

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• 2019 •

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• *Az évkönyv szerkesztőbizottsága* •

Valentiny Pál (elnök), KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet

Kiss Ferenc László (tiszteletbeli főszerkesztő)

Nagy Csongor István, Szegedi Tudományegyetem

Berezvai Zombor, Budapesti Corvinus Egyetem, PhD-hallgató

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• 2019 •

Szerkesztette

VALENTINY PÁL • NAGY CSONGOR ISTVÁN •
BEREZVAI ZOMBOR

KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Budapest • 2020

A kötet a *Gazdasági Versenyhivatal* támogatásával készült.

Szerkesztette

Valentiny Pál • Nagy Csongor István • Berezvai Zombor

Copyright © KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2020

ISSN 1789-9702 (Nyomtatott)
ISSN 1789-9710 (Online)

A kiadó címe:

KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

A kiadvány online formában elérhető az alábbi címen:

<http://www.mtaki.hu/publikacio/publikacio-kategoria/verseny-es-szabalyozas/>

Felelős kiadó: Fertő Imre
Szerkesztette: Patkós Anna

A kötetet tervezte: Környei Anikó

A fedél Berlinda Kers képének felhasználásával készült.

Nyomta és kötötte: Dürer Nyomda Kft., Gyula
Felelős vezető: Aggod István ügyvezető igazgató

TARTALOM

ELŐSZÓ	7
I. Áttekintés • MŰLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN	11
<i>Nagy Csongor István</i> • Az európai „magánversenyjog” hajnala	13
<i>Dömötörfy Borbála Tünde–Kiss Barnabás Sándor–Firnics Judit</i> • Látszólagos dichotómia? Versenykorlátozó cél és hatás vizsgálata az uniós versenyjogban, különös tekintettel a <i>Budapest Bank</i> ügyre	26
<i>Papp Mónika</i> • Az EU állami támogatási politikája: a kutatás-fejlesztés és innováció szolgálatában?	50
II. Betekintés • AZ IPARPOLITIKA ÉS A VERSENYPOLITIKA VÁLTOZÓ VISZONYA	77
<i>Berezvai Zombor</i> • A versenypolitika és az iparpolitika valós és látszólagos ellentétei	79
<i>Csorba Gergely</i> • Meg kell-e változnia az európai versenypolitikának a globális kihívásokra reagálva? Tanulságok a Siemens–Alstom fúzió és annak visszhangjai nyomán	96
<i>Valentiny Pál</i> • Piaci és kormányzati kudarcok. Az iparpolitikai és a versenypolitikai beavatkozások változó kapcsolata	116
III. Körbetekintés • A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA	147
<i>Kováts Surd – Szabó Gábor</i> • Versenyjogi beavatkozások az energia- piacokon az Európai Bizottság gyakorlatában	149
<i>Csonka Vivien</i> • A mobilhálózati szolgáltatók integrációjából fakadó versenytorzító hatások és hatékonysági előnyök elemzése	185
<i>Felsmann Balázs – Mezősi András</i> • A diszkontráta hatása a Központi Nukleáris Pénzügyi Alapba történő erőművi befizetésekre	209
IV. Kitekintés • SZAKIRODALMI TÁJÉKOZTATÓ	231
Válogatott bibliográfia, 2019 • Összeállította: <i>Bálint Éva</i>	233
ABSTRACTS	257
A SZERZŐKRŐL	261

ELŐSZÓ

A *Verseny és szabályozás 2019* – a sorozat tizenkettedik, magyar nyelvű évkönyve – négyes tagolást követ. Az *első részében* a versenyszabályozáshoz köthető általános kérdésekkel foglalkoznak a szerzők. *Nagy Csongor István* tanulmánya a hosszú idő óta a tudományos és szakmai vita középpontjában helyet foglaló európai uniós versenyjog magánjogi érvényesítésével foglalkozik. Az Európai Bíróság – a *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben hozott előzetes döntésével – új fejezetet nyitott az európai versenyjog magánjogi érvényesítésének történetében. Az ítélet egy új, egyseges európai „magánversenyjogi” rezsim eljövételét vetíti előre, amely a nemzeti szabályok szerepét a kártérítéshez való jog gyakorlására korlátozza, míg a kártérítéshez való jogot az EU-jog szintjére emeli.

A kötet második tanulmányában *Dömötörfy Borbála Tünde, Kiss Barnabás Sándor és Firniksz Judit* a versenykorlátozó cél és hatás vizsgálatával foglalkozik az uniós versenyjogban, különös tekintettel a *Budapest Bank* ügyre. Áttekintik a cél és a hatás fogalmak fejlődését az uniós joggyakorlatban, valamint az Egyesült Államok antitröszt-gyakorlatában. Részletesen tárgyalják a *Budapest Bank* ügyben a főtanácsnoki indítványt, a benne javasolt kétlépcsős célelemzés tesztjét, majd összevetve azt az amerikai tapasztalatokkal, levonják a cél–hatás dichotómiára vonatkozó következtetéseiket.

Papp Mónika tanulmánya felteszi a kérdést, hogy az Európai Unió állami támogatási politikája a kutatás-fejlesztés és innováció szolgálatában áll-e. A válaszhoz bemutatja az EU állami támogatási jogát és politikáját, majd ennek kölcsönhatását a tagállami hatáskörbe tartozó kutatás-fejlesztési politikával. A két szakpolitika közötti kapcsolat egyre inkább feszültté válik az EU versenyképességének növelésére irányuló politikai cél erősödésével, és dilemmák elé állítja a mindkét szakpolitika megvalósításáért felelős Európai Bizottságot.

Papp Mónika tanulmánya átvezet a kötet *második, tematikus részéhez*, amely a verseny- és iparpolitika viszonyát tárgyalja különböző szemszögből. Az első tanulmány – *Berezvai Zombor* írása – bemutatja a versenypolitika és az iparpolitika célrendszerét, és feltérképezi az esetenként előforduló konfliktusok okait. Míg a versenypolitika célja a piaci verseny és ezen keresztül végső soron a fogyasztói jólét növelése, addig az iparpolitikában a különböző érdekcsoportok egyéni érdekei is megjelennek, amelyek könnyen vezethetnek társadalmi szinten nem optimális eredményekhez. A szerző amellet érvel, hogy az ipar- és a versenypolitika konfliktusa

esetén politikai döntéshozatal helyett mélyreható közgazdasági elemzéssel érdemes eldönteni, hogy tágabb perspektívából szemlélve – egyéb szempontokat is figyelembe véve – érdemes-e felülírni egy versenyhatósági döntést.

Ehhez a gondolathoz kapcsolódik *Csorba Gergely* tanulmánya, mert éppen egy ilyen esetet, a *Siemens–Alstom* fúziót és annak visszhangját elemzi. Az írás a 2019. eleji európai bizottsági döntéssel, a fúzió tiltásával foglalkozik, és az azt követően kibontakozó iparpolitikai vitát mutatja be. A versenypolitika fúziókra vonatkozó értékelési elvei és a konkrét összefonódás részletes ismertetése után az iparpolitikai szempontú szakmai és intézményi reformjavaslatokat tárgyalja a szerző. A szakmai javaslatok kapcsán megállapítja, hogy néhány versenypolitikai értékelési elvet és iránymutatást ugyan érdemes lenne aktualizálni, de ezekről már évek óta szakmai párbeszéd folyik, és az alapvető értékelési keretrendszer jól működik. Az intézményi javaslatok kapcsán viszont arra a megállapításra jut, hogy az iparpolitikai reformcsomag elemei korlátozhatják a szabályozói függetlenséget és a szakmai értékelést, amelyek pedig hosszú távon erősen meghatározók a jólét szempontjából.

A tematikus rész harmadik tanulmánya az iparpolitikai és a versenypolitikai beavatkozások változó viszonyát a piaci és a kormányzati kudarcok tükrében elemzi. *Valentiny Pál* tanulmánya a közpolitikai eszközök közül a versenypolitika és az iparpolitika múltbeli változásait igyekszik követni. Bemutatja, hogy milyen szerepet játszott a vizsgált időszakokban az ideológia, a politika, az érdekérvényesítés, valamint az ezek eredőjeként kialakult helyzet mennyire közelítette az elérni kívánt eredményeket. A tanulmány röviden végigtekinti a monopóliumok felbukkanásának időszakait, a versenyszabályozás kialakulásának kezdeteit, a verseny- és iparpolitika elmúlt száz évben megvalósuló együttélését és ennek tapasztalatait.

Az évkönyv *harmadik része* a hálózatos szolgáltatások piacával és szabályozásával foglalkozik. *Kováts Surd* és *Szabó Gábor* elemzése 2004-ig visszamenően bemutatja az Európai Bizottság versenyjogi beavatkozásait az energiapiacokon. Az elemzés megvizsgálja mind az antitröszt-, mind az összefonódásos eljárásokat a versenyproblémák és a versenyjogi beavatkozások típusai szempontjából. Az energiapiacokon számos olyan antitröszt-eljárásra került sor, amelyben az Európai Bizottság piaclezárással vagy piacfelosztással kapcsolatos magatartásokat vizsgált, ezek kezelésére gyakran a felek által felajánlott kötelezettségvállalásokat fogadott el, amelyek nemcsak a felek magatartását befolyásolhatták, de a piac szerkezetét is megváltoztathatták.

Csonka Vivien a mobilhálózati szolgáltatók integrációjából fakadó versenytorzító hatásokat és hatékonysági előnyöket elemzi. A tanulmány bemutatja, hogy az Európai Bizottság és az európai versenyhatóságok egyre többször vizsgálják a fúziók, illetve gyakran azok alternatívájaként felmerülő hálózatmegosztási megállapodások – árra és költségekre vonatkozó statikus hatásai mellett – dinamikus (így az innovációra gyakorolt) hatásait is. A tanulmány a releváns elméleti modellek és az esetjog áttekintése után arra a következtetésre jut, hogy a hálózatmegosztási megállapodásokkal jelentős statikus előnyök érhetők el. A fuzionáló felek statikus előnyökre

vonatkozó érvei feltehetően nem elegendők a fúziók indoklására, hiszen azok nem fúzióspecifikusak. A dinamikus hatékonysági előnyök tekintetében a fúziók jobban teljesíthetnek, és így a hálózatmegosztási megállapodások csak részben tekinthetők a fúziók alternatívájának. A tanulmány az esetjogról arra a következtetésre jut – és ez a legfőbb versenypolitikai tanulság –, hogy a hosszú távú előnyök egyrészt még nem eléggé láthatók, másrészt a felek által jellemzően nem megfelelően bizonyítottak ahhoz, hogy a hatóságok azokat teljeskörűen figyelembe vegyék.

A kötet utolsó, *Felsmann Balázs* és *Mezősi András* által készített tanulmánya a diszkontráta hatását vizsgálja a központi nukleáris pénzügyi alapba történő erőművi befizetésekre. Az atomerőművek leszerelésének és biztonságos tárolásának igen jelentős költségigénye van. A hulladékok kezelésének pénzügyi forrását a legtöbb nukleáris technológiát használó országban valamilyen pénzügyi alap fedezi. Mivel a leszerelés és a biztonságos hulladéktárolás költségei az atomerőművi bezárás után merülnek fel – akár több évtizeden keresztül is –, ezért a diszkontráta mértéke nagy jelentőségű. Elemzésükben a szerzők bemutatják, hogy milyen elméleti megközelítések alapján határozható meg a diszkonttényező és ismertetik a különböző európai országok által használt diszkontráták meghatározásának módját. A vizsgálat során több megközelítésben számszerűsítik, hogy a különböző diszkontfaktor-értékek milyen hatással lennének a Paksi Atomerőmű Központi Nukleáris Pénzügyi Alapba történő éves befizetéseire.

Az évkönyv *negyedik része* válogatást tartalmaz a versenypiacokkal és a szabályozással foglalkozó szakirodalom 2019-ben publikált terméséből. A *Bálint Éva* gyűjtésében készült bibliográfiában az ágazati és versenyszabályozás általános témakörein kívül kiemelten szerepelnek a kötet tanulmányai által vizsgált kérdésekhez kapcsolódó művek. A hazai szakirodalom esetében szélesebb körben igyekszik bemutatni az újonnan megjelent írásokat, a külföldi irodalomnál, annak bősége miatt, erősen válogatva az angol nyelvű kiadványokat szemléli.

A kötet készítői köszönettel tartoznak a *Gazdasági Versenyhivatalnak*, támogatásuk nélkül a kiadvány nem jöhetett volna létre.

A szerkesztők

I. Áttekintés

MÚLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN

• Nagy Csongor István •

AZ EURÓPAI „MAGÁNVERSENYJOG” HAJNALA*

Az európai uniós versenyjog magánjogi érvényesítése hosszú idő óta a tudományos és szakmai vita középpontjában foglal helyet, mégis sokáig több tudományos közleményt eredményezett, mint ítéletet. A közelmúltban az Európai Bíróság – a *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben hozott előzetes döntésével – új fejezetet nyitott az európai versenyjog magánjogi érvényesítésének történetében. Megállapította: mivel a versenyszabályok megsértésével okozott károk megtérítéséhez fűződő jogot az európai jog biztosítja, ezen jog létezésének (elő)feltételei szintén EU-jogi kérdések és azoknak autonóm jelentése kell legyen. Az ítélet forradalmi abban az értelemben, hogy dogmatikailag (fogalmilag) másképp ragadja meg a magánjogi jogérvényesítés kérdését, és ezáltal egy új, egységes európai „magánversenyjogi” rezsim eljövételét vetíti előre, amely a nemzeti szabályok szerepét a kártérítéshez való jog gyakorlására korlátozza, míg a kártérítéshez való jogot az EU-jog szintjére emeli.

BEVEZETÉS

Az európai versenyjog magánjogi érvényesítése már két évtizede előkelő helyet foglal el a tudományos diskurzus népszerű témái között, sőt nem túlzás azt állítani, hogy a szakmai vita középpontjában áll. Ugyan a versenyszabályok megsértése miatti kártérítési perek gyakorlati jelentősége, minden erőfeszítés ellenére, ebben az időszakban végig meglehetősen korlátozott maradt (ironikus módon, a magánjogi jogérvényesítés előmozdításáért folytatott közdelem több tudományos közleményt eredményezett, mint ítéletet), úgy tűnik, hogy ez a helyzet a közelmúltban megváltozott. A növekvő számú magánjogi jogérvényesítési ügy számos előzetes döntéshozatali eljáráshoz vezetett, amelyek eredményeként az Európai Bíróság jogértelmezési kérdésről jogértelmezési kérdésre építette az európai rezsimet.¹ Ezt a folyamatot

.....
* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ C-453/99. sz., *Courage és Crehan* ügyben hozott ítélet, EU:C:2001:465; C-295/04-C-298/04. sz., *Manfredi kontra Lloyd, Cannito kontra Fondiaria, Tricarico, Murgolo kontra Assitalia* egyesített ügyekben hozott ítélet, EU:C:2011:389; C-199/11. sz., *Europese Gemeenschap kontra Otis és társai* ügyben hozott ítélet, EU:C:2012:684; C-536/11. sz., *Bundeswettbewerbbehörde kontra Donau Chemie és társai* ügyben hozott ítélet, EU:C:2013:366; C-557/12. sz., *Kone és társai kontra ÖBB-*

az egységes és károsultbarát szabályokat bevezető 2014-es magánjogi jogérvényesítési irányelv minden bizonnyal fel fogja gyorsítani (EU [2014] 1. o.).²

A közelmúltban az Európai Bíróság, a *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben³ hozott előzetes döntésével új fejezetet nyitott az európai versenyjog magánjogi érvényesítésének történetében. Az előzetes döntéshozatali eljárás lényege, hogy amennyiben a nemzeti bíróság európai uniós jogkérdéssel találkozik az előtte folyamatban lévő ügyben, akkor lehetősége, illetve bizonyos esetekben kötelessége megkeresni az Európai Bíróságot a jogkérdés megválaszolása céljából (előzetes kérdés). Az így kapott jogértelmezési válasz (előzetes döntés) köti a nemzeti bíróságot, és ennek alapján kell eldöntenie az előtte folyamatban lévő jogvitát. A jelen ügyben azonban az Európai Bíróság nem csupán megválaszolta a finn legfelsőbb bíróság által elé terjesztett konkrét jogkérdést, hanem egy valóságos paradigmaváltás alapjait fektette le. Az ügy központi kérdése az volt: szembe megy-e a tényleges érvényesülés elvével az, hogy a finn jog a polgári felelősség körében nem ismeri el a versenyjogi gazdasági kontinuitás elvét, amelynek értelmében a felelősség akkor is öröklődik, ha bár jogutódlásról nem beszélhetünk, fennáll a funkcionális-gazdasági folyamatosság (Nagy [2006] 94–95. o.). Az Európai Bíróság megállapította: ez az elv, amely a vállalkozás fogalmából fakad, és amely eredetileg a versenyfelügyeleti bíróságról való felelősség, tehát a közjogi jogérvényesítés terén fejlődött ki, a kártérítési igények tekintetében is alkalmazandó.

Az ügy érdekessége azonban az, hogy az előzetes döntés hatása túlmutat a gazdasági kontinuitás kérdésén. A *Vantaa kontra Skanska és társai* ügy előtti esetjog azon az elgondoláson alapult, hogy bár annak érvényesülését az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve keretbe foglalja, a magánjogi jogérvényesítéssel kapcsolatos kérdések lényegében a nemzeti jog hatókörébe tartoznak. Ezekben az ügyekben a bíróság időnként arra tekintettel mondta ki egyes tagállami szabályok EU-jogba ütközését, hogy azok szembe mentek a tényleges érvényesülés elvével. A *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben azonban a Bíróság azt mondta ki, hogy mivel a versenyszabályok megsértésével okozott károk megtérítéséhez fűződő jogot az európai jog biztosítja, ezen jog létezésének (elő)feltételei – mint például az okozatiság vagy a kárért felelős személy meghatározása – szintén EU-jogi kérdések és azoknak autonóm jelentése kell legyen. Az ítélet végső következtetése tekintetében kevésbé forradalmi, mivel a kártérítéshez való jogot az EUMSZ 101. cikkének 1. bekezdése alapján már az Európai Bíróság *Courage*-ügyben hozott ítélete is

.....
Infrastruktur ügyben hozott ítélet, EU:C:2014:1317; C-637/17. sz., *Cogeco kontra Sport TV Portugal és társai* ügyben hozott ítélet, EU:C:2019:3.

² A magánjogi jogérvényesítési irányelv átültetésével kapcsolatban lásd *Rodger és szerkesztőtársai* [2018].

³ C-724/17. sz., *Vantaan kaupunki kontra Skanska Industrial Solutions Oy, NCC Industry Oy, Asfaltmix Oy Skanska* ügyben hozott ítélet, EU:C:2019:100. (EU [2019b], lásd még *Rusu* [2019], *Cauffman* [2019], *Kersting* [2019]).

kimondta.⁴ Forradalmi azonban amiatt, mert dogmatikailag (fogalmilag) másképp ragadja meg a magánjogi jogérvényesítés kérdését. Ez várhatóan jelentős hatással lesz majd a jövőben a kérdés anyagi jogi vonatkozásaira. Az ítélet egy új egységes európai „magánversenyjogi” rezsim eljövételét vetíti előre, amely a nemzeti szabályok szerepét a kártérítéshez való jog gyakorlására korlátozza, míg a kártérítéshez való jogot az EU-jog szintjére emeli.

A VANTAA KONTRA SKANSKA ÉS TÁRSAI ÜGY – TÉNYÁLLÁS ÉS ELŐZETES KÉRDÉSEK

A kártérítési per azt követően indult, hogy a versenyhatóság több vállalkozást elmarasztalt egy, a finn aszfaltpiacot érintő közbeszerzési kartellben való részvétel miatt. Vantaa városa pert indított különböző kartellező vállalatokkal szemben, azonban egyes alperesekre vonatkozó keresete pergátló akadályokba ütközött: néhány kartellező társaságot ugyanis időközben végelszámolással megszüntettek, és azok kereskedelmi tevékenységét átruházták (vagyis nem került sor jogutódlásra). Vantaa városa az eszközöket megszerző vállalatokkal szemben kívánta igényét érvényesíteni, azonban a finn jog értelmében az eszközöket megszerző vállalkozás nem felel a végelszámolással megszüntetett vállalkozás tartozásaiért, mivel annak nem jogutódja.

A finn bíróságok egymásnak ellentmondó ítéleteket hoztak a tekintetben, hogy vajon Vantaa városa követelhet-e kártérítést a kartellező és azóta megszünt társaságok eszközeit megszerző vállalatoktól. A probléma abból fakadt, hogy bár a kartellező és az eszközöket megszerző vállalkozások között gazdasági kontinuitás állt fenn, ez utóbbiak – polgári jogi értelemben – nem minősültek a kartellező társaságok jogutódainak. Az elsőfokú bíróság az európai uniós versenyszabályokat és a versenyfelügyeleti bírságra vonatkozóan kifejlődött gazdasági kontinuitás elvét alkalmazta ebben a tekintetben. Ezzel szemben a fellebbviteli bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a kérdés a finn jog hatókörébe tartozik, és ennek értelmében Vantaa városa nem érvényesíthet igényt az eszközök megszerzőjével szemben.

A finn legfelsőbb bíróság két, egymásra épülő értelmezési kérdést azonosított, és az ügygel kapcsolatban előzetes kérdéseket terjesztett be az Európai Bírósághoz.⁵ Egyrészt, nem volt világos: vajon az utódlás kérdése az EU-jog, különösen az EUMSZ 101. cikkének hatókörébe tartozik-e, vagy arra a nemzeti jog vonatkozik. Ha a kérdés az EU-jog hatókörébe tartozik, szintén kérdésként merült fel, hogy vajon alkalmazni kell-e a gazdasági kontinuitás elvét ebben a tekintetben. Ha a kérdésre az EUMSZ

⁴ C-453/99 *Courage–Crehan* ügyben hozott ítélet, EU:C:2001:465; C-295/04–C-298/04. sz., *Vincenzo Manfredi kontra Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA, Antonio Cannito kontra Fondiaria Sai SpA, Nicolò Tricarico, Pasqualina Murgolo kontra Assitalia SpA* egyesített ügyekben hozott ítélet.

⁵ C-724/17. sz., *Vantaan kaupunki kontra Skanska Industrial Solutions Oy, NCC Industry Oy, Asfaltmix Oy* ügyben hozott ítélet (EU [2019b] 21–22. pont).

101. cikke vonatkozik, akkor annak – a nemzeti jog fogalmaitól független – autonóm értelmezést kell adni. A gazdasági kontinuitás elvét az Európai Bíróság joggyakorlata az Európai Bizottság által kivetett versenyfelügyeleti bírságért való felelősségre vonatkozóan rögzítette. Érdemes megjegyezni, hogy az ügy az Európai Bírósághoz még az ECN+ irányelv (*EU* [2019a]) elfogadása előtt jutott el, amely 13. cikkének 5. bekezdésében ezt az elvet a nemzeti versenyhatóságok által kivetett versenyfelügyeleti bírságokra is kiterjeszti.⁶ Nem volt világos, hogy vajon ez az elv a magánjogi jogérvényesítésre is alkalmazandó-e. Másrészt, amennyiben a kérdés nem tartozik az EUMSZ 101. cikkének közvetlen hatókörébe, akkor ennek a rendelkezésnek közvetett szerep jut azáltal, hogy a nemzeti jog alkalmazása számára keretet jelent (pontosabban: követelményeket fogalmaz meg). Míg a 101. cikk alkalmazásának bizonyos polgári jogi vonatkozásai a nemzeti jog hatókörébe tartoznak, EU-jogi követelmény szerint az utóbbinak ettől függetlenül meg kell felelnie az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének. Kérdéses volt, hogy vajon a finn jog azon rendelkezése, amely az eszközök megszerzőjét megvédi az azokat értékesítő társaság tartozásaitól, szembe megy-e az európai uniós versenyjog tényleges érvényesülésének elvével.

A FINN LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ÁLTAL ELŐTERJESZTETT ELŐZETES KÉRDÉSEK AZ EU-S VERSENYJOG DUALIZMUSÁNAK TÜKRÉBEN

Az európai uniós versenyjog – konkrétan az EUMSZ 101. és 102. cikke – kettős természetű. Általános elvként megfogalmazható, hogy az anyagi jogi szabályok centralizáltak (egységesek), míg azok érvényesítése decentralizált. Ez a dualizmus azon az elgondoláson alapul, hogy míg az EU-jognak egységes értelmezése és tartalma van, a tagállamok eljárási autonómiával rendelkeznek e szabályok alkalmazása tekintetében.⁷ Ezt az eljárási autonómiát tágan kell felfogni: elviekben nemcsak az eljárási szabályokat fogja át, hanem az anyagi jogi szabályok megsértésének jogkövetkezményeit is. A közjogi (közigazgatási) jogérvényesítés területén ez a dualizmus hagyományosan azt jelenti, hogy az anyagi jogi versenyszabályok centralizáltak és egységes értelmezés tárgyai, míg azoknak a tagállami versenyhatóságok általi alkalmazása a nemzeti jog hatókörébe tartozik (figyelembe véve természetesen az 1/2003/EK rendelet által lefektetett kereteket – *EU* [2003] 1. o.).⁸ Természetesen, amikor ezeket a szabályokat az Európai Bizottság érvényesíti, akkor az eljárását és az általa kivetett szankciókat az EU-jog szabályozza (*EU* [2004] 18. o.).

⁶ „A tagállamok biztosítják, hogy az anyavállalatokra, valamint a vállalkozások jogutódaira és gazdasági utódaira vonatkozó bírság megállapítása céljából a vállalkozás fogalmát alkalmazzák.” (*EU* [2019a] 13. cikk 5. bekezdése.)

⁷ Lásd például 51-54/71. sz., *International Fruit Company* ügyben hozott ítélet, EU:C:1971:128, 3. és 4. pont; *Galetta* [2010].

⁸ Lásd C-375/09. sz., *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kontra Tele2 Polska sp. z o.o., devenue Netia SA* ügyben hozott ítélet, EU:C:2011:270.

A magánjogi jogérvényesítés tekintetében is hasonló struktúra alakult ki: az EUMSZ 101–102. cikkében található rendelkezések a jogkövetkezmények jogalapját jelentik, amelyek magánjogi vonatkozásaira – az EUMSZ 101. cikkének 2. bekezdéséről eltekintve, amely kimondja a versenyjogsértő szerződések semmisségét – a nemzeti jog vonatkozik. A nemzeti jog alkalmazását mindkét esetben két alapelv foglalja keretbe: az egyenértékűség elve, amely az EU-jog és a nemzeti jog alkalmazása közötti diszkriminációt tiltja, és a tényleges érvényesülés elve, amely előírja: a nemzeti szabályok nem tehetik az EU-jog alkalmazását lehetetlenné vagy indokolatlanul nehezzé. Más szóval: a magánjogi jogérvényesítési kérdések a tagállami jogok hatáskörébe tartoznak, az EU-jog ennek a hatáskörgyakorlásnak csupán a kereteit határozza meg. Az európai uniós versenyjoggal kapcsolatos kártérítési igények érvényesítésével kapcsolatos szabályok nem lehetnek terhesebbek, mint a nemzeti versenyjoggal kapcsolatos hasonló normák (egyenértékűség), és ezek a szabályok nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy túlzottan nehezzé a kártérítési igény érvényesítését (tényleges érvényesülés).⁹ Noha ez a kép az elmúlt időszakban mind a magánjogi, mind a közjogi jogérvényesítés tekintetében, az ECN+ és a magánjogi jogérvényesítési irányelvnek (EU [2014], [2019]) köszönhetően, árnyaltabbá vált, a rendszer duális jellegét semmi nem vonta kétségbe. Bár az Európai Bíróság több ügyben érvénytelenített tagállami szabályt arra tekintettel, hogy azok sértették az EU-jogi keretszabályokat, a tagállamok eljárési autonómiája továbbakra is strukturális alapelv maradt.

A *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben hozott ítéletet ebben az összefüggésben kell értelmezni és értékelni. Ez az ügy ugyanis az EU-jog és a tagállami jog közötti határvonalat definiálja újra, és ez lehetőséget adott az Európai Bíróságnak arra, hogy egy további lépést tegyen az európai uniós versenyjog érvényesítésének föderalizálása irányába azáltal, hogy egy további kérdést emel az Európai Unió jogának a szintjére.

WAHL FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az Európai Bíróság döntéshozatalát főtanácsnok segíti, aki indítványában a kérdés részletes elemzését adja, és javaslatot fogalmaz meg a Bíróság döntésére vonatkozóan. Ezért a főtanácsnoki indítványok nemcsak kiváló elemzéseket tartalmaznak, hanem sokszor – feltéve, hogy a Bíróság az abban foglaltakat magáévá teszi – az ítélet háttérének kibővített szempontrendszerét is feltárják.

Wahl főtanácsnok az ügy által fölvetett fő értelmezési kérdést a következőképpen határozta meg: „hogyan (különösen pedig milyen jogalapon) határozhatók meg az uniós versenyjog megsértésével okozott károkért felelős személyek” (*Wahl* [2019]

⁹ C-453/99. sz., *Courage Ltd kontra Bernard Crehan és Bernard Crehan kontra Courage Ltd és társai* ügyben hozott ítélet, [2001] EBHT I-06297., 29. pont; C-295/04–C-298/04. sz., *Vincenzo Manfredi kontra Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA, Antonio Cannito kontra Fondiaria Sai SpA, Nicolò Tricarico, Pasqualina Murgolo kontra Assitalia SpA* egyesített ügyekben hozott ítélet, 62. pont.

24. pont). Annak bemutatását követően, hogy az esetjog „rögzítette a versenyellenes magatartással okozott károk megtérítésének követeléséhez való, bármely személyt megillető jogot” (30. pont), és hivatkozva a Van Gerven főtanácsnok által egy korábbi ügyben (a *Banks*-ügyben) lefektetett különbségtételre,¹⁰ Wahl főtanácsnok egy szubtilis, de nagyon fontos distinkciót vélt felfedezni az Európai Bíróság korábbi joggyakorlatában. Arra jutott, hogy míg az európai uniós versenyjog által biztosított jogok érvényesítése tekintetében az Európai Bíróság a tényleges érvényesülés elve alapján értékelte a nemzeti jogot, a kártérítéshez való jog előfeltételeire vonatkozó nemzeti szabályokat szigorúbb vizsgálatnak vetette alá (38–43. pont.).

- ◆ „39. Az egyrészről az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvein alapuló értékelés, másrészről pedig az EUMSZ 101. cikk teljes körű érvényesülésén alapuló értékelés között fennálló különbség jelentős. E különbség segít az uniós jog és a tagállamok belső jogrendszere által szabályozott kérdések elhatárolásában.

40. Úgy értelmezem az ítélkezési gyakorlatot, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés klasszikus mérceje kizárólag a »károk megtérítésének követeléséhez való jog [nemzeti bíróság előtt történő] gyakorlására vonatkozó részletes szabályokra« alkalmazandó. Másképpen megfogalmazva, a mérce olyan szabályokra alkalmazandó, amelyek (így vagy úgy) a károk megtérítésének bíróság előtt történő követeléséhez való jog alkalmazásával kapcsolatosak. Ezeket a szabályokat a tagállamoknak kell meghatározniuk.

41. Ezzel szemben, amikor a kártérítéshez való jogot keletkeztető feltételekről (például az okozati összefüggésről) van szó, e feltételeket az EUMSZ 101. cikkre hivatkozva kell vizsgálni.¹¹

Ezt a distinkciót annak fényében értékelte, hogy a kártérítés követeléséhez való jogot maga az EUMSZ 101. cikke hozza létre, majd egy lépéssel tovább ment, és megállapította, hogy

- ◆ „67. A felelősséget keletkeztető feltételeknek egységeseknek kell lenniük. (...) Amennyiben a kártérítésre köteles személyek tagállamonként eltérnének, nyilvánvalóan fennállna annak kockázata, hogy a gazdasági szereplők eltérő bánásmódban részesülnek, attól függően, hogy a magánjogi kártérítési kereset elbírálására mely tagállam rendelkezik joghatósággal. Az uniós versenyjog tényleges érvényesülése szempontjából a kártérítés követeléséhez való jogot jelentősen korlátozná, ha a kártérítésre köteles személyeket a tagállamok mérlegelési mozgásterükben határozhatnák meg. Ezenkívül a kártérítési keresetek lényegét közvetlenül érintő, alapvető kérdésben tagállamonként eltérő szabályok alkalmazása nem csak az uniós versenyjog azon alapvetésével lenne ellentétes, miszerint a belső piacon tevékenykedő valamennyi vállalkozás számára egyenlő versenyfeltételeket kell kialakítani, hanem felhívást jelentene a *forum shopping* gyakorlására is.”¹¹

¹⁰ Van Gerven indítványa a C-128/92. sz., *H. J. Banks & Co. Ltd kontra British Coal Corporation* ügyben, [1994] EBHT I-01209, EU:C:1993:860. Lásd Wahl [2019] 1. pont. Ez az elv már korábban is megjelent a szakirodalomban (lásd *Komminos* [2006] 194–198. o.).

¹¹ A *forum shopping* a peres felek azon törekvésére és erőfeszítéseire utal, amelyekkel el akarják érni, hogy ügyüket a számukra legkedvezőbb döntéssel kecsegtető bíróság bírálja el.

A nemzet jog körébe kizárólag ennek a jognak a gyakorlása, illetve érvényesítése tartozik (58–61. pont).

- ♦ „61. A kártérítésre kötelezhető személyek meghatározása nem a kártérítési keresetek konkrét alkalmazásának részleteit érintő kérdés vagy a kártérítési kereset tényleges érvényesítésére irányadó szabály. A kártérítésre köteles felek meghatározása az uniós versenyjogi jogsértéssel okozott kár megtérítésének követeléséhez való jog másik oldala. A árok megtérítésének követeléséhez való, az EUMSZ 101. cikkben alapuló jog fennállása ugyanis feltételezi, hogy van olyan jogi kötelezettség, amelyet megszegtek. (...) E jog fennállásához az is kell, hogy legyen jogsértésért felelős személy.”

Annak megállapítását követően, hogy a kérdés az EU-jog hatókörébe tartozik, Wahl főtanácsnok azokat a közpolitikai megfontolásokat is kifejtette, amelyek szerinte meg kellene határozzák a jogi rendelkezések értelmezését. Úgy vélte, hogy a magánjogi és a közjogi jogérvényesítés ugyanannak az egységes jogérvényesítési rendszernek a részei, és a magánjogi jogérvényesítés célja elsősorban az elrettentés és a prevenció, amelyhez képest a reparációs funkció másodlagos (28. és 50. pont.). Ezen szakpolitikai megfontolások alapján arra következtetésre jutott, hogy a vállalkozás fogalma, valamint a gazdasági kontinuitás elve ugyanúgy kell érvényesülnön mind a közjogi, mind a magánjogi jogérvényesítés vonatkozásában (62–68., 76. és 79. pont). Ugyanúgy, mint a közjogi jogérvényesítés esetén, a magánjogi jogérvényesítésben az elrettentő hatást az szolgálja leginkább, ha „a felelősség konkrét jogi személyiség helyett inkább vagyonhoz kötődik” (80. pont).

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK ELŐZETES DÖNTÉSE

Az Európai Bíróság előzetes döntése megállapította: az európai uniós versenyjog részét képező gazdasági kontinuitás elve miatt a kartellező vállalat eszközeit és üzletét megszerző vállalat felelős az előbbi versenyjogsértéséért.

- ♦ „Az EUMSZ 101. cikket akként kell értelmezni, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló helyzetben, amikor is az e cikk által tiltott kartellben részt vevő társaságok összes részvényét megszerezték más társaságok, amelyek megszüntették az előbbi társaságokat, és tovább folytatták azok gazdasági tevékenységeit, a részvényeket megszerző társaságok felelőssé tehetők az e kartell által okozott kárért.”¹²

Ezt a következtetést a Bíróság három lépésben vezette le. Először, megállapította, hogy a kártérítési felelősséggel tartozó entitás meghatározása EU-jogi kérdés,

¹² A Bíróság (második tanács) 2019. március 14-i ítélete [*a Korkein oikeus [Finnország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme*] – *Vantaan kaupunki kontra Skanska Industrial Solutions Oy, NCC Industry Oy, Asfaltmix Oy* (C-724/17. sz. ügy). Rendelkező rész.

és egységes szabályozás körébe kell tartoznia. Másodszer, emlékeztetett arra, hogy nem az adott vállalat vagy társaság, hanem a vállalkozás (vállalatcsoport) az, amely megsérti az EUMSZ 101. cikkét. Ezért a vállalkozásnak kell felelnie a jogsértésért, és őt terhelik a jogkövetkezmények. Ez az elv pedig a magánjogi jogérvényesítésre is kivetíthető. Megerősítette, hogy ugyan ez az elv a közjogi jogérvényesítés körében fejlődött ki, a magánjogi jogérvényesítésre is ugyanúgy vonatkozik. Harmadszor, megállapította: ezen elv következtében a kartellező vállalat gazdasági, illetve funkcionális utódja felel az előd jogsértéséért.

Minden bizonnyal az első értelmezési kérdés, vagyis az EUMSZ 101. cikkének hatóköre volt az, amely meghatározta az ügy kimenetelét, tekintetbe véve, hogy a gazdasági egység és a gazdasági kontinuitás elvei az európai uniós versenyjog alapvető kategóriái, és nem volt olyan érv, amely azt indokolhatta volna, hogy ezeket a közjogi és a magánjogi jogérvényesítés tekintetében különbözőképpen kezeljük. Érdekes módon, amennyire lényeges volt ennek a megállapításnak a koncepcionális jelentősége, olyan rövid indokolással látta el azt az Európai Bíróság. Annak megismétlését követően, hogy az EUMSZ 101. cikke 1. bekezdésének közvetlen hatálya van,¹³ és teljes érvényesülését biztosítani kell,¹⁴ a Bíróság röviden utalt a Wahl főtanácsnok által alkalmazott distinkcióra a kártérítéshez való jog konstitutív feltételei és ezen jog gyakorlása között, majd arra jutott, hogy

- ♦ „mint azt lényegében a főtanácsnok is megállapította az indítványának 60–62. pontjában, az EUMSZ 101. cikk megsértésével okozott kár megtérítésére köteles jogalany meghatározásával kapcsolatos kérdést közvetlenül szabályozza az uniós jog.”¹⁵

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a vállalkozás fogalmának jelentése független attól, hogy az a közjogi vagy magánjogi jogérvényesítés körében merül fel.¹⁶ Ez a konklúzió lehetővé tette, hogy a Bíróság a vállalkozás fogalmát a magánjogi jogérvényesítésre is kivetítse,¹⁷ ami pedig, ebből következően, azzal járt, hogy érvényesült a gazdasági kontinuitás elve.¹⁸

Azt követően, hogy a gazdaság kontinuitás elvének alkalmazhatóságát a magánjogi jogérvényesítése tekintetében – tisztán fogalmi érvekkel – levezette, az Európai Bíróság szakpolitikai megfontolásokkal is alátámasztotta következtetését: hangsúlyozta, hogy a magánjogi jogérvényesítésnek nagyon fontos közpolitikai funkciója van, és ez jelentős mértékben indokolja, hogy az EUMSZ 101. cikkét károsultbarát módon értelmezzük.¹⁹

¹³ C-724/17. sz. *Vantaan kaupunki kontra Skanska Industrial Solutions Oy, NCC Industry Oy, Asfaltmix Oy Skanska* ügyben hozott ítélet (EU [2019b] 24. pont).

¹⁴ Uo. 25. pont.

¹⁵ Uo. 26–28. pont.

¹⁶ Uo. 47. pont.

¹⁷ Uo. 29–32. pont.

¹⁸ Uo. 38–39. pont.

¹⁹ Uo. 43–45. pont.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Bíróság *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben hozott ítélete a versenyjog föderalizációja irányába mutató általános tendencia része. A magánjogi jogérvényesítés és a közigazgatási jogérvényesítés eljárási szempontjait részben már kisajátította az európai jogalkotó (2014/104. és 2019/1. irányelvek: EU [2014], [2019]). A *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben hozott ítélet hozzájárulása ehhez a folyamathoz abban áll, hogy a bíróság túlment azon a megközelítésen, hogy az EU-jog csupán keretet jelent a nemzeti magánjogok alkalmazása számára, és letette az autonóm és független európai „magánversenyjog” alapjait.

A vállalkozás fogalma ennek a rendszernek az integráns része. Míg a *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben hozott ítélet kizárólag a gazdasági kontinuitás elvére utal, az érvelés egyértelművé teszi, hogy ez a Bíróság szerint a vállalkozás általános fogalmának része (gazdasági egység elve). Másként megfogalmazva: az ítélet megállapítása a gazdasági kontinuitás elvének föderalizálását fogja át. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági egység – tehát a vállalatcsoport és nem az egyes tagvállalatok – sértik meg az EUMSZ 101. cikkét, és szintén ez a gazdasági egység – tehát a vállalatcsoport és nem az egyes vállalatok – felel ezért a jogsértésért. Ennek nagyon messzire mutató következményei vannak nemcsak a tagvállalatok egyetemleges felelőssége,²⁰ hanem más alapvető jogkérdések – például a joghatóság (hogy melyik állam bíróságai előtt indítható eljárás) és a *forum shopping* – vonatkozásában.²¹ Ha ezt a megközelítést teljes mértékben alkalmazzuk, a károsultak a vállalkozáscsoport bármelyik tagvállalatát perelhetik. Ez azt implikálja, hogy mindegyik bíróság, ahol valamelyik tagvállalatnak székhelye van, általános joghatósággal rendelkezik, amit a többi tagra is ki lehet te terjeszteni, amennyiben ezeket együttesen perlik.²²

.....
²⁰ A versenyfelügyeleti bírsággal kapcsolatos felelősség vonatkozásában lásd, C-97/08. sz., *Akzo Nobel és társai kontra Európai Bizottság* ügyben hozott ítélet, EU:C:2009:536, 77. pont [Az uniós „versenyjog a jogsértést elkövető gazdasági egység személyes felelősségének elvén alapul. Márpedig amennyiben az anyavállalat e gazdasági egység részét képezi, amely (...) több jogi személyből is állhat, az anyavállalatot az e gazdasági egységet alkotó többi jogi személlyel egyetemlegesen felelősnek kell tekinteni a versenyjogot érintő jogsértő magatartásokért. Ugyanis még abban az esetben is, ha az anyavállalat nem vesz közvetlenül részt a jogsértésben, hasonló esetben meghatározó befolyást gyakorol az abban résztvevő leányvállalatokra. Következésképpen a fenti összefüggésben az anyavállalat felelőssége nem tekinthető objektív felelősségnek.”]; Case C-516/15 *Akzo Nobel NV és társai kontra Európai Bizottság*, EU:C:2017:314, para. 57 („[A]z uniós versenyjog a jogsértést elkövető gazdasági egység személyes felelősségének elvén alapul. Ezért amennyiben az anyavállalat e gazdasági egység részét képezi, az anyavállalatot az e gazdasági egységet alkotó többi jogi személlyel egyetemlegesen és személyesen felelősnek kell tekinteni az elkövetett jogsértésért.”).

²¹ A polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1215/2012/EU rendelet kártérítési perekre történő alkalmazása vonatkozásában lásd C-451/18. sz., *Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. kontra DAF TRUCKS N.V.*, ECLI:EU:C:2019:635.

²² Lásd 1215/2012/EU rendelet, 8. cikk 1. bekezdés

Egy másik nagyon fontos eleme az európai uniós „magánversenyjognak”, hogy a közjogi és magánjogi jogérvényesítés egységes rendszert képez, és a magánjogi jogérvényesítés elsődleges szerepe az elrettentés (prevenció). Amint arról a fentiekben szó volt, a Bíróság a közjogi jogérvényesítés mellé sorolta a magánjogi jogérvényesítést, és elismerte, hogy az jelentős mértékben hozzájárulhat a jogsértések feltáráshoz és szankcionálásához. Míg ez a megközelítés komoly háttérrel rendelkezik az európai uniós versenyjogban, a magánjogi jogérvényesítés tekintetében most kapott „alkotmányos megerősítést”. Könnyű párhuzamot vonni ezen álláspont és az amerikai antitrösztjog megközelítése között, amely a kártérítést követelő felekre fontos, sőt elsődleges jogérvényesítési szerepet ruház (olyan mértékben, hogy a versenyügyek több mint 90 százalékát ők viszik „törvény elé”).²³ Noha az EU-ban a magánjogi jogérvényesítésnek nincs és nem is lehet olyan súlya, mint az Egyesült Államokban, a közpolitikai cél kifejezett megfogalmazása egy nagyon jelentős fejlemény, még akkor is, ha ez a gondolat már a sokkal korábban megjelent az Európai Bíróság gyakorlatában. Noha ez nem tükröződik vissza az ítéletben, Wahl főtanácsnok egészen annak deklarálásáig elment, hogy a magánjogi jogérvényesítés fő célja az elrettentés, és ehhez képest a reparációs (kompenzációs) funkció kizárólag másodlagos. Bár ez a megállapítás akár a főnnálló paradigma újragondolását is szükségessé tehetné, és akár büntető kártérítés bevezetését is indokolhatná, álláspontom szerint, a főtanácsnok ezen megállapítása nem teszi kérdésessé a magánjogi jogérvényesítés hagyományos civil jogi (kontinentális jogi) alapjait és azt az elvet, hogy a kártérítésnek nem az a célja, hogy a károsultat gazdagítsa, hanem csupán az, hogy kompenzálja az elszenvedett kárt. Ezzel szemben, a főtanácsnok fenti megállapítása azt juttatja kifejezésre, hogy annak a legfőbb oka, hogy az EU-jog számára a versenyjog érvényesítése tekintetében miért olyan fontos a polgári jogi felelősség, az az elrettentő hatás.

Az európai uniós versenyjog alkalmazása során, a kezdetektől fogva alapvető szerepe volt és van a nemzeti eljárási autonómiának, és ez egy teljesen természetes jelenség. A *Courage*- és a *Manfredi*-ügyben, vagyis a két első olyan ügyben, amely az európai uniós versenyjog magánjogi érvényesítése kapcsán az Európai Bírósághoz eljutott, a Bíróság fönntartotta ezt a rendszert, de hangsúlyozta, hogy az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elveinek érvényesülniük kell. A *Courage*-ügyben az angol jog „*in pari delicto*” elvét alkalmazhatatlannak találta az Európai Bíróság az európai uniós versenyjog érvényesítése tekintetében, és következtetését az EUMSZ 101. cikke tényleges érvényesülésével magyarázta. Ez az elv (leegyszerűsítve) azt mondja ki, hogy az azonos jogsértést elkövető felek (például, ha egy gyártó és egy viszonteladó versenyjogellenes forgalmazási megállapodást köt) nem követelhetnek egymástól kártérítést.

²³ (US) *Perma Life Mufflers, Inc. v. International Parts Corp.*, 392 U. S. 134, 147 (1968); *Hawaii v. Standard Oil Co.*, 405 U.S. 251, 262 (1972) (a Legfelsőbb Bíróság az amerikai antitrösztjogban alkalmazandó háromszoros kártérítés elve vonatkozásában kifejtette, hogy ezzel a pénzügyi ösztönzővel a jog a felperest „magánügyésszé” teszi: “[b]y offering potential litigants the prospect of a recovery in three times the amount of their damages, Congress encouraged these persons to serve as »private attorneys general«”); lásd még *Strong* [2012], *Udvary* [2013].

A *Kone*-ügyben az Európai Bíróság arra jutott, hogy az olyan vállalatok ügyfelei, amelyek nem voltak részei a kartellnek, kártérítést követelhetnek a kartell tagjaitól, amennyiben bizonyítani tudják, hogy a kartell miatt szenvedtek kárt, mivel a kartell hatást gyakorolt az abban részt nem vevő vállalkozások egyoldalú árazására. A Bíróság ebben az ügyben is evidenciaként kezelte, hogy az okozatiság kérdése a nemzeti jog hatókörébe tartozik, és az osztrák jog rendelkezéseit a tényleges érvényesülés elve alapján értékelte. Noha végül úgy találta, hogy az osztrák jog, amely nem engedte meg a kartellben részt nem vevő vállalatok ügyfeleinek azt, hogy kártérítést követeljenek a kartellező vállalatoktól, szembement az EU-jogi keretekkel, és ezért nem volt alkalmazható, ez a következtetés azon az elgondoláson alapult, hogy az osztrák jog sértette az EUMSZ 101. cikkének tényleges érvényesülését.²⁴ A *Vantaa kontra Skanska és társai* ügy előtti időszakban egy ítéletében sem állította azt a Bíróság, hogy az EUMSZ 101. cikke egységes és autonóm európai magánjogi szabályokat tartalmaz, és a nemzeti jog rendelkezéseinek kizárását minden esetben azzal magyarázta, hogy azok sértették a tényleges érvényesülés elvét.

Érdekes módon, míg a *Kone*-ügyben az okozatiság kérdését a nemzeti jog hatókörébe tartozó kérdésként kezelte a Bíróság, amelyet természetesen keretek közé foglal a tényleges érvényesülés elve,²⁵ a *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben ezt a Bíróság fogalmilag újra definiálta, amikor a *Kone*-ügyre úgy utalt, mint amely alátámasztja azt az elvet, hogy

- ♦ „bármely személy kártérítést igényelhet az őt ért kárért, amennyiben okozati összefüggés áll fenn az említett kár és valamely kartell vagy az EUMSZ 101. cikk által tiltott magatartás között”²⁶

Bíróságnak ezt a megállapítását Wahl főtanácsok indítványának azon megállapításával együtt kell olvasni, amely szerint a *Kone*-ügyben az Európai Bíróság nem foglalt állást a tekintetben, hogy vajon az okozatiság kérdése egy autonóm uniós jogi fogalom vagy a nemzeti jog hatókörébe tartozik (*Wahl* [2019] 43. pont.).

Bár az EU-jognak még hosszú utat kell megtennie, a *Vantaa kontra Skanska és társai* ügyben hozott ítélet a nemzeti eljárási autonómia alkonyát és az európai „magánversenyjog” hajnalát vetíti előre. Tekintettel arra, hogy az európai versenyjog mindig is az európai integráció úttörője volt, talán legfőbb ideje volt, hogy elinduljon ezen az úton...

²⁴ Case C-557/12. sz., *Kone AG, Otis GmbH, Schindler Aufzüge und Fahrtreppen GmbH, Schindler Liegenschaftsverwaltung GmbH, ThyssenKrupp Aufzüge GmbH kontra ÖBB-Infrastruktur AG* ügyben hozott ítélet, 32–34. pont.

²⁵ Uo. 32 pont [„Kétségtelen (...), hogy főszabály szerint az egyes tagállamok belső jogrendszerének feladata meghatározni az »okozati összefüggés« fogalmának alkalmazására vonatkozó szabályokat. A Bíróság (...) ítélkezési gyakorlatából következik azonban, hogy e nemzeti szabályoknak biztosítaniuk kell az uniós versenyjog teljes érvényesülését.”]

²⁶ Uo. 26. pont.

IRODALOM

- CAUFFMAN, C. [2019]: The EU Competition Law Notion “Undertaking” That Is Used To Determine Liability For Fines Is Also To Be Used When Determining The Entity That Is Liable For Damages. CPI EU News Presents (március), https://www.researchgate.net/publication/332106552_The_EU_Competition_Law_Notion_Undertaking_That_Is_Used_To_Determine_Liability_For_Fines_Is_Also_To_Be_Used_When_Determining_The_Entity_That_Is_Liable_For_Damages.
- EU [2003]: A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (EGT vonatkozású szöveg). Hivatalos Lap, L 1/1. január 4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0001&from=hu>.
- EU [2004]: 773/2004/EK rendelet a Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról, Hivatalos Lap, L 123, április 27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2004:123:FULL&from=HU>.
- EU [2014]: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról. Hivatalos Lap, L 349/1 december 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0104&from=HU>
- EU [2019a]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról. Hivatalos Lap, L 11. január 14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0001&from=HU>.
- EU [2019b]: C-724/17. sz., *Vantaan kaupunki kontra Skanska Industrial Solutions Oy, NCC Industry Oy, Asphaltmix Oy Skanska* ügyben hozott ítélet, EU:C:2019:100, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-724/17#>.
- GALETTA, D.-U. [2010]: Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? Springer.
- KERSTING, C. [2019]: Private Law Liability of the Undertaking Pursuant to Art. 101 TFEU. *Wirtschaft und Wettbewerb (WuW)*, 290. <https://ssrn.com/abstract=3439973>.
- KOMNINOS, A. P. [2006]: Decentralisation and application of EC competition law by national courts and arbitrators: the awakening of EC private antitrust enforcement. *Dolto-ri tézisek*, European University Institute, Firenze, szeptember, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/6908>.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2006]: *Kartelljogi kézikönyv*. HVG-Orac, Budapest.
- RODGER, B. J.–SOUSA FERRO, M.–MARCOS, F. (szerk.) [2018]: *The EU Antitrust Damages Directive: Transposition in the Member States*. Oxford University Press, Oxford.
- RUSU, C. S. [2019]: Case C-724/17 *Vantaan Kaupunki v. SIS, NCC & Asphaltmix: The Journey or the Destination?* Radboud University, <https://www.ru.nl/law/research/radboud-economic-law-conference/radboud-economic-law-blog/2019/case-724-17-vantaan-kaupunki-sis-ncc-asphaltmix/>.
- STRONG, S. [2012]: Regulatory litigation in the European Union: does the U.S. class action have a new analogue? *Notre Dame Law Review*, Vol. 88. No. 2. 899–971. o. <https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1124&context=ndlr>.

-
- UDVÁRY SÁNDOR [2013]: The advantages and disadvantages of class action. *Iustum Aequum Salutare*, Vol. 9. No. 1. 67–82. o.
- WAHL, N. [2019]: Nils Wahl Főtanácsnok indítványa a C-724/17. sz. ügy Vantaan kaupunki kontra Skanska Industrial Solutions Oy NCC Industry Oy Asphaltmix Oy. EU:C:2019:100. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CC0724&from=GA>.

LÁTSZÓLAGOS DICHOTÓMIA?

Versenykorlátozó cél és hatás vizsgálata az uniós versenyjogban, különös tekintettel a *Budapest Bank* ügyre

Tanulmányunkban megvizsgáljuk az uniós versenyjognak a versenykorlátozó megállapodások tilalmát kimondó rendelkezését, azon belül a versenykorlátozó cél és a hatás fogalmak közötti kapcsolatot, különös tekintettel azok egymáshoz viszonyított „határait”. Áttekintjük a cél és a hatás fogalmak fejlődését az uniós joggyakorlatban, valamint egy rövid tengerentúli kitekintés keretében az Egyesült Államok antitröszt jogi fogalmainak egymáshoz való viszonyát. Részletesen tárgyaljuk a *Budapest Bank* ügyben Bobek főtanácsnok által előterjesztett főtanácsnoki indítványt is, s az általa javasolt kétlépcsős cél-elemzés tesztjét, majd összevetve azt az amerikai tapasztalatokkal, levonjuk a cél–hatás dichotómia látszólagosságára vonatkozó kérdéssel kapcsolatos következtetéseinket.

BEVEZETÉS

Az uniós versenyjog – az amerikaihoz hasonlóan – állandóságra vagy legalábbis időtálló szabályozásra törekszik. Az EU versenypolitikájának központi részét képező, a tagállamok közötti kereskedelem ellen ható versenykorlátozó megállapodásokat¹ tiltó anyagi jogi szabály például már az 1957-es Római Szerződésben is szerepelt, a Lisszaboni Szerződés óta pedig az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 101. cikkében szerepel e rendelkezés, lényegében változatlan szöveggel (Tóth [2018] 60. o., Szilágyi [2007] 146–147.). Az EUMSZ 101. cikk 1. bekezdése egy generálklauzula, azokat a megállapodásokat és összehangolt magatartásokat tiltja, amelyek céljukban vagy hatásukban versenysértők.

- ♦ „A belső piacon összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása ...” (EUMSZ 101. cikk 1. bekezdés.)

A jogszabály szövegét olvasva szinte automatikusan merül fel a kérdés: mit jelent a versenykorlátozó cél és hatás fogalma, és mi a kettő között a különbség? Az EUMSZ

¹ Az egyértelműség kedvéért a jelen tanulmányban a „megállapodás” szót egyaránt használjuk a megállapodásokra és az összehangolt magatartásokra is.

generálklauzuláiban foglalt általános szabályok révén a versenyjog képes az állandó adaptációra – e szabályozási mód sajátossága azonban, hogy a fenti kérdést önmagában nem válaszolja meg. A cél és hatás fogalmának értelmezésére az EUMSZ 267. cikk *a*) pontja alapján az Európai Unió Bírósága (EUB vagy Bíróság) rendelkezik kizárólagos hatáskörrel.

A cél és a hatás közötti viszony alternatív jellegét is az Európai Unió Bírósága mondta ki első ízben,² majd a következetes bírósági gyakorlat eredményeként kristályosodott ki a tétel, amely szerint, ha egy megállapodás versenykorlátozó célja bizonyított, akkor már nem szükséges a versenykorlátozó hatását is kimutatni,³ mivel e hatás nyilvánvaló, és így a megállapodás *prima facie* jogsértésre vezet.⁴ A megállapodás céljának vizsgálata tehát különbözik a megállapodás hatásainak elemzésétől (*Ibáñez Colomo–Lamadrid* [2016] 16. o.).

Ugyanakkor a cél és hatás egyértelműnek látszó dichotómiáját, a két fogalom relatíve szigorú elválasztását az Európai Unió Bírósága utóbbi évtizedben hozott döntései a korábbi distinkcióhoz képest kissé összemosták. Kérdéssé vált, mennyiben kell a megállapodások gazdasági hátterét és tényleges vagy potenciális gazdasági hatásait vizsgálni ahhoz, hogy versenykorlátozó céljuk megállapítható legyen. A Bíróság újabb gyakorlata a versenykorlátozó célú megállapodások körének bővítése felé mutatott (*Whish–Bailey* [2018] 125. o.), ami felvetette annak veszélyét, hogy a Bizottság, illetve a tagállami versenyhatóságok olyan tényállásokban is cél szerinti jogsértést állapítsanak meg, amelyekben akár részletes hatáselemzés is megkövetelhető – és indokolható – lenne.

E helyzet tisztázására vonatkozó szándék érhető tetten a Michal Bobek főtanácsnok által a *Budapest Bank* ügyben⁵ előterjesztett főtanácsnoki indítványban (a továbbiakban Főtanácsnoki indítvány). A főtanácsnok kétlépcsős tesztje szintetizálni igyekszik azt, hogy a cél szerinti jogsértések elbírálásakor milyen elemeket és milyen sorrendben kell a versenyhatóságoknak és a felülvizsgálatot végző bíróságoknak figyelembe venniük.

A jelen tanulmányban azt kíséreljük meg bemutatni, hogy a Bobek főtanácsnok indítványában felvázolt célelemzés tesztje nem állítja vissza a cél és hatás fogalmak szigorú dichotómiáját, hanem sokkal inkább egy olyan megközelítés felé mozdul el, amelyben a cél és hatás fogalmi egy kontinuum két végpontjának tekinthetők.

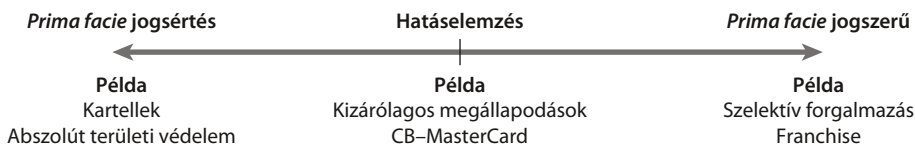
² C-56/65. sz. ügy, *Société Technique Minière (L.T.M.) kontra Maschinenbau Ulm GmbH*, EU:C:1966:38, 249.

³ Vö. C-345/14. sz. ügy, *Maxima Latvija kontra Konkurences padome*, EU:C:2015:784, 17. pont; C-32/11. sz. ügy, *Allianz Hungária Biztosító és mások kontra Gazdasági Versenyhivatal*, ECLI:EU:C:2013:160, 34. pont.

⁴ Vö. *Ibáñez Colomo* [2019] 3. o., amely a kartell tényállásokat *prima facie* jogsértéseknek minősíti.

⁵ C-228/18. sz. ügy, *Budapest Bank és mások kontra Gazdasági Versenyhivatal*, Michal Bobek főtanácsnok indítványa ECLI:EU:C:2019:678. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=2B79EA1362C3AC6C927F4B05C46B5EAA?text=&docid=217497&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=501796>, az ügyben még nem született ítélet.

E vizsgálati modellben a két végpont között ugyanakkor egy olyan szakasz található, mely a célelemzéstől a hatásteszt felé haladva egy köztes kategóriát képvisel, amelyben a versenyhatóságok és bíróságok döntésétől függ majd, milyen mértékű közgazdaságtani elemzést végeznek el. Ezt a kontinuumot az alábbi ábra szemlélteti.



Forrás: Ibáñez Colomo [2019] 3. o. (saját fordítás).

E kiterjedt diszkréció nemcsak, hogy a korábbinál is jobban megköveteli a jövőben az ügyfelet megillető garanciák tiszteletben tartását a versenyfelügyeleti eljárások és a hatósági döntések felülvizsgálata során, hanem álláspontunk szerint néhány rokonjegyet is mutat az Egyesült Államok antitrösztjogában kialakult gyakorlattal, felfogással.

Bár az Egyesült Államok versenyjoga az egységes szabályozás talaján állt a kezdetektől, a jogsértéseknek a bírói gyakorlatban kialakult – üzleti racionalitás által életre hívott – *per se* jogellenesség és az ésszerűségi elv (*rule of reason*) szerinti kategorizálása első ránézésre szintén dichotómiára emlékeztethet. Ez az első benyomás azonban csak látszólagos, és nemcsak az amerikai szakirodalomban általánosan tárgyalt gyors pillantás (*quick look*) tesztnek a *rule of reason* elvtől való elkülönítés miatt, hanem azért is, mert maga a *rule of reason* egyáltalán nem jelöl ki egyértelmű határokat a jogi és közgazdasági elemzés mélységére és szigorára vonatkozó követelményekre vonatkozóan (*Markham* [2012] 594. o.).

Tanulmányunkban amellet érvelünk tehát, hogy a Főtanácsnoki indítvány által felvázolt kétlépcsős célelemzés és az Egyesült Államok esetjogában kidolgozott rezsim között néhány jelentős hasonlóság fedezhető fel, amelyek tanulságul szolgálhatnak az uniós versenyjogi szabályok jövőbeli alkalmazására nézve.

A CÉL SZERINTI VERSENYKORLÁTOZÁSOK MEGÍTÉLÉSÉNEK VÁLTOZÁSA AZ UNIÓS JOGBAN

Habár az EUMSZ 101. cikk 1. bekezdésének normaszövege a kezdetektől fogva változatlan, a versenykorlátozó cél, illetve hatás közötti kapcsolat – a „vagy” kötőszó használata – már az integráció korai éveiben kérdéseket vetett fel, és a Bíróság már 1966-ban – az *LTM* ügyben⁶ – kimondta, hogy a „vagy” kötőszó használata azt jelenti, hogy nem együttes, hanem alternatív követelményekről van szó.

⁶ C-56/65. sz. ügy, 249. o.

Az esetjog több lényeges megállapítással is gazdagodott az évtizedek során, amelyek a céljuk szerint versenykorlátozó megállapodások fogalmát kísérelték meg behatárolni. Tárgyuk szerint e megállapításokat három csoportba sorolhatjuk, az általánostól az egyedi körülmények értékelése felé haladva. Az első csoportban azon elvi jelleggel kimondott bírói tételek találhatók, amelyek a versenykorlátozó cél fogalmát mint a vizsgálódás tárgyát próbálták megragadni. A második csoportban a vizsgálat szempontjaira és mélységére, tehát a cél szerinti versenykorlátozás elemzési metódusára vonatkozó releváns esetjog kap helyet. A harmadik csoport azokat a konkrét tényállásokat tartalmazza, amelyek az uniós bírósági gyakorlatban cél szerinti versenykorlátozásnak minősülnek. Röviden összefoglalva tehát a bírói megállapítások egyes csoportjai a következő kérdésekre adnak választ:

1. csoport: Mit jelent a versenykorlátozó cél fogalma?
2. csoport: Mit szükséges vizsgálni a versenykorlátozó cél megállapításához?
3. csoport: Melyek a biztosan versenykorlátozó célú megállapodások?

Természetesen a csoportokba sorolt megállapítások tartalmilag egymással szoros összefüggésben állnak, nem különíthetők el minden esetben, hiszen sokszor előfordul, hogy egy, a 3. csoportba tartozó tényállás esetében a Bíróság a cél általános értelmezésére és a vizsgálandó szempontokra vonatkozóan is kimondott elvi jelentőségű tételeket. Továbbá a csoportok részletes szemügyre vétele során az is kiderül, hogy az 1. és a 3. csoport nagyban támaszkodik a vizsgálati módszertan és vizsgálati mélység meghatározására, azaz a megállapítások második csoportjára.

Abban viszonylag kevés mozgásteret hagy a Bíróság és az Európai Unió Törvényszéke (továbbiakban: Törvényszék) gyakorlata, hogy a versenykorlátozó cél fogalma miként értelmezhető. A megállapodások a Bíróság szerint abban az esetben versenykorlátozó célúak, ha

- ♦ „már természetüknél fogva úgy tekinthetők, hogy károsak a rendes verseny megfelelő működésére.”⁷

A megállapodásnak tehát a saját jellege az, amelyről bizonyítania kell a versenyhatóságnak, hogy versenykorlátozásra irányul. A megállapodás természete elsősorban nem a felek szubjektív szándékától függ – bár indokolt mértékben ez is figyelembe vehető –, hanem egy objektív tényező, amelyet a kontextus figyelembevételével kell vizsgálni.⁸

⁷ C-209/07. sz. ügy, *Competition Authority kontra Beef Industry Development Society Ltd and Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd.* [2008] EBHT I-08637, 17. pont; C-8/08. sz. ügy, *T-Mobile Netherlands és mások kontra Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit* [2009] EBHT I-04529, 29. pont; C-226/11. sz. ügy, *Expedia Inc. kontra Autorité de la concurrence és mások*, EU:C:2012:795, 36. pont; C-67/13. sz. ügy, *Groupement des Cartes Bancaires kontra Bizottság*, EU:C:2014:2204, 50. pont.

⁸ C-32/11. sz. ügy, 36–37. pont; C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P, C-519/06 P. sz. egyesített ügyek, *GlaxoSmithKline Services Unlimited kontra Bizottság*, EU:C:2009:610, 58. pont.

A megállapítások 3. csoportjába tartoznak azon versenykorlátozó magatartások, amelyeket *Whish–Bailey* [2018] az úgynevezett céldobozba (*object box*) sorol (13. o.). E megállapodások versenykorlátozó célja többnyire egyértelműen megállapítható, és

- ◆ „úgy tekinthetők, hogy jellegüknél fogva annyira valószínűleg negatív hatásokkal járnak különösen az áruk és szolgáltatások árára, mennyiségére vagy minőségére, hogy úgy tekinthető, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének alkalmazásában szükségtelen bizonyítani a piacra gyakorolt tényleges hatásait.”⁹

A gyakorlat alapján versenykorlátozó célú például

- a horizontális árrögzítés,¹⁰
- a piacfelosztás,¹¹
- a más tagállamba irányuló exportkorlátozás,¹²
- a kibocsátás és a kapacitások korlátozása,¹³
- a versenytársak közötti információcsere¹⁴ vagy
- a vertikális árrögzítés.¹⁵

Bailey és Whish ugyanakkor maguk is elismerik, hogy az céldoboz tartalma nem határozható meg teljes pontossággal, illetve a céldobozban lévő jogsértések köre a piac – és az annak fejlődését lekövető/alakító jogsértéstípusok – változása által tovább bővíthet.¹⁶ Bizonyos esetekben a vállalkozások magatartása látszólag a súlyosabb kategória szerint minősülhetne, azonban az eset körülményei miatt végül mégsem állapítható meg a cél szerinti jogsértés. A megállapodások háttérének vizsgálata tehát minden egyes ügyben indokolt (*Whish–Bailey* [2015] 131–132. o.)

Az 1. és 3. csoportba tartozó bírósági gyakorlat egyértelműen kapcsolatban áll az a problémával, hogy milyen módon kell a célelemzést lefolytatni, ideértve a vizsgálat körét, a vizsgálat folyamatát és mélységét. E probléma feloldásának elsődleges célja az, hogy a jogalkalmazó a célelemzést és a hatáselemzést el tudja határolni egymástól. A sokat idézett *LTM* ügyben a Bíróság megállapította, hogy a megállapodás célját – tehát azt, amire a megállapodás irányul – kell elsőként megvizsgálni, vala-

⁹ C-345/14. sz. ügy, 22. pont.

¹⁰ C-345/14. sz. ügy, 19. pont; C-67/13. sz. ügy, 51. pont; T-374/94. sz. ügy, *European Night Services és mások kontra Bizottság* [1998] EBHT II-03141, 136. pont

¹¹ T-374/94. sz. ügy, 136. pont

¹² *Ibid.*

¹³ C-209/07. sz. ügy.

¹⁴ C-8/08. sz. ügy.

¹⁵ C-243/83. sz. ügy, *SA Binon & Cie v SA Agence et messageries de la presse* [1985] EBHT 02015.

¹⁶ Érdekességként megjegyezzük, hogy *Whish* [2010] az idézett könyv hatodik kiadásában még a folyamatosan finomhangolt, szűkített tartalmú céldoboz mellett foglalt állást: „Az olyan ügyek, mint a Visa International, az Erauw-Jacquery, a Javico és a GlaxoSmithKline, jelzik, hogy a fentiek szerinti céldobozban használt, tág meghatározások időről időre finomítást igényelnek, hogy a »cél« kategóriából kizárásra kerüljön néhány olyan megállapodás, amely a többinél kevésbé egyértelműen versenykorlátozó jellegű.” (*Whish* [2010] 120. o.)

mint azon gazdasági és jogi összefüggéseket, amelyekbe a megállapodás illeszkedik.¹⁷ Ha a megállapodás rendelkezéseinek elemzése nem tár fel a verseny tekintetében elegendő károsági fokot, akkor meg kell vizsgálni a megállapodás hatásait, vagyis azt, hogy a verseny működése érezhetően akadályozva, korlátozva volt, vagy torzult.¹⁸

A *BIDS* ügyben a Bíróság a fentiek alkalmazásával állapította meg, hogy a *Beef Industry Development Society* (BIDS) tagjai által kidolgozott, az ír marhafeldolgozás kapacitásának 25 százalékos csökkentését előíró rendelkezések, illetve a versenytársak piacról történő kilépését ösztönző más intézkedések céljuk szerint korlátozták a versenyt.¹⁹ A Bíróság szerint a BIDS jogsértése abban az esetben is fennáll, ha az eljárás alá vont vállalkozások „a versenyt korlátozó bármilyen szubjektív szándék nélkül, valamely ágazati válság hatásainak orvoslása érdekében” vagy más jogszerű célokat is követve cselekedtek. Mindemellett a Bíróság a BIDS azon érvét sem fogadta el, amely arra vonatkozott, hogy a cél szerinti megállapodásokat leszűkítően kellene értelmezni,²⁰ ami részben előre vetítette a későbbi évek joggyakorlatát.

A *T-Mobile Netherlands* ügyben a Bíróság lépést tett a versenykorlátozó cél értelmezésének bővítése felé. Az alapügy háttere, hogy a holland mobilszolgáltatók egyeztetéseket folytattak az előfizetői szerződések után járó kereskedői jutalékok mértékére vonatkozóan, és bizalmas információkat osztottak meg egymással. A Bíróság a BIDS és a korábbi releváns esetjog ismertetése mellett azt is kimondta, hogy az olyan összehangolt magatartás esetén, mint amilyen az információcsere is, nem szükséges hatástesztet lefolytatni, „a versenykorlátozó cél fennállásához elegendő, ha az összehangolt magatartás alkalmas arra, hogy kedvezőtlen hatással legyen a versenyre”. A Bíróság megítélése szerint e kedvezőtlen hatást alátámasztja, ha a szóban forgó összehangolt magatartás a jogi és gazdasági összefüggéseit is figyelembe véve ténylegesen képes arra, hogy korlátozza a versenyt.²¹

Néhány évvel később, a magyar vonatkozású *Allianz* ügyben a Bíróságnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy az autójavítási feladatokat is ellátó autókereskedőket tömörítő magyar Gépjármű-Márkakereskedők Országos Szövetsége (GÉMOSZ) és az eljárás alá vont biztosítótársaságok közötti bizonyos vertikális megállapodások céljuk szerint versenykorlátozó-e. A Bíróság a BIDS és *T-Mobile* ügyekhez hasonlóan egy bővített értelmezést fogadott el. Megismételve az *LTM* ügyben már korábban megapozott bírói tételt, az eljáró tanács ki is egészítette azt a követelménnyel, hogy

- ♦ „a szóban forgó jogi és gazdasági környezet értékelésének keretében figyelembe kell venni továbbá az érintett termékek vagy szolgáltatások jellegét, valamint az érintett piac vagy piacok működésének és szerkezetének tényleges feltételeit.”²²

¹⁷ C-56/65. sz. ügy, i. m. 249. o.; lásd még C-96-102/82., C-104/82., C-105/82., C-108/82., C-110/82. sz. egyesített ügyek, *IAZ International Belgium és társai kontra Bizottság* [1983] EBHT 03369, 35. pont.

¹⁸ C-56/65. sz. ügy, i. m. 249. o.; C-209/07. sz. ügy, i. m. 15. pont.

¹⁹ C-209/07. sz. ügy, i. m. 40. pont.

²⁰ C-209/07. sz. ügy, i. m. 21–23. pont.

²¹ C-8/08. sz. ügy, i. m. 31. pont.

²² C-32/11. sz. ügy, i. m. 36. pont.

A Bíróság kifejtette továbbá, hogy az összes érintett piacra, tehát a járműjavítás és a gépjármű-biztosítás piacára gyakorolt hatásokat is figyelembe kell venni, és eszerint kell értékelni a megállapodás célját.²³

Az *Allianz* ügyben hozott ítélet idézett része merőben új tényezőket ismert el a célelemzés részeként (Nagy [2016] 177. o.). A lefolytatandó vizsgálat Bíróság által felsorolt tárgykörei – az érintett termékek és szolgáltatások, az érintett piac, illetve annak szerkezete – az ítéletet megelőzően csupán olyan ügyekben fordultak elő, amelyek a hatásvizsgálat elvégzéséhez kapcsolódtak.²⁴ Ennek alapján úgy tűnhetett, hogy az ítélet összemosta a cél és a hatás elemzésére vonatkozó szabályokat (uo. 186. o.), ezzel pedig a jogalkalmazás kiszámíthatóságát is kétségessé tette.

A cél szerinti versenykorlátozások ugyanis segítenek abban, hogy az egyes piaci szereplők az általuk követendő magatartást meghatározhassák; a legsúlyosabb korlátozások tehát egyfajta abszolút és egyértelmű tiltólistaként szolgálnak. Ezzel szemben az *Allianz* ügyben a Bíróság egyes meglátások szerint egy olyan magatartást értelmezett cél szerint minősülőnek, amely a közgazdasági-versenyjogi tapasztalat szerint általában kedvezőbb megítélés alá tartozó vertikális megállapodás volt, másrészt pedig a jogsértést arra tekintettel bírálta el automatikusan a súlyosabb kategória szerint, hogy az a tagállami biztosításra (!) vonatkozó szabályokba ütközött (Komossa [2013] 418–419. o.). A Bíróság által kimondottak fényében a magyarországi Kúria megállapította, hogy a szóban forgó megállapodás célja szerint minősül jogsértőnek.²⁵ Úgy tűnt tehát, hogy a céldoboz tartalma ebben az esetben egy korántsem egyértelmű tényállással bővült.

A Bíróság az *Allianz* ügyben kidolgozott tételeket a *Cartes Bancaires* ügyben is alkalmazta. A Bizottság a franciaországi kártyás fizetési rendszert működtető pénzintézetek által kidolgozott megállapodásokat, amelyek többek között a kártyaelfogadó és kártyakibocsátó pénzintézetek által viselt terhek kiegyenlítését, a kibocsátási és elfogadási tevékenységek kialakítását és a „potyautas-jelenség” felszámolását irányozták elő, céljuk szerint versenykorlátozóknak minősítette. A Törvényszék a Bizottság értelmezését elfogadva helybenhagyta a döntést.²⁶ Az elsőfokú eljárásban elfogadott érvelés szerint az eljárás alá vont vállalkozások magatartása a BIDS tagjaiéhoz volt hasonlítható, mert a megállapodások alapvetően a kapacitások korlátozására és a piac természetes fejlődésének akadályozására irányultak.²⁷

²³ C-32/11. sz. ügy, i. m. 42. pont.

²⁴ Lásd például C-238/05. sz. ügy, *Asnef-Equifax és mások kontra Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc)*, EU:C:2006:734, 49. pont. A Bíróság az *Allianz*-ítéletben ugyan hivatkozik az *Expedia*-ítélet (C 226/11. sz. ügy, *Expedia Inc. kontra Autorité de la concurrence és társai*; ECLI:EU:C:2012:795) 21. pontjára is mint precedensre, de az idézett bekezdés nem a célelemzés módszertanával, hanem a csekély jelentőségű (*de minimis*) kartellek piacon érzékelhető hatásainak vizsgálatával foglalkozik.

²⁵ A Kúria Kfv.II.37.268/2013/8. számú ítélete.

²⁶ T-491/07. sz. ügy, *Groupement des Cartes Bancaires kontra Bizottság*, EU:T:2012:633.

²⁷ T-491/07. sz. ügy, i. m. 197–198. pont.

A Bíróság a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, és a Törvényszéket új eljárásra utasította. Álláspontja szerint a cél szerinti versenykorlátozásokat – szemben az *Allianz* ügyben sugalltakkal – megszorítóan kell értelmezni, és csak olyan tényállásokra lehet megállapítani, amelyek elegendő károssági fokot mutatnak a verseny torzítása tekintetében ahhoz, hogy hatásaikat ne legyen szükséges megvizsgálni.²⁸ A Bíróság álláspontja szerint a Törvényszék az eljárás alá vont vállalkozások által elfogadott megállapodás céljának elemzése kapcsán a konkrét ügyben nem vette figyelembe a gazdasági és jogi összefüggésekhez tartozó valamennyi releváns elemet, amelybe a megállapodás illeszkedett. A Törvényszéknek vizsgálnia kellett volna például a szóban forgó szolgáltatások jellegét, valamint a piacok működésének és szerkezetének tényleges feltételeit.²⁹ Az *Allianz* ügyhöz hasonlóan a Törvényszéknek különösen vizsgálnia kellett volna valamennyi érintett és kapcsolódó, de elkülönülő piac közötti kölcsönhatásokat.³⁰ Az eset a Bíróság szerint egyáltalán nem volt rokonítható a *BIDS*-üggyel, ugyanis míg a *BIDS* tagjainak célja a versenytársak kilépésének elősegítése, a kapacitások csökkentése és végső soron a piac szerkezetének módosítása volt, addig a *Cartes Bancaires* ügyben – a tényállás eltérésein túl – hasonló célokat vagy a *BIDS* ügyben érintett megállapodáshoz hasonló károssági fokot a Törvényszék nem igazolt.³¹

Bár a *Cartes Bancaires* ügyben a Bíróság megállapította, hogy a célelemzéshez szükséges a két- vagy többoldalú piacok közötti kölcsönhatások elemzése, a későbbi esetek fényében továbbra is bizonytalannak tűnik az, hogy a gazdasági és jogi háttérét milyen mélységben szükséges vizsgálni a versenykorlátozó cél megállapításához.

Erre az egyik jó példa a *Maxima Latvija* ügy. A Maxima Latvija egy lett szupermarket-hálózat, amely bevásárlóközpontoktól vett bérbe helyiségeket. A Bíróságnak előzetes döntéshozatal keretében kellett arra választ adnia, hogy cél szerinti versenykorlátozást valósít-e meg az a szerződés, amely lehetővé teszi, hogy egy bevásárlóközpontban található szupermarket bérletére vonatkozó üzlethelyiség-bérleti szerződés olyan kikötést tartalmazzon, amely feljogosítja a bérlőt – a Maxima Latviját – arra, hogy tiltakozzon az e bevásárlóközpontban található kereskedelmi helyiségeknek a bérbeadó által más bérlők számára történő bérbeadása ellen. Az ügy összes iratának átvizsgálását és a gazdasági háttér elemzését követően a Bíróság arra jutott, hogy a bérleti szerződések nem tárnak fel elegendő károssági fokot a versenyre nézve ahhoz, hogy céljuk szerint versenykorlátozónak lehessen minősíteni őket, még akkor sem, ha a megállapodások potenciálisan korlátozhatják a Maxima Latvija versenytársait abban, hogy egyes bevásárlóközpontokba bejussanak.³²

A *Toshiba* ügyben, amelynek tárgya a hálózati transzformátorok piacát érintő kartell volt, a Bíróság egy felületesebb jellegű vizsgálattal is megelegedett. A Toshiba

²⁸ C-67/13. sz. ügy, i. m. 52. pont.

²⁹ Uo. 78. pont.

³⁰ Uo. 79. pont.

³¹ Uo. 83–86. pont.

³² C-345/14. sz. ügy, i. m. 15–24. pont.

azzal érvelt a fellebbezési kérelmében, hogy a Törvényszék tévesen minősítette a piacot felosztó, egymás piacait „tiszteletben tartó” európai és japán kartellezők között fennálló *gentlemen’s agreementet* cél szerinti versenykorlátozásként, mert nem vizsgálta meg, hogy a japán gyártók számára a közösségi piacokon való megjelenés gazdaságilag életképes stratégiát jelentett volna-e. A Toshiba szerint a Törvényszék nem értékelte kellőképpen a piaci belépés akadályait, mivel azok valójában leküzdhetetlenek voltak, és emiatt az európai és japán gyártók nem is lehettek egymásnak versenytársai.³³

A Bíróság ebben az ügyben sem fogalmazott meg konkrétumokat arra nézve, hogy mi a gazdasági háttér vizsgálatának elfogadható mértéke. Csupán annyit állapított meg, hogy

- ◆ „a magatartás gazdasági és jogi összefüggéseinek elemzése [...] arra korlátozódhat, ami feltétlenül szükségesnek bizonyul a cél általi versenykorlátozás fennállásának megállapításához.”³⁴

A Bíróság magát a *gentlemen’s agreementet* elégséges bizonyítéknak tekintette annak valószínűsítéséhez, hogy az európai és a japán gyártók között a versenyhelyzet fennállt.³⁵

A *Hoffmann-La Roche és Novartis* ügy³⁶ az céldoboz újabb kibővítését jelentette a releváns gazdasági háttér vizsgálata alapján. A két gyógyszerforgalmazó cég mindegyike olyan, azonos gyártó által kifejlesztett gyógyszereket (Lucentis és Avastin) értékesített az uniós piacon, amelyek azonos technológián alapuló hatóanyagokat tartalmaztak, viszont eltérő területeken – onkológia és szemészet – alkalmazták őket. A szemészeti betegségek kezelése terén egyébként minden szempontból egyenértékű gyógyszerek³⁷ vonatkozásában a vállalkozások piacfelosztásra irányuló megállapodást kötöttek, amelynek célja az volt, hogy az olaszországi piacon onkológiai indikációban engedélyezett, azonban a terápiás javallattól eltérően (*off-label*) szemészeti célokra is használt³⁸ Avastin káros szemészeti hatásaira vonatkozó hamis híreket és véleményeket terjeszsenek el. A Bíróság szerint e megállapodás célja szerint versenykorlátozó volt, mert

- ◆ „a gyógyszer piacának jellegzetességeit figyelembe véve ilyen esetben előre látható, hogy az ilyen információk terjesztése arra ösztönzi az orvosokat, hogy lemondjanak e gyógyszer felírásáról, ezáltal az ilyen típusú felhasználás iránti kereslet tervezett csökkenését eredményezve. Másfelől a megtévesztő információknak [...] az egészségügyi szakem-

³³ C-373/14 P. sz. ügy, *Toshiba Corporation kontra Bizottság*, EU:C:2016:26, 30-31. pont.

³⁴ Uo. 29. pont.

³⁵ Uo. 33. pont.

³⁶ C-179/16. sz. ügy, *F. Hoffmann-La Roche Ltd és mások kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, EU:C:2018:25, 93. pont.

³⁷ Uo. 32. pont.

³⁸ Az olasz jogszabályok alapján – amelyek akkor tették lehetővé valamely gyógyszer terápiás javallattól eltérő felhasználásának megtérítését, ha nem volt olyan hatékony kezelési alternatíva, amelyet az érintett betegség kezelésére engedélyeztek – az olasz gyógyszerhatóság az exszudatív makulopátiás betegségek kezelését illetően egy ötéves időszakra felvette az Avastin felhasználását a megtéríthető gyógyszerek jegyzékére (uo. 28. és 31. pont).

berek és a nyilvánosság részére történő továbbítása [...] a gyógyszeripari kérdésekkel kapcsolatos uniós szabályozás olyan megsértésének minősül, amelynek alapján szankcióknak lehet helye. [...] Így a megállapodás] a verseny tekintetében elegendő károssági fokot mutat ahhoz, hogy feleslegessé váljék a hatásainak vizsgálata.”³⁹

E döntés több szempontból is ellentmondásosnak tekinthető. Fontos kritika vele kapcsolatban, hogy a versenytársak között bármely megtevesztő információ terjesztésére vonatkozó megállapodásokat versenyjogi szempontból automatikusan jogsértőnek bélyegzi, miközben egyrésztől hanyagolja a konkrét hatások vizsgálatát, másrésztől pedig egyéb jogterületek, így például a fogyasztóvédelmi szabályok körébe tartozó tényállásokat von az versenyeljárás középpontjába (lásd bővebben Nagy [2019] 6–8. o.).

Az ellenérték fejében korlátozó megállapodások (*pay-for-delay*) abból a szempontból kerülnek a célelemzés homlokterébe, hogy a *Cartes Bancaires*-ítéletet követően mind a gyakorlat, mind pedig az elmélet oldalán felmerült a kérdés, mi lesz ezek további megítélése (Gallasch [2015]), Dömötörfy [2015]). A *pay-for-delay* ügyek a gyógyszeriparban⁴⁰ az innovatív gyógyszergyártó (szabadalom jogosultja) által a potenciálisan szabadalmát sértő, piacra lépni szándékozó vagy vele szabadalmi jogvitában álló generikusnak juttatott anyagi természetű juttatás, amelynek fejében a generikus meghatározott ideig vállalja, hogy (egy adott) piactól távol marad termékével.⁴¹ A *pay-for-delay* jövőjével kapcsolatos heves vitákhoz további adalékként szolgált az eltérő amerikai bírósági gyakorlat. Az *Actavis* ügyben az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága ugyanis kimondta, hogy a *pay-for-delay* megállapodások nem *per se* jogellenesek, így *rule of reason* vizsgálat tárgyát kell képezniük.⁴²

Az *Actavis*-ítélettel nagyjából egy időben a Törvényszék először a *Lundbeck*, majd a *Servier* ügyben kimondta, hogy a *pay-for-delay* megállapodások cél szerinti versenykorlátozó megállapodásnak minősülnek.⁴³ A hivatkozott ügyekben a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a *pay-for-delay* megállapodások a piacfelosztó és kibocsátáskorlátozó megállapodásokhoz hasonlítanak, amelyek a legsúlyosabb cél szerinti versenykorlátozások közé tartoznak.⁴⁴ A Törvényszék értékelését a potenciális verseny léte alapozta meg az innovatív gyógyszergyártó és a generikus között.⁴⁵

³⁹ Uo. 94. pont.

⁴⁰ A *pay-for-delay* ügyek tipikusan a gyógyszeriparban jellemzők (Hovenkamp [2014] 14. o., Hemphill [2010]). Bár ezt a kérdést az *Actavis* ügyben különvéleményt megfogalmazó bírák (Roberts, C. J., dissenting 570 U. S. (2013) Ftc v. Actavis, Inc. Supreme Court of the United States No. 12-416 Chief Justice Roberts–Justice Scalia–Justice Thomas) máshogy értelmezik, a megállapodások különböző sajátosságai miatt e tanulmány a fenti álláspontot veszi elfogadottnak.

⁴¹ Az, hogy mi számít értékátruházásnak, vitatott és komoly érdeklődés középpontjában lévő kérdés mind a joggyakorlat, mind a jogirodalom számára. Jelen tanulmány a kérdés tárgyalására nem tér ki.

⁴² FTC v. Actavis, Inc., 133 S. Ct. 2223, 2229 (2013).

⁴³ T-472/13. sz. ügy, H. Lundbeck A/S és Lundbeck Ltd kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:T:2016:449; T-691/14. sz. ügy, Servier SAS és mások kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:T:2018:922

⁴⁴ T-472/13. sz. ügy, 1948. pont.

⁴⁵ T-472/13. sz. ügy, 171. és 191. pont.

Amennyiben a potenciális verseny megállapítható, az ilyen típusú megállapodások úgy tekinthetők, mint amelyek gazdasági és jogi háttérüknél fogva⁴⁶ elegendő károsági fokot mutatnak a verseny tekintetében ahhoz, hogy cél szerinti versenykorlátozásnak legyenek nyilváníthatók.⁴⁷

Láthatóan az uniós joggyakorlat mindenképpen megköveteli, hogy a versenyhatóságok és a bíróságok figyelembe vegyék a gazdasági környezetet a versenykorlátozó cél vizsgálatakor. A Bíróság ezt az elvet már az *LTM* ügyben kidolgozta, azóta pedig töretlenül alkalmazza. Mindazonáltal esetről esetre érve különbözik a megítélése annak, hogy meddig terjed ezen elemzés, illetve mikor szükséges azt érdemi tényezőként figyelembe venni. Egyes eljárásokban (például *BIDS* vagy *Toshiba* ügy) a versenykorlátozó cél már magából a megállapodásból, illetve a felek szándékából is levezethető volt, anélkül, hogy a gazdasági háttér lényegesen befolyásolná a döntés kimenetelét. Más ügyek (például *Allianz*, *Maxima Latvija* ügy) viszont csak bizonyos mértékű gazdasági analízis mentén bírálhatók el, az eredmények figyelmen kívül hagyása pedig súlyos jogsértésre vezethetett volna.

Az elemzett esetek nem szolgálhatnak vezérfonalként arra nézve, hogy milyen feltételek esetén lehet dönteni egyik vagy másik út mellett. Ebben nyújt némi segítséget a Főtanácsnoki indítvány, amelyet az alábbiakban mutatunk be.

A FŐTANÁCSNOKI INDÍTVÁNY A *BUDAPEST BANK* ÜGYBEN

A Főtanácsnoki indítvány az *Allianz* üggyhöz hasonlóan magyar vonatkozásban született. A magyarországi bankok az 1990-es évek közepétől kezdődően a Visa és a Mastercard által alkalmazott bankközi jutalék (*multilateral interchange fee*, *MIF*) díjaira vonatkozóan egységes díjszabást fogadtak el. A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) e megállapodást versenykorlátozó célúnak minősítette; a célelemzés mellett ugyanakkor egy általa hatástesztnek nevezett elemzést is lefolytatott. A GVH határozatát másodfokon a Fővárosi Törvényszék hatályon kívül helyezte, és új eljárásra utasította a GVH-t, mivel megítélése szerint a bankok és a kártyatársaságok közötti megállapodás nem volt versenykorlátozó célú, a GVH a tényállást nem tárta fel kellőképpen, a hatáselemzést pedig nem a megkövetelt mélységben végezte el ahhoz, hogy a megállapodás hatásait bizonyítani lehessen.

A GVH felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, ahol az eljáró tanács kezdeményezte a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását. A Kúria négy kérdésben indítványozta a Bíróság döntését, ebből a jelen tanulmány szempontjából az első kettő releváns:

⁴⁶ T-691/14. sz. ügy, 329. pont.

⁴⁷ A Törvényszék ítéletének a potenciális verseny fennállására vonatkozó része fennálló szabadalmak esetében vitákra ad okot, bár ez nem jelen tanulmány tárgyát képező kérdés (lásd bővebben: *Ibáñez Colomo* [2016]).

- ♦ 1. Értelmezhető-e az az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése úgy, hogy ugyanazon magatartás egyaránt sértheti a versenykorlátozó cél és a versenykorlátozó hatás, mint önálló jogalapok alapján az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket?
- 2. Értelmezhető-e az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése úgy, hogy céljánál fogva versenykorlátozó az ügy tárgya szerinti, magyarországi tagbankok közötti megállapodás, amely a Mastercard és a Visa kártyatársaságok kártyáinak használatáért járó, kibocsátó bankokat megillető bankközi jutalékot mindkét kártyatársaságra nézve egységes mértékben határozta meg?⁴⁸

Az első kérdés lényegében arra keresi a választ, hogy értékelhető-e ugyanazon magatartás versenykorlátozó cél és hatás szerint is. Bobek főtanácsnok részletes levezetést követően azt állapítja meg, hogy a versenyhatósági gyakorlat szempontjából hasznos és hatékony, ha a jogalkalmazó a megállapított jogsértéseket céljuk és hatásuk szerint is minősíti.⁴⁹ Bár ez egy relatíve kézenfekvő válasznak tűnik, a későbbiekben még visszatérünk rá.

A második – kitüntetett figyelmet érdemlő – kérdés kifejezetten az alapügybe lihez hasonló megállapodás cél vagy hatás szerinti minősítését kérte a Bíróságtól. A Főtanácsnoki indítvány a Bíróságnak ajánlott válaszában egyaránt értekezik a cél általi versenykorlátozás absztrakt fogalmáról, továbbá a konkrét ügy elemzéséről.

Az általános részben Bobek főtanácsnok megkísérli egységesen értelmezni a célelemzésre vonatkozó uniós joggyakorlatot. A versenykorlátozó cél vizsgálatát két lépcsőre bontja:

1. A megállapodás rendelkezései és a megállapodás által elérni kívánt cél elemzése;
2. A megállapodás jogi és gazdasági hátterének vizsgálata.

Az első lépés a megállapodás tartalmának vizsgálata, célja

- ♦ „annak kiderítése, hogy a kérdéses megállapodás a megállapodások olyan kategóriájába tartozik-e, amelynek ártalmas jellege a tapasztalat tükrében általánosan elfogadott és könnyen felfedhető.”⁵⁰

A Főtanácsnoki indítvány – hivatkozva a korábbi gyakorlatra, különösen Wahl főtanácsnok indítványára⁵¹ a *Cartes Bancaires* ügyben – hangsúlyozza a tapasztalat szerepét, amelyet úgy kell értelmezni, mint ami a gazdasági elemzésből hagyományosan kitűnik, a versenyhatóságok elismerték, továbbá az ítélkezési gyakorlat is jóváhagyta.⁵² Az első lépés tehát olyan teszt, amely azt vizsgálja, hogy a megállapo-

⁴⁸ C-228/18. sz. ügy.

⁴⁹ Főtanácsnoki indítvány, 18–36. pont.

⁵⁰ Főtanácsnoki indítvány, 42. pont.

⁵¹ Wahl főtanácsnok indítványa a *Cartes Bancaires* ügyben, EU:C:2014:1958.

⁵² Főtanácsnoki indítvány, 42. pont.

dás versenykorlátozó célja magából a megállapodásból – a jogalkalmazói tapasztalat alapján – nyilvánvalóan kiténik-e.

A második lépésben ellenőrizni kell,

- ♦ „hogya a megállapodás vélemezett versenyellenes jellegét, amely a megállapodásnak pusztán alaki értékelése alapján került meghatározásra, nem kérdőjelezzük-e meg a megállapodás alkalmazását meghatározó jogi és gazdasági háttérrel összefüggő megfontolások. Ennek érdekében figyelembe kell venni az érintett termékek vagy szolgáltatások jellegét, valamint az érintett piac vagy piacok működésének és szerkezetének tényleges feltételeit”, a felek szándékának esetleges mérlegelésével együtt.⁵³

A Főtanácsnoki indítvány elismeri, hogy a második lépés terjedelme és mélysége nem egyértelmű, mivel nem ad választ arra, hogy mikor kell a célelemzésről áttérni a hatástesztre. Ugyanakkor Bobek főtanácsnok azt is leszögezi, hogy a második lépés egy elkerülhetetlen és kötelezően elvégzendő teszt, amely egy versenykorlátozó megállapodás jogi és gazdasági igazolásaként is szolgál. Az uniós versenyjog alkalmazása nem végezhető el absztrakt módon, a gyakorlatnak a ténylegesen fennálló gazdasági és jogi feltételeket kell tükröznie.⁵⁴

A *Toshiba* ügyben a Bíróság úgy látta, hogy a gazdasági és jogi összefüggések elemzése a versenykorlátozó cél megállapításához feltétlenül szükséges elemekre korlátozódhat. A Főtanácsnoki indítvány e passzust úgy értelmezi, hogy a

- ♦ „versenyhatóságnak [...] ellenőriznie kell, hogy nem állnak-e fenn olyan sajátos körülmények, amelyek a kérdéses megállapodás vélemezett káros jellegét illetően kétséget ébreszthetnek. Amennyiben a tapasztalat alapján a figyelembe vett megállapodás a megállapodások olyan kategóriájába tartozik, amely a legtöbb esetben a versenyre hátrányos, szükségtelennek tűnik e megállapodás érintett piacokra gyakorolt hatásának részletes elemzése. Elegendő, ha a hatóság ellenőrzi, hogy a releváns piac(ok) és a kérdéses megállapodás nem rendelkezik-e olyan sajátos jellegzetességekkel, amelyek jelezhetik, hogy a szóban forgó ügy a tapasztalaton alapuló szabály alól kivételt képezhet.”⁵⁵

Bobek főtanácsnok mindezek alapján a hatások részletes(ebb) elemzését ahhoz köti, hogy a vizsgált tényállás mennyiben tartalmaz sajátos, a nyilvánvaló versenykorlátozást megkérdőjelező elemeket. A második lépés tehát valójában „a valós helyzet alapszintű elemzése”⁵⁶ amelynek sem mértékadó típusa vagy meghatározott vizsgálati mélysége nem definiált. A főtanácsnok elismeri, hogy a célelemzés második lépése és a hatásteszt között lehetetlen világos vonalat húzni, a két metodológiát egymástól élesen elhatárolni, a közöttük lévő eltérés inkább az elemzés mértékétől függ.⁵⁷

⁵³ Uo. 43. pont.

⁵⁴ Uo. 44–45. pont.

⁵⁵ Uo. 48. pont.

⁵⁶ Uo. 49. pont

⁵⁷ Uo. 49–50. pont.

A különbségek szemléltetése céljából a főtanácsnok egy nagyon hatásos – bár saját maga által is túlzónak minősített metaforával él:

- ♦ „ha valami úgy néz ki, mint egy hal, és a szaga is olyan, mint a hálnak, feltételezhetjük, hogy az egy hal. Hacsak első látásra nincs valami szokatlan ennél a vizsgált hálnál – például nincs uszonya, a levegőben lebeg, vagy illatos, mint a lilium –, nem szükséges e hal részletesebb vizsgálata ahhoz, hogy azt hálnak minősítsük. Ha azonban van valami, a szokásostól eltérő a kérdéses hal esetében, még besorolható halként, de csak a kérdéses élőlény részletes vizsgálatát követően.”⁵⁸

Ezt követően a Főtanácsnoki indítvány alkalmazza az ismertetett módszertant a magyarországi bankok és a kártyatársaságok közötti megállapodásra. Egyfelől megállapította, hogy a megállapodás önmagában a bankközi jutalékokra vonatkozó korábbi ügyek hiányos tapasztalatai alapján nem tár fel elegendő károssági fokot a versenyre nézve, így feltétlenül szükséges a részletesebb vizsgálat.⁵⁹ A második lépést alkalmazva a főtanácsnok arra a következtetésre jutott, hogy az ügyiratokban fellelhető információk nem elégségesek a második kérdés eldöntéséhez, és a Kúria feladata, hogy a versenykorlátozó cél fennállása tárgyában állást foglaljon. Hozzátette, hogy a hatáselemzést álláspontja szerint mindig alkalmazni kell, amennyiben a megállapodás által a piacra kifejtett hatások ambivalensek, első látásra nem egyértelműek. A hatáselemzés keretében ugyanakkor nem csupán a negatív, hanem a pozitív versenyhatásokat is figyelembe kell venni, utóbbiakat nem csupán az EUMSZ 101. cikk 3. bekezdés szerinti egyedi mentesülés kapcsán kell vizsgálni.⁶⁰

Összességében elmondható, hogy a Főtanácsnoki indítvány nem próbálja meg újraértelmezni az esetjogot, sokkal inkább – kirakósjáték módjára – koherens formában próbálja helyükre illeszteni a Bíróság megállapításainak darabjait. Merőben új dolgot tehát nem állít, viszont a célelemzés és hatáselemzés közötti összemósódott határok problémáját sem oldja fel. Ehelyett olyan struktúrát vázol fel a létező gyakorlat alapján, amely – feltéve, hogy a Bíróság elfogadja – véglegesen megszüntetheti a szigorú, cél és hatás végleteiben gondolkodó felfogást az uniós versenyjogban. Az új felfogás középpontjában az egyes tényállások jellegzetességeinek vizsgálata áll, ez segíthet eldönteni a versenyhatóságoknak, hogy a cél vagy a hatás szerinti jogsértést állapítsák-e meg.

Úgy gondoljuk, hogy a Főtanácsnoki indítvány által kidolgozott szempontok párhuzamba állíthatók az Egyesült Államok igazságszolgáltatásának versenyjogi felfogásával. Az összehasonlíthatóság kedvéért a következőkben e rendszernek a legfontosabb jellemzőire térünk ki.

⁵⁸ Uo. 51. pont.

⁵⁹ Uo. 63–73. pont.

⁶⁰ Uo. 77–82. pont.

PER SE, RULE OF REASON ÉS QUICK LOOK TESZT
AZ AMERIKAI VERSENYJOGBAN

Az Európa Unióval szemben az Egyesült Államok versenyjogában nincs szó dichotómiáról, a *Sherman*-törvény 1. szakasza egységesen kimondja minden versenykorlátozó megállapodás tilalmát.⁶¹ Szintén fontos különbség az Egyesült Államok antitrösztjoga és az uniós versenyjog között, hogy az amerikai antitrösztjogban nincs meg az EUMSZ 101. cikk 3. bekezdésében foglalt mentesülési lehetőség, ha egy megállapodás a *Sherman*-törvény 1. cikke szerinti tilalomba ütközik.

1890 után nem sokkal az amerikai bírói gyakorlat azzal a problémával szembesült, hogy a *Sherman*-törvény szabályainak szó szerinti betartatása olyan megállapodások megtiltásához vezetne, amelyek valójában kedvező hatásokkal járnak. A megállapodások észszerűségének vizsgálata céljából megszületett a *rule of reason* teszt, amely a versenypártoló és versenyellenes hatások mérlegelésén alapul. A *rule of reason* alkalmazása esetén a bíróság speciális, a releváns gazdasági tevékenységre és a versenykorlátozás természetére, történeti hátterére és hatásaira vonatkozó információkat vesz figyelembe annak érdekében, hogy elhatárolja egymástól egyrészt a fogyasztókat károsító versenyellenes, másrészt a versenyt stimuláló, fogyasztók szempontjából is kívánatos korlátozásokat.⁶² Az amerikai antitrösztjog két alapvető kategóriát ismer:

- a) *per se* illegálisak a „csupasz” korlátozások (*naked restraints*), azon megállapodások, amelyek versenykorlátozó természete egyértelmű, például horizontális árrögzítés (ezeknél *Hovenkamp* [2018] szerint a fő kérdés gyakorlatilag a megállapodás léte, mivel a vállalkozás elemi érdeke annak titokban tartása), míg
- b) *rule of reason* teszt alkalmazandó az egyéb versenykorlátozó megállapodásokra, amelyeknél a versenyellenes és verseny szempontjából kedvező elemek keverednek (ilyen esetekben *Hovenkamp* szerint a fő kérdés nem is annyira a megállapodás léte – hisz az egyértelmű –, sokkal inkább annak elemzése, hogy a fennálló körülmények között egy ilyen megállapodás versenykorlátozó-e. A *rule of reason* elemzés természetesen lényegesen költségesebb és mélyebb elemzést igényel.) (*Hovenkamp* [2018] 93. o.).

A *rule of reason* és a *per se* jogsértéstípusok vonatkozásában – a sokak által a cél és hatás kategóriákhoz hasonlított – dichotómia látszólagos. A *rule of reason* ugyanis nem egy egységes fogalom; úgy is mondhatnánk, hogy nem mindig alkalmazzák azonos formájában a *rule of reason* tesztet. Általában véve, ha a felperes bizonyítani tudja, hogy egy adott megállapodás „eredendően gyanús”, mert olyan típusba tartozik, amely mindig (vagy majdnem mindig) káros a versenyre, az úgynevezett rövidí-

⁶¹ „Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal.”

⁶² <http://wikis.fu-berlin.de/pages/viewpage.action?pageId=410157604>.

tett – *quick look* vagy *truncated* – *rule of reason* elemzés felszabadítja a felperest az arra vonatkozó bizonyítási teher alól, hogy a megállapodás károsította, vagy nagy valószínűséggel károsítja a versenyt. A bizonyítási teher az alperesre száll át, aki a korlátozás valószínűsíthető, verseny szempontjából kedvező voltának igazolásával megdöntheti a felperes állítását. Amennyiben ez sikerül neki, teljes *rule of reason* elemzés szükséges (Oliver [2010]).

A *quick look rule of reason* egy köztes „kategória” azon esetekre, amikor a versenykorlátozó következmények a *per se* kategóriához képest kevésbé egyértelműek, szükséges bizonyos mértékű – *quick look* – elemzés, viszont ezen bepillantás által ki is derül, hogy a teljes *rule of reason* elemzés sem szükséges. Ebben az esetben az elemzés több elkülönülő lépésből áll. Először a hatóság a versenykorlátozás természetét – nem a piaci hatásait – vizsgálva megállapítja, hogy az természetétől fogva olyan káros-e a fogyasztókra, hogy az „eredendően gyanússá” (*inherently suspect*) teszi. Amennyiben ez nem áll fenn, teljes *rule of reason* vizsgálat szükséges.

A második lépés, amelyre akkor kerül sor, ha a megállapodás „eredendően gyanúsnak” minősül, az, hogy az alperesnek egy megfelelően konkrét, valószínűsíthető hatékonysági igazolást kell felmutatnia, hogy elkerülje a *quick look* alkalmazását (például gyártási költségek csökkentése, új termék létrehozása stb.).

Amennyiben ez sikeres, harmadik lépésként a hatóságnak kell bizonyítania – az eset körülményei alapján szükséges mértékű vizsgálat igénybevételével –, hogy a megállapodás károsít(hat)ja a versenyt (Jones [2006] 712. o.) A korábban az uniós *pay-for-delay* ügyek ellenpólusaként állított *Actavis*-ítéletben az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága ez utóbbi teszt mellett foglalt állást, nem pedig a teljes *rule of reason* elemzés alkalmazása mellett (Hovenkamp [2014] 3–30. o. 23–27. o.). Maga az ítélet utal a skálára – Areeda professzorra hivatkozva – s arra kívánalmára, hogy a bizonyítás terjedelmének igazodni kell a körülményekhez.⁶³

Spencer Weber Waller arra mutat rá, hogy az amerikai esetjog által kimunkált rendszer egy skálához hasonlítható inkább, nem húzható egyértelmű és éles határvonal a *per se* jogsértések elválasztására a *rule of reason* elemzés tárgyát képező megállapodásoktól. Adott esetben szükséges lehet a piaci viszonyok beható vizsgálata a *per se* szabály alkalmazása esetén is, mielőtt a bizonyíték igazolja a versenyellenesség vélelmét, míg másik oldalról, akár a *rule of reason* elemzés is megtörténhet egy „szempillantás” (*the twinkling of an eye*) alatt, ha a versenyellenes kár nyilvánvaló (Waller [2009] 693–724. o., 705–706. o.). A *rule of reason* pedig önma-

⁶³ „Ahogy egy vezető antitröszt-jogtudós rámutatott, »az ésszerűség értékelése mindig egyfajta csúszó skálán mozog« és ekként »a bizonyítás minőségének elvárt szintjének a körülményektől függően változnia kell« [...] A többi jogterülethez hasonlóan a bíróságok oly módon tudják strukturálni az antitröszt-eljárásokat, hogy elkerüljék egyrészt a túlságosan sommás antitröszt-elméletek alkalmazását, másrészt pedig minden egyes tény és elmélet figyelembevételét annak az alapkérdésre – azaz a jelentős, nem igazolt versenyellenes következményekre – vonatkozó relevanciájára való tekintet nélkül. [...] Ezért az alsóbb bíróságokra hagyjuk a jelen *rule of reason* antitröszt-eljárás strukturálását.” (FTC v. Actavis, Inc. uo. 21. o.)

gában úgy érdemes inkább elképzelni, mint egy színskálát különböző árnyalatokkal, azaz a rendszer „sokkal inkább egy kontinuum, mint egy dichotómia” (*American Needle...* [2010] 407. o.; lásd még *Areeda* [1989] 408. o., *Hovenkamp* [2018] 149. o.). *Hovenkamp–Areeda* [2017] (1501. o.) egyenesen mozgó skálának (*sliding scale*) nevezi (lásd még *Hovenkamp* [2018] 123. o.).

Mindazonáltal e kontinuumnak – vagy skálának – a léte az Egyesült Államokban is vitatott: gyakorlati szempontból a *quick look* teszt alkalmazása bizonyos nézőpontból felér egy „halálos ítélettel” a szóban forgó magatartás számára, mivel korlátozottak az alperes lehetőségei a vélelmezett kár megdöntésére. Emiatt a gyakorlatban – a szürkének az üzleti világban létező különböző árnyalatainak leképezése helyett – az antitröszt-doktrínában a *quick look rule of reason* azt a célt szolgálja, hogy a bíróságok egyes bonyolult megállapodásokra a *per se* kategória kiterjesztése nélkül sújtsanak le (*American Needle...* [2010] 407. o.).

Hovenkamp fehérvja arra is a figyelmet, hogy vannak olyan nézőpontok is, amelyek szerint három kategória létezik: a *rule of reason*, a *per se* jogellenesség, valamint a kettő között áll a *quick look*, ez utóbbinak különböző bíróságok eltérő leírását adták. Ezek a közties *quick look* esetek mind a *per se* jogellenes korlátozások bizonyos jellemzőivel rendelkeznek, mind pedig tartalmaznak olyan bonyolító tényezőt, ami további elemzést igényel. Bizonyos esetekben ez a tényező a jogsértés újszerű, illetve egyedi természete, amelynek folyamányaként a bíróság részéről a szükséges tapasztalat hiányzik, s emiatt további vizsgálat szükséges – e vizsgálat terjedelmi szempontból viszont nem szükségszerűen lesz teljes *rule of reason* elemzés. Hovenkamp ezt a háromoldalú megközelítést használja a kontinuumteória alternatívájaként annak magyarázatában, hogy az egész vita alapvetően a bizonyítási teher telepítéséről és a bizonyítékok értékeléséről szól (*Hovenkamp* [2018] 123–124. o.).

A *rule of reason* teljes terjedelmének megértéséhez természetesen a történeti fejlődés figyelembevétele is szükséges volna (*Gavil* [2012]), ezt azonban részleteiben terjedelmi okokból mellőzzük.

Ehelyütt röviden emelnénk ki, hogy a *rule of reason* szükségességére már a *Sherman*-törvény hatályba lépését követő első évtizedben, 1897-ben rámutatott a *Trans-Missouri Freight*-ítélet.⁶⁴ A kulcsdöntésre azonban várni kellett még tizennégy évet. 1911-ben és a *Standard Oil*-ítéletben⁶⁵ született meg végül a *rule of reason*. Az azóta eltelt több mint száz éves időszakban az intézmény számos fejlődési szakaszon ment keresztül (*Markham* [2012] 601–613. o.). Ennek a fejlődési folyamatnak egy fontos állomásaként – jelen tanulmány témája szempontjából – a *quick look* megjelenését emelnénk ki (uo. 607. o.). Az 1970-es évek végére a *per se*-*rule of reason* addigi „dichotómiája” által fémjelzett „kategorikus” elemzési módszer nem tudott minden ügyre megfelelő válaszként szolgálni. A *Broadcasting Music* ügy-

⁶⁴ United States v. Trans-Missouri Freight Ass'n, 166 U.S. 290 (1897).

⁶⁵ Standard Oil Co. of N.J. v. United States, 221 U.S. 1, 60 (1911).

ben⁶⁶ egy olyan megállapodás elemzése vált szükségessé, amelynek keretében szó szerint árrögzítés történt, még ha arra azért is került sor, mert új termék jött létre egy együttműködés által, amelyet valakinek be kellett árazni (uo. 608. o.). A szó szerinti árrögzítés ténye egy ilyen esetben a *per se* jogellenesség alkalmazását tenné szükségessé, ám a bíróság mégis a *rule of reason* alkalmazta. A *National Society of Professional Engineers* ügyben⁶⁷ szintén árrögzítés esetén került sor a *per se* jogellenesség alkalmazásának mellőzésére – gyakorlatilag mindkét, a korábbi gyakorlatban létező kategória mellőzésére (uo. 600. o.). A *quick look* megszületése végül az *NCAA* ügyben⁶⁸ került *expressis verbis* kimondásra, ekkor még „harmadik” kategóriaként (uo. 601. o.). A kategorikus elemzési módszer végét végül a *California Dental* ügy jelentette, mely kimondta, hogy nincs világos vonal a *per se* és a *rule of reason* között.⁶⁹ A *California Dental* esetben⁷⁰ szó szerint is felmerült egy, ha nem is *quick look*, de a teljes *rule of reason*hoz képest *quicker look* antitroszt-elemzés koncepciója. *Hovenkamp* [2018] egyébként ebbe a *quicker look* kategóriába sorolja a legfelsőbb bíróság *Actavis*-ítéletét is (33. o.). A *California Dental* ügyet követő időszakot egyértelműen a *rule of reason* expanziója és a *per se* jogellenesség alkalmazásának háttérbe szorítása jellemezte a kartelljog területén (*Markham* [2012] 610-613. o.; lásd még: *Sokol* [2015] 49. lábjegyzet). Bár ez a tendencia – jelentős részben a közgazdasági elemzés szerepének növekedésével és a közgazdasági elemző módszerek fejlődésével összefüggésben, illetve annak hatására – már az 1970-es évektől megfigyelhető, mára csak a kőkemény kartelleket hagyva *per se* tiltások körében (*Valentiny* [2019] 148. o.). E tendencia egyik fontos fejleménye volt, hogy 2007-ben kikerült a *per se* jogsértések köréből a viszonteladási ár megkötése (*resale price maintenance*, *RPM*) jogsértéstípus.⁷¹ Érdekes kérdés, hogy erre a tendenciára milyen hatással lesz a negyedik ipari forradalom (*Economist* [2018], *Ezrachi–Stucke* [2017]).

A versenytársak közötti együttműködésekre vonatkozó amerikai iránymutatás⁷² úgy fogalmaz, hogy azok a megállapodások, amelyek mindig vagy majdnem mindig az árak emelkedéséhez vagy a kibocsátás korlátozásához vezetnek, *per se* jogellenesek. A *rule of reason* esetében az elemzés a megállapodás természetének vizsgálatával kezdődik. Ennek részeként a hatóság vizsgálja, mi a megállapodás célja, és már működő megállapodás esetén azt, hogy okozott-e versenyellenes kárt. Bizonyos

⁶⁶ *Broadcast Music, Inc. v. CBS, Inc.*, 441 U.S. 1, 8-9 (1979).

⁶⁷ *National Society of Prof. Engineers v. United States*, 435 U.S. 679 (1978).

⁶⁸ *NCAA v. Bd. of Regents*, 468 U.S. 85 (1984); *Markham* [2012] 608-609.

⁶⁹ *Cal. Dental Association v. FTC*, 526 U.S. 756 (1999). *Markham*, Jesse W.: *Sailing a Sea of Doubt: A Critique of the Rule of Reason in U.S. Antitrust Law*. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, 2012. Vol. 17. No. 2. 591-664. p. 610.

⁷⁰ *Cal. Dental*, 526 U.S. at 780–81 (1999)

⁷¹ *Leegin Creative Leather Products, Inc. versus PSKS, Inc.*, 551 U.S. 877 (2007), *Valentiny* [2019] 148 o., *Nagy* [2013a] 3–4. o.

⁷² Federal Trade Commission and the U. S. Department of Justice: *Antitrust Guidelines for Collaborations Among Competitors*. https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_events/joint-venture-hearings-antitrust-guidelines-collaboration-among-competitors/ftcdojguidelines-2.pdf.

esetekben a megállapodás természete és a piaci erő hiánya együtt megalapozhatja a versenyellenes kár hiányát. Másrészt, amikor a megállapodás természetéből egyértelműen valószínűsíthető a versenyellenes kár felmerülése, vagy működő megállapodás esetén a kár felmerült, a károkat meghaladó előnyök hiányában a hatóság részletes elemzést folytat le.⁷³

A versenytársak közötti együttműködésekre vonatkozó amerikai iránymutatás egy rövid részletét szeretnénk kiemelni, az Európai Unió Bírósága által a *Cartes Bancaires*-ítéletben kimondottakhoz való hasonlósága miatt: amikor a megállapodás természetéből egyértelműen valószínűsíthető a versenyellenes kár felmerülése, a károkat meghaladó és kiegyensúlyozó előnyök hiányában részletes elemzés nem szükséges.⁷⁴

A fentiek fényében észszerűnek tűnik a *rule of reason* megközelítése a bizonyítási teher szempontjából. Az első kategória, a teljes *rule of reason* a bizonyítási terhet a felperesre telepíti teljes mértékben (Jones [2006] 702–705. o.). A *quick look rule of reason* a megállapodás „ésszerűtlenségének” megdönthető vélelmét állítja fel. A megállapodás ésszerűségének, avagy a verseny szempontjából kedvezőségének bizonyítása – a vélelem megdöntése érdekében – az alperest terheli (Waller [2009] 701. o.). Következésképpen annak eldöntéséhez, hogy egy ügyben végül melyik *rule of reason* tesztet alkalmazza a bíróság, minden esetben szükséges a tényállás kontextusának elemzése.

KÖVETKEZTETÉSEK

Mint említettük, a Főtanácsnoki indítvány által felvázolt elemzési rendszer nem hoz gyökeresen különböző paradigmát a versenykorlátozó megállapodások elemzésében, ugyanakkor kiválóan összefoglalja az *LTM* ügy óta fejlődő joggyakorlatot – s abban rendet is kíván tenni. A Főtanácsnoki indítvány kétlépcsős tesztje, valamint az amerikai bírósági gyakorlatban és az amerikai jogirodalomban kialakult – a *per se*-*rule of reason* – megközelítés között felfedezhetők hasonlóságok.

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy az amerikai és az uniós versenyjog összehasonlítása a jelen tanulmány keretei között inkább funkcionális, mintsem tartalmi jellegű. Nem vitatjuk, hogy a két rendszer számos elemében különbözik egymástól. Alapvetően más a teljes jogérvényesítési rendszer, illetve kétségtelen, hogy a *per se*-*rule of reason* felosztás egy az egyben nem feleltethető meg a cél-hatás rendszernek. A *per se* jogsértések nem tekinthetők egyenértékűnek a céldobozba kerülő jogsértésekkel – már csak az EUMSZ 101. cikk 3. bekezdésén alapuló mentesülés legalább elvi lehetősége miatt sem.

Mindemellett az Egyesült Államokban jelenleg uralkodó trendek arra utalnak, hogy napjainkban a *per se* kategória egyre ritkábban kerül alkalmazásra (Waller [2009],

⁷³ Uo.

⁷⁴ Uo.

Carrier [2009], *Jones* [2006] 806. o.). Vannak olyan nézetek is, amelyek szerint a *quick look* hozható párhuzamba a cél szerinti kategóriával (*Killick* [2016] 16. o.). Amellett is hozhatók fel érvek, hogy a cél szerinti jogsértések fogalma tágabb kategóriát ölel fel, mint az amerikai párhuzamba vont jogintézmények: nehezen elképzelhető, hogy példának okáért a vertikális jogsértésekkel szemben az Egyesült Államok az Európai Unióhoz hasonló szigorú álláspontot képviselne (*Jones* [2006] 299. o.). Ezen eltérések nyilván a történelmi-gazdasági környezetbe ágyazva értékelhetők megfelelően, de e két rendszer részletes összehasonlítása e tanulmánynak nem célja. Az Európai Unió és az Egyesült Államok versenyjogi rezsimei közötti párhuzam esetünkben inkább a vizsgálati módszertan felfogására vonatkozó hasonlóságok miatt lehet érdekes.

Az Egyesült Államok versenyjogában precedensjogként egyértelmű a bírói gyakorlat, tapasztalat jelentősége, és Bobek főtanácsnok a cél szerinti jogsértések esetén szintén kiemeli a tapasztalat fontosságát.

Az uniós bíróságok korábban is kimondták, hogy

- ♦ „[a] tapasztalat [...] azt mutatja, hogy [bizonyos] magatartások a termelés csökkenésével és az árak növekedésével járnak, és a forrásoknak különösen a fogyasztók hátrányára való kedvezőtlen elosztását eredményezik”, és emiatt a piacra gyakorolt hatásaituk szükségtelen bizonyítani ezen magatartásoknak.⁷⁵

Bobek főtanácsnok Nils Wahl főtanácsnoknak a *Cartes Bancaires* ügyben előterjesztett indítványára utal vissza, amikor a tapasztalat fontosságára hivatkozik. Wahl szerint a versenyre gyakorolt negatív hatás vélelmzésekor a tapasztalat egy fontos hivatkozási alap; a tapasztalat e körben ugyanis

- ♦ „ügy értelmezendő, mint ami hagyományosan kitűnik a gazdasági elemzésből, ahogy azt a versenyhatóságok elismerték, illetve ahogy adott esetben az ítélkezési gyakorlat is jóváhagyta.”⁷⁶

A *Budapest Bank* ügyben hozott Főtanácsnoki indítvány minderre tekintettel releváns folytatása és további megalapozása a jogalkalmazói tapasztalatra is építő célelemzésnek, amely erősíti a célelemzésre vonatkozó bírósági gyakorlat precedensteremtő jellegét, hasonlóan az amerikai esetjoghoz. Úgy tűnik tehát, hogy a tapasztalat figyelembevételével az első eleme a Bobek által szintetizálni kívánt esetjogi gyakorlatnak.

A célelemzés második lépése és a *quick look rule of reason* teszt között is van néhány megemlíthető hasonlóság. A két tesztípus határai nehezen definiálhatók, biztosan állítható azonban, hogy a *quick look* nem teljes *rule of reason* vizsgálat, a Bobek-féle célelemzés második lépése pedig nem teljes hatáselemzés. Ezen állítást az uniós jog szempontjából erősíti, hogy gazdasági és jogi háttér vizsgálata *Ibáñez Colomo* [2019] szerint egyfajta „standard hatásteszt”, amely megkülönböztetendő a „fokozott”

⁷⁵ T470/13. sz. ügy, *Merck KGaA kontra Bizottság*, EU:T:2016:452, 188. pont; C-67/13. sz. ügy, *Groupement des Cartes Bancaires kontra Bizottság*, EU:C:2014:2204, 51. pont.

⁷⁶ Wahl főtanácsnok indítványa a *Cartes Bancaires* ügyben, EU:C:2014:1958, 78–79. pont.

vagy „erős hatástezttől”, vagyis a tényleges hatáselemzéstől (14. o). Mindegy, hogy *per se* vagy cél szerinti versenykorlátozásról van szó, a gazdasági háttér elemzése mindkét vizsgált rendszerben szükséges. E vizsgálatnak pedig az indokolt mértékben és mélységben kell megtörténnie az amerikai és az uniós gyakorlat szerint is.

Az amerikai versenyjogban a *quick look* teszt a *per se* és a *rule of reason* jogsértések között helyezkedik el. A jogsértések csoportosítása azonban nem három- vagy kétszintű, hanem inkább – amennyiben elfogadjuk az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága által több esetben is elfogadott megközelítést (*Hovenkamp* [2018] 123–124. o.) – egy skálára hasonlít, ahol különböző jogsértések eltérő megközelítést követelnek meg. Az Egyesült Államok antitrösztjogára vonatkozóan *Jones* [2006] megállapítja: A bíróságok a dichotómiakénti (vagy akár trichotómiakénti) megközelítéstől elmozdultak egy olyan elemzés irányába, amely rugalmasabb, és alkalmasabb arra, hogy figyelembe vegye az egyedi körülményeket, részleteket és az alapügy logikáját (739. o.).

Hovenkamp [2018] szerint ez különösen így van például azoknál a megállapodásoknál, amelyek nem a versenytársak között, hanem a versenytársak társulásai, szakmai szövetségek vagy más hasonló hálózat tagjai által kötöttek. A problémát az jelenti, hogy az ilyen csoportulások működése és az általuk kidolgozott (ön)szabályozás a legtöbb esetben törvényes; más esetekben viszont a kidolgozott rendelkezések mögött nincs észszerűen elfogadható magyarázat, azok a csoportosulás által követett legitim célok eléréséhez nem feltétlenül szükségesek, és előfordulhat, hogy *per se* versenyellenesek lesznek. E csoportosulások tevékenységének tágabb körű vizsgálatához a *quick look* teszt megfelelő támpontot nyújthat (129. o.).

A fentiek jelentős hasonlóságot mutatnak az uniós gyakorlattal, valamint a Főtanácsnoki Indítvánnyal.⁷⁷ Az *Allianz* és a *Cartes Bancaires* ügyek is vállalkozások társulásait érintették, az érintett szektorok (autójavítás és kötelező gépjármű-biztosítás, bankkártyás fizetések) pedig többoldalúak voltak. Hasonlóan komplikált ezen ügyek tényállási háttere is. A Főtanácsnoki indítvány pontosan ezen tényezőkre utal akkor, amikor kiemeli, hogy a célelemzés második lépésének célja a sajátos jellegzetességek feltárása.

A versenykorlátozó cél/*per se* (illetve *quick look*) jogellenesség – versenykorlátozó hatás/*rule of reason* jogellenesség nem annyira dichotomikus rendszerként, hanem inkább kontinuumként működik, ahol – Bobek szavaival élve – a gazdasági elemzés különböző válfajai között nem típusbeli, hanem mértékbeli a különbség. *Hovenkamp* [2018] az eltérő bizonyítási követelményeket emeli ki: álláspontja szerint a bizonyítási tehernek egy egyértelműbb tényállás esetén a megállapodásban részt vevő vállal-

⁷⁷ Megjegyzendő, hogy a hasonlóságokra való utalásunk csak a kategóriák éles határvonalának elmosására, azok kontinuumkénti avagy mozgó skálakénti összemérésére vonatkozik. Abban nem kívánunk állást foglalni, hogy e kontinuum egy adott pontjának alkalmazása adott ügyben helyénvaló-e. Egy példaként említve nemzetközi szinten is nagy port felvert *Allianz* ügy tanulságait (lásd *Nagy* [2013b], [2015]).

kozások számára, bonyolultabb ügyekben viszont a versenyhatóságok számára kell nagyobbak lennie. Gyakorlatilag mindkét rendszer felfogható úgy, hogy éles határvonal húzása helyett a bizonyítás mélységének mértékén, illetve a bizonyítási teher telepítésén van a hangsúly, s ebből a szemszögből nézve mindkét rendszer inkább tűnik egy több árnyalatú skálának, mint egymástól élesen elkülönített kategóriák halmazának. Az európai versenyjogi gondolkodásban korábban is felmerült már a jogi tesztek kontinuumkénti megközelítése (*Ibáñez Colomo* [2019] 3–4. o.), Bobek főtanácsnok indítványa – álláspontunk szerint – implicit módon ebbe az irányba mutat.

Mindazonáltal továbbra is fennmarad a kérdés, hogy az uniós jogban a Bobek főtanácsnok által felvázolt elemzési keret érvényesülése miként biztosítható. Az uniós jog egyik legfontosabb különbsége az Egyesült Államokhoz képest a közjogi jogérvényesítés, vagyis az, hogy elsősorban a versenyhatóságok, és nem a bíróságok folytatják le az eljárást. A Bíróság, a Törvényszék, valamint a tagállami bíróságok szerepe a felülvizsgálatra terjed ki. Ugyanakkor e felülvizsgálat korlátozott: a versenyhatóságok hatásköre nem vonható el, ami a Bizottság eljárása esetén azt is jelenti, hogy a Bíróság és a Törvényszék a Bizottság hatáskörébe tartozó bonyolult közgazdasági elemzéseket csak korlátozott módon vizsgálhatja felül. Ez tartalmi szinten csupán a nyilvánvaló mérlegelési hibák feltárásáig terjedő elemzést jelent.⁷⁸ A bonyolultabb megítélésű ügyekben tehát nagyobb hangsúly kerül a versenyhatóságok gazdasági összefüggésekre irányuló vizsgálatára.

Ilyen körülmények között álláspontunk szerint kiemelt hangsúly kerül az ügyféli garanciák betartására a versenyfelügyeleti eljárásokban, ami fontos fegyvert ad a bíróságok kezébe a versenyhatóságok kontrollja során. Mint ahogy Bobek főtanácsnok a *Budapest Bank* ügyben feltett első kérdésre adott válaszában is kifejti,

- ♦ „fogalmi lehetőségként annak az elfogadása, hogy valamely megállapodás a korlátozás mindkét típusát megvalósíthatja, kétségkívül nem mentesíti az illetékes versenyhatóságot azon követelmény alól, hogy először is a korlátozás mindkét típusát illetően adja elő a szükséges bizonyítékokat, másodsor pedig értékelje és a megfelelő jogi kategóriákhoz kapcsolva egyértelműen foglalja rendszerbe ezeket a bizonyítékokat. [...] Aligha lenne elegendő – a határozat ezt követő bírósági felülvizsgálatának szempontjából is –, ha a versenyhatóság határozatában arra szorítkozna, hogy összegyűjti a ténybeli bizonyítékokat és annak megállapítása nélkül, hogy a jogi értékelés szempontjából e bizonyítékokból milyen következtetéseket vont le, pusztán azt sugallná, hogy bizonyos magatartás lehet ilyen és/vagy olyan, és a felülvizsgálat tárgyában eljáró bíróságra hagyja a ténybeli elemek összekapcsolását, valamint a következtetés levonását. Egyszerűen fogalmazva, a vaglyagos jogi dobozok létezése nem ürügy a homályosságra, különösen amikor súlyos közigazgatási szankciók kiszabására kerül sor.”⁷⁹

⁷⁸ Ld. pl. C-42/84. sz. ügy, *Remia kontra Bizottság*, EU:C:1985:327, 34. pont.

⁷⁹ *Főtanácsnoki indítvány*, 29–30. pont.

A világos, indokolt, okszerű, továbbá egyértelmű rendelkezést tartalmazó hatósági döntéshez való jog az eljárás alá vont vállalkozások egyik legfontosabb jogosultsága. Következésképpen, amennyiben a Főtanácsnoki indítvány által kidolgozott célelemzés szélesebb recepcióra kerül, ezen elvárás a korábbiakhoz képest is hangsúlyosabb szerephez juthat az uniós versenyjogi ügyekben.

IRODALOM

- AMERICAN NEEDLE... [2010]: American Needle, Inc. v. National Football League. Harvard Law Review. Vol. 124. No. 179. 400–410. o. https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/vol_12401american_needle_inc_v_national_football_league.pdf
- AREEDA, P. E. [1986]: Antitrust Law. Little Brown, Boston.
- AREEDA, P. E.–HOVENKAMP, H. J. [2017]: Antitrust Law: An Analysis of Antitrust Principles and Their Application. 4. kiadás.
- CARRIER, M. A. [2009]: The Rule of Reason: An Empirical Update for the 21st Century. Geo. Mason Law Review, Vol. 16. No. 4. 827–837. o.
- DÖMÖTÖRFY BORBÁLA TÜNDE [2015]: Értékátruházással járó szabadalmivita-rendezés a gyógyszeriparban: „ésszerűség” kontra cél szerinti versenykorlátozás? Versenytükör, 11. évf. 1. sz. 4–12. o.
- ECONOMIST [2018]: America’s antitrust apparatus prepares to act against big tech [Schm-peter]. The Economist, április 26. <https://www.economist.com/business/2018/04/26/americas-antitrust-apparatus-prepares-to-act-against-big-tech>.
- EZRACHI, A.–STUCKE, M. E. [2017]: Artificial Intelligence & Collusion: When Computers Inhibit Competition. University of Illinois Law Review, No. 5. 1775–1810. o.
- GALLASCH, S. [2015]: Activating Actavis in Europe – the Proposal of a „Structured Effects Based” Analysis for Pay for Delay Settlements. CCP Working Paper, No. 3. <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/8368036/CCP+Working+Paper+15-3.pdf>.
- GAVIL, A. I. [2012]: Moving beyond caricature and characterization: The Modern Rule of Reason in Practice. Southern California Law Review, Vol. 85. No. 3. 733–783. o. <https://southerncalifornialawreview.com/2012/03/10/moving-beyond-caricature-and-characterization-the-modern-rule-of-reason-in-practice-article-by-andrew-i-gavil/>.
- HEMPHILL, C. S. [2010]: Collusive and Exclusive Settlements of Intellectual Property Litigation. Columbia Law School Working Paper, No. 384. 684–709. o. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1718515.
- HOVENKAMP, H. J. [2014]: Anticompetitive Patent Settlements and the Supreme Court’s Actavis Decision. Minnesota Journal of Law, Science and Technology, Vol. 15. No. 1. 3–30. o. <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=mjlst>.
- HOVENKAMP, H. J. [2018]: The Rule of Reason. Faculty Scholarship at Penn Law, https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1778.
- IBÁÑEZ COLOMO, P. [2016]: Chillin’ Competition. GC Judgment in Case T-472/13, Lundbeck v Commission: on patents and Schrödinger’s cat. <https://chillingcompetition.com/2016/09/13/gc-judgment-in-case-t-47213-lundbeck-v-commission-on-patents-and-schrodingers-cat>.

- IBÁÑEZ COLOMO, P. [2019]: Legal Tests in EU Competition Law: Taxonomy and Operation. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 10. No. 7. 424–438. o., <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpz045>.
- IBÁÑEZ COLOMBO, P.–LAMADRID, A. [2016]: On the notion of restriction of competition: what we know and what we don't know we know. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2849831.
- JONES, A. [2006]: Analysis of agreements under U.S. and EC antitrust law – Convergence or divergence? *The Antitrust Bulletin*. Vol. 51. No. 4. 691–811. o.
- KILLICK, J. [2016]: Patent settlements as by object restrictions: a European approach, but is it the right one? http://awa2016.concurrences.com/IMG/pdf/patent_settlements_as_by_object_restrictions_-_2015.pdf.
- KOMOSSA, J.-P. [2013]: Allianz Hungária. *Journal of European Competition Law and Practice*, Vol. 4. No. 5. 417–419. o.
- MARKHAM, J. W. [2012]: Sailing A Sea Of Doubt: A Critique of the Rule of Reason in U.S. Antitrust Law. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, Vol. 17. No. 2. 591–664. o.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2013a]: EU and US Competition Law: Divided in Unity? Ashgate, Abingdon.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2013b]: The Distinction between Anti-Competitive Object and Effect after Allianz: The End of Coherence in Competition Analysis? *World Competition: Law and Economics Review*, Vol. 36. No. 4. <https://ssrn.com/abstract=2447630>.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2015]: The New Concept of Anti-Competitive Object: A Loose Cannon in EU Competition Law. *European Competition Law Review*, Vol. 36, No. 4, pp. 154–159. o. <https://ssrn.com/abstract=2740692>.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2016]: Állítsátok meg Leviatánt! A „versenyellenes” cél új fogalma a versenyjogban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és Szabályozás*, 2016. MTA KRTK, Budapest, 163–194. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/allitsatokmeg.pdf>.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2019]: Anticompetitive object/effect: An overview of EU and national case law. *e-Competitions Bulletin Anticompetitive object/effect*, No. 91905. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3470689.
- OLIVER, G. D. [2010]: Of Tenors, Real Estate Brokers And Golf Clubs: A Quick Look at Truncated Rule of Reason Analysis. *Antitrust Magazine*, Volume 24. No. 2. <https://www.jonesday.com/-/media/files/publications/2010/05/of-tenors-real-estate-brokers-and-golf-clubs-a-qu/files/oliver/fileattachment/oliver.pdf>.
- SOKOL, D. D. [2015]: Tensions between Antitrust and Industrial Policy. *George Mason Law Review*, Vol. 22. 1247–1268. o. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2590266##.
- SZILÁGYI PÁL [2007]: A közösségi versenypolitika (antitröszt jog) ötven éve. *Iustum Aequum Salutare*, 3. évf. 4. sz. 145–164. o.
- TÓTH TIHAMÉR [2018]: A 60 éves Római Szerződés versenyjogi rendelkezései: Ami változott, ami nem, s ami kimaradt. *Iustum Aequum Salutare*, 14. évf. 2. sz. 57–75. o.
- VALENTINY PÁL [2019]: Közgazdaságtan a jogalkalmazásban. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 2. sz. 134–162. o. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2019.2.134>.
- WALLER, W. S. [2009]: Justice Stevens and the Rule of Reason. *SMU Law Review*, Vol. 62. No. 2. 693–724 o.
- WHISH, R. [2010]: *Versenyjog*. HVG-Orac, Budapest.
- WHISH, R.–BAILEY, D. [2010]: *Competition Law*. 8. kiadás, Oxford University Press.

• Papp Mónika •

AZ EU ÁLLAMI TÁMOGATÁSI POLITIKÁJA: A KUTATÁS-FEJLESZTÉS ÉS INNOVÁCIÓ SZOLGÁLATÁBAN?

Jelen tanulmány egyrészt az EU állami támogatási jogának és politikájának, másrészt a tagállami hatáskörbe tartozó kutatás-fejlesztési politikának az egymásra hatását kívánja bemutatni. A két szakpolitika közötti kapcsolat az EU versenyképességének növelésére irányuló politikai cél erősödésével egyre inkább feszültebbé válik, és a dilemmák elé állítja a mindkét szakpolitika megvalósításáért felelős Európai Bizottságot.

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány célja, hogy a versenypolitikával foglalkozó közgazdászok és jogászok számára bemutassa, milyen kritikák érték az elmúlt években az innovációs teljesítmény növelése, helyesebben annak hiánya miatt az EU állami támogatási szabályrendszerét és politikáját. A pozitív externáliákat gerjesztő kutatási-fejlesztési és innovációs tevékenységet folytató vállalkozások állami beavatkozással, állami támogatással való ösztönzése a gazdaságtan elmélete szerint nemcsak gazdasági, hanem társadalmi előnyökkel is jár. Megfelelő-e az EU versenyszabályozásának részét képező állami támogatási politika azon – egyre erőteljesebben érvényesülő – cél elérése érdekében, hogy az Európai Unió 2020-ra a világ legdinamikusabban fejlődő, intelligens és fenntartható növekedéssel rendelkező piacgazdaságává váljon? Nem gátolja-e az Európai Unió közpolitikájának egyik zászlóshajóját jelentő Innovációs Uniót¹ az állami támogatási jog, amely szigorú szabályokat támaszt a vállalkozások szelektív előnyökben részesítésével szemben?

Az állami támogatások intézményi, jogértelmezési és jogalkalmazási problémák halmazának jelentőségén messze túlmutat annak a kérdésnek az elemzése, hogy a támogatásoknak milyen hatása van a piaci versenyképességre, valamint az Európai Unió szigorúnak vélt állami támogatási rendszere fenntartható-e abban a globális versenyben, amelyben a WTO normáit leszámítva egyes EU-n kívüli államok sokkal jelentősebb támogatásokban részesítik a globális versenyben részt vevő (állami vagy magán-) vállalkozásokat.

¹ Az Európa 2020 stratégia a következő módon foglalta röviden össze Innovációs Unió célkitűzéseit: „a kutatás és innováció finanszírozási lehetőségeinek és feltételeinek javítása, hogy az innovatív ötletekből a növekedést és a foglalkoztatást segítő termékek és szolgáltatások jöjjenek létre.” (EB [2010a] 5. o.)

Ezen tágabb témakörön belül, az Európai Unió versenyképességét előtérbe helyező szemlélet tükrében² nem kerülhető meg az a kérdés, hogy a kutatás, fejlesztés és innováció (továbbiakban K+F+I) előmozdítását szolgáló támogatások kontrollja megfelelő-e ebben a globális környezetben, valamint hogy lehet-e direkt iparpolitikai beavatkozásokkal növelni a versenyképességet.³

Jelen tanulmány a teljesség igénye nélkül e kérdésekből szemezget, nem foglalkozik ugyanakkor az egyes tagállamok állami támogatási gyakorlatával,⁴ valamint az uniós strukturális alapok felhasználásával sem. A tanulmány kiindulópontja az állami támogatások uniós jogi fogalma alá tartozó, vállalkozásoknak tagállamok által állami forrásból nyújtott, a 107. cikk 1. bekezdése alá tartozó állami támogatások.

- ♦ Az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése szerint 1. Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, 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. 2. A belső piaccal összeegyeztethető: a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják; b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás; c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van. Öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően e pontot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadott határozattal hatályon kívül helyezheti. 3. A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető: a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének

² Lásd az Európa 2020 célkitűzéseket (*EB [2010b]*), korábban pedig a lisszaboni programot (*European Council [2000]*).

³ *Ambroziak [2017b]* nem talált szoros statisztikai kapcsolatot az ipari termelés volumene és az állami támogatások szintje között, amely bizonyítaná a közfinanszírozási beavatkozás szükségességét azon célból, hogy a nemzeti ipar pozícióját és versenyképességét javítsák. Ez a megállapítása igaz mind a horizontális támogatásokra, mind a szektorális támogatásokra. Véggkövetkeztetése szerint ezért az állam támogatási szabályrendszerére csak egy kisebb jelentőségű, kiegészítő eszközként tekinthetünk egy új európai iparpolitika kialakításában, amelynek ráadásul nagyon magas versenytorzító hatása van (140. o.).

⁴ Nemcsak a tagállamok állami támogatási gyakorlata tér el nagyon egymástól, hanem K+F+I politikájuk és annak eredményessége is. Erről lásd az Európai Innovációs Eredménytáblát, amely 27 indikátor alapján vizsgálja az innovációs képességet (*EC [2019f]*). *Farkas [2017]* az Európai Unióban négy országocsoportot azon az alapon állított fel, hogy milyen magas a K+F-ráfordítások aránya, ebben az üzleti szektor milyen arányban vesz részt, a csúcstechnológiában milyen a foglalkoztatás és export aránya, valamint a szabadalmak aránya a lakossághoz viszonyítva (lásd az idézett mű 3.2. táblázatát).

előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel; *b*) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás; *c*) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben; *d*) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben; *e*) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.

A közpolitikák vizsgálatának számos síkja van. Foglalkozhatunk az egyes nemzeti közpolitikák céljainak, adminisztrációs rendszerének, az állami beavatkozás mélységének, valamint a sikeresség összehasonlításával. Az EU állami támogatási jog és politika a nemzeti K+F-közpolitikákat nem hagyja érintetlenül, de nem is váltja fel. A nemzeti közpolitikák mellett pedig a közös kalapból, az EU költségvetéséből származó uniós források egyre nagyobb költségvetéssel vannak jelen.

E tanulmányban kizárólag annak vizsgálatára szorítkozunk, hogy az EU állami támogatási jog akadályát vagy korlátját képezi-e egy sikeres, a nemzetközi versenyképességet is növelő tagállami politikának. Nem foglalkozunk azzal a kérdéssel sem, hogy az EU egy másik közpolitikája – az egyre erősödő K+F+I-politikája – mennyiben határolja le a tagállami közpolitikák számára (legalábbis jogilag) fennálló teret. A tagállamok ugyanis amellett, hogy rendelkeznek saját közpolitikával, egyre aktívabban és nagyobb forrásokkal támogatják az EU szinten meghatározott kutatást, fejlesztést és innovációt.⁵ A két EU-szakpolitika össze is ér, hiszen az EU és az adott tagállam által társfinanszírozott projekteknek mindkét jogi rezsimnek meg kell felelniük, azaz nem torzíthatják a belső piaci versenyt. A versenytorzítás megelőzésének legjelentősebb eszközét pedig az EU állami támogatási szabályai adják.

A TANULMÁNY IDŐSZERŰSÉGE

Bár az alább ismertetendő elemzéseket 2017-ben és 2019-ben publikálták, a kérdés feszegetése most (is) időszerű. Ha a vállalati híreket hallgatjuk, egyre több olyan hír jelenik meg, amely az európai vállalatok EU-n kívüli beruházásairól ad számot. Bár a beruházás lokációjának meghatározását sok tényező befolyásolhatja, például a Volkswagen törökországi nagyberuházásának kapcsán a sajtóhírekben is megjelent, hogy az EU (keleti) tagállamainak a kezét megkötik az uniós támogatási sza-

⁵ Lásd erre az uniós keretprogramokat. Horizont 2020, a 7. keretprogramot (2007–2013), valamint korábban az EUREKA programokat.

bályok, és ezért sem adhatnak olyan nagymértékű támogatást, mint az EU-n kívüli Törökország.⁶

A statisztikákat áttekintve láthatjuk, hogy a tagállamok által nyújtott K+F+I állami támogatások összege nemhogy emelkedett volna, hanem még csökkent is. A 2018. évi állami támogatási eredménytábla szerint, amely a 2017-ben nyújtott támogatásokat elemzi, 2016-hoz képest csökkentek a K+F+I állami támogatások.⁷ Ez ellentmond annak a törekvésnek is, amelyet már 2002-ben határozott meg az Európai Tanács, nevezetesen, hogy minden tagállamnak 2010-ig a GDP 3 százalékára kell növelnie a teljes K+F+I-kiadását, és az új kiadások kétharmadának magánforrásból kell származnia.⁸ Mivel ezt a célt nem sikerült elérni, ezért az Európa 2020 stratégiában célul tűzték ki, hogy növeljék K+F kiadásait 2020-ig, és erre a célra EU GDP-jének 3 százalékát költse.⁹

A politikai sikot vizsgálva érezhetjük, hogy a tagállamok egy nagyobb csoportja egyre aktívabban kíván az európai gazdaság működésébe beavatkozni. Emellett az Európai Bizottság is több dokumentumot dolgozott ki az európai iparpolitika kialakításáról.¹⁰ 2018-ban az „Ipar barátai” elnevezésű, tizennyolc tagállamot tömörítő csoportja ismét felhívta az Európai Bizottságot, hogy európai szinten adjon új politikai lendületet egy átfogó iparpolitika kidolgozásához.¹¹ Ennek keretei között sürgetik az európai stratégiai értékláncok kijelölését és azok ipari versenyképességének előmozdítását. A konkrét átalakítást célzó javaslatok közül elsők között sorolják fel azon pénzügyi eszközöket, amelyeket a K+F+I és a közös európai érdeket szolgáló fontos projektek (*Important Projects of Common European Interest, IPCEI*) finanszírozásához nyújtanak (*EB [2014a]*). Az állami támogatások felülvizsgálatánál az Ipar barátai elnevezésű csoport szerint a piaci hibákat¹² jobban integrálni kell

⁶ A török gyárban ráadásul olyan modelleket gyártanának, amelyet a kelet-európai piacokra is szánunk (*Ersöy és szerzőtársai [2019]*).

⁷ Ezt nyilván árnyalja, hogy az EU-szintű, azaz közös K+F+I-beruházások összege emelkedik (*Ambroziak [2017b]* 119. o.). E tanulmány azt is megállapítja, hogy a K+F+I-támogatások nagysága és a hazai vagy az uniós ipari termelés javulása közötti kapcsolat megállapítása nagyon nehéz (125–126. o.)

⁸ Presidency Conclusions – Barcelona, 15 and 16 March 2002, 47. pont

⁹ *EB [2010a]* 12. o. és a stratégia 1. melléklete és az Innovációs Unió célkitűzéseit lásd *EB [2010a]*.

¹⁰ A Bizottságnak több európai iparpolitikai stratégiája is született. Ezek áttekintését és a tagállami kezdeményezéseket is összefoglalja az Európai Parlament Kutatási Szolgálatának egy jelentése: *Szczepański–Zachariadis [2019]*.

¹¹ Lásd a közös nyilatkozatot (*Joint statement [2018]*). A 2018-as párizsi találkozót 2019-ben az ügynevezett bécsi nyilatkozat követte (*Friends of Industry [2019]*).

Ambroziak [2017c] Franciaország vezető szerepét hangsúlyozza az Ipar barátai csoportban, amely azon országokat tömöríti, amelyek elégedetlenek az Európai Bizottság liberális iparpolitikai hozzáállásával (101. o.).

¹² A tanulmányban a piaci hiányosság, piaci kudarc kifejezések helyett következetesen a közgazdasági irodalomban jobban elfogadott piaci hiba vagy piachiba kifejezéseket fogjuk használni. A piaci hiányosság kifejezés az Európai Bizottság által kiadott jogi dokumentumok magyar fordításában szerepel.

a közpolitikába, és olyan pozitív externáliákat (innováció, környezet) kell generálni, amelyek elősegítik az európai ipar nemzetközi szintű versenyképességét.¹³ A szabályok módosítása mellett a tagállamok ezen csoportja intézményi elmozdulást is sürget, az EU Versenyképességi Tanácsa horizontális szerepét erősítené meg.¹⁴

Jogilag a szabályok gyakorlati értékelésének most érkezett el az ideje. Az állami támogatási szabályokat a Bizottságnak időközönként (általában ötévente) értékelnie kell, az értékelés éppen most zajlik. Mivel az állami támogatási politika pillérét jelentő általános csoportmentességi rendelet hatálya 2020 végén lejár, ezért a Bizottság már elkezdte a rendelkezések felülvizsgálatának folyamatát (*EB* [2014*b*]).¹⁵ Az értékelés részét képező nyilvános konzultáció 2019 júliusában lejárt.

A KUTATÁS, FEJLESZTÉS ÉS INNOVÁCIÓ ÁLLAMI TÁMOGATÁSA

Hatáskörök

Jogi szempontból az Európai Uniónak gyenge a hatásköre a kutatás-fejlesztésre az EUMSZ szerint:

- ♦ „A kutatás, a technológiafejlesztés és az űrkutatás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.” (EUMSZ 4. cikk 3. bekezdés)¹⁶

Az Európai Unió kutatási és fejlesztési céljai elérésének eszközei az uniós keretprogramok, majd a 2010-ben elfogadott Horizont 2020, amelynek hét fő célkitűzése közül az egyik az Innovációs Unió megvalósítása.¹⁷ Az uniós forrásból megvalósított kutatásfejlesztési támogatások a 2007–2013 közötti időszakban már meghaladták az összes tagállam által saját forrásból nyújtott támogatások összegét.¹⁸ A tagállamok K+F-fejlesztési gyakorlata nagyon eltérő képet fest, mind a támogatások GDP-hez viszonyított mértékét, mind a támogatások irányát illetően (lásd erről *Farkas* [2017]).

A 2021–2027 közötti időszakra már megkezdődött az Európai Unió új kutatási és innovációs keretprogramjának, az Európai horizontnak a tervezése (*EC* [2019*a*]).

¹³ Az iparpolitika, tudománypolitika, technológiapolitika, innovációs és K+F-politika kapcsolatáról lásd *Weresa* [2017] 189. o. és *Tattay* [2017].

¹⁴ A 107. cikk alá tartozó támogatások engedélyezése az Európai Bizottság kizárólagos hatásköre.

¹⁵ Az előreláthatóság és jobbiztonság növelése érdekében a Bizottság két évvel meghosszabbította a hatályos csoportmentességi rendelet hatályát.

¹⁶ A hatáskörgyakorlás szabályait az EUMSZ 173. és 179–190. cikkei szabályozzák.

¹⁷ Innovatív Unió Kiemelt Kezdeményezés (*EB* [2010*a*]).

¹⁸ A Bird&Bird-jelentés szerint az összes támogatás körülbelül 57 százaléka származott EU-forrásból, 43 százaléka tagállami finanszírozott (*EC* [2017] 94. o.)

Míg az EU hatásköre gyenge a kutatás-fejlesztés területén, addig az állami támogatási hatásköre erős. Az olyan támogatások előzetes engedélyezése, amelyek érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, az Európai Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartoznak.¹⁹ Az állami támogatások fogalma a EUMSZ szerint

- „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.” (107. cikk 1. bekezdés.)

Ezen fogalmi körbe tartozó támogatási tervek bizottsági engedélyezésére két jogalap szolgálhat. A 107. cikk 3. bekezdés *c)* pontja szerint a Bizottság engedélyezheti, ha a támogatás egyes gazdasági tevékenységek vagy területek fejlődését mozdítja elő, és nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben. A másik jogalap a 107. cikk 3. bekezdés *b)* pontja, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdításához nyújtott támogatást engedélyezzen. A korábban kizárólag páneurópai infrastrukturális beruházásokhoz használt jogalapot a Bizottság eddig egyszer használta páneurópai K+F-támogatás jóváhagyásához. Mindkét jogalapra vonatkozóan a részletesen kidolgozott szabályrendszert azután ismertetjük, hogy foglalkozunk egy fontos előzetes kérdéssel.

Szükség van-e a kutatás és fejlesztés állami támogatására? (Előzetes kérdés)

A közgazdaságtani szakirodalom megosztott a támogatások kutatás-fejlesztésre gyakorolt hatását illetően. Angolszász vagy skandináv kutatók szerint a támogatások inkább negatív színben tűnnek fel, mint amelyek csökkentik a vállalkozások hajlandóságát az önálló K+F-tevékenység megvalósításra. Visszatérő ellenérv, hogy az egyes vállalkozásoknak jutott támogatások csökkentik a vállalkozások ösztönözöttségét egyedi kutatás-fejlesztések megvalósulására vagy szabályozási csapdát (*regulatory capture*) is okozhatnak.²⁰

Friederiszick és szerzőtársai [2008] szerint a piachiba mértékének meghatározása kvantitatív eszközökkel a legtöbb esetben nem lehetséges vagy nem lesz megbízható. A piachiba mértéke a K+F-kutatásoknál a társadalmi és a magánmegtérülés közötti különbség, amelynek nagysága pedig számos tényezőtől függ: például a piaci szerkezettől, a szabadalmi rendszertől és általában a szellemi alkotások védelmének hatásosságától, az innováció jelentőségétől, a K+F termelési funkciójától (637. o.).

¹⁹ Ez alól egyetlen kivétel van, a Miniszterek Tanácsa rendkívüli körülményekre tekintettel rendelkezhet hatáskörrel az EUMSZ 108. cikk 2. bekezdése alapján (lásd erről *Papp* [2014]).

²⁰ Az innováció és az állam kapcsolatát áttekintő irodalomra lásd *Berlinger* [2017].

Haucap–Schwalbe [2011] (6. o.) a K+F+I-nek a dinamikus hatékonysághoz fűződő szerepét hangsúlyozta, hiszen az innováció és a beruházások a társadalmi jólét maximalizációjához vezetnek. A K+F+I-tevékenységek esetében piachibát azonosíthatunk, mivel e tevékenységek pozitív externáliával járnak, hozzájárulnak a tudás továbbgyűrűzéséhez. A támogatások információs és koordinációs problémák leküzdéséhez is hozzájárulnak. A támogatási intenzitási plafonokat a K+F+I esetében úgy kell meghatározni (és ennek az igénynek megfelel az EU-jog), hogy a támogatási intenzitás²¹ azzal arányosan csökken, amilyen közel áll a K+F+I-tevékenység a piachoz.²²

Ehhez azonban azt is hozzátehetjük, hogy általában a támogatások hatásosságának másik két buktatója is van. Az egyik az, hogy nagyon költséges, azaz a hatásosságát az alternatív költségekhez (*opportunity costs*) viszonyítva kell mérni. Ugyanezt a forrást az államháztartás más alrendszereiben is fel lehetne használni, valamint a forrás adóztatással való előteremtésének is vannak költségei (*shadow cost of taxation*).

Egy másik buktató a kormányzási hiba (*government failure*), amelyet főként a politikai gazdaságtan irodalom elemez. A támogatást nyújtó információs hibában szenvedhet, vagy a támogatás a politika eszközüvé válik.²³ A fenti két jelenséggel az állami támogatási jog közvetlenül nem foglalkozik, annak megszüntetése az állami támogatási politikának nem elsődleges célja. Az állami támogatási szabályrendszer célja a belső piaci verseny védelme és specifikusan a másik tagállamokba tovaryűrűző negatív hatások csökkentése. Természetesen az állami támogatási jognak is vannak olyan hatásai, amelyek alkalmasak a kormányzási hibák csökkentésére, mint például a transzparencia növelése az állami támogatási modernizáció (*State Aid Modernisation, SAM*) során. Ugyanígy az állami támogatások horizontális célokra (mint K+F, regionális támogatások, munkahelyteremtő támogatások, környezetvédelmi támogatások) terelésének és az ágazati támogatások csökkentésének is vannak költségvetési kiadásokat csökkentő hatásai.²⁴

A tőkepiac információs aszimmetriája is szerepet játszik abban, hogy a piac nem finanszíroz egyes kockázatos kutatási és fejlesztési beruházásokat. A piaci kockázattűrő képesség alacsony szintjét, a bizonytalanságot az állam ellensúlyozhatja finanszírozással. Az adott ország szellemi alkotási védelmi rendszere is befolyásolja, hogy a piaci vállalkozások olyan kutatásba és fejlesztésbe kezdenek-e, amelyet később nem

²¹ Támogatási intenzitáson azt értjük, hogy az elszámolható költségek hány százalékát finanszírozhatja az állam, azaz a támogatás bruttó összege az elszámolható költségek százalékában kifejezve, az adók és egyéb illetékek levonása előtt.

²² Az általános csoportmentességi rendelet (651/2014/EU rendelet – ÁCSR) az alap kutatásokra a támogatási intenzitást 100 százalékban határozza meg, az alkalmazott kutatásokra 50 százalékban, a kísérleti fejlesztésre 25 százalékban (*EB* [2014b] 25. cikk).

²³ *Friederiszick és szerzőtársai* [2008] 637–638. o., lásd még *Dewatripont–Seabright* [2006] és *Buigues–Sekkat* [2011] 9. o.

²⁴ Meg kell azonban említeni, hogy euróvezeti tagállamokban a költségvetési fegyelem biztosításának legfontosabb eszközei a gazdasági és monetáris unió szabályai.

tudnak szellemi alkotási joggal levédetni, és ezért beruházásaik megtérülése kétséges lesz. A racionális vállalkozások ezért az adott állam szellemi tulajdonvédelem szintjét is figyelembe veszik K+F-tevékenységük megkezdése előtti mérlegelésükben. A szellemi tulajdon védelmének hiányában csak olyan K+F-tevékenység megkezdésében lesznek érdekeltek, amelynek eredménye – vagy termék-előállításal, vagy szolgáltatásnyújtással – közvetlenül hasznosítható.

Az empirikus kutatások arra koncentrálnak, hogy van-e ösztönző hatása (*addicionalitása*) az ilyen típusú támogatásoknak, vagy inkább kiszorítják (helyettesítik) a magánbefektetéseket (*David és szerzőtársai* [2000]). A visszatérő támogatások olyan hibás piaci jelzést is küldhetnek a vállalkozásoknak, hogy érdemes a támogatásokért lobbizni, mivel azok csökkenthetik a piaci kockázataikat.

A közelmúlt empirikus irodalmát áttekintve, *Buts–Lasso* [2018] sem a kiszorító hatásra, sem az addicionalitásra vonatkozó közgazdasági irodalmat nem találta meggyőző erejűnek (177. o.). *Buigues–Sekkat* [2011] szerint a közpolitika hatékonysága alapvetően három tényezőtől függ: milyen célt kíván elérni, ahhoz milyen eszközöket használ, és azt hogyan implementálja (21–22. o.). A szerzőpáros a vizsgált államokat tekintve, két modellt különböztetett meg. Az első egy centralizált modell, amely intervencionalistább, az állam felelős a stratégiai ipar prioritásainak meghatározásáért. A második egy puha beavatkozást célzó modell, amely általában decentralizált és kisebb mértékű támogatásokat juttat a vállalkozásoknak. A szerzők szerint ezen utóbbi a sikeresebb. Azt is megjegyzik, hogy a támogatások hatékonysága nagymértékben függ attól, hogy az adminisztráció mennyiben képes rendszeresen értékelni a projekteket.

Az optimális támogatási intézkedés előzetes meghatározása a fenti több szempontú értékelés miatt nagyon nehéz. A versenyszabályozás megfelelése ezek szerint csak kevésbé járul hozzá a közpolitika sikerességéhez vagy sikertelenségéhez.

Coppi [2011] (73. o.) azt hangsúlyozta, hogy bár a támogatás hozzájárulhat piachiba leküzdéséhez mégis számtalan versenytorzítást okozhat, amelyet az állami támogatási jognak kell kezelnie. Az állami forrásokkal nem hatékony ipari struktúrákat támogathat az állam, kiszoríthatja a magánbefektetéseket, a hatékony versenyt csökkentheti a piaci erő növelésével, támogathat túlságosan kockázatos vagy nem hatékony magatartást, valamint torzíthatja a termelési és lokációs döntéseket a tagállamok közötti viszonyokban (lásd még *Bacon* [2013] 10–11. o.).

A fentiekből is érezhető, hogy milyen nehézséget jelenthet egy jogbiztonságot támogató, formális feltételekből álló szabályokra épülő jogi rendszer megalkotása. *Haucap–Schwalbe* [2011] (35. o.) ezzel kapcsolatban racionálisnak tartja, hogy hatáselemzésen alapuló egyéni vizsgálat helyett egy *per se* megközelítésű formális szabályokra épülő rendszert alkalmazzon az Európai Bizottság mindazon ügyekben, ahol jelentős negatív hatások nem várhatók.²⁵

²⁵ Az állami támogatási jog decentralizált alkalmazása pontosan ebbe az irányba mutat. Lásd erről a fejleményről bővebben: *Papp* [2018].

Friederiszick és szerzőtársai [2018] (631. o.) szerint az állami támogatások kontrolljában kevés szerepe van a versenyre és kereskedelemre gyakorolt tényleges hatás elemzésének közgazdasági módszerekkel, ez a jogterület ezért alapvetően formális kategóriákon nyugszik. Bár az összeegyeztethetőségi értékelés elvileg a versenyre, kereskedelemre gyakorolt pozitív és negatív hatások mérlegelésén alapul, a szerzők szerint a gyakorlat azt mutatja, hogy az Európai Bizottság engedélyező határozata az elszámolható költségek meghatározásán és a támogatási intenzitás plafonok alkalmazásán alapul (lásd még *Coppi* [2011]).

Figyelmünket a továbbiakban a K+F+I állami támogatásokra vonatkozó alapvető jelentőségű szabályok ismertetésére fordítjuk.

A részletes állami támogatási szabályok

Az állami támogatási jog az uniós versenyjognak egy igen speciális része. A már-már technikainak tűnő szabályokat csak olyan mélységben ismertetjük az olvasóval, amely szükséges a szabályokat bíráló érvek megértéséhez.

A K+F-tevékenységek esetében az Európai Bizottság kezdetben nem kötelező, úgynevezett keretrendszerekben limitálta az engedélyezéssel kapcsolatos saját mérlegelési hatáskörét.²⁶ Az Európai Bizottság a jelenleg hatályos keretrendszert 2014-ben, az állami támogatási modernizáció keretei között fogadta el (*EB* [2014c], *Papp* [2018]). Kötelező, rendeleti szintű K+F-támogatási szabályok elfogadására először 2004-ben került sor, majd az általános csoportmentességi rendeletek részévé tette a Bizottság a K+F-támogatási szabályok egy részét. Az első általános csoportmentességi rendelet 2008-ban, majd a hatályos 2014-ben került elfogadásra (*EB* [2014b] 1. o.). A csoportmentességi rendeletek előnye, hogy a rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő támogatások a belső piaccal összeegyeztethetők, azok mentesülnek az előzetes bizottsági bejelentés alól. A csoportmentességi rendeletek hátránya viszont, hogy komplex formális feltételrendszertől teszik függővé a mentességi előnyt.²⁷

Amennyiben a rendeletben foglalt feltételek nem teljesülnek, a bejelentésköteles támogatásokat a Bizottság egyedileg bírálja el a hatályos keretrendszer alapján. A csoportmentességi előny elvesztésével jár például a támogatási intenzitás átlépése, vagy ha a támogatás meghaladja a bejelentési határértéket.²⁸

Megjegyezzük, hogy a korábban hatályos szabályokhoz képest az új általános csoportmentességi rendelet megduplázta a csoportmentességben részesülő támogatási intenzitási plafonokat minden K+F+I-projekt esetében, valamint kiterjesz-

²⁶ Az első keretrendszert 1986-ban fogadta el az Európai Bizottság, majd újat bocsátott ki 1996-ban és 2006-ban.

²⁷ Az optimális állami támogatási szabályok megalkotásának nehézségeiről lásd *Nicolaidis* [2013].

²⁸ A túlnyomórészt alap kutatásoknál a bejelentési határérték vállalkozásonként és projektenként 40 millió euró, a túlnyomórészt alkalmazott kutatásoknál 20 millió euró, a kísérleti fejlesztésnél 15 millió euró. A részletes szabályokról lásd általános csoportmentességi rendelet (*EB* [2014b]) 4. cikkét.

tette a mentességet a kutatási infrastruktúra és az innovációs támogatásokra. Ennek eredményeként egyedi tagállami bejelentésre és bizottsági eljárásra kevesebb esetben kerül sor.²⁹ A 2018-as versenypolitikai jelentés szerint a K+F+I-támogatások 95 százaléka az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozik (ez támogatási értékben kifejezve 70 százalékot tesz ki), és csak az intézkedések 5 százalékában szükséges az Európai Bizottsághoz notifikációt benyújtani.³⁰ Mivel a Bizottság nem közli az engedélyezési eljárásai hosszát, ezért sajnos nem rendelkezünk pontos adatokkal arról, hogy mennyi idő szükséges általában egy támogatási terv, vagy specifikusan egy K+F-terv engedélyeztetésére.³¹

A PUHA JOG (*SOFT LAW*) – A KERETRENDSZER

A Bizottság a bejelentési határértéket meghaladó, nagy összegű támogatásokat egyedileg ítéli meg és minden olyan támogatási tervet is egyedileg értékeli, amely nem élvezi a csoportmentesség előnyét.

A jelenleg hatályos keretrendszer (*EB* [2014c]) szerint a támogatási terv összeegyeztethetőségének számos feltétele van:

- a) a legáltalánosabb feltétel szerint egy jól meghatározott közös érdekű célkitűzéshez kell hozzájárulnia;
- b) szükségesnek kell lennie, azaz olyan esetekre kell irányulnia, amelyeket a piac önmagában nem tud megvalósítani, például egy piachiba megszüntetését vagy egy kiegyenlítési vagy kohéziós probléma kezelését;³²
- c) megfelelőnek kell lennie: megfelelő szakpolitikai eszközökkel kell jelentenie a közös érdekű célkitűzés kezeléséhez;³³

²⁹ Az állami támogatási eredménytábla jól jelzi ezt a folyamatot: 2014-ben a K+F+I-kiadásoknak (állami támogatásoknak) csak a 40 százaléka tartozott a csoportmentességi rendelet hatálya alá, 2016-ban az új általános csoportmentességi rendelet hatálya lépése után körülbelül két évvel ez az érték felkúszott 60 százalékra, 2017-ben pedig 80 százalék feletti értéket regisztráltak. Az eredménytábla elérhető innen: *EC* [2019f].

³⁰ *EC* [2019d] 27. o., lásd még az állami támogatási eredménytáblát is *EC* [2019f].

³¹ A Bird & Bird-jelentés egy mintán elemezte az eljárás hosszát (*EC* [2017]). Mivel a hivatalos bejelentés előtt a Bizottság és a tagállam közötti úgynevezett előnotifikációs eljárás zajlik, ezért a hivatalos eljárás hosszát az előnotifikációs szakasszal növelni kell. Lásd a jelentés 689–690. oldalát. A hivatalos eljárás átlagos hossza a számításaik szerint 8,4 hónap, amely az előnotifikációs fázissal együtt több mint 15 hónapra emelkedik.

³² A K+F+I-vel kapcsolatos piaci hibák három csoportba sorolhatók: 1. pozitív externáliák/a tudás szervezetek közötti átszivárgásai: a K+F+I gyakran teremt előnyöket a társadalom számára pozitív továbbgyűrűző hatások – például a tudás szervezetek közötti átszivárgásai vagy más gazdasági szereplők számára a kiegészítő termékek vagy szolgáltatások kifejlesztésére irányuló lehetőségek javítása – formájában; 2. tökéletlen és aszimmetrikus információ; 3. koordinációs és hálózati hibák (lásd ezek kifejtését a keretrendszer 48–49. pontjai alatt (*EB* [2014c]).

³³ Itt a Bizottság azt is értékeli, hogy el lehet-e érni ugyanazt a célt más, kevésbé versenytorzító alternatívákkal. Quigley példája szerint, ha a piachiba az aszimmetrikus információ miatti külső adósság finanszírozásának hiánya, a megfelelő eszköz nem a közvetlen támogatás, hanem a likviditás biztosítása garancia vagy kölcsön formájában (*Quigley* [2015] 361. o.)

- d) ösztönző hatással kell bírnia: oly módon kell megváltoztatnia az érintett vállalkozás(ok) magatartását, hogy azok olyan többlettevékenységekbe kezdjenek, amelyeket támogatás nélkül nem, vagy csak korlátozott mértékben, másképpen vagy más helyszínen végeznének;
- e) arányosnak kell lennie (a támogatás minimális szintre történő korlátozása): a támogatás összegét és intenzitását arra a szintre kell korlátozni, amely az érintett vállalkozás(ok) kiegészítő beruházásának vagy tevékenységének elindításához minimálisan szükséges;
- f) a tagállamok közötti versenyre és kereskedelemre gyakorolt indokolatlan negatív hatások elkerülése: a támogatás negatív hatásait kellőképpen korlátozni kell annak érdekében, hogy az intézkedés pozitív hatásai kerüljenek túlsúlyba³⁴
- g) a támogatás átláthatósága: a tagállamoknak, a Bizottságnak, a gazdasági szereplőknek és a nyilvánosságnak könnyen hozzá kell férniük a vonatkozó jogszabályokhoz és az azok alapján odaítélt támogatásokkal kapcsolatos lényeges információkhoz.³⁵

A tervezett támogatásnak az összes feltételt teljesítenie kell. Azaz a pozitív hatásoknak a)–e) pontok) jelen kell lenniük és a kereskedelemre, versenyre gyakorolt negatív hatásokat is megfelelően korlátozottak maradnak.

A K+F támogatások összeegyeztethetőségének egyik kulcspontja az előbb említett ösztönző hatás, azaz a támogatás oly módon változtatja meg valamely vállalkozás magatartását, hogy az olyan többlettevékenységekbe kezd, amelyeket támogatás nélkül nem, vagy csak korlátozott mértékben vagy másképpen végezne el (*EB* [2014c] 62. pontja.).

Az egyedi támogatásoknál a tagállamoknak egyértelmű bizonyítékot kell szolgáltatniuk arra, hogy a támogatás pozitívan befolyásolta a vállalkozás arra irányuló döntését, hogy olyan K+F+I-tevékenységeket végezzen, amelyeket támogatás hiányában nem végzett volna el. Annak érdekében, hogy a Bizottság átfogóan értékelhesse a szóban forgó támogatást, az érintett tagállamnak nem csupán a támogatott projekttel kapcsolatos információkat kell benyújtania, hanem – a lehetséges mértékben – annak részletes leírását is, hogy a támogatás hiányában mi történhetett volna, vagy ésszerűen mi lett volna elvárható, azaz mi lett volna a kontrafaktuális forgatókönyv.³⁶ E forgatókönyv lehet az alternatív projekt hiánya vagy a kedvezményezett által a belső döntéshozatala során egyértelműen meghatározott és kellőkép-

³⁴ A K+F+I-re irányuló állami támogatások háromféleképpen gátolhatják a versenyt az innovációs folyamatban és a termékipiacokon, nevezetesen a versenyképes belépési és kilépési folyamat torzításával, a dinamikus beruházási ösztönzők torzításával, valamint a piaci befolyás megteremtésével vagy fenntartásával. Negatív hatás lehet ezen kívül a gazdasági tevékenység régióon belüli eloszlását érintő elosztási probléma. Az új keretrendszer elemzését lásd *Bernhard* [2015].

³⁵ Az átláthatósági feltétel először az állami támogatási modernizáció során jelent meg a jogban mint mentességi feltétel.

³⁶ Quigley itt a nyomtató és fénymásoló berendezéseket gyártó Océ ügyének példáját hivatkozva, amelyben az új nyomtatótechnológia kifejlesztése magas technikai kockázattal járt, és az Océ projektje jelentősen meghaladta az ebben az ágazatban szokásnak tekintett kockázatot (*Quigley* [2015] 361–362. o.)

pen előre láthatónak tekintett alternatív projekt, illetve vonatkozhat olyan alternatív projektekre, amely teljes egészében vagy részlegesen az Európai Unión kívül valósul meg (*EB* [2014c] 66. pontja).³⁷

Az ösztönző hatás bizonyítása után a támogatás arányosságának biztosítása sem könnyű feladat. A hatályos keretrendszer ugyanis egy olyan új szabályt vezetett be, amely szerint – kontrafaktuális elemzés léte esetén – akkor arányos a támogatás, ha az az alternatív forgatókönyvhöz képest a nettó többletköltségekre korlátozódik. A nettó többletköltségeken a támogatott projekt vagy tevékenység várható nettó jelenértéke és egy olyan életképes alternatív beruházás közötti különbséget kell érteni, amelyet a kedvezményezett a támogatás hiányában valósított volna meg. A nettó többletköltségekre korlátozott arányossági feltétel bevezetése „felkavarta a kedélyeket” (*Wendland* [2015] 38. o.). A Bizottság tehát figyelembe veszi, hogy a jövőbeli kedvezményezett vállalkozás egy alternatív projektet támogatás nélkül is jövedelmezően valósítana-e meg.³⁸

A MEGFELELTETÉSI ZÁRADÉK (*MATCHING CLAUSE*)

A hatályos és a korábbi keretrendszernek is része az úgynevezett megfeleltetési záradék. Ennek célja annak kiküszöbölése, hogy harmadik, EU-n kívüli államok lazább vagy egyáltalán nem létező állami támogatási szabályaik alkalmazásával elszívják az EU-tagállamoktól a nagyobb K+F+I-projekteket. Eszerint „[A] nemzetközi kereskedelem tényleges vagy lehetséges közvetlen vagy közvetett torzulásainak kiküszöbölése érdekében az e keretrendszer alapján rendszerint megengedhetőnél magasabb támogatási intenzitást is engedélyezhetnek, ha az Unión kívüli versenytársak az elmúlt három évben közvetlenül vagy közvetve azonos intenzitású támogatást kaptak hasonló projektekhez, illetve kapnak a közeljövőben. Mindazonáltal amikor valószínűsíthető, hogy a nemzetközi kereskedelem torzulásai több mint három év elteltével jelentkeznek – tekintettel a szóban forgó ágazat sajátos jellegére –, a referencia-időszakot ennek megfelelően meg lehet hosszabbítani. Az érintett tagállam lehetőség szerint elegendő információt szolgáltat a Bizottságnak a helyzet megfelelő értékeléséhez, és nevezetesen a harmadik országbeli versenytárs versenyelőnyének szükséges figyelembevételéhez. Ha a Bizottságnak nem állnak rendelkezésére a meg-

³⁷ A Bird&Bird-jelentés szerint a keretrendszer alkalmazásának 15 éve alatt a Bizottság csak négy esetben nem engedélyezte a bejelentett támogatást. Ebből két esetben hiányzott az ösztönző hatás, két esetben a Bizottság álláspontja szerint a projekt nem tartozott a K+F kategóriájába (*EC* [2017] 657. o. 508. lábjegyzet).

³⁸ Főszabályként a Bizottság megvizsgálja, hogy a támogatási összeg meghaladja-e a támogatott projekt kellő jövedelmezőségéhez minimálisan szükséges mértéket, például azáltal, hogy lehetővé teszi, hogy a belső megtérülési ráta megfeleljen az ágazat- vagy vállalat-specifikus küszöbértéknek vagy az elvárható megtérülési szintnek. Amennyiben kontrafaktuális elemzés van, a két scenáriót összehasonlítva a nettó többletköltségekre korlátozódik az arányos támogatás. A kontrafaktuális elemzést már az előző szabályozási rezsim átdolgozásakor is többen kifogásolták, mivel álláspontjuk szerint ez nagyon nehezen megvalósítható K+F projekteknél. Így az elemzés megmarad az elméleti síkon, inkább csak papírmunka.

ítélt vagy javasolt támogatásra vonatkozó tények, akkor határozatát a körülményektől függő tényekre is alapozhatja. A bizonyítékgyűjtés során a Bizottság élhet a vizsgálati jogkörével.” (EB [2014c] 92. pont.)

Bernhard von Wendland szerint a fenti bizonyítási standard nem túl magas. A gyakorlati probléma a megfeleltetési klauzulával az, hogy harmadik országok támogatási szabályai nem transzparenssek és ezért a tagállamok nem is tudnak élni ezzel a lehetőséggel. Von Wendland álláspontja szerint a versenyképesség szempontjából fontos európai projektekre a Bizottság a 2014-ben először megalkotott IPCEI-közleményt fogja felhasználni, ezért a megfeleltetési klauzula gyakorlati alkalmazhatóságának hiánya nem jelent nagy problémát (Wendland [2015] 39. o.).

A PUHA JOG (SOFT LAW) – EURÓPAI KÖZÉRDEKET KÉPVISELŐ JELENTŐS PROJEKTEK
A támogatási politika történetében viszonylag későn merült fel, hogy az EUMSZ 107. cikk 3. bekezdés *b*) pontja alapján is engedélyezni lehet K+F-támogatásokat.³⁹ E pont szerint a Bizottság pozitívan bírálhatja el a közös európai érdeket szolgáló fontos projektek megvalósításához nyújtott támogatásokat. A Bizottság először 2014-ben bocsátott ki külön közleményt a *b*) pont alá tartozó támogatásokról (EB [2014a] 2. o.), az azóta eltelt több mint öt évben azonban csak egyszer alkalmazták K+F-támogatásra. Az európai közérdeket képviselő jelentős projekt fogalmát a közlemény tágan fogalmazza meg. A projektnek konkrét, egyértelmű és azonosítható módon kell hozzájárulnia egy vagy több uniós célkitűzéshez, és társadalmi kihívásokra adott válaszok vagy uniós szintű értékteremtés révén jelentős hatást kell gyakorolnia az Európai Unió versenyképességére és a fenntartható növekedésre (EB [2014a] 14. pont). „A projektnek lényegesen hozzá kell járulnia az uniós célkitűzések megvalósításához, például az »Európa 2020« stratégia, az Európai Kutatási Térség, a kulcsfontosságú alaptechnológiák európai stratégiája, az európai energiastratégia, az éghajlat- és energiapolitika 2030-ra szóló kerete, az európai energiabiztonsági stratégia, az európai elektronikai stratégia, a transzeurópai közlekedési és energiahálózatok, valamint az olyan kiemelt uniós kezdeményezések, mint az Innovatív Unió, az európai digitális menetrend, az Erőforrás-hatékony Európa, vagy az integrált iparpolitika a globalizáció korában alapvető fontosságú elemeként.” (15. pont.) „A projektet rendszerint több tagállam részvételével kell megvalósítani, és előnyeinek nem csupán a finanszírozó tagállamokban, hanem az Unió jelentős részében jelentkezniük kell” (16. pont), és a kedvezményezettnek társfinanszírozást kell vállalnia (18. pont).

Az uniós közérdek vizsgálata szempontjából fontos, hogy „a projektből származó előnyök nem korlátozódhatnak az érintett vállalkozásokra vagy ágazatra: az eredményeknek egyértelműen, konkrét és azonosítható módon meghatározott kedvező továbbgyűrűző hatásaik (köztük az értéklánc különböző szintjeire, illetve a beszerzési és az értékesítési piacokra gyakorolt szisztémás hatások, vagy az egyéb ágazatokban jelentkező alternatív felhasználás vagy modális váltás) révén az európai gazdaság,

³⁹ Közös európai érdek alapján általában európai infrastrukturális beruházásokat engedélyeztek.

illetve társadalom szélesebb körében, fokozott alkalmazhatósággal kell hasznosulniuk” (17. pont). „A K+F+I-projekteknek nagy horderejű innovációt kell képviselniük, vagy a K+F+I tekintetében lényeges hozzáadott értéket kell biztosítaniuk az érintett ágazat tudományos és technikai állásának fényében.” (21. pont.)

Az Európai Bizottság ilyen projektek támogatása esetén is vizsgálja a támogatás szükségességét és arányosságát, valamint biztosítani kell, hogy a projekt ne járjon a verseny indokolatlan korlátozásával, valamint a támogatás átlátható legyen.

A K+F-támogatásokra a közleményt eddig egyszer alkalmazta a Bizottság, amikor 2018-ban engedélyezte négy tagállam által összesen 29 közvetlen résztvevő vállalkozásnak nyújtott mikroelektronikai K+F-támogatást összesen 1,75 milliárd euró értékben.⁴⁰ A támogatás hatmilliárd euró magánbefektetéssel párosult. Az energiahatékony csipek, félvezetők és okosszenzorok fejlesztésének eredménye továbbgyűrűzik az egész gazdaságban, mivel ezek a termékek beépítésre kerülnek az elektronikai végtermékek sokaságába. A támogatást a Bizottság pozitívan ítélte meg, mivel a magánforrások önálló felhasználása jelentős kockázattal járt volna, a támogatás jelentősen ösztönözte a vállalkozásokat a közös K+F-tevékenység megvalósításában. A mikroelektronika a kulcsfontosságú alaptermék (Key Enabling Technology) körébe tartozik, ezeket a tevékenységeket számos iparágban alkalmazzák, és tovagyűrűző társadalmi hatásai vannak. A mikro- és nanotechnológiai ipari versenyképességet az Európai Bizottság 2013-ban stratégiai célként határozta meg, és programot hirdetett a „kutató-fejlesztésbe és az innovációba való beruházások növelése és a beruházások koordinációjának javítása”, valamint a „közös kutatási és innovációs célkitűzések elérése érdekében magán-, regionális, nemzeti és uniós forrás mozgósítása” érdekében (EB [2013]).

Az ipari szereplők üdvözölték, hogy a Bizottság először alkalmazta a közleményt a közös K+F-együttműködésekre, de emellett kritikával is illették az engedélyezési eljárás lassúságát, valamint az azzal járó adminisztratív terheket.⁴¹

A 2019-ben útjára indított megfelelőségi ellenőrzés (EC [2019c]) során a projektben részt vevő Siemens például kifejtette, hogy egy ilyen projektnél a jelentős pénzügyi kockázat miatt nem lehet három évet várni a Bizottság engedélyére, egy gyors, 8–12 hónapos eljárás lenne csak elfogadható.⁴²

Az „Ipar Barátai” (*Friends of Industry*) csoport nyilatkozata is kiemeli, hogy a K+F+I-támogatások esetében is nagyobb mozgásteret szeretnének nyerni a fontosabb, páneurópai kezdeményezések engedélyezésére. A gazdaságba nagyobb mértékű állami intervenciót szorgalmazó tagállamok előtérbe helyeznék azokat az állami

⁴⁰ A határozatnak még nem hirdették ki a szövegét. Az összefoglaló a Bizottság sajtóközleménye alapján készült (IP 18/6862. https://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6862_en.htm).

⁴¹ Néhány tagállam – közöttük Finnország – szerint már eléggé liberális az általános csoportmentességi rendelet mostani szabályozása a bejelentési határértékkel kapcsolatban, annak további növelését nem támogatják. Továbbá, veszélyesnek vélik, ha a liberálisabb IPCEI-szabályok alapján engedélyezne a Bizottság olyan támogatásokat, amelyeket korábban a K+F+I-támogatási szabályok szerint vizsgáltak.

⁴² A nyilvános konzultációra adott válaszok elérhetőek: EC [2019c].

támogatásokat, amelyeket az európai közérdeket képviselő jelentős beruházásokhoz nyújtanának. Ezért felhívták az Európai Bizottság figyelmét arra, hogy igazítsa az IPCEI keretét az ipari valósághoz (*Joint statement* [2018] 3. pont).

A KÖTELEZŐ SZABÁLYOK – AZ ÁLTALÁNOS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET

A hatályos általános csoportmentességi rendelet fontosabb szabályai szerint a K+F+I-támogatások esetében a támogatás akkor tekinthető ösztönző hatásúnak, ha a kedvezményezett a projekttel vagy tevékenységgel kapcsolatos munka megkezdését megelőzően írásbeli támogatási kérelmet nyújtott be az érintett tagállamhoz. A kis- és középvállalkozások esetében tehát az ösztönző hatás fennállása egy adminisztratív kötelezettséggel ellenőrizhető. A nagyvállalkozásoknak nyújtott *ad hoc* támogatások korábban nem tartozhattak a csoportmentesség hatálya alá. Az új általános csoportmentességi rendelet azonban ebben a körben is lehetővé teszi csoportmentességüket, bár elég szigorú feltételekhez kötötte. Eszerint a nagyvállalkozásoknak nyújtott *ad hoc* támogatás csak akkor tekinthető ösztönző hatásúnak, ha a tagállam ezen túlmenően az adott támogatás nyújtását megelőzően ellenőrizte, hogy a kedvezményezett által összeállított dokumentáció tanúsága szerint a támogatás eredményeképpen a következők közül egy vagy több érvényesül:

- a támogatás következtében lényegesen kibővül a projekt/tevékenység hatóköre, vagy
- támogatás következtében lényegesen nő a kedvezményezett által a projektre/tevékenységre fordított teljes összeg, vagy
- a támogatás következtében lényegesen felgyorsul az érintett projekt/tevékenység megvalósítási üteme.

Az általános csoportmentességi rendelet szabályai attól függően térnek el egymástól, hogy milyen jellegű K+F+I-programról van szó (alapkutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés), milyen vállalkozás végzi azt (kis- és középvállalkozás vagy nagyvállalkozás), milyen elszámolható költségei vannak a projektnek, milyen a támogatási intenzitás (azaz hogy az elszámolható költségek hány százalékát finanszírozhatja az állam). (Természetesen ezen kívül meg kell felelni a csoportmentességi rendelet általános feltételeinek.)

Az általános csoportmentességi rendelet általános mentességi feltételként határozza meg a transzparenciát, és a csoportmentességi előny nem vonatkozik a bejelentési küszöbértéket meghaladó támogatásokra.⁴³ A K+F+I-támogatások esetében a korábbi általános csoportmentességi rendelet bejelentési küszöbértékét megduplázta a Bizottság.⁴⁴

⁴³ A támogatási kategóriákat és bejelentési értékhatárokat lásd egy áttekintő táblázatban: *Nyikos* [2018] 279. o.; a támogatási intenzitási plafonokat pedig lásd 283. o.

⁴⁴ Az általános csoportmentesítő rendelet témájáról lásd *Kulin-Pintér–Hargita* [2015], a jogalkalmazás gyakorlati nehézségeiről lásd *Kulin-Pintér* [2017].

A Bird&Bird-jelentés szerint 2007 és 2015 között átlagosan az összes tagállami támogatás több mint 78 százaléka az általános csoportmentességi rendelet alapján csoportmentességi kedvezményt élvezett, azonban amennyiben a beruházás értéke és támogatás értéke alapján számítjuk ki ezt az összefüggést, akkor lényegesen alacsonyabb arányt kapunk (EC [2017] 644. o.).

A TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE

Támadás házon belülről – a bizottsági főigazgatóságok közötti harc

Az Európai Bizottság Kutatási és Innovációs Főigazgatóságának megrendelésére 2017-ben publikálták a – már többször idézett – Bird&Bird-jelentést (EC [2017]), amely a K+F+I állami támogatási rendszereket vizsgálja az EU nemzetközi versenytársainak kontextusában. A több év alatt készült mintegy kétezer oldalas jelentés részletesen bemutatja az EU legnagyobb nemzetközi versenytársainak tekintett kilenc állam⁴⁵ támogatási rendszerét, és ütközteti azokat az uniós támogatási szabályozással. A kutatás célkitűzése annak megértése, hogy hogyan lehet az uniós vállalkozások globális versenyképességét ösztönözni, és hogy ebben milyen szerepe lehet az állami támogatási szabályozásnak. Ennek megértéséhez pedig a nemzetközi és nemzeti szabályozási környezet feltárása és elemzése volt szükséges.

A kutatás négy kérdését a következőképpen határozták meg:

1. Az EU-n kívüli szabályozáshoz képest az Európai Unió K+F+I-támogatásokra vonatkozó jelenlegi szabályai megnehezítik-e az üzleti K+F-tevékenységekbe történő állami beruházást? Más szavakkal: a K+F+I-támogatások jelenlegi uniós szabályai korlátozóbbak-e, mint amit az EU fontosabb versenytársai alkalmaznak?
2. Az uniós szabályok lazítása aláásná-e az innovációt, és kizorítaná-e a K+F+I-magánbefektetéseket?
3. Ezek a szabályok ösztönzik-e az uniós cégeket arra, hogy áthelyezzék némely K+F+I-tevékenységüket az Európai Unión kívüli országokba, ahol a közberuházások a piaci igényeket jobban kiszolgálják és a közfinanszírozás bőkezűbb?
4. Megfelelők-e a jelenlegi K+F+I-támogatási kategóriák (ahogyan azt a K+F+I-keretrendszer meghatározza).

A Bird&Bird-jelentés részletesen elemzi azt az európai közpolitikai stratégiákat, amelyek a K+F-tevékenységek sikerét előmozdíthatják. Ezek közül bár fontosabb tényezőként az adott termékpiacon szabályozás szerepel, másodikként az adóössztönzők és közvetlen támogatások járulhatnak hozzá a sikeres kutatási és fejlesztési

⁴⁵ Ezek Ausztrália, Brazília, Dél-Korea Egyesült Államok, India, Japán, Kanada, Kína, Oroszország.

tevékenységhez. A jelentés tehát egyértelmű összefüggést mutat ki a támogatások hatékonysága és a sikeres kutatás és fejlesztés között.

Míg az adóösztönzők általában az európai piac strukturális hátrányait – mint például a magasabb munkabéreket ellentételezhetik –, addig a közvetlen támogatások fellendítő hatással vannak az EU-n belül a kutatásra és fejlesztésre (EC [2017] 517. o.).

A jelentés annak az uniós állami támogatási jogban megszokott alapvetésnek a megkérdőjelezésével kezdődik, hogy a K+F-tevékenység közfinanszírozása nem is gazdasági tevékenységhez nyújtott támogatás, tehát az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdésének hatálya alá nem tartozhat. E bekezdés szövege szerint ugyanis csak a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások tartoznak hatálya alá, a vállalkozás fogalma pedig a gazdasági tevékenységet végzőket fedi le.⁴⁶ Gazdasági tevékenységen árúk és/vagy szolgáltatások felkínálását értjük egy adott piacon, az elemzés készítői szerint a kutatás-fejlesztés nem tartozik ebbe a körbe, így már a 107. cikk alkalmazásának szükségességét is megkérdőjelezzük. A jogértelmezési problémát az okozza, hogy az Európai Bíróságnak egyetlen egy ítélete sincs, amelyben az állami K+F-támogatások fogalmát értelmezné (EC [2017] 630. o.).

Ezenkívül a jelentés a feltárt anomáliák közé sorolja a K+F+I-termeléstől eltérő jellegének figyelmen kívül hagyását. A támogatott kutatás által létrejött termékpiacot az EU-jog már csak a mentesítés fázisában veszi figyelembe (a 107. cikk 3. bekezdése alatt). Továbbá a jelentés megállapítása szerint az alap kutatás támogatása nem hat negatívan a versenyre, és ezért nem is tartozhatna az EU állami támogatási kontrollja alá. Ehelyett a keletkező termék piacán beálló versenytorzítás kockázatát kellene a vizsgálat középpontjába állítani. A jelentés javaslatot tesz arra, hogy a Bizottság vélelmezze a támogatások ösztönző hatását, vagy legalábbis annak bizonyítását lényegesen egyszerűsítene kellene, ha a versenykorlátozás kockázata csekély.

Kritikaként fogalmazódott meg az is, hogy míg Európa legnagyobb versenytársai csupán egy-két támogatási intenzitási kategóriát határoznak meg szabályaikban, addig az EU-nak 31-féle támogatási intenzitása van (attól függően, hogy milyen vállalkozásnak nyújtják, milyen célra a támogatást).

Mint korábban már említettük, a K+F+I-támogatások engedélyezhetők az úgynevezett megfeleltetési záradék (*matching clause*) alapján, azaz amennyiben az EU-n kívüli harmadik államban a támogatás engedélyezett lenne, akkor a Bizottságnak engedélyeznie kell a támogatást.⁴⁷ A jelentés azonban rávilágít arra, hogy a megfeleltetési záradékot még soha nem alkalmazta a Bizottság. E menekülő út alkalmazása a tagállamok meglátása szerint azért problematikus, mert nem rendelkeznek megfelelő adatokkal arról, hogy egy harmadik állam milyen támogatást nyújtana a projekt EU-n kívül történő megvalósításához. Megfelelő adat hiányában pedig túlságosan nehéz bizonyítani, hogy milyen szintre kellene a tagállami támogatást növelni a projekt unión belül tartásához (EB [2014c] 111. pont).

⁴⁶ C-41/90 Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH [1991] EBHT I-1979. 21–22. pont

⁴⁷ Ezt a Bizottság keretrendszerének 92. pontja szabályozza (EB [2014c]).

Ezenkívül a jelentés írói szerint a strukturális alapok felhasználását a 107. cikk 2. bekezdése alapján engedélyezettnek kellene tekinteni.

A jelentés végkövetkeztetése, hogy az EU állami támogatási szabályozása korlátozza az EU iparát és innovációs tevékenységét a kilenc legfontosabb uniós kívüli állam szabályozásához képest. A bonyolult, időigényes és korlátozó szabályozásnak nincs megfelelője az EU-n kívül. A szabályozási környezet pedig a hatékonyság hiányának egyik tényezője lehet.

Azt a jelentés is elismeri, hogy az EU állami támogatási jogi szabályozása pozitív irányba is fejlődött a vizsgált időszakban. A 2008-ben elfogadott és azóta már hatályon kívül került általános csoportmentességi rendelet átdolgozása során a Bizottság a K+F-támogatásokra magasabb intenzitási plafonokat fogadott el, megemelte a bejelentési küszöbértékeket, és újabb támogatási kategóriákkal gazdagította a K+F-támogatások körét.⁴⁸ A csoportmentesítő rendelet hatálya alá azonban még így is kevés K+F-projekt tartozott. A Bizottság számításai szerint a 2008-as általános csoportmentességi rendelet hatálya alá 2011-ben még a K+F-támogatások kevesebb mint 22 százaléka tartozott (EC [2017] 96–97. o.).

A pozitív jogfejlődés mellett azonban mind a kötelező, mind a puha jogi szabályok egyre bonyolultabbá váltak, mivel több támogatási kategóriára tartalmaztak egyre részletesebb összeegyeztethetőségi szabályokat. A Bird&Bird-elemzés szerint bár a kisvállalkozások által megvalósított K+F-támogatás egyszerűbbé vált, a nagyvállalkozásoké bonyolultabb lett, mivel az egyedi elemzést igénylő eljárásokban a Bizottság már nem alkalmazhatja az egyszerűsített eljárást, csak a részletes vizsgálatot (uo. 111. o.).

Ehhez a megállapításhoz azonban az is hozzátartozik, hogy a Bizottság a korábbi általános csoportmentességi rendelet szerinti támogatási intenzitási plafonokat 2014-ben a duplájára emelte a hatályos rendeletben, valamint a jelentés írói is elismerik, hogy a hatályos általános csoportmentességi rendelet alapján mentességet élvező támogatások köre megemelkedett.

A Bizottság egyedi támogatási gyakorlatát vizsgálva a Bird&Bird-elemzés arra mutat rá, hogy az eljárást lezáró határozatok általában pozitívek,⁴⁹ebből azonban nem következik, hogy a szabályozás visszatartó erővel hatna, valamint arról sincs információ, hogy a tagállami bejelentési terveket mennyiben módosítják a Bizottság előzetes kifogásainak hatására.⁵⁰ Az összeegyeztethetőség megállapítása azt is jelenti, hogy az Európai Bíróság még soha nem vizsgált felül anyagi jogi alapon K+F-támogatással kapcsolatos bizottsági határozatot.

⁴⁸ Korábban például a kutatási infrastruktúra támogatásai vagy a nagyvállalatoknak nyújtott innovációs támogatások nem tartoztak az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá. A nagyvállalkozásoknak nyújtott *ad hoc* támogatások is ekkor kerültek az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá.

⁴⁹ A vizsgált időszakban csak egy visszavont kérelem volt, valamint egy feltételekkel engedélyezett határozat. Ezenkívül a Bizottság négy ügyben nem adta meg az engedélyt az elmúlt 15 évben. Lásd az ügyeket a Bird&Bird-jelentés 508. lábjegyzetében (EC [2017] 657. o.)

⁵⁰ Az állami támogatási jogban ismert az úgynevezett előnotifikációs bejelentés is.

*Gyenge védekezés a támadással szemben – a Versenypolitikai
Főigazgatóság reakciója*

Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága 2018-ben az Ecorys céget bízta meg annak felmérésére, hogy a K+F+I-támogatási szabályok hogyan érvényesülnek a gyakorlatban, azoknak vannak-e vagy lehetnek-e káros hatásai (EC [2019b]). A felméréshez a nemzeti támogató hatóságoktól, valamint a kedvezményezettektől gyűjtöttek információkat. Az információszolgáltatóknak csak mintegy negyede jelezte, hogy a támogatási szabályok következtében módosítani kényszerültek támogatási terveiket. Az EU támogatási feltételrendszere miatt a K+F+I-terveiket módosító válaszadók felének álláspontja szerint a módosítások káros hatással voltak a K+F+I-tervekre. A káros hatás többféleképpen is megnyilvánult: elhúzódott a projekt megkezdése, a tervezett tevékenységet redukálni kellett, vagy az elszámolható költségek köre csökkent. A módosításokat nemcsak az EU állami támogatási szabályai indukálták, hanem a strukturális alapok felhasználásának szabályai is, valamint a tagállamok által meghatározott nemzeti támogatási prioritások. A felmérés – elégséges ténybeli információ hiányában – nem azonosított egyértelműen olyan közvetlen okozati összefüggést, amely az EU állami támogatási szabályai, valamint a módosított projektek káros hatásai között állna fenn. A felmérés nem tárt fel olyan egyértelmű jelzést, amely alapján a kedvezményezettek és a hatóságok akadályként vagy túlzott korlátként azonosították volna az állami K+F+I-támogatási szabályokat.

A felmérés megállapításainak általánosítása nem lehetséges, valamint a módszere is megkérdőjelezhető, mivel csak hét tagállamban gyűjtöttek információt webfelmérés segítségével.⁵¹ A felmérés készítői azt is elismerték, hogy mind a hatóságok, mind a kedvezményezettek válaszadási hajlandósága és képessége is alacsony volt.

A felmérésnek összesen hét kutatási kérdése volt, ebből azonban csak két kérdés megválaszolásához kaptak a készítőik elegendő választ és információt. Ennek hiányában nyilvánvaló, hogy a mintákhoz nem tudták a problémákat beazonosítani. Az alábbiakban azt a két kérdést ismertetjük, amelyekben a felmérés hozott valamilyen, de álláspontunk szerint nem számottevő eredményt.

1. A K+F+I-támogatások általános céljára⁵² tekintettel azok egyes szabályai akadályozzák-e, vagy túlságosan korlátozzák a K+F+I-támogatások céljának elérését?

⁵¹ Ezek a tagállamok Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország és Spanyolország. Ezenkívül Norvégia és Franciaország önkéntesen szolgáltatott adatokat.

⁵² A K+F+I-szabályok általános célja az, hogy azok hozzájáruljanak az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés fenntartásához olyan állami beavatkozások támogatásával, amelyek célja a piachibák csökkentése, és amelyek nem torzítják a versenyt a közös érdekekkel ellentétesen.

A felmérés e kérdés tekintetében nem hozott sok eredményt, mivel a kedvezményezettek nem voltak tisztában az állami támogatási szabályrendszerrel, és így az általuk beazonosított káros hatásokat nem tudták visszavezetni a jog egyes rendelkezéseire. A hatóságok visszajelzése alapján nem egyértelmű a gazdasági és nem gazdasági tevékenység közötti határvonal (azaz a vállalkozás fogalma), a nehéz helyzetben lévő vállalkozások fogalma, valamint a támogatások kumulációjának szabályai.

A felmérés szerint ezek olyan általános szabályok, amelyek nem kötődtek specifikusan a K+F+I-támogatásokhoz és ezért azokat nem is vették figyelembe.

2. A tervezés mely szakaszában, mikor van szükség a káros hatású projektek módosításaira?

A tervezés fázisában az egyes tagállamokban a hatóságok változó mértékben és időszakban reagálnak a kedvezményezettek támogatásra vonatkozó K+F+I-terveire. Vannak olyan tagállamok, ahol a kedvezményezett már jóval a hatósági eljárás előtt érintkezésbe léphet a jövőbeli támogatóval, a válaszadás ezért a kedvezményezett és a támogató közötti kapcsolatfelvétel időpontjától is nagymértékben függött.

A revízió lehetősége – megfeleléségi ellenőrzés (Fitness Check) 2019-től

Az állami támogatási szabályok felülvizsgálata és esetleges módosítása folyamatban van 2019 tavasza óta (EC [2019c]). A felülvizsgálat célja annak felmérése, hogy mennyiben valósultak meg az állami támogatási rendszer modernizációjának céljai az új szabályokkal, a rendelkezések mennyire hatékonyak, eredményesek, koherensek, valamint az EU-szabályok tartalmazznak-e hozzáadott értéket. Külön kell értékelni, hogy a modernizáció mennyiben járul hozzá az EU 2020 stratégia megvalósításához. A megfeleléségi ellenőrzés végleges eredményei legkorábban 2020 tavaszára jelenhetnek meg. A megfeleléségi vizsgálat része egy – lényegében internetes felmérés keretében lebonyolított – nyilvános konzultáció. Az erre adott válaszok statisztikai feldolgozása már megtörtént, valamint az egyedi észrevételek is olvashatók a Bizottság honlapján (EC [2019c]). A nyilvános konzultáció során 137 észrevételt kapott a Bizottság, 74-et szervezetektől, 49-et tagállami hatóságoktól, a többit magánszemélyektől.⁵³

A statisztikai felmérés ismertetésénél a K+F+I-keretrendszerrel kapcsolatos válaszokra koncentráltunk, valamint az általános csoportmentességi rendelet állt a célkeresztben.

A felmérés első kérdése arra irányult, hogy egyszerűbbek-e a modernizált szabályok. Mind az általános csoportmentességi rendelet, mind a keretrendszer tekintetében a legtöbb válaszadó teljesen vagy részben egyetértett azzal, hogy a jelenlegi

⁵³ Lásd a válaszok statisztikai feldolgozását: EC [2019g].

szabályok egyszerűbbek, és ezáltal hatékonyabbak.⁵⁴ A válaszadók pozitívként ítélték meg, hogy az állami beavatkozások indokai megfogalmazásukat tekintve egyértelműbbek lettek, valamint hogy az állami beavatkozásokat a minimumra kell korlátozni.

Az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó és így mentességet élvező támogatások, valamint az egyedileg a Bizottság által értékelt támogatások közötti határvonal meghúzása szempontjából fontos annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az egyedi bizottsági értékelés csak a belső piacra legnagyobb hatást kifejtő támogatásokra koncentráljon. A válaszadók legnagyobb részben pozitívan ítélték meg a jelenlegi szabályok érvényesülését.⁵⁵

A válaszadók zöme szintén pozitívan ítélte meg, hogy a szabályok (mind az általános csoportmentességi rendelet, mind a keretrendszer) csökkentették az EU-n belüli támogatási versenyt.

Egy másik kérdés arra irányult, hogy a támogatási szabályok hatékonyabb kiadást eredményeztek-e? A megkérdezettek egyértelmű válasza szerint a szabályok nem vezetnek el a kiadások hatékonyságához.

Látható tehát, hogy az EU állami támogatási politikája az elsődleges cél, a verseny védelme, a tagállamok közötti támogatási verseny megelőzése tekintetében jól teljesít, de a közkiadások hatékonyságának biztosítását nem lehet kizárólag az EU versenyszabályozásán számon kérni, annak biztosítása elsősorban a tagállamok felelőssége.

Az állami támogatási rendszer modernizációjának egyik legfontosabb célkitűzése az adminisztrációs terhek csökkentése volt. Ezzel kapcsolatban meglepő, hogy a kedvezményezettek zöme szerint a modernizáció nem hozta meg ebben a tekintetben a kívánt eredményt.⁵⁶ A hatóságok azonban már ennél optimistábban nyilatkoztak.⁵⁷

A megkérdezettek nagy része támogatná, ha a Bizottság a K+F+I-támogatás lehetséges versenykorlátozó hatásaira összpontosítja vizsgálatát. A válaszadók javaslata szerint a Bizottságnak egyszerűsített eljárásban kellene a támogatást engedélyeznie, amennyiben a versenykorlátozó hatás korlátozott jellegű.

A Bizottság azt is vizsgálta, hogy a szabályozás mennyire tart lépést a technológiai fejlődéssel, és nem meglepő módon a válaszadók zöme szerint sem az általános

⁵⁴ A válaszadókból 30 igen, 8 nem és 67 részben igen válasz érkezett. Az eredmények értékelését mindig megnehezíti az, hogy a válaszadók a részben igaz választ is választhatták, továbbá kattinthattak a „nem tudom”, valamint „ezek a szabályok nem relevánsak a számomra” válaszra.

⁵⁵ A válaszadók 21,9 százaléka szerint a Bizottság a belső piacra legjelentősebb hatással lévő támogatásokra koncentrálja egyedi vizsgálatát: 7,3 százalék nemmel, 27,7 százalék részben igennel válaszolt.

⁵⁶ A kedvezményezettek 10,9 százaléka igennel válaszolt, 26,3 százalék szerint azonban a szabályok nem jártak egyszerűbb adminisztrációval. A válaszadók 19,7 százaléka szerint csak részben jártak azzal.

⁵⁷ A hatóságok 14,6 százaléka igennel, 13,1 százaléka nemmel válaszolt. A válaszadók 19,7 százaléka szerint csak részben egyszerűsödtek az adminisztráció szabályai.

csoportmentességi rendelet, sem a keretrendszer nem tart lépést a piaci és technológia fejleményekkel, valamint nem biztosít koherenciát más uniós politikával és szabályokkal.

Az általános csoportmentesítő rendelet felülvizsgálata során a Bizottság arra már javaslatot tett, hogy megkönnyítse a társfinanszírozott – azaz a Horizont 2020, majd a későbbi Európai horizont – uniós alapok felhasználása során tett tagállami társfinanszírozás kombinálását. Mivel a társfinanszírozott programoknak az uniós állami támogatási szabályoknak is meg kell felelniük, ezért a források felhasználásának egyszerűsítése érdekében a Bizottság az általános csoportmentességi rendelet módosítását javasolta.⁵⁸

KITEKINTÉS

A tanulmánynak nem célja, hogy *de lege ferenda* javaslatokat tegyen a Bizottság számára. Már azt is eredménynek tekintjük, hogy a vállalati szereplők és a Bizottság, a Bizottság különböző hatáskörrel rendelkező főigazgatóságai között, valamint az európai tudományos körökben párbeszéd és vita indult meg az állami támogatások szabályozásának helyességét illetően. Ebből a tanulmányból is az érezhető, hogy a K+F+I-támogatások állami támogatási kontrollja körüli viták még nem jutottak nyugvópontra.

Kéves olyan meggyőző közgazdaságtani empirikus elemzés született, amely a jogi szabályozás számára segíti az előreláthatóságot és alkalmazhatóságot. Másik oldalról viszont erőteljesen érezhető, hogy a tagállamok egy jelentős csoportja szabadabb kezet követel saját forrásainak elosztásakor, és nagyobb mértékben kíván beavatkozni a gazdaságba, akár a tagállami ipar és kutatásfejlesztési politika megerősítése céljából, akár egy európai iparpolitika kialakulásával párhuzamosan. A gazdasági válság után fellépő erőteljesebb, iparformáló tagállami beavatkozás igénye egy időben zajlik a világ gazdaság átalakulásával és főként a köztudottan erőteljesen szubvencionált kínai gazdasági szereplők által támasztott versenyképesség realizálásával. Ezen kettős nyomás alatt az európai vállalkozások számos esetben sikeresen lobbiznak saját kormányuknál a világviszonylatban is szigorúnak tekinthető európai állami támogatási szabályok lazításáért.

A Bird&Bird-jelentés kapcsán érezhettük, hogy az állami támogatásra vonatkozó versenyszabályoknak a K+F-támogatásokat korlátozó hatását pengeéles kritikák érték. E kritikák élet kétféleképpen csökkentheti az Európai Unió. Lazíthat

⁵⁸ A mentesség kiterjedne a Horizont 2020 vagy az Európai horizont révén kiválósági pecsét minőségi védjegyben részesült kutatás-fejlesztési projektekre, valamint a Marie Skłodowska-Curie-cselekvésekre vonatkozóan a kis- és középvállalkozásokra irányuló támogatásokra, az Európai horizont keretében a transznacionális felhívásokat követően függetlenül értékelt és kiválasztott partnerség kialakításával kapcsolatos projektekre, beleértve az infrastrukturális támogatásokat is (EB [2019]).

a versenyszabályokon, és nagyobb teret engedhet a tagállamoknak abban, hogy saját forrásaikat hogyan használják fel a K+F élénkítésére, vagy megerősítheti az uniós K+F-politika eredményességét, hatékonyabb koordinációval és magasabb, az uniós költségvetésből finanszírozott anyagi forrásokkal.

Az érdekellentétek feloldásának egyik járható útja, ha az uniós költségvetésből, uniós alapokból finanszírozott európai kutatásfinanszírozási pillért erősíti meg az Európai Unió, és ezzel háttérbe szorítja a tagállami K+F-közpolitikát. Az Európai horizont 2021–2027 között futó keretprogramja újabb lehetőséget adhat a K+F európai szintre történő emeléséhez. Kérdés, hogy a közpolitika központosítással járó hatásai (főként az európai koordinációval és bürokráciával járó idővesztés) nem veszélyeztetik-e a nemzeti K+F-közpolitika hatékonyságát. Az uniós innovációs eredménytábla élén végző, tehát legsikeresebb tagállam, Svédország például a GDP-je jelentős összegét fordítja a vállalkozások K+F-támogatására saját állami forrásaiból.⁵⁹

IRODALOM

- AMBROZIAK, A. A. (szerk.) [2017a]: *The New Industrial Policy of the European Union*, Springer.
- AMBROZIAK, A. A. [2017b]: *The Relationship Between Public Support and the Industrial Sector in the European Union*. Megjelent: *Ambroziak* [2017a] 113–143. o.
- AMBROZIAK, A. A. [2017c]: *State Aid Policy and Industrial Policy of the European Union*. Megjelent: *Ambroziak* [2017a] 87–111. o.
- BACON, K. (szerk.) [2013]: *European Union Law of State Aid*. Oxford University Press.
- BERLINGER EDINA [2017]: A piac és az állam szerepe az innovációban. Kornai János *versus* Joseph E. Stiglitz. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf. 4. sz. 377–393. o.
- BUIGUES, P.-A.–SEKKAT, K. [2011]: Public Subsidies to Business: An International Comparison. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 11. No. 1. 1–24. o.
- COPPI, L. [2011]: The Role of Economics in State Aid Analysis and the Balancing Test. Megjelent: *Szyszczak, E.* (szerk.): *Research Handbook on European State Aid Law*. Edgar Elgar, 64–89. o.
- DAVID, P. A.–HALL, B. H.–TOOLEA, A. [2000]: Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence, *Research Policy*, Vol. 29 No. 4–5. 497–529. o.
- DEWATRIPONT, M.–SEABRIGHT, P. [2006]: „Wasteful” Public Spending and State Aid Control. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4. No. 2–3. 513–522. o.
- EB [2010a]: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió. COM (2010) 546 végleges. EC(2010) 1161 Európai Bizottság, Brüsszel, október 6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0546&from=HU>.
- EB [2010b]: A Bizottság közleménye. Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020 végleges. Európai Bizottság, Brüsszel, március 3. https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf.
- EB [2013]: A Bizottság új európai ipari stratégiát vázolt fel az elektronikai ágazat számára: a célzottabb támogatás 100 milliárd eurónyi magántőkét hozhat a szektornak. Sajtóközlemény. Európai Bizottság Brüsszel, május 23. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-455_hu.htm
- EB [2014a]: A Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól. HL C 188, június 20. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)&from=HU).
- EB [2014b]: A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról. HL L 187, június 26. (Általános csoportmentességi rendelet, ÁCSR) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=HU>.
- EB [2014c]: A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere. A Bizottság közleménye. HL C 198, június 27. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=HU).

- EB [2019]: [a] Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségé nyilvánításáról szóló 651/2014/EU rendelet módosításáról. Tervezet. https://ec.europa.eu/competition/consultations/2019_gber/gber_hu.pdf.
- EC [2017]: State aid support schemes for RDI in the EU's international competitors in the fields of Science, Research and Innovation. Bird&Bird report. Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/full_einri_final_study_report.pdf.
- EC [2019a]: Horizon Europe – the next research and innovation framework programme. The Commission's proposal for Horizon Europe, strategic planning, implementation, news, related links. European Commission, https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme_en.
- EC [2019b]: Study on the practical impact of RDI State aid rules. Fact-finding inventory in selected Member States. Final report. Ecorys, https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd_01_9_584_en.pdf.
- EC [2019c]: 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance – fitness check. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6623981/public-consultation_en.
- EC [2019d]: Report on Competition Policy, 2018. COM 339 final, https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2018/part2_en.pdf.
- EC [2019f]: European innovation scoreboard, 2019. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.
- EC [2019g]: Factual summary of the contributions received in the context of the public consultation on all rules covered by the Fitness Check. European Commission Competition DG Deputy Director General State aids State aid Policy and Case Support, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PL_COM:Ares\(2019\)6478193&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=PL_COM:Ares(2019)6478193&from=EN).
- ERSOY, E.–OZSOY, T.–RAUWALD, C. [2019]: Volkswagen Turkey Unit Paves Way for \$1.4 Billion Plant. Wipro. Bloomberg, október 2. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-02/volkswagen-establishes-unit-to-manufacture-cars-in-turkey>
- EUROPEAN COUNCIL [2000]: Presidency Conclusions. Lisbon European Council. Március 23–24. https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.
- FARKAS BEÁTA [2017]: Piacgazdaságok az Európai Unióban. Digitális kiadás, Akadémiai Kiadó, Budapest, <https://doi.org/10.1556/9789634540304>.
- FRIEDERISZICK, H. W.–RÖLLER, L.-H.–VEROUDEN, V. [2008]: European State Aid Control: An Economic Framework. Megjelent: *Buccirossi, P.* (szerk.): *Handbook of Antitrust Economics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 625–669. o.
- FRIENDS OF INDUSTRY [2019]: Europäische Industrieminister verabschieden „Vienna Declaration“. Europäische Industriepolitik, Ministerkonferenz „Friends of Industry“, Bécs, sajtóközlemény október 4. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20191004-friends-of-industry-in-wien.html>.
- HAUCAP, J.–SCHWALBE, U. [2011]: Economic Principles of State Aid Control. Düsseldorf Institute for Competition Economics, Discussion Paper, No. 17. http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Discussion_Paper/017_Haucap_Schwalbe.pdf.

- JOINT STATEMENT [2018]: Joint statement by France, Austria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Italy, Latvia, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Romania, Slovakia, Spain. 6th Ministerial Conference. Friends of Industry, december 18. <https://www.gouvernement.fr/en/6th-ministerial-conference-friends-of-industry>.
- KULIN-PINTÉR VERONIKA [2017]: Állami támogatás a kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások területén. Állami Támogatások Joga, 9. évf. 2. sz. 27–39. o.
- KULIN-PINTÉR VERONIKA–HARGITA ESZTER [2015]: Kutatás-fejlesztési és innovációs támogatások az általános csoportmentességi rendelet alapján, Állami Támogatások Joga, 7. évf. 8. sz. 3–28. o.
- LASSO, D. A. O.–BUTS, C. [2018]: The Effectiveness of R&D&I Subsidies to Young Innovative Companies in Belgium. *European State Aid Law Quarterly*, Vol 17. No. 2. 177–191. o.
- NICOLAIDES, P. [2013]: The Economics of Subsidies for R&D: Implications for Reform of EU State Aid Rules, *Intereconomics*, Vol. 48. No. 2. 99–105. o.
- NYIKOS GYÖRGYI (szerk.) [2018]: Állami Támogatások. Dialóg-Campus, Budapest. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12632/Web_PDF_Allami_tamogatások.pdf?sequence=1.
- PAPP MÓNIKA [2014]: Európai Bizottság vagy Tanács? Adalékok az állami támogatások megítélésére vonatkozó uniós hatáskörök kérdéséhez. Megjelent: *Fekete Balázs–Horváthy Balázs–Kreisz Brigitta* (szerk.) *A világ mi magunk vagyunk...: Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG-Orac, Budapest, 391–402. o.
- PAPP MÓNIKA [2018]: Hová tartunk? – az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja, *Állam- és Jogtudomány* 59. évf. 4. sz. 37–62. o.
- QUIGLEY, C. [2015]: *European State Aid Law and Policy*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- SZCZEPAŃSKI, M.–ZACHARIADIS, I. [2019]: Current state of affairs, challenges and way forward. *EU Industrial Policy at the Crossroads*. European Parliamentary Research Service, Brüsszel, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644201/EPRS_IDA\(2019\)644201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644201/EPRS_IDA(2019)644201_EN.pdf).
- TATTAY LEVENTE [2017]: Versenyképesség és szellemi alkotások az Európai Unióban, *Complex*, Budapest.
- VON WENDLAND, B. [2015]: New Rules for State Aid for Research, Development and Innovation: Not a Revolution but a Silent Reform. *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 14. No. 1. 25–50. o.
- WERESA, M. A. [2017]: Research and Development Policy, Innovation Policy, and Industrial Policy: An Interface. Megjelent: *Ambroziak* [2017a] 187–204. o.

II. Betekintés

AZ IPARPOLITIKA ÉS A VERSENYPOLITIKA VÁLTOZÓ VISZONYA

A VERSENYPOLITIKA ÉS AZ IPARPOLITIKA VALÓS ÉS LÁTSZÓLAGOS ELLENTÉTEI*

A tanulmány a versenypolitika és az iparpolitika célrendszerét kívánja bemutatni, valamint az esetenként előforduló konfliktusok okait feltérképezni. Míg a versenypolitika célja a piaci verseny és ezen keresztül végső soron a fogyasztói jólét növelése, addig az iparpolitikában a különböző érdekcsoportok egyéni érdekei is megjelennek. Ezek viszont könnyen vezethetnek társadalmi szinten nem optimális eredményekhez. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a jól átgondolt és megalapozott iparpolitika hozzájárulhat a gazdaság fejlődéséhez és a fogyasztói jólét növekedéséhez, azonban a politikai döntéshozatal sajátosságai miatt ez az esetek csak egy részében teljesül. Az ipar- és a versenypolitika konfliktusa esetén tehát politikai döntéshozatal helyett mélyreható közgazdasági elemzéssel érdemes eldönteni, hogy tágabb perspektívából szemlélve érdemes-e felülírni egy versenyhatósági döntést.

BEVEZETÉS

A versenypolitika deklarált célja a társadalmi jólét növelése. Ezt a különböző iparágak versenyviszonyainak fejlesztésével kívánja megvalósítani. E politika célja egységes és iparáganként azonos, ugyanakkor a konkrét beavatkozások mindig a releváns (földrajzi és termék-) piac elemzésével, versenyviszonyainak és az ott tevékenykedő vállalatok magatartásának feltérképezésével kezdődnek. Tehát az egységes cél mögött eltérő és piaconként egyedi, „személyre szabott” beavatkozások húzódnak meg.

Az iparpolitika esetén a hosszú távú és általános cél az adott ország gazdasági teljesítményének és teljesítőképeségének növelése, ezen keresztül pedig szintén a társadalmi jólét emelése. Ehhez ugyanakkor iparáganként eltérő célokat és eszközrendszert határoz meg, amelyek ráadásul politika értékrendet is kifejeznek.

Mivel a versenypolitika és az iparpolitika alapvetően azonos céllal avatkozik be a piaci folyamatokba, így egymást erősítőknek kellene lenniük. Időről időre azonban mégis felszínre kerül a két közpolitika (*policy*) konfliktusa, alapvetően olyan esetekben, amikor egy-egy versenypolitikai döntés szembe megy bizonyos iparpolitikai célokkal.

Érdekes kérdés ugyanakkor, hogy miért lehetséges, hogy két közpolitika egymásnak ellentmondó intézkedéseket tartana jónak, miközben végső soron mind-

.....
* Jelen publikáció az Európai Unió, Magyarország és az Európai Szociális Alap társfinanszírozása által biztosított forrásból, az EFOP-3.6.3-VEKOP-16-2017-00007 azonosítószámú „Tehetségből fiatal kutató – A kutatói életpályát támogató tevékenységek a felsőoktatásban” című projekt keretében jött létre.

kettőnek az állampolgárok (szavazók) jólétének növelése a célja. Tanulmányunkban ezt a kérdést járjuk körül. Elsőként megvizsgáljuk a versenypolitika célrendszerét, valamint azt, hogy az empirikus elemzések alapján mennyire bizonyult sikeresnek e célok elérésében.

Ezután áttekintjük, hogy az iparpolitika milyen szempontrendszerrel és célokat követ általánosságban a fejlett világban. Ezek közül külön kiemeljük a nemzeti bajnokok kérdését – amely a versenypolitika és az iparpolitika gyakori ütközőzónája –, amely a megtiltott Siemens–Alstom fúzió után, 2019-ben ismét felszínre került. A tanulmány végén a két közpolitikai célrendszer eltéréseinek strukturált összevetésével rámutatunk arra, hogy milyen alapvető eltérések okozzák a két közpolitika időnkénti összekülönbözését.

A VERSENPOLITIKA CÉLRENDSZERE

A következőkben a versenypolitika célrendszerét tekintjük át. Előbb elméleti síkon mozgunk, majd korábbi empirikus elemzések alapján azt vizsgáljuk meg, hogy az elméleti célok milyen mértékben valósultak meg a gyakorlatban, a versenypolitikai beavatkozások képesek voltak-e hozzájárulni a gazdasági növekedéshez, ezen keresztül pedig a fogyasztói jólét emelkedéséhez.

A versenypolitikai célok elméleti háttere

A versenypolitika különlegessége, hogy – ritka kivételektől eltekintve – aktuális politikai és közpolitikai céloktól függetlenül működik. A versenypolitika célját és feladatát törvényi keretek szabályozzák, amelyek a legtöbb (fejlett) államban ritkán változnak, és a változások sem a versenypolitika alapjait érintik általában. A törvényben megfogalmazott keretek és célok megvalósítására, illetve az ott adott eszköztár (például magatartástól való eltiltás, bírságolás) alkalmazására a legtöbb nemzetállamban önálló és független versenyhatóságok jöttek létre.

A versenypolitikai keretet az Európai Unióban az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 101. és 102. paragrafusai adják meg, amellyel harmonizálni kellett az egyes nemzeti szabályozásokat. A két paragrafus már a Római Szerződésben is megjelent, tehát az EU (és jogelődjei) alapítása óta jelen van.

Az Egyesült Államokban az 1890-ben elfogadott Sherman-törvény (*Sherman Antitrust Act*) fogalmazza meg a piaci verseny korlátozásának vagy teljes kizárásának tilalmát. A versenyjogi szabályozás tehát régóta jelen van a modern világban, tartalma lényegét tekintve nem módosult, és az egyes országok versenyjoga sok hasonlóságot mutat. Az egyes versenyhatóságok gyakorlata és eljárásai ugyanakkor folyamatosan változtak és fejlődtek, részben a jogi és közgazdasági kutatások eredményeinek felhasználásával.

A versenytörvények azonban nem feltétlenül rendelkeznek arról, hogy a versenypolitika milyen célfüggvényt kövessen. Általános megfogalmazásként a versenypolitika célja a fogyasztói jólét növelése (*Bishop–Walker* [2011]). A Nemzetközi Versenyhatóságok Hálózata (*International Competition Network, ICN*) 2011-ben végzett felmérése alapján a nemzeti szabályozások 48 százalékában közvetlenül, 28 százalékában pedig közvetett módon megjelenik a fogyasztói többlet növelése mint versenypolitikai cél (*ICN* [2011]). Ugyanakkor a fennmaradó 24 százalékban – köztük az EU esetén is – nincs erre vonatkozó utalás. Szintén ez a felmérés vizsgálta meg, hogy milyen célokat követnek az egyes versenyhatóságok, és itt is az derült ki, hogy a versenyhatóságok felé a fogyasztói többlet növelése csak egy a célok közül, míg 11 százalékánál csak egy lehetséges kimenet.

A versenyhatóságok által követett egyéb célok általában a hatékonyságokhoz kötődnek (*ICN* [2011]). Az allokációs és termelési hatékonyság növelése is lehetséges a versenyfolyamat erősítésén keresztül, például azáltal, hogy megfelelő piacra lépési lehetőségek legyenek az új és hatékonyabb technológiát alkalmazó cégek számára, vagy a verseny valóban az érdemek alapján folyjon (*competition based on merits*).

A hatékonyság versenyen keresztüli erősítése három fő csatornán keresztül valósulhat meg (*OFT* [2007]). Egyrészt, a vállalatok ösztönzöttsége nő a hatékonyság növelésére, mert csak ez jelenthet számukra előnyt a piaci versenyben. Másrészt, a versenyzői folyamat a hatékonyabb cégeket támogatja, a kevésbé hatékony vállalatok kiszorulnak a piacról, vagy legalábbis csökken a piaci részesedésük. Harmadrészt, pedig nő a vállalatok innovációs ösztönzöttsége, ezáltal új termékek, szolgáltatások jelennek meg a piacon, illetve új, hatékonyabb gyártási eljárások jönnek létre. Ez megtörténhet új cégek piacra lépésén keresztül is, de a már piacon lévő vállalatok innovációi is elérhetnek hasonló hatásokat.

A hatékonyság növelése az árak csökkenéséhez vagy jobb minőségű termékek megjelenéséhez vezet, amely biztosan nem káros a fogyasztók számára (*OFT* [2007]). A hatékonyságnövekedés által elért többlethasznon a vállalat és a fogyasztók osztoznak. A fogyasztóknak átadott haszon nagysága pedig éppen a verseny erősségétől függ. Erősebb piaci verseny esetén a fogyasztók a haszon nagyobb részét kapják meg (*CMA* [2015]). Tehát a verseny erősítése egyik oldalról növeli a vállalatok ösztönzöttségét a minél hatékonyabb termelésre és új innovációk piacra vitelére, másrészt azt is garantálja, hogy e haszon jelentős része a fogyasztóknál jelenjen meg.

A verseny erősítése közvetlenül is pozitívan hat a fogyasztókra, azonban a közvetett, hatékonyságokon alapuló dinamikus hatások még jelentősebbek lehetnek. *Aghion–Schankerman* [2004] szimulációs eredményei alapján a társadalmi jólét jelentősen nő a versenyt erősítő közpolitikák eredményeként. A növekmény jelentős része pedig a közvetett és dinamikus hatásokból származik. *Nordhaus* [2004] eredményei alapján az Egyesült Államokban a második világháború után piacra vitt innovációk társadalmi értékének mindössze 2 százaléka maradt a vállalkozóknál, és 98 százalékot az új technológiát használó fogyasztók kaptak meg.

Az áttekintésből tehát egyértelműen látszik, hogy a fogyasztói jólét növelése mindegyik versenyhatóság munkájában megjelenik, ha másként nem, akkor végső célként, amelynek eléréséhez egyéb célok (például tisztességes verseny, hatékonyságok növelése, versenyképesség) kapcsolódnak. A verseny erősítésének az elméleti modellek alapján statikus és dinamikus előnyei is vannak. Ezek empirikus vizsgálati eredményeit mutatjuk be az alábbiakban.

Empirikus megfigyelések – a versenypolitika hatásai

A következőkben empirikus eredmények alapján azt vizsgáljuk meg, hogy mennyire sikerült a versenypolitikai beavatkozásoknak elérniük céljukat, és valóban növelniük a fogyasztói jólétet.

Az empirikus vizsgálatok során ugyanakkor több módszertani problémával is meg kellett küzdeniük a kutatóknak. Egyrészt, operacionalizálni és mérhetővé kellett tenni a két legfontosabb érintett fogalmat, a versenypolitikát és a fogyasztói jólétet. Emellett megfelelő ökonometriai becslési módszert kellett találni a kérdés vizsgálatához, amely mentes a leggyakoribb torzításoktól, különösen a kihagyott változó és a szimultaneitás okozta endogenitástól.

Nem véletlen tehát, hogy az első érdemi kutatás egy természetes kísérleten alapult, és nem ökonometriai becsléseket végeztek a szerzők, hanem egy dinamikus általános egyensúlyi modellt kalibráltak az empirikus adatoknak megfelelően (*Cole–Ohanian* [2004]). A kutatás során a szerzők az 1929–1933-as nagy világgazdasági válságot és Roosevelttel amerikai elnök *New Deal* programjának kollúziót megengedő, az antitröszt-szabályokat felfüggesztő törvényének hatását vizsgálták. A szerzőpáros szerint a versenyszabályok ideiglenes felfüggesztése elnyújtotta a válságból való kilábalást, amely lényegében csak akkor valósult meg, amikor az 1940-es években a kartelleket és más versenykorlátozásokat tiltó szabályok visszaálltak. A versenykorlátozások ideiglenes felfüggesztésének káros hatásait maga Roosevelt elnök is elismerte később (*Amelio–Siotis* [2009]). A verseny korlátozásának ötlete a 2008–2009-es világgazdasági válságból való kilábalás részeként is felmerült, erről részletesen ír *Valentiny* [2012].

Az újabb empirikus tanulmányok már alapvetően ökonometriai elemzésre épültek. Az endogenitási probléma kezelése érdekében egyrészt instrumentális változókat használtak, másrészt sok országot tartalmazó paneladatbázisokat elemeztek, így lehetőség nyílt fixhatás-modellek vagy összetettebb dinamikus panelmodellek becslésére.

A függő és a független változó mérése azonban továbbra is kérdéses maradt. A célváltozó esetén a gazdasági növekedés vagy a produktivitás (Solow-reziduum) használata terjedt el. Ez több szempontból is logikus lépés. Egyrészt, a versenypolitika legfontosabb célja a fogyasztói jólét növelése, amely alapvetően a kibocsátás visszafogásának tilalmán keresztül valósul meg. A kibocsátás (GDP) növelése álta-

lánosságban növeli a fogyasztói jólétet is. Másrészt, a termelékenység növekedése sok országban kimondott célja is a versenypolitikának, ez pedig szintén a gazdasági teljesítmény növekedéséhez vezet. Harmadrészt, a gazdasági növekedés jól mérhető és a világ majdnem mindegyik országára közel egységes módszertan szerint rendelkezésre álló mutatószám. Utóbbi különösen fontos sok országra kiterjedő paneladatbázisok használata esetén.

A versenypolitika mérése, empirikus megragadása már kevésbé egyszerű feladat, ennek megfelelően kutatásonként eltérő módszerek fedezhetők fel. A legegyszerűbb megközelítés egy vakváltozó használata, amely 0-t vesz fel, amikor egy adott országban nincs hatályos versenykorlátozásokat tiltó törvény, és 1-et, ha van. A megközelítés előnye, hogy ez a változó viszonylag könnyen hosszú időre és sok országra meghatározható, így nagy paneladatbázisok elemzésénél könnyen használható. Ugyanakkor egyáltalán nem veszi figyelembe, hogy milyen effektív a versenytörvény kikényszerítése, mennyire működik a valóságban is jól a szabályozás, illetve milyen eltérések vannak az egyes országok szabályozásai között (*Petersen [2013]*). A vakváltozó használata ezek ellenére viszonylag elterjedt az irodalomban (például *Kee–Hoekman [2007]*, *Petersen [2013]*, *Gutmann–Voigt [2014]*).

A másik gyakran alkalmazott eszköz valamilyen nemzetközi felmérés (*survey*) eredményeinek használata. Ezzel éppen annak a problémának a kiküszöbölésére törekednek a kutatók, hogy a jogi szabályozás implementációja sokkal fontosabb lehet, mint maga a jogi szabályozás megléte, ezen keresztül pedig sokkal jelentősebb lehet a hatása is.

A Világ gazdasági Fórum (*World Economic Forum, WEF*) által évente publikált Globális Versenyképességi Index (*Global Competitiveness Index, GCI*) a világ legtöbb országát komplexen, sok szempont szerint minősíti. A GCI a versenyképesség mérése során a gazdasági élet számos tényezőjét figyelembe veszi, amelyeket 12 pillérbe csoportosít. A pillérek és a hozzájuk tartozó mutatószámok részletes leírása megtalálható a versenyképességi jelentésben (*Schwab [2017]*). Ahogyan azt *Szilágyi [2008]* is kiemeli, a mutatók körülbelül kétharmada szakértői becslésekből (vezetői survey-ekből) származik, amelyek lehetővé teszik, hogy az index a világ legtöbb országára kiszámítható legyen. A statisztikákon alapuló adatok nagyrészt nemzetközi szervezetek (például Nemzetközi Valutaalap, Egészségügyi Világszervezet) adatbázisaiból származnak.

A GCI 6. pillére méri az adott országok versenyviszonyait szakértői értékelések alapján. Versenypolitikai szempontból az alábbi változók érdekesek:

- a helyi verseny intenzitása,
- a piaci dominancia kiterjedtsége,
- az antitröszt-politikák hatékonysága.

A GCI index készítése során minden indikátort 1 és 7 közötti skálára transzformálnak, ahol 1 a legrosszabb, 7 pedig a legjobb elérhető érték. Az egyes indikátorokat a megfelelő súlyokkal átlagolva adódik az egyes országok versenyképességi indexe, amely tehát szintén 1 és 7 közötti értékeket vehet fel. A versenypolitika hatásosságát

vizsgáló irodalomban többek között *Dutz–Hayri* [1999], *Krakowski* [2005], *Borrell–Tolosa* [2008], *Mónago* [2013] és *Romano* [2015] használták a GCI adatbázisát.

A GCI indexhez hasonlóan kérdőíves felmérésekből szerzett adatokat használt *Voigt* [2009] is, de saját kérdőívét küldte el az ICN tag versenyhatóságoknak, és a tőlük közvetlenül beszerzett információk alapján végzett empirikus becslést. Alapvetően négy területet fedtek le a kérdései: a nemzeti versenytörvény tartalmát, a versenyjog közgazdasági alapjait az adott országban, illetve a versenyhatóság formális (*de jure*) és valós (*de facto*) függetlenségét. Hasonló módon, a versenyhatóságok megkeresésével szerzett adatokat a versenypolitika minőségéről *Buccrossi és szerzőtársai* [2013] is.

A különböző magyarázó változókat és becslési eljárásokat alkalmazó kutatók döntő többsége arra az eredményre jutott, hogy a versenypolitika pozitívan járul hozzá a gazdasági növekedéshez és/vagy a termelékenységhez. *Dutz–Hayri* [1999] standard növekedési modellek maradéktagjainak összefüggését vizsgálta a versenypolitika hatásosságát kifejező GCI változókkal. Eredményei alapján erős és robusztus kapcsolat van a versenypolitika hatásossága és a gazdasági növekedés között. *Petersen* [2013] eredményei alapján a versenytörvény elfogadása hosszú távon, főként 10 éves időhorizonton növeli a gazdasági teljesítményt. *Mónago* [2013] szerint szintén pozitív a kapcsolat a GCI indexben szereplő antitröszt-eljárások hatékonysága alindex és a verseny erőssége között, különösen közepesen fejlett országok esetén. A verseny erőssége pedig pozitívan hat a kibocsátásra, tehát a hatékonyabb antitröszt-politikák eredménye végső soron a kibocsátás növekedésében (is) testet ölt. *Voigt* [2009] eredményei alapján a versenyszabályozás pozitívan befolyásolja a produktivitást, főként a versenyhatóságok *de facto* függetlensége bír erős hatással. Ez igaz a fejlődő országok részmintájára is, ugyanakkor a hatás nem túlságosan erős.

Voigt [2009] is értekezik arról, hogy a versenypolitika és a versenyszabályok kikényszerítése jelentős mértékben eltérő hatást gyakorolhat a különböző fejlettségű országok esetében, és alacsony fejlettségű országoknál az előnyök lényegesen kisebbek lehetnek. Ugyanakkor a piaci viszonyok feletti felügyelet nélkül könnyen alakulhatnak ki jelentős piaci erővel rendelkező vállalatok (főként privatizáció után), és a különféle versenyellenes megállapodások is könnyebben terjedhetnek el.

Borrell–Tolosa [2008] viszont felhívja a figyelmet arra, hogy a versenypolitikai szabályozás bevezetése és annak kikényszerítése nem feltétlenül véletlenszerűen, exogén módon történik, felléphet szelekciós torzítás. Eredményei alapján, ha a szelekciós torzítást is figyelembe vesszük, a versenypolitika produktivitást növelő hatása 18 százalékkal alacsonyabb, ugyanakkor továbbra is pozitív és szignifikáns. Ez is megerősíti, hogy az antitröszt-törekvések kedvezően hatnak a gazdasági teljesítményre.

Ehhez kapcsolódóan *Krakowski* [2005] éppen azt vizsgálta, hogy mely országok és mikor fogadtak el versenyjogi törvényeket, és ezek milyen hatékonysággal valósultak meg a gyakorlatban. Eredményei alapján a nagyobb, a gazdagabb és az iparosodott országok vezettek be előbb versenypolitikai szabályozást. Az új szabályozás bevezetése utáni években rohamosan nőtt a jogalkalmazás hatékonysága. A hatékonyság

pedig szorosan korrelál a helyi verseny erősségével. A nagyobb helyi verseny pedig magasabb életszínvonalal párosult a vizsgált 101 ország esetén.

A versenypolitika jólétre gyakorolt hatásait azonban nemcsak akadémiai publikációk elemzik, hanem sok versenyhatóság maga is vizsgálja, hogy eljárásai, döntései hogyan hatottak a fogyasztói jólétre (úgynevezett hatásvizsgálat – *impact assessment*). Ezek különlegessége, hogy kizárólag a konkrét beavatkozások (például kartellek felszámolása, fúziók kontrollja) hatásait számszerűsítik, a dinamikus és elretentő hatásokat nem tudják figyelembe venni. *Muraközy–Valentiny* [2015] ezek módszertanáról és tapasztalatairól nyújt átfogó áttekintést. Magyarországon a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) honlapján¹ elérhető a GVH saját elemzése a működéséből származó társadalmi haszon mértékéről. Az elemzések alapján a versenyhatóságok fogyasztói jólétre gyakorolt hatása jelentős mértékben pozitív, bár ez évenként erőteljesen változik összhangban az egyes nagyobb ügyek lefolyásával (*Muraközy–Valentiny* [2015]).

Végül, egy további lehetséges kutatási irány a gazdasági liberalizáció, a szabadabb verseny hatásainak vizsgálata. Ez nem közvetlenül a versenypolitika hatását méri, hanem azt, hogy a szabadabb és intenzívebb verseny milyen előnyökkel jár. A kibővített látókör miatt sokkal többféle módon, sokkal többféle jelenség vált vizsgálhatóvá. Ezek közül ad rövid áttekintést *Lőrincz* [2014]. Mivel a meglévő szabályok liberalizációja általában ágazatonként történik, ez nemcsak átfogó makroökonómiai következtetések levonására ad lehetőséget, hanem ágazatonkénti empirikus elemzések elvégzésére is. A kiskereskedelem területén például *Berezvai* [2019] mutatja be a liberalizáció árakat befolyásoló hatásait. Az árszint pedig közvetlenül érinti a fogyasztók jólétét (a fogyasztói többletet) is.

A versenypolitikai beavatkozásokkal szemben felhozott talán legerősebb érv dinamikus jellegű, és a beruházásokra, innovációra fókuszál. *De Almeida Costa–Barros* [2012] bemutatja, hogy szigorúbb versenypolitika (magasabb bírságok és nagyobb felderítési arány) a beruházások csökkenéséhez vezethet. Amennyiben a beruházás a versenytársak költségét növeli csak (úgynevezett antikompetitív beruházások), akkor a szigorúbb versenypolitika társadalmilag biztosan kedvező helyzethez vezet. Viszont költségcsökkentő beruházások esetén a két hatás (alacsonyabb beruházási szint, de intenzívebb verseny) eredője már nem olyan egyértelmű, a versenypolitika szigorúságán és a beruházás által potenciálisan elért költségcsökkentés mértékén múlik. Az ugyanakkor egyértelmű, hogy szükség van versenyhatóságra és valamilyen szintű beavatkozásra mindkét esetben, a kérdés egyedül a beavatkozások mértéke.

Összefoglalva tehát az látható, hogy a versenypolitika célrendszere a legtöbb országban hasonló és lényegében időben állandó. A fogyasztói jólét növelése explicit vagy implicit módon megjelenik a célok között. Az empirikus eredmények pedig alapvetően alátámasztják, hogy a versenypolitika sikeres e célok elérésében. Ami ennél is fontosabb, lényegében konszenzus van abban, hogy versenypolitikára és

¹ https://www.gvh.hu/gvh/elemezsek/tarsadalmi_haszon

versenyhatóságokra szükség van, az egyedüli kérdés a szigorúság mértéke lehet. Nem véletlen tehát, hogy az elmúlt 30 évben a világ legtöbb országában létrehoztak nemzeti versenyhatóságokat (*Gutmann–Voigt* [2014]).

AZ IPARPOLITIKA CÉLRENDSZERE

A versenypolitika áttekintése után az iparpolitika célrendszerét és logikáját mutatjuk be részletesebben. Mivel az iparpolitika – mint a következőkből egyértelműen kiderül – sokkal szerteágazóbb és többértékűbb, mint a versenypolitika, így az előbbi konkrét hatása nem is mérhető le általánosan, csak esetről esetre. Ezért az iparpolitika hatásvizsgálatába nem megyünk bele. Ehelyett az iparpolitika egyik gyakori elemére, a nemzeti bajnokok létrejöttének támogatására helyezük a hangsúlyt. Ennek oka, hogy a nemzeti bajnokok támogatása sok esetben összeütközést válthat ki a versenypolitikai célokkal, így a két közpolitika egyik fő ütközőzónáját adják.

Az iparpolitika meghatározásának módjai és nehézségei

Az iparpolitika változó, a gazdaság aktuális állapota és a hatalmon lévő politikai erő ideológiája által formált közpolitika. A neoliberais, kis államban és a piaci mechanizmusokban hívők egészen másfajta iparpolitikát követnek és valósítanak meg, mint például egy erős államot és jövedelemelosztást támogató szociáldemokrata vagy baloldali kabinet. Éppen ezért lényegében lehetetlen arról beszélni, hogy az iparpolitika általánosságban milyen konkrét, jól megfogalmazott célokkal rendelkezik. Mivel – legalábbis demokratikus államokban – a politikai hatalom célja újraválasztásának elérése, ezért olyan közpolitikákat valósít meg, amelyek ezt segítik elő. Az iparpolitika is egy ezek közül, tehát alapvetően azt várjuk, hogy elősegítse a gazdasági növekedés és a választók (fogyasztók) egyre magasabb életszínvonalának elérését, ez lehet ugyanis az újraválasztás kulcsa. Emellett azonban más, hosszabb távú és stratégiai célok is megjelenhetnek, ilyen például az ellátásbiztonság, a munkahelyteremtés, a környezeti terhelés csökkentése. Az EUMSZ 173. paragrafusa alapján az Európai Unió iparpolitikájának célja az európai ipar nemzetközi versenyképességéhez szükséges feltételek megteremtése. A versenyképesség elérése ugyanakkor már az egyes vállalatok feladata (*Landesmann* [2015]).

Az iparpolitika ugyanakkor egy politikusok által formált közpolitika, ebből következően pedig a politikusok és a mögöttük álló gazdasági elit saját érdekei is megjelennek benne. Az iparpolitika célfüggvényét a társadalmi jólét és a különböző érdekcsoportok elvárásainak súlyozott átlaga adja. Az egyes súlyok időben és országok között is változnak (*Motta–Ruta* [2011]).

Közgazdasági szempontból az iparpolitika egyik fontos célja lehet a piaci kudarcok (például negatív externáliák, információs aszimmetriák) kezelése, megaka-

dályozása. Másrészt viszont léteznek kormányzati kudarcok is, amelyek éppen úgy gátolhatják az optimális állapot elérését. Ilyenek például az erőforrások rossz allokációja, a magánérdekek megjelenése lobbizáson keresztül (állami szabályozó fogságba ejtése) vagy az állami szerepvállalás kizorító hatása. Fontos továbbá kiemelni, hogy az iparpolitika azáltal, hogy konkrét iparágakat, esetleg vállalatokat támogat, mindig ki van téve a lobbizásnak és a járadékvadászatnak (*Landesmann* [2015]), ami megjelenhet például abban, hogy életképtelen (nem kellően hatékony) vállalatokat tart életben állami támogatással (*Seabright* [2005]).

Beavatkozni tehát akkor érdemes csak, ha a piaci kudarc megszüntetésétől remélt haszon nagyobb a potenciális állami beavatkozás okozta várható károknál (*Mazzucato* [2015]). Ez igaz az iparpolitika területén is. *Cimoli és szerzőtársai* [2015] rámutatott, hogy az utóbbi két évszázadban az ipari fejlődést közpolitikák egész sora támogatta. Azok az országok, amelyek a 19. és a 20. században sikerrel zárkóztak fel a világ vezető gazdasági hatalmai sorába, aktív állami szerepvállalással tették ezt. Elegendő csak a távol-keleti „kis tigrisekre” gondolni, amelyek exportösztönző iparpolitikája révén az állam erősen beavatkozott a piac működésébe, azonban ezen keresztül értek el gazdasági növekedést, és tudtak szintet lépni az ipari termelésben, egyre magasabb hozzáadott értékű termékeket gyártva (*Krugman–Obstfeld* [2003]; *Aghion* [2011]).

Eközben a fejlett országokban az ipari termelés visszaszorulása, ezzel párhuzamosan pedig a szolgáltatások és a kutatás-fejlesztés előretörése figyelhető meg. Az ipari termelés kiszervezése a világ fejletlenebb régióba szinte folyamatos, ugyanakkor a 2008–2009-es világgazdasági válság (is) felhívta a figyelmet arra, hogy az ipari termelés segíthet mérsékelni a visszaesést (*Mazzucato* [2015]). Nem véletlen, hogy ezután az Európai Unióban is elindultak kezdeményezések az újraiparosítás irányába. Másrészt, *Vasvári és szerzőtársai* [2019] hívja fel a figyelmet arra, hogy a termelési tapasztalat növelheti az innovációs képességet is, tehát a termelőközpontú iparpolitikának más tovaryűrűző pozitív hatásai is lehetnek. Mindezek alapján tehát az látszik, hogy a politikai befolyásoltság ellenére az iparpolitika is generálhat pozitív társadalmi eredményeket, azonban ez nyilvánvalóan nem igaz minden helyzetben és minden döntésre.

Az iparpolitikai célok megvalósításának rengeteg módja van, az állam számára sok eszköz áll rendelkezésre. Ezek közül a legjelentősebbek az állami megrendelések, a hitelhez jutás támogatása (például állami garanciavállalás), az erőforrásokhoz való könnyített hozzáférés biztosítása, a hazai vállalatok külföldiek általi felvásárlásának korlátozása, az antitröszt-törvények alóli mentesség biztosítása, a verseny korlátozása bizonyos iparágakban (*OECD* [2009]). Az eszközök legtöbbször konkrét vállalatok számára nyújt támogatást vagy valamilyen előnyt. Éppen ez az iparpolitikával szemben felhozott egyik legjelentősebb ellenérv, hogy az állam lényegében kiválasztja a nyertes és vesztes vállalatokat (*Aghion* [2011]). A nyertes vállalatokra nemzeti bajnokokként szoktak utalni, amelyekkel az állam célja egy versenyképes, nemzetközi szinten is sikeres hazai vállalat létrehozása. Nemzeti bajnok lehet egy nagyon

újszerű ötletet vagy technológiát alkalmazó vállalkozás, egy innovatív és nagyon hatékony cég vagy éppen egy neves nagyvállalat, amely foglalkoztatási szempontból kiemelt jelentőségű egy adott régióban (*Aubert és szerzőtársai* [2011]). A nemzeti bajnokok megítélése azonban nem egyértelmű, amelyről a következőkben lesz szó.

A nemzeti bajnokok kettős megítélése

Falck és szerzőtársai [2011] több szempontból vizsgálja a nemzeti bajnokokat, és arra a következtetésre jut, hogy a fogalomra nem lehet egységes definíciót adni. A nemzeti bajnokok alapvetően valamely iparág prominens nemzeti nagyvállalatai, amelyek nemzetközi szinten is megjelennek és sikeresek. A fogalmat ugyanakkor sokan sokféleképpen használták és használják. *Fogel és szerzőtársai* [2011] például egy adott ország tíz legnagyobb vállalatát sorolja a nemzeti bajnokok közé.

A nemzeti bajnokok elsőként a stratégiai kereskedelempolitikában jelentek meg, mint olyan vállalatok, amelyek a növekvő határhözadék elvén keresztül képesek nagyon magas piaci részesedés elérésére, ezáltal lényegében monopolhelyzetbe kerülhetnek, és monopoljárdékot tudnak szerezni a nemzetközi piacokon. Mivel a nemzeti kormányok saját állampolgáraik jólétét veszik csak figyelembe, ezért ez nemzeti szinten kedvező eredményeket hoz, hiszen a hazai tulajdonú cégek profitja a külföldi lakosok kárára növekszik meg (*Gollier–Jullien* [2011]).

A nemzeti bajnokok kialakulása gyakran hazai vállalatok fúzióján keresztül valósul meg, amely versenypolitikai szempontból viszont aggályos lehet. Ezzel szemben a hazai vállalatok külföldi cégek általi felvásárlása sokszor versenypolitikai szemszögből nem csökkentené érdemben a versenyt a piacon, politikailag viszont kedvezőtlen a fogadtatása. Az európai energiaiparban mindkettőre található példa. A francia kormány például hevesen ellenezte a francia Suez energiavállalat olasz Enel általi felvásárlását 2006-ban (*Südekum* [2010]), amely végül nem is történt meg. A német szövetségi kormány ugyanakkor, felülírva a versenyhatóság tiltó határozatát, engedélyezte, hogy az E.On felvásárolja a Ruhrgast. A fúzió engedélyezésével a német energiapiacra egy domináns vállalat jött létre, azonban a kormány érvelése szerint egy német székhelyű globális energiapiaci szereplő a társadalom érdekeit fogja szolgálni hosszú távon (*Südekum* [2008]). Az E.On 2019-ben vásárolta fel a szintén német RWE fogyasztói és hálózati értékesítési üzletágát, amely tovább erősítette kiemelkedő szerepét Európában.²

A fúziókontrollnak tehát lehet stratégiai vonulata is, amellyel az államok a stratégiai kereskedelempolitikai céljaikat szeretnék megvalósítani. *Motta–Ruta* [2011] gazdasági és politikai gazdasági modelleken keresztül vizsgálja, hogy miért lehetséges a hazai egyesülések támogatása és a külföldi felvásárlások ellenzése. Pusztán nemzeti jóléti szemszögből vizsgálva a fúziókat, nagyon ritka az olyan eset, hogy

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5582

megéri a nemzeti bajnokok létrehozása. A monopolközei pozíció ugyanis a hazai piacon is holtteher-veszteséget okoz, és ezt nem feltétlenül képes a külföldi piacokon elért többletprofit ellensúlyozni. Gazdasági oldalról tehát a stratégiai kereskedelempolitika ritkán állja meg a helyét. Ezzel szemben, ha figyelembe vesszük, hogy a döntéshozók³ politikai befolyásnak (lobbinak) is ki vannak téve, akkor egyébként nem hatékony belföldi összeolvadások is megvalósulhatnak, vagy éppen hatékony nemzetközi összeolvadásokat akadályozhatnak meg.

Az európai gazdasági integráció fejlődésével és erősödésével a nemzeti bajnokok mellett megjelentek az európai bajnokok is, amelyek két vagy több, az EU eltérő országaiban működő vállalat fúziójával alakulhatnak ki. A 2019-ben megtiltott, és ezzel nagy port kavart Siemens–Alstom fúzió ennek egyik leghíresebb példája (a fúzió részletes bemutatása megtalálható jelen kötetünkben Csorba Gergely írásában – *Csorba* [2020]). Az európai bajnokok nem egy-egy nemzetállam, hanem az EU nemzetközi versenyképességét, globális piacon való jelentőségét hivatottak növelni. *Südekum* [2008] elméleti tanulmányában az európai bajnokok jólétre gyakorolt hatását vizsgálta meg, alapvetően a stratégiai kereskedelempolitika szemszögéből. Az európai bajnokok (közös piacon belüli, de határokon átnyúló fúziók) az importhelyettesítésen keresztül képesek lehetnek a szállítási költségek csökkentésére. A modell eredményei alapján ezek a fúziók általában nyereségesebbek, mint az országon belüli (nemzeti bajnokokat létrehozó) fúziók, főként a szállítási költség-megtakarítások miatt. Ennek mértéke azonban iparáganként jelentősen eltérő lehet, így a modell alapján egységes következtetés nem vonható le.

Jóléti szempontból viszont már összetettebb a kép. Mivel a határokon átnyúló fúziók csökkentik a gazdasági integráción belüli szállítási költségeket, így a nemzeti (és integráció szintű) versenyhatóságok túl megengedők lesznek a fúziókkal szemben, és nem veszik figyelembe a globális negatív jóléti hatásokat. Utóbbiak forrása, hogy a fuzionált cég piaci ereje nő a globális piacon, így harmadik országok számára magasabb árakat tud szabni. Ugyanakkor a két ellentétes hatás eredője nem egyértelmű, tehát a globális jólét akár nőhet is (de biztosan nem nő minden esetben). Ugyanakkor globális szinten Pareto-javításról nem beszélhetünk. Ezzel szemben viszont a nemzeti bajnokok létrejötte a globális jólét szempontjából biztosan káros, mert semmilyen módon nem csökkenti a szállítási költségeket.

Südekum [2008] eredményeinek érdekessége, hogy a versenyhatóságok – mivel csak a saját országuk fogyasztóira gyakorolt jóléti hatásokat vizsgálják – éppen, hogy túl megengedők a fúziókkal szemben. Tehát azokban az esetekben, amikor egy versenyhatóság nem engedélyez egy fúziót, az – hiába hoz létre nemzeti vagy európai bajnokot – jóléti szempontból biztosan káros lenne. Ebben természetesen

³ Fúziók esetén az engedélyező általában egy független versenyhatóság, azonban a legtöbb országban a politikai vezetésnek van valamilyen beleszólási lehetősége a fúziós ügyekbe (lásd például Magyarországon a kormány nemzetstratégiai jelentőségűnek nyilváníthat egy fúziót, amelyet ezért a versenyhatóság már nem vizsgálhat).

a dinamikus, de előre tekintve nem megbecsülhető hatások (például innováció) nincsenek benne.

A politikai döntéshozók belföldi fúziókat támogató és külföldi felvásárlásokat ellenző attitűdje ugyanakkor nem csupán a belföldi piaci szereplők lobbizására vezethető vissza. A nemzeti tulajdon legalább három szempontból kedvező. Egyrészt, a hazai tulajdonosok vélhetően elkötelezettebbek a hazai termelés és beszállítói hálózat iránt. Másrészt, sok esetben a hazai tulajdonosok adóztatása is könnyebb. Harmadrészt, stratégiaiag fontos és érzékeny ágazatokban (például energiaipar, élelmiszeripar) a hazai tulajdon és termelés az ellátásbiztonság és az adatbiztonság szempontjából is fontos (*Südekum* [2010]).

A külföldi felvásárlások vonzereje ezzel egy időben a globalizáció miatt csökkenhet. A külföldi felvásárlások egyik előnye az importhelyettesítés. *Südekum* [2010] viszont azt mutatja be, hogy a globalizáció okozta szállítási költség-csökkenés következtében a külföldi vállalatok hazai tulajdonszerzése kisebb fogyasztói haszonnal jár (az egyre alacsonyabb szállítási költség nyerhető csak meg az importhelyettesítéssel), így viszont nőhet a politikai ösztönözöttség a fúzió tiltására, egyben pedig a hazai cégek fúziójának engedélyezésére (nemzeti bajnokok létrehozására). A szerző ennek tulajdonítja, hogy az új évezredben megnövekedett a külföldi felvásárlást tiltó vagy tiltani szándékozó politikai akarat. Ez természetesen iparáganként eltérő, mert az importhelyettesítés lehetséges mértéke, a szállítási költségek nagysága, illetve egyéb előnyök és hátrányok felmerülése nagyon különböző lehet.

Eddig pusztán statikus nézőpontból vizsgáltuk a nemzeti és európai bajnokokat. Egy dinamikus nézőpont ugyanakkor más szempontokat is felvet. Ezek közül a legjelentősebb az innováció erősítése. A vállalati innovációt és fejlődést sok esetben a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások korlátozzák. Mivel nagy méretű és nagyobb piaci erejű cégek számára több pénzügyi erőforrás áll rendelkezésre (cégen belülről vagy hitel formájában), így ez jelentősebb innovációs aktivitással párosulhat. Ugyanakkor nincs konszenzus a témában (*Voigt* [2009]), hiszen a nagy piaci erejű cégek számára kisebb az ösztönözöttség az innovációra; kevesebbet nyerhetnek egy új innováció bevezetésével, mert a piac nagy része már amúgy is az övék. *Aghion és szerzőtársai* [2005] egyesült királyságbeli vállalatok adatai alapján készített empirikus elemzése fordított *U* alakú kapcsolatot talált a piaci erő és az innováció között.

A statikus szemléletű modellek dinamikus kiterjesztése pedig sok esetben éppen a nemzeti termelés szempontjából mutat kedvezőtlen vonásokat. *Lommerud és szerzőtársai* [2011] modelljében megengedte, hogy a vállalatok külföldön is befektessenek. Ebben az esetben a létrejövő nemzeti bajnok számára megéri olcsóbb bérszínvonalú országba telepíteni a termelést, kiváltva az otthoni gyártást. Utóbbira valós példa a 2004–2005 táján többször kezdeményezett, majd végül kötelezettségvállalások mellett engedélyezett Lenzing–Tencel fúzió Ausztriában. A két cég mesterséges cellulóz szálak (lyocell) gyártásával foglalkozott, és világszinten is a piac két legjelentősebb szereplője volt. 2004-ben a Lenzing szerette volna felvásárolni a Tencelt, azonban az osztrák versenyhatóság megtiltotta a fúziót. Ezután

egy lényegesen módosított, kötelezettségvállalásokkal kiegészített fúziós kérelmet nyújtottak be a felek (*OECD* [2005]). Emellett a fúzió egyik előnye a felek szerint az lett volna, hogy a globálisan első számú piaci szereplő központja Ausztria lesz, ezáltal egy globális szintű nemzeti bajnok jön létre. A kötelezettségvállalások legnagyobb része is az osztrák termelés és K+F fenntartását és növelését írta elő a fúziót követő hat évben. Ezek alapján a fúziót engedélyezték. Az azóta eltelt 15 évben azonban a Lenzing elsősorban távol-keleti országokban épített és fejlesztett új gyárat, az osztrák foglalkoztatottsága lényegesen kevésbé nőtt, mint a cég teljes alkalmazotti létszáma. Mindez úgy, hogy jelentős állami támogatásokat kapott K + F-re és a Heiligenkreuzban lévő üzeme fejlesztésére is a fúziót követő években. Tehát *Lommerud és szerzőtársai* [2011] modelljével összhangban a nemzeti bajnok az alacsonyabb bérszínvonalú országokban fektetett be tőkét, ezáltal a hazai gazdasági fejlődéshez kevésbé járult hozzá.

AZ ELLENTÉTEK ÉRTÉKELÉSE

A bemutatott áttekintés alapján tehát a versenypolitika és az iparpolitika legalapvetőbb céljaikban megegyeznek. Mindkettő esetén a végső cél a fogyasztók (választók) jólétének növelése. Az eszközök ugyanakkor jelentősen eltérnek egymástól. A versenypolitika a szabad piaci verseny megteremtésén keresztül ösztönzi a vállalatokat a hatékonyság növelésére, az árak csökkentésére és az innovációra. Az iparpolitika célja az EU-ban alapvetően a nemzetközileg versenyképes iparági működés feltételeinek megteremtése, amely nem mond ellent a versenypolitikai céloknak. A két közpolitika tehát alapvetően jól kiegészítheti egymást.

Az ipar- és a versenypolitika időnkénti összeütközése két tényezőre vezethető vissza. Az egyik egy szemléletbeli különbség, erre térünk ki elsőnek. A másik pedig a politikai döntéshozatal kudarca, amely sokkal jobban sújtja az iparpolitikát, mint a versenypolitikát.

Egyrészt, a dinamikus hatások, az innováció és a beruházások esetén nincs teljes konszenzus arról, hogy az erősebb verseny mindig jobb helyzetet eredményez-e (például *Aghion és szerzőtársai* [2005], *de Almeida Costa–Barros* [2012]). Emellett *Seabright* [2005] hívja fel a figyelmet arra, hogy az állam nem feltétlenül sikertelenebb az innovatív és produktív projektek (a „győztesek”) kiválasztásában, mint a piac.

Különböző elméletek léteznek arra vonatkozóan, hogy a piaci verseny milyen hatással van az innovációra és a beruházásokra. Schumpeter érvelése szerint a tökéletes verseny esetén nincs a vállalatoknak megfelelő erőforrásuk az innovációra, ez viszont a piaci erő növelésével folyamatosan nő. Arrow szerint viszont erősebb verseny esetén nagyobb az ösztönzőtség az innovációra, mert az innováció előtti és utáni profitok között egyre jelentősebb lesz a különbség, míg monopólium esetén lényegében megegyezik a kettő (*Peneder* [2012]). *De Bondt–Vandekerckhove* [2012] irodalomáttekintése alapján ugyanakkor azt látszik, hogy nincs konszenzus

a témában, és különböző modellek különböző következtetésre jutnak. Ez akkor is igaz, ha nemlineáris kapcsolatokat is megengedünk a két változó között. *Aghion és szerzőtársai* [2005] eredményei alapján fordított U alakú kapcsolat fedezhető fel a két tényező között. Többen tesztelték ezt a hipotézist különböző országok adatain, és ettől eltérő eredményekre jutottak (például *Polder–Veldhuizen* [2012], *Hashmi* [2013], *Beneito és szerzőtársai* [2017]). Összességében tehát az állapítható meg, hogy a kapcsolat iparáganként, országonként és időszakonként eltérő. Az iparpolitika és a versenypolitika összeütközését tehát okozhatja az, hogy míg a versenypolitikai fúziókontroll csak nagyon ritka esetekben engedélyez olyan fúziót, amely (várhatóan) jelentősen csökkenti a versenyt,⁴ addig iparpolitikai és innovációösztönzési szempontból ez néha kedvező lehet. Nem magától értetődő viszont annak megállapítása, hogy ez pontosan mikor van így, és ez inkább közgazdasági és empirikus elemzési, mintsem politikai kérdés.

Ezzel eljutottunk a második ponthoz. Míg a versenypolitika alapvetően jogalkalmazás, amelyet egy (elvben) független hatóság végez, addig az iparpolitika politikai döntések sorozata, és emiatt jobban ki van téve a manipulációnak és az egyéni érdekek megjelenésének. A politikai döntéshozatalban nemcsak a fogyasztók jólétnövekedése játszik fontos szerepet, hanem a különböző érdekcsoportoknak való megfelelés is. Az egyes érdekcsoportok lobbitevékenysége gyakran tetten érhető az iparpolitikai döntésekben (*Motta–Ruta* [2011]). Ezzel szemben *Gutmann–Voigt* [2014] eredményei alapján a korrupciót csökkenti a versenytörvény elfogadása (elsősorban alacsony jövedelmű országok esetén).

Modern gazdaságokban az innováció erősítéséhez ráadásul szükséges, hogy a vállalkozóknak lehetőségük legyen befejezni bizonyos tevékenységeket, felhagyni egy sikertelen projekttel. Ez ugyanakkor államilag támogatott projekteknél lényegében alig lehetséges, míg magánprojekteknél megvalósítható. Míg a sikeres projektek kiválasztásában nincs nagy eltérés a magán- és az állami befektetők között, a sikertelen projektek leállításában és az új cégek felkarolásában van (*Seabright* [2005]). Ha egy nemzeti bajnok állami támogatással születik, és az állam szerepet vállal a működésében is, úgy fennáll annak a veszélye, hogy nem igazán sikeres projekteket nem tud abbahagyni, ami végső soron kedvezőtlen társadalmi eredményre vezet.

Az iparpolitika és a versenypolitika esetenként előforduló vitájában tehát valós kritika lehet, hogy a versenypolitika kicsit mereven csak a piaci versenyviszonyokat és a fogyasztói jólétet vizsgálja. Lényegében nem engedélyeznek egy olyan fúziót, amely érdemben csökkenti a piaci versenyt. Ez még akkor is igaz, ha a verseny gyengülése időközben növelné az innovációt, és ezáltal hosszú távon kedvező hatásai lehetnének a fogyasztók számára is. Ugyanakkor a politikai döntéshozatal ugyanúgy

⁴ Elvileg a feleknek megvan a lehetőségük arra, hogy hatékonysági előnyökre hivatkozzanak, amelyek ellensúlyozzák a verseny gyengülését, és a fogyasztók jóléte végső soron nő. Ehhez azonban szükséges ezek számszerűsítése és megfelelő bizonyítása, amelyre eddig nem volt még példa az Európai Bizottság előtti eljárásokban (*Bishop–Walker* [2011]).

nem garantálja, hogy iparpolitikai szempontokra hivatkozva akkor engedélyeznek vagy tiltanak meg egy fúziót, amikor arra éppen szükség lenne. Sőt a politikai hatalom befolyásolhatósága, kompromisszumokra való törekvése miatt éppen ennek ellentéte a valószínűbb. A politikai döntéshozatalban ráadásul a közgazdasági elemzés és gondolkodás megjelenése sokkal ritkább, mint a versenypolitikai döntésekben, ami további kérdőjeleket támaszt afelől, hogy kedvezőbb lesz-e a társadalmi kimenet, ha az iparpolitikai elvárások dominálják a versenypolitikai célokat és/vagy döntéseket. Egy-egy versenyhatósági döntés iparpolitikai szempontokra hivatkozó felülírása előtt tehát mélyreható közgazdasági elemzést szükséges végezni, amely a versenypolitikai elemzésnél tágabb perspektívából, több tényezőt figyelembe véve vizsgálja meg a helyzetet. Az elemzés eredményei és nem a politikai motivációk alapozhatják meg a megfelelő döntést.

IRODALOM

- AGHION, P. [2011]: Some Thoughts on Industrial Policy and Growth. Megjelent: *Falck és szerkesztőtársai* [2011] 13–30. o.
- AGHION, P.–SCHANKERMAN, M. [2004]: On the welfare effects and political economy of competition-enhancing policies. *The Economic Journal*, Vol. 114. No. 498. 800–824. o.
- AGHION, P.–BLOOM, N.–BLUNDELL, R.–GRIFFITH, R.–HOWITT, P. [2005]: Competition and innovation: An inverted-U relationship. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120. No. 2. 701–728. o.
- AMELIO, A.–SIOTIS, G. [2009]: Applying EU competition rules during testing times: Some issues. *Concurrences*, N° 2-2009. 3–8. o.
- AUBERT, C.–FALCK, O.–HEBLICH, S. [2011]: Subsidizing National Champions: An Evolutionary Perspective. Megjelent: *Falck és szerkesztőtársai* [2011] 63–88. o.
- BENEITO, P.–ROCHINA-BARRACHINA, M. E.–SANCHIS, A. [2017]: Competition and innovation with selective exit: an inverted-U shape relationship? *Oxford Economic Papers*, Vol. 69. No. 4. 1032–1053. o.
- BEREZVAI ZOMBOR [2019]: A kiskereskedelmi szabályozás hatása a fogyasztói árakra. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2018. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézete, Budapest, 75–97. o.
- BISHOP, S.–WALKER, M. [2011]: *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana. Alapfogalmak, alkalmazások és mérési módszerek.* Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- BORRELL, J.-R.–TOLOSA, M. [2008]: Endogenous antitrust: cross-country evidence on the impact of competition-enhancing policies on productivity. *Applied Economics Letters*, Vol. 15. No. 11. 827–831. o.
- BUCCIROSSI, P.–CIARI, L.–DUSO, T.–SPAGNOLO, G.–VITALE, C. [2013]: Competition policy and productivity growth: An empirical assessment. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95. No. 4. 1324–1336. o.

- CIMOLI, M.–DOSI, G.–STIGLITZ, J. E. [2015]: The Rationale for Industrial and Innovation Policy. *Intereconomics*, Vol. 50. No. 3. 126–132. o.
- CMA [2015]: Productivity and competition. A summary of the evidence. Competition and Market Authority, London.
- COLE, H. L.–OHANIAN, L. E. [2004]: New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis. *Journal of Political Economy*, Vol. 112. No. 4. 779–816. o.
- CSORBA GERGELY [2020]: Meg kell-e változnia az európai versenypolitikának a globális kihívásokra reagálva? Tanulságok a Siemens–Alstom fúzió és annak visszhangjai nyomán. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): *Versenység és szabályozás*, 2019. KRTK Közgazdaság-tudományi Intézete, Budapest, 96–115. o.
- DE ALMEIDA COSTA, A. P. R.–BARROS, P. P. [2012]: Does a Tougher Competition Policy Reduce or Promote Investment? *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 12. No. 1. 119–141. o.
- DE BONDT, R.–VANDEKERCKHOVE, J. [2012]: Reflections on the Relation Between Competition and Innovation. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 12. No. 1. 7–19. o.
- DUTZ, M. A.–HAYRI, A. [1999]: Does More Intense Competition Lead to Higher Growth? The World Bank, Washington.
- FALCK, O.–GOLLIER, C.–WOESSMANN, L. (szerk.) [2011]: *Industrial Policy for National Champions*. MIT Press, Cambridge-London.
- FALCK, O.–GOLLIER, C.–WOESSMANN, L. [2011]: Arguments for and against Policies to Promote National Champions. Megjelent: *Falck és szerkesztőtársai* [2011] 3–9. o.
- FOGEL, K.–MORCK, R.–YEUNG, B. [2011]: National Champions and Economic Growth. Megjelent: *Falck és szerkesztőtársai* [2011] 31–62. o.
- GOLLIER, C.–JULLIEN, B. [2011]: National Champions under Credit Rationing. Megjelent: *Falck és szerkesztőtársai* [2011] 135–154. o.
- GUTMANN, J.–VOIGT, S. [2014]: Lending a Hand to the Invisible Hand? Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2392780.
- HASHMI, A. R. [2013]: Competition and Innovation: The Inverted-U Relationship Revisited. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95. No. 5. 1653–1668. o.
- ICN [2011]: Competition Enforcement and Consumer Welfare. Setting the Agenda. 10th Annual ICN Conference, Hága, 2011. május 17–20. https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/11/SP_CWelfare2011.pdf.
- KEE, H. L.–HOEKMAN, B. [2007]: Imports, entry and competition law as market disciplines. *European Economic Review*, Vol. 51. No. 4. 831–858. o.
- KRAKOWSKI, M. [2005]: Competition Policy Works: The Effect of Competition Policy on the Intensity of Competition. An International Cross-Country Comparison. HWWA Discussion Paper, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg.
- KRUGMAN, P. R.–OBSTFELD, M. [2003]: *Nemzetközi gazdaságtan. Elmélet és gazdaságpolitika*. Panem, Budapest.
- LANDESMANN, M. A. [2015]: Industrial Policy: Its Role in the European Economy. *Intereconomics*, Vol. 50. No. 3. 133–138. o.
- LOMMERUD, K. E.–MELAND, F.–STRAUME, O. R. [2011]: Mergers and capital flight in unionised oligopolies: Is there scope for a “national champion” policy? *International Review of Economics and Finance*, Vol. 20. No. 2. 325–341. o.

- LÓRINCZ LÁSZLÓ [2014]: A verseny és versenypolitika szerepe a gazdasági növekedés elősegítésében. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2013. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézete, Budapest, 31–55. o.
- MAZZUCATO, M. [2015]: Innovation Systems: From Fixing Market Failures to Creating Markets. *Intereconomics*, Vol. 50. No. 3. 120–125. o.
- MÓNAGO, T. O. [2013]: Assessing Competition Policy on Economic Development. *Economía*, Vol. 36. No. 71. 9–56. o.
- MOTTA, M.–RUTA, M. [2011]: Mergers and National Champions. Megjelent: *Falck és szerkesztőtársai* [2011] 91–117. o.
- MURAKÖZY BALÁZS–VALENTINY PÁL [2015]: A versenyhatósági döntések jóléti hatásainak méréséről. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2014. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézete, Budapest, 172–194. o.
- NORDHAUS, W. D. [2004]: Schumpeterian profits in the American economy: Theory and measurement. NBER Working Paper, National Bureau Of Economic Research, Cambridge.
- OECD [2005]: Annual Report on Competition Policy Developments in Austria, 2004–2005. Organisation for Economic Co-operation and Development, Párizs.
- OECD [2009]: Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. Organisation for Economic Co-operation and Development, Párizs.
- OFT [2007]: Productivity and competition. An OFT perspective on the productivity debate. Office of Fair Trading, London.
- PENEDER, M. [2012]: Competition and Innovation: Revisiting the Inverted-U Relationship. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 12. No. 1. 1–5. o.
- PETERSEN, N. [2013]: Antitrust law and the promotion of democracy and economic growth. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 9. No. 2. 593–636. o.
- POLDER, M.–VELDHUIZEN, E. [2012]: Innovation and Competition in the Netherlands: Testing the Inverted-U for Industries and Firms. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 12. No. 1. 67–91. o.
- ROMANO, O. [2015]: Assessing the Macroeconomic Effects of Competition Policy. The Impact on Economic Growth. *Economic Insights. Trends and Challenges*, Vol. 4. No. 3. 81–88. o.
- SCHWAB, K. (szerk.) [2017]: The Global Competitiveness Report 2017–2018. World Economic Forum, Genf.
- SEABRIGHT, P. [2005]: National and European Champions. Burden or Blessing? *CESifo Forum*, Vol. 6. No. 2. 52–55. o.
- SÜDEKUM, J. [2008]: Cross-Border Mergers and National Champions in an Integrating Economy. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 164. No. 3. 477–508. o.
- SÜDEKUM, J. [2010]: National champions and globalization. *Canadian Journal of Economics*, Vol. 43. No. 1. 204–231. o.
- SZILÁGYI GYÖRGY [2008]: A versenyképesség mérése a nemzetközi összehasonlítások módszertanának tükrében. *Statistikai Szemle*, 86. évf. 1. sz. 5–21. o.
- VALENTINY PÁL [2012]: Válságban a verseny – válságban a verseny? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2011. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézete, Budapest, 102–125. o.
- VASVÁRI TAMÁS–DANKA SÁNDOR–HAUCK ZSUZSANNA [2019]: Termelés és innováció – tanulságok a hazai iparpolitika számára. *Közgazdasági Szemle*, 66. évf. 10. sz. 1031–1055. o.
- VOIGT, S. [2009]: The Effects of Competition Policy on Development. Cross-Country Evidence Using Four New Indicators. *Journal of Development Studies*, Vol. 45. No. 8. 1225–1248. o.

• Csorba Gergely •

MEG KELL-E VÁLTOZNI AZ EURÓPAI VERSENYPOLITIKÁNAK A GLOBÁLIS KIHÍVÁSOKRA REAGÁLVA?

Tanulságok a Siemens–Alstom fúzió és annak visszhangjai nyomán*

A cikk Siemens–Alstom fúzió 2019. eleji Európai Bizottság általi megtiltásával kapcsolatos tapasztalatokat, valamint az azt követően kibontakozó iparpolitikai vitát tárgyalja. A versenypolitikai fúziókra vonatkozó értékelési elvek és a konkrét összefonódás részletes ismertetése után megvitatja az iparpolitikai szempontú szakmai és intézményi reformjavaslatokat. A szakmai javaslatok kapcsán megállapítható, hogy néhány versenypolitikai értékelési elvet és iránymutatást ugyan érdemes lenne aktualizálni, de ezekről már évek óta folyik egy szakmai párbeszéd, és az alapvető értékelési keretrendszer jól működik. Az intézményi javaslatok kapcsán viszont az iparpolitikai reformcsomag elemei már korlátozhatják a szabályozói függetlenség és a szakmai értékelés értékeit, amelyek hosszú távon erősen meghatározók a jólét szempontjából.

BEVEZETÉS

Ez a cikk a 2019-es év talán „lehangosabb” európai versenypolitikai eseményével, a Siemens–Alstom fúzió megtiltásával és az azt követő széles körű szakpolitikai vitával foglalkozik. Az Európai Bizottság 2019. február 6-án hozta meg a végleges döntését, és indokolta először röviden a tiltás okait. Margrethe Vestager versenyügyi biztos röviden így foglalta össze az ügyet:¹

- ♦ „A Siemens és az Alstom mindketten a vasúti iparág bajnokai. Kellő mértékű kötelezettségvállalások hiányában ez a fúzió áremeléshez vezetett volna az utasok biztonságát őrző jelzőberendezéseket, valamint a nagysebességű vasúti gördülőállomány következő generációit illetően. A Bizottság azért tiltotta meg a fúziót, mert a vállalkozások nem voltak hajlandók megoldást találni ezekre a komoly versenyproblémákra.”

.....
* Köszönetet mondok *Fejes Gábornak*, *McLean Aliznak*, *Pápai Zoltánnak*, *Szabó Gábornak*, valamint a szerkesztő *Berezvai Zombornak* és *Valentiny Pálnak* a témához, illetve a cikkhez fűzött megjegyzéseikért és tanácsaikért. A cikkben megjelenített álláspont csak a saját véleményemet tükrözi.

¹ Az Európai Bizottság sajtóközleménye. 2019. február 6. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_881.

A döntés előtt a francia és német kormány is komoly lobbitevékenységet folytatott annak érdekében, hogy a Bizottság engedélyezze a fúziót. Angela Merkel német kancellár és Emmanuel Macron francia elnök többször nyilvánosan kiállt amellett, hogy Európának „nehézsúlyú bajnokokra”,² illetve „védelmező óriásokra” van szüksége,³ amelyek képesek helytállni a globális piaci versenyben – különösen az ázsiai és ezen belül is államilag támogatott kínai versenytársakkal szemben –, és meg tudják védeni az európai munkahelyeket.⁴ A politikusi vélemények szerint ezeket az európai iparpolitikai törekvéseket a versenypolitikának támogatnia kell. A tiltás után különösen felerősödtek a kritikus hangok, és ennek tetőpontjaként 2019. február 19-én a francia és német gazdasági minisztérium közösen kiadta a versenypolitikai körökben csak röviden Manifesztóként ismert véleményt, amely röviden kijelöli, hogy az európai iparpolitikának milyen irányba kell változnia, ha meg akar felelni a 21. század kihívásainak (*Manifesto* [2019]). Ez a valószínűleg szándékosan provokatív ajánlás csomag több jelentős módosítást fogalmaz meg az európai versenypolitikai intézményrendszer reformjára is. Néhány hónap múlva a weimari együttműködés keretein belül a lengyel gazdasági minisztérium is csatlakozott a német és francia társintézményekhez, és együtt adták ki versenypolitikai modernizálására vonatkozó javaslatukat.⁵

A versenypolitika és más iparágakra vonatkozó szakpolitika (iparpolitika, szabályozás, kereskedelempolitika) konfliktusa korántsem ezzel az ügygel kezdődött Európában, a későbbiekben több jelentős fúziót hozunk példaként arra, amikor az Európai Bizottság versenypolitikai döntéseit komolyan kritizálták amiatt, hogy döntései során – a hozzászólók szerint túlságosan szűklátókörűen – csak a fogyasztói jólét szemszögéből értékeli a vizsgált vállalati magatartásokat. Ugyanakkor a Siemens–Alstom fúzió azért speciális (vagy legalábbis annak tűnik 2019-ben), mert ebben az ügyben merült fel először érdemben, hogy a globális piaci versenyben hogyan is kell

² Lásd a Politico *Trains put Merkel and Macron on collision course with Brussels* című cikkét (2018. november 14.) <https://www.politico.eu/article/siemens-alstom-merger-trains-pit-merkel-and-macron-against-brussels>.

³ Lásd a Reuters *Explainer: Why Siemens-Alstom rail merger is creating European tensions* című cikkét (2019. január 17.) <https://www.reuters.com/article/us-alstom-m-a-siemens-politics/explainer-why-siemens-alstom-rail-merger-is-creating-european-tensions-idUSKCN1PB216>.

⁴ Érdekes adalék, hogy a 2016-ban egyes források szerint még arról is szó volt, hogy a Siemens és kanadai Bombardier egyesíti vasúti üzletágait, de ezek a tárgyalások nem vezettek eredményre, lásd erről például a Reuters *Bombardier, Siemens rail merger de-railed by control issues: sources* című cikkét (2017. szeptember 28.) <https://www.reuters.com/article/us-bombardier-siemens/bombardier-siemens-rail-merger-de-railed-by-control-issues-sources-idUSKCN1C33AB>.

A Siemens–Alstom fúzió megtiltása után pedig rögtön az is felmerült, hogy az Alstom–Bombardier fúzió lehet a következő lehetőség az iparág konszolidációjára, lásd szintén a Reuters *Siemens deal collapse fuels Alstom-Bombardier tie-up talk, shares rally* című cikkét (2019. február 6.) <https://www.reuters.com/article/us-alstom-m-a-siemens-stocks/siemens-deal-collapse-fuels-alstom-bombardier-tie-up-talk-shares-rally-idUSKCN1PV1K9>. A cikk zárása idején 2019 végéig nem történt újabb fejlemény, de ebben az iparágban valószínűleg várható még átrendeződés.

⁵ Lásd *Weimari háromszög* [2019]. A weimari együttműködés (*Weimarer Dreieck*) ezen három ország 1991 óta létező konzultációs fóruma.

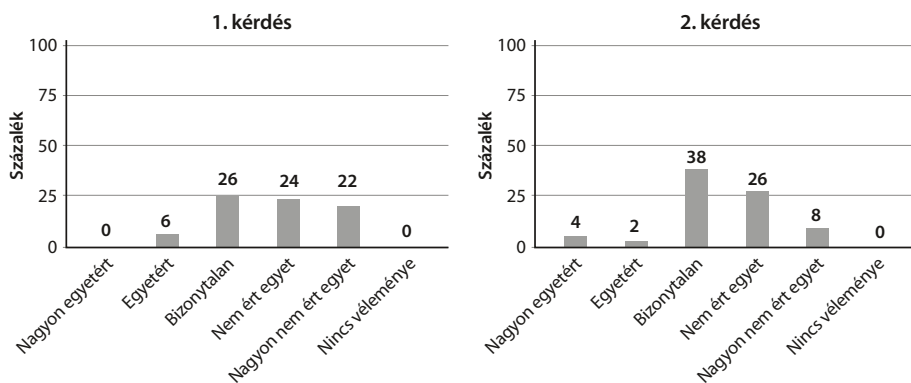
értékelni azt a versenynyomást, amely az ázsiai cégek részéről érkezik vagy érkezhetsz, bár ezek a cégek egyelőre nem sok piacon jelennek meg, de valamikori belépésükre az iparági szereplők jellemzően számítanak, és kellőképpen aggódnak is miattuk.

A chicagói Initiative on Global Markets (IGM) európai közgazdasági szakértői paneljében (*European IGM Economic Experts Panel*) találhatunk arra vonatkozóan egy érdekes illusztratív eredményt arra, hogy az ázsiai nemzetközi cégek jelenléte mennyiben változtatja meg (vagy legalábbis elbizonytalanítja) még független szakértő közgazdászok véleményét is.⁶ A paneltagok részére két állítást fogalmaztak meg 2019. február közepén a fúziós döntést követően:

1. kérdés: Az átlag európai (állampolgár) jobban jár, ha az európai hatóságok engedélyezik a saját iparágukban európai bajnokok kialakulását eredményező fúziókat, még akkor is, ha azok gyengítik a versenyt.

2. kérdés: Ha Kína és más országok gazdaságpolitikai döntései miatt nagy nemzetközi cégek jönnek létre, akkor az átlag európai (állampolgár) jobban jár, ha az európai hatóságok engedélyezik a saját iparágukban európai bajnokok kialakulását eredményező fúziókat, még akkor is, ha azok gyengítik a versenyt.

A beérkezett válaszok súlyozatlan eredményeit az 1. ábrán mutatjuk be.



© Initiative on Global Markets

Forrás: European IGM Economic Experts Panel (www.igmchicago.org/european-economic-experts-panel).

1. ÁBRA • Az IGM európai közgazdasági szakértői paneljének válaszai

Az első kérdésbeli állításra a várt eredmény született: a válaszadóknak csak 6 százaléka értett egyet ezzel, 26 százalék szerint nem egyértelmű, összesen 46 százalék

⁶ A panelben 50-60 nemzetközileg elismert, különböző területeken dolgozó akadémiai közgazdász található, akiknek rendszeresen küldenek aktuális szakpolitikai állításokat, hogy azokról rövid véleményt mondjanak. A válaszok egyrészt ötfokozatúak a (nagyon nem ért egyet – nagyon egyetért) dimenzióban, másrészt a válaszoló ad 1–10 skálán is egy súlyt, hogy mennyire határozott a véleményében, és utóbbi súlyokkal is közlik az eredményeket. A panel megtalálható ezen a címen: <http://www.igmchicago.org/surveys/european-champions>.

pedig – közel azonos arányban – csak nem vagy nagyon nem értett egyet az állítással. Amikor azonban a második kérdésnél plusz elemként beemelték a nagy nemzetközi versenytársak jelenlétét, akkor az eredmények némiképp megváltoztak: bár a nagyon egyetért és az egyetért válasz aránya továbbra is csak összesen 6 százalék, a bizonytalan válasz aránya 38 százalékra jelentősen megnőtt; a nem ért egyet aránya közel változatlanul 26 százalék, de a nagyon nem ért egyet válasz aránya jelentősen lecsökkent 8 százalékra.

A tiltó döntést követő első reakciók után megjelentek a higgadtabb és inkább szakmai elemzések is, amelyek több szempontból is körbejárták a fúzió által felvetett kérdéseket és a Manifesztó javaslatait. A tisztánlátást tovább segítette, hogy mivel a fuzionáló felek nem fellebbezték meg a Bizottság döntését, ezért utóbbi viszonylag hamar, 2019 augusztusában publikálta a döntés nyilvános előzetes változatát, így ennek a részletes tényfeltáró dokumentumnak a fényében is értelmezhetjük már az eseményeket.

Cikkünk szerkezete a következő. A következő alfejezetben a viták háttérében álló azon implicit konfliktust járjuk körbe, hogy a versenypolitika céljai miben térnek el más szakpolitikai területek céljaitól, és ennek milyen intézményi közgazdasági magyarázatai vannak. Majd röviden összefoglaljuk az európai fúziókontroll fő intézményi keretét, illetve az értékelés azon elemeit, amelyek ismerete szükséges a Siemens–Alstom fúzió és azt követő vita érdemi pontjainak megértéséhez. Részletesebben bemutatjuk a Siemens–Alstom fúzió értékelése során figyelembe vett tényeket, a fuzionáló felek és a Bizottság érvelését. Ezen után ismertetjük a Manifesztó és a weimari együttműködés javaslatainak főbb pontjait koncentrálnival, a versenypolitikai részekre. Végül részletesen körbejárjuk a kialakult vitában felmerülő érveket, amelyek döntően a Manifesztóban megfogalmazott szakmai és intézményi reformjavaslatok ellen szólnak. A záró gondolatainkkal fejezzük be a tanulmányt.

A VERSENYPOLITIKA MÁS SZAKPOLITIKÁKTÓL ELTÉRŐ CÉLJA ÉS ENNEK KÖVETKEZMÉNYEI

Elsőként azt szükséges látni, hogy az európai versenypolitika és ezen belül a fúziókontroll az értékelés során – amikor a verseny korlátozásáról beszél –, csak a fogyasztói jólét változását vizsgálja. Bár ezt az alapelvet európai uniós szinten szó szerint nem rögzíti egyetlen rendelet vagy iránymutatás sem,⁷ a hosszú évtizedekre visszamenő hatósági és bírósági joggyakorlat következetesen így alkalmazza ezt. Ez

⁷ Ez a fogyasztói jóléten alapuló megközelítés sokszor az egyes országok versenytörvényeiben sincs rögzítve. A holland versenyhatóság 2011-ben végzett erre egy nemzetközi felmérést (lásd ICN [2011] 15. o. 1.4.2. ábra), 56 válaszadó ország versenytörvényei közül csak 48 százalék esetében szerepel a fogyasztói jóléti standard közvetlenül említve, és további 28 százalékban valamilyen közvetett módon hivatkoznak rá.

a jóléti standard alapvetően eltér a más szakpolitikai területek (szabályozás, iparpolitika, kereskedelempolitika) által maximalizálni kívánt jóléttől, amelyek a fogyasztói és termelői többletnek valamilyen súlyozott átlagát tekintik.⁸ Emiatt már önmagában természetes, hogy ha a versenypolitikai intézmények következetesen és helyesen alkalmazzák a számukra kijelölt értékelési alapelveket, akkor más eredményekre juthatnak, mint ami más megközelítés szerint optimális lenne.

Több politikai gazdaságtani/intézményi közgazdasági cikk is foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy mi lenne az az optimális jóléti standard, amelyet a szabályozó intézményeknek követniük kellene. *Neven–Röller* [2005] klasszikus modelljének az az eredménye, hogy olyan intézményi környezetben, amikor az erős iparági lobbik képes a szakpolitikai döntéseket saját maga számára kedvező irányba terelni, akkor ezt előre látva, optimális lehet a szabályozó hatóság célfüggvényét csak a fogyasztói jólétet szem előtt tartva eltéríteni – ezáltal ennek a döntéshozási folyamatnak a végén a társadalmi jólét közelebb lesz annak maximumához. Ismert eredmény az is, hogy amennyiben a szabályozó foglyul ejtésének (*regulatory capture*) veszélye reális, akkor egy-egy iparág esetében célszerű lehet egyszerre több szabályozó hatóságot is döntési jogkörrel felruházni.⁹ Mindez azt is jelenti, hogy ha az egyik szakpolitikai terület szempontjai alapján nem tűnik optimálisnak a másik terület döntése, az nem feltétlenül jelez problémát, hanem azt a versengő szabályozó intézményi környezet egy természetes következményeként is lehet tekinteni.

A versenypolitika és más szakpolitikai területek eltérő céljairól szóló vita időnként egy-egy nagy eset alkalmával mindig újra előkerül. A Bizottság már több ízben megakadályozta olyan nagy jelentőségű nemzeti vagy európai bajnokok létrejöttét, amelyet politikusok és nemzeti iparpolitikai döntések támogattak, ez történt 1991-ben az ATR–de Havilland (pedig emellett még egy másik európai igazgatóság, az akkori DG Industry és a Bizottság elnöke is felszólalt) és 2000-ben a Volvo–Scania és 2012-ben a Deutsche Börse–NYSE fúziókban.¹⁰ A fordított irányra is több példát ismerünk, amikor protekcionista célok miatt nemzeti iparpolitika kívánta megakadályozni jelentős európai nagyvállalatok országon vagy EU-n kívüli vállalatok általi átvételét, és ennek hangot is adtak [Mittal–Arcelor (2006), E.ON–Endesa (2006), GE–Alstom gázturbina-üzletága (2016)], de a Bizottság ezeket a nagy tranzakciókat engedélyezte, mivel megfelelő kötelezettségvállalások mellett ezek nem csökkentették érdemben a versenyt. Az Európai Bíróság részéről is található példa arra, hogy két szakpolitikai terület juthat eltérő eredményre: a 2000-es évek eleji Deutsche Telekom ügyben a Bizottság olyan piaci magatartásért marasztalta el a német vállalatot erőfölénnyel való visszaélés miatt, amelynek kereteit a német távközlési szabá-

⁸ Ezt úgy is meg szokták fogalmazni, hogy a versenypolitika csak az allokatív hatékonyságra koncentrálnál, míg a többi terület valamilyen mértékben a produktív hatékonyságra is tekintettel van.

⁹ Lásd például *Laffont–Martimort* [1999].

¹⁰ Ezeket a tranzakciókat és az ezeket övező vitákat részletesebben ismerteti *Levy és szerzőtársai* [2019].

lyozás engedélyezte, és ezt a megközelítést az Európai Bíróság expliciten vizsgálta és jóváhagyta.¹¹

Amennyiben valamilyen szakpolitikai reform a versenypolitikának ezt az alapvető jóléti megközelítését szeretné megváltoztatni, annak messzemenő következményei lennének nemcsak a fúziókontroll, hanem minden versenyjogi terület alkalmazására.

AZ EURÓPAI FÚZIÓKONTROLL RELEVÁNS ELEMEI A SIEMENS–ALSTOM ÜGY TÁRGYALÁSÁNÁL

Az Európai Unió 1989 óta rendelkezik jogosítványokkal arra, hogy kellően nagy, úgynevezett közösségi léptékű fúziós ügyekben eljárjon. A jelenleg hatályos szabályozási keretet (EC Merger Regulation, ECMR) a Tanács 139/2004/EK EK összefonódás-ellenőrzési rendelete jelöli ki (lásd *EU Tanácsa* [2004]). A fúziókat a Bizottság versenyügyekre szakosodott Versenypolitikai Főigazgatósága (DG Comp) egy kétfázisú folyamatban vizsgálja érdemben. Az első rövidebb fázisban arról hozhat döntést a DG Comp, hogy a fúzió biztosan nem csökkenti érdemben a versenyt egyetlen piacon sem, és ekkor azt maga engedélyezi, vagy ha kétségei vannak, akkor átteszi a fúziót a hosszabb vizsgálatot igénylő második fázisba. Ha a DG Comp a második fázis végén a feltárt tények és részletes elemzések alapján megalapozottan vélelmezi a verseny csökkenését, akkor egy kifogásközlő dokumentumban (*statement of objections*) ezt a fuzionáló felek elé tárja, akik erre részletes észrevételeket tehetnek. Ezek után a DG Comp kialakítja végső álláspontját, amelyet a versenyügyi biztos a Bizottság elé terjeszt, és ezek után a Bizottság dönt a fúzióról.

A Bizottság 2004 és 2008 között több iránymutatást is kiadott arról, hogy milyen értékelési elveket követ a fúziók vizsgálatakor. Az alapvető módszertan az úgynevezett versenyhatástereszt (*significant impediment to effective competition*, SIEC vagy *substantial lessening of competition*, SLC), azaz annak vizsgálata, hogy a fúzió érdemben csökkenti-e a versenyt az érintett piacon vagy piacokon.¹² Az adott fúzió sajátosságaitól függően különböző tényezőknek lehet kisebb vagy nagyobb jelentőségük, ezekből mi hármat emelünk ki, amelyeknek kulcsszerepe volt a Siemens–Alstom fúzió értékelésében.

Az első ilyen tényező a belépés vizsgálata.¹³ A belépés egyike a fúzió során mérlegelendő, úgynevezett ellensúlyozó tényezőknek, amelyek megakadályozhatják, hogy a koncentráció révén azonosított káros (jellemzően áremeléshez kötött) hatások megvalósulhassanak. Ahhoz, hogy a potenciális belépés kellő méretű versenynyomást tudjon támasztani a fúziót követő vállalkozásokra, három kumulatív feltételt kell belátni: 1. a belépés kellően valószínű, 2. időben meg tud valósulni, illetve 3. elégséges méretű a káros hatások ellensúlyozáshoz. A fúziós irányelvek ugyan rögzítik,

¹¹ Az ügy száma a bizottságnál 37.451, az Európai Bíróságon T-271/03.

¹² A versenyhatástereszt részletes magyar ismertetésére lásd *Csorba* [2008].

¹³ Lásd az úgynevezett horizontális fúziós iránymutatást *EB* [2004a], 68–75. pont.

hogy a piac jellemzői befolyásolhatják a belépés időhorizontjának vizsgálatát, de a kiindulópont az, hogy „a belépés normál esetben akkor tekinthető időszerűnek, ha két éven belül megvalósul” (EB [2004] 74. pont). A belépés értékelésénél a bizonyítási teher a versenyhatóságon van.

A második tényező a hatékonysági előnyök kérdése (EB [2004] 76–88. pont). Ha a fúzió érdemi hatékonysági előnyökkel jár a vállalatok számára, akkor az ezt követő árcsökkenés ellensúlyozhatja a piaci erő vélelmezett növekedése következtében várt árnövekedést. A hatékonysági érvek bizonyításának szintén komoly kumulatív feltételei vannak, amelyeket a fuzionáló felek feladata bizonyítani: 1. a hatékonyságok fogyasztói előnyökkel járnak, 2. kellően nagyok az ellensúlyozáshoz, 3. ellenőrizhetők és számszerűsíthetők, illetve 4. megvalósulásukhoz szükség van a fúzióra, azaz más, kevésbé versenykorlátozó módon nem jöhetnének létre. Fontos rögzített alapelv az európai versenypolitikában, hogy a hatékonysági és fogyasztói előnyöket azon a piacon kell kimutatni, amelyiken a kárt azonosították, más piacon képződő hatékonysági előnyök jellemzően nem használhatók fel káros hatások ellensúlyozására.

Az utolsó kérdés a kötelezettségvállalásokhoz kapcsolódik, amelyekről külön iránymutatás is született (EB [2008]). Amennyiben a Bizottságot nem sikerül meggyőzni arról, hogy az ellensúlyozó tényezők valóban képesek a káros hatások kiküszöbölésére, a tranzakció módosítása ezt még biztosíthatja. Ezeket a kötelezettségvállalásokat a feleknek kell kidolgozniuk, a Bizottság csak ezeket bocsáthatja mérlegelésre, de utána az ő feladata annak belátása vagy cáfolata, hogy ezek megfelelőek-e. Ha nem, akkor a Bizottság maga nem módosíthatja a tranzakciót, és nem marad más lehetősége, mint hogy azt megtiltsa. A kötelezettségvállalásokról szintén több feltételt kell belátni, hogy ezek mellett a tranzakció engedélyezhető legyen: 1. azoknak kellően világosnak kell lennie, hogy érdemben megítélhető legyen a hatásuk, 2. az azonosított káros hatásokat teljes mértékben és a leghatékonyabban kell rendezniük, 3. időben végrehajthatóknak kell lenniük. Bár minden esetben egyedi döntés szükséges, de általánosságban a lehetséges kötelezettségvállalások közül a Bizottság a strukturális leválasztásokat tartja a legalkalmasabb formának, különösen horizontális fúziók esetében. A leválasztott üzletrésznek önmagában életképesnek kell lennie, és a fuzionáló felektől függetlenül kell működőképesnek lennie (különösen inputok és alkalmazott technológia tekintetében).

A SIEMENS–ALSTOM FÚZIÓ RÉSZLETESEBB ISMERTETÉSE

Az eddig áttekintett értékelési keretrendszer ismeretében – a Bizottság részletes nyilvános döntése alapján – összefoglaljuk a Siemens–Alstom fúzió fontosabb jellemzőit. A rövidség kedvéért csak a nagysebességű vasúti gördülőállomány piacához kapcsolódó érvelést mutatjuk be, főként mivel a jelzőberendezések különböző piacain az érvelés nagyon hasonló volt, viszont megértésükhöz sokkal több műszaki részlet lenne szükséges.

A fuzionáló felek tevékenysége közötti fő átfedés a vasúti gördülőállományon belül a nagysebességű vonatok (NSV) kapcsán található, amelyek 250 kilométer/óra feletti sebességre képesek. A Bizottság meggyőző bizonyítékokat talált arra, hogy a nagysebességű vonatok piaca elkülönült releváns piacot alkot. További fontos kérdésként felmerült, hogy ezen belül elkülönült releváns piacként meghatározható-e a 300 kilométer/óra sebességre is képes nagyon nagysebességű vonatok (NNSV) piaca. Bár számos bizonyíték abba az irányba mutatott, hogy az NNSV-szegmens is lehet önálló releváns piac, a végső értékeléshez ennek kimondására nem volt szükség, mivel a következtetések mindkét alternatív piacdefiníció mellett azonosak (EC [2019a] M.8677. döntés, 105–106. pont).

A vizsgálandó földrajzi piac tekintetében a Bizottság azt állapította meg, hogy az legalább az Európai Gazdasági Térség és Svájc. Számos piaci tény azt támogatja ugyanakkor, hogy a nagysebességű vonatok piaca világméretű, kivéve Kínát, Japánt és Dél-Koreát, amely országokba való belépés a külföldi cégek számára érdemi adminisztratív akadályokba ütközik. A termékpiachoz hasonlóan a Bizottság következtetései ismét nem érzékenyek arra, hogy melyik földrajzi piacdefiníció mellett értékeli a piacot, így a két lehetőség között a Bizottság nem köteleződött el (EC [2019a] M.8677. döntés, 133. pont).

A világméretű piac nyitott részén összesen nyolc érdemi vállalkozás nyert megbízást nagysebességű vonatok gyártására. A ritka és nagy értékű megbízásokat tenderek keretében értékesítik, ezért az ilyen tenderes piacok esetében nincs sok értelme egy-egy évre piaci részesedéseket számolni, mivel lehet, hogy egy adott évben csak egy tendert írnak ki az egész világon. Ezért a Bizottság a tízéves időtávra (2008–2018) összegzett tenderekből származó bevételeket tekintette a legmegfelelőbbnek a felek és a versenytársak piaci pozíciójának illusztrálására, az 1. táblázatban ezt mutatjuk be mi is (EC [2019a] M.8677. döntés, 165. pont).

1. TÁBLÁZAT • Piaci részesedések a nagysebességű vonatok piacán (százalék)

Versenytárs	EGT és Svájc 2008–2018			Világszinten (kivéve Kína, Japán, Korea) 2008–2018		
	nagy sebesség (250–299 km/ óra)	nagyon nagy sebesség (300 km/órától)	nagy és nagyon nagy sebesség együtt	nagy sebesség (250–299 km/ óra)	nagyon nagy sebesség (300 km/órától)	nagy és nagyon nagy sebesség együtt
Alstom	10–20	50–60	30–40	10–20	50–60	30–40
Siemens	40–50	10–20	30–40	40–50	10–20	20–30
<i>Felek összesen</i>	<i>60–70</i>	<i>70–80</i>	<i>70–80</i>	<i>60–70</i>	<i>60–70</i>	<i>60–70</i>
Bombardier	10–20	5–10	10–20	10–20	5–10	10–20
Hitachi–Ansaldo	0–5	10–20	5–10	0–5	5–10	5–10
Stadler	10–20	0–5	5–10	10–20	0–5	0–5
Talgo	0–5	5–10	0–5	0–5	10–20	5–10
CAF	0–5	0–5	0–5	0–5	0–5	0–5
CRRC	0–5	0–5	0–5	0–5	0–5	0–5

Forrás: EC [2019a] M.8677. döntés, 40. o.

Mint látható, a felek együttes részesedése mindegyik releváns termékpiac és földrajzi piac kombináció mellett legalább 60 százalék feletti. A Siemens a 250–300 kilométer/óra sebességű vonatok szegmensében kiemelkedő nagyságú szereplő 40 és 50 százalék közötti részesedéssel, az Alstom pedig egyike a három legnagyobb 10 százalék feletti részesedéssel rendelkező versenytársnak. A 300 kilométer/óra feletti sebességre képes NNSV-szegmensben pedig hasonló a helyzet, csak itt az Alstom a kiemelkedő. Ha együttesen tekintjük az NSV-piacot, akkor a felek egyértelműen erős első és második szereplők egyenként 30 százalék feletti részesedésekkel, és csak egyetlen versenytársnál találunk 10 százalék feletti részesedést még világméretű piacdefiníció (kivéve a három zárt ázsiai ország) mellett is.¹⁴

A Bizottság egyenként értékelt a versenytársak szerepét is, ezt és a versenynyomásukat korlátozottan nyilvánította.¹⁵ Az európai versenytársak bevétele főként a saját országukban nyert tenderekből származik, amelyeken egyénileg indultak, vagy más versenytárral megnyert közös tenderből. A kínai CRRC pedig, amelynek növekvő szerepét és versenynyomását a felek kiemelten hangsúlyozták, egyetlen indonéziai megbízás révén ért el csak bevételt a piacon, és ezt a megbízást se tenderen kiírt verseny, hanem államközi egyezmény révén kapta. A CRRC-nek nincs meg az Európai Vasúti Standard (*European Railway Standard*) szerinti TSI minősítése sem, ami lehetővé tenné az európai tendereken történő indulását. A dél-koreai gyártó Hyundai-Rotem az elmúlt 10 évben még csak nem is indult tenderen a saját országán kívül, a japán Kawasaki pedig sosem indult európai tenderen és csak egyetlen külföldi megbízást nyert el Tajvanban.

A Bizottság részletesen értékelt a tenderek eredményeit is, több tenderelemzési módszert is alkalmazva.¹⁶ Bár a kvantitatív eredményeket üzleti titkok miatt még intervallumszerűen sem lehet megismerni, de azt megtudjuk, hogy a 2008–2018 közötti tenderek túlnyomó részén háromnál kevesebb érdemi induló volt (bár a kiírók rendszeresen legalább négy céget meghívtak). A Siemens és az Alstom az első két hely mind a részvételi, mind a nyerési arány tekintetében, bármely termék- és földrajzpiac-definíció mellett, valamint leginkább a másik fuzionáló cég jelenlétének látszik hatása a cégek nyerési arányára az egyes tendereken. Ez alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a felek egymás legközelebbi versenytársai, különösen az NNSV-szegmensben, és emiatt a verseny érdemi csökkenése várható.

¹⁴ A fuzionáló felek több kritikát felvetettek a piaci részesedések alkalmazásával kapcsolatban, különösen hogy a 2012 utáni események fontosabbak a fúzió értékelése szempontjából, illetve hogy azokat a bevételeket kell csak tekinteni a tendereknél, amelyekre tényleges kiírás és verseny van, az utólagos szolgáltatásokból származó szintén jelentős bevételeket nem. A Bizottság ugyan nem értett egyet ezekkel a felvetésekkel, de ezekkel a feltételekkel is bemutatja a piaci részesedéseket (lásd EC [2019] 187. és 222. pont): a felek együttes részesedései így sem csökkentek soha 50–60 százalék alá, és egyes piacokon még magasabbak is voltak, mint az első számítási mód mellett.

¹⁵ Lásd EC [2019a] M.8677. döntés, 248. ponttól, CRRC-re vonatkozóan különösen a 272. ponttól.

¹⁶ Lásd EC [2019a] M.8677. döntés, 292. ponttól. A tenderelemzési módszerek rövid áttekintésére és egy magyar alkalmazásra konkrét fúziós ügyben lásd Csorba [2008].

A döntés ezután hosszan elemzi a belépés lehetőségeit és esetleges ellensúlyozó hatását erre a piacra, különösen az ázsiai versenytársak irányából, mivel ez volt a fuzionáló felek fő ellenérve a fúzió káros hatásai ellen (EC [2019a] M.8677. döntés, 462. ponttól). A felek egyik fő érve, hogy ha már a Bizottság tíz évre visszamenően tekinti a piaci részesedéseket és a tendereket a piac dinamikájának leírására, akkor előremutatóan is hasonlóan 5-10 évre előre kellene elemezni a belépés lehetőségeit. A Bizottság ennek az érvenek a jogosságát ugyan expliciten nem ismeri el, de elvégzi ezen időhorizont mellett is az értékelést, és a kínai vállalatok érdemi megjelenését emellett sem tartja valószínűnek, vagyis elutasítja ezeket az ellenérveket. A Bizottság anekdotaszerűen azt is kiemeli, hogy az Alstom már a 2010-es Alstom–Areva fúzióban (EC [2010] M.5754. döntés) is amellet érvelt, hogy a kínai cégek bármikor piacra léphetnek, ami azóta se történt meg (EC [2019a] M.8677. döntés, 495. pont).

A hatékonysági előnyök kérdésének tekintetében nagyon kevés információt találunk (EC [2019a] M.8677. döntés, 1262. ponttól). Ennek fő oka eleve az, hogy a Bizottság közlése szerint a felek a hatékonyságokhoz kapcsolódóan csak rövid verbális érvelést adtak a fúzió bejelentésekor, de azt részletesen nem fejtették ki és támasztották alá. A Bizottság ezért nem tartotta megalapozottnak a hatékonysági védekezést, egyrészt a hatékonyságok eleve nem voltak verifikálhatók és számszerűsítve, másrészt az sem volt megfelelően alátámasztva, hogy az állított költségcsökkenések és a portfólióválaszték növekedése hogyan növelte volna fogyasztói jólétet.

A döntés ugyanakkor nagyon részletesen foglalkozik a kötelezettségvállalások értékelésével, amelyeket a felek mind a nagysebességű vonatok, mind a jelzőberendezések kapcsán előterjesztettek.¹⁷ A Bizottság azonban ezeket a kötelezettségvállalásokat többszöri módosítás után sem tartotta megfelelőnek a versenyproblémák rendezésére. A fő probléma lényegében mindegyik esetben ugyanaz volt: a felek kötelezettségvállalási javaslatai nem mentek túl azon, hogy felajánlották volna egyes, egyelőre nem ismert, potenciális vevőknek egyes technológiák és licencek átadását (ráadásul a szóba jövő vevőjelöltek véleménye szerint meglehetősen homályos feltételekkel), illetve ezek mellé nagyon korlátozottan adtak volna át termelői (többnyire csak mérnöki) kapacitást, vagy adtak volna saját eszközeikhez hozzáférést. E tényezők miatt a Bizottság nem látta biztosítottnak, hogy az átadott üzletrész révén bármely versenytárs képes lenne életképes üzleti modellt felépíteni, és azt az érdemi versenynyomást megjeleníteni a piacon, amely a fúzió révén eltűnne.

A fúzió utólagos értékelése a nyilvános döntés fényében

A tiltás utáni első bizottsági sajtóközlemények és különösen a másik oldal részéről adott heves reakciók nyomán könnyen azt lehetett gondolni, hogy a Bizottság a két nagy európai cég fúzióját döntően az európai piacokon kimutatható káros hatások

¹⁷ Lásd EC [2019a] M.8677. ügy 1285. ponttól, közel 100 oldalon keresztül.

miatt tiltotta meg, s a két cég sokkal nagyobb versennyel szembesül az Európán kívüli piacokon. Az egyik fő kritika ugyanis az volt, hogy a tiltás révén a Siemens és az Alstom jelentősen meggyengül a globális piaci versenyben, nem kis mértékben a terjeszkedő ázsiai cégek miatt, és ez visszaüt majd az európai piacokon is. A részletes döntést elolvasva ugyanakkor látszik, hogy korántsem ez volt a helyzet, a felek a világméretű piacokon is vezető szereplők, illetve az ázsiai versenytársak korántsem tűnnek olyan fenyegetőnek saját országhatáraikon túl.

Másrészt a döntésből az is kitűnik, hogy a DG Comp által feltárt bizonyítékok lehangolóan egy irányba mutatnak. Ráadásul ezeknek a bizonyítékoknak jelentős része, a tenderelemzés alapját képező adatok nagy aránya, illetve belső döntés-előkészítő dokumentumok és piacelemzések maguktól a felektől származnak. A felek saját versenyjogi és verseny-közgazdasági szakértői ezért nagy valószínűséggel kellően sok információval rendelkezettek már házon belül ahhoz, hogy hevesen lengessék a vörös zászlót: jelezve azt, hogy a versenyjogi szakmai standardok szerint ezt a fúziót a Bizottság szinte bizonyosan meg fogja tiltani. Sokatmondó, hogy a 400 oldalas döntésben és annak a Bizottság által készített közgazdasági elemzését tartalmazó mellékletében egyetlen olyan külső közgazdasági tanácsadó elemzésére sem kellett hivatkoznia a Bizottságnak, amelyet a felek adtak volna be, és amelyre érdemben reagálni kellett volna – feltehetően azért, mert nem tudtak ilyen hiteles támogató elemzést készíteni, ami egy jelentős második fázisú fúzió esetében meglehetősen szokatlan. Hasonlóan ritka, hogy lényegében nem történt érdemi kísérlet sem valamilyen hatékonysági védekezésre a fúzió bejelentésekor elmondott verbális érveken túl (vagy legalábbis a Bizottságnak nem kellett még említene sem), amelynek kidolgozására még a fúzió részletes vizsgálatának (második fázis) megindulása és az első aggályok visszajelzése után is több hónapja lett volna a feleknek.

Végül nehéz értelmezni azt a nem túl konstruktív megközelítést is, amelyet a felek – a döntés leírása szerint – kifejtettek a kötelezettségvállalások kapcsán. A technológiatranszferek vitatott és homályos feltételei a visszajelzések után sem változtak jelentősen, ami miatt a Bizottság nem mondhatta azt ki, hogy azok nagy biztonsággal orvosolták volna az azonosított versenyproblémákat. Olyan érdemi strukturális leválasztást, amely biztosabban megoldhatta volna a felvetett versenyproblémát, és várhatóan pozitívabb fogadtatásban részesült volna a Bizottság részéről, a felek még a jelzőberendezések piacán sem ajánlottak fel. Erre vonatkozóan nincs a döntésben információ, de ez a piac a nagysebességű vonatok hatalmas bevételű tendereihez képest feltehetően kisebb méretű, így esetleg racionális lehetett volna – a fúzió elfogadási esélyeinek némi javítása érdekében – az egyik piacon nagyobb áldozatot vállalni.

Összességében a saját véleményem az, hogy nem látszik más racionális magyarázat a fúzió elindítására és a vizsgálat során kifejtett magatartásra, minthogy a felek nagy valószínűséggel arra számítottak, hogy valamilyen versenypolitikán kívüli tényező következtében mégis számukra pozitív irányba mozdulhat el a Bizottság végső álláspontja. A Bizottság ugyanakkor következetesen kitartott a számára adott jogi, elemzési és intézményi keretek mellett, és megtiltotta a fúziót. A felek végül maguk sem fellebbezték meg a Bizottság döntését az Európai Bíróságnál.

A MANIFESZTÓ ÉS A WEIMARI EGYÜTTMŰKÖDÉS JAVASLATAI

Néhány héttel a Siemens–Alstom fúzió megtiltása utána a francia és a német gazdasági minisztérium közösen kiadta a röviden Manifesztóként ismert rövid dokumentumot, amely stratégiai irányokat határoz meg az elkövetkező évtized sikeres európai iparpolitikája számára (*Manifesto* [2019]). A dokumentum Franciaország és Németország nevében, de több más országgal történt konzultáció nyomán született meg, és jelentős reformokra tett javaslatot.

A Manifesztó szerint a közös iparpolitika alapja az európai erők egyesítése, mivel csak ennek révén biztosítható a globális piaci versenyben történő siker. E stratégiai célnak az eléréséhez három fő pillért jelöl ki, amelyekkel külön részekben foglalkozik:

1. közös innovációs politikát, amely révén jelentős növekedés érhető el az innovációs beruházások terén;
2. a szabályozási környezet adaptálását a globális piaci verseny kihívásainak megfelelően; illetve
3. olyan hatékony – lényegében kereskedelempolitikai – eszközök alkalmazását, amely alkalmassá teszik Európát a piacai és vállalati megvédésére.

A versenypolitikai intézményrendszer reformja a 2. ponthoz kapcsolódik, ezért ebben a cikkben csak ezt részletezzük. A Manifesztó azt elismeri, hogy a versenyhez kapcsolódó elvek alapvetők, de ezeket az iparpolitikai célokhoz kellene igazítani annak érdekében, hogy az európai vállalatok sikeresen versenyezzenek a globális szinten. Ebből a célból kiindulva három konkrét változtatást javasolnak megfontolásra, amelyek kifejezetten a fúziókontrollt érintik.

Az első két javaslat a fúziók értékelési keretének megváltoztatására irányul, és ezekben a kérdésekben a fúziós szabályozás és iránymutatások konkrét átszövegezését irányozzák elő – ezeket a későbbiekben röviden *szakmai reformnak* nevezük. Ebből az első az, hogy az értékelés során nagyobb súlyt kellene adni az állami és állam által támogatott vállalkozások értékelésének. Ezt a pontot nem fejtik ki bővebben, de a felvezetésben elég egyértelműen arra utalnak, hogy „egyes” ázsiai országok vállalkozásai esetében a profitszempontok kevésbé érvényesülnek, ami miatt ezek tisztességtelen versenyelőnyhöz jutnak, az európai vállalkozások pedig versenyhátrányba, amelyet kompenzálni kellene. A második javaslat már a fúziós iránymutatásokra vonatkozó konkrétabb módosításokat tartalmaz, véleményük szerint a globális versenyből érkező versenynyomást nagyobb súllyal kellene figyelembe venni, és különösen meg kellene növelni azt az időtávot, amelyen belül a Bizottság értékeli a potenciális versenyből eredő ellensúlyozó hatást.

A harmadik javaslat a fúziós döntéshozatali rendszer megváltoztatását terjeszti elő, ezt röviden *intézményi reformnak* nevezzük majd. Az előterjesztés mindössze annyi, hogy az Európai Tanács vétőjoggal rendelkezessen a Bizottság döntéseit illetően „egyes jól definiált esetekben, szigorú feltételek mellett”. A Manifesztó és

az azt követő nyilatkozatok nem részletezték, hogy milyen esetekre és feltételekre terjedhetne ki ez a vétójog. Ennél a pontnál érdemes megjegyezni, hogy az Európai Tanács sokkal inkább politikai testület, míg a Bizottság a szakmailag specializáltabb; a Tanácsot a tagországok politikai vezetői alkotják, és egyes szavazásoknál figyelembe veszik a tagországok népességarányait is.

Bár a Manifesztó kevésbé részletesen megírt programja kapott jelentősebb figyelmet és visszhangot, fontos megemlíteni, hogy 2019 márciusában a weimari együttműködés keretén belül a francia, német és lengyel gazdasági minisztérium közösen adott ki javaslatcsomagot az európai versenypolitika modernizálására (*Weimari háromszög* [2019]). Ebben a csomagban a Manifesztó mindegyik itt bemutatott szakmai reformjavaslata visszaköszön, de emellett megjelennek újabb elemek is.

A szakmai reformok közül az egyik lényeges új elem egy, a hatékonysági előnyök értékelésére vonatkozó iránymutatás indítványozása. Emellett szorgalmazzák a földrajzi piac definíciójára vonatkozó módszer következetesebb alkalmazását, különös tekintettel a globális piacokra, de ennél konkrétan nem fejtik ki, milyen változtatásokat óhajtanak. Végül javasolják, hogy a Bizottság nagyobb figyelmet szenteljen a viselkedési kötelezettségvállalások alkalmazási lehetőségeire, mivel véleményük szerint ezeknek a rugalmassága előny lehet a strukturális leválasztásokhoz képest. Az intézményi reformok terén már nem jelenik meg expliciten az Európai Tanács vétójára vonatkozó javaslat, de több kisebb indítványt is megfogalmaznak arra, hogy hogyan lehetne az iparpolitikai szempontokat jobban becsatornázni a Bizottság döntéseibe. A keretek kialakításának politikai szintjén a Versenyképességi Tanács (*Competitiveness Council*) szerepét szeretnék növelni a fúziós politika kialakításában, az egyes esetekben pedig a tagállamok véleményét kikérő Tanácsadó Testületek (*Advisory Committees*) szintjén sürgetik, hogy jobban megjelenhessenek a versenyképességi szempontok.

AZ IPARPOLITIKAI SZEMPONTOKBÓL FELVETETT SZAKMAI REFORMJAVASLATOK MEGVITATÁSA

A Manifesztó első felvetése – a fúziós értékelésnek jobban figyelembe kellene venni az állami és államilag támogatott cégek versenyre gyakorolt szerepét – nem tűnik sem túl konkrétan megfogalmazottnak, sem érdemben megalapozottnak. A versenypolitikai értékelés ugyan általában felméri, hogy egy versenytársként szóba jövő vállalatnak milyen háttere és motivációi vannak, de a végén a vállalat piaci versenyre gyakorolt tényleges hatásait (azaz a piaci kimenetet) elemzi, azokat nem a vállalat jellemzőiből vezeti le. Pusztán amiatt, hogy egy vállalatot nem teljes mértékben az adott piacon szerezhető profit maximalizálása vezérli, még nem teszi automatikusan nagyobb versenynyomást gyakorlóvá. Számos jelentős versenypolitikai esetet találunk az elmúlt húsz év gyakorlatából, amikor a Bizottság érdemben értékelt az érintett piacon szolgáltatásaikat nulla áron kínáló vállalkozások versenynyomását, és volt amikor ezt érdeminek minősítette (lásd például a Facebook–WhatsApp fúziót – M.7217. ügy),

máskor pedig nem (lásd például Microsoft hozzáférés megtagadás C-3/37792. esetet – EC [2004b])

A Manifestó másik, a belépéshez kötődő szakmai javaslata voltaképpen nem új, ezek már több éve előtérben vannak a szakmai fórumokon. Az elmúlt években, különösen a digitális piacokon történt fejlemények és azok vitája során felerősödtek azok a hangok (*Crémer és szerzőtársai* [2019]), amelyek szerint a belépés időhorizontjának vizsgálati ideje túl rövid, és ez különösen feltörekvő új vállalkozások felvásárlásának értékelése esetében okoz problémát. Az Európai Bizottság a 2015 után előtérbe kerülő innovációs csökkenési aggály (miszerint a fúzió után a felek érdemben visszafognák innovációs tevékenységüket) vizsgálatokor már több, főként gyógyszeripari fúzió esetében is két évnél hosszabb távon vizsgálta a fúzió után várható hatásokat.¹⁸ Ezen fejlemények miatt tehát már most érdemi elmozdulás tapasztalható, és további finomhangolás várható a belépés/potenciális verseny értékelési időtávját illetően. Érdemes ugyanakkor látni, hogy a hosszabb értékelési időtáv szükségszerűen megnöveli az értékelés bizonytalanságát, mivel például öt vagy tíz évvel később várható piaci folyamatokat sokkal nehezebb pontosan előre jelezni, különösen gyorsan változó piaci körülmények között. Emiatt ha a versenypolitikai értékelés elmozdul a hosszabb időtáv irányába, akkor azzal valószínűleg egy némileg konzervatívabb megközelítés is párosul majd, azaz engedélyezés esetében várhatóan elvárás lesz, hogy pesszimista piaci előrejelzés mellett se merüljön fel versenyprobléma öt vagy tíz éven belül.

A weimari együttműködés által konkrétumok nélkül megfogalmazott javaslat a földrajzi piacdefiníció „modernebb” alkalmazása kapcsán szintén több éve vizsgatérő téma. A piacdefiníciós megközelítés alapelveit még 1997-ben fektették le a Bizottság piacmeghatározási közleményében (*EB* [1997]), és így már jó ideje időszzerű lenne, hogy a Bizottság kiadjon egy frissebb változatot, amely egyrészt foglalkozhatna az azóta jobban kikristályosodott empirikus módszerekkel, másrészt hivatkozhatna a számos, azóta született irányadó precedensre is, amelyeket irányadónak tekint. Voltaképpen ugyanakkor a Bizottság meglehetősen következetesen értékeli a földrajzi piac definiálásnál a külföldről érkező versenynyomást,¹⁹ ennek részletes értékelését megtaláljuk két erre a feladatra felkért külső versenypolitikai szakértő munkájában is (*Fletcher–Lyons* [2016]). A legfrissebb fejlemény ebben a kérdésben, hogy 2019 végén a DG Comp újraválasztott biztosa egy beszédében bejelentette és részletesen indokolta is, hogy az új ciklusban valóban frissíteni fogják a piacmeghatározási közleményt.²⁰

A weimari együttműködésnek az a javaslata a leginkább üdvözlendő, hogy a Bizottság a hatékonysági előnyök értékelési szempontjaira adjon ki egy részletes útmu-

¹⁸ Ezeket a fúziókat *Motta–Peitz* [2019] részletesebben is áttekinti.

¹⁹ Lásd erről *EC* [2015] összefoglalóját.

²⁰ Lásd Margrethe Vestager 2019. december 9-i előadását ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC1012\(03\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC1012(03)&from=HU)).

tatást. A Bizottság a megállapodások révén felmerülő hatékonysági előnyök alapján történő mentesüléssel kapcsolatban kiadott ugyan egy részletes iránymutatást 2004-ben,²¹ de ez főképp elvi megállapításokat tartalmaz, keveset tudunk meg arról, hogy voltaképpen melyek a hatékonysági érvek közgazdasági modellezésével kapcsolatos elvárások. Az elmúlt 15 év igen részletessé váló fúziós döntései sem adnak igazán támpontokat erre: egyrészt, mivel érdemi hatékonysági védekezés nagyon kevés esetben fordult elő, másrészt, amikor mégis előfordult, a Bizottság azt is általában meglehetősen szűkszavúan tárgyalta és utasította el.²² Sajnos, emiatt a kisszámú nyilvánosan kihirdetett döntésekben is szereplő elemzési előzmény miatt nehéz pontosan megfogalmazni, minek is kellene szerepelnie ebben az útmutatóban, ugyanakkor egy ilyen útmutató hiányában már legalább tíz éve csak folyamatosan újratermelődik az a bizonytalanság, hogy a hatékonyságok bizonyításához – az általános elméleti elveken túl – a gyakorlatban milyen követelmények kellenének.

Továbbá fontos lenne arról is érdemi vitát nyitni, hogy más piacokon képződő hatékonysági előnyöket (*out-of-market-efficiencies*) számba lehetne-e venni egy fúzióban ellensúlyozó tényezőként, amivel szemben eddig a Bizottság meglehetősen elutasító volt.²³ Ez a probléma már a húsz évvel ezelőtt megtiltott (és szintén iparpolitikai kritikákat kiváltó) Volvo–Scania fúzióban is felmerült. Ebben az esetben a tiltás fő oka az volt, hogy a fúzió erőfölényes pozíciót eredményezett volna a skandináv országokban, de az ezekben az országokban várható kár ellensúlyozásaként azt nem lehetett figyelembe venni, hogy esetleg más európai országokban milyen hatékonysági előnyök jelentkezhettek.²⁴

AZ IPARPOLITIKAI SZEMPONTOK MIATT FELVETETT INTÉZMÉNYI REFORMJAVASLATOK

Érdemes először is megjegyezni, hogy az európai fúziós szabályozás jelenleg is lehetővé teszi azt, hogy amennyiben az Európai Bizottság versenypolitikai szempontok alapján engedélyez egy fúziót, akkor ezeket a fúziókat a tagállamok más szakpolitikai szempontok alapján megtilthatják, vagy más módon beavatkozhatnak, ha ez össze-

²¹ Lásd M.7217. ügy, a magyar hivatalos fordítás csak 2016-ban került publikálásra.

²² Az egyetlen általam ismert kivétel a UPS–TNT fúzió (M.6570. ügy, EC [2013]), amelyben különösen részletes a hatékonyságok tárgyalása, de a hatékonyságok ebben az esetben sem voltak elégségesek a versenyaggályok eloszlására.

²³ Az amerikai szabályozói gyakorlatban találunk olyan megközelítést, hogy piacon kívüli hatékonyságok is számba vehetők ellensúlyozó tényezőként. Ez érvényesül például repülőtársaságok együttműködési megállapodásainak (lényegében közel fúzióinak) értékelésekor az amerikai Department of Transport eljárásaiban, és részben emiatt is történt több együttműködés esetében, hogy az amerikai hatóság feltétel nélkül jóváhagyta az együttműködést, amellyel szemben az európai versenyhatóság érdemi versenyproblémákat fogalmazott meg. Ezekről a különbségekről részletesen lásd EC–DOT [2010].

²⁴ A Siemens–Alstom- és Volvo–Scania fúziók összehasonlításáról részletesebben lásd Wik–Hugmark [2019].

fér a közösségi joggal (*EU Tanácsa* [2004] 21. cikk 4. bekezdés). Ezek az úgynevezett közérdekesztek a fúziókontrollban. Számos európai tagállamban alakítottak ki arra intézményi keretet az elmúlt húsz évben, hogy általában az adott iparágat szabályozó hatóságok például a médiapluralizmus vagy az energiabiztonság szempontjait mérlegeljék, és adott esetben aggályokat fogalmazzanak meg egyes hatáskörükbe tartozó fúziókkal szemben.²⁵ Korábban is részleteztük már azt, hogy van annak intézmény-közgazdaságtani racionalitása, hogy egy-egy iparágat több szabályozó és akár némileg eltérő szempontok alapján is értékelje, és adott esetben szükség legyen mindkettő hozzájárulására egyes iparági magatartásokhoz (fúziókhoz).

Arra vonatkozóan viszont nagyon kevés elméleti alapot és konkrét példát találunk, hogy egy szabályozó intézmény beavatkozó döntését felülírhatná egy másik, különösen politikai jellegű intézmény.²⁶ A Manifesztó éppen erre tett egy nagyon provokatív javaslatot az Európai Tanács vétőlehetőségére egyedi és speciális esetekben, amellyel szemben számos ellenérv vethető fel, ezeket foglaljuk össze a következőkben.²⁷ A további intézményi reformjavaslatokkal szemben is felvethető ezeknek az aggályoknak egy jelentős része.

Bármely a Bizottság által megtiltani kívánt fúzió megvétőzésakor az egyik legkézzelfoghatóbb jóléti veszteség várhatóan a fogyasztói jólét jelentős csökkenése lenne, amelyet a Bizottság döntése – egy hosszas (általában 9–12 hónapos) vizsgálat, a fogyasztók és az iparági szereplők alapos megkérdezése, piaci adatok és közgazdasági modellek részletes értékelése nyomán – valószínűsített. Elméletileg felhozható lenne az az érv, hogy ha az össztársadalmi jólétet tekintjük, akkor a fogyasztói jólétnek ezt a csökkenését elvileg ellensúlyozhatná egy termelői többletben felmerülő pozitív változás a versenyképesség növekedése vagy valamilyen más szempont alapján, de ezeknek a „szélesebb spektrumú” értékeléseknek egyelőre nincs kialakított és hosszú évek vitáiban megszilárdult keretrendszere. További fontos ellenérv, hogy nincs erre a „szélesebb” értékelő feladatra dedikált és szakmailag képzett testület, amelynek háttér munkája a Tanács vagy más politikai intéz-

.....
²⁵ Ezeknek az intézményeknek az általános áttekintését, valamint számos ország tapasztalatait az OECD kerekasztalán részletesen megvitatták, a dokumentumok elérhetők az OECD Public interest considerations in merger control című weboldalán: <https://www.oecd.org/daf/competition/public-interest-considerations-in-merger-control.htm>

²⁶ Ilyen eseteket említ *Buhart-Henry* [2019]. Legrégábban Németországban létezik ilyen típusú miniszteri engedély, amely megvétőzhatja a német versenyhatóság beavatkozását, de 45 évvel ezelőtti bevezetése óta mindössze 22 esetben történt erre vonatkozó kérés és csak kilenc esetben adták ezt meg. Összehasonlításképpen Magyarországon 2013 óta minősíthet a magyar kormány nemzetstratégiai jellegűnek egy fúziót, amelynek értelmében a Gazdasági Versenyhivatalnak azt vizsgálnia sem kell, 2018 végéig 21 ilyen kormánydöntés született (bár ezek egyes részénél valószínűleg nem merült volna fel versenyprobléma). A magyarországi helyzet részletesebb kifejtésére és további párhuzamokra lásd *Papp* [2019].

²⁷ Különösen részletesen kritizálja ezt a javaslatot *Levy és szerzőtársai* [2019], az ismertetésünkben megjelenő szempontok mindegyikét ő is tárgyalja. Ezen felül hasznos adalékokat találunk *Buhart-Henry* [2019], *Motta-Peitz* [2019], valamint *Lianos* [2019] írásaiban.

mény döntését megalapozná. Ennek hiányában elég nehezen valószínűsíthető, hogy a döntéseknél ne kerüljenek előtérbe a rövid távú érdekek, és ne nyílna nagyobb tér a döntések befolyásolására, amelynek várhatóan már csak az adott esetben is további jóléti veszteségeket okozna.

A fúziókontroll intézménye az EU versenypolitikai területei közül jelenleg a leggyorsabban működő és leginkább szakmai konszenzuson alapuló elvekre épülő rendszere. A többi jogterülethez képest a Bizottság vagy más európai versenyhatóság döntései talán a legkiszámíthatóbbak és leginkább transzparenssek. A fúziós rendszer 2004-es reformja óta a Bizottság fúziós döntéseinek jelentős többsége kiállta a bírósági kontrollt is (bár a fellebbezett esetek száma nagyon alacsony). Mindezek a tényezők jelentősen hozzájárulnak a fúziós politika reputációjához, amelynek érdemi jólétnövelő hatása lehet amiatt is, hogy számos problémás fúzió már a felek és tanácsadók előzetes értékelése miatt nem valósul meg, azaz valószínűleg érdemben működik a fúziós politika nehezen mérhető irányadó és elrettentő funkciója. Ha egy kevésbé szakmai alapokon nyugvó intézmény vétőlehetőségét hozzáadjuk ehhez a rendszerhez, az ezt a hosszú évek alatt kialakított reputációt alapvetően megrengetheti.

Ha ez a hitelesség csökken, akkor ez ahhoz is vezethet, hogy a felek sokkal kevésbé lesznek a problémás esetekben is ösztönözve arra, hogy az igazán hatékony módosításokat vagy kötelezettségvállalásokat ajánlják fel a fúzió engedélyeztetése érdekében. Bár erről csak feltételezésekbe bocsátkozhatunk, de talán ha a Siemens–Alstom fúzió vizsgálata közben nem hangzott volna el annyi nyilvános támogató politikai megnyilvánulás, akkor valószínűleg a felek is könnyebben beláthatták volna, hogy a Bizottság a végletekig kitart majd a számára adott értékelési kerethez, és különösen ragaszkodni fog a strukturális kötelezettségvállalásokhoz.

Továbbá korántsem világos, hogy egy politikai intézmény vétője miképpen illeszkedne bele a bírósági felülvizsgálat gyakorlatába: egyrészt a vétő helyettesíthetné-e a bírósági felülvizsgálatot, másrészt a vétőzási döntés fellebbezhető lenne-e a bíróságok előtt (és ha igen, milyen szempontok alapján). Mivel ezekre a kérdésekre nincsenek kiérlelt válaszok, egy ilyen típusú intézményi beavatkozás még inkább aláásná az eddig felépített kiszámíthatóságot és reputációt.

Végül érdemes azt a hatást is mérlegelni, hogy ha a versenypolitikai döntésekben nagyobb szerepet játszik az Európai Tanács, ott mások a politikai erők súlyai, mint az Európai Bizottság esetében. A Tanács döntéshozatali mechanizmusaiban jelentős szerepet játszik a tagországok népessége, így a nagyobb országok érdekérvényesítő képessége jelentősen megnövekedne a többiekéhez képest. Nem meglepő módon a Manifesztót benyújtó Németország és Franciaország az EU két legnépesebb országa, kettejük együttes súlya a Tanács szavazatainál közel 20 százalék, Lengyelországgal együtt pedig már 25 százalék feletti (és ezek az arányok a harmadik legnépesebb Egyesült Királyság kilépése esetén még inkább nőnének).

ZÁRÓ GONDOLATOK

A tanulmány a Siemens–Alstom fúzió tapasztalatait, valamint az azt követően kibontakozó iparpolitikai vita fúziós szakpolitikára vonatkozó reformjavaslatait tekinti át. A fő – a versenypolitikai intézmények irányába némileg elfogult – megállapítása az, hogy néhány versenypolitikai értékelési elvet (de nem az alapvető jogi kereteket) ugyan érdemes lenne felülvizsgálni,²⁸ de ezek azok a módosítási javaslatok, amelyekről egy szélesebb kontextusban már évek óta folyik szakmai vita. Ahol a 2019-ben fellángoló iparpolitikai vita új javaslatokat hoz be, ott azok már – véleményem szerint – a szabályozói függetlenség és a szakmai értékelés alapvető intézményi értékeit feszegetik, holott ezek a tényezők hosszú távon valószínűleg nagymértékben meghatározzák egy ország vagy közösség jólétét.

A vitához további érdekes adalék, hogy a Bizottság 2019 nyarán megtiltotta a ThyssenKrupp és Tata Steel egyes európai acélüzletágait egyesítő közös vállalatának létrehozását – lásd a M.8713. ügyet (*EC [2019b]*). A tranzakció révén az európai piacok második és harmadik legnagyobb acélgyártója egyesült volna, és ez a Bizottság részletes vizsgálata szerint a verseny csökkenéséhez és az árak emelkedéséhez vezetett volna. A felek által felajánlott kötelezettségvállalások itt sem bizonyultak megfelelőeknek a versenyaggályok rendezésére. Bár a döntés még nem nyilvános, ebben az ügyben szintén kulcsfontosságú volt az ázsiai országokból érkező import ellensúlyozó szerepének értékelése. A felek véleménye szerint a Bizottság megközelítése ebben a kérdésben alapvetően téves volt, és ezért ezen az alapon is megfellebbezték a döntést az Európai Bíróságnál (lásd T-584/19. ügy)²⁹ Bár a Bíróság döntése valószínűleg csak 2-3 év múlva várható, remélhetőleg annak fényében kaphatunk némi megerősítést vagy iránymutatást arra nézve, milyen módon is kell értékelni ezeket a vitatott tényezőket.

²⁸ Ezek a belépés értékelési időtávjának megváltoztatása, a hatékonyságokra vonatkozó iránymutatás szükségessége, illetve a piacdefiníciós közlemény (*EB [1997]*) frissítése.

²⁹ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jspx?text=&docid=219388&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4496017>

IRODALOM

- BUHART, J.–HENRY, D. [2019]: Industrial policy to trump competition? The Siemens/Alstom railway merger and its aftermath. Megjelent: Which competition and industrial policies for the new EU Commission after *Siemens/Alstom*? On-Topic. Concurrences, No. 2. 6–12. o.
- CRÉMER, J.–DE MONTJOYE, Y.-A.–SCHWEITZER, H. [2019]: Competition policy for the digital era. European Commission, Brüsszel, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>
- CSORBA GERGELY [2008]: A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia vagy versenyhatás-teszt? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 96–110. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_04_CsorbaG_fuziokontroll.pdf.
- EB [1997]: A Bizottság közleménye a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról. Hivatalos Lap, 97/C 372/03. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=HU).
- EB [2004]: Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről. Európai Bizottság, Hivatalos Lap, 2004/C 31/03. február 5. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=HU).
- EB [2008]: A Bizottság közleménye a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről. Európai Bizottság, Hivatalos Lap, 2004/C 267/01. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:267:0001:0027:HU:PDF>.
- EC [2004a]: Communication from the Commission – Notice – Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty. European Commission, Official Journal, április 27. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0427\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0427(07)&from=EN)
- EC [2004b]: Commission decision of 24.03.2004 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty(Case COMP/C-3/37.792 Microsoft) C(2004)900 final European Commission, Brüsszel, április 21. https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/37792/37792_4177_1.pdf.
- EC [2010]: Case No COMP/M.5754 - Alstom Holdings/ Areva T&D Transmission activities Notification of 23.02.2010 pursuant to Article 4 of Council Regulation, No.139/2004. European Commission, Brüsszel, március 26. https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5754_20100326_20310_256102_EN.pdf.
- EC [2013]: Commission decision of 30.1.2013 addressed to: United Parcel Service Inc. declaring a concentration to be incompatible with the internal market and the EEA Agreement. Case No COMP/M.6570 – UPS/TNT EXPRESS. C(2013) 431 final, European Commission, Brüsszel, https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6570_20130130_20610_4241141_EN.pdf.
- EC [2015]: Market definition in a globalised world. European Commission, Competition Policy Brief, No. 12. https://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2015/002_en.pdf.
- EC [2019a]: Commission decision of 6.2.2019 declaring a concentration to be incompatible with the internal market and the functioning of the EEA Agreement. Case M.8677 SIEMENS/ALSTOM. 6.2.2019 C(2019) 921 final. European Commission, Brüsszel, https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8677_9376_3.pdf.

- EC [2019b]: Mergers: Commission prohibits proposed merger between Tata Steel and ThyssenKrupp. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2948_en.htm
- EC–DOT [2010]: Transatlantic Airline Alliances: Competitive Issues and Regulatory Approaches. European Commission – United States Department of Transportation, https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/joint_alliance_report.pdf
- EU TANÁCSA [2004]: A Tanács 139/2004/EK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete). Hivatalos Lap, január 29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139&from=HU>.
- FLETCHER, A.–LYONS, B. [2016]: Geographic Market Definition in European Commission Merger Control. European Commission. https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/study_gmd.pdf
- ICN [2011]: Competition Enforcement and Consumer Welfare. Setting the Agenda. International Competition Network, ICN-konferencia, Hága, 2011. május 17–20. (https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/11/SP_CWelfare2011.pdf).
- LAFFONT, J.-J.–MARTIMORT, D. [1999]: Separation of Regulators against Collusive Behavior. *The RAND Journal of Economics*, Vol. 30. No. 2. 232–262. o.
- LEVY, N.–MOSTYN, H.–LITTLE, D. [2019]: European champions. Why politics should stay out of merger control. Megjelent: Which competition and industrial policies for the new EU Commission after *Siemens/Alstom*? On-Topic. *Concurrences*, No. 2. 23–30. o.
- LIANOS, I. [2019]: The future of competition policy in Europe: Some reflections on the interaction between industrial policy and competition law. Megjelent: Which competition and industrial policies for the new EU Commission after *Siemens/Alstom*? On-Topic. *Concurrences*, No. 2. 31–43. o.
- MANIFESTO [2019]: A Franco–German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie–Ministère de l'Économie et des Finances, https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- MOTTA, M.–PEITZ, M. [2019]: Challenges for EU merger control. Megjelent: Which competition and industrial policies for the new EU Commission after *Siemens/Alstom*? On-Topic. *Concurrences*, No. 2. 44–49. o.
- NEVEN, D.–RÖLLER, L.-H. [2005]: Consumer surplus vs. welfare standard in a political economy model of merger control. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 23. No. 9–10. 829–848. o. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.08.011>.
- PAPP ÁLMOS [2019]: One step forward or two step back? Megjelent: Which competition and industrial policies for the new EU Commission after *Siemens/Alstom*? On-Topic. *Concurrences*, No. 2. 54–58. o.
- WEIMARI HÁROMSZÖG [2019]: Modernising EU Competition Policy. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie–Ministère de l'Économie et des Finances–Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modernising-eu-competition-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- WIK, C.–HUGMARK, K. [2019]: Which competition policy for the new European Commission? A Nordic perspective. Megjelent: Which competition and industrial policies for the new EU Commission after *Siemens/Alstom*? On-Topic. *Concurrences*, No. 2. 59–62. o.

• *Valentiny Pál* •

PIACI ÉS KORMÁNYZATI KUDARCOK

Az iparpolitikai és a versenypolitikai beavatkozások változó kapcsolata

A tanulmány a közpolitikai eszközök közül a versenypolitika és az iparpolitika múltbeli változásait igyekszik követni. Hol az egyik, hol a másik került előtérbe, vagyis a kettő közötti inga folyamatosan hol az egyik, hol a másik irányba lengett ki. Minden vizsgált időszakban azonban közös, hogy a változásokban az ideológia, a politika és az érdekérvényesítés erőviszonyai jól kivehetők, a végeredmény pedig nem mindig a szándékolt volt. A tanulmány röviden végigtekinti a monopóliumok felbuklásának időszakait, a versenyszabályozás kialakulásának kezdeteit, a verseny- és iparpolitika elmúlt száz évben megvalósuló együttélését és ennek tapasztalatait.

BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedben a versenyszabályozás gyakorlata – és olykor az elvei is – folyamatosan vita tárgyává váltak. A viták hevessége és központi kérdése némileg különbözött az Egyesült Államokban és Európában. A fúziók terén Amerikában inkább a korlátozókat, Európában az enyhítéseket hangsúlyozták, de akár meg is egyezhettek a vélemények egyes ágazatok, megvalósult vagy tervezett fúziók esetében. A vállalatnagyság, pontosabban a nagyvállalat nagyságának a kérdése mindkét területen különösen nagy fontosságot kapott. Az egyes túlzó álláspontok miatt hipszter antitrösztnek is nevezett, a versenyszabályozás teljes megújítását követelő irányzatot Gönczöl Tünde elemezte (*Gönczöl* [2019]). Az Európai Unióban legnagyobb visszhangot kiváltó, fúziót tiltó döntést (*Alstom–Siemens* fúzió) és annak a tagországok érdekviszonyaira is kiterjedő háttérét Csorba Gergely világította meg ebben a kötetben. A versenyjog és a közpolitika több területe, köztük elsősorban az iparpolitika egymáshoz való viszonyának, érvrendszerének, ellentmondásainak bemutatására és ezen ellentmondások feloldásának felvázolására Berezvai Zombornak ebben az évkönyvben megjelent tanulmánya vállalkozott.

A viták közvetlen kiváltó okai a kedvezőtlennek tekintett – vagy aggodalomra okot adó – gazdasági folyamatok voltak. Az Egyesült Államokban például a profit GDP-n belüli részaránya az 1985-ös 7,5 százalékról 2016-ra 11 százalékra emelkedett, az ár–költség arány nőtt, az ipari koncentráció, különösen az információtechnológia területén fokozódott, „szupersztár” cégek jöttek létre, a bérek aránya a GDP-ben csökkent, a jövedelemegyenlőtlenségek nőtték (*Shapiro* [2019] 70–72. o.). A „problémák” kezelésére sokan a versenyszabályozás reformját tartották a legmeg-

felelőbbnek, mások számára nyilvánvaló volt, hogy ezek a kérdések a közpolitika sokkal szélesebb körét érintik. Ezeknek a gazdasági folyamatoknak a többsége általában a fejlett gazdaságokra is jellemző volt, de a koncentráció növekedése az Európai Unió legnagyobb gazdaságait tekintve – összességében – nem volt megfigyelhető (Valletti [2018]). Ezért egyre erőteljesebben hangzott el egyes uniós tagországok részéről az aggodalom az Európán kívüli nagyvállalatokkal folytatott verseny fenntarthatóságáról. Az elsősorban Franciaország és Németország által megfogalmazott, a versenyszabályozás megújítását követelő javaslatokat és manifesztumokat, amelyekhez különböző kombinációkban más tagországok is csatlakoztak, részletesen elemzi Heim [2019], valamint jelen kötetben Csorba [2020].

A versenyszabályozás megújításán, reformján többnyire a beavatkozások intenzitásának, számának növelését, a meglévő szabályok következetesebb érvényesítését, de helyenként a céljainak újrafogalmazását is értik. Mindez azonban nem új jelenség. A versenyszabályozás éppúgy az állam közpolitikai céljainak megvalósítását szolgáló egyik eszköz, mint a monetáris vagy költségvetési politika, vagy akár a nagyon sokféleképpen értelmezhető iparpolitika. A gazdaság és a társadalom összefonódó együtteséből a mindenkori ideológiai, politikai, érdekérvényesítési helyzetnek megfelelően alkalmazták azt az eszközhalmazt (jogi kereteket, szabályozásokat), amely az adott pillanatban elfogadható, kialakult kompromisszumot tükrözi. Az állam, a kormányzat, a politikai hatalom megtestesítői a gazdaságot és a társadalmat érintő kérdésekbe folyamatosan beavatkoznak, akkor is, ha éppen nem teszik, hiszen ezzel is lehetőséget teremtenek egy adott cselekvésre.¹ A legkevesebb, amit el lehetne várni, az az a *coase-i* követelés, hogy a kormányok/képviselők legalább fontolják meg a beavatkozás minden előnyét és hátrányát, és csak azután döntenek (Coase [1955] 437. o.).

A tanulmányban versenypolitikán a kormányzatoknak vagy a hatóságoknak azt a szándékát értjük, hogy a versenyt a fogyasztók érdekében megvédjék a versenykorlátozó üzleti magatartástól. Az iparpolitika leegyszerűsített definíciója az lehetne, hogy mindazt a kormányzati beavatkozást felöleli, amely csak az iparra hat, vagy legalábbis szándéka szerint arra kíván hatni. Eszközeit tekintve a versenypolitika a jogérvényesítés, a versenypártolás és népszerűsítés lehetőségeivel élhet. Az iparpolitika eszközei ennél számosabbak, lehetnek támogatások, adókedvezmények, kölcsönnyújtás, vámok, fúziók kényszerítése, külföldi felvásárlás megakadályozása stb. Mindkettő közös vonásaként kiemelnénk, hogy beavatkozást jelentenek a gazdaság, a piacok működésébe, és egyben választékot is nyújtanak a beavatkozni kívánó szereplőknek. A tanulmány ebben az értelemben foglalkozik a piaci és kormányzati kudarcokkal: minden beavatkozás – a verseny- és az iparpolitikai is – egy piacnak

¹ A gazdaság és társadalom elkülönültségéről vagy együttéléséről szóló viták, az állam vagy piac kissé elavultnak tűnő diskurzusai, a tervezés vagy a piaci spontaneitás elsőbbségét hirdető nézetek, a hatékonyság *versus* egyenlőség kérdései mind úgy is tekinthetők, mint amelyek a közhatalom beavatkozásainak módjáról és mértékéről szólnak.

minősített kudarc korrigálásáról szól, ugyanúgy, ahogy a beavatkozás kudarcra is újabb beavatkozást vált ki.

A tanulmányban először áttekintjük a versenytörvények születése előtti időszak versenyviszonyait, majd bemutatjuk a különböző érdekcsoportok szerepét a versenytörvények létrehozásában. A harmadik részben a gazdaság kritikus állapotaiban, a válságokban a verseny felfüggesztésére tett törekvéseket elemezzük, a negyedik részben a verseny- és iparpolitika együttélésének lehetőségét vizsgáljuk, végül összegezni próbáljuk a leírtakat.

MONOPOLHELYZETEK A VERSENYTÖRVÉNYEK ELŐTT

A kereskedelem, legyen az távolsági vagy helyi, csak szabályok betartása mellett működhetett. Ezek a kereskedőket és a vevőket is védhették. A római kor jogában igen korán (valószínűleg i. e. 2. században) megfogalmazódtak azok a szankciók, amelyek a felvásárlásokkal monopolhelyzetbe kerülőket és így a mesterséges hiány által áremelésre törekvőket büntetni igyekeztek. A szankciók idővel szigorodtak, az elkobzástól a kereskedés jogának visszavonásán át a deportálásig, majd halálbüntetésig terjedtek, egyben jelezve a végrehajthatóság nehézségeit. Az érintett termékkör is bővült, eleinte a gabonakereskedelem volt a leginkább „veszélyeztetett” terület, később az élelmiszerek nagy része, végül minden termék ebbe a körbe került (Cowen [1950] 126–128. o.).

Az üzleti manipulációkkal monopolhelyzetbe kerülni tehát jogszerűtlennek tűnt, azonban ha esetleg ugyanazt a tevékenységet a „főhatalom”, adott esetben a császár megbízásából végezte valaki, akkor jogosnak tekintették. Az i. sz. 3. századtól kezdődően – különösen az ingatag pénzügyi időszakokban – a kincstár bevételeinek növelése érdekében éltek a császárok a kiváltságok, monopóliumok osztogatásának a lehetőségével. Ekkorra az ipar és kereskedelem legfontosabb területei az állam által garantált, személyre szóló monopóliumokba szerveződtek. Az áremelkedések okozta elégedetlenkedések természetesen szükségessé tették az árellenőrzésre vonatkozó rendeletek kiadását, de ezzel csak a közhatalom kettős természete vált érzékelhetőbbé.

A legismertebb – és mérőföldkőnek tekintett – rendeletet (ediktumot) Zénon, keletrómai császár adta ki i. sz. 483-ban. Nem téve különbséget a jogszerű és a jogszerűtlen monopólium között – a történelemben nem utoljára – érvénytelenítette az addig érvényben lévő monopoljogokat, sőt megszüntette a császár előjogát ilyenek osztogatására. Az ediktum megtiltott és büntetett mindenféle egyezséget, amely a személyek között az árak rögzítésére kötött, így az vonatkozott a mai értelemben vett kartellekre és viszonteladói árakra is (Cowen [1950] 128. o., Szilágyi–Tóth [2017] 59. o.).

A Justinianus uralkodása alatt összefoglalt római jog mindezeket az elemeket tartalmazta. Az írott jog és az érvényesítése közötti különbséget jól érzékelteti, hogy

maga Justinianus és a későbbi császárok is megtalálták a módját a monopoljogok osztogatásának. Az állami monopóliumokat már nem magánszemélyeknek, hanem közszolgáknak adták, így már az állami megbízott „joggal” végezhetette a tevékenységet.

Az újkori események Németalföldön vagy Angliában hasonló keretek között mozogtak (Miller [1907], Cowen [1950], Letwin [1954]). Az uralkodók háborúinak, udvartartásának, hatalmi bázisuk megszilárdításának biztosításához gyakran éltek a monopoljogok osztogatásával, hiszen ezek járadékai a kincstárt gazdagították. Angliában ez a gyakorlat I. Erzsébet uralkodása idején érte el csúcspontját. Engedélyei a ribizlitemesztés és -forgalmazástól, a vas- és acélgégyártáson át, az üveg, sör vagy kén stb. előállításán keresztül az élet vizéig terjedtek (Miller [1907] 2. o.). Ez a kincstárnak és keveseknek hasznot hozó tevékenység sokak nemtetszését váltotta ki, és még többek pénztárcáját bántotta.

Az 1597-es sikertelen parlamenti tiltakozás után 1601-re hosszú listát állítottak össze a megszüntetendő monopóliumokról, kizárólagos jogokról. Az uralkodónak ugyan joga volt a kereskedelempolitika általános elveiről dönteni, a pénzkibocsátásról, a súlyokról és mértékegységekről, vásárok tartásáról és kikötőkről rendelkezni, de a döntési jog határai az uralkodó és a törvényhozás között bizonytalanok voltak, és nagy volt a kísértés áthágásukra. Az uralkodó által kibocsátott temérdek kedvezmény miatt alig volt olyan család az országban, amely ne érezte volna ezeknek a terheit. A főminiszter hintójának megtámadása után Erzsébet hirtelen fordulattal a reformot követelők élére állt, és ezzel leszerelte az elégedetlenkedést (Macaulay [1848/1906] 47–48. o.).

A tényleges változások azonban vártak magukra. Egyes monopoljogok mégsem szűntek meg, sokan csak trükknek tekintették a királynő „pálfordulását”, ezért a parlament és a királynő közötti viszály a monopoljog jogszerűségének kérdésévé vált a bíróságokon. Az 1603-as *Darcy versus Allein* ügy a *monopóliumok ügyeként* (Case of Monopolies) híresült el (Miller [1907], Letwin [1954], Calabresi–Price [2012]). Edward Darcy udvaronc játékkártya készítésére, importjára és árusítására kapott a királynőtől kizárólagos jogot, amiért éves járadékot fizetett. Thomas Allein rövid-áru-kereskedő sérelmesnek tartotta a kizárólagosságot, és maga is játékkártyákkal kezdett foglalkozni. Ebben a döntésében a londoni polgármester támogatta (ha nem ösztönözte), sőt az esetleges jogi költségek megtérítésére is ígéretet tett (amit mellesleg Allein csak jogi úton tudott behajtani) (Letwin [1954] 366. o.).

A Darcy által indított perben a monopoljog indokoltságát azzal támasztották alá, hogy a játékkártya nem a szükséges dolgok körébe tartozó áruféleség, hanem a hiábavalóság és az időpocsékolás terepuma, amelynek mértékletes és megfelelő használatát a királynőnek kell ellenőriznie. A pihenés és a szórakozás ügyeit a törvény a királynő felügyelete alá rendelte, mert az emberek hajlamosak ezekben túlzásokba esni. A per tehát nem a monopoljog ténye, hanem a monopoljog mögött húzódó, nemes, jobbító szándék bizonyítására irányult. Allein ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy ez a kizárólagosság olyan monopólium, amely a szokásjog ellen szól, és amelyet a parlament több törvénye is tilt.

Az udvar ügyeiben is eljáró bíróság tagjai (*Court of Queen's Bench*) végül egyhangúlag a monopólium érvénytelensége mellett döntöttek. Az indoklás négy fontosabb mozzanatra terjedt ki. 1. Minden iparúzés, amely a tétlenséget meggátolja, és a dolgozók és családjuk önfenntartására szolgál, a közjót növeli, azaz a kizárólagosság a szokásjog és az alattvalók szabadsága ellen hat. 2. A monopólium következtében az árak emelkedhetnek, a minőség romolhat, és akik eddig végezheték az adott tevékenységet, elszegényednek. 3. A királynőt félrevezették, hiszen a közjó érdekében cselekedett, de ezzel a monopoljoggal csak magánhaszon születik. 4. Veszélyes gyakorlatot testesít meg a monopoljog, miközben semmiféle törvényi alapja nincs, mert olyan valakit és annak a családját jogosítja fel, akiknek a játékkártya-készítésben semmiféle jártasságuk nincs (*Miller* [1907] 6–7. o., *Letwin* [1954] 363. o.).

A játékkártya készítését és használatát a bíróságnak sikerült különválasztania, így elsősorban a kereskedelem és iparúzés szempontjai, a verseny lehetőségének a fenntartása került a hozott döntés középpontjába. Elbeszélésünk egyik szépséghibája, hogy a fennmaradt beszámolók nem bírósági dokumentumokra épültek (abban az időben ezeket még nem rendszerezítették), hanem a korszak neves jogászától, Sir Edward Coke-tól származnak. Coke a perben a királynőt és a monopoljogot védte, bár később készült leírásában érződik, hogy a másik oldal véleménye állt közelebb hozzá (*Calabresi–Price* [2012] 12–14. o.). Erzsébet halála után I. Jakab került hatalomra, aki nyíltan törvény felett állónak tekintette magát, és egy időre visszaállította a monopoljogokat. Az efölötti vitákban átmeneti kompromisszum született, 1610-ben a parlament éves jövedelmet szavazott meg a királynak annak fejében, hogy lemond a monopoljogok osztogatásáról (és az abból származó járadékokról).

Vannak azonban monopóliumok, amelyek a közelmúltig fennmaradhattak, ilyen a posta monopóliuma. A posták első mesterét (*Master of the Posts*) a postai teendők megszervezésének monopóliumára 1516-ban nevezték ki, a címet később főpostamesterré (*Postmaster General*) változtatták. át. A monopóliumot többször megerősítették, legutoljára 1953-ban (*Groenewegen–Vries* [2016] 250. o.). A helyi tisztségviselőket kötelezték a törvényszegők, a monopóliumot megsértők felkutatására, hogy ezzel az árulást és zendülést időben leleplezhessék. A monopólium tehát a levelek elolvasását, cenzúrázását is lehetővé tette (*Hemmeon* [1912] 189–190. o.).

A királyi udvar kiszolgálásán túl, a posta 1635-től vált a közönség számára elérhetővé, s a polgárháború végeztével közvetlen állami ellenőrzés alá vették. Míg korábban a kormányzat az ellenfelei közötti kommunikációt igyekezett megakadályozni, ettől kezdve inkább az általuk küldött információkhoz való hozzájutás vált fontosabbá, nem véletlenül nevezte el a lakosság Cromwell főpostamesterét főfűrészmasternek (*Spymaster General*). A poszt fontosságát jól mutatja, hogy a köztársasági kormányzat bukása után bekövetkező restauráció a posta személyzetét alaposan újrávalogatta, és a köztársaságpártiakat eltávolították (*Marshall* [1994] 79–80. o.). A monopólium fenntartása melletti érvek az évszázadok során folyamatosan változtak, a lázadás és az árulás nyomom követhetőségétől a bevétel generálásán át a szociális szempontok hangsúlyozásáig terjedt a sor. A monopólium megtörésére,

a piacra való szabad belépésre a 17. századtól több kísérlet történt. A belépések többnyire javították/javították volna az addigi szolgáltatási színvonalat. A monopolszervezet ezeket az ötleteket és társaságokat jobb esetben átvette, legtöbbször azonban megjelenésüket korlátozta és elnyomta, csökkentve a fogyasztói jólétet (Coase [1961], Groenewegen–Vries [2016]).

A monopóliumok visszaszorításának szándékáról (és a korlátozások megkerüléséről) az angol gazdaságtörténet 17–18. századi fordulatai számos további példával szolgálhatnak (Madarász [2011], North–Weingast [1989]). A kontinensen a francia forradalom idején a kartellek betiltásáról szóló 1791-es rendelet Napóleon törvénykönyvébe (*Code Civil*) is átkerült, bár a 19. század nagy részében ezt a jogszabályt nem használták (Lyons [2009]). Amit ezekből az illusztratív példákban ki lehet olvasni, az az, hogy a monopóliumok a piaci működés törvényeivel visszaélve vagy az államhatalom „önkénye” folytán jöttek létre. A monopólium kezdetben – a szó eredeti jelentésének megfelelően – a kizárólagos, egyedüli eladót jelentette, a későbbiekben, az uralkodói kizárólagos jogok osztogatásakor már a termékek előállítására is vonatkozott. De mi a helyzet azokkal a piaci képződményekkel, gazdasági szereplőkkel, intézményekkel – mint például a céhek –, amelyek helyi közösségekben, a helyi hatalom segítségével, önszerveződés útján a versenytársak kizárására törekedtek? A céhekkal foglalkozó irodalom sokáig ezeket is monopóliumoknak tekintette, de az egyre több fellelt eredeti dokumentum alaposabb vizsgálatai felfedték, hogy a céhek ritkán jutottak el a nagykereskedelem szabályozásáig, a helyi piacokon más városok azonos árucikket előállító céhei is árulhattak, az árufelhalmozást, a mennyiségek és árak manipulálását mindenhol büntették (Richardson [2001] 218–219. o.). A céhek inkább a helyi munkapiacot tekintve voltak monoposzionista szereplők.

A monopólium szó jelentése idővel sokat változott. Adam Smithnél a politikai, jogi, közgazdasági korlátozások különböző fajtáit ölelte fel, és nem feltétlenül jelentett negatív jelenséget. Azok az időleges monopóliumok, amelyek szabadalmakkal, szerzői jogokkal függtek össze, az újdonságok megjelenését tették lehetővé. De egyes szervezeti újítások, a vállalkozások korábbinál merészebb megoldásai – mint például a gyarmatokkal foglalkozó új kereskedelmi társaságok – is kiérdemelték Smith szerint a kizárólagosság időleges elnyerését (Richardson [2001] 221–222. o.). A monopólium fogalma később a tökéletes verseny teljes ellenpontjaként került meghatározásra, azaz a piacon egyetlen személy vagy szervezet képes akár a mennyiség, akár az ár meghatározására. A monopólium mégis nagyon sok formát tudott öltetni, Marshall szerint próteuszi képességei voltak (Marshall [1890] 456. o.). Lehetett jó és rossz is, az előbbi minősítésre az innovatív tevékenységek adtak alapot és az a később megfogalmazott elgondolás, hogy a verseny során elkerülhetetlen, hogy a legjobbak, leghatékonyabbak egyre nagyobbak legyenek, a koncentráció éppen a verseny erősségének a bizonyítéka. A gond csak az, hogy néhány végteltől eltekintve nem könnyű megkülönböztetni a kétféle piaci magatartást és annak hatásait. A vállalatok rendkívül gyors „nagyra növéseinek” időszakában, a 19. század második felében – éppen ennek eldöntésének szándékával – születtek az első versenytörvények.

A VERSENYTÖRVÉNYEK SZÜLETÉSÉNEK KORSZAKA

A 19. század utolsó negyedére az infrastruktúra-szolgáltatók (vasút, távíró, majd a századfordulótól az elektromosság) által fokozatosan, de történelmi léptékekkel mérve mégiscsak rendkívül gyorsan megnagyobbodó piacok az ehhez megfelelő technológiával rendelkező ágazatokban a méretgazdaságosságot kihasználó tömegtermelést, tömegkereskedelmet, korábban szokatlan vállalatméreteket tettek lehetővé. Nem kis részben ennek következtében az árak folyamatosan estek, a gazdaságok – Amerikában és Európában is – jelentős áringadozásokat voltak kénytelenek elviselni. Ezek a változások a vállalatok szervezeti rendszerében bekövetkező újításokkal együtt váltak teljessé (*Chandler* [1962], [1977], [1990], *Landes* [1969/1986]).

Míg a gazdasági folyamatok alapvető jellegzetességei és a nagyvállalatok születése mind Amerikában, mind Európában hasonlóképpen zajlott, a jogrendszerben és a vállalatvezetés módszereiben jelentős különbségek mutatkoztak. Az Egyesült Államokban az új szervezeti kereteket meghatározó menedzserek vezette nagyvállalatok váltak jellemzővé, Nagy-Britanniában a családi vállalkozások nőttek nagygyá, Németországban pedig a bankokkal és egymással kereszttulajdonosi hálózatokat kialakító nagyvállalatok. Az angolszász jogrendszeren belül is mutatkoztak különbségek a két ország között, Németország kontinentális német jogrendszere pedig más jogi kereteket teremtett az ipari koncentráció értelmezésének (*Motta* [2004/2007], *Freyer* [1992], *Fohlin* [2005], *Webb* [1982], *Haucap* és szerzőtársai [2010] *Kühn* [1997]).

A brit jogfejlődésben a kompromisszumok keresése, az alkuk lehetősége mélyebben gyökerezett, mint az amerikaiban, ahol a versenyt korlátozó vállalatközi megállapodásokat inkább tiltották, szemben a német tapasztalatokkal, ahol a szerződéses szabadság védelme akár a korlátozó megállapodások kikényszerítését is lehetővé tette. A brit bíróságokon versenykorlátozó megállapodások ügyében nemigen hoztak elmarasztaló ítéletet, de a megállapodások kikényszerítését sem tették lehetővé. Nagy-Britanniában az élesedő verseny és az áresések kivédésére a nagyvállalatok megállapodásokat kötöttek a beszállítóikkal és a kiskereskedőkkel, míg az Egyesült Államokban a nagyvállalatok mindkét irányban vertikálisan próbáltak terjeszkedni, a közvetítő láncszemeket igyekeztek kiiktatni, ezeket a piaci lehetőségeket a nagyvállalati struktúrába beépíteni. A horizontális megállapodások egyik formája a „tröszt” volt, amely vállalatok közötti társulást hozott létre, központi irányító szervezettel. A benne részt vevők látszólag megőrizték függetlenségüket, de részvényeiket az irányító szervezetre, a bizalmi vagyonkezelőre bízva, a gyakorlatban nem. A társulások céljai közé tartozott a tagok közötti verseny csökkentése, az árak konszolidálása (*Motta* [2004/2007] 1–2. o.).

A briteknél jellemző „önszabályozás” a gyáriparra, a különböző foglalkozásokra (orvosok, jogászok, mérnökök, könyvvizsgálók) és a pénzügyekre is kiterjedt. Az önszabályozásra törvények sora adott lehetőséget, amelyek csak a szabályozás általános kereteit rögzítették, és alapvetően a szabályozottak együttműködésére, egymással való megegyezésére és mindennek általuk történő felügyeletére hagytat-

koztak. Nagy-Britanniában így a gyenge kartellmegállapodások váltak uralkodóvá, míg Amerikában a menedzserek sokkal szívesebben központosítottak, és lehetőség szerint a kisvállalatokat beolvasztották.

Az említett különbségek már érzékeltetik, hogy a nagyvállalatokhoz való viszony országonként különbözhetett, de egy sor más tényező is hozzájárult ahhoz, hogy nem a briteknél, hanem Amerikában hozták meg az első versenytörvényeket. Az Egyesült Államokban a lakosság nagyobbik fele még az 1920-as években is vidéken élt, Nagy-Britanniában a nagyvállalatok megjelenése előtt már fordított volt a helyzet. Amerikában a vidéki választók a kisvállalatok fenntartásában voltak érdekeltek, a nagyvállalatok nagyvárosok körül szerveződtek. Ez a megosztottság a tagállamok közötti regionális feszültségekben is jelentkezett. A szavazók többsége a nagyvállalatokat a korrupció melegágyának tekintette, és ez a különböző tagállamok által az 1880-as években indított perekben is megnyilvánult. A tagállamok nagyvállalatokkal összefüggő törvényeinek különbségei miatt a részvénytársaságok vezetői a cégek központját mindig a kedvezőbb feltételeket biztosító helyre költöztették, miközben a termelés az addigi helyén maradt. A belső piaci pozíciók védelme az amerikai vámmok folyamatos emelésében is tetten érhető, ezzel szemben a brit gazdaság – legalábbis nemzetközi kapcsolataiban – a szabadkereskedelem elvei szerint működött. A brit gazdaságban a családi cégek „oldották meg” a nagyvállalattá válás átmenetét, a vállalatvezetők jobban beépültek az „establishmentbe”, az állami beavatkozás szükségességét kevés érdekcsoport képviselte (*Freyer* [1992] 15–23. o.).

A vasút – bár a helyi, regionális piacok összekapcsolásában alapvető szerepe volt – tarifaképzésével egyben akadályt is jelenthetett a piacokhoz jutásban. Az amerikai agrárvidéken megerősödő populist Grange-mozgalom a vasutak árszabása elleni fellépés élharcosává vált, de általában a részvénytársaságok működési módjával is elégedetlenek voltak. Kezdeményezésükre tagállami tarifaszabályozások születtek, és szerepük volt a későbbi antitröszt-törvények létrejöttében is. A politikai korrupció ellen harcolva rövid életű párttá szerveződtek, egyik vezetőjük Anti-Monopolist címen hetilapot adott ki (*Phillips Sawyer* [2019] 4–6. o.). Az 1890-es évekre állt össze Amerikában az a koalíció, amely a tagállami különbségekre épülve, a kisvállalkozások védelmezőit, a választói bázis megnyerése érdekében fellépőket és a nagyvállalkozások kárvallottjait foghatta össze, így került sor a Sherman-törvény betérjesztésére. Az országos pártok is elégedetlenek voltak a nem hatékony és kiszámíthatatlan tagállami szabályozással (több mint egy tucat tagállamban voltak már a versenyt érintő törvények), és biztosítani kívánták, hogy a tagállami határokon átnyúló, egyre szélesebb körben tevékenykedő, esetenként a piacot monopolizálni szándékozó nagyvállalatok ne élhessenek versenyt korlátozó eszközökkel.

A betérjesztett szöveg – kompromisszumként – a tagállamok közötti kereskedelemre az addigi szokásjog alapján megfogalmazott általános tiltásokat tartalmazta, így a Kongresszus majdnem egyhangúlag fogadta el, amiben az is szerepet játszott, hogy a vámemelésre vonatkozó törvényjavaslatok is vitára vártak. A törvény első szakasza a tröszt- vagy bármely más formában a tagállamok kereskedelmének kor-

látozására történő összeesküvést, a második szakasza ugyanennek a monopolizálását vagy ennek szándékát tekinti jogellenesnek. A törvény lehetővé tette, hogy az igazságügyi minisztérium (*Department of Justice, DoJ*) vádat emeljen a törvénysértőkkel szemben, és kártérítést követeljen. Erre magánvád esetén is lehetőség nyílt. Az általános megfogalmazás gyakorlati értelme, mint más törvények esetében is, a bírósági gyakorlatban derült ki.

Az, hogy mi járt a képviselők és szenátorok fejében, amikor megszavazták a törvényt, egyes sporadikus beszámolókból sejthető, de a viták azóta sem csillapodtak arról, hogy mi volt a fő szándék a törvény megfogalmazásával. A fogyasztói jólét növelése volt elsősorban az elsődleges cél az elfogadásakor, vagy a kisvállalkozások védelme, netán a gazdasági hatékonyság növelése, esetleg a fogyasztóktól a nagyvállalatok felé történő vagyonáramlás megszüntetése? A közgazdasági, jogi vitákban mindenféle álláspont megfogalmazódott, és ezek kombinációi is megjelentek (*Hovenkamp* [1989]), de volt olyan álláspont is, mint például Alan Greenspané, a Fed (Federal Reserve System) későbbi elnökéé. Greenspan az antitröszt világát Alice Csodaországához hasonlította, ahol minden úgy tűnik, mintha létezne, de egyben nincs is. A verseny a vezérlőelv, de az öldöklő is lehet, a verseny korlátozása büntettnek számít, kivéve, ha a kormányzat teszi, az üzletember pedig akkor tudja meg, hogy valamelyik lépése törvénytelen volt, amikor a bíró elítéli (*Greenspan* [1967]).

A bíróságok eleinte szó szerint értelmezték a törvényt, és az 1895-ös *E. C. Knight*-perben az ország cukorfinomító kapacitásainak 90 százalékát birtokló céget nem vizsgálták, mondván, hogy a törvény csak a tagállamok közötti kereskedelmet érinti, a feldolgozóipart nem. A törvény érvényesítői a cégek közötti szerződéses vagy hallgatólagos megállapodásokra voltak elsősorban kíváncsiak, így a vállalatok természetes reakciója volt, hogy – részben a törvény hatására – horizontális és vertikális fúziókba „menekültek”, elindítva a nagy fúziós hullámnak nevezett időszakot (1895–1904). Ebben a hullámban 1800 cég 160 vállalatban tűnt el, amelyek harmada ezt követően 70 százalék feletti piaci részesedéssel, fele 40 százalék feletti részesedéssel működött (*Lamoreaux* [2019] 98. o.).

Voltak a gazdaságnak olyan területei, ahol helyhatósági vagy állami koncessziók alapján épült ki egy-egy szolgáltatás (például vasút, telefon, villamos energia, gázszolgáltatás, vízszolgáltatás). A koncessziók a szolgáltatás nyújtásának technikai feltételein túl a verseny lehetőségét is befolyásolták. A helyhatósági szintű, koncessziós jellegű szabályozás tagállami szabályozássá alakulására az Egyesült Államokban a vizsgált időszakban, a 20. század elején került sor. A hálózatos szolgáltatások tagállami szabályozásának kialakulásakor gyakori volt, hogy a meglévő vasútfelügyelet – esetenként a nevét is megtartva – magába olvasztotta a többi szolgáltatás felügyeletét is. Ahol nem így történt, ott a létrejövő új szabályozó hatóság (bizottság) kezdettől fogva gondoskodott a hálózatos szolgáltatók – így a vasút – feletti felügyeletről is.

Az állandó felügyelet felállításának gondolata a versenyügyben is korán megfogalmazódott. Theodor Rooseveltnél elnöksége idején, 1903-ban, a kereskedelmi és munkaügyi minisztériumon (*United States Department of Commerce and Labor*)

belül alakult meg a *Bureau of Corporations*, amelyet az ipar helyzetének, különösen a monopolista gyakorlatnak a feltérképezésével bíztak meg. Az igazságügyi minisztérium feladata volt ugyan a vádemelés, de a minisztériumon belül csak 1919-ben alakult meg a versenyüggyel foglalkozó külön részleg, az *Antitrust Division*. Újabb perek során derült ki, hogy a fúziókra is lehet alkalmazni a Sherman-törvényt, majd az 1911-es, *Standard Oil* perben a legfelsőbb bíróság a versenykorlátozás különböző eszközeit bizonyítottan látva a vállalat feldarabolása mellett döntött. A versenyügyekben történő fellépéseket, az 1914-es újabb törvényhozási aktusokig, inkább széles körű agitációval járó antitröszt-mozgalomnak lehetett tekinteni, nem volt jellemző a kidolgozott elvek szerinti szakszerű eljárás (*Winerman* [2003]).

Az 1912-es elnökválasztás döntő jelentőségű volt a versenyszabályozás további alakulásában, a jelöltek mindegyike más-más antitröszt-politikát hirdetett. Woodrow Wilson nyerte meg a választást, aki a verseny „rendszabályozásának” programjával lépett fel, a monopóliumok megbüntetését hirdetve. Franklin D. Roosevelttel a felügyelet alatt működő szabályozott monopóliumok híve volt. Wilson kampányát jelentősen befolyásolták tanácsadójának, Louis D. Brandeis-nek, egy bostoni ügyvédnek a nézetei, aki a „nagyság átkának” hangsúlyozásával a monopóliumok feldarabolásának és a gazdasági hatalom decentralizálásának a híve volt. A wilsoni és a roosevelti elképzelés kompromisszumaként végül 1914-ben megszavazták a Clayton-törvényt, és egy új hatóság, a szövetségi kereskedelmi bizottság (*Federal Trade Commission, FTC*) felállításáról döntöttek. Az eredményes munka biztosítása érdekében az utóbbiba beolvasztották a *Bureau of Corporationst* (*Phillips Sawyer* [2019] 10–11. o., *Winerman* [2003] 4. o.).

Az FTC létrehozásakor a viták a körül a kérdés körül csoportosultak, hogy vajon részletezett törvényi előírásokkal próbálják-e visszaszorítani a monopolizálási törekvéseket, versenykorlátozásokat, vagy általános törvényi megfogalmazások mellett hozzanak létre egy jelentős hatáskörű, független hatóságot. A kompromisszum végül ebben is jelen volt, a törvényi előírások néhány versenykorlátozás-típust pontosabban megfogalmaztak (árdiszkrimináció, kizárólagos megállapodások, árukapcsolás, versenyt lényegesen csökkentő fúziók stb.), a hatóság tényleges „erejét” pedig a bírósági döntéseknek kellett alátámasztaniuk. Az FTC az első világháború kitörésekor kezdte meg munkáját, és kezdetben csak tényfeltáró tevékenységet végzett, de 1918-tól már alapos vizsgálatokat folytatott. Ezek megállapításai – az üzleti élet, majd a Kongresszus republikánus tagjainak ellenállásán túl – a bíróságok elmarasztaló ítéleteivel is találkozottak. A bíróságok saját jogkörükbe tartozónak ítélték a versenykorlátozó eszközök fogalmának meghatározását, és az FTC-nél jóval szűkebbnek vélték ennek körét, így az FTC sok határozatát megváltoztatták (*Davis* [1962] 440–441. o.).

Az FTC tevékenységében újabb fordulatot hozott az 1924-es elnökválasztás, amikor a hatékonyság növelését támogató, az üzleti élet korlátozását elítélő republikánus elnök, Calvin Coolidge került hatalomra. Az FTC új tagjává a hatóság működését leginkább támadó, volt képviselőt, William E. Humphreyt nevezte ki, akinél

– a korabeli sajtó szerint – nem volt nagyobb védelmezője és barátja a nagyvállalatoknak. További kinevezésekkel az FTC tevékenysége alapvetően megváltozott, az eljárásrendjének átalakításával a hatóság munkája átláthatatlanabbá lett, informális megegyezéseket köthettek a vállalatokkal, a vizsgálat alá vont dokumentumok nyilvánossága csökkent, az FTC korábbi döntéseit végre nem hajtó nagyvállalatok ügyeit nem nyitották újra, a bizottságon belül pedig új részleget hoztak létre, amely inkább az ágazatok önszabályozását kívánta ösztönözni. Ahogy az FTC az 1927. évi jelentésében megfogalmazta: az új feladata „az üzleti világ megsegítése, hogy az segíteni tudjon magán” (FTC [1927] 1. o.). Az üzleti világ egyetértett az új iránnyal, az FTC létrehozását korábban támogató erők azonban most már a hatóság megszüntetéséért szálltak síkra. Úgy vélték megismétlődik az a tapasztalat, amely a vasút felügyeleténél már beigazolódott, hogy a szabályozó hatóság valójában a társaságok érdekét, nem pedig a köz érdekét védi. Az FTC munkájával elégedetlenek a szenátusban párhuzamos vizsgáló bizottságok felállítását kezdeményezték (Davis [1962] 451–455. o., Winerman–Kovacic [2011] 713–715. o.). Az 1929-es világgazdasági válság azonban hirtelen a vállalatok megmentésére helyezte a hangsúlyt.

VERSENY ÉS VÁLSÁGKEZELÉS

A válságokra a közvetlen támogatásokon túl adott kormányzati reakció a versenyszabályozás elveinek és gyakorlatának valamilyen mértékű felfüggesztése volt.² Ez történt 1933-ban is a válság negyedik évében, miután a piac spontán rendeződése még nem következett be. Franklin D. Rooseveltnak elnöki választása (1933) után a Kongresszus egy sor törvényt fogadott el a *New Deal* programjának megvalósítása keretében. A munkaügyi, társadalombiztosítási, bank- és pénzügyi, valamint egyéb reformok mellett sor került az országos ipari helyreállítási törvény (*National Industrial Recovery Act, NIRA*) megszavazására is. A törvény végrehajtására létrehozták a nemzeti újjáépítési igazgatóságot (*National Recovery Administration, NRA*).

Egy ilyen szervezet működésének az ötlete nem volt előzmények nélküli, hiszen az FTC szerepköre is az üzleti élet tagjaival való egyezségek, az üzleti gyakorlatot rendszeresen megvitató, széles körű konferenciák szervezése irányába csúszott. A közszolgáltatásokat már mindenütt bizottságok felügyelték, az első világháború alatt létrejövő irányító szervezetek tapasztalata is rendelkezésre állt, és a gazdasági folyamatok központi tervezésének lehetősége is egyre népszerűbb lett, sőt megfogalmazódtak olyan ötletek is, hogy az amerikai ipart, erős kormányzati szabályozás mellett,

.....
² A 2020-as koronavírus-fertőzés időszakában egyrészt árkorlátozásokat vezettek be bizonyos hiánytermékekre, másrészt egyes országokban, mint például az Egyesült Királyságban, egyes ágazatok (például kiskereskedelem) kérvényezték a versenyszabályozás felfüggesztését annak érdekében, hogy kooperálhassanak. Az ellenvélemények is rögtön megfogalmazódtak: az árrögzítés éppen a többletkínálat kielégítését ássa alá, hiszen az árjelzések megszüntetése az érdekeltséget is meggyengíti.

hatalmas monopolhelyzetű trösztökbe kellene szervezni. A válság kirobbanása és tartóssága sokak szemében a túlzott verseny destruktív voltának volt a bizonyítéka (*Lyon és szerzőtársai* [1935] 4–6. o.).

Az NRA a tisztességes versenykódexet (*Codes of Fair Competition*) elfogadó ágazatoknak, az elnök jóváhagyásával, mentességet adhatott az antitröszt-törvények érvényesítése alól. A kódexek többek között ágazati bérmegállapodásokat (minimálbér, munkaidő) és ármegállapodásokat (minimálár, költséghez kötött minimálár, egyéb árörögzítési lehetőség) tartalmaztak. Másfél év alatt több mint 500 kódex született, amit ágazati „kódexhatóságok” felügyeltek. Nemcsak a kódexek elfogadási folyamata, hanem azok betartásával összefüggő panaszok áradata is rendkívüli terhelést jelentett az új szervezetnek. Az NRA feladata lett volna a kisvállalkozások védelme, azonban a kartellizációt segítő kódexek ezt a hatást nem érték el. Az NRA-t átmeneti intézménynek tekintették, csak a válságkezelés időszakára – amit kétévesre becsültek (1933. június – 1935. június) – szólt a megbízatása. A legfelsőbb bíróság azonban nem sokkal a két év lejárta előtt egyik per esetében az egyik kódex értelmezéséről született állásfoglalásában törvénytelennek minősítette az NRA működését, mert a törvényhozási hatalom nem megengedhető átruházásának tekintették a kódex kiadását. A szervezet megszűnt, és az FTC az 1930-as évek végére ismét erőteljesebben lépett fel a versenykorlátozásokkal szemben (*Alexander* [2001]).

Az NRA működését megalakulásától fogva figyelemmel kísérő és dokumentáló Brookings Institute már 1935-ben részletes elemzést készített tevékenységéről. Az elemzők megállapításai szerint a költségek és árak NRA által befolyásolt alakulása önkényes és véletlenszerű volt, gyakran a várttal ellenkező hatást értek el, nagyon kétséges – mondták –, hogy kedvező hatást lehet-e majd kimutatni (*Lyon és szerzőtársai* [1935] 881–887. o.). Későbbi elemzések is felvetették, hogy a beavatkozás hatásos volt-e a válság felszámolásában, sőt a válságból való lassú kilábalás egyik okaként éppen a versenyellenes intézkedések bevezetését jelölték meg (*Lórinicz* [2014] 41–42. o., *Cole–Ohanian* [2004]).

A gazdaság egészét érintő törvények és intézmények létrehozása mellett a bajba jutott vállalatok tömeges megmentésével is kísérleteztek. Olaszországban például 1933 elején megalapították az ipari újjáépítési intézetet (*Istituto per la Ricostruzione Industriale, IRI*). Az állami tulajdonban lévő holding azzal a céllal vett át ipari részvényeket, hogy azokat később fokozatosan visszaáramoltassa a magánszektorba. Az IRI által megmenteni szándékozott bankok számára közvetített pénzeszközök 1933-ban a GNP 10 százalékát tették ki (*Ciocca–Toniolo* [1984] 134. o.). Létrehozásakor az IRI-t is átmeneti intézménynek szánták, azonban hamar kiderült, hogy a gazdaság állapota nincs összhangban az IRI meghirdetett céljával, ennek következtében 1937-ben állandó intézménnyé változtatták.³ A modellt azután mások is átvették,

³ Az 1950-es évekre az IRI ellenőrizte a hajógyártás 80 százalékát, a vasútigördülőanyag-gyártás 40 százalékát, a nyersvasgyártás 60, az acélggyártás több mint 40 százalékát (*Foreman-Peck* [2006] 42. o.).

1941-ben Spanyolországban alakult meg az *Instituto Nacional de Industria (INI)*, Olaszországban 1953-ban, az energiaiparban, az *Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)*.⁴

A bankrendszer és az iparfinanszírozás harmincas években lezajlott nagy átrendeződése során az európai országok többségében is új banktörvényeket hoztak (Cassesse [1984]). Ezek közös jellemzője volt, hogy a bankok tevékenységét sok tekintetben kivonták a kereskedelmi jog hatálya alól, ezzel lehetővé téve az állami ellenőrzés és szükség esetén a beavatkozás közvetlen formáit. Szabályozták a hitelkiáramlás módját, elkülönítették a hosszú és rövid lejáratú hitelezést, a likviditás biztosítására új előírásokat vezettek be, korlátozták a bankok tulajdonában lévő ipari részvények mértékét stb. A bankok feletti állami ellenőrzés egyben azt jelentette, hogy az állam a vállalatok egész soráról is dönteni kényszerült.

1931 decemberében az Egyesült Államokban is létrehoztak egy új intézményt, az újjáépítést finanszírozó társaságot (*Reconstruction Finance Corporation, RFC*), amely bankokon kívül vasutaknak, tagállami és helyi kormányzatoknak nyújtott kölcsönöket, később – betétbiztosítás akkor még nem lévén – a betétesek kárpótlásában segédkezett, 1941 után pedig nagyobb hadiipari beruházások finanszírozásában vett részt, végül 1957-ben megszűntették. A válságok kezelésében tehát hasonló mechanizmusok működtetésére került sor az egyes országokban, de a gazdasági környezet különbözősége jelentős mértékben meghatározta az élettartamukat (Kindleberger [1984]).

A válságra adott reakciókban a kartellizáció erősítése az Egyesült Államokon, Olaszországon kívül többek között Németországban is jellemző volt.

- ♦ A kartellekről a birodalom legfelsőbb bírósága 1897-ben úgy vélekedett, hogy az üzlet szabadsága és a szerződés szabadsága azt jelenti, hogy a kartellek nem sértik más piaci szereplők üzleti érdekét. Ezt követően gyors kartellizáció indult 1905-re 385 kartell alakult, 1911-re 550–600 közötti lett a számuk, míg 1923-ra 1500. Ugyan a kormány ekkor megpróbálta a gazdasági hatalommal való visszaélés korlátozásának szempontját is érvényesíteni, de ebben csak a kartellek regisztrálásáig jutott.

A válság idejére, 1933-ra, 3000–4000 közötti lett a számuk (Kühn [1997] 116–117. o.). A piacszerkezet látható alakulásán túl más intézkedések is a kartellizáció irányába mutattak. Olaszországban megtiltották az új üzemek létesítését és a meglévők bővítését, valamint regionális bérmegállapodások kötésére képes állami szakszervezeteket hoztak létre. Németországban Hitler hatalomra jutásának évében befagyasztották a béreket, és az állami ellenőrzés lehetőségére gondolva növelték a kartellek számát (Cole-Ohanian [2013] 4. o.).

A bank- és vállalatmentések határvonalai, részben a bankrendszerek jellemzői miatt, az 1929–1933-as válságban elmosódottabbak voltak. A 2008-as válság során

⁴ A háborús helyzet is eltávolíthatja a gazdaságot a versenyszerű működés ideájától. Az első világháború alatt több országban is államosítottak cégeket, többnyire időlegesen, mint például az Egyesült Államokban az AT&T távközlési vállalatot.

ugyan erőteljes kísérleteket tettek a bankszektorban alkalmazott eljárások reálgazdasági alkalmazására, de ezek már nagy ellenállásba ütköztek. A vállalatmentés új intézményes kereteinek létrehozására a 2008-as válság idején is történtek próbálkozások az Egyesült Államokban. A pénzügyi szektor megmentését célzó törvény (*Emergency Economic Stabilization Act of 2008*) elfogadása után – részben annak ihletésére – javaslatok születtek arról, hogy a csődtörvény kiegészítésével hogyan lehetne hosszú távon is életképesebbé tenni a bajba jutott vállalatokat (*Pearl* [2008]). De magának a bankszektornak a konszolidálása is olyan döntések sorozatával járt, amely torzította a versenyt.

Az Európai Unióban 2008–2010 között 1,5 ezermilliárd eurót fordítottak a bankok megmentésére (állami garanciák, feltőkésítés, értékvesztett eszközök, likviditástámogatás), ez az összeg az akkori GDP 12,5 százalékát tette ki (*Lannoo–Napoli* [2010] 10–12. o.). Az Európai Bizottság ugyan kísérletet tett a versenyt torzító támogatások kiszűrésére (például felvásárlásokra nem lehetett felhasználni a támogatásokat), fokozatosan alakította ki döntéseivel a támogatások engedélyezési rendszerét, de így is voltak olyan versenytorzítónak minősített tagországi lépések, amelyek tárgyalása az Európai Bíróságon fejeződött be.⁵ A bankmentések egy része államosítás formáját öltötte, s ahol ilyen részesedés tartósabban maradt állami tulajdonban, a versenytorzítást is nagyobbban mérték (*Igan és szerzőtársai* [2019] 9. o.).

A bankszektor konszolidációjában fontos érvként szerepelt a „túl nagy a csődhöz” elv,⁶ amelyet a bankszektoron túlra is ki akartak terjeszteni. A csődeljárással és felszámolással foglalkozó szakmai szervezetek – a csődtörvény módosítását követelve – ezt az elvet a nagy amerikai autógyárakra használták. Más szakértők ugyan elismerték, hogy az autóipar válsága, egyes vállalatok csődje, az iparág gazdasági beágyazottsága miatt – hatalmas beszállítói háttér, kereskedelmi és szervizhálózat – széles körben veszteségekhez vezethet, de állításuk szerint semmiképpen nem okozhat rendszerű összeomlást. Ha nem a csődtörvény szerint hullanak ki cégek, akkor nem érvényesül a piaci verseny piactisztító ereje, amely révén a rosszul vezetett vagy rossz üzleti modellben működő cégeket bukásra ítéli (*Committee on Banking...* [2009] 80–94. o.). Az amerikai autóipar megmentésére végül is nem a „túl nagy a csődhöz” elv alapján került sor, egyes esetekben a csődeljárások speciális változata szerint segítették meg a bajbajutottakat (Chrysler, General Motors). Sor került állami tulajdonszerzésre, a gyártó garanciáinak állami támogatására, keresletösztönző intézkedésekre, az értékesítő hálózat finanszírozási problémáinak megoldására és új vállalatvezetés kinevezésére (*Tracking...* [2011]).

Az autóipar támogatási hulláma nem állt meg az Egyesült Államok határain belül. Bár a korábbi brit tapasztalatok, a British Leyland többszöri megmentésének kudarca után nem voltak túl kecsesgetők, továbbá egyik cég sem került csőd közelébe, mégis

⁵ A magyar bankrendszerben a válság során alkalmazott lépések versenytorzító hatásairól lásd *Várhegyi* [2012].

⁶ Részletes elemzését lásd *Mérő* [2013].

Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban jelentős támogatásokat kaptak az autóiipari cégek keresletösztönzésre, kutatás-fejlesztési támogatásokra és az értékesítési hálózat fenntartására. A francia támogatási rendszer azon kitételeivel szemben, amelyek csak a francia munkahelyek és beszállítók védelmét célozták, az Európai Bizottság ellenlépéseket helyezett kilátásba. Neelie Kroes akkori versenyügyi biztos hangoztatta, hogy az állami támogatási akcióknak meg kell felelniük mind a versenypolitikai, mind a szabad tőke mozgásra vonatkozó szabályoknak.

Bár a válságok azonnali beavatkozásokat igényelnek, s a korábbiak tapasztalata a beavatkozási eszközök kiválasztásában segítséget nyújthat, azonban a válság továbbterjedésének megállítása után olyan válságmegoldó intézkedéseket kell alkalmazni, amelyek rövid idő után kivethetők a szabályozási palettáról (OECD [2009a]). A válságok elhúzódásának egyik gyakori oka, hogy a rendkívüli intézkedések költségeinek visszatérülési reményére alapozva a rendkívüli intézkedések tartóssá, megszokottá válnak. Ezt támasztották alá az 1930-as évek válságainak korábban említett tapasztalatai is. A verseny gazdaságban betöltött szerepének fontosságát ugyanakkor a közgazdasági elemzések nem kérdőjelezték meg. A bankszektorban érvényesülő „túl nagy a csődhöz” elvet fokozatosan átvette a rendszerszintű kockázat szempontja, és határozott hangok hallatszottak az elv reálszférabeli használata ellen, sőt az amerikai törvényhozás – legalábbis papíron – befejezettnek nyilvánította a „túl nagy a csődhöz” szempont használatát.

Az eszközök eredményességéről mégis viszonylag kevés elemzés születik. Ezek nélkül a válságból való kilábalás az eszközök egészét sikeresnek mutathatja, az állami beavatkozás elfogadhatósági szintje lejjebb kerül. A vállalati magatartást is befolyásolják a válság alatt tapasztalt állami beavatkozási lépések, kifizetődőnek bizonyulhat a veszélyeket felnagyítani. A 2008-as válság és az azt követő államadósság krízis elvonta a rendelkezésre álló pénzt az ipartámogatás elől (Delgado [2011] 8. o.). A 2008-as pénzügyi válság lefutása után az állam további aktív részvételét tartották szükségesnek különböző ipartámogatási programokban. Az Egyesült Államokban Barack Obama 15 feldolgozóipari innovációs központ létesítését jelentette be. Az Egyesült Királyságban David Cameron miniszterelnök arra hivatkozva, hogy a piac nem képes az ország számára szükséges ipari kapacitások létrehozására, ezért 2012 novemberében e célnak megfelelő iparstratégiát hirdetett meg. Japánban Abe Sinzō miniszterelnök 2013-ban új kormányzati egységet hozott létre a gazdaság élénkítésére, ennek keretében állt fel a gazdasági növekedési stratégiát kidolgozó ipari versenyképességi tanács (Stiglitz és szerzőtársai [2013] 2–3. o.).

A válság megújította az érdeklődést a feldolgozóipar iránt. A világkereskedelem 70 százaléka feldolgozóipari termék, a kutatás-fejlesztési támogatások 85 százaléka is a feldolgozóiparba irányul. Az Európai Unió céljai között szerepel a feldolgozóipar részarányának a növelése. Az ipar 4.0, az új ipari forradalomnak nevezett digitális alapon történő strukturális átalakulás – a fogyasztás és a kereskedelem új típusai – új feladat elé állították a verseny és az ágazati szabályozást. A közpolitikai palettán a 2008-as válság és utóélete az iparpolitikai és versenypolitikai eszközök új egyensúlya felé mutatott.

LIBIKÓKA: A VERSENY- ÉS IPARPOLITIKA EGYÜTTÉLÉSE

A piacok tökéletlen működése a kormányokat beavatkozásra sarkallja. Úgy tűnik, mintha kétféle beavatkozási lehetőségük lenne, de vannak szerzők, akik a versenypolitikát is iparpolitikának tekintik. *Armentano* [1999] szerint az amerikai antitröszt-szabályozás többsége nem tekinthető másnak, mint valamiféle kormányzati tervezésnek. A fúziós irányelvek meghatározzák, hogy kik és hogyan egyesülhetnek, sőt előírhatják, hogy azt milyen vállalatrészek eladása fejében tehetik meg. Az antitröszt-szabályozás története tele van a piac strukturális átalakításával járó döntésekkel, mint például a *Standard Oil* és az *AT&T* ügye, amikor teljes iparágak feldarabolásáról döntöttek (25. o.).

A távközlési monopóliumról, az AT&T-ről 1984-ben döntött a bíróság, és az új távközlési törvény elfogadásáig (1996) a bíró vált gyakorlatilag a távközlés politika végrehajtójává. A Microsoft antitröszt-pere esetében is a vállalat szétválasztása volt az egyik lehetőség, végül magatartásbeli kötelezettségeket megfogalmazó egyezség született, amelynek folyamatos ellenőrzéséről is gondoskodni kellett. Idéztük *Greenspan* [1967] véleményét a Sherman-törvényről, amelynek elfogadása óta szerte a hibás döntések sorozata indult meg. *Armentano* [2007] úgy véli, hogy az antitröszt-szabályozás nem reformálható meg, a törvényt és a hatóságokat is el kellene törölni. Volt olyan időszak, amikor Ronald Coase a hírközlést szabályozó hatóság, a *Federal Communications Commission* működésének hosszan tartó problémáit látva, szintén úgy vélte: lehet, hogy a legjobb lenne a hatóságot megszüntetni (*Coase–Johnson* [1979]).

A bírósági döntésekben keveredhetnek az iparpolitikai és a versenypolitikai megfontolások, gyakran éppen antitröszt-ügyekben születhet olyan döntés, amelyet iparpolitikai alapúnak gondolhatunk. Ha nem a fogyasztói jólét a szempont, akkor ezekben az ügyekben sokszor a versenytársakra és nem a versenyre irányul a figyelem, ezzel a döntés iparpolitikai konzekvenciákkal jár. Amint a versenypolitikát többféle cél elérésére használják, az iparpolitikai megfontolások előtérbe kerülhetnek. A bírósági döntések lassan követik a közpolitikában beálló változásokat, a döntések egymásra hatása „útfüggőséget” alakít ki a bíróságokon. Ezt az amerikai bírósági gyakorlat jól illusztrálta. Az 1950-es, 1960-as éveket Daniel Sokol így jellemzi: a nagyvállalat továbbra is rossznak minősült, a fúzióknál a hatékonyságot nem vizsgálták, a vertikális korlátozások eleve (*per se*) a tiltott kategóriába tartoztak, a szellemi tulajdon területén tiltások sorozata volt érvényben. Az ezekre az elvekre alapuló döntésekre az 1970-es évektől fokozatosan mint nem hatékony versenytársaknak nyújtott támogatásra tekintettek (*Sokol* [2015] 1251–1252. o.).

A versenyjog érvényességének köre azonban mindig eléggé korlátozott volt. A szabályozott ágazatokban (bank, vasút, távközlés, energiaipar stb.) az ágazatok deregulációját megelőző időszakban a versenyhatóságnak nem sok beleszólása volt az ágazat működésébe. A piaciberalizációk után az ágazati szabályozó hatóság hatóköre ugyan csökkent, de például fúzióknál a szabályozó hatóság jóváhagyása is szükséges.

Ezekén túl azonban még számos gazdasági terület létezik, amely jogilag is – teljesen vagy részlegesen – mentesül a versenyszabályozás alól. A mezőgazdaság, a halászat, a biztosításügy általában mindenhol kivételt képez, az Egyesült Államokban több mint 30 ilyen kivétel található (*White* [2008] 7–10. o.).

A versenytörvényen kívül több törvény előírásai gyakran szembemehetnek a versenypolitikával. Ilyenek például a vámokra és kvótákra, a mezőgazdasági támogatásokra, a hazai termékek vásárlását előnybe helyező állami megrendelésekre, az egyes ágazatokat szelektíven érintő adókra vagy támogatásokra, vagy akár a hadiipar hazai cégek kutatásainak finanszírozására és termékeinek megvásárlására vonatkozó szabályozások. Az Egyesült Államokban a tagállami szabályozások is okozhatták a verseny korlátozását. A szabályozott ágazatokban a tagállam területén korlátozni lehetett a bankfiókok, a közúti szállítók vagy az államon belüli távolsági telefonszolgáltatók számát. A legfelsőbb bíróság 1943-ban kimondta, hogy a korlátozások abban az esetben érvényesek, ha egyértelműen a tagállami politika részei, és maga a tagállam felügyeli a végrehajtásukat (például taxi).

A versenyszabályozás alóli mentességeket gyakran a piac működési zavaival indokolják. Az ennek kiküszöbölésére tett jóhiszemű erőfeszítések keverednek az érdekérvényesítés változatos formáival, amit a járadékvadászat különböző modelljei igyekeznek feltárni (*Dal Bó* [2006]). Az FTC bemutatott története példázta, hogy az eltérő szándékkal létrehozott hatóság milyen hamar az üzleti élet foglyává válhat. A politika és a gazdaság egymásra gyakorolt befolyását időnként csökkenteni igyekeznek, a kampányfinanszírozásról többször is hozott törvényt az Egyesült Államok Kongresszusa, mint az 1907-es Tillman-törvényt vagy az 1925-ös korrupcióellenes törvényt (*Federal Corrupt Practices Act*). De egy 2010-es legfelsőbb bírósági döntés feloldotta a támogatások korlátozását, így az összefonódások ellen tiltakozók gyakvása ismét erősödött (*Lamoreaux* [2019] 113. o.).

Még a kilencvenes évek elején is Európában az állami megrendelések egy bizonyos köre különösen fontos volt. A legtöbb országban bizonyos szolgáltatásokat (víz, gáz, áram, távközlés, posta, szállítás) állami vállalatok nyújtották. Az állami megrendelések aránya a fejlett piacgazdaságokban meglehetősen magas volt, a GDP 10–20 százalékát is elérte, és egyes területeken lényegében nem volt kereskedelem a Közös Piac tagországai között. Ezekén a piacokon monopóliumhelyzetben lévő állami megrendelő állt szemben monopólium- vagy oligopóliumhelyzetben működő magán szállítóval, ami a vásárló–eladó kapcsolatot kölcsönösen függő viszonyra tette.

A megrendelőnek, amelyek nagy technikai rendszereket működtettek, elsősorban műszakilag megbízható, a speciális igényeiket kielégítő és minden körülmények között gyorsan elérhető szállítókra volt szükségük. Az ezeket a feltételeket teljesíteni hajlandó hazai szállítók ennek fejében viszonylag folyamatos megrendeléseket, az ezeknél a termékeknél kiugróan magas fejlesztési költségek részbeni átvállalását, az importverseny minél hatékonyabb korlátozását várták vásárlóiktól. Ilyen adottságok mellett működő piacokon természetesen az árak szerepe az egyéb versenyfeltételek (műszaki paraméterek, megbízhatóság, szállítási határidők) mel-

lett többé-kevésbé háttérbe szorult. Ilyen ügyet, a szállító és állami megrendelő közötti különleges viszonyt elemezte többek között az Európai Bizottság az *Asea Brown Boveri* és a *Daimler Benz* vasútijármű-gyártó egységeinek összeolvadásakor is (*Motta* [2004/2007] 306–312. o.). A vasútijármű-gyártás ezt követő összeolvadási hullámainak egyik, le nem zárult részlete volt a 2019-es *Siemens–Alstom* ügy.

Ezekon a kölcsönös függőségi viszonyokon túl a hazai megrendelések kizárólagosságát stratégiai érdekekkel, foglalkoztatáspolitikai indokokkal is megokolták. Az egymásra utaltságot konzerválták az országonként eltérő szabványok (például a vasutaknál, a távközlésben és a villamosenergia-termelésben) a közvetlen támogatások, kutatás-fejlesztési hozzájárulások. Egy, a Bizottság által rendelt vizsgálat az 1980-as évek végén kimutatta, hogy az állami megrendelések keretében beszerzett legtöbb vizsgált terméktípusnál minden ország rendelkezik gyártókapacitásokkal, de egymásnak nem szállítanak. A kötöttségek megszüntetése esetén jelentős megtakarítások lennének elérhetők (*Cost of Non-Europe...* [1988] 13–15., 44. o.). Itt a verseny háttérbe szorításának egy különös típusával találkozhattunk, amikor a kizárólagos jogokkal rendelkező állami megrendelő rendelőpolitikájával akadályozza meg a külföldi versenyző piacra lépését.⁷ Az 1990-es évek végére – a kizárólagosságok megszűnésével és a szolgáltatók nagy részének privatizációjával – a beszállítók szoros kötöttsége lazulni kezdett, erős átrendeződés indult meg a feldolgozóipari beszállítók körében.⁸

A versenytorzító hatásai miatt kétes értékű állami támogatásokra minden időszak példát tudott mutatni. A problémát részben az jelentette, hogy a támogatások célpontjai eleve a hanyatló ágazatok voltak. Ritkán elemezték azt a kérdést, hogy a foglalkoztatáspolitikai és egyéb (például szavazók megnyerése) célok miatt fenntartani kívánt vállalatok mennyiben fékezik a versenynek egyébként hatékonyságot növelő hatását. A német gazdasági csoda jelentős állami támogatás mellett ment végbe.⁹ Amíg a harmincas években is csak a nettó nemzeti termék fél százalékát érték el az állami támogatások, addig a háború utáni fellendülésben már 2 százalé-

⁷ Kivétekként szokták emlegetni például az Ericsson vállalatot, amely nem kapott hazai megrendeléseket, exportpiacok után kellett néznie, és így vált sikeressé.

⁸ Az Egyesült Államokban az állami megrendeléseknél a technológiailag élenjáró ágazatokat részesítették előnyben. Az 1970-es években a repülőgépipar kibocsátásának 80 százaléka, a távközlés-berendezés-gyártás 50 százaléka, az elektronikus részesegységek gyártása 40 százaléka közvetlenül vagy közvetve állami megrendelésre készült. A legnagyobb megrendelő a hadiipar volt (*Wescott* [1983] 145. o.). Egyedi, gyakran kudarccal végződő állami támogatásokra a fejlődő iparágakban is sor került. Jelentős állami támogatással valósulhatott meg az angol–francia Concorde repülőgép és a brit AGR típusú atomreaktorok fejlesztése.

⁹ A japán gazdaság hasonlóan nagy sikerűnek tekintett háború utáni növekedése körül egyre több írás kérdőjelezi meg, hogy az állami politikának valóban akkora szerepe volt-e, mint azt korábban feltételezték. Elsősorban a japán ipar- és kereskedelemügyi minisztérium (MITI) központi szerepe vált kétségessé. Az igazán sikeres és növekedést generáló, hatékonyságot javító ágazatok kormányzati segítség nélkül nőttek naggyá (Sony, Honda, Panasonic), sőt a támogatások az erős politikai vonzatuk miatt inkább lassították a növekedést (*Hatta* [2017]).

ra emelkedtek. A támogatások azonban döntően a hanyatló ágazatokba – például a szénbányászatba, acélgégyártásba, textiliparba, hajógyártásba – irányultak.

A német újraegyesítés ismét hatalmas állami támogatási összegeket emésztett fel, amelyek elosztása a szövetségi, tartományi és helyi kormányzatok között azt eredményezte, hogy minél alacsonyabb szinten döntöttek a támogatásokról, annál valószínűbben kerültek hanyatló ágazatokba. Az Európai Unió egyes tagországaiban a nyolcvanas évekre rendkívül magas állami támogatási arány alakult ki a feldolgozóiparban: Olaszországban közel 10, Görögországban 13 százalékos volt szemben a németországi és egyesült királyságbeli 3-4 százalékkal (*Foreman-Peck* [2006] 47–48. o.).

Ami a politika kapcsolódási pontjait illeti, az Európai Közösség tíz ország állami támogatásainak és a politika 1980-as évekbeli viszonyát vizsgáló számításai azt mutatták, hogy a töredezett pártszerkezet általában magasabb állami támogatási aránnyal párosult. Ha a cégeknek koncentráltabb az érdekérvényesítési lehetőségük, és jobboldali kormány van hatalmon, akkor magasabb az állami támogatások aránya, azonban a választások időpontja nem mutatott összefüggést a támogatások alakulásával (*Neven* [1994]).

Az iparpolitikai jellegű beavatkozások köre éppúgy kiterjed a nemzeti bajnokok kreálására vagy támogatására, mint a külföldi cégek lehetőség szerinti távoltartására a nemzeti piactól. Természetesen a nemzeti bajnokok ma már lehetnek nemzetközies (európaiak) is, mint az *Airbus* példája mutatja, vagy ahogy a *Siemens–Alstom* fúziót pártolók gondolják. Nemzeti bajnokok „teremtése” a hatvanas években vált népszerűvé (bár ugyanilyen indokokkal máskor is támogathattak vállalatokat), amikor Franciaországban az amerikai „kihívásra” adott válaszként úgy gondolták, hogy fúziókkal és támogatásokkal kell nemzetközileg versenyképes cégeket létrehozni.

A briteknél is hasonló folyamatok indultak, az 1966-ban létrehozott és négy évig működő *Industrial Reorganisation Corporation (IRC)* feladata az volt, hogy egy-egy ágazat legjobbjának tekintett cégbe fúziókkal beolvassza a többi vállalatot. Többek között ez történt az autóiparban, a villamosgépgégyártásban, és így jött létre 14 vállalatból a brit acélipar nagyvállalata, a *British Steel* is, miközben az akkori brit versenyhatóság (*Monopolies and Mergers Commission*) ellenezte a fúziókat (*Bollino* [1983] 52. o., *OECD* [2009a] 27. o.). A 2000-es évek legelején a német versenyhivatal is ellenezte az E.ON és a Ruhrgas összeolvadását. Az illetékes minisztérium azonban támogatta, végül egyezség született, amelyben az E.ON kivásárolhatta a Ruhrgas részvényeseit.

Különösen a privatizációk idején volt előtérben az a szempont, hogy az eladásra kerülő vállalatok, szolgáltatók ne, vagy csak késleltetve kerüljenek külföldi részvényesek kezébe. Erre az aranyrészvény bevezetése adott lehetőséget. A speciális részvény alkalmazására részben a privatizációt ellenzők lecsendesítése, részben a külföldi tőke esetenként indokoltnak tartott távoltartása érdekében került sor. Szerepet játszott az is, hogy a frissen privatizált vállalatokat meg kívánták védeni a váratlan beolvastásoktól, felvásárlásoktól, és egyben ellenőrizni akarták a piaci koncentrációs folyamatokat is. Nagy-Britannia 18 tőzsdei privatizációjánál 15 esetben éltek a spe-

ciális részvény alkalmazásával. Az Európai Unióban 1997 után vizsgálni kezdték ezt a speciális részvényfajtát, és az Európai Unió működésével ellentétesnek ítélték, majd 2004-re a tagországok nagyrészt megszüntették. A külföldiek távoltartására a nemzeti vállalatok összeolvadása is lehetőséget adott. Erre az egyik példa a francia GdF és a Suez egyesülése volt 2008-ban, amellyel megakadályozták, hogy az olasz ENEL szerezzék meg a Suez-t. A GdF–Suez egyesülést a kormány támogatta, az Európai Bizottság vállalatleválasztási feltételeket támasztva, nem ellenezte.

Míg Európában a nagyvállalatok teremtése folyt – ami nem jelentette feltétlenül az ipari koncentráció általános növekedését –, az Egyesült Államokban visszatérően a mérettel kapcsolatos problémákkal foglalkoztak. A harmincas évek végén Franklin Roosevelt elnök egy speciális bizottságot hívott életre (*Temporary National Economic Committee*), amely három éven át vizsgálta a gazdasági erő koncentrációjának kérdését. Először egyes ágazatok (üvegipar, autógyártás) szabadalmi kérdéseit elemezték, majd javaslatot tettek a szabadalmi rendszer reformjára. A bizottság által rendelt tanulmány bemutatta, hogy miként használják a nagyvállalatok a szabadalmakat belépési korlátként, valamint azt, hogy licencszerződésekkel valójában piacfelosztást végeznek. A bizottság a licencátadás kötelezővé tételét javasolta: azt, hogy licencdíj ellenében bárki megvásárolhassa a licencet. Bár a Kongresszus végül nem fogadta el a javaslatot, a bizottság vezetője, aki egyben a DoJ antitröszt-részlegét is vezette a mindennapi munkájában érvényesítette, 1975-ig 136 ilyen értelmű licencszerződést kötöttek (*Lamoreaux* [2019] 107–108. o.).

Az 1950-es, 1960-as években a vállalatnagyság kérdése határozta meg a versenyszabályozás amerikai gondolkodási kereteit, a problémákat alapvetően a piacszerkezet jellegében látták. A vizsgálatok kiindulópontja nem a vállalat volt, hanem az iparág, ágazat, amelynek szerkezete alapvetően meghatározza a vállalatok döntéseit, viselkedését, és ennek eredményét látjuk a vállalatok teljesítményében. Ennek versenyszabályozásban alkalmazott elemzési módját írta le a struktúra–magatartás–teljesítmény (*structure-conduct-performance, SCP*) paradigma. A paradigma érvényességét az 1970-es évekre a közgazdasági elemzési eszközök gyarapodása kikezdte, többek között a játékelméleti modellek megjelenésével a korábbinál finomabb vállalati magatartásra vonatkozó elemzések váltak lehetővé.¹⁰ Az elemzések azonban nem hoztak azonnal áttörést az amerikai versenyjog gyakorlatában. A bíróságok lassan fogadták be az új közgazdasági érveléseket, a hatóságok – bár az új eszköztár használatával jutottak következtetéseikre – a bíróságokon gyakran a piaci részesedésekre alapozták érvelésüket (*Shapiro* [2019] 74–75. o.).

A váltást jól érzékelteti két egymást követő elnök két egymást követő bizottságának a munkája. Lyndon Johnson az 1968-as választásra készülve felkérte Phil C. Neal jogászprofesszort a chicagói egyetem dékánját, hogy egy bizottságot szervezve készítsen jelentést a verseny helyzetéről az amerikai gazdaságban, és tegyen javas-

¹⁰ A közgazdasági elemzések versenyszabályozási felhasználásának változásait, a folyamat részletes elemzését lásd *Valentiny* [2019].

latokat a versenyszabályozás reformjára. A jelentés négy hónappal a választás előtt elkészült (lásd *Hovenkamp* [2009]), de Johnson nem használta a kampányában, mert visszalépett a jelöltségtől.

A jelentés alapvető reformokat javasolt, többek között egy új törvényt a koncentráldott iparágakról, amelynek alapján vizsgálatokat lehet indítani az oligopóliumok ellen. A javaslat úgy szólt, hogy ha az oligopóliumok szétbontására kerülne sor, akkor az ágazatban ne lehessen 12 százaléknál nagyobb részesedésű vállalat. Tiltani kell a további fúziókat, ha a négy legnagyobb vállalat együttes részesedése meghaladja az 50 százalékot, valamint, ha a fuzionálni óhajtóé a 10 százalékot. A jelentés ismét felvetette a licencszerződések diszkriminációmentessé tételét, azaz ha egyetlen licenceladás megtörtént, akkor az összes többit is azonos feltételekkel kell megkötni. A jelentést nem fogadták el egyhangúlag, és semmi sem valósult meg belőle. A választás győztese Richard Nixon lett, aki egy konkurens bizottságot kért fel a munkára George Stigler közgazdászprofesszor vezetésével, szintén a chicagói egyetemről. A bizottság elvetette a piaci koncentráció, a profitnagyság és a versenykorlátozás közötti korreláció feltételezését, és számos technikai javaslatot tett a versenyszabályok módosítására. Ennek a bizottságnak a javaslatait sem vezették be (*Hovenkamp* [2009] 1–3. o.).

A struktúra–magatartás–teljesítmény elemzési keretben az ágazatot helyezték a középpontba, és ágazatközi összehasonlítások révén igyekeztek értelmezni a piaci struktúra és a teljesítmény közötti kapcsolatot, amelynek során egyre világosabbá vált az endogenitás problémája, így az oksági viszonyokat nem sikerült megnyugtatóan tisztázni. A vizsgálat középpontja ezért módosult, a vállalat viselkedése került előtérbe: az új elemzések – az ágazatok különbözőségét és a részletek fontosságát hangsúlyozva – az ágazatok intézményi sajátosságának figyelembevételével kezdődtek. A struktúra–magatartás–teljesítmény modell érvényességét a hatékonysági szempontok alaposabb számbavétele, a megtámadható piacok elmélete és az ezeken alapuló empirikus vizsgálatok kezdték ki – elvetését a játékelméleti modellek felhasználása tette teljessé. Bebizonyosodott, hogy a méret és a profit természetesen korrelál, hiszen valószínűleg a leghatékonyabb cégek lesznek nagyok és nyereségesek. Az 1980-as, 1990-es években a méret helyett a vállalati magatartás versenyre gyakorolt hatása és a fogyasztóknak okozott kár került a középpontba.

Az empirikus kutatások sora megerősítette, hogy a versenyhelyzetek segítik az iparpolitika célkitűzéseit. A gazdasági növekedéshez elengedhetetlen termelékenységnövekedést éppen a vállalatok közötti szelekció, a nem hatékonyak kiesése biztosítja. Az infláció és a túlzott árak elleni fellépés leghatékonyabb eszköze a verseny és a versenyszabályozás szigora lehet. A verseny serkentheti az innovációt, ösztönzi új cégek piacra lépését és a feltörekvő iparágak előretörését (*OECD* [2009b] 41–44. o.).¹¹

¹¹ Az innováció és a verseny összefüggéseiről, az iparpolitika súlypontjává váló innováció és kutatás-fejlesztés támogatás kérdéseiről lásd *Aghion* és szerzőtársai [2005], *Halpern–Muraközy* [2012], *Lőrincz* [2014].

Az 1970-es évek végén az Egyesült Államokban elindult, majd az 1980-as, de inkább az 1990-es években Európára is kiterjedő deregulációs, privatizációs, piacliberalizációs folyamat erősítette a versenyt, bár az indítékait tekinthetjük „klasszikus” iparpolitikaiaknak, hiszen egyes ágazatok „felülről” történő átalakítását jelentette, amelynek háttérében sokszor költségvetési szempontok húzódtak. Ezek a lépések azonban kormányzati kudarcok sorozatának is betudhatók, hiszen ezen ágazatok addigi szabályozása az Egyesült Államokban elégtelennek bizonyult. Európában pedig kiderült, hogy az állami vállalatok, szolgáltatók irányítását, beruházásaik finanszírozását az állam hosszú évtizedeken át nem tudta megoldani. Az eredmény és részben a szándék is a verseny erősítése volt a gazdaság számos olyan területén, amely évtizedekig mentes volt versenytől. Az új helyzet az ágazati és a versenyhatóságok viszonyát is megváltoztatta, az ágazati szabályozás egyre inkább a verseny-szabályozás elemzési követelményei szerint jelölte ki a beavatkozásra érett piacokat, sőt az intézmények közötti kapcsolat is erősödött, egyetlen hatóságként működtek (Németország), vagy azzá váltak (Hollandia).

Az amerikai versenyszabályozás problémáinak elemzése, az ottani több mint százéves tapasztalat azonban elfedi azt a tényt, hogy a versenyhatóságok is viszonylag új hatóságnak számítanak, még ha a verseny elveit különböző intézmények és a bíróságok addig is képviselték. Sok esetben például az ágazati szabályozás kialakítása megelőzte a versenytörvény elfogadását. Ugyan a világon több mint 120 állam jogrendszerében szerepel versenytörvény, de körülbelül 90-ben csak 1990 után került elfogadásra (Hyman–Kovacic [2012] 1. o.). Így történt ez a 2004-ben belépett új tagországokban, de néhány korábbi uniós tagállamban is (például Olaszország, Írország, Hollandia). A versenypolitika utóbbi két évtizedben megnövekvő elfogadottságát (nem feltétlenül alkalmazását) tükrözi, hogy a versenyhatóságok 2001-ben alakult Nemzetközi Versenyhálózatának (*International Competition Network, ICN*) megalakulásakor csak 14 tagja volt, 2013-ban már 127 tagot számlált.

A 2008-as válság azonban a verseny megítélésében is változást hozott. A válság kirobbanását sokan a szabályozás – elsősorban a pénzügyi szektor szabályozása – hiányosságának tudják be. A nagyvállalatok megítélésében néhány nagyvállalat csődje (Enron, Worldcom) már a válság előtt is felelevenítette a vállalatméret problémáját, bár azok inkább egy másik ágazat versenyproblémáival, a könyvvizsgálat túlzott koncentrátságával függtek össze. A válságot megelőzően alapított és mára nagyra nőtt vállalatok, mint az Amazon (1995), a Google (1998), a Facebook (2004) a vállalatmérettel összefüggő aggodalmak újabb hullámát indították el. A problémáknak csak egy része kapcsolódik a versenyügyhöz (például a Google hirdetésrangsorolási politikája, felvásárlások, fúziók), a többsége a közpolitika más területét érintő kérdéshez – mint például az adatvédelemhez – tartozik. Ezeknek a vállalatoknak a szétदारabolását folyamatosan követelik, ami illeszkedik a piaci koncentráció, a vállalatméret általános kérdéseit firtató „új brandesiánus” mozgalom törekvéseihez.¹² Bár éppen

¹² A kérdéskör részletes elemzését lásd Gönczöl [2019].

az említett vállalatcsődök is bizonyították, hogy a rosszul működő nagyvállalatok is kihullhatnak, és a piaci változások nagyon gyorsan betöltik hiányukat. A társadalmi értékrend változásait követve, a társadalmi egyenlőtlenségek megszüntetésére irányuló reformjavaslatok azonban az egyedül a fogyasztói jólétre koncentráló versenypolitika célrendszerének átalakítását is elképzelhetőnek tartják (Fox [2018]).

Az iparpolitikát és a versenypolitikát sokan egymás kiegészítőinek képzelik el. Ha iparpolitikai jellegű beavatkozásra kerül sor, akkor annak kompatibilisnek kell lennie a versenyszabályozás elveivel. Mások azt az elvet vallják, hogy az iparpolitikát a versenypolitikára kell korlátozni. Az előbbi szemlélet szerint csak olyan iparpolitika lehet eredményes, amely már versenyzői ágazatokat érint, és a versenyt nem korlátozza, vagyis nem emel ki cégeket ebből a körből, hanem mindegyiket egyformán támogatja, azaz az iparpolitikának horizontális jellegűnek kell lennie (Stiglitz és szerzőtársai [2013], Sokol [2015]). Aghion és szerzőtársai [2015] a kínai vállalatok adatbázisán végzett elemzése arra utalt, hogy elvben lehetséges „versenybarát” iparpolitika. A vállalati teljesítmények olyan ágazatokban nőttek jobban, ahol eredetileg is verseny volt, és amelyeknél a támogatások minél jobban szétterültek az egész szektorra. A támogatások típusait nézve a megállapítások igaznak bizonyultak az adókedvezményekre, de a kölcsönökre és a vámokra nem. Kérdés persze, hogy miként lehet a verseny szempontjait nem torzító iparpolitikai beavatkozásokat úgy tervezni, hogy az mentes legyen a különböző érdekcsoportok befolyásától. Az elemzésük fő gondolata, hogy az iparpolitikáról folyó vita már nem lehet pusztán az iparpolitika elleni vagy melletti állásfoglalás.

ÖSSZEGZÉS

A versenypolitika és az iparpolitika más közpolitikai eszközökkel társulva (például monetáris, költségvetési politika) együttesen része annak a közpolitikai csomagnak, amellyel a kormányok gazdasági növekedést, jólétemelkedést próbálnak elérni. Bár érvrendszereik gyakran szemben állnak egymással, a gyakorlatban párhuzamosan működnek, folyamatos a találkozás a két beavatkozástípus között. Ez sokszor a kettő szétválasztását is nehezé teszi, különösen, ha a beavatkozások hajtóerejét, az érdekcsoportok tevékenységét nézzük. A verseny- és ágazati szabályozásra a közérdek érvényesítése reményében kerül sor, miközben – mint láttuk – az ezeket felügyelő intézmények létrejöttét éppen a részérdek összecsapásának eredőjeként létrejött kompromisszum határozta meg. A Sherman-törvény érvényesülését is ezen érdekcsoportok alapján lehetett tárgyalni.¹³

Az amerikai szabályozás történetét áttekintve, jellemzőnek mondható, hogy a szövetségi szintű szabályozók létrejöttében a szabályozottak erős lobbijereje érvényesült. A szövetségi szintű távközlésszabályozás alapjait teremtette meg az 1913-as

¹³ A szabályozás kialakulásának érdekcsoport-elméletét elemzi, modellezi és teszteli Antal-Pomázi [2017].

ügynevezett Kingsbury-felajánlás, amikor az AT&T a versenykorlátozásait egyre fenyegetőbben érintő antitröszt-vizsgálatnál javasolta az ágazat állami szabályozásának a bevezetését. Az AT&T a jogilag védett monopolista státus fejében elfogadta a szövetségi szabályozást, azaz a tagállami szabályozás mellett az 1887 óta működő, addig csak a vasút feletti felügyeletet ellátó *Interstate Commerce Commission (ICC)* felügyeletét (Kiss [2008] 23–24. o.).

Hasonlóan viszonyult a villamosenergia-ipar a tagállami szabályozáshoz. A villamosenergia-iparban a legfontosabb iparági szövetség elnöke, Samuel Insull már 1898-tól kezdve hangoztatta, hogy a szolgáltatóknak érdeke lenne a szabványosítás, a csúcsidejű és az azon kívüli fogyasztás elkülönítése, azaz a kereslet alakulásának befolyásolása. Ehhez a szétforgácsolt helyhatósági érdekekkel szemben – ahova eddig a koncessziók révén a cégek felügyelete tartozott – a legmegfelelőbb keretet a (tag) állami szabályozás adhatná, amely ha árszabályozással is járna, akkor azt – a kizárólagos jogok kimondását követelve – az iparágnak el kellene fogadni (Hausman–Neufeld [2002] 1057. o.). Az Insull vezette holding végül 1931-ben csődbe ment, sok tekintetben hasonló okokból (többek között számviteli manipulációk), mint a 2000-es években az Enron vállalat. Csődje jelentős mértékben befolyásolta a tőzsdefelügyelet 1934-es és a szövetségi áramszabályozó 1935-ös létrehozását (Cudahy–Henderson [2005]). Meghallva a szabályozást követelők szavát, jelenleg a Facebook javasol magára vállalt szabályozási feltételeket, amelyeket az Európai Bizottság elutasított.¹⁴

A beavatkozásoknak van olyan köre, ahol kisebb az iparpolitikai jellegűekkel szembeni ellenállás. Ilyen a negatív externáliák hatásainak a kiküszöbölése (például a környezetvédelemben). A tudásipar – a kutatás-fejlesztés – területén szintén korlátozottan tartják a piaci verseny érvényesülését, elfogadják a beavatkozásokat. A közpolitika olyan fontos kérdése, mint például a demokrácia védelme, szintén belekerül a verseny- vagy az iparpolitikai csaták érvrendszerébe. A Standard Oil elleni fellépésekben (1911), az amerikai rádiófrekvenciák elosztásában (1920–1940) vagy a mai csúcstechnológiai cégek viselkedésének minősítésében is tükröződik az aggodalom, hogy a túl nagy gazdasági erejű vállalatok átvehetik az uralmat a politika felett.

Mindezek arra a következtetésre vezethetnek, hogy a piac és a verseny nem önmagában létezik, mindkettő eleve feltételezi azokat a szabályokat, amelyek működésüket meghatározzák. Ezeknek a szabályoknak a többirányú befolyásolása adja a verseny és iparpolitika kettősségét. A szabályok alkotják azokat a kereteket, amelyeket a piaci szereplők vagy betartanak, vagy nem. Nem beszélhetünk tehát a versenyről mint a piac normál állapotáról, a normál állapot a verseny és a versenykorlátozások együttese.

¹⁴ Az ágazati lobbik nemcsak a a szabályozás érdekében, hanem akkor is hallathatják a hangjukat, ha éppen deregulációról van szó. Ez a fajta járadékvadászat felerősödik, ha az inkumbens addigi helyzete már nem tartható, új piacokra való behatolás lehetősége csillan fel (Crew–Rowley [1986]).

IRODALOM

- AGHION, P.–BLOOM, N.–BLUNDELL, R.–GRIFFITH, R.–HOWITT, P. [2005]: Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120. No. 2. 701–728. o. <https://doi.org/10.1093/qje/120.2.701>.
- AGHION, P.–CAI, J.–DEWATRIPONT, M.–DU, L.–HARRISON, A.–LEGROS, P. [2015]: Industrial Policy and Competition. *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 7. No. 4. 1–32. o. <https://www.jstor.org/stable/24739412>
- ALEXANDER, B. [2001]: National Recovery Administration. *EH.Net Encyclopedia*, edited by Robert Whaples. August 14, 2001. <http://eh.net/encyclopedia/the-national-recovery-administration/>.
- ANTAL-POMÁZI KRISZTINA [2017]: Vállalati érdek a versenyszabályozásban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás 2016*. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 13–32. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/erdek.pdf>.
- ARMENTANO, D. T. [2007]: Antitrust. The Case of Repeal. Ludwig von Mises Institute, Auburn. https://cdn.mises.org/Antitrust%20The%20Case%20for%20Repeal_1_0.pdf.
- BEREZVAI ZOMBOR [2020]: A versenypolitika és az iparpolitika valós és látszólagos ellentétei. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): *Verseny és szabályozás, 2019*. *Verseny és szabályozás, 2019*. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 79–95. o.
- BOLLINO, C. A. [1983]: European Industrial Policy. Megjelent: *Adams, F. G.–Klein, L. R.* (szerk.): *Industrial Policies for Growth and Competitiveness. An Economic Perspective*. Lexington Books, Lexington, Mass, 49–86. o.
- CALABRESI, S. G.–PRICE, L. [2012]: Monopolies and the Constitution: A History of Crony Capitalism. Northwestern University School of Law, Faculty Working Papers, No. 214. <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/facultyworkingpapers/214>.
- CASSESE, S. [1984]: The Long Life of the Financial Institutions Set up in the Thirties. *Journal of European Economic History*, Vol. 13. No. 2. Special Issue, 273–294. o.
- CHANDLER, A. [1962]: *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- CHANDLER, A. [1977]: *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- CHANDLER, A. [1990]: *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- CIOCCA, P.–TONIOLO, G. [1984]: Industry and Finance in Italy, 1918–1940. *Journal of European Economic History*, Vol. 13. No. 2. Special Issue, 113–136. o.
- COASE, R. H. [1955]: Comment on Machlup's „Characteristics and Types of Price Discrimination”. Megjelent: *Business Concentration and Price Policy. A Conference*. NBER, Princeton University, 435–437. o. <https://www.nber.org/chapters/c0971.pdf>
- COASE, R. H. [1961]: The British Post Office and the Messenger Companies. *Journal of Law and Economics*, Vol. 4. október, 12–65. o. <https://doi.org/10.1086/466570>.
- COASE, R. H.–JOHNSON, N. [1979]: Should the Federal Communications Commission Be Abolished? Megjelent: *Siegan, B. H.* (szerk.): *Regulation, Economics, and the Law*. Lexington, MA.

- COLE, H. L.–OHANIAN, L.E. [2004]: New Deal policies and the persistence of the Great Depression: A general equilibrium analysis. *Journal of Political Economy*, Vol. 112. No. 4. 779–816. o. <https://www.jstor.org/stable/10.1086/421169>.
- COLE, H. L.–OHANIAN, L.E. [2013]: The impact of cartelization, money, and productivity shocks on the international Great Depression. NBER Working Paper, 18823. <http://www.nber.org/papers/w18823>.
- COMMITTEE ON BANKING... [2009]: Regulation and Resolving Institutions Considered “Too Big to Fail”. Hearing before the Committee on Banking, Housing, And Urban Affairs. United States Senate, május 6. <http://goo.gl/casY0>.
- COST OF NON-EUROPE... [1988]: The “Cost of Non-Europe” in public-sector procurement. Research on the “Cost of Non-Europe” Basic findings, volume 5, part A. Commission of the European Communities, <http://aei.pitt.edu/47968/1/A9312.pdf>.
- COWEN, D. V. [1950]: A survey of the law relating to the control of monopoly in South Africa. *South African Journal of Economics*, Vol. 18. No. 2. 124–147. o. <https://doi.org/10.1111/j.1813-6982.1950.tb02627.x>.
- CREW, M. A.–ROWLEY, C. K. [1986]: Deregulation as an Instrument in Industrial Policy. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 142. No. 1. 52–70. o. <https://www.jstor.org/stable/40726703>.
- CUDAHY, R. D.–HENDERSON, W. D. [2005]: From Insull to Enron: Corporate (Re)Regulation after the Rise and Fall of Two Energy Icons. *Indiana Legal Studies Research Paper No. 18*. <https://ssrn.com/abstract=716321>.
- CSORBA GERGELY [2020] Meg kell-e változnia az európai versenypolitikának a globális kihívásokra reagálva? Tanulmányok a Siemens–Alstom fúzió és annak visszhangjai nyomán. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2019. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 96–115. o.
- DAL BÓ, E. [2006]: Regulatory capture: a review. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22. No. 2. 203–225. o. <https://www.jstor.org/stable/23606888>
- DAVIS, G. C. [1962]: The Transformation of the Federal Trade Commission, 1914–1929. *Mississippi Valley Historical Review*, Vol. 49, No. 3. 437–455. o. <https://www.jstor.org/stable/1902564>.
- DELGADO, J. [2011]: Competition policy and industrial policy: Time for reconciliation. Manuscript, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2593958.
- FOHLIN, C. [2005]: The History of Corporate Ownership and Control in Germany. Megjelent: *Morck, R. K.* (szerk.): *A History of Corporate Governance around the World: Family Business Groups to Professional Managers*. University of Chicago Press, Chicago, 223–281. o. <http://www.nber.org/chapters/c10271>.
- FOREMAN-PECK, J. [2006]: Industrial policy in Europe in the 20th century. *EIB Papers*, Vol.11. No.1. 37–62. o. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/44853/1/515648485.pdf>.
- FOX, E. M. [2018]: Competition Policy at the Intersection of Equity and Efficiency: The Developed and Developing Worlds. *Antitrust Bulletin*, Vol. 63. No. 1. 3–6. o. <https://doi.org/10.1177/0003603X18756130>.
- FREYER, T. [1992]: *Regulating Big Business*. Antitrust in Great Britain and America, 1880–1990. Cambridge University Press, Cambridge.
- FTC [1927]: Annual Report of the Federal Trade Commission for the Fiscal Year Ended June 30, 1927. Washington, https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports_annual/annual-report-1927/ar1927_0.pdf.

- GÖNCZÖL TÜNDE [2019]: A hipszter antitrösztirányzat és kritikusai. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 13–43. o. https://www.mtaki.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_01_GonczolT_hipszter.pdf.
- GREENSPAN, A. [1967]: Antitrust. Megjelent: *Rand, A.* (szerk.): *Capitalism: The Unknown Ideal*. Signet Book, New York, 4. fejezet.
- GROENEWEGEN, J.–DE VRIES, P. [2016]: Coase and the regulation of public utilities. Megjelent: *Ménard, C.–Bertrand, E.* (szerk.): *The Elgar Companion to Ronald H. Coase*. Cheltenham, Edward Elgar, 249–261. o.
- HALPERN LÁSZLÓ–MURAKÖZY BALÁZS [2012]: A verseny és a K+F összefüggései – elméleti megközelítések és számszerű eredmények. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2013. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 13–37. o. http://old.mtaki.hu/file/download/vesz2011/verseny_es_k+f.pdf.
- HATTA, T. [2017]: Competition policy vs. industrial policy as a growth strategy. *China Economic Journal*, Vol. 10. No. 2. 162–174. o. <https://doi.org/10.1080/17538963.2017.1321216>.
- HAUCAP, J.–HEIMESHOF, U.–SCHULTZ, L. M. [2010]: Legal and Illegal Cartels in Germany between 1958 and 2004. DICE Discussion Paper, No. 8. http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Discussion_Paper/008_Haucap_Heimeshoff_Schultz.pdf.
- HAUSMAN, W. J.–NEUFELD, J. L. [2002]: The Market for Capital and the Origins of State Regulation of Electric Utilities in the United States. *The Journal of Economic History*, Vol. 62. No. 4. 1050–1073. o. <http://dx.doi.org/10.1017/S002205070200164X>.
- HEIM, M. [2019]: Modernising European Competition Policy: A Brief Review of Member States’ Proposals. *Breugel Blog*, július 24. <https://www.bruegel.org/2019/07/modernising-european-competition-policy-a-brief-review-of-member-states-proposals/>.
- HEMMEON, J. C. [1912]: *The History of the British Post Office*. Cambridge, Harvard University, <https://archive.org/details/historyofbritish00hemmuoft/page/n8/mode/2up>.
- HOVENKAMP, H. [1989]: Antitrust’s Protected Classes. *Michigan Law Review*, Vol. 88. No. 1. 1–48. o. <https://www.jstor.org/stable/1289134>.
- HOVENKAMP, H. [2009]: The Neal Report and the Crisis in Antitrust. *University of Iowa Legal Studies Research Paper*, No. 09-09. https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2796&context=faculty_scholarship.
- HYMAN, D. A.–KOVACIC, W. E. [2012]: Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer? *GWU Legal Studies Research Paper*, No. 2012-70. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2110351.
- IGAN, D.–MOUSSAWI, H.–TIEMAN, A. F.–ZDZIENICKA, A.–DELL’ARICCIA, G.–MAURO, P. [2019]: The Long Shadow of the Global Financial Crisis: Public Interventions in the Financial Sector. *IMF Working Paper WP/19/164*. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/wp19164-print-pdf.ashx>.
- KINDLEBERGER, C. P. [1984]: Banking and Industry between the Two Wars. *An International Comparison*. *Journal of European Economic History*, Vol. 13. No. 2. Special Issue, 7–26. o.
- KISS FERENC LÁSZLÓ [2008]: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2007. MTA KTI, Budapest, 11–95. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_03_KissFL_bevezetes.pdf.

- KÜHN, K.-U. [1997]: Germany. Megjelent: *Graham, E. M.–Richardson, J.* (szerk.): Global Competition. Policy. Institute for International Economics, Washington, D.C. 115–149. o. https://www.piee.com/publications/chapters_preview/56/4iie1664.pdf.
- LAMOREAUX, N. R. [2019]: The Problem of Bigness: From Standard Oil to Google. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33. No. 3. 94–117. o. <https://doi.org/10.1257/jep.33.3.94>.
- LANDES, D. S. [1969/1986]: *Az elszabadult Prométheusz*. Gondolat, Budapest.
- LANNOO, K.–NAPOLI, C. [2010]: Bank state aid in the financial crisis fragmentation or level playing field? Centre for European Policy Studies, <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=6832&pdf=Task%20Force%20Report%20on%20Bank%20State%20Aid.pdf>.
- LETWIN, W. L. [1954]: The English Common Law Concerning Monopolies. *University of Chicago Law Review*, Vol. 21. No. 3. 355–385. o. <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2832&context=uclrev>.
- LÓRINCZ LÁSZLÓ [2014]: A verseny és versenypolitika szerepe a gazdasági növekedés elősegítésében. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2013. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 31–55. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2013/novekedes.pdf>
- LYON, L. S.–HOMAN, P. T.–LORWIN, L. L.–TERBORGH, G.–MARSHALL, L. C. [1935]: *The National Recovery Administration. An Analysis and Appraisal*. Brookings Institution, Washington, <http://reader.library.cornell.edu/docviewer/digital?id=chla2800196>.
- LYONS, B. [2009]: Introduction: the Transformation of Competition Policy in Europe. Megjelent: *Lyons, B.* (szerk.): *Cases in European Competition Policy: The Economic Analysis*. Cambridge University Press, Cambridge, 1–26. o. <https://core.ac.uk/download/pdf/2775062.pdf>.
- MACAULAY, T. B. [1848/1906]: *The History of England. From the Accession of James II. Volume one*. J. M. Dent & Sons, <https://ia800300.us.archive.org/16/items/macaulayshistory01maca/macaulayshistory01maca.pdf>.
- MADARÁSZ ALADÁR [2011]: Buborékok és legendák. Válságok és válságmagyarázatok – II/1–2. rész. *A Deltengeri Társaság. Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 11. sz. 909–948. o., 12. sz. 1001–1028. o. <http://www.kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=1275>; <http://www.kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=1279>.
- MARSHALL, ALFRED [1890]: *Principles of Economics*. Macmillan, <https://archive.org/details/principlesecono00marsgoog/page/n9/mode/2up>
- MARSHALL, ALLAN [1994]: *Intelligence and espionage in the reign of Charles II. 1660–1685*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MÉRŐ KATALIN [2013]: Egy paradigma születése és bukása. A „túl nagy a csődhöz” elv értelmezésének és alkalmazásának változásai. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2012. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 32–57. o. <http://old.mtakti.hu/file/download/vesz2012/tulnagyacsodhoz.pdf>.
- MILLER, S. T. [1907]: The Case of the Monopolies: Some of Its Results and Suggestions. *Michigan Law Review*, Vol. 6. No. 1. 1–24. o. <https://www.jstor.org/stable/1272664>.
- MOTTA, M. [2004/2007]: *Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat*. GVH VKK, Budapest.
- NEVEN, D. [1994]: The political economy of state aids in the European Community: Some econometric evidence. CEPR Discussion Paper, No. 945. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=945#.

- NORTH, D. C.–WEINGAST, B. R. [1989]: Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *Journal of Economic History*, Vol. 49. No. 4. 803–832. o. <https://www.jstor.org/stable/2122739>
- OECD [2009a]: The Financial Crisis. Reform and Exit Strategies. <http://www.oecd.org/dataoecd/55/47/43091457.pdf>.
- OECD [2009b]: Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions. <https://www.oecd.org/daf/competition/44548025.pdf>.
- PEARL, F. H. [2008]: Too Big To Fail, Too Big To Bail: A Plan to Save the U.S. Auto Industry. The Brookings Institution, Washington,, http://www.brookings.edu/papers/2008/1205_automakers_pearl.aspx.
- PHILLIPS SAWYER, L. [2019]: US Antitrust Law and Policy in Historical Perspective. Harvard Business School Working Paper, 19–110. o. https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/19-110_e21447ad-d98a-451f-8ef0-ba42209018e6.pdf.
- RICHARDSON, G. [2001]: A Tale of Two Theories: Monopolies and Craft Guilds in Medieval England and Modern Imagination. *Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 23. No. 2. 217–242. o. <https://doi.org/10.1080/10427710120049237>.
- SHAPIRO, C. [2019]: Protecting Competition in the American Economy: Merger Control, Tech Titans, Labor Markets. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33. No. 3. 69–93. o. <https://doi.org/10.1257/jep.33.3.69>.
- SOKOL, D. [2015]: Tensions between Antitrust and Industrial Policy. *George Mason Law Review*, Vol. 22. No. 5. 1247–1268. o. <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/746>.
- STIGLITZ, J. E.–LEE, J. Y.–MONGA, C. [2013]: The Rejuvenation of Industrial Policy. World Bank Policy Research Working Paper, 6628. <http://documents.worldbank.org/curated/en/350481468331907193/pdf/WPS6628.pdf>
- SZILÁGYI PÁL–TÓTH ANDRÁS [2017]: Historical developments of cartel regulation. *Versenytükör*, Vol. 13. No. 5. Special edition, 58–67. o. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/Versenytukor_2017_kulonszam_V&inline=true.
- TRACKING... [2011]: Tracking the \$700 Billion Bailout. *The New York Times*, július 24. http://www.nytimes.com/packages/html/national/200904_CREDITCRISIS/recipients.html.
- VALENTINY PÁL [2019]: Közgazdaságtan a jogalkalmazásban. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 66. No. 2. 134–162. o. <http://real.mtak.hu/91118/1/02ValentinyA.pdf>.
- VALLETTI, T. [2018]: Concentration trends. Prezentáció. ECB Forum, június 18–20. Sintra. https://www.ecb.europa.eu/pub/conferences/shared/pdf/20180618_ecb_forum_on_central_banking/Valletti_Tommaso_Presentation.pdf.
- VÁRHEGY ÉVA [2012]: A magyar bankszektor szabályozása és versenyhelyzete a válságban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 210–238. o. <http://old.mtakti.hu/file/download/vesz2011/bankszektor.pdf>.
- WEBB, S. B. [1982]: Cartels and Business Cycles in Germany, 1880 to 1914. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 138. No. 2. 205–224. o. <https://www.jstor.org/stable/40750491>.
- WESCOTT, R. F. [1983]: U.S. Approaches to Industrial Policy. Megjelent: *Adams, F. Gerard–Klein, Lawrence R.* (szerk.): *Industrial Policies for Growth and Competitiveness. An Economic Perspective*. Lexington Books, Lexington, Mass, 87–151. o.
- WHITE, L. J. [2008]: Antitrust Policy and Industrial Policy: A View from the U.S. *New York University Law and Economics Working Papers*, 118. http://lsr.nellco.org/nyu_lewp/118.

-
- WINERMAN, M. [2003]: The origins of the FTC: concentration, cooperation, control, and competition. *Antitrust Law Journal*, Vol. 71. No. 1. 1–97. o. <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/federal-trade-commission-history/origins.pdf>.
- WINERMAN, M.–KOVACIC, W. E. [2011]: The William Humphrey and Abram Myers Years: the FTC from 1925 to 1929. *Antitrust Law Journal*, Vol. 77. No. 3. 701–747. o. <https://www.jstor.org/stable/23075631>.

III. Körbetekintés

A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA

• Kováts Surd – Szabó Gábor •

VERSENYJOGI BEAVATKOZÁSOK AZ ENERGIAPACOKON AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG GYAKORLATÁBAN

Elemzésünkben bemutatjuk az Európai Bizottság versenyjogi beavatkozásait az energiapiacokon 2004-től 2019-ig. Az elemzés megvizsgálja mind az antitröszt-, mind az összefonódásos eljárásokat a versenyproblémák és a versenyjogi beavatkozások típusai szempontjából. Az energiapiacokon számos olyan antitröszt-eljárásra került sor, ahol az Európai Bizottság piaclezárással vagy piacfelosztással kapcsolatos magatartásokat vizsgált; ezek kezelésére a Bizottság gyakran elfogadta azokat a felek által felajánlott kötelezettségvállalásokat, amelyek ezekben az esetekben általában nemcsak a felek magatartását befolyásolták, de a piac szerkezetét is megváltoztatták. Az összefonódások ellenőrzése során egy esetben került sor a tervezett tranzakció megtiltására, és további tíz esetben korrekciós intézkedések alkalmazására.

BEVEZETÉS

Ez az elemzés az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság vagy Európai Bizottság) azon, 2004. május 1. után befejezett, energiapiacokon folytatott versenyjogi eljárásait tekinti át 2019 végéig, amelyek esetében a közösségi versenyhatóság valamilyen hatósági beavatkozás mellett döntött.

Az elemzés során elsőként megvizsgáljuk a Bizottság versenykorlátozó megállapodásokkal, valamint erőfölényes ügyekkel kapcsolatos antitröszt-eljárásait,¹ és részletesen elemezzük a jogsértést megállapító, illetve kötelezettségvállalással zárult eljárásokat. Az antitröszt-eljárások mellett az elemzés áttekintést ad azon összefonódásokról is, amelyek esetében a Bizottság korrekciós intézkedést alkalmazott.

Elemzésünk elsődleges célja, hogy átfogó képet adjon arról, hogy az egyes energiapiaci eljárások során az Európai Bizottság milyen versenyproblémákat azonosított, és az energiapiaci versenyproblémákra milyen válaszokat adott. Ennek megfelelően az antitröszt- és összefonódásokkal kapcsolatos eljárások során alkalmazott beavatkozásokat megvizsgáljuk a versenyprobléma típusa, a beavatkozás jellege (szerkezeti vagy magatartási), az alkalmazott intézkedés típusa, illetve esetlegesen az eljárások egyéb szempontjai (például földrajzi elhelyezkedés, érintett piac jellege) szerint.

.....
¹ Az antitröszt elnevezést itt tág értelemben használjuk: az elnevezés az elemzés céljaira magában foglalja az erőfölényes eljárások és a vertikális versenykorlátozások mellett a horizontális versenykorlátozásokkal és kartellekkel foglalkozó eljárásokat is

AZ ENERGIAPIACOK NÉHÁNY RELEVÁNS SAJÁTOS SÁGA

Az energiapiacok rendelkeznek néhány olyan sajátossággal, amelyek érdemben befolyásolják egyrészt azt, hogy milyen kárelméletek merülnek fel ezeken a piacokon, másrészt – ahogy azt a későbbiekben részletesen is tárgyaljuk – azt is, hogy ezekre milyen versenyjogi megoldások adódnak, mind az összefonódások, mind az antitruszt-eljárások esetében.

Az Európai Unió tagállamaiban az energiapiacok a vizsgált időszak első felében jellemzően nagyon koncentráltak voltak. A magas piaci koncentráció mellett jellemző volt a *vertikális integráció*, ahol a versenypiacokon nyújtott szolgáltatások (mint például a villamosenergia-termelés vagy -kiskereskedelem) vertikálisan kapcsolódnak koncentrált, gyakran monopol- (és ennek megfelelően jellemzően szabályozott) tevékenységekhez (mint például a villamosenergia-átvitel vagy -elosztás). A termelés és szállítás/átvitel szétválasztása (*unbundling*) nem történt meg megfelelő mértékben sem a földgáz-, sem a villamosenergia-piacok esetében.

A villamosenergia-piacokra jellemző továbbá az erősen rugalmatlan, ugyanakkor időben változó kereslet is, amely más piacszerkezeti sajátosságok (a különböző termelési technológiák eltérő határköltsége, az erős kapacitáskorlátok) mellett egyes piaci szereplők számára lehetővé teheti, hogy a kapacitások visszatartásával áremelést érjenek el. Egy további érdekes – összefonódások esetében felmerülő – horizontális hatáshoz vezet továbbá az, hogy az erős hálózatos jelleg miatt egyes régiókban a villamosenergia-szolgáltató a földgázzolgáltató leginkább hiteles versenytársa lehet, illetve a két szolgáltatás komplementaritása miatt hatékony azok együttes nyújtása is (*Talus* [2011]).

Az Európai Unió energiapiacai az utóbbi évtizedekben jelentős változásokon mentek keresztül.² A korábban jellemzően nemzeti monopóliumok, kizárólagos energiavállalkozások által uralt energiatermelési és átviteli piacokon jelentős szerkezeti változtatásokra került sor, aminek következtében megteremtődtek az Európai Unió által előírányzott egységes európai energiapiac alapfeltételei. A korábban kifejezetten *ex ante* szabályozás keretében működő piacokon megnyílt a tér a verseny és a versenyszabályozás számára is. Az energiapiacok átalakulása ugyanakkor még korántsem tekinthető lezárultnak: az egységes energiapiac megvalósításával további rendkívül jelentős mértékű hatékonyságnövekedések érhetők el. (Lásd például *Booz & Company* [2013])

Az energiapiacok liberalizációjával kapcsolatban fontos kiemelni az Európai Bizottság által lefolytatott versenyszempontú ágazati vizsgálatot az energiaszektorban. A Bizottság a 2005-ben indult vizsgálat jelentését 2007 januárjában tette közzé (*EC* [2007]). Az ágazati vizsgálat jelentése a magas koncentráció és a vertikális integráció mellett a piac korlátozott transzparenciáját, a tagállamok közötti piacok alacsony

² A változások kezdetét gyakran az első energiapiaci irányelv 1996-os elfogadásához kötik (96/92/EK irányelv).

integráltságát is kifogásolta. A piacon megfigyelhető alacsony likviditás és a hosszú távú szerződések nehezé teszik az új versenytársak számára a piacra lépést. Az új versenytársak piaci helyzetét a kiegyenlítő piacok szűkös volta és zártsága is nehezíti (*Wäktare és szerzőtársai* [2007]). Az ágazati vizsgálathoz szorosan kapcsolódott számos, az alábbiakban lefolytatott versenyfelügyeleti eljárás.³

Az ágazati vizsgálat eredményei szerepet játszottak az Európai Unió harmadik energiacsomagjának kialakításában és elfogadásában is. A 2009-ben elfogadott harmadik energiacsomag számos új rendelkezést tartalmazott a villamosenergia- és a földgázpiacok tekintetében (lásd például *Vince* [2011], *Sütő* [2014]), amelyek közül kiemelkedik a tulajdonosi szétválasztás. A tulajdonosi szétválasztás értelmében elválasztják az energia előállítását és szállítását/átvitelét,⁴ és ezáltal igyekeznek kiküszöbölni a vertikális integráció negatív versenyhatásait.⁵

A VIZSGÁLT ÜGYEK ÁTTEKINTÉSE

Tanulmányunk során az Európai Bizottság 2004. május 1. után befejezett, az energiapiacokon folytatott versenyjogi eljárásait tekintjük át. E mérföldkő választását több szempont is indokolja. Egyrészt ekkor lépett hatályba az 1/2003/EK rendelet (*Európai Tanács* [2003]),⁶ ami az eljárási szabályok újraszabályozása során bevezette – az energiapiacokon rendkívül jelentőssé váló – kötelezettségvállalás intézményét,⁷

³ Még az ágazati vizsgálat végső jelentésének megjelenése előtt sor került több előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatra, rajtaütésre az energiaszektorban. Ilyen rajtaütésre került sor például 2006 májusában többek között az E.ON, az ENI, a Gaz de France vagy az RWE esetében.

⁴ Az energiaszállítás és -átvitel esetén fontos szereplő az átvitelrendszer-üzemeltető (*transmission system operator, TSO*) és az elosztórendszer-üzemeltető (*distribution system operator, DSO*). Villamos energia esetében az átvitelrendszer-üzemeltető az a természetes vagy jogi személy, aki/amely felelős egy adott terület átviteli rendszerének üzemeltetéséért, karbantartásáért, valamint szükség esetén annak fejlesztéséért, és adott esetben annak más rendszerekkel való összekapcsolásáért, felelős továbbá azért, hogy a rendszer hosszú távon alkalmas legyen a villamos energia átvitelével kapcsolatos, észszerű igények kielégítésére. Az elosztórendszer-üzemeltető az a természetes vagy jogi személy, aki/amely felelős egy adott terület elosztórendszerének üzemeltetéséért, karbantartásáért, valamint szükség esetén annak fejlesztéséért, illetve adott esetben annak más rendszerekkel való összekapcsolásáért; felelős továbbá azért, hogy a rendszer hosszú távon alkalmas legyen a villamos energia elosztásával kapcsolatos, indokolt igények kielégítésére (*Európai Parlament és Tanács* [2009]).

⁵ A harmadik energiacsomag értelmében a tagállamok a fenti célok megvalósítását többféleképpen is megvalósíthatták úgy, hogy az egyes lehetőségek között egyfajta rangsor is volt. A leginkább előnyös a tulajdonosok tényleges szétválasztása, ennek hiányában elképzelhető a független szállítási rendszer-üzemeltető (ahol a termelők tulajdona esetleg megmaradhat), míg a harmadik lehetőség – ugyancsak a tulajdonjog megtartása mellett – egy külön leányvállalatban a szállítási hálózat független működtetése.

⁶ Az 1/2003/EK rendelet kihirdetett szövegében természetesen még a 81. és 82. cikk szerepel, mivel a Lisszaboni Szerződés, ami megváltoztatta a cikkek számozását, csak 2007 decemberében került aláírásra.

⁷ Az 1/2003/EK rendelet alkalmazásának tapasztalatairól érdekes még *EC* [2014].

másrészt ugyancsak ekkortól hatályos a 139/2004/EK rendelet (*Európai Tanács* [2004]),⁸ amely az összefonódások ellenőrzésének szabályozását kodifikálta újra.

A közösségi versenyhatóság többféle eszközzel is rendelkezik a verseny védelmére, illetve előmozdítására. Ezek közül az alábbiakban a versenyjogi eljárások állnak a vizsgálatunk középpontjában. A versenyjogi eljárások egyik típusa alapvetően a vállalkozások magatartását vizsgálja, és az erőfölénnyel való visszaélés, valamint a versenykorlátozó megállapodások tilalmát érvényesíti (*antitröszt-eljárások*). A versenyjogi eljárások másik típusa a piac szerkezetében bekövetkező változások versenyre kedvezőtlen hatásait igyekszik megelőzni (*az összefonódások ellenőrzése*).

Az egyes vállalkozásokkal szemben folytatott versenyjogi eljárások mellett további eszköz az ágazati vizsgálat, ahol egy gazdasági ágazat (szektor) szereplőivel szemben kerül sor átfogó, versenyproblémákat feltáró jellegű vizsgálatra. (Amint azt már említettük, az energiaszektorban 2005 és 2007 között került sor egy ilyen ágazati vizsgálatra.) Az eljárások és ágazati vizsgálatok mellett jelentős lehet még a versenyhatóságok, így az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának (DG Comp) *versenypártolási* munkája, ahol nem kötelező jellegű elemzéseikkel igyekeznek versenybarát irányba befolyásolni a szabályozást.

Antitröszt-eljárások

Az energiapiacokon a vizsgált időszakban (2019 végéig) 16 antitröszt-eljárást zártak le, ebből kilencet a villamosenergia- és hetet a földgázpiacon. Az eljárások jelentős részére nem sokkal az Európai Bizottság energiapiaci ágazati vizsgálata után, 2007–2010 között került sor, további hat eljárást pedig 2013 és 2018 között folytattak le a Bizottság.

A vizsgált antitröszt-eljárások döntő része *erőfölényes eljárás* volt, és az erőfölényes eljárások közül egy kivételével valamennyi *kötelezettségvállalással* zárult le. A kötelezettségvállalás alkalmazása azt is jelenti, hogy ezekben az eljárásokban formálisan egy esetben sem került sor a jogsértés kimondására – ezekben az esetekben az Európai Bizottság előzetes versenyaggályaira reagálva a felek korrekciós intézkedéseket vállaltak.⁹ A vállalások alapján ezekben az eljárásokban az Európai Bizottság kötelező érvényű és – be nem tartásuk esetén – szankcionálható előírásokat, kötelezettségeket írt elő. Ezeket részben a piac szerkezetére, részben

⁸ A Tanács 139/2004/EK rendelete a korábbi (első) összefonódási rendelet helyére lépett. Számos változtatás mellett ki kell emelni, hogy a tartalmi elemzés tesztje megváltozott az erőfölénytesztről a hatásos verseny jelentős akadályozása (*significant impediment of effective competition, SIEC*) tesztre (versenyhatástereszt).

⁹ A kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos vitás kérdésekről nagyon informatív például *Italianer* [2013], *Marsden* [2013] és *Jenny* [2015]

1. TÁBLÁZAT • A vizsgált antitröszt-eljárások áttekintése

Villamosenergia-piaci eljárások			Gázpiaci eljárások		
az eljárás megnevezése	érintett földrajzi piac	a döntés éve	az eljárás megnevezése	érintett földrajzi piac	a döntés éve
E.ON-nagykereskedelem	Németország	2008	Distrigaz	Belgium	2007
E.ON-kiegyenlítési piac	Németország	2008	E.ON–GdF-megállapodás	Németország, Franciaország	2009
			RWE	Németország	2009
			Gaz de France Suez	Franciaország	2009
EDF	Franciaország	2010	E.ON	Németország	2010
Svenska Kraftnät	Svédország, Dánia	2010	ENI	Olaszország	2010
CEZ	Csehország	2013			
Villamosenergia-tőzsdék	EU	2014			
Opcom	Románia	2014			
BEH	Bulgária	2016			
TenneT	Németország, Dánia	2018	Gazprom	Kelet-Közép-Európa	2018

közvetlenül a felek magatartására ható intézkedéseket előírva, a Bizottság a vizsgált esetekben nem látta indokoltnak az eljárások folytatását (*Nagy* [2012], *Bellis* [2016], *OECD* [2016]).

A kötelezettségvállalással záruló eljárások mellett két esetben került sor horizontális versenykorlátozó megállapodás (kartell) vizsgálatára, míg egy esetben – az egyik kartelleljárást témájához némileg kapcsolódóan – erőfölénnyel való visszaélés megállapítására került sor.

Az alábbiakban részletesen bemutatjuk a vizsgált versenyproblémákat és az alkalmazott korrekciós intézkedéseket. Emellett azt is érdemes megemlíteni, hogy a vizsgált időszak első felében az eljárások elsősorban az Európai Unió nagyobb, nyugat-európai tagállamaira koncentráltak, míg a 2013 utáni eljárások egy kivételével a 2004 után csatlakozott tagállamok piacait érintették (*1. táblázat*).

Összefonódások

Az energiapiacokon 2019 végéig 11 összefonódás esetében döntött a Bizottság valamilyen beavatkozás mellett.¹⁰ Szemben a fenti antitröszt-eljárásokkal, a vizsgált összefonódások csak elenyésző hányada sorolható tisztán a villamosenergia-, vagy a földgázpiacokhoz. Az eljárások döntő többségére 2004 és 2010 között került sor,

¹⁰ A Bizottság honlapján található kereső a NACE-kód alapján a gázpiacot érintő fúziókhoz sorolja a COMP/M.4141 sz. Linde/BOC fúziót is, amely ugyancsak kötelezettségvállalással zárult. Ez a fúzió azonban az ipari gázok piacát érintette, így nem sorolható az energiapiacot érintő fúziók közé, így jelen cikk keretei között nem tárgyaljuk.

egyetlen kivétellel: az E.ON–INNOGY-ÖSSZEFONÓDÁS (2019) vizsgálatát a Bizottság 2019 szeptemberében zárta le.¹¹

A vizsgált eljárások közül egy esetben az összefonódás megtiltására, további tíz esetben pedig *korrekciós intézkedések* (feltételek és kötelezettségek) előírásával történő engedélyezésre került sor. A versenyjogi beavatkozással járó összefonódások mellett a Bizottság több mint 300 egyéb eljárása érintette az energiapiacokat; ezeket a Bizottság rendszerint első fázisban bírálta el. A második fázisban (összetett eljárásban)¹² vizsgált eljárások esetében vagy korrekciós intézkedésre, vagy a tervezett kérelem visszavonására került sor.

Az itt vizsgált feltételes engedélyezéssel zárult energiapiaci fúziós ügyeket közvetlenül megelőzően, a vizsgált ügyek közül legkorábban bejelentett ENI–EDP–GDP–FÚZIÓT (2004) a Bizottság hosszas vizsgálatot követően megtiltotta.¹³

A korai ügyek közül három eljárás is második fázisban került lezárásra.¹⁴ Ezek az ügyek valószínűsíthetően iránymutatással szolgáltak egyrészt a későbbi eljárások értékeléséhez, másrészt feltehetően a tranzakciók strukturálásához is, így a 2004–2011 között vizsgált további eljárások első fázisban alkalmazott korrekciós intézkedésekkel lezárhatók voltak. A 2019-ben engedélyezett E.ON–INNOGY-fúzió – részben a tranzakció összetett volta miatt – második fázisban került lezárásra.¹⁵

Az összefonódásos ügyek földrajzi elhelyezkedésüket tekintve vegyesebb képet mutatnak, mint az antitröszt-eljárások (*2. táblázat*). Így például az egyik korai, második fázisban zárult fúzió (E.ON–Mol) az EU-hoz frissen csatlakozott Magyarország piacait érintette, azaz az összefonódások esetében nem jellemző az a kettőség, ami az antitröszt-eljárásoknál látható volt (miszerint a korábbi ügyekben inkább a nyugat-európai, a későbbi ügyekben pedig az új tagállamok piacait vizsgálta a Bizottság).

Eljárásjogi szempontból érdekes, hogy a belga versenyhatóság két ügyben (EDF–Segebel és GdF Suez–International Power) is arra kérte a Bizottságot, hogy (legalább

.....
¹¹ COMP/M. 8870 E.ON/Innogy. Tekintettel arra, hogy az ügyben hozott döntés nyilvános változata 2019. december elejéig nem jelent meg, így ezen összefonódás bemutatásakor a nyilvánosan elérhető információkra, elsősorban a Bizottság által kiadott sajtóközleményre támaszkodunk, amely elérhető itt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5582.

¹² Az Európai Bizottság összefonódásokat vizsgáló eljárásában az eljárás megindítását követő 25 (35) munkanapon döntést kell hozni arról, hogy az összefonódás adott formájában vagy felajánlott módosításokkal összeegyeztethető-e a közös piaccal, vagy pedig összetett eljárásra van szükség (ahol szintén sor kerülhet módosításokra korrekciós intézkedések formájában (*Európai Tanács* [2004] – 6. és 8. cikk).

¹³ Az összefonódás elbírálására az összefonódások ellenőrzéséről szóló korábbi rendelet (*EK Tanácsa* [1989]) alapján került sor.

¹⁴ Amennyiben az összefonódás komoly versenyszempontú kétségeket támaszt a közös piaccal való összeegyeztethetőséggel kapcsolatban, a határozat összetett vagy második fázisú elemzés után kerül meghozatalra. Ennek (15 nappal meghosszabbítható) határideje 90 nap, szemben az első fázisú eljárás 25 napos határidejével.

¹⁵ A COMP/M.8870 sz. eljárással párhuzamosan futott a COMP/M.8871 sz. eljárás, amely a két vállalatcsoport közötti eszközcsere másik oldalával, az E.ON termelési kapacitásainak RWE általi megszerzésével foglalkozott. Utóbbi eljárást a Bizottság korrekciós intézkedések nélkül engedélyezte.

2. TÁBLÁZAT • A vizsgált összefonódások áttekintése

Eljárásban részt vevő felek	Versenyprobléma által érintett földrajzi területek	A döntés éve	I./II. fázis
ENI–EDP–GDP	Portugália	2004	II. (tiltás)
Total–Gaz de France	Franciaország (regionális)	2004	I.
E.ON–Mol	Magyarország	2005	II.
DONG–Elsam–Energi E2	Dánia	2006	II.
Gaz de France–Suez	Belgium, Franciaország	2006	II.
EDF–British Energy	Nagy-Britannia	2008	I.
Vattenfall–Nuon Energy	Németország (lokális)	2009	I.
RWE–Essent	Németország	2009	I.
EDF–Segebel	Belgium	2009	I.
GdF Suez–International Power	Belgium	2011	I.
E.ON–Innogy	Németország, Csehország, Magyarország	2019	II.

részben) tege át az összefonódás belga piacra gyakorolt hatásainak értékelését a belga versenyhatósághoz. Előbbi esetben a kérelmet a Bizottság egy kapcsolódó döntésében elutasította, utóbbi esetben pedig a kérelmet a hatóság – a felek által benyújtott módosított kötelezettségvállalást követően – visszavonta.¹⁶

A VIZSGÁLT VERSENYPROBLÉMÁK ANTITRÖSZT-ESETEKBEN

Az alábbiakban tárgyalt antitröszt-eljárások jelentős része *erőfölénnyel való visszaélést* vizsgált, ennek megfelelően a versenyproblémák is a domináns vállalkozásokra jellemző magatartásokkal kapcsolatosak. Tekintettel arra is, hogy az eljárások jelentős részére az energiapiaci liberalizáció idején került sor, ezek a visszaélések *jellemzően korlátozó típusú* visszaélések voltak, és csak egy esetben került sor *kizsákmányoló* típusú visszaélés (*túlzó árazás*) vizsgálatára. A két vizsgált kartelleljáráásban elsősorban piacfelosztást, a belső piac szegmentálását vizsgálta az Európai Bizottság.

A leggyakrabban előforduló versenyproblémák *piaclezárással* kapcsolatosak, amikor az erőfölényes vállalkozás a piac egy részén korlátozza a versenyt. Az alábbiakban a piaclezárás energiapiacokra jellemző néhány példáját mutatjuk be. A kategóriák bemutatása során előfordulnak átfedések – ezeket mindig jelezve –, mégis indokoltnak tartottuk a versenyproblémák jó azonosíthatósága érdekében ezek külön-külön tárgyalását. A legjellemzőbb piaclezárási magatartások a *hosszú távú szerződések, a kapacitásmenedzsment, az import korlátozása, a határkeresztező kapacitások korlátozása, illetve a továbbeladási korlátozások*.

¹⁶ Lásd egyrészt Commission Decision of 12.11.2009 rejecting the request of the competent authorities of Belgium asking for the partial referral of case No COMP/M.5549 – EDF/Segebel, illetve a COMP/M.5978 GdF/International Power ügyben hozott döntés 10. pontját.

A piaclezárással részben átfedő, de mégis önállóan is megjelenítendő versenykorlátozásnak tartjuk a *piacfelosztást*, így különösen a *belső piac nemzeti határok mentén történő felosztását*. Az itt vizsgált esetekben elsősorban a versenykorlátozó megállapodások, a továbbeladási korlátozások, illetve a határkeresztező kapacitások korlátozása esetében vizsgált a Bizottság piacfelosztást.

A piaclezáráshoz kapcsolódóan, az egyik eljárásban egy általában kizorító jellegűnek tekintett magatartás, az *árprés* vizsgálatára is sor került. Végezetül egy esetben került sor – különböző viszonyítási alapok segítségével – a *túlzó árazás* vizsgálatára, amely eljárásban egyéb piaclezáró és piacfelosztó magatartást is vizsgáltak.

Piaclezárás

Az antitröszt-eljárások¹⁷ esetében a leggyakrabban előforduló versenyproblémák a piaclezárással kapcsolatosak. Ilyen esetekben egy – jellemzően erőfölényes – vállalkozás olyan magatartást tanúsít, amivel a piac egy részén saját vállalata vagy kapcsolódó vállalkozáscsoportjai érdekében korlátozza a versenyt, fenntartva magának a piac adott szegmensét. A piaclezárás leggyakoribb eredménye az energiapiacokon az elosztó/szállító hálózatokhoz történő hozzáférés korlátozása, de előfordulhat egyes fogyasztói csoportok vagy alapvető inputokhoz történő hozzáférés korlátozása is. Az alábbiakban bemutatjuk a piaclezárás néhány esetét.¹⁸

A piaclezárás az energiapiacokon gyakran előforduló esete a *hosszú távú szerződések* alkalmazása. A hosszú távú szerződések versenyjogi szempontból különösen problémásak voltak olyan változó piaci környezetben, mint például az energiapiaci liberalizáció időszaka. A *DISTRIGAZ-ESETBEN* (2007) például azt rögzítette a Bizottság, hogy a belga gázpiacon a *Distrigaz* által kötött hosszú távú és nagy volumenű szerződések (lásd erről még *Svetiev* [2014]) következtében a versenytársak nehezen tudtak versenyezni a *Distrigaz* ügyfeleiért. (A kizárólagossági rendelkezésekről ebben az esetben lásd még *Schweitzer–Bay* [2016].) A nagyfogyasztók kiszolgálása esetében, ahol akár több szolgáltató is elképzelhető, a mennyiségi kikötések miatt a fennmaradó rész gyakran nem volt elégséges ahhoz, hogy a nagyfogyasztók egy alternatív szolgáltatóval is szerződhesenek. Az *ELECTRICITÉ DE FRANCE-ESETBEN* (EDF, 2010) a Bizottság a francia áramszolgáltató, az EDF szerződéseinek vizsgálata során azt kifogásolta, hogy ezek – tekintettel alkalmazási körükre, időtartamukra és jellegükre – jelentősen korlátozták a versenytársak lehetőségét arra, hogy elcsábítsák az EDF fogyasztóit. Ráadásul ezek a szerződések vagy kifejezett *kizárólagossági*

¹⁷ A *Függelék F1. táblázata* időrendben összefoglalja a vizsgált antitröszt-eljárásokat az eljárás száma, megnevezése és a döntés éve szerint.

¹⁸ A piaclezárás gyakori eseteit megkülönböztetik aszerint, hogy általában a piacra lépést vagy egyes fogyasztókhoz vagy inputokhoz való hozzáférést akadályoz meg a versenykorlátozás. Ennek megfelelően beszélhetünk piaci, fogyasztói vagy inputkizárásról (*market, consumer, vagy input foreclosure*).

megállapodást tartalmaztak, vagy olyan más rendelkezéseket, amelyek lényegében kizárólagosságot eredményeztek. A CEZ-ESETBEN (2013), a Bizottság előzetes versenyaggályai szerint a cseh villamosenergia-piac inkubens szereplője, a CEZ megelőző jelleggel kapacitásokat kötött le a cseh villamosenergia-átviteli hálózaton, azonban a Bizottság álláspontja szerint ezek a szerződések csak a kapacitások lekötését szolgálták, annak érdekében, hogy a versenytárs vállalkozások ne használhassák azokat, és a CEZ részéről nem is volt emögött valós igény.

A hálózati hozzáférés megtagadásának rendkívül részletes és kiterjesztő jellegű vizsgálatára került sor az olaszországi gázpiacot érintő ENI-ESETBEN (2010) (*Hjelmeng* [2013], *Botteman–Patsa* [2013]). Olaszország nettó gázimportőr, a vizsgálat indításának idején a belföldi fogyasztás 87 százalékát importból fedezte. Az import tekintetében valamennyi releváns földgázvezeték az ENI tulajdonában vagy résztulajdonában állt. A Bizottság a vizsgálat során megállapította, hogy a gázvezetékek lényegében nélkülözhetetlen eszköznek tekinthetők, és azok használata nélkül a hatásos verseny nem lehetséges. A verseny szempontjából kedvezőtlen piaci szerkezet mellett a Bizottság versenyaggályai szerint az ENI több részelemből összetevődő magatartása, kapacitásmenedzsmentje¹⁹ pedig a hozzáférés megtagadásának tekinthető.

Az RWE-ESETBEN (2009) a Bizottság előzetes versenyaggályai szerint az RWE által tulajdonolt átvitelrendszer-üzemeltető (*transmission system operator, TSO*) olyan stratégiát követett, amelynek eredményeként lényegében megtagadta a hozzáférést a hálózatához, illetve azt az RWE anyavállalat számára tartotta fenn. Az RWE a hálózat kapacitásának nagy részét előre lefoglalta, és számos jel mutatott arra, hogy az RWE átvitelrendszer-üzemeltetője nem igyekezett a hálózati hozzáférést úgy működtetni, hogy a versenytársak hozzáférését megkönnyítse, vagy adott esetben egyáltalán lehetővé tegye.

A piaclezárás egy további, általunk külön is tárgyalt eszköze lehet az *import korlátozása*. Az alábbiakban olyan eseteket mutatunk be, ahol kifejezetten az import korlátozása játszott fontos szerepet a Bizottság kárelméletében.

A GdF SUEZ-ÜGYBEN (2009) a francia gázpiacon a GdF Suez leányvállalata, a GRTgaz tulajdonolta és működtette az összes lényeges belépési pontot a releváns piacon. A Bizottság azt kifogásolta, hogy a francia importkapacitások nagy részének hosszú távú lekötésével a GdF Suez lezárta a piacot versenytársai előtt. A kérdéses

.....
¹⁹ A hozzáférés megtagadásának első eleme a kapacitásfelhalmozás (*capacity hoarding*): ennek keretében az ENI megakadályozta, hogy más szolgáltatók a létező és fel nem használt kapacitásokat használják, gyakran a rendelkezésre álló kapacitásoknál alacsonyabbakat közölve, hogy ezzel is gátolja a versenyt. A második elem a hozzáférés megnehezítése (*capacity degradation*): az ENI ugyanis olyan esetekben, ahol hozzáférést biztosított a vezetékekhez, kedvezőtlen feltételeket alkalmazott. Ilyen volt például a késleltetett vagy túl rövid távú hozzáférés. Végül a hozzáférés megtagadásának harmadik eleme a stratégiai fejlesztések korlátozása (*strategic underinvestment*): az ENI ugyanis annak ellenére, hogy jelentős és hiteles kereslet mutatkozott a kapacitások növelése iránt, azért nem hajtott végre ilyen fejlesztéseket, hogy a gázszolgáltatás *downstream* piacán korlátozza a versenyt.

kapacitások esetében a hozzáférés megtagadására esetenként kifejezett visszautasítással került sor, gyakrabban pedig implicit módon, amikor ez a kapacitást nem kellően transzparens módon értékesítették. Hasonló hatásokkal járt az ENI – a kapacitásmenedzsment kapcsán az előzőkben ismertetett – magatartása.

A villamosenergia-piacokon az E.ON-ESETBEN (2008) vizsgáltak hasonló importkorlátozó magatartást: itt a rendszerüzemeltető – egyben a kiegyenlítő piacokért felelős – E.ON akadályozta a más tagállamokból származó energiatermelőket abban, hogy energiát értékesítsenek a kiegyenlítő villamosenergia-piacán, annak érdekében, hogy azt elsősorban a német termelőkapacitások (ezen belül is a saját kapacitásai) számára tartsa fenn.

Piacfelosztás

A belső piac felosztása két kartellejárásnak is témája volt. Az E.ON–GDF-MEGÁLLAPODÁS (2009) esetében a Bizottság megállapította, hogy a felek megállapodása versenytilalmi kikötésekkel lényegében felosztotta a piacot az orosz földgázimport tekintetében. A VILLAMOSENERGIATŐZSDÉK-ELJÁRÁSBAN (2014) a Bizottság a francia és német tulajdonban álló EPEX Spot és a skandináv és balti vállalkozások által tulajdonolt Nordpool Spot (NPS) közötti versenytilalmi megállapodást vizsgálta, amelynek értelmében a felek ugyancsak felosztották egymás között a már meglévő és jövőbeli európai piacaikat. A megállapodás értelmében a Lengyelországtól alapvetően északra levő országok az NPS, a délre levő országok az EPEX érdekkörébe tartoztak.

Ugyancsak a belső piac felosztását eredményezte a román áramtőzsdét üzemeltető OPCOM (2014) magatartása, mivel a villamosenergia-kereskedők számára az áramtőzsdén belüli azonnali ügyletek piacára lépéshez előírta, hogy romániai áfa-azonosítót szerezzenek. A nem romániai székhelyű uniós kereskedőknek így két aktív áfa-azonosítóval kellett rendelkezniük az Opcom kereskedési platformján, míg a román kereskedők esetében csak egy ilyenre volt szükség. Ezt a magatartást a Bizottság az Opcom erőfölényes helyzetével való visszaélésnek – székhely, illetve nemzetiség szerinti megkülönböztetésnek – minősítette.

Szintén a belső piac felosztását vizsgálta a Bizottság több olyan erőfölényes eljárásban, amelyek részben a rendszerösszekötő pontokkal, részben pedig a továbbeladási korlátozásokkal kapcsolatosak. A tagállamok közti egységes piac működésének tekintetében nagy szerepe van a nemzeti határokat keresztező rendszerösszekötőknek (*interconnectors*).²⁰ A SVENSKA KRAFTNÄT-ÜGYBEN (2010) a svéd rendszerösszekötő

²⁰ A rendszerösszekötő egy olyan átviteli vezeték, amely két ország közötti határon ível át, és összeköti nemzeti átviteli hálózataikat. A rendszerösszekötő kapacitásra használják a határkeresztező kapacitás elnevezést is, jelen cikkben mindkét fogalmat használjuk. A határkeresztező kapacitások allokálása a nemzeti átviteli rendszerirányítók feladata, amelyek a határ két oldalán lévő kapacitások allokálására jellemzően együttműködnek.

tőket üzemeltető Svenska Kraftnät bizonyos esetekben korlátozta a svéd rendszerösszekötők exportkapacitását, ezáltal megakadályozva, hogy a nem svédországi (jellemzően dán és német) fogyasztók azonos feltételekkel vásároljanak villamos energiát (*Sadowska-Williams* [2013]). Hasonló eljárásra került sor a TENNET-ESETBEN (2018), ahol a dán–német határkeresztező (import)kapacitások tekintetében a Bizottság versenyaggályai szerint a dán–német rendszerösszekötő üzemeltetéséért felelős német átviteli rendszerirányító (TenneT) korlátozta a rendszerösszekötő kapacitás mértékét, különösen azokban az időszakokban, amikor a német piacon a szélenergia-termelés magas volt, ezáltal hátrányba hozva a dán energiatermelőket, ami egyben magasabb árakat eredményezett a német villamosenergia-nagykereskedelmi piacon, és végső soron magasabb végfelhasználói árakhoz vezetett.

A piac lezárására, illetve a belső piac felosztására is alkalmasak lehetnek a „*rendeltetési helyre vonatkozó rendelkezések*”, illetve *továbbeladási korlátozások*. A BEH-ÜGYBEN (2016) a Bizottság előzetes versenyaggályai szerint a Bulgáriai Energiaholding (*Bulgarian Energy Holding, BEH*) által ellenőrzött vállalatok a villamos energia versenytárgyalásos szabadpiaci értékesítése²¹ során rendszeresen „rendeltetési helyre vonatkozó rendelkezéseket” foglaltak a szerződésekbe, amelyek meghatározzák, hogy a vásárolt villamos energiát hol kell felhasználni, illetve hová lehet továbbértékesíteni. Hasonló rendelkezésekkel kapcsolatban fogalmazott meg (többek között) versenyaggályokat a Bizottság a GAZPROM-ESETBEN (2018). A Gazprom szerződésai számos esetben *közvetlen továbbexportálási tilalmat*, míg más esetekben olyan *take-or-pay* kikötéseket tartalmaztak, aminek értelmében továbbexportálás esetén a Gazprom növelhette az éves minimumkapacitást, gátolva a reexport nyereséges működtetését.²² Ebben az esetben ez egyértelműen a belső piac tagállami határok mentén történő felosztását valószínűsítette számos kelet-közép-európai ország esetében.

Egyéb versenykorlátozások – árprés és túlzó árak

A hozzáférés megtagadása mellett az RWE-ESETBEN (2009) árpréssel kapcsolatos versenyaggályok is felmerültek. Ennek során a kérelmélet szerint a vertikálisan integrált RWE az *upstream* földgáz szállítási piacon a hálózati hozzáférésért fizetendő díjakat valószínűsíthetően olyan magasan szabta meg, hogy a földgáz szolgáltatás

²¹ Bulgáriában a villamosenergia-szolgáltatás egy hibrid modell keretében történik, ahol bizonyos tranzakciók szabályozott árakon, más tranzakciók pedig szabadpiaci alapon zajlanak. A szabályozott piacon a kisfogyasztók számára négy szolgáltató értékesít villamos energiát, míg a nagykereskedelmi piacon a BEH leányvállalata, a NEK az egyedüli szolgáltató. A szabadpiaci kereskedelem mind a kisfogyasztók, mind a nagyfogyasztók számára lehetséges; ez a bulgáriai fogyasztás 43,4 százalékát tette ki 2014-ben, az eljárás indulásakor.

²² További közvetett eszközök voltak még egyes mérőpontok ellenőrzése (Bulgária), illetve a gázszállítás megtagadása alternatív átvételi pontokra (Lengyelország).

3. TÁBLÁZAT • Versenyproblémák antitröszt-eljárásokban az energiapiacokon

Versenyproblémák	Példák releváns eljárásokra
<i>Piaclezárás</i>	
Hosszú távú szerződések	Distrigaz (2007), EDF (2010), CEZ (2013)
Kapacitásmenedzsment	ENI (2010)
Importkorlátozás	GdF Suez (2009), ENI (2010), E.ON nagykereskedelem (2008)
<i>Belső piac felosztása (és piaclezárás)</i>	
Versenytilalmi kikötések, piacfelosztás	E.ON–GdF-megállapodás (2009) Villamosenergia-tőzsdék megállapodás (2014)
Székhely szerinti diszkrimináció	Opcom Románia (2014)
Határkeresztesző kapacitások	Svenska Kraftnät (2010), TenneT (2018)
Továbbeladási korlátozások	BEH (2016), Gazprom (2018)
<i>Árprés</i>	RWE (2009)
<i>Túlzó árazás</i>	Gazprom (2018)

Megjegyzés: a Függelék F1. táblázata időrendben összefoglalja a vizsgált antitröszt-eljárásokat.

nyújtásának (*downstream*) piacán a versenytársakat eltántorítsa a piacralépéstől. A hálózat használatért az RWE alacsonyabb díjakat fizetett, és számos kedvezményt is igénybe tudott venni.²³

A GAZPROM-ESETBEN (2018) a piacfelosztás mellett a Bizottság még azt is megállapította előzetes versenyaggályában, hogy öt tagállamban (Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Bulgária) a Gazprom *túlzó árakat* alkalmazott. A túlzó árak tekintetében a Bizottság egyrészt a Gazprom költségeihez, másrészt a más (versenyző) piacokon érvényesülő árakhoz hasonlította a kérdéses árakat. A költségekhez képest 170 százalékos árrést, míg a német gázpiachoz képest 9–24 százalékos, egyéb európai elosztó központokhoz képest pedig 22–40 százalékos átlagos árkülönbséget állapított meg a Bizottság. A 3. táblázat áttekinti az antitröszt-eljárásokat az energiapiacokon.

A VIZSGÁLT VERSENYPROBLÉMÁK ÖSSZEFONÓDÁSOS ESETEKBEN

Az összefonódások csoportosíthatók aszerint, hogy a részt vevő felek egymással azonos vagy egymástól eltérő piacon folytatják a tevékenységüket.²⁴ Előbbiek a *horizontális*, utóbbiak a *nem horizontális* összefonódások (EB [2004]). A nem horizontális összefonódások továbbá két típusba sorolhatók: vertikális összefonódások, vagy konglomerátum létrejöttéhez vezető összefonódások. (Európai Bizottság [2008a])²⁵

²³ A versenyaggályokkal kapcsolatban lásd a COMP/B-1/39.402 – RWE gázpiac lezárása ügy (22)-(37) pontok.

²⁴ A Függelék F2. táblázata időrendben összefoglalja a vizsgált összefonódásos eseteket az eljárás száma, megnevezése és a döntés éve szerint.

²⁵ A Bizottság az összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK rendelet kiadását követően gyakorlatilag azonnal kiadta friss iránymutatását a horizontális összefonódások értékelésére vonat-

Mind a horizontális, mind a nem horizontális összefonódások csoportosíthatók továbbá olyan szempontból is, hogy a vizsgált piacokon milyen hatások érvényesülnek. A hatások lehetnek egyrészt nem koordinatív (*non-coordinated*), más néven egyoldalú (*unilateral*), másrészt koordinatív (*coordinated*) hatások.²⁶

Az energiapiac fentiekben bemutatott sajátosságai, elsősorban a földgáz- és vilamosenergia-piac szoros összefüggései miatt az alábbiakban ismertetett összefonódások közül öt olyan eljárás *is van*, amely „vegyes” eljárásnak tekinthető, azaz ahol a felek közötti (potenciális) horizontális és nem horizontális kapcsolatokat *is* értékelte a Bizottság.²⁷ Összesen négy olyan beavatkozással végződő eljárás volt, amely egyértelműen horizontális összefonódásként azonosítható, és két olyan eljárás, amely vertikális összefonódásnak minősíthető. Az alábbiakban az eljárásokat a felmerülő versenyproblémák szerint ismertetjük.²⁸ (Az ügyek elemzésével kapcsolatban lásd még *Federico* [2011]).

Az összefonódások horizontális egyoldalú hatásai

A horizontális összefonódások esetében a horizontális egyoldalú, nem koordinatív hatások két, egymással összefüggő módon jelentkezhetnek. Az összefonódás legközvetlenebb hatása az, hogy megszünteti a versenyt az összefonódásban részt vevő vállalkozások között. Másodlagos hatásként az ugyanazon a piacon működő, az összefonódásban részt nem vevő vállalkozások is hasznot húzhatnak az összefonódásból eredő versenykényszer csökkenéséből, mivel az összefonódásban részt vevő vállalkozások áremelése a kereslet egy részét átterelheti a versenytárs vállalkozásokhoz, amelyek ezután nyereségesnek találhatják saját áraik emelését. A fenti versenykényszerek csökkenése lényeges áremelésekhez vezethet az érintett piacon (*EB* [2004]).

Az elemzett energiapiaci összefonódásokban a következő horizontális egyoldalú versenyhatások merültek fel: 1. a tényleges vagy potenciális versenytársak kiesése, 2. a kapacitások visszatartására (és ezáltal a nyereségszerzésre) való képesség növekedése, valamint 3. a versenytársak terjeszkedésének akadályozása.

.....
közön (*EB* [2004] – horizontális iránymutatás). A nem horizontális összefonódások értékeléséről szóló irányelv kiadására viszont csak négy évvel később – számos, a jelen cikkben tárgyalt nem horizontális összefonódással kapcsolatos döntés meghozatalát követően – került sor (*EB* [2008a] – nem horizontális iránymutatás).

²⁶ Mind a horizontális iránymutatás, mind a nem horizontális iránymutatás hivatalos magyar fordítása az *egyeztetett hatás* kifejezést használja a *coordinated effect* kifejezés fordítására, azonban a cikkben a közgazdasági szakirodalomban elterjedtebb *koordinatív hatás* kifejezést használjuk erre a fogalomra.

²⁷ Erre utal a nem horizontális iránymutatás (*EB* [2008a]) 7. bekezdése is, a 6. lábjegyzetben a COMP/M.3440 – EDP/ENI/GDP ügyet felhozva példaként.

²⁸ Az ügyekben érdemi vertikális koordinatív hatások nem merültek fel, valamint az ügyeket nem konglomerátumot létrehozó összefonódásként kezelte a Bizottság, így az ezekkel kapcsolatos kár-elméletekre nem térünk ki.

1. A TÉNYLEGES ÉS/VAGY POTENCIÁLIS VERSENYTÁRS(AK) KIESÉSE

A horizontális összefonódások kézenfekvő egyoldalú hatása a tényleges és/vagy potenciális versenytárs(ak) kiesése, ennek megfelelően ez a versenyprobléma számos eljárásban felmerült.

A tiltással végződő ENI–EDP–GDP–ÜGYBEN (2004) a Bizottság a portugál erőfőlényes villamosenergia-szolgáltató, az Energias de Portugal (EDP) és a meghatározó olasz energiapiaci vállalkozás, az ENI által tervezett *közös irányítástervezést vizsgálta* a portugál földgázpiaci inkumbens vállalkozása (Gás de Portugal, GDP) felett. Az eljárásban a Bizottság egyrészt azt kifogásolta, hogy az összefonódás következtében megszűnt volna az EDP által a földgáz-nagykereskedelem portugál piacán támasztott potenciális versenynyomás, másrészt a Bizottság a versenyre káros hatásúnak tekintette azt is, hogy az összefonódás révén eltűnt volna a GDP által potenciálisan támasztott versenynyomás a – villamosenergia-termelés piacán inkumbens – EDP-vel szemben is (hiszen a GDP-t potenciális belépőnek lehetett tekinteni a CCGT erőművek²⁹ jövőbeni építése révén).³⁰ (Részletesebben lásd *Conte és szerzőtársai* [2005].)

A GAZ DE FRANCE–SUEZ–ÜGYBEN (2006) a Bizottság szerint a belga és a francia földgáz-nagykereskedelem, valamint a belga villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem piacain a magas belépési korlátok mindkét ország piacain tovább erősítették volna a felek domináns pozícióját a bejelentett tranzakció (korrekciós intézkedések nélküli) engedélyezése esetén.³¹ Versenyaggályok merültek fel továbbá a francia távfűtési piacon is, ahol a legnagyobb szereplő a Suez, a második legnagyobb szereplő pedig a GDF volt (részletesebben lásd *Bachour és szerzőtársai* [2007]).

A DONG–ELSAM–ENERGI E2–ÜGYBEN (2006) a két legnagyobb dán villamosenergia-termeléssel foglalkozó vállalkozás (az Elsam és az E2) hatásos tényleges és/vagy potenciális versenytársa volt a dán állami tulajdonú földgáztársaságnak,

²⁹ Kombinált ciklusú gázturbina (*Combined cycle gas turbine, CCGT*).

³⁰ Ezenfelül az összefonódás ténylegesen csökkentette volna a versenyt a földgáz-kiskereskedelmi piacon (tekintettel az EDP piaci jelenlétére az egyik elosztói területen), továbbá a verseny potenciális csökkenését jelentette volna a villamosenergia-kiskereskedelmi piac esetében (tekintettel a GDP potenciális belépésére). A Bizottság a horizontális hatásokat annak tulajdonította, hogy a földgáz- és a villamosenergia-nagykereskedelmi piac inkumbens vállalkozását tekintette a leghatásosabb és leginkább hiteles belépőnek a másik termék piacára, különösen arra való tekintettel, hogy a fogyasztói bázis adott volt, illetve a belépés lehetővé tette volna az árukapcsolt ajánlatokat is (*dual fuel*).

³¹ A Gaz de France–Suez-csoportba tartozó vállalkozások a tranzakciót megelőzően egyre erősödő versenynyomást gyakoroltak egymásra. Belgiumban az új belépő Gaz de France (GDF) a Centricával közös vállalata, az SPE révén tényleges versenyt támasztott a Suez földgázpiaci inkumbens leányvállalatával, a Distrigazzal szemben a földgáz-nagykereskedelmi piacon. Továbbá az SPE a legjelentősebb versenytársa volt a Suez villamosenergia-piacokon inkumbens (és kisebb mértékben a földgázpiacokon is jelen lévő) leányvállalatának, az Electrabelnek. A francia földgáz-nagykereskedelmi piacokon a tranzakciót megelőzően az inkumbens Gaz de France-ra a Distrigaz gyakorolta a legnagyobb versenynyomást. Az SPE a tranzakció időpontjában a Gaz de France és a Centrica közös irányítása alatt állt, és a második legnagyobb szereplő volt mind a villamosenergia-, mind a földgázpiacokon Belgiumban.

a DONG-nak a dán földgáz-nagykereskedelmi piacon, így piacról való eltűnésük a verseny lényeges csökkenésével járt volna. A Bizottság továbbá az Elsam-ot és az E2-t (potenciális) versenytársnak tekintette a nagyfogyasztókért és lakossági fogyasztókért a földgázpiacon folytatott kiskereskedelmi versenyben is (részletesebben lásd *Bengtsson és szerzőtársai* [2006]).

A VATTENFALL–NUON-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2009) a Bizottság Hamburg és Berlin lokális piacain azonosított csak káros versenyhatásokat, ahol a Vattenfall a lakossági villamosenergia-kiskereskedelmi piacokon inkumbens pozícióval rendelkezett (70–90 százalékos piaci részesedéssel), de jelentős belépőnek lehetett tekinteni a Nuont (bár kevesebb mint 10 százalékos részesedést sikerült csak elérnie – részletesebben lásd *Lo Nardo és szerzőtársai* [2005]).

Az RWE–ESSENT-ÜGYBEN (2009) a Bizottság egyrészt horizontális egyoldalú hatásokat azonosított a német villamosenergia-nagykereskedelmi piacokon. Az Essent irányító befolyással rendelkezett a brémai városi közművekben (Stadtwerke Bremen AG, swb), amely elsősorban széntüzelésű erőművei révén volt aktív a német villamosenergia-nagykereskedelmi piacon, ahol az RWE legalább az E.ON-nal együtt közös erőfölényben volt.³² A tranzakcióval egy tényleges versenytárs kiesett volna a piacról, erősítve az RWE (közös) erőfölényét. Horizontális egyoldalú hatásokkal járt volna továbbá a bejelentett tranzakció az RWE elosztási körzetébe tartozó Bielefeldben is, ahol az ipari nagyfogyasztók alacsony fűtőértékű földgázzal (*low calorific gas, L-Gas*) történő ellátásának piacán az RWE egyetlen versenytársa a tranzakciót megelőzően a Stadtwerke Bremen volt (részletesebben lásd *Driessen-Reilly és szerzőtársai* [2009b].)

Az EDF–SEGEBEL-ÜGYBEN (2009) a Bizottság szerint a bejelentett tranzakció következtében a francia EDF mint jelentős potenciális belépő kevésbé lett volna ösztönzött a belga villamosenergia-nagykereskedelmi piacra történő belépésre új termelési kapacitások fejlesztése révén. Az EDF a tranzakciót megelőzően két erőmű építését tervezte, amelyek a belga termelési kapacitások 10 százalékát jelentették volna. A Segebel egy holding cég volt, amely a többek között a belga villamosenergia-termelés és nagykereskedelem piacán aktív SPE 51 százalékos tulajdonjogával rendelkezett (részletesebben lásd *Asbo és szerzőtársai* [2010]).

A GDF SUEZ/INTERNATIONAL POWER-ÜGYBEN (2011) a Bizottság a belga villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem piacán azonosított versenyproblémákat. A GDF Suez a belga villamosenergia-piac domináns szereplője volt, az International Power pedig részesedéssel rendelkezett a T-Power gáztüzelésű erőműben, amelynek termelési kapacitáit (a belga kapacitás körülbelül 0–5 százalékát) az RWE egy hosszú

³² A felek közös erőfölénye a szövetségi versenyhatóság, a Bundeskartellamt következes gyakorlata alapján fennállt, amelyre a Bizottság is utalt döntésében. Az RWE és az E.ON együtt a beépített erőművi kapacitások 30-40 százalékával, a Vattenfall-lal és az EnBW-vel együtt a beépített kapacitások 50-60 százalékával rendelkezett. A négy inkumbens vállalkozás tulajdonában volt az összes zsinóráram termelésre alkalmas erőmű, és a német villamosenergia-termelés hozzávetőlegesen kétharmadát adták. Lásd a COMP/M.5467 RWE–Essent ügyben született határozat 237. bekezdését (https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5467_20090623_20212_en.pdf).

távú szerződés keretében kötötte le.³³ Továbbá az International Power üzemeltetési és karbantartási szerződéssel rendelkezett a T-Powerrel. A kárelmélet szerint az International Power részesedése a T-Power erőműben a tranzakciót követően lehetővé tette volna a GDF Suez számára, hogy felhasználja a T-Power működésével kapcsolatos érzékeny információkat (földgázbeszerzés, a villamosenergia-termelés mintázata, a karbantartások ütemezése stb.) saját erőműveivel kapcsolatos döntései meghozatala során. Mindez végső soron lehetővé tette volna a GDF Suez számára az árak emelését, és a versenytárs RWE-t is hátrányos helyzetbe hozta volna (röviden lásd *Gatti* [2011].)

Az E.ON–INNOGY-ÜGYBEN (2019) a Bizottság egyrészt megállapította, hogy az összefonódás a német fűtési célú villamosenergia-termelés piacán a verseny jelentős csökkenésével járna, hiszen a felek a tranzakciót megelőzően a kínálati oldal legnagyobb szereplői voltak, a kisebb piaci szereplők jellemzően jelentős belépési/terjeszkedési korlátokkal szembesülnek. A cseh földgáz-kiskereskedelmi, a cseh villamosenergia-kiskereskedelmi piacon a háztartási és kisvállalati ügyfelek szegmensében, valamint a magyar villamosenergia-kiskereskedelmi piacon a versenypiaci fogyasztók szegmensében a felek a piac erős szereplői és egyben közeli versenytársai voltak egymásnak, így a tranzakció eredeti formájában a felek egymásra gyakorolt versenynyomásának elvesztését eredményezte volna. Hasonló hatásokat lehetett várni a német autópályákon található elektromos töltőállomások üzemeltetésének piacán is, mivel eleve nagyon kevés piaci szereplő üzemeltetett (vagy tervez üzemeltetni) töltőállomásokat, és a felek töltőállomásai több esetben közvetlenül egymás közelében helyezkedtek el.

2. A KAPACITÁSOK VISSZATARTÁSA

Az EDF–BRITISH ENERGY-ÜGYBEN³⁴ (2008) a Bizottság horizontális egyoldalú hatásokat azonosított a brit villamosenergia-termelés (és -nagykereskedelem) piacán. A British Energy portfóliója a fűziót megelőzően zsinóráram-termelő (*baseload*) erőművekre (elsősorban atomerőművekre) épült, míg az Electricité de France (EdF) – szén- és gáztüzelésű erőművei révén – rugalmasabb portfólióval rendelkezett. A Bizottság szerint a fűziót követően létrejövő vállalkozás ösztönzött lett volna arra, hogy zsinóráram-termelő kapacitásainak egy részét visszatartsa, annak érdekében, hogy magasabb árat érjen el úgynevezett inframarginális (a rövid távú kínálatot kifejező *merit order* görbén a *merit order görbe* és a rövid távú keresleti görbe metszéspontjától balra elhelyezkedő) termelési egységein.³⁵ A potenciális hatásokat

³³ A T-Power a tranzakciót megelőzően a Tessengerlo (33,3 százalék), a Siemens (33,3 százalék) és az International Power (33,3 százalék) közös irányítása alatt álló, teljes feladatkört ellátó közös vállalat (*full function joint venture*) volt.

³⁴ COMP/M.5224 EdF/British Energy (https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5224_20081222_20212_en.pdf).

³⁵ A *merit order* görbe olyan módon állítható elő, hogy a különböző termelési egységek határköltségeihez (rövid távú változó költségeihez) hozzárendeljük az egységek termelési kapacitásait, és azokat a költségek emelkedő sorrendjében sorba rendezzük. A zsinóráram-termelő kapacitások a görbe

a Bizottság annak ellenére jelentősnek tartotta, hogy a felek összesített részesevése a termelés és a nagykereskedelem piacán kevesebb mint 30 százalék volt, emellett a piac koncentrátságát sem lehetett jelentősnek tekinteni (1000 alatti HHI³⁶) (részletesebben lásd *Driessen-Reilly és szerzőtársai* [2009a].)

Hasonló kárelmélet fogalmazódott meg az RWE–ESSENT-ÜGYBEN (2009) is, ahol az RWE portfóliójának az Essent széntüzelésű erőműveivel történő bővítése révén a tranzakciót követően sokkal inkább ösztönzött lett volna a villamosenergia-termelői kapacitásai visszatartására, és így az árak emelésére.

3. A VERSENYTÁRSÁK TERJESZKEDÉSÉNEK AKADÁLYOZÁSA

A Bizottság szerint az EDF–BRITISH ENERGY-ÜGYBEN (2008) a fúzió révén jelentős koncentrációnövekedés jött volna létre a jövőben létesítendő atomerőművek építésére alkalmas nagy-britanniai telephelyek tulajdonjogának piacán, illetve a felek jóval több villamosenergia-átviteli hálózathoz történő csatlakozási pontra vonatkozó, egyébként korlátozottan elérhető jogosultsággal is rendelkeztek, mint amennyi szükséges lett volna ahhoz, hogy kapacitásbővítési terveiket megvalósítsák. Mindezek alkalmasak lettek volna arra, hogy a felek megakadályozzák, de legalábbis késleltessék a potenciális belépést az áramtermelés piacára.

Az összefonódások horizontális koordinatív hatásai

A vizsgált összefonódások közül egyetlen ügyben, az RWE–ESSENT-ÖSSZEFONÓDÁS (2009) esetében merülhetett volna fel egyes hatások horizontális koordinatív hatásként történő vizsgálata. Bár a Bizottság a kárelméletet alapvetően horizontális egyoldalú hatásként vizsgálta, azonban a közös erőfőlényre való hivatkozás arra utal, hogy a Bizottság potenciálisan aggályosnak tartotta a koordinatív hatásokat is, de ennek részletes elemzésére a határozat nem tért ki. A további eljárásokban nem került sor ilyen jellegű versenyaggály érdemi megfogalmazására.

Az összefonódások vertikális hatásai

A nem horizontális összefonódásokon belül a vertikális összefonódások legjellemzőbb egyoldalú hatása a *piacok lezárása*. A piac lezárásának egyik esete az, amikor az összefonódás nagy valószínűséggel a termelési-értékesítési lánc alacsonyabb

.....
elején, a földgáz-tüzelésű erőművek a végén helyezkednek el. A görbe és a kapacitásvisszatartás magyarázatát lásd például a korábban említett *E.ON* (2008) antitörzst-eljárásról (COMP/39388) szóló *Chauve és szerzőtársai* [2009] cikkben.

³⁶ A piaci koncentráció mérésére szolgáló Herfindahl–Hirschman-index (HHI) a piaci szereplők részesevéseinek négyzetösszege, 0 és 10 000 közötti értékeket vehet fel. Az 1000 alatti értékeket elérő piacokat egyáltalán nem tekintik koncentrálnak.

(*downstream*) szintjén lévő versenytársak költségeinek emelkedéséhez vezet azáltal, hogy valamely fontos inputhoz való hozzáférésüket korlátozza (inputkizárás). A másik esetben az összefonódás nagy valószínűséggel a termelési-értékesítési lánc magasabb (*upstream*) szintjén lévő versenytársakat zárja ki azáltal, hogy megfelelő vásárlói bázis-hoz való hozzáférésüket korlátozza (fogyasztókizárás) (EB [2008a] 29–30. bekezdés).

A piaclezárás esetei közül az inputkizárás valamilyen formája öt eljárásban, a fogyasztókizárás pedig három eljárásban merült fel.

Az *inputkizárás* az energiapiacok esetében egyrészt akkor merülhet fel, ha a vertikum különböző szintjei között nem valósult meg a (teljes) tulajdonosi szétválasztás (*ownership unbundling*), azaz ha az összefonódás révén a monopoltevékenységek (például az átvitel a villamosenergia-piacokon vagy a szállítás és a tárolás a földgáz-piacokon) és a versenypiaci tevékenységek egy kézbe kerülnek. A monopoltevékenységek határos árszabályozása mellett is ez azzal járhat például, hogy az összefonódást követően létrejövő vállalkozás ösztönzött lehet arra, hogy a *downstream* piaci versenytársainak nyújtott szolgáltatásokat korlátozza, vagy azok minőségét rontsa. A tulajdonosi szétválasztás hiányával kapcsolatos versenyaggályok több ügyben, így a tiltással végződő ENI–EDP–GDP-eljárásban, valamint a második fázisban, kötelezettségvállalásokkal engedélyezett E.ON–Mol, DONG–Elsam–Energi E2 és Gaz de France–Suez-eljárásokban, illetve az első fázisban engedélyezett Total–Gaz de France-eljárásban is felmerültek.

Az ENI–EDP–GDP-ÜGYBEN (2004) a GDP a tranzakciót megelőzően a földgáz-piac teljes vertikumában (import, tárolás, szállítás, elosztás, nagykereskedelem) jelen volt, amelyet a tranzakció részben tovább erősített volna. A GAZ DE FRANCE–SUEZ-ÜGYBEN (2009) a Suez a belga földgázpiacon töltött be ehhez nagyon hasonló szerepet.

Az E.ON–MOL-ELJÁRÁSBAN (2005) a bejelentett tranzakció révén az E.ON a földgázszállítás és a hazai termelés kivételével a földgázpiac teljes vertikumában jelen lett volna a Mol földgázbeszerzési szerződésai és tárolási kapacitásai feletti irányítás megszerzésével. Az ebből származó inputkizárási problémát csak fokozta, hogy a bejelentett tranzakció szerint a Mol 25 százalékos kisebbségi részese-dést tartott volna meg mind földgáz-nagykereskedelmi, mind tárolási leányvállalatában, amely – a fennmaradó strukturális kapcsolatok miatt – ösztönzötté tette volna a Molt arra, hogy diszkriminálja az E.ON versenytársait a Mol tulajdonában maradó szállítási és tárolási infrastruktúrához való hozzáférésben (részletesebben lásd *Bartók és szerzőtársai* [2006]).

A DONG–ELSAM–ENERGI E2-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2006) az jelentette a versenyproblémát, hogy a DONG a tranzakciót megelőzően domináns pozícióban volt a földgáz-tárolási piacon, amely egyértelműen a legfontosabb rugalmasságot biztosító tényező a földgáztermelők számára. Mivel az Elsam és az ENERGI E2 az összefonódást megelőzően a CCGT erőműveik könnyű szabályozhatósága révén mind szezonálisan, mind rövid távon rugalmasságot tudtak biztosítani a földgáztermelő vállalkozások számára, ezáltal bizonyos mértékű versenynyomást gyakoroltak a DONG tárolási tevékenységére. A tranzakció révén ez a versenynyomás eltűnt volna.

A TOTAL–GAZ DE FRANCE-ELJÁRÁSBAN (2004) a Total a GDF-hez tartozó Gaz du Sud Ouest (GSO) felvásárlása révén a fúziót követően a feljogosított fogyasztók³⁷ délnyugat-franciaországi kiskereskedelmi piacán erős piaci részesedéssel rendelkezett volna, emellett domináns pozícióba került volna a földgáz szállítás és tárolás piacain is.

Az *inputkizárás* mint lehetséges energiapiaci kárelmélet felmerülhet továbbá azokban az esetekben, amikor az összefonódást követően létrejövő vállalkozás nem hálózati inputokkal rendelkezik. Ez akkor következhet be, ha az összefonódást követően létrejövő vállalkozás egyrészt érdekelt mind a földgáz-nagykereskedelmi értékesítésben, mind azokon az ilyen értelemben lejjebb elhelyezkedő (*downstream*) piacokon, ahol a földgáz mint input felhasználható (ilyen lehet például a földgáz-kiskereskedelem vagy a villamosenergia-termelés). Ilyen esetekben a vertikálisan integrált szolgáltató ösztönzött lehet arra, hogy a *downstream* piaci input árát megemelve annak érdekében, hogy saját leányvállalatát előnyösebb helyzetbe hozza a *downstream* piaci versenyben. Egy ilyen típusú inputkizárási kárelmélet felmerült az ENI–EDP–GDP, az E.ON–Mol és a Gaz de France–Suez eljárásokban is.³⁸

Az E.ON–MOL-ÜGYBEN (2005) a bejelentett összefonódás révén létrejövő vállalkozás vertikálisan integrált lett volna mind a nagy- és kiskereskedelmi földgázpiacokon, mind a villamosenergia-termelés és nagykereskedelmi, illetve kiskereskedelmi piacokon. A tranzakciót követően létrejövő vállalkozás így képes és ösztönzött is lett volna arra, hogy kizárja aktuális és potenciális versenytársait a földgáz-kiskereskedelmi, valamint a villamosenergia-termelés és -nagykereskedelmi piacról, hiszen a versenytársak az E.ON-ra lettek volna utalva földgázbeszerzéseik során. Hasonló aggály fogalmazódott meg az ENI–EDP–GDP-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2004) is, ahol a földgáz-tüzelésű erőműveket üzemeltető tényleges (és potenciális) versenytársak a földgázt az összefonódást követően csak versenytársuktól, a létrejövő társaságtól tudták volna beszerezni. Ez a versenyprobléma is megjelent továbbá a GAZ DE FRANCE–SUEZ-ÜGYBEN (2006), a belga villamosenergia-piaci szereplők földgázbeszerzése kapcsán.

.....
³⁷ A feljogosított fogyasztók önálló piacot alkothatnak; ezek a fogyasztók a szabályozás értelmében a villamos energiát nem közüzemi szerződés keretében, hanem a versenypiacról szerzik be.

³⁸ Az inputkizárás ezen módja és a horizontális egyoldalú hatások komplex viszonyrendszeréről érdekes fejtegetésbe bocsátkozik Federico [2011]. A *merit order* görbe miatt ármeghatározó villamosenergia-termelési egységek (CCGT erőművek) inputköltségeinek növelése által (amely a profitról történő lemondással jár a földgáz árának emelése révén kieső értékesítés miatt) ugyanis az összefonódást követően létrejövő vállalkozás haszonra tehet szert a villamosenergia-termelési piacon saját villamosenergia-termelő egységeinek megnövekedett árai révén. A szerző szerint ez magatartás-elemzési szempontból hasonló ahhoz, amikor az összefonódást követően létrejövő vállalkozás kapacitásait visszatartja annak érdekében, hogy inframarginális termelési egységei révén magasabb profitot érjen el. A két stratégia ennek megfelelően egymást helyettesítheti bizonyos mértékig, így Federico szerint a kapcsolódó horizontális és vertikális hatásokat nem szabad kumulatívan értékelni. Ha az egyik stratégia (például az inputkizárás) kifejezetten erős, akkor a másik jellemzően gyengébb lesz. (Federico szerint a kumulatív értékelést ezzel analóg módon kell kezelni a fogyasztókizárási kárelmélettel kapcsolatban is.)

4. TÁBLÁZAT • Versenyproblémák összefonódásos eljárásokban az energiapiacokon

Vizsgált versenyproblémák/eljárások	Érintett piacok
HORIZONTÁLIS EGYOLDALÚ HATÁSOK	
<i>Tényleges versenytárs elvesztése</i>	
GdF–Suez	Belga és francia földgáz-nagykereskedelem Belga villamosenergia-termelés és nagykereskedelem
Vattenfall–Nuon	Hamburg és Berlin villamosenergia-kiskereskedelem
RWE–Essent	Német villamosenergia-nagykereskedelem
EDF–Segebel	Belga villamosenergia-nagykereskedelem
E.ON–Innogy	Német fűtési célú villamosenergia-ellátás Cseh földgáz-kiskereskedelem Cseh és magyar villamosenergia-kiskereskedelem egyes szegmensei
<i>Potenciális versenytárs elvesztése</i>	
ENI–EDP–GDP	Portugál földgáz-nagykereskedelem Portugál villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem
DONG–Elsam–Energi 2	Dán földgáz-nagykereskedelem
GDF Suez–International Power	Belga villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem
Kapacitások visszatartása	
EDF–British Energy	Brit villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem
RWE–Essent	Német villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem
<i>A versenytársak terjeszkedésének hátráltatása</i>	
EDF–British Energy	új atomerőmű építésére alkalmas brit helyszínek piaca brit villamosenergia-átviteli hálózati csatlakozás piaca
HORIZONTÁLIS KOORDINATÍV HATÁSOK (CSAK ELMÉLETI SZINTEN)	
RWE–Essent	német villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem
VERTIKÁLIS HATÁSOK	
<i>Piaclezárás – inputkizárás</i>	
ENI–EDP–GDP	portugál földgázszállítás és -tárolás portugál erőművek földgázzal való ellátása
E.ON–Mol	magyar földgázszállítás és -tárolás magyar erőművek földgázzal való ellátása
DONG–Elsam–Energi E2	dán földgáztárolás és rugalmassági piac
Gaz de France–Suez	belga földgázszállítás és -tárolás belga erőművek földgázzal való ellátása
Total–Gaz de France	francia regionális földgázszállítás és -tárolás
<i>Piaclezárás – fogyasztókizárás</i>	
ENI–EDP–GDP	portugál földgáz-nagykereskedelem
DONG–Elsam–Energi E2	dán földgáz-nagykereskedelem
RWE–Essent	alacsony fűtőértékű földgáz regionális ellátása (nagykereskedelme)
<i>Egyéb vertikális hatások</i>	
EDF–British Energy	Brit villamosenergia-nagykereskedelem (likviditás csökkenése)

Megjegyzés: a Függelék F2. táblázata időrendben összefoglalja a vizsgált összefonódásos eseteket.

A *fogyasztókizárási kárelmélet* lényege, hogy a vertikális összefonódás révén az összefonódást követően létrejövő vállalkozás megakadályozhatja az *upstream* piaci belépőket a versenyző *downstream* piaci fogyasztókhoz való hozzáférésben, ami a belépési korlátok emelése révén a belépésre elrettentő vagy az aktuális *upstream* versenytársakra kizáró hatással járhat. A fogyasztókizárást felmerült az ENI–EDP–GDP, a DONG–Elsam–Energi E2 és az RWE–Essent esetekben is.³⁹

Az összefonódások *egyéb vertikális egyoldalú hatásokkal* is járhatnak; ezek közül a Bizottság egy meglehetősen újszerű, vertikális egyoldalú kárelméletet is vizsgált az EdF–British Energy összefonódásban. A bejelentett összefonódás az elemzésben feltártak alapján a likviditás csökkenéséhez vezetett volna a villamosenergia-nagykereskedelmi piacon. A British Energy „*long*” pozícióban volt a termelés és nagykereskedelem piacán, mivel több áramot termelt, mint amennyit vertikálisan integrált vállalkozásként a kiskereskedelmi piacokon a végső fogyasztóknak értékesített. Ennek ellenkezője volt igaz az EdF-re, amely a kiskereskedelmi piacon a végső fogyasztóknak értékesített villamos energia egy részét a nagykereskedelmi piacon szerezte be. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az összefonódást követően létrejövő vállalkozás képes és ösztönzött is lett volna arra, hogy internalizálja a korábban a nagykereskedelmi piacon átfutó mennyiséget, ezzel (nem feltétlenül szándékolt módon) csökkentve a piaci likviditást, ami viszont a nagykereskedelmi piacon történő kereskedés költségeit növelte volna, ezáltal emelte volna a belépési korlátokat a nagy és/vagy kiskereskedelmi piacokon. A 4. táblázat áttekinti az összefonódásos eljárásokat az energiapiacokon.

A VERSENYJOGI BEAVATKOZÁSOK JELLEGE ÉS TÍPUSA ANTITRÖSZT-ELJÁRÁSOKBAN

A versenyhatóságok antitröszt-eljárásaiban ritkák a *szerkezeti beavatkozások*. Az Európai Bizottság jogsértést megállapító antitröszt-határozatai közül csak egy esetben került sor szerkezeti intézkedésre;⁴⁰ ezzel szemben a *kötelezettségvállalásos* döntések

³⁹ Az ENI–EDP–GDP-esetben az összefonódás révén az EDP tulajdonába tartozó Portgas elosztótársaság korábban versengő földgázpiaci kereslete a fűziót követően létrejövő vállalkozástól került volna beszerzésre, elzárva a földgáz-nagykereskedelmi piac szereplőit. Hasonló hatást azonosított a Bizottság a dániai piacok esetében, ahol az ELSAM és az ENERGIE E2 kombinált ciklusú gáztüzelésű erőműveinek földgázkeresletét a fűziót követően a földgáz piaci inkumbens DONG biztosította volna. Az RWE–Essent-ügyben a fűziót követően a Stadtwerke Bremen alacsony fűtőértékű gáz beszerzése az RWE-től származott volna.

⁴⁰ 2016-ban került sor egy ilyen esetre, az ausztriai Altstoff Recycling Austria (ARA) ellen folytatott eljárásban. Az ARA a háztartási csomagolási hulladékot gyűjtötte össze újrahasznosítás céljából, és egyedi hulladékgyűjtő infrastruktúrája nélkülözhetetlen volt ahhoz, hogy más versenytársak is versenyezhesenek ezen a piacon. Az ARA ennek során indokolatlan hozzáférési feltételeket szabott, amiért bírságot kapott, valamint a Bizottság kötelezte a vállalkozást (az ARA javaslata alapján), hogy válassza le a háztartási hulladékgyűjtési infrastruktúra saját tulajdonában álló részét [AT.39759 – Az ARA általi piaclezárási ügy HL (2016) C 432/6. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC1123\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC1123(01)&from=HU)].

között az eljárások nagyjából fele (ez hozzávetőlegesen 20 eljárást jelent) szerkezeti vagy hozzáférési intézkedéssel zárult (*Wils* [2015]).

A szerkezeti intézkedésekkel záruló eljárásokon belül kiemelkedő helyet foglalnak el az energiapiacok: mind a leválasztások, mind az egyéb szerkezeti jellegű intézkedések több, az alábbiakban ismertetett eljárás során alkalmazásra kerültek (*Tóth* [2016]). Emellett több, magatartási jellegű intézkedésre (kötelezettségre), a három jogsértést megállapító esetben pedig a magatartás megtiltására és bírság kiszabására került sor.

Leválasztások

A leválasztások során egy vállalkozást, vállalkozásrészt vagy üzletágot értékesítenek egy független vevő számára annak érdekében, hogy egy új versenytárs jöjjön létre, vagy meglévő versenytársak erősödjenek meg (*EB* [2008b] 63. pont) A leválasztások elsősorban az összefonódások esetében tekinthetők a versenyhatóságok által preferált megoldásnak, amikor a hatóság a piac szerkezetében bekövetkező változásra szerkezeti választ kíván adni, alkalmazásuk az antitröszt-eljárásokban inkább kivételesnek tekinthető.

Az energiapiacokat érintő antitröszt-eljárásokban a leválasztások többféle módon is szolgálták a piaci verseny élénkítését (*Hjelmeng* [2013]). Egy kézenfekvő lehetőség a termelési és szállítási kapacitások szétválasztása (*unbundling*), ami megakadályozhatja az egyik részpiacon meglévő erőfölény átvitelét a másik részpiacra. Emellett sor került termelő, illetve szállító kapacitások leválasztására is az adott részpiacokon.

A *termelési és szállítási kapacitások szétválasztására* a kötelezettségvállalásos eljárások közül először az E.ON-ELJÁRÁSBAN (2008) került sor. Ebben az ügyben az E.ON – annak érdekében, hogy orvosolja a villamosenergia-kiegyenlítő kapacitás kezelésével kapcsolatos versenyaggályokat (lásd alább később) – vállalta a villamosenergia-átviteli hálózat leválasztását (azaz a magasfeszültségű hálózatának értékesítését) egy független, új tulajdonos számára. A kötelezettségvállalás következtében az E.ON nem tudta előnyben részesíteni saját termelési egységeit a kiegyenlítő kapacitások allokálása során.⁴¹

Ugyancsak a szállító- és termelőkapacitások szétválasztására került sor az *RWE*-eljárásban (2009), ahol a Bizottság mind a nagynyomású gázszállítás (*upstream*) piacon, mind a regionális elosztás (*downstream*) piacon is az *RWE* gazdasági erőfölényét valószínűsítette. Az *RWE* a versenyaggályok elosztatására vállalta a teljes gázszállítási üzletág (*Thyssengas*) leválasztását. A kötelezettségvállalásban az *RWE* azt is vállalta, hogy a vevő rendelkezésére bocsátja a megfelelő támogató szolgáltatásokat, illetve az üzletág működtetéséhez szükséges szakembereket is.

⁴¹ A fenti vállalások kiegészítésére az E.ON azt is vállalta, hogy a leválasztott hálózatot és termelőkapacitásokat a következő tíz évben nem szerzi vissza.

A *termelőkapacítások leválasztására* is sor került a fenti E.ON-ELJÁRÁSBAN (2008), ahol az E.ON áramtermelő kapacitásaiból – 5000 megawatt kapacitást kitevő – erőműveinek leválasztására és független vevők számára történő értékesítésére került sor. Hasonló leválasztás történt a cseh villamosenergia-piac inkumbens működtetője, a ČESKÉ ENERGETICKÉ ZÁVODY (CEZ) eljárásban (2013). A CEZ – hasonlóan az E.ON-hoz – vállalta, hogy eladja erőműveinek egyikét (vagy erőműveinek kombinációját, körülbelül 800–1000 megawatt kapacitással) egy, a Bizottság által jóváhagyandó megfelelő vevőnek.

A *szállító kapacítások leválasztására* került sor az ENI-ESETBEN (2010), ahol a Bizottság az ENI – olaszországi földgáz nagykereskedelem piacán valószínűsített – erőfőlényéből fakadó versenyaggályokat szándékozott orvosolni. Az ENI vállalta, hogy leválasztja a legfontosabb importvezetékekben (TAG, TENP és Transigas) fennálló részesedéseit egy független vásárló javára.⁴² Az ENI kötelezettséget vállalt arra is, hogy a döntéstől a leválasztás lezárásáig nem hosszabbítja vagy újítja meg szállítási szerződéseit, és nem köt olyan új szállítási szerződést, amely az említett vezetékeken működő szállítói minőségében saját javát szolgálja (*Sadowska* [2011]). Ez az intézkedés az ENI importkapacitásainak olyan jelentős részét érintette, hogy akár a termelési és szállítási kapacítások szétválasztásának is tekinthető.

Egyéb versenyélénkítő szerkezeti intézkedések

A leválasztásokon túl olyan egyéb versenyélénkítő intézkedésekre is sor került a Bizottság eljárásaiban, amelyek – ha nem is feltétlenül közvetlen leválasztással, de – ugyancsak hatottak a piac szerkezetére. Ezek közül kiemelendők az új ajánlati övezetek létrehozása, a határkeresztesző kapacítások bővítése, illetve a bulgáriai áramtőzsde létrehozása.

Az új ajánlati övezetek *létrehozása* azt a célt szolgálja, hogy ezeken a területeken rugalmasabban, a piaci feltételeknek megfelelően alakuljon a villamos energia kínálata és ára. A svéd villamosenergia-átviteli hálózatot működtető – egyszerre államigazgatási szerv és piaci szereplő vállalkozás – a Svenska Kraftnät a svéd rendszerösszekötők exportkapacitását korlátozta. A SVENSKA KRAFTNÄT-ÜGYBEN (2010) az eljárás alá vont cég *jelentős fejlesztéseket vállalt*: Svédországban több ajánlati övezetet alakított ki, a svéd határon belüli torlódási pontok (*congestion points*) figyelembevételével.⁴³ Tekintettel arra, hogy ezáltal az árak jobban tükrözték a keresleti-kínalati viszonyokat, így rugalmasabb lett a villamos energia kínálata, és elkerülhetővé vált

⁴² A TAG esetében a leválasztás az olasz kormány közvetett vagy közvetlen ellenőrzése alatt álló állami szerv javára történt. (A vevő a Cassa Depositi e Prestiti volt, egy befektetési bank, aminek 83 százaléka az olasz gazdasági minisztérium tulajdona.)

⁴³ Svédországon belül a villamos energia jellemzően észak–déli irányba áramlik, hiszen a termelőkapacítások nagy része az ország északi részén található, a fogyasztók nagy része viszont délen. Az ország átviteli hálózata a vizsgált időszakban négy szűk keresztmetszettel (*bottleneck*) rendelkezett, ahol gyakori volt a torlódás. A svéd rendszerirányító az országon belüli torlódások (fokozódásának) elkerülése érdekében korlátozta az exportot, hogy az olcsó áram az országban maradjon.

a határkeresztező kapacitások mesterséges korlátozása. A svédországi hálózat azon részén pedig, ahol az ajánlati övezetek ilyen működtetése nem megoldható (kapacitáshiány miatt) egy új átviteli vonalat helyeznek üzembe.⁴⁴

Az említett svéd–dán piacokat érintő eljárás után nyolc évvel egy némileg hasonló eljárásra került sor a dán–német rendszerösszekötő kapacitások tekintetében, az egyik nagy német átviteli rendszerüzemeltető, a TENNET-ESETBEN (2018). A kötelezettségvállalás során a TenneT vállalta, hogy a biztonságos működés keretein belül rendelkezésre bocsátható maximális kapacitást elérhetővé teszi a dán–német rendszerösszekötő pontokon, illetve 2026-ig fokozatosan növelni fogja ezeket a kapacitásokat.

A Bizottság a BEH-ÜGYBEN (2016) – a Bulgáriai Energiaholding (*Bulgarian Energy Holding, BEH*) a korábbi állami olaj- és gázipari vállalat jogutódja esetében – több olyan magatartást is azonosított, amelyek erőfölénnyel való visszaéléseket valószínűsítettek.⁴⁵ A kötelezettségvállalások kulcselemeként a BEH vállalta, hogy áramtőzsdét hoz létre Bulgáriában. A BEH azt is vállalta, hogy a döntés kézhezvételétől számított három hónapon belül működtetni kezdik az áramtőzsdét,⁴⁶ amelyen a szolgáltatók a másnapi mennyiséget óránkénti bontásban beszerezhetik. A Bulgáriai Energiaholding az áramtőzsde működéséhez azt is vállalta, hogy biztosítja a tőzsde működéséhez szükséges likviditást, és hat hónappal a határozat kézhezvétele után értékesíti az áramtőzsde tulajdonjogát.

Magatartási intézkedések

A leválasztások és versenyélénkítő intézkedések mellett gyakran használt versenyjogi beavatkozás a *kifogásolt magatartás megszüntetésére* vonatkozó kötelezettség alkalmazása. Ezekkel a magatartási jellegű beavatkozásokkal a hatóság közvetlenül azokat a tevékenységeket, magatartásokat kívánja megváltoztatni, amelyek a kárelmélet szerint a versenyproblémát okozzák.

A DISTRIGAZ-ESETBEN (2007) a kötelezettségvállalások a *szerveződések volumenének és időtartamának korlátozására* irányultak. A Distrigaz vállalta, hogy minden naptári évben piaci feltételekkel kínálja a belgiumi nagyfelhasználóknak értékesített földgáz forgalma átlagosan 70 százalékát. Az időtartam tekintetében az ipari felhasználókkal és villamosenergia-termelőkkel kötött szerződések maximálisan öt évre szólnak. Ezen kívül a Distrigaz vállalta, hogy viszonteladóival sem köt két évnél hosszabb időre szóló gázszolgáltatási megállapodást, valamint gázszolgáltatási szerződéseiben nem alkalmaz használati korlátozásokat.

⁴⁴ A határozat további érdekessége, hogy a piaci tesztelés során arra is érkezett észrevétel, hogy egy adott részpiacon, Svédország déli részén az árak kifejezetten emelkedni fognak a kötelezettségvállalás következtében. A Bizottság ezt a következményt elfogadhatónak tartotta annak érdekében, hogy megszűnjön a svéd és nem svéd fogyasztók közötti megkülönböztetés.

⁴⁵ A Bizottság előzetes versenyaggályai szerint a BEH által ellenőrzött vállalatok a versenytárgyalásos értékesítés során rendszeresen „rendeltetési helyre vonatkozó rendelkezéseket” foglaltak a szerződésekbe.

⁴⁶ Az áramtőzsdét kezdetben a BEH leányvállalata működtette a NordPool Spottal közösen.

5. TÁBLÁZAT • Versenyhatósági beavatkozások antitröszt-eljárásokban az energiapiacokon

Versenyhatósági beavatkozás	Példák releváns eljárásokra
<i>Leválasztások</i>	
Termelési és szállítási kapacitások szétválasztása	E.ON villamosenergia, RWE
Termelő kapacitások leválasztása	E.ON villamosenergia, CEZ
Szállító kapacitások leválasztása	ENI
<i>Egyéb versenyélénkítő intézkedések</i>	
Új ajánlati zónák, rendszerösszekötő kapacitások fejlesztése	Svenska Kraftnät, TenneT
Áramtözsde létrehozása	BEH
Versenykorlátozó kikötések megszüntetése	
Szerződések terjedelmének és időtartamának korlátozása	Distrigaz, EDF
<i>Felülvizsgálati rendelkezések árakra</i>	Gazprom
<i>Magatartás megtiltása és bírság</i>	
Piacfelosztás, versenykorlátozó megállapodás	E.ON–GdF, villamosenergia-tözsdek
Diszkrimináció, erőfölénnyel való visszaélés	Opcom

Az EDF-ESETBEN (2010) a francia áramszolgáltató – Electricité de France – azt vállalta, hogy *nem köt öt évnél hosszabb időtartamú szerződéseket*, illetve csak olyan nem kizárólagos szerződéseket köt, amelyek ténylegesen lehetővé teszik a fogyasztók számára, hogy a szükséges villamosenergia-mennyiséget (vagy annak egy részét) más szolgáltatótól szerezzék be. A piaclezárás kiküszöböléséhez az EDF azt is vállalta, hogy az érintett piacra vonatkozó szerződéses mennyiség átlagosan 65 százalékát az alternatív szolgáltatók rendelkezésére bocsátja szerződéskötés céljára,⁴⁷ és megszünteti a viszonteladási korlátozásokat.⁴⁸

Ahogy korábban említettük, a GAZPROM-ESETBEN (2018) kizsákmányoló jellegű visszaélést, túlzó árazást is vizsgált a Bizottság. Ennek kapcsán egy árra vonatkozó felülvizsgálati rendelkezést is tartalmazott a kötelezettségvállalás. Ebben a Gazprom egy kétévenkénti felülvizsgálati záradékot vezetett be, amelynek értelmében a felek a túlzó árazás gyanújával érintett öt országban kérhetik az árak felülvizsgálatát, ha azok nem bizonyos nyugat-európai piacokon megfigyelhető tendenciáknak megfelelően alakulnak, és megegyezés hiányában a felek az ügyet választottbíróóság elé utalhatják.

Amint azt a fentiekben láthattuk, két versenykorlátozó megállapodás, illetve egy erőfölénnyel való visszaélés esetében a jogsértés megállapítására került sor. Ezekben az eljárásokban *a magatartás megtiltására és bírság kiszabására került sor*, egyéb szerkezeti jellegű jogorvoslati intézkedés azonban nem történt. Az 5. táblázat tartalmazza az antitröszt-eljárásokat a beavatkozások jellege és típusa szerint.

⁴⁷ A 65 százalékos rendelkezés a kötelezettségvállalás teljes időtartamára vonatkozik, illetve minden naptári évben legalább 60 százalékot az alternatív szolgáltatók rendelkezésére kell bocsátani.

⁴⁸ Mind a szerződésekre, mind a viszonteladási korlátozásokra vonatkozó kötelezettségvállalások tíz évre szóltak; a szerződésekre vonatkozó kötelezettségek csak abban az esetben, ha az EDF piaci részesedése két egymást követő évben nem esik 40 százalék alá.

Az antitröszt-beavatkozások hatásossága és felülvizsgálhatósága

Az antitröszt-beavatkozások hatásosságáról még nem készült átfogó esetről esetre történő elemzés, azonban a legtöbb tanulmány egyetért abban, hogy az ágazat jelentős fejlődésen ment keresztül, és a piacok integrációja további jelentős hatékonysági előnyöket eredményezhet. (*Booz & Company* [2013]).

A kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban arra is van példa, hogy a piac változásai (fejlődése) lehetővé tette a Bizottság által előírt kötelezettségek felülvizsgálatát. Az E.ON-ESETBEN (2010) a gázpiaci határozatban az eredetileg tíz évre szóló kötelezettségek érvényességét 2016-ban a Bizottság az E.ON kérésére megszüntette, mivel sem a piacok regionális jellege, sem a hosszú távú szerződések nem voltak jellemzők a németországi releváns piacokon.

A VERSENYJOGI BEAVATKOZÁSOK JELLEGE ÉS TÍPUSA ÖSSZEFONÓDÁSOS ÜGYEKBEN

Ha egy összefonódás a verseny szempontjából aggályos, a felek megpróbálhatják módosítani az összefonódást annak érdekében, hogy kötelezettségvállalások révén megoldják a versennyel kapcsolatos kifogásokat, és ezáltal engedélyt kapjanak az összefonódáshoz. A felek feladata, hogy a kötelezettségvállalásokat előterjesszék – a Bizottság nem írhatja elő egyoldalúan az engedélyezési határozat feltételeit. Ha a felek nem javasolnak a versenyaggályok megszüntetésére alkalmas korrekciós intézkedéseket, a Bizottság egyetlen lehetősége a tiltó határozat elfogadása (*EB* [2008b] 5–6. bekezdés).

A Bizottság az összefonódások esetében a szerkezeti jellegű kötelezettségvállalásokat rendszerint előnyben részesíti, mivel az ilyen kötelezettségvállalás tartósan megelőzi a bejelentett összefonódás miatt a versennyel kapcsolatban támadó aggályokat, és ráadásul nem tesz szükségessé közép- vagy hosszú távú ellenőrző intézkedéseket. Előfordulhat azonban, hogy más típusú kötelezettségvállalások is alkalmasak lehetnek a hatásos verseny korlátozódásának megakadályozására.

A Bizottság közleménye (*EB* [2008b] – a továbbiakban Közlemény) különbséget tesz a leválasztás, az egyéb (szerkezeti) korrekciós intézkedések – például a kulcsfontosságú infrastruktúrához vagy inputokhoz való hozzáférés megkülönböztetéstől mentes feltételek melletti biztosítása – és az összefonódással létrejött vállalkozás jövőbeni magatartására vonatkozó kötelezettségvállalások között. Összefonódások esetében a Bizottság korrekciós intézkedésként a leválasztást preferálja egyértelműen. Más szerkezeti intézkedések is alkalmasak lehetnek a versenyproblémák megszüntetésére, amennyiben hatásukban a leválasztással azonosak. Az összefonódással létrejött vállalkozás jövőbeni magatartására vonatkozó kötelezettségvállalások viszont csak kivételes esetben fogadhatók el.

Az alábbiakban az egységesség kedvéért a Közlemény kategorizálása alapján soroljuk be a tanulmányunkban tárgyalt összefonódásokban előforduló kötelezett-

ségvállalásokat a korrekciós intézkedések egyes típusaiba, annak ellenére, hogy a Közlemény kiadására csak 2008 végén, számos a cikkben bemutatott ügy lezárása után került sor. Előzetesen fontos azonban megjegyezni, hogy az energiapiaci összefonódások komplexitása miatt a tanulmányunkban vizsgált eljárásokban a korrekciós intézkedések különböző típusai gyakran egymás mellett érvényesültek, azaz a leválasztás mellett a Bizottság gyakran egyéb (kvázisztrukturális) korrekciós intézkedéseket is alkalmazott.⁴⁹

Szerkezeti korrekciós intézkedésre (üzletág leválasztása, a versenytársakkal fennálló kapcsolatok megszüntetése) kilenc ügyben került sor, egyéb (kvázisz szerkezeti) korrekciós intézkedéseket pedig négy ügyben alkalmazott a Bizottság. Magatartási kötelezettségvállalás elfogadására – összhangban a bizottsági prioritásokkal – csak kiegészítő jelleggel, egyéb kötelezettségvállalások mellett került sor.

Szerkezeti korrekciós intézkedések

A Bizottság strukturális korrekciós intézkedésen elsősorban a leválasztásokat érti, amelyeknek két alapvető formáját különbözteti meg a Közleményben: 1. az üzletág leválasztását (leválasztást), 2. a versenytársakkal fennálló kapcsolatok megszüntetését (*EB* [2008*b*]).

A jelen tanulmányban tárgyalt, korrekciós intézkedésekkel engedélyezett, horizontális versenyproblémákat felvető összefonódások szinte mindegyikében sor került a tranzakcióban részt vevő felek valamely eszközének *leválasztására*. A Bizottság továbbá szerkezeti beavatkozást alkalmazva, a hálózati elemek tulajdonosi szétválasztását fogadta el kötelezettségvállalásként azon vertikális versenyproblémákat felvető összefonódásokban is, ahol a tulajdonosi szétválasztás hiányából fakadó piaclezárás releváns versenyprobléma volt (a *Total–Gaz de France*-eljárás kivételével).

Az időrendben első, leválasztással záruló E.ON–MOL-ÜGYBEN (2005) a Bizottság az inputkizárási aggályok kezelése érdekében arra vonatkozó kötelezettségvállalással engedélyezte az összefonódást, hogy a Mol a tranzakció lezárását követő hat hónapon belül értékesíti fennmaradó 25 százalékos részesedését nagykereskedelmi és tárolási leányvállalataiban, és tíz évig nem vásárolja vissza azokat, ha az E.ON marad a többségi tulajdonos a cégekben. A kötelezettségvállalás által a földgázvertikum egyes szintjeinek teljes tulajdonosi szétválasztása megvalósult.

A DONG–ELSAM–ENERGI E2-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2006) a földgáztárolási piachoz kapcsolódó, rugalmasságot érintő inputkizárási versenyprobléma kezelése érdekében a DONG vállalta, hogy értékesíti két tárolója közül a jütlandi Lille Torupban található nagyobb gáztárolóját, továbbá, hogy az adásvételi szerződés megkötését

⁴⁹ Az *EB* [2008*b*] 63. bekezdése is utal arra, hogy a piacra lépési korlátok jelentős mértékű csökkentése gyakran nem valósítható meg egyedi intézkedésekkel.

követő tízéves időszakban nem szerez közvetlen vagy közvetett befolyást a tároló valamely része vagy egésze felett.

A GAZ DE FRANCE–SUEZ ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2006) a felek egyrészt arra vállaltak kötelezettséget, hogy lemondanak ellenőrzési jogukról a tranzakciót megelőzően a Suez irányítása alatt álló Fluxsysról, amely a szállítóhálózatot és a zeebrugge-i LNG-terminált üzemeltette; ez a kötelezettségvállalás a tulajdonosi szétválasztás hiányából fakadó inputkizárási kérelmelet kiküszöbölését szolgálta.⁵⁰ A belga piacokon fellépő egyoldalú horizontális aggály kezelését szolgálta, hogy a Suez megszüntette részesedését a Distrigazban, illetve a GDF a Centricával közösen irányított SPE-ben. A GDF továbbá megszüntette részesedését a Cofathec Coriance-ban, a francia távfűtési piacon felmerült horizontális aggály kezelése érdekében.

Az EDF–BRITISH ENERGY-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2008) a Bizottság által alkalmazott korrekciós intézkedések viszonylag szigorúak volt ahhoz képest, hogy a felek piaci részesedése nem tűnt jelentősnek.⁵¹ A felek a kapacitás-visszatartásra vonatkozó horizontális versenyprobléma kezelése érdekében vállalták, hogy leválasztják a British Energy egy széntüzelésű (Eggborough), valamint az EdF egy CCGT erőművét (Sutton Bridge). A belépés korlátozásával kapcsolatos horizontális aggály kezelése érdekében a felek vállalták továbbá, hogy az atomerőművek építésére alkalmas telephelyek (Dun-geness vagy Heysham) közül értékesítenek egyet egy független üzemeltető számára.⁵²

A VATTENFALL–NUON-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2009) a horizontális versenyproblémák kezelése érdekében a felek vállalták, hogy értékesítik a Nuon német leányvállalatát, beleértve a Nuonhoz kötődő márkanevek ideiglenes használati jogát is. Tekintettel azonban arra, hogy a versenyprobléma csak Hamburg és Berlin villamosenergia-kiskereskedelmi piacát érintette, a Vattenfall egy eszközcsoport-kimetszési (*carve out*) opció révén megtarthatta a Nuon azon fogyasztói szerződéseit, amelyek Hamburgon és Berlinen kívüli fogyasztói ellátásával voltak kapcsolatosak, valamint a Nuon két további német leányvállalatát, amelyek nem foglalkoztak villamosenergia-kiskereskedelemmel.

Az EDF–SEGEBEL-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2009) a felek vállalták, hogy értékesítik az EdF két, CCGT erőmű létesítésével foglalkozó projektársasága közül az egyiket, a másik projektet pedig folytatják vagy értékesítik, ha egy meghatározott időpontig nem születik pozitív döntés a CCGT erőmű megépítéséről, vagy az EdF úgy dönt, hogy nem építi meg azt. A kötelezettségvállalás azt hivatott biztosítani, hogy az EdF

⁵⁰ Emellett a felek (magatartási kötelezettségként) vállalták a belga és a francia földgáz-infrastruktúra kapacitásainak bővítését, többek között a zeebrugge-i terminálon egy közös belépési pont létesítését, ami a terminálhoz való hozzáférési nehézségek enyhítését szolgálta.

⁵¹ Az EdF–British Energy-összefonódás olyan szempontból is érdekes, hogy a Bizottság a felek által benyújtott első kötelezettségvállalási csomagot – a piaci tesztelést követően – nem fogadta el, mivel úgy ítélte meg, hogy a kapacitás-visszatartási és a likviditás csökkenésére vonatkozó versenyproblémát a vállalás nem kezelte, így az összefonódás csak a felek módosított kötelezettségvállalását követően volt lezárható.

⁵² A felek vállalták továbbá, hogy megszüntetik az átvitelrendszer-irányítóval kötött csatlakozási szerződést a Hinkley Point telephelyre vonatkozóan.

által megkezdett CCGT beruházási projektek folytatódjanak a belga villamosenergia-piacon (*invest or divest*).

A GDF SUEZ–INTERNATIONAL POWER-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2011) a felek vállalták, hogy értékesítik az International Power részesedését a T-Powerben, valamint harmadik feleknek adják át a T-Power üzemeltetési és karbantartási szerződését.

Az E.ON–INNOGY-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2019) a felek a felmerülő horizontális versenyproblémák kezelése érdekében egyrészt vállalták, hogy levásztják az E.ON németországi fűtési célú villamosenergia-fogyasztói portfóliójának nagy részét – beleértve az összes olyan eszközt, amely az önálló piaci működéshez szükséges. Másrészt a felek vállalták, hogy levásztják az E.ON magyarországi versenypiaci villamosenergia-kiskereskedelmi üzletágát, valamint a teljes cseh villamosenergia- és földgáz-kiskereskedelmi üzletágát. Emellett, a felek független vevőnek átadják 34, német autópályák mellett található elektromos töltőállomás üzemeltetését is.

A levásztások mellett további szerkezeti beavatkozást jelenthet *a versenytársakkal fennálló kapcsolatok megszüntetése*. Az RWE–ESSENT-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2009) a felmerülő horizontális és fogyasztókizárási kárelméleteket is kezelte a felek azon kötelezettségvállalása, hogy levásztják az Essent 51 százalékos irányító részesedését a Stadtwerke Bremenben.

*Kváziszerkezeti korrekciós intézkedések*⁵³

A Bizottság ugyan a fenti strukturális korrekciós intézkedéseket (a levásztást, a versenytársakkal fennálló kapcsolatok megszüntetését) részesíti előnyben, azonban más típusú korrekciós intézkedéseket is elfogadhat, de csak akkor, ha a javasolt korrekciós intézkedés a levásztással hatásait tekintve legalább egyenértékű (*EB* [2008*b*] 61. bekezdés).

A vizsgált energiapiaci összefonódásokban a kvázistrukturális korrekciós intézkedések két típusa fordult elő kötelezettségvállalásként: 1. az alapvető inputokhoz (földgáz, villamos energiához) biztosított hozzáférés, 2. az infrastruktúrákhoz, hálózatokhoz való hozzáférés. A kvázistrukturális intézkedések a vertikális beavatkozásokra voltak inkább jellemzők.

1. FÖLDGÁZ-/VILLAMOSENERGIA-FELSZABADÍTÁS

Az E.ON–MOL-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2005) a strukturális kapcsolatok tulajdonosi szétválasztással történő megszüntetése mellett a Bizottság egy földgázkapacitás-felszabadítási (*gas release*) és egy szerződésátadási (*capacity release*) programra

⁵³ A Közlemény 17. bekezdésében a strukturális beavatkozások közé sorolja a más típusú korrekciós intézkedéseket is, azonban az ezen korrekciós intézkedésekről szóló 61–70. bekezdések alapján úgy tűnik, hogy ezek legfeljebb kvázistrukturális intézkedésnek tekinthetők, így ezeket külön tárgyaljuk (*EB* [2008*b*]).

vonatkozó kötelezettségvállalás mellett engedélyezte a tranzakciót az inputkizárási versenyaggály kezelése érdekében. A korrekciós intézkedések célja a piac likviditásának biztosítása volt. A programok révén az E.ON kilenc éven keresztül (2015 júliusáig) a magyar éves földgázfogyasztásnak körülbelül 14 százalékát szabadította fel évente.

A DONG–ELSAM–ENERGI E2-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2006) a nagykereskedelmi piacokkal kapcsolatban felmerült horizontális versenyaggályok kezelése érdekében a DONG vállalta, hogy egy földgáz-felszabadítási program keretében hat éven keresztül (2011-ig) évente a dán össz-fogyasztás körülbelül 10 százalékának megfelelő földgázt szabadít fel. Továbbá a fogyasztókizárással kapcsolatos vertikális aggályok kezelése érdekében a vállalatok tartalmazzanak egy olyan záradékot is, amely szerint a DONG meglévő közvetlen fogyasztói közül azok, akik részt vesznek a földgáz-felszabadítási program aukcióin, vagy olyan nagykereskedőtől vásárolnak, aki az aukción valamekkora tételt szerez, jogosultak arra, hogy csökkentsék a DONG-gal szemben fennálló szerződéses vásárlási kötelezettségüket.

AZ EDF–BRITISH ENERGY-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2008) a felek a likviditás csökkenésére vonatkozó kérelmélet kezelése érdekében vállalták, hogy jelentős mennyiségű villamosenergiát szabadítanak fel, és azt a nagykereskedelmi értékesítéseiknek megfelelő módon teszik elérhetővé.

2. HOZZÁFÉRÉS HARMADIK FELEK RÉSZÉRE

Az ismertetett ügyek közül legkorábban engedélyezett TOTAL–GAZ DE FRANCE-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2004) a Bizottság a vertikális szétválasztás hiányából fakadó lokális piaci versenyaggályok kezelésére kváziszervezeti korrekciós intézkedést alkalmazott. A kötelezettségvállalásban a Total vállalta, hogy számos olyan intézkedést vezet be, amelyek a földgázszállítási hálózathoz és a tárolókapacitásokhoz való megkülönböztetésmentes harmadik feles hozzáférést biztosítják a felvásárolt vállalkozás, a Gaz du Sud Ouest (GSO) működési területén. A kötelezettségvállalás elsősorban azt biztosította, hogy amennyiben a fogyasztó szolgáltatót vált, akkor a fogyasztó ellátásához kapcsolódó szállítási és tárolási kapacitások a régi szolgáltatótól az új szolgáltatóhoz kerüljenek át.

AZ E.ON–MOL-ÖSSZEFONÓDÁSBAN (2005) a likviditás megfelelő biztosítása érdekében az E.ON vállalta azt is, hogy szabályozott árakon és feltételek mellett biztosítja a földgázkapacitás-felszabadítási és a szerződésátadási programban vásárolt nagyfogyasztók vagy kereskedők hozzáférést a tárolókapacitásokhoz.

Tiltás

Az összefonódás megtiltására a vizsgált energiapiaci eljárások közül egy esetben, az ENI–EDP–GDP ÖSSZEFONÓDÁS (2004) esetében került sor. Tekintettel arra, hogy az összefonódás jelentős horizontális és vertikális hatásokkal is járt volna, továbbá

6. TÁBLÁZAT • Versenyhatósági beavatkozások energiapiaci összefonódásokban

Korrektív intézkedések	Példák a korrektív intézkedés alkalmazására
SZERKEZETI INTÉZKEDÉSEK	
<i>Leválasztások</i>	
Vállalatrész leválasztása	Vattenfall–Nuon GDF Suez–International Power
Nagykereskedelmi egység, szállítóhálózat leválasztása	E.ON–Mol Gaz de France–Suez
Erőművek leválasztása	EdF–British Energy EdF–Segebel
Gáztárolók leválasztása	E.ON–Mol DONG–Elsam–Energi E2
Fogyasztói portfólió leválasztása	E.ON–Innogy
<i>Versenyitársakkal fennálló kapcsolatok megszüntetése</i>	
KVÁZISZERKEZETI KORREKCIÓS INTÉZKEDÉSEK	RWE–Essent
<i>Infrastruktúrához, hálózatokhoz való hozzáférés</i>	
Hozzáférés szállítási hálózathoz és a tárolókapacitásokhoz	Total–Gaz de France
Hozzáférés tárolókapacitásokhoz	E.ON–Mol
<i>Hozzáférés alapvető inputokhoz (földgáz, villamosenergia)</i>	
Éves földgázfogyasztás 14 százalékának felszabadítása (HU)	E.ON–Mol
Éves földgázfogyasztás 10 százalékának felszabadítása (DK)	DONG–Elsam–Energi E2
Villamosenergia-felszabadítás	EdF–British Energy
TILTÁS	ENI–EDP–GDP

arra, hogy a Bizottság álláspontja szerint a felek által benyújtott kötelezettségvállalás nem kezelte volna megfelelő módon a versenyaggályokat, a Bizottság az összefonódás megtiltása mellett döntött. A 6. táblázat a versenyhatósági beavatkozásokat tartalmazza az energiapiaci összefonódásokban.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az energiapiacokon a tanulmányban vizsgált időszakban az Európai Bizottság számos (az általunk definiált szempontok szerint: 27) olyan eljárást zárt le, ahol valamilyen versenypolitikai beavatkozásra került sor. Ezeknek az eljárásoknak egy jelentős része az Európai Bizottság ágazati vizsgálatához (2007), és az Európai Unió harmadik energiacsomagjának elfogadásához (2009) időben meglehetősen közel került lefolytatásra, azonban több olyan eljárásra is találunk példát, amit az utóbbi években zártak le, vagy éppen még folyamatban van.

Az energiapiacok sajátosságaiból fakadóan az antitröszt-eljárások nagy része erőfölényes eljárás; ezek mellett két kartell is feltárt az uniós versenyhatóság. Az antitröszt-eljárások esetében a leginkább jellemző versenyprobléma a piaclezárás, illetve a belső piac nemzeti piacokra felosztása volt.

Az erőfölényes eljárások esetében az ügyeket egy kivétellel *kötelezettségvállalással* zárta le az Európai Bizottság. Ezekben az ügyekben tehát nem került sor jogsértés megállapítására, hanem az eljárás alá vont felek úgy módosították magatartásukat vagy a piac szerkezetét, ami alkalmas volt a Bizottság versenyaggályainak eloszlására.

A kötelezettségvállalások alkalmazása szorosan összefügg azzal, hogy a Bizottság az antitröszt-eljárásokban is számos, a piac szerkezetére ható változást ért el. Míg a jogsértést kimondó döntések esetében általában (tehát nem csak az energiaszektorban) összesen egy szerkezeti intézkedésre került sor, láthattuk, hogy az energiapiaci kötelezettségvállalásos döntések rendkívül gyakran eredményeztek leválasztást vagy más szerkezeti intézkedést.

A vizsgált időszakban 11 olyan összefonódásra került sor, ahol az Európai Bizottság formálisan is beavatkozott, ezek közül egy esetben megtiltotta az összefonódást. A beavatkozások közül 2005–2006-ban három olyan összefonódás is volt, ahol összetett, második fázisú vizsgálatra is sor került, míg 2011 és 2019 között egyetlen olyan összefonódás sem történt, ahol a Bizottság feltételekkel vagy kötelezettségekkel engedélyezte volna a tranzakciót.

A közösségi versenyhatóság beavatkozását eredményező összefonódások esetében a leggyakoribb versenyprobléma a tényleges vagy potenciális versenytársak elvesztése, emellett a kapacitások visszatartása, de a versenytársak terjeszkedésének hátráltatása is felmerült horizontális egyoldalú versenyaggályként. A vertikális versenyproblémák esetében a piaclezárás, elsősorban inputokhoz vagy fogyasztókhoz való hozzáférés megnehezítése merült fel.

Az összefonódásokkal kapcsolatos versenyproblémák kezelésére a Bizottság jellemzően leválasztásokat alkalmazott. Ezek során többféle egység (szállítói hálózat, erőmű, gáztároló vagy épp fogyasztói portfólió) leválasztására is sor került. Emellett jellemzők még a kváziszerkezetinek tekinthető hozzáférési intézkedések, ahol elsősorban hálózatokhoz vagy alapvető inputokhoz való hozzáférések előírására került sor.

Összességében a Bizottság antitröszt-eljárásaival jelentősen hozzájárult az energiapiacok fejlődéséhez és integrációjához; ez az integrációs folyamat azonban korántsem tekinthető lezártnak, és még jelentős hatékonysági előnyök várhatók az iparág fejlődése során. Az összefonódások esetében a korrekciós intézkedések alkalmazása az energiapiacokon nem tűnik különösebben gyakorinak, és inkább regionális versenyaggályok megszüntetésére koncentrált. Az összefonódásoknál a viszonylag jelentős beavatkozásokkal záruló, ugyanakkor elhúzódó eljárások helyett a beavatkozások – feltehetően részben a potenciális versenyproblémák előzetes átgondolása, illetve a tranzakciók megfelelő strukturálása miatt is – már gyakran első fázisban lehetővé váltak.

IRODALOM

- ASBO, P.–DE CONINCK, R.–HARITON, C.–KECSMAR, K.–PANAYIDES, P.–VAN HAASTEREN, A. [2010]: EDF/Segebel (SPE). More power to boost competition in Belgian energy markets. *Competition Policy Newsletter*, No. 1. 56–59. o.
- BACHOUR, K.–CONTE, G.–EBERL, P.–MARTINI, C.–PAOLICCHI, A.–REDONDO, P.–VAN HAASTEREN, A.–WILS, G. [2007]: Gaz de France/Suez: Keeping energy markets in Belgium and France open and contestable through far-reaching remedies. *Competition Policy Newsletter*, No. 1. 83–91. o.
- BARTÓK CSILLA–DE LA MANO, M.–MOONEN, S.–LAHBABI, P.–PAOLICCHI, A. [2006]: A combination of gas release programmes and ownership unbundling as remedy to a problematic energy merger: E.ON/Mol. *Competition Policy Newsletter*, No. 1. 73–83. o.
- BELLIS, J-F. [2016]: EU Commitment Decisions: What Makes Them So Attractive? Background material for Item 9 at the 125th meeting of OECD Competition Committee. DAF/COMP/WD(2016)53. 2016. június 15–17. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2016\)53/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2016)53/en/pdf).
- BENGTSSON, C.–EBERL, P.–KOVÁCS KRISTÓF–RASMUSSEN, S. B.–TRETTON, W. [2006]: DONG/Elsam/E2: Remediating competition problems in an energy merger through infrastructure unbundling and gas release. *Competition Policy Newsletter*, No. 2. 55–58. o.
- BOOZ & COMPANY [2013]: Benefits of an integrated European energy market. Final report prepared for the Directorate-General Energy of the European Commission, Amsterdam. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130902_energy_integration_benefits.pdf.
- BOTTEMAN, Y.–PATSA, A. [2013]: Towards a more sustainable use of commitment decisions in Article 102 TFEU cases. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 1. No. 2. 1–28. o.
- CHAUVE, P.–GODFRIED, M.–KOVÁCS KRISTÓF–LANGUS, G.–NAGY, K.–SIEBERT, S. [2009]: The E.ON electricity cases: an antitrust decision with structural remedies. *Competition Policy Newsletter*, No. 1. 51–54. o.
- CONTE, G.–LORIOU, G.–ROUXEL, F-X.–TRETTON, W. [2005]: EDP/ENI/GDP: the Commission prohibits a merger between gas and electricity national incumbents. *Competition Policy Newsletter*, No. 1. 81–85. o.
- DRIESSEN-REILLY, M.–KECSMAR, K.–REDONDO, P.–CHAUVE, P.–KOVÁCS, K.–LANGUS, G. [2009b]: RWE/Essent: On the Borderline. *Competition Policy Newsletter*, No. 3. 45–48. o.
- DRIESSEN-REILLY, M.–PANAYIDES, P.–DE CONINCK, R. [2009a]: EdF/BE: Yin and Yang — why complementarity can be problematic. *Competition Policy Newsletter*, No. 1. 77–83. o.
- EB [2004]: Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről (horizontális iránymutatás). (2004/C 31/03) Európai Bizottság, Brüsszel, HL C 31/5., február 5. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=HU).
- EB [2008a]: Iránymutatás a nem horizontális összefonódásoknak a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet alapján történő értékeléséről (nem horizontális iránymutatás). (2008/C 265/07) HL C/265/6 Európai Bizottság, Brüsszel, október 18. http://epa.oszk.hu/00800/00877/01816/pdf/C_2008_265_0006_0025.pdf.

- EB [2008b]: Közlemény a 139/2004/EK tanácsi rendelet és a 802/2004/EK bizottsági rendelet alapján elfogadható korrekciós intézkedésekről. HL C 267/1., október 22. https://epa.oszk.hu/00800/00877/01819/pdf/C_2008_267_0001_0027.pdf.
- EC [2007]: DG Competition report on energy sector inquiry. SEC(2006) 1724. 2007. január 10. https://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/2005_inquiry/full_report_part1.pdf.
- EC [2014]: Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003. Accompanying the document 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives. Staff Working Document, European Commission, Brüsszel, SWD(2014) 230/2. https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/swd_2014_230_en.pdf.
- EK TANÁCSA [1989]: A Tanács 4064/89/EGK rendelete (1989. december 21.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről. HL L 395. 1989. december 30. 31–22. o. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31989R4064&from=HU>
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS TANÁCS [2009]: 2009/72/EK Irányelv a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL (2009) L211/55. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0072&from=HU>
- EURÓPAI TANÁCS [2003]: A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 6.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. HL L1/1. 2003. január 4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU>.
- EURÓPAI TANÁCS [2004]: A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről. HL L 24/1, január 29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139&from=HU>.
- FEDERICO, G. [2011]: The Economic Analysis of Energy Mergers in Europe and in Spain. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 7. No. 3. 603–629. o.
- GATTI, J. [2011]: Merger: main developments between 1 January and 30 April 2011. *GDF Suez/International Power. Competition Policy Newsletter*, No. 2. 5. o.
- HJELMENG, E. [2013]: Competition law remedies: striving for coherence or finding new ways? *Common Market Law Review*, Vol. 50. No. 4. 1007–1038. o.
- ITALIANER, A. [2013]: To commit or not to commit, that is the question. Speech at the CRA Competition Conference. European Commission, Brüsszel, december 11. https://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2013_11_en.pdf.
- JENNY, F. [2015]: Worst Decision of the EU Court of Justice: The Alrosa Judgment in Context and the Future of Commitment Decisions. *Fordham International Law Journal*, Vol. 38. No. 3. 701–770. o.
- LO NARDO, T.–GODFRIED, M.–KOVÁCS KRISTÓF [2009]: The Vattenfall/Nuon Energy case — Upholding competition on electricity retail markets in Germany. *Competition Policy Newsletter*, No. 3. 49–52. o.
- MARSDEN, P. [2013]: The Emperor's Clothes Laid Bare: Commitments Creating the Appearance of Law, While Denying Access to Law. *CPI Antitrust Chronicle*, október, No. 1. 1–11. o. https://www.biicl.org/files/6791_cpi_marsden_2013.pdf.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2012]: Commitments as surrogates of civil redress in competition law: the Hungarian perspective. *European Competition Law Review*, Vol. 33. No. 11. 531–536. o.

- OECD [2016]: Commitment decisions in antitrust cases. Background paper by the Secretariat. DAF/COMP(2016)7. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)7/en/pdf).
- SADOWSKA, M. [2011]: Energy Liberalization in an Antitrust Straitjacket: A Plant Too Far? *World Competition: Law and Economics Review*, Vol. 34. No. 3. 449–476. o.
- SADOWSKA, M.–WILLEMS, B. [2013]: Power Market Shaped by Antitrust. *European Competition Journal*, Vol. 9. No. 1. 131–173. o.
- SCHWEITZER, H.–BAY, M. [2016]: Commitments and Settlements: Benefits and Risks. Paper presented at the 23rd St. Gallen International Competition Law Forum (ICF). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763792.
- SÜTŐ TÍMEA [2014]: Az Európai Unió harmadik energiacsomagja. A vertikálisan integrált vállalkozásokra vonatkozó szétválasztási szabályok. *Jogi Tanulmányok*, 495–508. o. http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_495-508.pdf
- SVETIEV, Y. [2014]: Settling or Learning: Commitment Decisions as a Competition Enforcement Paradigm. *Yearbook of European Law*, Vol. 33. No. 1. 466–500. o.
- TALUS, K. [2011]: Long-term natural gas contracts and antitrust law in the European Union and the United States. *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 4, No. 3. 260–315. o.
- TÓTH ANDRÁS [2016]: Versenyjog és határterületei. A versenyszabályozás jogági kapcsolatai. HVG–Orac Kft., Budapest.
- VINCE PÉTER [2011]: Versenyélenkítés erőfölény-korlátozással. Szabályozás és vállalatiszerkezet-átalakítás az Európai Unió energiapiacán. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás 2010*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 329–353. o.
- WÄKTARE, E.–KOVÁCS KRISTÓF–GEE, A. [2007]: The Energy Sector Inquiry: conclusions and way forward. *Competition Policy Newsletter*, No. 1. 55–59. o. https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2007_1_55.pdf.
- WILS, W. P. J. [2015]: Ten years of commitment decisions under Article 9 of Regulation 1/2003: Too much of a good thing? *Concurrences Journal 6th International Conference*, Párizs, június 15. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2617580

FÜGGELÉK

A felhasznált jogesetek

Az F1. és az F2. táblázat időrendben összefoglalja a vizsgált jogeseteket az eljárás száma, megnevezése és a döntés éve szerint. Az eljárásokkal kapcsolatos döntések elérhetők az Európai Bizottság ügykeresőjén keresztül, ahol a Hivatalos Lapban megjelölt összefoglaló is megtalálható, ezt is feltüntettük.

F1. TÁBLÁZAT • Antitröszt-eljárások

Az eljárás száma	Az eljárás megnevezése	A döntés éve	Elérhetőség a Hivatalos Lapban (magyar nyelvű)
37966	Distrigaz	2007	HL (2008) C 9/8
39388	E.ON nagykereskedelem	2008	HL (2009) C 36/8
39389	E.ON kiegyenlítési piac	2008	HL (2009) C 36/8
39401	E.ON–GdF-megállapodás	2008	HL (2009) C 248/5
39402	RWE	2009	—
39316	Gaz de France Suez piaclezárás	2009	HL (2009) C 57/13
39317	E.ON gáz piaclezárás	2010	—
39315	ENI	2010	—
39386	EDF	2010	HL (2010) C 133/5
39351	Svenska Kraftnät	2010	HL (2010) C 142/28
39727	CEZ	2013	HL (2013) C 251/4
39952	Villamosenergia-tőzsdék	2014	HL (2014) C 334/5
39984	Opcom	2014	HL (2014) C 314/7
39767	BEH	2016	HL (2016) C 334/6
40461	TenneT	2018	HL (2019) C 58/7
39816	Gazprom	2018	HL (2018) C 258/6

F2. TÁBLÁZAT • Összefonódásos eljárások

Az eljárás száma	Az eljárás megnevezése	A döntés éve	Elérhetőség a Hivatalos Lapban (magyar nyelvű)
M.3440	ENI–EDP–GDP	2004	HL (2005) L 302/69
M.3410	Total–Gaz de France	2004	HL (2005) C 4/03
M.3696	E.ON–Mol	2005	HL (2006) L 253/20
M.3868	DONG–Elsam–Energi E2	2006	HL (2007) L 133/24
M.4180	Gaz de France–Suez	2006	HL (2007) L 88/47
M.5224	EdF–British Energy	2008	HL (2009) C 38/8
M.5496	Vattenfall–Nuon Energy	2009	HL (2009) C 212/16
M.5467	RWE–Essent	2009	HL (2009) C 222/1
M.5549	EdF–Segebel	2009	HL (2010) C 57/9
M.5978	GdF Suez–International Power	2011	HL [2011] C 60/9
M.8870	E.ON–Innogy	2019	—

A MOBILHÁLÓZATI SZOLGÁLTATÓK INTEGRÁCIÓJÁBÓL FAKADÓ VERSENYTORZÍTÓ HATÁSOK ÉS HATÉKONYSÁGI ELŐNYÖK ELEMZÉSE

Ellensúlyozhatják-e a mobilhálózati szolgáltatók integrációjából fakadó hatékonysági előnyök versenytorzító hatásait? Növekedhet-e az innovációs szint és így a társadalmi jólét azáltal, hogy az integráció többletberuházásra ösztönzi a vállalatokat? A tanulmány a releváns elméleti modellek és az esetjog áttekintése után arra a következtetésre jut, hogy a hálózatmegosztási megállapodásokkal jelentős statikus előnyök érhetők el, amelyek fontos szerepet játszanak a megállapodások egyedi mentesülésében. Ebből azonban az is következik, hogy a fuzionáló felek statikus előnyökre vonatkozó érvei feltehetően nem elegendők a fúziók indoklására, hiszen azok nem fúzióspecifikusak. Ugyanakkor a dinamikus hatékonysági előnyök tekintetében a fúziók – mivel erős szinergiák esetén növelhetik a beruházási szintet – jobban teljesíthetnek, és így a hálózatmegosztási megállapodások csak részben tekinthetők a fúziók alternatívájának. Az esetjogból azonban az is látszik – és így a legfőbb versenypolitikai tanulság – hogy a hosszú távú előnyök egyrészt még nem eléggé alátámasztottak, másrészt a felek által jellemzően nem megfelelően bizonyítottak ahhoz, hogy azokat a hatóságok teljeskörűen figyelembe vegyék.

BEVEZETÉS

A szabályozók és a versenyhatóságok számára kulcsfontosságú kérdés, hogy mely az a piaci struktúra, amelyben a szereplők a leghatékonyabban képesek széles körű mobilszolgáltatás nyújtására az előfizetők számára. Vagyis, hány saját infrastruktúrával rendelkező szolgáltató szükséges ahhoz, hogy versenyképes szolgáltatások legyenek jelen a mobilpiacon? Valamennyi OECD-országban legalább három országos mobilhálózati szolgáltató (*Mobile Network Operator, MNO*) működik, néhány országnak pedig négy vagy öt független hálózata is van (*OECD* [2014] 5. o.).

A vélemények azonban eltérnek arról, hogy milyen környezetben működik a leghatékonyabban a piac. Egyesek szerint a mobiltávközlési piac további dinamikus fejlődéséhez szükséges a szolgáltatók közötti szoros együttműködés – ideértve a fúziókat és a hálózatmegosztási megállapodásokat –, amely a szinergiákon keresztül kedvez az előfizetőknek, a profit fenntartásával ösztönzi a beruházásokat, és elősegíti az új technológiák bevezetését (*Frontier-GSMA* [2014], *ESMT* [2014],

HSBC [2014], [2015]).¹ Más, ezzel ellentétes nézetek szerint azonban nélkülözhetetlen több független hálózat fenntartása, mivel a magas koncentrációs szint, illetve a szolgáltatók között létrejövő együttműködési megállapodások a csökkenő versenynyomás eredményeként magasabb árakat eredményezhetnek, és alááshatják a szolgáltatók innovációs ösztönzőit.²

Tekintve az Európában lezajló mobilpiaci konszolidációs hullámot, valamint a mobilszolgáltatók között létrejövő – az 5G bevezetésével valószínűsíthetően gyarapodó –, a hálózat különböző mértékű megosztásáról szóló megállapodásokat, a kérdés a versenyhatóságok számára is egyre égetőbb. Ellensúlyozhatják-e az integrációból fakadó hatékonysági előnyök a fúzió, illetve a hálózatmegosztás következtében szükségszerűen enyhülő verseny által okozott negatív hatásokat? A kérdés a magyar piacon is aktuális, tekintve, hogy a Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárás keretében vizsgálja a Magyar Telekom és a Telenor között létrejött, a 4G hálózatot érintő hálózatmegosztást (VJ/18/2015. sz. eljárás).

A kérdés elemzésére a tanulmány a mobilpiac és a mobilhálózat-megosztási megállapodások ismertetése után áttekinti az integráció negatív piaci hatásait, valamint azokat a statikus és dinamikus hatékonysági érveket vizsgálja, amelyeket a felek az integráció mellett felhoznak. A statikus érvek főként a közös infrastruktúrából származó minőségbeli, technikai és költségelőnyökhöz kapcsolódnak, míg a dinamikusak a beruházások növekedéséről szólnak. Az elméleti keret lefektetése után az ezzel kapcsolatos európai esetjogot tekinti át az írás.

A MOBILTÁVKÖZLÉSI PIAC

Piaci trendek és jellemzők

A távközlési piacot a technológiai fejlődés gyors üteme jellemzi, ami a piac innovációs dinamikájának köszönhető; a beruházások ciklikusak, és egy új technológia további új innovációs lehetőségeket és technológiák bevezetését teszi lehetővé az adott technológián belül is. A távközlési szektorban, különösen a mobiltávközlési piacon figyelhető meg exponenciális technológiai fejlődés – az újabb mobiltechnológiai generációk kereskedelmi bevezetésével, amelyek újabb technológiáknak nyitnak utat – elsősorban a kapacitás, a minőség és az adatátvitel terén, ami kiemelkedő jelentőségű a fogyasztói jólét szempontjából.

¹ A *Frontier-GSMA* [2014] amellet érvel, hogy a közvetlen verseny nem játszott fontos szerepet a piacon az árak csökkenésében, az innováció hatása ugyanakkor szignifikáns.

² Az *OECD* [2014] azt találta, hogy azokban az országokban, ahol több MNO van jelen a piacon, nagyobb a valószínűsége, hogy a szolgáltatók versenyképesebb és innovatívabb szolgáltatásokat vezessenek be és tartsanak fenn.

A mobiltávközlési piacon az első valódi áttörést a 2. generációs (2G) hálózatok³ megjelenése hozta meg az 1990-es években, amelyek az 1G analóg rendszerével ellentétben digitális jelátvitelre tértek át jobb hangátviteli minőséget biztosítva. A 2G technológia tette lehetővé az első adatjellegű szolgáltatások – mint például az sms – megjelenését, és a generáción belüli technológiai fejlesztéseknek köszönhetően jelent meg az mms- és a mobilinternet-szolgáltatás is.⁴ A 3G technológia, és azon belül is a nagy sebességű csomagkapcsolt hozzáférés (*High-Speed Packet Access, HSPA*)⁵ technológiát alkalmazó 3G infrastruktúra kiépítésével jelentősen nőtt az adatátviteli sebesség, valamint a hálózati kapacitás, ami teret engedett a magasabb adatigényű, internetalapú szolgáltatások megjelenésének és széles körű elterjedésének. Ennek köszönhetően a mobilhálózatok adatforgalma azóta is évről évre növekszik, amelynek jelentős része az NMHH [2019a] és a KSH [2019] adatai szerint már 4G/LTE rendszeren⁶ keresztül zajlik.⁷ A 4G technológia nagyobb hálózati kapacitást, stabilabb kapcsolatot, valamint gyorsabb és olcsóbb adatátvitelt nyújt a felhasználók számára, így már nagyfelbontású (HD minőségű) tartalmak közvetítésére is képes.

A visszacsatolási folyamat – vagyis, hogy az egyre több és jobb minőségű internetalapú szolgáltatások megjelenésével a fogyasztók adatforgalma dinamikusan növekszik, ami új szolgáltatások bevezetésére ösztönzi a szolgáltatókat – eredményeként napjainkban kiemelt jelentőségű a nagy sebességű mobilhálózatok kiépítése, aminek keretében megkezdődött az 5G bevezetése is. Az 5G technológia fejlődése olyan alkalmazások terjedését teszi lehetővé, amelyek nagyon alacsony késleltetéssel, valós idejű adatcserét igényelnek akár sok eszköz között is (például önvezető autók, távleolvasó szenzorok), valamint felgyorsítja az adatátvitelt és számottevően növeli a hálózatok megbízhatóságát is (NMHH [2019b]). Európa több országában már lezajlott, máshol (így Magyarországon is) folyamatban van az 5G technológia bevezetésére – az Európai Unió által „üttörő sávként” – kijelölt 700 MHz-es és a 3600 MHz-es sávok tenderen történő értékesítése.

Manapság az előfizetők a technológiafejlődésből adódó magasabb minőséggel egyidejűleg alacsonyabb árakkal néznek szembe. Az egy fogyasztóra jutó átlagos bevétel (*Average Revenue Per Unit, ARPU*) Európában csökken,⁸ amelyet bizonyos

³ A mobiltávközlésben egy generáció a szolgáltatás alapvető természetének megváltozására, a visszamenőlegesen nem kompatibilis átviteli technológiára, magasabb csúcssebességekre, új frekvenciasávokra, szélesebb csatornafrekvencia-sáv szélességre és nagyobb kapacitású egyidejű adatátvitelre vonatkozik.

⁴ Lásd az NMHH honlapján az Alapvető technológiai ismeretek című oldalt (http://nmhh.hu/cikk/187340/Alapveto_techologiai_ismeretek).

⁵ Emelt szintű 3G technológia, amely növelte az adatátviteli sebességet és a hálózati kapacitást, valamint csökkentette a késleltetési időt.

⁶ 4G/LTE: negyedik generációs mobiltelefon-technológia (hosszú távú fejlődés: *Long Term Evolution, LTE*).

⁷ A KSH [2019] első negyedévi adatai alapján az adatforgalom 92 százaléka már 4G/LTE-rendszeren keresztül zajlott az adott negyedévben.

⁸ Ez főként a versenynek és a változó fogyasztói preferenciáknak tudható be. Mivel egy plusz előfizető kiszolgálásának költsége elhanyagolható, ezért az új technológiák révén a hálózatok kapacitásának

mértékig kompenzál az előfizetők számának növekedése. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor a mobiltávközlési szolgáltatóknak – annak érdekében, hogy versenyképesek maradjanak – lépést kell tartaniuk a folyamatosan változó és fejlődő piaci környezetben, ami számottevő beruházásokat tesz szükségessé az új mobilhálózatok kiépítésébe, valamint az adott generáción belüli új technológiák bevezetésébe, és így jelentős tőkekiadást (*Capital Expenditure, CAPEX*) igényel a szolgáltatók részéről. A vállalatok versenyképessége ebben a piaci környezetben egyrészt tőkebázisuktól, valamint a beruházásaik megtérülésétől függ.

Ezek a versenyképességi követelmények, valamint a számottevő állandó működési költségek – amelyek jelentős méretgazdaságosságot eredményeznek – nagyban hozzájárultak a szolgáltatók közötti egyre szorosabb együttműködési formák kialakulásához, amelyek az infrastruktúra egyes részeinek megosztásától egészen a szolgáltatók összeolvadásáig terjednek. Az elmúlt években az ágazaton végigsöpörő konszolidációs hullám során az Európai Bizottság több mobilpiaci fúziót is vizsgált, amelyek mellett egyre nagyobb számban jelentek meg a szolgáltatók között – akár a fúzió alternatívájaként – létrejövő hálózatmegosztási megállapodások vizsgálatára induló eljárások is.

A szolgáltatók közötti együttműködések formái – az integráció mélysége

A mobilhálózatok kiépítése jelentős költséget jelent a mobilszolgáltatók számára, miközben a piaci folyamatok ezen költségek lenyomására sarkallják a piaci szereplőket. Ennek következtében a piacon megjelentek – az összeolvadások egyfajta alternatívájaként – a költségek csökkentését célzó, a mobilinfrastruktúra megosztásáról szóló együttműködési megállapodások.

A hálózatmegosztásnak általában két nagyobb csoportja különböztethető meg. Annak függvényében, hogy a hálózati berendezés mely részei kerülnek megosztásra, beszélhetünk passzív és aktív hálózati megosztásról (*EC [2014a]*). Mindkét típusú megállapodás magában foglalja a passzív hálózati elemek, vagyis az alapvető infrastruktúra megosztását. Ezek azok az eszközök – tornyok, kabinok, tápegységek, légkondicionáló rendszerek –, amelyek helyet és energiaellátást biztosítanak az aktív eszközök számára. Az aktív hálózati megosztás a passzív eszközökön túl kiterjed az aktív rádióberendezésekre, vagyis a rádiós hozzáférési hálózatra (*Radio Access Network, RAN*), ideértve a bázisállomásokat, az antennákat és – technológiától függően – a kontrollereket. A RAN feladata, hogy közvetlenül kapcsolatba lépjen, „kommunikáljon” az előfizetők készülékével, ezáltal az aktív berendezések nagy szerepet játszanak a nyújtott mobilszolgáltatás minőségének (például lefedettség, adatátviteli sebesség) meghatározásában, és így kiemelkedő fontosságúak a verseny szempontjából.

.....
növekedésével a szolgáltatók árakat tovább csökkentették. Továbbá, a hang- és sms-bevételek csökkenését nem kompenzálta még teljes mértékben az adatforgalomért vagy egyéb új szolgáltatásokért beszedett díjösszeg (*OECD [2014] 9. és 24. o.*).

	Nincs megosztás	Passzív megosztás	Aktív megosztás	Spektrum megosztás	Teljes megosztás (közös vállalkozás/fúzió)
Telephely					
Bázisállomás					
Frekvenciasáv					
Maghálózat					

Forrás: EC [2014b] 31. o.

1. ÁBRA • Az integráció mélysége a szolgáltatók közötti együttműködés különböző formáiban

Egyes aktív hálózatmegosztási megállapodások a passzív eszközök és a RAN megosztásán túl kiterjednek a felek spektrumainak⁹ közös használatára is, ennek révén a szolgáltatók közös erőforrásként képesek felhasználni a rendelkezésükre álló spektrumot az egyes sávokban, ami jelentősen növelheti kapacitásukat (1. ábra).¹⁰

A hálózatmegosztási megállapodások általában nem terjednek ki a szolgáltatók hálózati intelligenciájának, a maghálózatnak a megosztására, amely tartalmazza például az előfizetői adatokat, és menedzseli a hálózati erőforrásokat. A maghálózatra kiterjedő együttműködés esetében jellemzően teljes integrációról, összeolvadásról beszélhetünk.

A FÚZIÓVAL ÉS A HÁLÓZATMEGOSZTÁSSAL JELENTKEZŐ HATÉKONYSÁGI ELŐNYÖK SZEREPE AZ ELJÁRÁSOKBAN

Az Európában zajló mobilpiaci konszolidációs hullám során – főként az Európai Bizottságnak – az összefonódások vizsgálatára indított eljárásokban jelentős figyelmet kapott a felek által bemutatott, a fúzióval jelentkező hatékonysági érvek értékelése, különösen, hogy az esetleges hatékonyságnövekedés fúzióspecifikus-e.¹¹ Ennek elemzése vetette fel a terület másik kritikus kérdését, mégpedig azt, hogy a hálózatmegosztási megállapodások alkalmasak-e a fúzióval elérhető hatékonysági előnyök biztosítására, miközben kevésbé csökkentik a felek között folyó versenyt.

⁹ A spektrumok azok a szabályzó által kiosztott polgári célú hírközlési frekvenciák, amelyek „utat” biztosítanak a mobilelőfizetők közötti kommunikációnak.

¹⁰ Ezen együttműködési formák mellett előfordul, hogy a szolgáltatók egymás hálózatát használják szolgáltatásnyújtásra, ami által saját lefedettségi területükön kívül is képesek kiszolgálni előfizetőiket. Az együttműködésnek ezt a formáját nevezik nemzeti roamingnak, ami az aktív megosztás egyik formájának tekinthető. Az ilyen típusú megosztáshoz azonban nincs szükség közös hálózati elemre, mivel az egyik szolgáltató a forgalmát teljes egészében a másik hálózatára továbbítja.

¹¹ Ahhoz, hogy az összefonódás értékelésekor a versenyhatóság figyelembe vegye a hatékonyságjavulásra vonatkozó érveket, a hatékonysági előnyöknek 1. igazolhatónak kell lennie, 2. az összefonódáshoz kell kötődnie (fúzióspecifikusság), és 3. a fogyasztók javát kell szolgálnia (EB [2004]).

Ha ugyanis a válasz igenlő, a fúzió mellett felhozott hatékonysági érvek nem vehetők figyelembe a versenytorzító hatásokat ellensúlyozó tényezőkként, tekintve, hogy létezik kevésbé versenytorzító módja a hatékonysági előnyök elérésének.

Ettől a kérdéskörtől függetlenül az Európai Bizottság és számos európai versenyhatóság is vizsgál/vizgált mobilszolgáltatók között létrejövő – jellemzően kezdetben a 3G hálózat közös kiépítését célzó –, a hálózat különböző mértékű megosztásáról szóló megállapodásokat. Ezek esetében a kérdés, hogy a megállapodás következtében – a következőkben kifejtettek szerint – szükségszerűen enyhülő verseny által okozott negatív hatásokat ellensúlyozzák-e a megállapodásból fakadó hatékonysági előnyök.

A fenti két problémakör alapjaiban megegyezik, azokat összefésülve a következő kérdés adódik: A három forgatókönyv (*status quo*, hálózatmegosztás, fúzió) melyikében a legjelentősebbek a hatékonysági előnyök? Ellensúlyozhatják a hatékonysági előnyök az együttműködésekben – így az összeolvadásokból, illetve a hálózatmegosztási megállapodásokból – adódó negatív hatásokat?

Versenyskorlátozó hatások

Két mobilszolgáltató összeolvadása esetén megszűnik a verseny a fuzionáló felek között. Az összefonódás előtt ugyanis amennyiben az egyik fél megemelte volna árait, elvesztette volna előfizetőinek egy részét a másik vállalkozással szemben. A fúzió után ugyanakkor a felek figyelembe veszik azt, hogy egy potenciális áremelés esetén a magasabb árak miatt elvesztett előfizetők egy része a másik fuzionáló felén keresztül visszaáramlik az összefonódással létrejött vállalathoz, vagy a vállalatok teljes összeolvasztása¹² esetén, azok az előfizetők, akik a másik fuzionáló félhez váltottak volna, az összefonódott vállalatnál maradnak. Így az árnövekedésből adódó veszteségek alacsonyabbak, mint a fúzió előtt, ami ösztönzi a feleket az áremelésre a tranzakciót követően. Az innovációval kapcsolatban a mechanizmus hasonló. Tekintve, hogy az innováló fél profitszerzése a másik fél rovására (is) történik – ezt nevezik kannibalizációnak –, a tranzakció után az innovációból adódó nyereség alacsonyabb, és így a felek által együttesen meghatározott innovációs szint is alacsonyabb lesz a fúzió után, mintha arról egymástól függetlenül döntenének.

A tranzakció árfelhajtó és innovációsöskkentő hatása – és így az azzal kapcsolatos versenyhatósági aggály – függ többek között a kieső versenynyomás mértékétől és a piac jellemzőitől. A mobiltelekommunikációs piacok az iparág sajátosságaiból adódóan (magas belépési és állandó költségek és nagyfokú méretgazdaságosság) a legtöbb országban jelentősen koncentráltak, így a koncentráció fokozódása várhatóan erősen árnövelő hatású. A negatív hatásokat ellensúlyozhatja azonban a szí-

¹² Az összefonódással létrejött vállalat dönthet úgy, hogy megőrzi mindkét vállalat eredeti nevét, és két külön „brandként” jelenik meg a piacon, valamint úgy is, hogy teljes mértékben összeolvasztja a két vállalkozást (jellemzően a felvásárolt vállalat integrálásával).

nergiák által a fúzióból adódó hatékonyságnövekedés, amely – jellemzően a változó költségek csökkentése révén – ellenkező irányba mozdíthatja az árakat. Ugyanakkor a mobilpiacon a szinergiák jellemzően – az elhanyagolható változó költségek miatt – állandó költségmegtakarítást eredményeznek, amely kérdéses, hogy hatással lehet-e a vállalatok árazására.¹³

A hálózatmegosztás keretében a felek bizonyos mértékben közös infrastruktúrát használnak a szolgáltatás „előállításá” érdekében, ám a szolgáltatásnyújtás más területein (például szolgáltatási portfólió kialakítása, árazás, marketing) függetlenek maradnak. Ezért annak ellenére, hogy a megállapodásban részt vevő felek közösen döntenek az infrastruktúrába történő beruházásról és annak működtetéséről, a hálózatmegosztási megállapodások esetében nem szűnik meg a szolgáltatók által egymásra gyakorolt versenynyomás, amely a feleket továbbra is a kiskereskedelmi piacon való versenyzésre ösztönzi. Ez adja a hálózatmegosztási megállapodások és a fúziók közötti legfontosabb különbséget.

A Bizottság és az európai versenyhatóságok által a hálózatmegosztási megállapodások vizsgálatára indított ügyek kérelméleti megközelítései tekintetében az elsődleges aggály jellemzően ahhoz kapcsolódik, hogy – mivel az együttműködő szolgáltatók több hálózati paramétról együttesen döntenek – a megosztott hálózat esetében a felek független kontrollja csökken. Ez korlátozhatja az infrastruktúrán alapuló versenyt és a felek képességét és motiváltságát arra, hogy differenciálják szolgáltatásaikat.

Az előbbi eredményeként a felek a megállapodás következtében nem vállalnak minden olyan hálózati bővítést, fejlesztést vagy frissítést, amelyet megvalósítanak, ha függetlenül üzemeltetnék hálózataikat. Ennek oka egyrészt az ösztönzöttség csökkenése. Az innovációból származó várható nyereség alacsonyabb, tekintve, hogy a beruházás mindkét fél előfizetőit érinti, és így abból a – kiskereskedelmi szinten továbbra is versenytárs – szolgáltató is profitál. Ezzel együtt, amennyiben egy új technológia vagy szolgáltatás bevezetése a közös hálózat fejlesztését igényli, azt az innováló szolgáltatónak egyeztetnie kell a másik féllel, és így megszűnik az újításból származó lépéselőny (*first mover advantage*). Az ösztönzöttség csökkenése mellett az együttműködés a felek képességét is korlátozhatja, tekintve, hogy jellemzően mindkettőjük jóváhagyása szükséges a közös hálózat fejlesztéséhez, és így képesek kölcsönösen akadályozni egymást.

Egyes esetekben az együttműködés struktúrája a közös hálózattól független, egyoldalú fejlesztéseket is akadályozhatja egyrészt technikai nehézségek révén (például a független hálózatrészek beillesztése a közös hálózatba), másrészt a közös hálózat költségstruktúrája révén, amely aláássa az ösztönzőket. Az utóbbi eredményeként ugyanis a szolgáltatók számára kevésbé költséghatékony az egyoldalú fejlesztés, tekintve, hogy amennyiben azt közösen hajtják végre, a költségek két felé oszlanak.

Az előfizetők által érzékelt szolgáltatásminőség (például az adatátviteli sebesség) – amely az ár mellett fontos dimenziója a versenynek – nagymértékben függ a há-

¹³ Mivel az állandó költségek nem változnak a termelés szintjével, és így akkor is felmerülnek, ha a vállalat egyáltalán nem termel, ezért sokkal kisebb a szerepük az árazásban, mint a változó költségeké.

lózati lefedettségétől, kapacitásától, valamint a hálózati funkcionalitástól, amelyeket leginkább a hálózat aktív elemei (RAN) határoznak meg. A felek – főként aktív – hálózatmegosztás esetén ezekről a paramétereikről nagymértékben együtt döntenek, és közösen használják a RAN-t, aminek következtében csökken a képességük arra, hogy egymástól érdemben eltérő minőségű szolgáltatást nyújtsanak előfizetőik számára, így azok hasonlónak válnak. A szolgáltatás differenciálása a közös hálózattól függetlenül egyoldalú fejlesztések révén továbbra is lehetséges lenne, azonban a fentiekben kifejtettek szerint ezeket a fejlesztéseket is korlátozhatja a megállapodás.

A Bizottság a differenciálási képesség csökkenésével kapcsolatos aggályait a megállapodásban részt vevő felek gyakran azzal az érveléssel támadják, hogy a hálózatmegosztás által mindkét fél a legjobb minőséget képes nyújtani az előfizetők számára, így a differenciálás valójában csak negatív irányban lenne lehetséges, amely a fogyasztói jólét veszteségéhez vezetne. Ez statikus megfontolások alapján nem is vitatható. Ugyanakkor dinamikus megközelítésben a technológiai fejlődés gyors üteme miatt – jelenleg például a valós idejű adatcserét igénylő alkalmazások megjelenésével – a piacon elengedhetetlen a szolgáltatásminőségben való verseny fenntartása, hiszen azt a szolgáltatók folyamatosan képesek javítani.

Az innovációs és szolgáltatásdifferenciálási képesség és ösztönöztség csökkenésével tehát a hálózatmegosztás az előfizetők kárára gyengíti az együttműködő szolgáltatók között folyó versenyt a kiskereskedelmi piacon.

További aggodalomra adhat okot a felek között fennálló információáramlás, amely ugyan bizonyos mértékben nélkülözhetetlen az infrastruktúra megosztásához, azonban egyrészt kiszámíthatóbbá teszi a másik fél stratégiáját és piaci helyzetét, másrészt elősegítheti a felek közötti koordináció kialakítását és fenntartását akár az árak tekintetében is.¹⁴

A fúziók és a hálózatmegosztási megállapodások kapcsán felmerülő statikus hatékonysági érvek

A szolgáltatók jellemzően két fő érvelést hoznak fel a fúzióval jelentkező hatékonysági előnyök alátámasztására. Az első érv az összefonódással elérhető költségmegtakarításra, valamint a másik fél infrastruktúrájához való hozzáférésekből származó úgynevezett technikai előnyökre támaszkodik. A felek általában emellett érvelnek, hogy a felsoroltak eredményeként a tranzakcióval a vállalat gyorsan növelheti lefedettségét

¹⁴ Más ügyszpecifikus kérelméleti probléma is megjelent a versenyhatóságok vizsgálatában, ide sorolhatók a következők (DCC [2012], FCCA [2015]): 1. az antennák és telephelyek számának csökkentése a közös hálózatban lefedettségi problémát okozhat a felek telephelyein antennahelyet bérelő versenytársak számára, 2. a felek nagy mennyiségű frekvencia-erőforrást szerezhetnek meg közösen, hosszú távon meghaladva a versenytársakét, 3. a felek által kialakított költségmegosztás és elszámolási rendszer a hálózat költségszerkezetének megváltoztatásával versenyellenes ösztönzőket hozhat létre, 4. a megállapodás növelheti az összejátszás kockázatát a nagykereskedelmi piacokon.

és – különösen a kapacitás növekedésével – szolgáltatásának minőségét, valamint a költségmegtakarításokat alacsonyabb ár formájában továbbadhatja az előfizetőknek. A második érv szerint a konszolidációval elért nagyobb nyereség fellendíti az infrastruktúrába és új szolgáltatásokba való beruházást, az innovációt, amely végül csökkenti az árakat, és ezáltal hosszú távon kedvez a fogyasztóknak.¹⁵ Az első többnyire statikus hatékonysági érv, míg a második dinamikus jellegű.

A fúzióval elért statikus, főként a közös infrastruktúrából származó minőségbeli (lefedettség, kapacitás) előnyök és költségmegtakarítások azonban – ahogy a későbbiekben bemutatott esetjog is alátámasztja – hálózatmegosztással is elérhetők. Az infrastruktúra megosztása ugyanis – az integráció mélységének függvényében – számottevő költségmegtakarítást eredményezhet a szolgáltatók számára. A passzív megosztás lehetővé teszi a passzív eszközök építési, üzemeltetési és karbantartási költségeinek csökkentését, mivel az állomások megosztása csökkenti a szükséges állomások teljes számát. A megtakarítások összege jellemzően növekszik az integráció mélységével, ennél fogva jelentősebb az aktív hálózatmegosztási megállapodások esetében, hiszen a szolgáltatók az aktív eszközök üzemeltetésének költségeit is felosztják egymás között. A megosztás továbbá a fúzióhoz hasonlóan növelheti a szolgáltatók hálózatának lefedettségét és kapacitását, kihasználható a piacra jellemző méretgazdaságosság, valamint megoldást kínál a spektrum szűkösségre is, amennyiben spektrummegosztásra is sor kerül.

Mindezek fényében a fuzionáló felek által felhozott statikus hatékonysági érvek nagy része várhatóan nem teljesíti egyrészt a fúzióspecifikusság kritériumát, tekintve, hogy – mivel a hálózatmegosztási megállapodások esetében kiskereskedelmi szinten a verseny továbbra is megmarad – az előnyök elérésének létezik kevésbé versenytorzító módja. Másrészt megjegyzendő, hogy a hatékonyságjavulás figyelembevételének másik feltétele, hogy annak a fogyasztók javát kell szolgálnia, például alacsonyabb árak formájában. Így, ha még a költségmegtakarítás fúzióspecifikusnak is bizonyulna, kérdéses, hogy megfelelne-e ennek a feltételnek, mivel az jellemzően az állandó költségeket érinti, amelyek kisebb valószínűséggel csökkenti a fogyasztói árakat (ellentétben a változó költségekkel).

Ezért fúzió esetén a feleknek nem ezekre az érvekre kellene helyezniük a hangsúlyt, az esetek többségében azonban még is ezt teszik, aminek lehetséges okait a későbbiekben kifejti. A hálózatmegosztási megállapodások vizsgálatára indult ügyek esetében ugyanakkor a megállapodás mélységétől és a piac szerkezetétől függően a statikus hatékonysági érvek jelentős szerepet játszhatnak a negatív versenyhatások ellensúlyozásában, amennyiben teljesítik az egyedi mentesülés feltételeit.¹⁶

¹⁵ Az innovációval hatékonyabb lesz a termelés és a szolgáltatásnyújtás, vagyis csökken a határköltség, ezzel együtt pedig az optimális ár is, ami kedvez a fogyasztóknak. Ha azonban van piaci erő, a hatékonysági előnyök átadása a fogyasztóknak nem teljes, így a termelők/szolgáltatók haszonkulcsa is nő (azaz a vállalatok nem „versenyzik el” a termelői többletet).

¹⁶ Egy együttműködés akkor élvezhet mentességet, ha együttesen teljesül a következő négy feltétel: 1. a versenykorlátozó megállapodásnak hatékonyságnövekedéshez kell vezetnie, 2. a korlátozások-

*A fúziók és a hálózatmegosztási megállapodások kapcsán felmerülő
dinamikus hatékonysági érvek*

Amint azt a piaci ismertetőben bemutattuk, a beruházásoknak nagy jelentőségük van a mobiltávközlési piac hatékony működése szempontjából. A szolgáltatók az infrastruktúrába való befektetés és az innováció által tudják magukat megkülönböztetni a versenytársaktól a hálózat adatátviteli sebessége, megbízhatósága és lefedettsége szempontjából. Fúziókontroll esetében az innováció fontossága, a fokozódó konszolidáció, valamint a hálózatmegosztással elérhető hasonló statikus hatékonysági előnyök a dinamikus hatékonysággal kapcsolatos kérdések felé irányították a vitát. Fontos kérdés egyrészt, hogy a hálózatmegosztás a dinamikus hatékonyság szempontjából is alternatívája lehet-e a fúzióknak. Ha nem, akkor ezek a típusú érvek figyelembe vehetők, viszont kérdés, hogy képesek-e ellensúlyozni a tranzakcióval jelentkező negatív versenyhatásokat.

A szakirodalomban továbbra is ellentmondásos nézetek látnak napvilágot arra a kérdésre keresve a választ, hogy a mobilpiaci konszolidáció növeli-e a beruházásokat, és ha igen, akkor ezzel együtt növekszik-e a fogyasztói jólét. A hálózatmegosztás beruházásokra gyakorolt hatásairól – mivel a téma az elmúlt években vált kiemelkedően fontosá – ennél is kevesebb elméleti értekezés van, empirikus tanulmány pedig még nem született. A következőkben a fontosabb irodalmakat tekintjük át.

AZ INNOVÁCIÓ ÉS A KONSZOLIDÁCIÓ KAPCSOLATA

A piaci versenynek az innovációra gyakorolt hatása olyan kérdés, amelyre a szakirodalom nagy figyelmet fordított, viszont sokáig úgy tűnt, hogy az egyes tanulmányok ellentmondanak egymásnak. Míg *Schumpeter* [1942/2010] azt hangsúlyozta, hogy a monopóliumok mérete és profitja növeli a vállalat képességét és ösztönzőit az innovációra, addig *Arrow* [1962/1979] szerint szükség van versenyre, amely az innovációból származó várható profit növelésével ösztönzi a vállalatokat az innovatív erőfeszítésre.

A két ellentétesnek látszó nézetet *Shapiro* [2011] hozta összhangba. Shapiro szerint *Arrow*nak igaza van abban az értelemben, hogy amennyiben egy piac „támadható” (*contestable*), akkor a piac megszerzéséért folytatott intenzív verseny ösztönzi az innovációt. Ugyanakkor, a vállalatnak képesnek kell lennie az innovációból származó versenyelőny megvédésére, hiszen az innovációból származó előny „kisajátíthatósága” fontos ösztönzőt nyújt. Ez azonban bizonyos fokú piaci erő megszerzését és fenntartását teszi szükségessé, amely megfelel a schumpeteri elképzelésnek.

Shapiro tanulmánya összhangban áll *Aghion és szerzőtársai* [2002] elméletével is, akik az innováció és a verseny között fennálló kapcsolatot fordított *U* alakúként

.....
nak nélkülözhetetlennek kell lenniük a hatékonyságnövekedések eléréséhez, 3. a fogyasztóknak méltányos részesedéshez kell jutniuk a hatékonyságnövekedésből, és 4. a megállapodás a felek számára nem teheti lehetővé, hogy megszüntessék a versenyt a szóban forgó áruk jelentős része tekintetében (*EB* [2011]).

írják le. Egyrésztől kiemelik a verseny pozitív hatását az innovációra, hisz a befektető vállalat által megszerezhető profit növekszik a versenytársak „lehagyása” révén (*escaping from competition effect*). Ugyanakkor a túl intenzív verseny csökkentheti is az innovációs szintet a „schumpeteri hatás” következtében, mivel a kisajátíthatóság alacsony foka aláássa a vállalatok innovációs ösztönzőit.

A verseny és az innováció kapcsolatáról született ellentmondásos elméleti és empirikus bizonyítékok, valamint a kérdés komplexitása miatt a közgazdászok egy konkrét kérdést kezdtek kutatni: milyen hatással van a konszolidáció az egyes iparágak innovációs erőfeszítéseire és ösztönzőire?

Shapiro tanulmányában a „támadhatóság”, a „kisajátíthatóság” és a fúzióval jelentkező szinergiák elveire épülő keretet alkot az összefonódás hatásainak elemzésére. Tanulmánya szerint egy olyan fúzió, amellyel jelentősen csökken a piac támadhatósága, egyrészt aláássa az innovációs ösztönzőket, másrészt ezt azonban ellensúlyozhatják a tranzakcióval jelentkező szinergiák. A szinergiák az egymást kiegészítő vállalati eszközök kombinálása révén növelik az összeolvadó vállalkozás képességét és ösztönzőit a beruházásra.

Genakos és szerzőtársai [2015] a beruházási szint és a piaci szerkezet közötti kapcsolatot vizsgálta empirikusan a mobilpiacon. Az elemzés eredménye szerint egy négy piaci szereplőt háromra csökkentő fúzió magasabb árakat eredményez a piacon, ugyanakkor a szolgáltatónkénti beruházások növekednek. A konszolidáció piaci szintű beruházásokra gyakorolt hatása – tekintve, hogy a szolgáltatók száma a fúzióval csökken – azonban kérdéses, és az elemzés sem talált szignifikáns eredményt erre vonatkozóan.

A bemutatott tanulmányok nem adnak választ arra a kérdésre, hogy hol helyezhetők el ebben a keretben a hálózatmegosztási megállapodások, amelyek szintén lehetővé tesznek megtakarításokat a működési költségekben (*Operating Expenditure, OPEX*) és a tőkekiadásokban (*CAPEX*), amelyek révén a hálózatot megosztó mobilszolgáltatók motiváltak lehetnek jobb hálózat fenntartására, illetve kiépítésére. A kérdés összefoglalóan tehát az, hogy a *status quo*, a hálózatmegosztás vagy a fúzió esetében magasabb a beruházási szint, illetve a fogyasztói jólét.

Motta–Tarantino [2016] készítette el az első elméleti tanulmányt, amely összehasonlítja az innovációt és a fogyasztói többletet a fenti három forgatókönyv tekintetében. A modell eredményei szerint amennyiben a konszolidációból adódó szinergiák gyengék, akkor mind a hálózatmegosztás, mind a fúzió alacsonyabb piaci beruházási szinthez vezet – közülük is a hálózatmegosztás marad alul – a *status quo*hoz képest. Ezért a fogyasztói többlet – és a teljes többlet is – akkor a legnagyobb, ha a vállalatok teljesen függetlenek, ezt követi az összefonódás és végül a hálózatmegosztás.

Az eredmények azonban megváltoznak, ha a felek együttműködése következtében erős szinergiák alakulnak ki. A beruházások szempontjából úgy tűnik, a fúzió végez az első helyen, azt pedig a hálózatmegosztás, majd a *status quo* követi. A fogyasztókra gyakorolt hatás tekintetében azonban a hálózatmegosztás eredményezi a legnagyobb fogyasztói többletet, majd a *status quo* és a fúzió. *Motta–Tarantino* [2016]

az összefonódások tekintetében ez alapján arra következtet, hogy az egyesülő feleknek a hatékonysági érvelésük során elengedhetetlen bebizonyítaniuk, hogy azok nem érhetők el hálózatmegosztáson keresztül.

Konklúzió a statikus és dinamikus hatékonysági érvekről

A vizsgált kérdés egyrészt, hogy a hálózatmegosztási megállapodásokkal elérhető-e ugyanazok a hatékonysági előnyök, mint a fúzióval, miközben a versenytorzító hatásuk jelentősen csekélyebb. Másrészt, hogy ellensúlyozhatják-e az összeolvadásból, illetve a hálózatmegosztási megállapodásból adódó hatékonysági előnyök azok negatív hatásait.

Ennek elemzésére bemutatásra került a két fő hatékonysági érv, amelyeket a felek mind a fúzió, mind a hálózatmegosztási megállapodások védelmére felhoznak: a költségmegtakarítás, méretgazdaságosság és technikai előnyök (statikus), valamint a magasabb beruházási szint (dinamikus). A statikus hatékonysági érvek tekintetében a bizonyítékok konzisztensek: a hálózatmegosztási megállapodásokkal jelentős előnyök érhetők el. Ennek két következménye, hogy a fúziók során a felek ezen előnyökre vonatkozó érvei feltehetően nem elegendők a fúzió indoklására, hisz azok kevésbé versenytorzító módon, a megállapodások révén is elérhetők. A másik, hogy a hálózatmegosztási megállapodások vizsgálatára indult eljárások tekintetében ezen érvek fontos szerepet játszhatnak az egyedi mentesülés vizsgálatakor, ellensúlyozhatják a negatív hatásokat, és ezzel indokolhatják a megállapodást.

Ami a dinamikus hatékonysági érveket illeti – az elmélet alapján –, amennyiben a szinergiák jelentősek, az összefonódás magasabb beruházási szinthez vezethet, mint a hálózatmegosztás, utolsó helyen pedig a *status quo* végez. Ennek fényében egyrészt a hálózatmegosztási megállapodások esetében is fontosak lehetnek az ilyen típusú érvek – hiszen a költségek csökkentésével és a kedvezőbb tőkehozamnak köszönhetően nőhetnek a hálózati beruházások –, ám ami jelentősebb következtetés, hogy a fuzionáló feleknek hatékonysági érvelésüket elsősorban a dinamikus hatékonysági előnyökre kellene összpontosítaniuk, megmutatva azt, hogy ezek nem érhetők el hálózatmegosztással. Ezek ugyanis azok az előnyök, amelyek indokolhatják a mobiltávközlési piacon a tranzakciókat a versenyellenes hatások ellensúlyozásával.

A következőkben az esetjogot áttekintve megvizsgáljuk egyrészt, hogy a fuzionáló felek követik-e ezt a stratégiát. Ehhez három, a mobiltávközlésben jelentős szerepet játszó fúziót elemzünk, amelyekből a dinamikus hatékonysági érvekre vonatkozó bizottsági megközelítés is megfigyelhető. Az esetjogi összefoglaló második részében áttekintjük az európai hálózatmegosztási megállapodásokkal kapcsolatos eljárások egy részét annak vizsgálatára, hogy milyen körülmények között ellensúlyozhatják a hatékonysági előnyök a megállapodások negatív hatásait. Ezzel kapcsolatban kifejítjük az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (*Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC*) álláspontját is.

A FÚZIÓVAL ÉS A HÁLÓZATMEGOSZTÁSSAL JELENTKEZŐ HATÉKONYSÁGI ELŐNYÖK ÉRTÉKELÉSE AZ ESETJOGBAN

Fúziókontroll

TELEFÓNICA–E-PLUS FÚZIÓ, NÉMETORSZÁG (EC [2014a])

A Telefónica Germany 2013-ban adta be fúziós kérelmét az E-Plus német szolgáltató felvásárlására, a tranzakciót a Bizottság 2014-ben engedélyezte kötelezettségvállalás elfogadásával. A Bizottság aggályosnak találta, hogy a tranzakcióval megszűnik a két közeli versenytárs által egymásra gyakorolt versenynyomás, amely továbbá a virtuális mobilszolgáltatók (*Mobile Virtual Network Operator, MVNO*) versenyhelyzetét is gyengítené a fogyasztók kárára. Az elfogadott kötelezettségvállalások a Bizottság álláspontja alapján új versenytársak piacra lépésének elősegítésével és a meglévő versenytársak helyzetének megerősítésével orvosolják a versenyaggályokat.¹⁷

A tranzakció hatékonysági előnyeinek vizsgálatakor – mivel a német piacon akoriban nem voltak hálózatmegosztási megállapodások – a Bizottság azt elemezte, hogy egy ilyen megállapodás alternatívája lehet-e a fúzióknak.

A Telefónica hatékonysági érvelése kereslet és kínálat oldali előnyökre csoportosítható. Álláspontja szerint egyrészt a tranzakció többletkapacitást és lefedettséget biztosít, amellyel javulna az összefonódással létrejött vállalkozás 2G, 3G és 4G technológiáin nyújtott szolgáltatásainak minősége. A kínálati oldalról a Telefónica azt állította, hogy a 4G-technológia közös bevezetése csökkentené a költségeket ahhoz a forgatókönyvhöz képest, amelyben a feleknek párhuzamosan kell kiépíteniük és üzemeltetniük az új technológiát. A felek 2G és 3G hálózatának konszolidációja – véleményük szerint – szintén jelentős megtakarításokat eredményez. A Telefónica azt állította, hogy az említett hatékonyságnövekedés fúzióspecifikus, és ezeket egy esetleges hálózatmegosztási megállapodás nem képes azonos mértékben elérni.

A felek tehát nem érvelnek a konszolidációból származó dinamikus hatékonyságnövekedés, a beruházások növekedése mellett, helyette főként a költségmegtakarításokra koncentrálnak. A Bizottság azonban a 2G és a 3G konszolidációját illetően azt találta, hogy a hálózatok megosztásával elérhető megtakarítások azonosak lennének. A 4G hálózattal kapcsolatban a Bizottság rámutatott arra, hogy a javasolt tranzakcióból származó költségmegtakarítások nagy része szintén elérhető az összes technológiát magában foglaló hálózatmegosztással. A keresleti oldalra vonatkozóan a Bizottság álláspontja alapján a 2G/3G/4G hálózatmegosztási megállapodás

¹⁷ Először is, a Telefónica vállalta, hogy eladja az összefonódással létrejövő vállalat hálózati kapacitásának 30 százalékát egy vagy több (legfeljebb három) német MVNO részére, amellyel biztosítja, hogy új versenytárs lépjen be a piacra, vagy bővüljön a piacon. Másodsor, a Telefónica vállalta, hogy felajánl spektrumot és bizonyos hálózati eszközöket akár egy új MNO-belépőnek, akár az előbb említett hálózati kapacitásból részesülő MVNO-(k)nak. Harmadszor, a Telefónica vállalta, hogy kiterjeszti az MVNO-kkal és a szolgáltatókkal fennálló nagykereskedelmi megállapodásait, és a jövőben minden érdekelt szereplő számára 4G nagykereskedelmi szolgáltatásokat kínál.

megközelítőleg ugyanolyan mértékben javítja a hálózat minőségét, mint a javasolt tranzakció.

HUTCHISON–TELEFÓNICA FÚZIÓ, ÍRORSZÁG (EC [2014b])

A Bizottság számára 2013-ban bejelentettek egy tervezett összefonódást, amely révén a Hutchison vállalkozás ellenőrzést szerez a Telefónica Ireland felett, írországi részvényeinek megvásárlásával. A Bizottság engedélyezte a fúziót a Hutchison által benyújtott kötelezettségvállalási csomag¹⁸ elfogadásával, amely – hasonlóan a német ügyhöz – új versenytárs piacra lépését hivatott elősegíteni.

Az ír piacon mind a négy szolgáltató részt vett a hálózatmegosztási megállapodásban a tranzakció vizsgálatakor: hálózatmegosztás volt életben a Telefónica és az Eircom között (Mosaic–megállapodás), valamint a Hutchison és a Vodafone között (Netshare–megállapodás). Ezért a hálózatmegosztási megállapodások fontos szerepet játszottak a Bizottság elemzésében, ugyanakkor másképp, mint a német ügyben, ahol nem volt hasonló együttműködés a piacon. Ebben az esetben a hatékonysági érvek vizsgálatakor az volt a központi kérdés, hogy a fúzió eredményez-e olyan többlet-hatékonyságot, amelyet a meglévő megállapodások nem biztosítanak. Fontos kérdés volt továbbá, hogy mi fog történni ezekkel a megállapodásokkal a tranzakció után.

A Hutchison két fő hatékonysági érve a fúzióval elérhető méretgazdaságossággal és az LTE hatékonyabb kiépítésével kapcsolatos. Az előbbire vonatkozóan a Hutchison számszerűsítette a nettó költségmegtakarítások összegét, miután levonta a Netshare-ből és a Mosaicból adódó várható előnyöket, és emellett érvelt, hogy ezek nem érhetők el hálózatmegosztással. A Bizottság álláspontja szerint ugyanakkor a Netshare- és a Mosaic-megállapodásból származó várható megtakarításokat a felek nem vették teljeskörűen figyelembe. Ezt támasztotta alá az is, hogy a felek belső dokumentumai azt mutatták, hogy a megállapodással elérhető várható megtakarítás – azok végrehajtása esetén – rendkívül jelentős lenne.

Emellett a Bizottságnak komoly aggálya volt, hogy az összefonódással létrejött vállalkozás megszüntetné vagy akadályozná az Eircommal kötött Mosaic-megállapodást, mivel a tranzakciót követően a Telefónicának a megállapodásból származó haszna jelentősen csökkenne. Mindezek fényében a fúzió a Bizottság elemzése szerint nem eredményezne nagyobb költségmegtakarítást a két érvényben lévő hálózatmegosztási megállapodásnál. Ez továbbra is a felek statikus hatékonysági érveinek elégtelenségét igazolja.

A felek második hatékonysági érve szerint a fúzió jelentősen felgyorsítaná az LTE bevezetését, és magasabb lefedettséget eredményezne, mivel Írország vidéki

¹⁸ Először is, a vállalás két MVNO rövid távú belépését biztosítja a piacra (hasonlóan a német ügyhöz, kapacitás eladásával), azzal a lehetőséggel, hogy egyikük később teljes spektrum megszerzésével mobilhálózati szolgáltatóvá váljon. A második kötelezettségvállalási csomag célja az Eircom versenyképességének biztosítása azáltal, hogy a Hutchison vállalta a hálózatmegosztási megállapodás kedvezőbb feltételek melletti fenntartását.

területeinek önálló teljes lefedése meglehetősen költséges, és a Telefónica írországi hálózatépítésbe való beruházását akadályozzák a Telefónica-csoport általi finanszírozási korlátozások. A Bizottság álláspontja szerint azonban nem életszerű, hogy a Telefónica alááná üzleti érdekeit Írorszáiban azáltal, hogy nem fektet be LTE-be, és így arra a következtetésre jutott, hogy a fúzió hiányában hasonló 4G hálózat kerülne kiépítésre. A Hutchison tehát hiába számszerűsítette a dinamikus hatékonysági előnyből fakadó fogyasztói többletet, a Bizottság azt jelentős mértékben figyelmen kívül hagyta, arra hivatkozva, hogy nem igazolható és/vagy nem fúzióspecifikusak.

HUTCHISON–TELEFÓNICA (O2) FÚZIÓ, EGYESÜLT KIRÁLYSÁG (EC [2016])

A felek 2015 szeptemberében adták be összeolvadási kérelmüket a Bizottsághoz, 2016 májusában azonban a Bizottság blokkolta a tranzakciót, az áremelkedéssel és az innováció csökkenésével kapcsolatos aggályai miatt.

A Bizottság döntésében felhívta a figyelmet arra, hogy a jelen tranzakció eltér a korábbi négyből háromba fúzióktól (és így a német és ír összeolvadásoktól), tekintve, hogy az Egyesült Királyság piacán széles körű hálózatmegosztási megállapodások vannak érvényben. A fúzióval létrejövő vállalkozásnak mind a két fennmaradó versenytárral (EE és a Vodafone) lenne megállapodása, így a fúzió az Egyesült Királyság teljes mobilinfrastruktúrájára hatással lenne. A Bizottság egyik fő aggálya – a fúzió árhatásain túl – a beruházások szintjének csökkenéséhez kapcsolódott.

A Bizottság elemzése szerint az összefonódással az új vállalkozás teljes képet kapna a fennmaradó versenytársak hálózatépítési terveiről, valamint a hálózatmegosztás tervezett – a Bizottságnak bemutatott – végrehajtása által emelheti a versenytársak hálózattal kapcsolatos fenntartási és beruházási költségeit, ezzel gyengítve az EE és a Vodafone versenyképességét. Így a versenytársak által gyakorolt gyengülő versenynyomás – a piaci szintű beruházások csökkenésével – akadályozná az Egyesült Királyságban a mobilinfrastruktúra jövőbeli fejlődését, és így például a következő generációs technológia (5G) bevezetését.

A felek hatékonysági érvei egyrészt a technikai hatékonyságból származó kapacitásnövekedéshez, hálózati minőségjavuláshoz és hálózati sebességnövekedéshez, valamint a költségmegtakarításokból adódó alacsonyabb árakhoz kötődtek. Ezenkívül a felek szerint a tranzakció általi méretgazdaságosság és az állandó költségmegtakarítás növelné az összefonódással létrejött vállalat képességét és ösztönözöttségét a jövőbeli beruházásokra. A felek hivatkoztak a fent bemutatott *Genakos és szerzőtársai* [2015] tanulmányra, amely megmutatta, hogy a szolgáltatónkénti beruházási szint a konszolidációval nő. A piaci beruházási szintre ugyan a konszolidációnak az elemzés szerint nincs szignifikáns hatása, ugyanakkor a felek szerint a befektetéseket optimálisabban költenék el, tekintve, hogy ugyanazon állandó költségeket nem kellene megduplázni.

A Bizottság álláspontja szerint a technikai hatékonyságból származó előnyök nem igazolhatóak és nem fúzióspecifikusak (mivel elérhetőek a *status quóban*, valamint spektrummegosztás esetén is, amelyek mindegyike kevésbé torzítja a versenyt).

A növekvő beruházási szintre vonatkozó érvek a Bizottság álláspontja szerint nem ellenőrizhetők és nem fúzióspecifikusak, mivel a felek nem dokumentálták kellő részletességgel a bizonyítékokat, valamint a várható állandó költségmegtakarítás mértékének becslésére használt feltevéseket és számításokat. Mindezekről eltekintve, a Bizottság szerint a hatékonysági előnyök amúgy sem lennének érzékelhetők a fogyasztók számára, mivel az állandó költségmegtakarítások nem csökkentenék az árakat.

AZ ESETJOGBÓL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A statikus hatékonysági érveket tekintve az irodalom és a joggyakorlat következetesen azt találja, hogy a fúzióval elérhető előnyök jelentős mértékben megvalósíthatók hálózatmegosztáson keresztül, mivel azok lehetővé teszik a felek számára a hálózatok optimális kihasználását és a méretgazdaságosságból fakadó előnyök kiaknázását. Ha a piacon már érvényben vannak ilyen megállapodások, akkor a Bizottság az alternatívát ezek kiterjesztésében látja. Előfordulhat ugyanakkor, hogy a létező komplex megállapodások kiterjesztése nem lehetséges, vagy nem elegendő a fúzióval realizálható előnyök eléréséhez, így elméletben a fúzió többlethatékonysághoz vezethet. Komplex hálózatmegosztások esetében ugyanakkor a Bizottság részéről – ahogy az Egyesült Királyságban – felmerülhet a tranzakcióval létrejött vállalat ezen megállapodásokat megszüntető vagy akadályozó magatartására vonatkozó kérelmélet, amelyet nem valószínű, hogy a többlethatékonysági előnyök ellensúlyozni képesek. Fontos megjegyezni azt is, hogy nem egyértelmű, hogy a negatív hatások ellensúlyozására hivatott állandó költségmegtakarítás – a fentiekben kifejtettek alapján – milyen mechanizmus révén vezetne az árak csökkentéséhez.

Ami a dinamikus hatékonysági érveket illeti – az elmélet alapján – amennyiben a szinergiák jelentősek, az összefonódás magasabb beruházási szinthez vezethet, mint a hálózatmegosztás, utolsó helyen pedig a *status quo* végez. A tranzakcióval elérhető szinergiák valószínűsíthetően az első esetben, a német piacon lehettek jelentősek, tekintve, hogy akkoriban a piacon nem volt érvényben egy hálózatmegosztási megállapodás sem, a felek azonban nem érveltek a konszolidációból származó dinamikus hatékonyságnövekedés – a beruházások növekedése – mellett, helyette főként olyan költségmegtakarításokra koncentráltak, amelyek a Bizottság szerint nem voltak fúzióspecifikusak. A másik két esetben a fúzióval elérhető szinergiák a piac szerkezetéből adódóan feltehetően kevésbé voltak jelentősek, ugyanakkor a felek érveinek egy része a magasabb beruházási szinthez kapcsolódott, ezt alátámasztandó, hivatkoztak a bemutatott *Genakos és szerzőtársai* [2015]-re. Ezeket a potenciális előnyöket ugyanakkor a Bizottság elutasította, nagy hangsúlyt helyezve arra az érve, hogy azok nem igazolhatók. Az említett tanulmányt a Bizottság a Hutchison–O2 UK döntésében külön függelékben vizsgálta, és kifejtette, hogy a tanulmány megállapítása, miszerint a szolgáltatók számának négyről háromra történő csökkenése a piaci beruházási szintre nincs szignifikáns hatással, nem feltétlenül jelenti azt, hogy a befektetéseket az előfizetők szempontjából „jobban költik

el” a koncentráltabb piacokon. A Bizottság azonban nem vizsgálja, hogy hogyan változik meg a piac beruházási szerkezete a tranzakció után, és empirikus elemzés sem készült a befektetés egyes piaci megoszlásainak hatásáról.

A Bizottság az utóbbi időben sok kritikát kapott, amiért döntéseiben még akkor sem helyez több súlyt a dinamikus hatékonysági érvekre, amikor az adott piacon nagy szerepet játszanak a hosszú távú megfontolások. A Bizottság vonakodó hozzáállása magyarázható egyrészt azzal, hogy még mindig kevés az elméleti modellekből és empirikus elemzésekből származó konzisztens eredmény a fúzió hatásairól a beruházásokra. Másrészt, ezek a jövőben realizálódó hatékonysági előnyök természetüknél fogva nehezen számszerűsíthetők és igazolhatók, hiszen jelentős bizonytalanság övezi őket. Mindezek fényében a felek sem tűnnek ösztönzöttnek arra, hogy dinamikus hatékonysági érveket hozzanak, vagy azokat robusztusan mutassák be, bár az utóbbi esetben a felek lehetőségei nagyban függenek az érveket övező bizonytalanságok mértékétől.

A hálózatmegosztási megállapodások vizsgálatára induló eljárások

Számos tagállami nemzeti versenyhatóság vizsgált 2012 és 2017 között mobiltávközlési piacon érvényben lévő hálózatmegosztási megállapodást, valamint több verseny- és szabályozó hatóság iránymutatást adott ki ezen gyakorlatokra vonatkozóan. A következőkben rövid áttekintést nyújtunk az eddig lezárt ügyekről, valamint a Bizottság által folytatott cseh eljárásról, amelyben a Bizottság 2019 augusztusában küldte ki a felek számára az előzetes álláspontot. A fejezet a francia versenyhatóság iránymutatásának és az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (*Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC*) álláspontjának ismertetésével zárul.¹⁹

A DÁN ÜGY (*DCC* [2012])

A dán négy szereplős piacon a kiskereskedelmi piaci részesedés szerinti második és harmadik legnagyobb szolgáltató, a Telenor és a Telia Denmark közös vállalkozást hozott létre, amely által együttesen birtokolják, irányítják, és fejlesztik a RAN-infrastruktúrájukat valamennyi mobiltechnológia esetében (2G, 3G, LTE). Az aktív megosztási megállapodás magában foglalja a fizikai RAN-infrastruktúra, valamint a frekvencia-erőforrások megosztását, azonban nem terjed ki a maghálózatra.

A felek kötelezettségvállalást nyújtottak be a dán versenyhatóság (*Danish Competition and Consumer Authority, DCC*) hatályaából öt kiküszöbölésére. A DCC ha-

¹⁹ A BEREC elősegíti az uniós szabályozás következetes végrehajtását annak érdekében, hogy az elektronikus hírközlés egységes piaca megfelelően működjön. A BEREC az úgynevezett szabályozók tanácsából áll, amelyet az egyes EU-országok nemzeti szabályozóinak vezetői alkotnak (www.europa.eu).

todik, fő aggálya, hogy a megállapodás csökkenti a versenyt a mobilkiskereskedelmi piacon olyan jelentős paraméterek esetében, mint a lefedettség mértéke vagy új hálózati technológia bevezetése és kiépítése. Ennek tekintetében azonban a DCC megállapította, hogy a felek hatékonysági érvei a beadott bizonyítékok alapján teljesítik az EUMSZ. 101. cikkének 3. bekezdésében és a dán versenyjogi törvény megfelelő cikkében meghatározott feltételeket. A hálózatmegosztás révén ugyanis jobb és hatékonyabb hálózaton tudja továbbra is függetlenül nyújtani szolgáltatásait mind a Telia, mind a Telenor. Ez az előfizetők számára a jobb lefedettségben és az egyes technológiák jobb képességei révén is érzékelhető lesz.

A FINN ÜGY (FCCA [2015])

Finnországban a három szereplőből a részesedések szempontjából második és harmadik legnagyobb szolgáltató (DNA és TeliaSonera) közös vállalkozást hozott létre. Az együttműködés magában foglalja az aktív hálózat megosztását spektrum nélkül a 2G és 3G technológiákban, valamint spektrummegosztással a 4G-ben. Az együttműködés csak a vidéki térségekre terjed ki, így a népesség csupán 15 százalékát érinti (Finnország területének 50 százalékát).

A finn versenyhatóság által azonosított fő lehetséges versenyjogi aggodalmak szerint egyrészt a megállapodás révén a minőségi paraméterek – a lefedettség, sebesség és egyéb tulajdonságok – esetében a felek differenciáló képességének csökkenésével enyhülne a közöttük zajló verseny. Másrészt, a finn versenyhatóság álláspontja szerint csökkenne a felek ösztönzöttsége a hálózatba történő befektetésre, valamint az üzleti szempontból érzékeny információk cseréje megkönnyítheti az összejátszást a piacon.

Ezen aggályok kezelése érdekében a finn versenyhatóság a felek által javasolt kötelezettségvállalások²⁰ teljesítésére kötelezte a DNA-t és a TeliaSonerat. A versenyhatóság továbbá kiemelte, hogy az együttműködés a költségmegtakarítások mellett gyorsabb és hatékonyabb hálózatot fog biztosítani a kelet- és észak-finnországi előfizetők számára, az előnyök realizálásához azonban a kötelezettségvállalás által továbbra is biztosított erős versenyre van szükség a felek között.

Ahogy a későbbiekben bemutatott BEREK-állásfoglalás is kifejti, az infrastruktúrán alapuló verseny lehetősége – amely nagyban függ az érintett területek jellemzőitől – fontos kérdés a hálózatmegosztás hatásainak vizsgálatában. A ritkán lakott területeken ugyanis a saját hálózatfejlesztésnek jelentős költségei lehetnek, amelyre a szolgáltatók nem biztos, hogy ösztönöztek. Ebben az esetben a hálózatmegosztás

²⁰ A finn versenyhatóság a következő kötelezettségvállalásokat fogadta el: 1. a felek korlátozzák az egymás közötti információáramlást, 2. mindkét félnek saját egyoldalú hálózati és üzleti terve lesz, valamint joga van új funkciók bevezetésére és további kapacitás hozzáadására a közös hálózatban, 3. a felek a virtuális mobilszolgáltatóknak, az MVNO-knak hozzáférést biztosítanak az összes nagykereskedelmi szolgáltatáshoz a jelenlegihez hasonló feltételekkel, valamint 4. a felek nem távolítják el az együttműködésük miatt feleslegessé vált telephelyeket, hanem azokat piaci feltételekkel kiadják versenytársaik számára.

jelentős előnyökkel járhat, egyes esetekben akár növelheti is a területen kiépített, adott technológiájú infrastruktúrák számát.

A SPANYOL ÜGY (CNMC [2015])

A spanyol versenyhatóság (CNMC) a négy szereplős spanyol piacon több, a Telefónica és a Yoigo (első és negyedik legnagyobb szolgáltató) között fennálló megállapodást is vizsgált. Egyrészt a kölcsönös nemzeti barangolási megállapodások értelmében a Yoigo használhatja a Telefónica 2G, 3G és 4G mobilhálózatát, a Telefónica pedig hozzáférhet a Yoigo 4G hálózatához. A CNMC álláspontja szerint az utóbbi együttműködés korlátozza a felek differenciálási képességét a lefedettség és a hálózatminőség tekintetében, ezzel korlátozva a versenyt a felek között, valamint csökkenti a felek ösztönözöttségét arra, hogy saját hálózatuk fejlesztésébe fektessenek. A CNMC nem fogadta el a felek azon területekre vonatkozó hatékonysági érveit, ahol mindkét szolgáltató kiépítette vagy potenciálisan kiépítheti saját hálózatát.

A felek között fennálló passzív hálózatmegosztás tekintetében a CNMC eljárása során azt találta, hogy a megállapodás a hatékonysági előnyökre tekintettel mentesül az EUMSZ. 101. cikk 3. bekezdése alapján.

A CSEH ÜGY (EC [2019])

A Bizottság által vizsgált ügyben a cseh piac két legnagyobb szereplője, a T-Mobile és az O2/CETIN működik együtt. A hálózatmegosztás kiterjed valamennyi technológiára (2G, 3G, 4G), nem foglal azonban magában spektrummegosztást, és Prága és Brno kivételével az ország egészére vonatkozik, ami a lakosság 85 százalékát jelenti.

A Bizottság az ügy vizsgálata során figyelembe vett számos, a cseh piac szerkezetéből adódó körülményt, mint például, hogy a piac erősen koncentrált három piaci szereplővel, a felek hálózatai pedig megközelítőleg az előfizetők háromnegyedét szolgálja ki. Ez utóbbi fontos különbség a cseh és az előbbieken bemutatott finn megállapodás között, amely a ritkán lakott területekre korlátozódott és így Finnország népességének csupán 15%-át érintette. Ebben az ügyben nehezebb látni például azt, hogy a T-Mobile és az O2 a megállapodás nélkül miért ne lennének ösztönözöttek a beruházásra, amennyiben piaci érdekük az üzlet előmozdítása.

A Bizottság 2019 augusztusában kiadott, előzetes álláspontjában arra jutott, hogy a hálózatmegosztási megállapodás korlátozza a versenyt, és ezáltal korlátozza az innovációt. A Bizottság álláspontja szerint ebben az esetben a nagyobb hatékonyság és a jobb szolgáltatásminőség elérése helyett a hálózatmegosztás valószínűsíthetően megszünteti a két mobilszolgáltató ösztönözöttségét hálózataik és szolgáltatásaik fejlesztésére, amiből egyértelműen az látszik, hogy a Bizottság elutasított bármiféle olyan hatékonysági érvet, amelyet a felek esetlegesen felhoztak.

ÁLLÁSFOGLALÁSOK A HÁLÓZATMEGOSZTÁSOK HATÁSÁIRÓL

A francia versenyhatóság 2013-ban iránymutatást adott ki azokról a feltételekről, amelyek teljesülése esetén a szolgáltatók közötti hálózatmegosztás engedélyezhe-

tő lehet (*Autorité de la concurrence* [2013]). Véleménye kialakításakor szem előtt tartotta az infrastruktúraalapú verseny fontosságát, amely ösztönzi az innovációt és a termékdifferenciálást, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az új technológiák bevezetése jelentős beruházásokat igényel, és a költségek megosztása lehetővé teszi ezek gyorsabb bevezetését és a nagyobb lefedettség elérését. Megjegyzi, hogy a megosztás alternatívája, a fúzió nem támogatandó tekintve, hogy a francia piac jelentősen koncentrált.

A francia versenyhatóság úgy véli, hogy a hálózatmegosztási megállapodások hatását a versenyre három fő kritérium alapján kell értékelni. A legfontosabb az együttműködés jellege, azaz passzív, aktív vagy spektrummegosztás, az utóbbit a versenyhatóság különösen korlátozónak tartja a felek differenciálási képességére. A második a megosztásban részt vevő szolgáltatók által közösen megszerzett piaci erő, valamint a megállapodásból kimaradó versenytársak ellensúlyozó képessége. Utolsóként a versenyhatóság a megállapodás hatálya alá tartozó területek jellemzőit említi, különös tekintettel népsűrűségükre, a költségmegtakarítás ugyanis kevésbé valószínű a sűrűn lakott városi területeken.

A BEREC által kiadott közös állásfoglalás a nemzeti szabályozó hatóságok számára ad iránymutatást azokról a kritériumokról, amelyek figyelembe veendőek a mobilhálózat-megosztási megállapodások értékelésekor. A BEREC számos olyan paramétert azonosított, amelyek relevánsak a versenyre gyakorolt hatás, valamint a felek által benyújtott hatékonysági érvek értékelésében, és így a versenyhatóságok szempontjából is hasznos útmutatást nyújt az állásfoglalás. Ilyen tényezők a piaci részesedés, a megosztásban részt vevő piaci szereplők száma, az érintett technológiák, valamint a megosztás földrajzi kiterjedése és időtartama.

A BEREC álláspontja szerint az infrastruktúra integrációjának mélységétől függően a megosztás hatásai eltérők. A passzív megosztás hatása a versenyre és a piacra csekély, míg az aktív megosztás jelentősen csökkentheti az infrastruktúraalapú versenyt, a szolgáltatók ösztönözöttségét az infrastruktúra fejlesztésére. Az infrastruktúraalapú verseny lehetősége azonban nagyban függ az érintett területek jellemzőitől, annak ösztönzése/megvédése a magas népsűrűségű területeken kiemelkedő jelentőségű, mivel az ösztönzi a beruházásokat, az innovációt és a hatékony versenyt. Ezzel szemben a ritkán lakott területeken a saját infrastruktúra kiépítésének jelentős költségei lehetnek, míg a hálózatmegosztás lehetővé teszi ezek csökkentését az előfizetők számára érzékelhető hatékonysági előnyökhöz vezetve.

Általánosságban tehát a BEREC álláspontja szerint a passzív infrastruktúra megosztását ösztönözni kellene, mivel a versenyre gyakorolt torzító hatás a legtöbb esetben csekély, viszont jelentős hatékonysági előnyökkel jár (költségmegtakarítás, gyorsabb kiépítés, nagyobb lefedettség). Az aktív hálózatmegosztási megállapodások esetében az együttműködés hatása nagyban függ a terület jellemzőitől és így az infrastruktúraalapú verseny megvalósíthatóságától. Mindenesetre ezek az együttműködések nagyobb hatással vannak a piacra, az előnyök és hátrányok alakulása esetfüggő. A leginkább aggályosabb, a nemzeti roaminggal kapcsolatos megállapodások

a BEREC szerint jelentősen csökkenthetik a beruházási ösztönzőket, így azok tartós fennállása esetén a megállapodást adott területekre kell korlátozni, például ahol az infrastruktúraalapú verseny nem reális lehetőség.

AZ ESETJOGBÓL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A hálózatmegosztási megállapodásokról általánosságban elmondható, hogy minél kiterjedtebb együttműködési formát választanak a felek, a piacra gyakorolt negatív hatás annál jelentősebb, ugyanakkor a megosztással elért hatékonysági előnyök is növekednek az eszközök integrációjának mélységével, így az aktív hálózatmegosztások esetében fontos szerepet kap a hatékonysági érvek értékelése. Ezek az érvek kevésbé a dinamikus, inkább a statikus – költségmentakarításhoz kapcsolódó – érvek köré összpontosulnak, és a versenyhatóságok jellemzően alaposan elemzik azokat. Aktív hálózatmegosztás esetén az előnyök nagyobb valószínűséggel ellensúlyozzák a megállapodás esetleges negatív hatásait azokon a – jellemzően gyéren lakott – területeken, ahol a status quo-ban a párhuzamos infrastruktúra kialakítása költséges, és így az együttműködés nélkül a felek kisebb lefedettséget és kapacitást érnének el.

KONKLÚZIÓ ÉS KITEKINTÉS

A tanulmány azt a kérdést vizsgálta, hogy az integrációból fakadó hatékonysági előnyök ellensúlyozhatják-e a fúzióval, illetve a hálózatmegosztással enyhülő verseny által okozott negatív hatásokat. A fentiek alapján úgy tűnik, a statikus hatékonysági előnyökkel kapcsolatos érvek – mivel azok jellemzően hálózatmegosztással is elérhetők, valamint kérdéses, hogy egy részük milyen mechanizmus révén vezetne fogyasztói előnyhöz – nem szerepelnek jól a fúziós ügyekben, ugyanakkor az együttműködések vizsgálatára indult eljárásokban már annál nagyobb szerepük van az esetleges negatív hatások ellensúlyozásában. Ezzel ellentétben a fúziók során felhozott dinamikus hatékonysági érvek nagyobb eséllyel indokolhatják az összeolvadást, viszont általában nagyfokú bizonytalanság jellemzi őket, ezért nehezen igazolhatók és számszerűsíthetők. Így ezeket az érveket – ha egyáltalán a felek adnak be erre vonatkozó érvelést – jellemzően a hatóságok figyelmen kívül hagyják.

A Bizottság kétkedése a hatékonysági érvek kapcsán összességében indokolt, hiszen az iparág sajátosságai miatt a fúzióknak jelentős a várható árnövelő hatásuk, a hatékonysági előnyök realizálása pedig bizonytalan. Ennek fényében ugyanakkor a Bizottság valamelyest ellentmondó üzeneteket küld a piac számára éppen egy olyan környezetben, amelyben a konszolidációs kísérletek és a hálózat különböző mértékű megosztásáról szóló megállapodások – az 5G bevezetésével – egyre fontosabbá válnak. Míg az Egyesült Királyságban 2016-ban megtiltott fúziótól eltekintve viszonylag megengedő volt a bejelentett összeolvadások kapcsán (például a német, ír, és olasz piacokon), addig úgy tűnik, most keményen fellép a cseh hálózatmegosztási megállapodással szemben.

A cseh T-Mobile vezérigazgatója, José Perdomo Lorenzo szerint a cseh ügy destabilizálhatja az 5G beruházásokat, amely kulcsfontosságú minden európai távközlési szolgáltató számára (Aranze [2019]). A előzetes bizottsági álláspont ugyanakkor valószínűleg csupán azt jelzi a piacnak – ahogy a BEREC is kifejtette álláspontjában –, hogy a hálózatmegosztás csak bizonyos piaci környezetben vezethet hatékonyabb piaci kimenetekhez, más esetekben az infrastruktúraalapú verseny védelme élvez prioritást.

Továbbá azért is nehéz az eddigi esetjog alapján következtetéseket levonni az 5G-t érintő együttműködések hatásairól, mivel alapvetően új technológiáról van szó, így jelenleg az sem teljesen látszik, hogy milyen technikai és egyéb feltételek mellett jönnek majd létre a hálózatmegosztások. Mindenesetre az elmondható, hogy ha a szolgáltatók célja az együttműködésből fakadó hatékonysági előnyök realizálása, akkor egy esetleges fúziónál a hálózatmegosztás mindaddig nagyobb eséllyel megy át a Bizottság és az európai versenyhatóságok rostáján, amíg nem merülnek fel újabb bizonyítékok az összeolvadás innovációt ösztönző hatásairól.

IRODALOM

- AGHION, P.–BLOOM, N.–BLUNDELL, R.–GRITH, R.–HOWITT, P. [2005]: Competition and Innovation in an Inverted-U Relationship. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120. No. 2. 701–728. o.
- ARANZE, J. [2019]: EU sees problem in T-Mobile and O2 cooperation. *Global Competition Review (GCR)*, augusztus 7. <https://globalcompetitionreview.com/article/1196083/eu-sees-problem-in-t-mobile-and-o2-cooperation>.
- ARROW, K. [1962/1979] A gazdasági jólét és a feltalálást szolgáló erőforrások elosztása. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest*, 283–297. o. Angolul *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*. Megjelent: *NBER* (szerk.) *The Rate and Direction of Inventive Activity Economic and Social Factors*. Princeton University Press, Princeton, 609–625. o.
- AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE [2013]: The Autorité de la concurrence sets out Conditions for Network Sharing in Mobile Telephony Sector and considers Impact on Competition of national Roaming Arrangements between MNOs. https://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/02_2013/fr_net.pdf.
- BEREC [2019]: Common position on infrastructure sharing. BoR (19) 110. https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/8605-berec-common-position-on-infrastructure-sharing.
- CNMC [2015]: La CNMC sanciona con 6,3 millones de euros a Telefónica y Yoigo. (S/0490/13 ACUERDOS TELEFONICA/YOIGO) július 16. <https://www.cnmc.es/2015-07-21-la-cnmc-sanciona-con-63-millones-de-euros-telefonica-y-yoigo-274766>.
- DCC [2012]: Radio Access Network sharing agreement between Telia Denmark A/S and Telenor A/S Danish Competition and Consumer Authority, február 29. <https://www.en.kfst.dk/nyheder/kfst/english/decisions/20120229-radio-access-network-sharing-agreement-between-telia-denmark-and-telenor/>

- EB [2004]: Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről (2004/C 31/03). Hivatalos Lap C 031, február 5. 5–18. o. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=HU)
- EB [2011]: A Bizottság közleménye. Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról. Hivatalos Lap, C 11/1. január 14. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XC0114\(04\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XC0114(04)&from=HU).
- EC [2004b]: Commission decision of 28.5.2014 addressed to Hutchison 3G UK Holdings Limited and Hutchison 3G Ireland Holdings Limited declaring a concentration to be compatible with the internal market and the EEA agreement (Case M.6992: HUTCHISON 3G UK/TELEFONICA IRELAND) C(2014) 3561 final, European Commission, Brüsszel, https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6992_20140528_20600_4004267_EN.pdf.
- EC [2014a]: Commission decision of 2.7.2014 addressed to Telefónica Deutschland Holding AG declaring a concentration to be compatible with the internal market and the EEA agreement (Case M.7018: TELEFÓNICA DEUTSCHLAND/E-PLUS) C(2014) 4443 final, European Commission, Brüsszel, július 7. https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7018_6053_3.pdf.
- EC [2016]: Commission decision of 11.5.2016 declaring a concentration to be incompatible with the internal market (Case M.7612: HUTCHISON 3G UK/TELEFONICA UK). C(2016) 2796 final, European Commission, Brüsszel, május 5. https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7612_6555_3.pdf
- EC [2019]: Antitrust Commission sends Statement of Objections to O2 CZ, CETIN and T-Mobile CZ for their network sharing agreement. European Commission, Brüsszel. augusztus 7. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5110.
- ESMT [2014]: A price concentration study on European mobile telecom markets: Limitations and insights. ESMT Working Paper, Berlin, https://www.e-ca.com/wp-content/uploads/esmt_working_paper_nitsche-affeldt.pdf
- FCCA [2015]: FCCA's decision ensures consumers benefit from network partnership between DNA and Sonera. Finnish Competition and Consumer Authority, november 5. <https://www.kkv.fi/en/current-issues/press-releases/2015/5.11.2015-fccas-decision-ensures-consumers-benefit-from-network-partnership-between-dna-and-sonera/>
- FRONTIER–GSMA [2014]: European mobile network operator mergers. A regulatory assessment. Frontier Economics–GSM Association, London, https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2014/12/European_mobile_network_operator_mergers-A_regulatory_assessment-WEB_FINAL.pdf.
- GENAKOS, C.–TOMMASO, V.–VERBOVEN, F. [2015]: Evaluating Market Consolidation in Mobile Communications. Centre on Regulation in Europe (CERRE) Brüsszel, https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/150915_CERRE_Mobile_Consolidation_Report_Final.pdf.
- HSBC [2014]: European mobile consolidation is win-win for operators and citizens alike. Supercollider. HSBC Global Research, https://www.orange.com/fr/content/download/38981/1249168/version/2/file/12-20140200_Supercollider_European_mobile_consolidation_HSBC.PDF.
- HSBC [2015]: European telecoms mergers will boost capex, driving prices lower and speeds higher. Supersonic. HSBC Global Research, <https://www.orange.com/fr/content/download/33263/1086075/version/2/file/Supersonic+13.04.15.pdf>

- KSH [2019]: Távközlés, internet, televíziószolgáltatás, 2019. I. negyedév, Statisztikai tükör, 1. o. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/tav/tav1903.pdf>.
- MOTTA, M.–TARANTINO, E. [2016]: The Effect of a Merger on Investments. CEPR Discussion Papers No. 11550. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=11550.
- NMHH [2019a]: Nagy lendületet vett tavaly a 4G-s mobilinternet. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Budapest, február 11. http://nmhh.hu/cikk/201327/NMHH_Nagy_lenduletet_vett_tavaly_a_4Gs_mobilinternet
- NMHH [2019b]: Kitarul a kapu az 5G-s frekvenciák értékesítése előtt. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Budapest, június 17. http://nmhh.hu/cikk/204906/NMHH_kitarul_a_kapu_az_5Gs_frekvenciak_ertekesitese_elott
- OECD [2014]: Wireless Market Structures and Network Sharing. OECD Digital Economy Papers, No. 243. OECD Publishing, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/CISP\(2014\)2/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/CISP(2014)2/FINAL&docLanguage=En).
- SCHUMPETER, J. A. [1942/2010]: Capitalism, Socialism and Democracy. Harper & Brothers, London–New York.
- SHAPIRO, C. [2011]: Competition and Innovation Did Arrow Hit the Bull's Eye? Megjelent: The Rate and Direction of Inventive Activity. NBER, 361–404. o. <https://econpapers.riec.org/bookchap/nbrnberch/12360.htm>

A DISZKONTRÁTA HATÁSA A KÖZPONTI NUKLEÁRIS PÉNZÜGYI ALAPBA TÖRTÉNŐ ERŐMŰVI BEFIZETÉSEKRE

Az atomerőművek leszerelésének és biztonságos tárolásának igen jelentős költségigénye van. A hulladékok kezelésének pénzügyi forrását a legtöbb nukleáris technológiát használó országban valamilyen pénzügyi alap fedezi. Mivel a leszerelés és a biztonságos hulladéktárolás költségei az atomerőművi bezárás után merülnek fel – akár több évtizeden keresztül is –, ezért a diszkontráta mértéke kiemelt jelentőségű. Elemzésünkben egyrészt bemutatjuk, hogy milyen elméleti megközelítések alapján határozhatjuk meg a diszkonttényezőt, ismertetjük a különböző európai országok által használt diszkonttényező meghatározásának módját. A vizsgálat során több megközelítésben számszerűsítjük, hogy a különböző diszkontfaktor értéke milyen hatással lenne a Paksi Atomerőmű Központi Nukleáris Pénzügyi Alapba történő éves befizetéseire.

BEVEZETÉS

A nukleáris technológia alkalmazása során az erőművek működési idején túl kiemelt figyelmet kell fordítani a leszerelést követően felmerülő költségekre, amelyek a nukleáris hulladék hosszú távú biztonságos kezelésével függenek össze. A hulladékok kezelésének pénzügyi forrását a legtöbb nukleáris technológiát használó országban valamilyen pénzügyi alap fedezi. A hosszú jövőbeni időszaki kifizetések fedezetét a nukleáris létesítmények működési időszakában történő befizetések, illetve az alap pénzeszközeinek értéknövekedése hivatott biztosítani. Ahhoz, hogy eldönthető legyen, hogy egy működő atomerőműnek milyen éves befizetéseket kell teljesítenie a távoli jövőben várható kiadások fedezeteként, egy diszkonttényező segítségével összehasonlíthatóvá kell tenni az eltérő időpontú be- és kifizetéseket. Elemzésünk ehhez a témakörhöz kapcsolódóan vizsgálja a diszkontráta meghatározásának jelenlegi hazai és nemzetközi gyakorlatát és más lehetséges módszertanokat.

Tanulmányunkban a diszkontráta meghatározásának elvi és gyakorlati lehetőségeit elemezzük. Megvizsgáljuk a hozamalapú és a társadalmi diszkontráta szerinti elvi módszereket, majd áttekintjük a hazai szabályozási környezetet és jelenlegi gyakorlatot, illetve számos nukleáris technológiát alkalmazó európai ország gyakorlatát. Bemutatjuk a diszkontráta meghatározásának lehetséges gyakorlati megközelítéseit 1. a társadalmi diszkontrátán alapuló, 2. a jegybanki alapkamathoz kötött, valamint 3. a portfólió hozamához kötött számítási módot. Az egyes módszerek előnyeinek

és hátrányainak figyelembevételével jelezzük, hogy az adott módszer használata kapcsán milyen sávban szóródhat a meghatározott diszkontráta, illetve milyen módszertani és szabályozási kihívásoknak kell megfelelni a használat során.

A DISZKONTRÁTA JELENTŐSÉGE A NUKLEÁRIS HULLADÉKKEZELÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ FELADATOKNÁL

A nukleáris hulladékok hosszú távú biztonságos kezelése generációkon átívelő feladat, amelyet a nukleáris technológiát használó országokban erre szakosított szervezetek végeznek. Magyarországon a Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft. (továbbiakban RHK) felelős a hulladékkezeléssel összefüggő feladatok végrehajtásáért. Az RHK folyó feladatainak ellátását a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap (KNPA) pénzügyi forrásai biztosítják. Az Alap biztosítja a nukleáris létesítmények leszereléséhez, illetve a nagy aktivitású hulladékok végleges elhelyezéséhez szükséges költségek fedezetét és a feladatellátással kapcsolatos folyó költségek finanszírozását.

A 1459/2016. (VIII.24.) kormányhatározat¹ elfogadta a kiégett üzemanyag és radioaktív hulladék kezelésére vonatkozó *Nemzeti Program* [2016]-ot. A hulladékkezeléssel kapcsolatos részletes feladattervet az illetékes miniszter által jóváhagyott, évente aktualizált közép- és hosszú távú terv tartalmazza. A költségek fedezetére a Paksi Atomerőműnek tervezett üzemideje során folyamatos befizetéseket kell teljesítenie az Alapba. A nemzeti program az alábbi képlet szerint a nettó jelenértékszámítás segítségével határozza meg a Paksi Atomerőmű éves befizetési kötelezettségének számítási módszertanát:

$$F_0 + \sum_{i=0}^{n-1} \frac{B_i}{(1+d)^i} = \sum_{i=0}^{m-1} \frac{K_i}{(1+d)^i}$$

ahol F_0 a számítás időpontjában a KNPA-ban felhalmozódott összeg, B_i a Paksi Atomerőmű i -edik évi befizetési kötelezettsége, n a befizetés éveinek száma, K_i a KNPA-ból finanszírozott adott évi kifizetés, m a kifizetés éveinek száma, d a diszkonttényező.

A képletből látható, hogy a jelenérték-számítás során a kamattényezőt mind a jövőbeni befizetések, mind a várható kifizetések jelenértékének meghatározása során figyelembe kell venni.

A Paksi Atomerőmű befizetését két változó alakulása befolyásolja: 1. a $\sum K_i$ tényező, amely az egyes K_i tényezők összege, azaz hogy összességében milyen összegű várható kifizetéseket kell teljesíteni a leszerelés és hulladékelhelyezés céljából az Alapból, valamint 2. a d diszkonttényező alakulása.

¹ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16H1459.KOR&txtreferer=00000001.txt>.

Elemzésünk a K_i tényezők várható alakulását nem vizsgálja. Erre vonatkozóan az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (atomtörvény)² és a nemzeti program szerint elkészített mindenkori költségterv tartalmazza az aktuális műszaki és gazdasági tervezés szerinti összegeket. A nemzeti program adatai alapján a KNPA-ból finanszírozandó költségek együttes értéke 2015. évi bázisáron, diszkontálás nélkül 1 650 402 millió forint. A nemzeti program szerint ez a számítás

- ♦ „a Paksi Atomerőmű 20 éves üzemidő hosszabbítását és a kiegészítő üzemanyag közvetlen elhelyezését alapul véve – készült (...) a jelenlegi négy atomerőművi blokkra figyelembe vett, 2084-ig tartó időtávlatra” (*Nemzeti Program* [2016] 95–96. o.).

Elemzésünkben nem vizsgáltuk, hogy ez az összeg mennyire tekinthető reálisnak, abból indultunk ki, hogy a nemzeti program összeállítása során a szakértők a jelenlegi technológiai tudásuk alapján a jövőbeni leszerelési költségek lehető legpontosabb előrejelzését adták. Ugyanakkor a költségek pontos előre becslése több ok miatt is nehézkes. Egyrészt kevés a nemzetközi összehasonlító tapasztalat, mivel gyakorlatilag még sehol a világon nem szereltek le véglegesen atomerőműveket. Másrészt a prognosztizált költségek döntő része több évtized múlva, a 2060–2080 közötti időszakban fog felmerülni, ami jelentős tervezési bizonytalanságot hordoz magában.

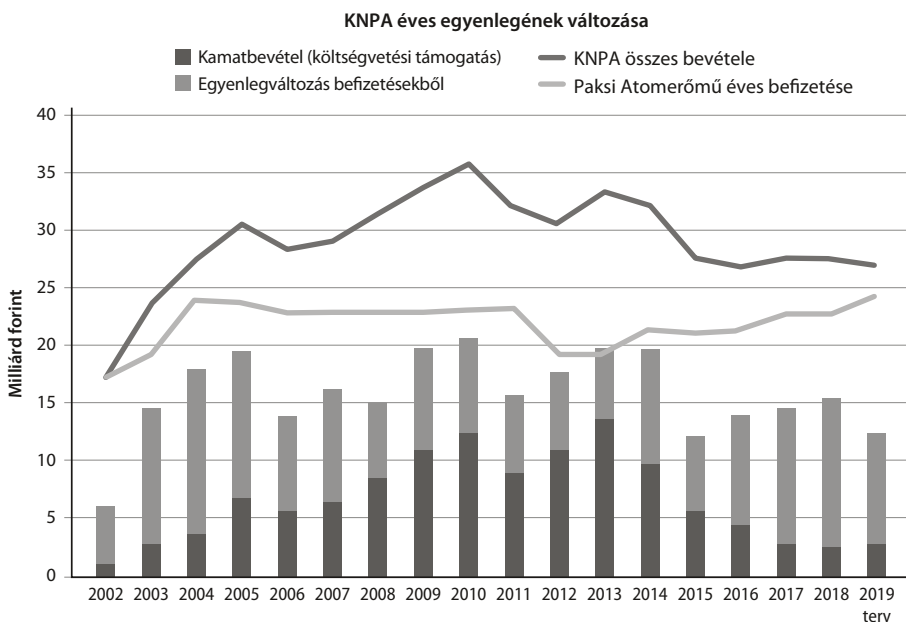
A bizonytalansági tényezők miatt kiemelten fontos kérdés, hogy milyen hatással járhat a nemzedékek közötti költség- és haszonmegosztásra az, ha alul- vagy felülbecslik a leszerelés várható költségét. A leszerelési költségek alulbecslése esetén – a leszerelési költségek csupán részleges figyelembevétele miatt – a jövő generáció kárára valósul meg jövedelemtranszfer, mivel ők amellet, hogy nem élvezhetik majd az alacsony egységköltségű áramot, még a leszerelés előre nem kalkulált többletköltségeivel is szembesülnek. Túlbecslés esetében a jövő nemzedék „nyeresége” felfogható egyfajta kártérítésként, ami ellentételezi számukra a nukleáris hulladékok hosszú távú kezelésével együtt járó, nem monetizált társadalmi költségeket. Bár tanulmányunkban a leszerelési költség nominális értékét nem vizsgáljuk, az erőmű által a Nukleáris Alapba történő befizetések jövőbeni értékének biztosítása szempontjából a diszkonttényező meghatározásának módszere hasonló – az egyes generációk közötti haszon- és költségmegosztási – kérdéseket vet fel.

Elemzésünk központi témájául ezért a d reál-diszkonttényező meghatározására vonatkozó módszertani lehetőségek áttekintését választottuk. A diszkonttényező alkalmazása biztosítja a pénz időértékének figyelembevételét, azaz, hogy a jövőbeni bevételek és kiadások összehasonlíthatóak legyenek egy közös bázisidőszaki áron.

² <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600116.tv>.

A KNPA MŰKÖDÉSÉNEK ÁTTEKINTÉSE

A Magyar Államkincstár 2002-től kezdődően havi részletezésben tartalmazza a KNPA bevételeinek, költségeinek illetve egyenlegének változását.³ Az 1. ábra összefoglalja az alap működését jellemző legfontosabb számadatokat, beleértve a Paksi Atomerőmű éves befizetéseit, a költségvetéstől kapott kamatbevétel alakulását és az éves egyenleg változását.



Forrás: saját szerkesztés a Magyar Államkincstár adatai alapján (http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_5).

**1. ÁBRA • A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap jellemző gazdálkodási mutatószámai
(milliárd forint)**

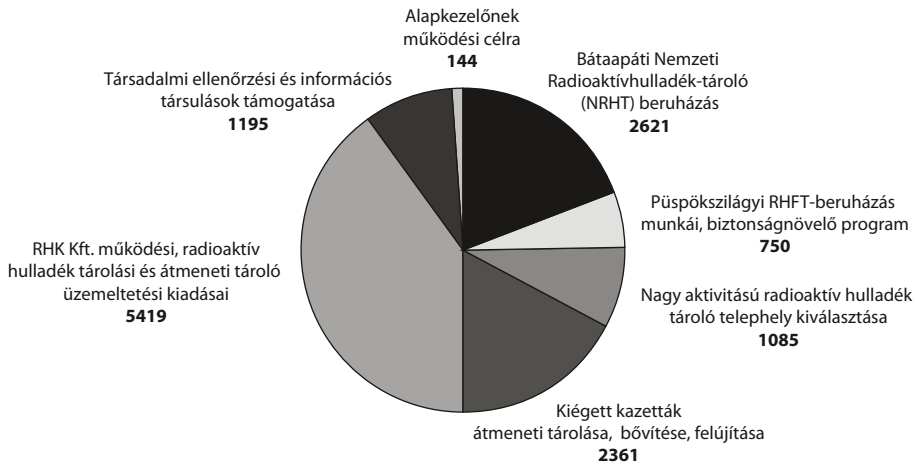
Jól látható, hogy az elmúlt évek folyamatosan csökkenő kamatpiaci trendje ahhoz vezetett, hogy az Alap által realizált kamatbevételek jelentősen csökkentek, miközben az erőmű befizetése is nominálisan nagyjából a korábbi időszaknak megfelelő mértékben teljesült. A hatások eredőjeként a KNPA egyenlegének növekedése 2014-től kezdődően lelassult a korábbi időszakkal összehasonlítva. Az Alap éves átlagos növekménye 2015 és 2019 között 12,3 milliárd forint, míg 2009 és 2014 között 18,9 milliárd forint volt.

Az Alap bevételei között a Paksi Atomerőmű befizetése és a költségvetési támogatás címén kapott kamatbevételén kívül más bevételek is megjelennek, de ezek

³ http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_5.

összege nem jelentős, legmagasabb értékben 2016-ban, 1,34 milliárd forintot realizált az Alap ilyen jogcímen. Az egyéb bevételek fő forrása az év végi maradvány következő évre történő átadása.

Az Alap kiadási szerkezetét a 2. ábra mutatja. Az elmúlt öt év átlagában a KNPA éves átlagban 13,6 milliárd forint értékben finanszírozott folyó tevékenységeket a 2. ábra szerinti szerkezetben.



Forrás: saját szerkesztés a Magyar Államkincstár adatai alapján (http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_5).

2. ÁBRA • A KNPA kiadásainak szerkezete 2015 és 2019 között éves átlagban (millió forint)

Az Alap kifizetései közül az elmúlt évek átlagában a három legjelentősebb folyó tétel a műszaki feladatellátás üzemviteli költségei, a kiégett fűtőanyagok átmeneti tárolásához kapcsolódó költségek és a Bátaapáti tároló beruházásához kapcsolódó költségek voltak. Az Alap működtetéséhez kapcsolódóan a KNPA évi átlagban 144 millió forintos alapkezelői díjat fizetett.

A DISZKONTRÁTA MEGHATÁROZÁSA

A diszkontrátára vonatkozó jelenlegi magyarországi szabályozás

Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (atomtörvény) 62–64. paragrafus szabályozza a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap működését. A jogszabály meghatározza az Alap pénzállományára a költségvetés által fizetendő hozam mértékét:

- ♦ „A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap az értékállóságának biztosítása érdekében az előző évi átlagos pénzállományra vetített, a jegybanki alapkamat előző évi átlagával számított összegű központi költségvetési támogatásban részesül.” (64. paragrafus 2. bekezdése.)

A hatályos hazai gyakorlat a fenti törvényi rendelkezés alapján a jövőbeni pénzáramlások jelenértékének meghatározása során a jegybanki alapkamat reálhozam tényezőjét veszi figyelembe. A *Nemzeti Program* [2016] (96. o.) a jegybanki alapkamat reálhozam-tényezőjét 2,5 százalékos értékben vette figyelembe a program 2016. évi elkészítése során, és ennek alapján a várható kiadások jelenértékét 2015. évi bázisáron 672 492 millió forintban határozta meg).

Mivel a KNPA nem folytat befektetési tevékenységet, és pénzállományának hozamaként az atomtörvény egyértelműen meghatározza a jegybanki alapkamat kötelező alkalmazását, így a hatályos szabályozási környezetben csupán minimális mozgástér áll rendelkezésre a *d* reálhozam-tényező meghatározása során. A mozgástér az infláció figyelembevételének módszere a nominális adatként rendelkezésre álló jegybanki adatsor reálkamatlábbá alakítása során. Jelenleg a nominális adatokat jellemzően a fogyasztói árindex (*Consumer Price Index, CPI*) alkalmazásával alakítják át reálkamatlábbá. Ugyanakkor elméletben más módszerek is elképzelhetők, mint például a jövőbeni kiadások várható alakulását jobban reprezentáló építőipari árindexből és bérindexből képzett kompozit inflációs ráta alkalmazása.

Számos szakirodalmi forrás hívja fel a figyelmet arra, hogy a nagyon hosszú időtáv és az ebből fakadó bizonytalanság a diszkontráta csökkentésének irányába mutathat (*Weitzman* [2001], *Drupp* és szerzőtársai [2015]). Egyes közgazdászok (például *Roche* [2016]) a generációkon átívelő környezeti projektek esetében ennek figyelembevételével jóval alacsonyabb diszkontráta alkalmazását tartják indokoltnak a rövid távú projektekkel összehasonlítva, míg mások (például *Caney* [2014]) időben csökkenő diszkontrátára tesznek javaslatot. Elvben elképzelhető lenne, hogy ezt az álláspontot követve, a Paksi Atomerőmű befizetését meghatározó képletben a befizetésekre és a kifizetésekre más-más diszkontrátát határozzunk meg – szemben a hatályos magyar szabályozói gyakorlattal.

A diszkontrátára vonatkozó elvi megközelítések

A nagyon hosszú távot felölelő közcélú projektek esetében számos módszertani kérdés merül fel a megfelelő diszkontráta meghatározása során. A diszkontálás célja, hogy a jövőbeni költségeket és bevételeket az összehasonlíthatóság miatt közös bázisra hozzuk. A diszkontálás során általában azt feltételezzük, hogy azonos nominális jövőbeni pénzáramok közül értékesebb az, amelyik időben a jelenhez közelebb van. Ez a hozamalapú diszkontálásnál egyértelmű, hiszen befektetéseinkre jellemzően nullánál nagyobb hozamot várunk el. A nem üzleti, hanem generációkon átívelő

társadalmi hatású projekteknel ugyanakkor nem feltétlenül indokolt a nullánál (jelentősen) nagyobb diszkontráta alkalmazása, mivel itt a jövedelmek és költségek időbeli megoszlásának társadalmi egyensúlyának biztosítása is kritikus kérdés. A következőkben előbb röviden áttekintjük a hozamalapú diszkontráta meghatározásának lehetséges módszereit, majd áttekintést adunk a társadalmi diszkontráta elméletéről. Végül empirikus kutatási adatokkal illusztráljuk a társadalmi diszkontráta gyakorlati alkalmazása során használt diszkontráták értékeit.

HOZAMALAPÚ DISZKONTRÁTA ALKALMAZÁSI KERETEI

Az üzleti projekteknel jellemzően valamilyen elvart hozamot határozunk meg, amely a kockázatmentes kamatlábön felül tartalmazza az országkockázati és a projektkockázati felárakat. A pénzáramlásokat ezzel a hozamtényezővel diszkontálva kapjuk meg a projekt jelenértékét. Ennek a számítási módszernek egyenlete az alábbi:

$$r = r_f + \beta(r_m - r_f)$$

ahol r_f a kockázatmentes kamatláb, β az adott befektetés kockázati szintjét mérő együttható, és $(r_m - r_f)$ a piaci kockázati felár.

Ha ismerjük egy adott befektetés jövőbeni nominális hozamait, akkor az infláció ismeretében meghatározható a portfólió reálhozama. A KNPA állományára vonatkozóan az atomtörvény egyértelműen meghatározta, hogy az Alap a mindenkori jegybanki alapkamatra jogosult. Korábban bemutattuk, hogy a nemzeti programban elfogadott keretfeltételek alapján milyen szabályok szerint határozza meg az RHK az erőművi befizetések mértékét. Az ott bemutatott képletben látható, hogy a bevételekre és a várható kiadásokra azonos d reál-diszkonttényezőt határoztak meg. Ahogyan arra már utaltunk, elviekben nem kizárt, hogy a várható kiadásokat az Alap bevételeiből számított reálhozam-tényezőtől eltérő diszkontráta mellett vegyék figyelembe, és más diszkontrátát határozzanak meg a jövőbeni kiadások jelenértékének meghatározásánál, mint az Alap bevételeinek jelenérték-számítása során. A hozamalapú diszkontráta meghatározása ugyanakkor számos kérdést vet fel: 1. nincs rendelkezésre álló empirikus adat a β értékére vonatkozóan; 2. a projekt jellege miatt nehezen értelmezhető a piaci kockázati felár fogalma és 3. a jövőbeni várható költségek alakulását az évente felülvizsgált hosszú távú tervek folyamatosan képesek pontosítani, így megítélésünk szerint nem indokolt a projektszintű kockázatok diszkontrátán keresztül történő figyelembevétele.

Összefoglalva a hozamalapú diszkontálás módszertanának fenntartása esetén továbbra is megfelelő gyakorlatnak tartjuk, ha a diszkontráta értékét az Alap állományára jutó kamatbevételekből számított reálhozam-tényező alapján veszi figyelembe a hazai szabályozás. A hozam mértéke ugyanakkor erősen függ az Alap befektetési politikájától. Ennek illusztrálására tanulmányunkban több európai ország gyakorlatát mutatjuk be, amelyek akár jelentős mértékben is eltérnek a magyar gyakorlattól, és sokkal aktívabb befektetési lehetőséget – ezzel magasabb várható hozamot – biztosítanak a nukleáris alapok kezelőjének. Ha az Alap befektetési politikájának vál-

toztatása révén változik az elvárt hozam szintje, akkor ennek megfelelően változhat a kiadási oldal adatai alapján számított éves erőművi befizetések aktuális értéke is.

TÁRSADALMI DISZKONTRÁTA (SDR) ALKALMAZÁSI LEHETŐSÉGEI

A hozamalapú diszkontálástól eltérő elvi megközelítést alkalmaz a társadalmi diszkontráta használata. A társadalmi diszkontráta (*social discount rate, SDR*) alkalmazásának központi kérdése a mai és a jövőbeni fogyasztás közötti észszerű egyensúly megtalálása a hosszú távú, akár generációkon átívelő döntések meghozatalában. A társadalmi diszkontráta az alábbi képlettel határozható meg:

$$SDR = \delta + \eta g$$

ahol *SDR* a társadalmi diszkontráta, δ a tiszta időpreferencia, η a társadalmi határhaszon rugalmassága, g az egy főre jutó fogyasztás/jövedelem növekedési üteme.

A társadalmi diszkontráta mértéke tehát egyrészt függ attól, hogy milyen többletértéket tulajdonítunk a jelenben elérhető fogyasztási lehetőségeknek a jövővel szemben, másrészt attól, hogy milyen mértékben változik a hasznosság az adott termékből rendelkezésre álló/elfogyasztott mennyiség változásával, illetve harmadrészt a gazdasági növekedés ütemétől. A magas társadalmi diszkontráta felértékeli a jelen és a közeljövő időszakát, ami olyan döntéseket eredményezhet, amelyeknek a jelenlegi generáció a haszonélvezője, miközben a jövő generáció az elszenvedője lehet. De ugyanígy az is problémás lehet, ha a diszkonttényező nagyon alacsony, mivel ez a jelenlegi generációk fogyasztási hajlandóságának csökkenésén keresztül szintén negatívan érintheti a következő generációk jólétét. Bár az elmélet erős neoklasszikus közgazdasági alapokon nyugszik, a társadalmi diszkontráta gyakorlati alkalmazhatósága számos kérdést vet fel, amit az empirikus vizsgálatok eredménye is visszatükröz.

EMPIRIKUS ADATOK A TÁRSADALMI DISZKONTRÁTA MEGHATÁROZÁSÁHOZ

Különböző elméleti közgazdászok nagyon eltérő tartományban határozták meg a társadalmi diszkontráta mértékét. *Weitzman* [2001] – 2160 közgazdász bevonásával készült – empirikus kutatásának az eredménye azt mutatta, hogy a megkérdezettek többsége 2 százalékos társadalmi diszkontrátát használt, de jelentős volt a válaszok szórása (3 százalék). *Scarborough* [2011] elméleti kutatók társadalmi diszkontrátára vonatkozó tényezőit elemezve, arra jut, hogy valamennyi tényezőben jelentősen szóródnak a szakértői javaslatok. A számos publikációt feldolgozó tanulmány bemutatja, hogy a kutatók véleménye alapvetően tér el az egyes tényezők értékei szempontjából. A hivatkozott 2004 és 2008 között írt tanulmányok a δ esetében 0,05 és 2,0 közötti értékekkel, az η esetében 1 és 4 közötti értékkel, míg a g esetében 1,3 és 2 közötti értékekkel számoltak. A tényezők jelentős szóródása az *SDR* számított (1,35 százalék és 6 százalék közötti) értékeiben is megjelenik.

Drupp és szerzőtársai [2015] empirikus kutatása közel 200 gyakorlati elemző és kutató véleményét gyűjtötte össze egy kérdőíves felmérés keretein belül arról, hogy

saját számításaikban a társadalmi diszkontráta milyen értékeit használják. A felmérés szerint az *SDR* átlaga 2,25 százalék volt, a szórás 1,63 százalék, a medián 2,00 százalék, a legalacsonyabb megjelölt érték 0 százalék, a legmagasabb 10 százalék volt.

A társadalmi diszkontrátát a versenyhatóságok is előszeretettel alkalmazzák *ex ante* hatásvizsgálatok során, ahogyan arra *Muraközy–Valentiny* [2015] is utal. A szerzők tanulmányukban számos nemzetközi szervezet és szerző vizsgálatát elemzik, amelyek többsége 2,3 százalékos növekedési ütemből kiindulva 3,5 százalékos társadalmi diszkontrátát alkalmazott. A szerzőpáros felhívja a figyelmet arra, hogy a társadalmi diszkontráta értékét az adott ország általános fejlettségi szintje is befolyásolja. A diszkontráta meghatározásának alapjául alkalmazott

- ♦ „optimális növekedési modell paraméterei lényeges mértékben eltérhetnek az országok között: felzárkózó országokban például jelentősen magasabb lehet az egy főre jutó fogyasztás növekedési üteme, mint a fejlett országokban, és így a gyorsan felzárkózó gazdaságokban jelentősen magasabb lehet a diszkontráta” (*Muraközy–Valentiny* [2015] 190. o.).

Javaslatuk szerint az alkalmazandó társadalmi diszkontrátának az infláció mellett tükröznie kell az adott társadalom pozitív reálhozamra vonatkozó várakozásait is, ami alacsonyabb fejlettségi szint esetében magasabb diszkontrátát eredményezhet.

Ha kifejezetten a nukleáris projektekkel kapcsolatos társadalmi diszkontráta alkalmazási gyakorlatát vizsgáljuk, akkor erre vonatkozóan az OECD és a Nukleáris Energiaügynökség (*Nuclear Energy Agency, NEA*) közös publikációja adhat iránymutatást (*OECD–NEA* [2013]). A tanulmány a nukleáris hulladékkezelésre vonatkozó költségeket 0, illetve 3 százalékos mértékben számszerűsítette.⁴ Az elemzés felhívja a figyelmet arra is, hogy rendkívül eltérő gyakorlatot folytatnak a nukleáris technológiát használó államok a diszkontráta meghatározása során, amelynek mértéke a 0 százalék és 5 százalék között szóródik. Az időben változó diszkontrátára példaként említi Svédországot, ahol az első tíz évben a mindenkori piaci folyamatokat figyelembe vevő diszkontrátát, míg az ezt követő időszakra konstans 2,5 százalékos reáldiszkontrátát alkalmaznak.

Összefoglalva az empirikus kutatások azt mutatják, hogy a hosszú időtávú társadalmi projektekre alkalmazott diszkontráták jellemzően alatta maradnak a rövid távú piaci projekteknel használt elvárt hozamoknak. A hatályos magyar gyakorlat, amely szabályozott diszkontráta alkalmazását írja elő, összhangban van a legtöbb ország által követett modellel, ugyanakkor a tényleges reáldiszkontráta jelentős mértékben változhat a bevételeket kezelő alapokra vonatkozó befektetési szabályozás függvényében.

⁴ „Mivel a hosszú távú közhasznú projektek esetében reálisabbak az alacsony diszkontráták, a fajlagos üzemanyagköltséget 0 százalék és 3 százalékos reáldiszkontrátákkal számítottuk.” (*OECD–NEA* [2013] 141. o.)

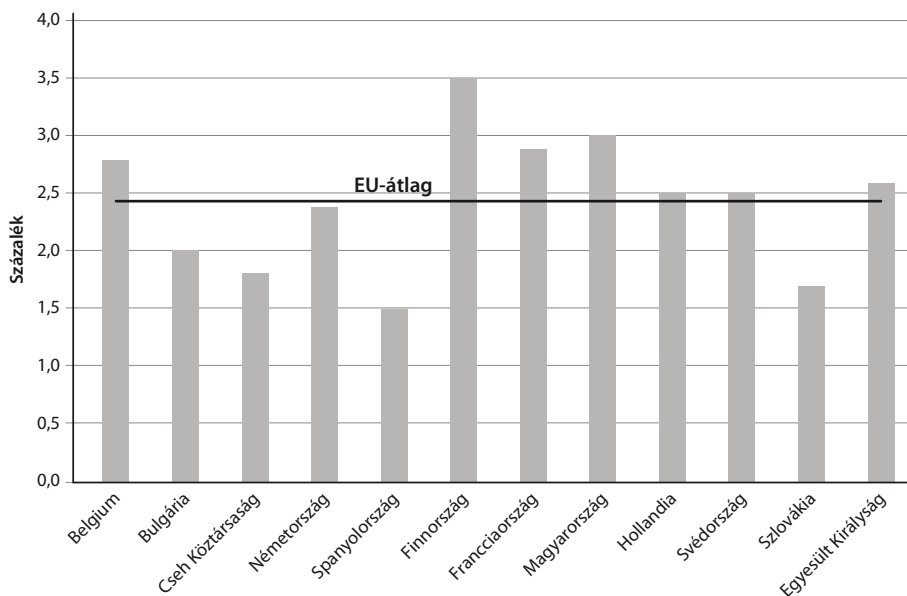
NEMZETKÖZI HELYZETKÉP

A diszkontráta meghatározásának európai gyakorlata

Az atomerőművek működése során számos kis, közepes és nagy sugárzású anyag keletkezik, amelyet valamilyen módon ártalmatlanítani kell. Mivel a költségek döntő többsége az atomerőmű bezárását követően merül fel – amikor már az nem termel hasznot –, szükséges valamilyen módon alapot képezni ezen költségek fedezésére. Ennek az alapnak a képzése több módon történhet:

- a vállalat könyveiben, a saját eszközeiktől nem elkülönítve,
- a vállalat könyveiben elkülönítve,
- külső, a kormány vagy annak irányítása alatt lévő szervezet által,
- külső, a kormánytól független szervezet által.

Korábban a legtöbb ország az első módszert alkalmazta, de mára ez már kevésbé népszerű, a *OECD-NEA* [2016] és az *EC* [2016] jelentései szerint ma Korea és Németország alkalmazza ezt a módszert. A második módszer előnye, hogy sokkal transzparensőbb, viszont szükséges valamilyen fokú kontroll arra nézve, hogy az elkülönített alapot pénzügyileg hogyan kezelje az üzemeltető, milyen befektetéseken tarthatja. Ezt a módszert követi többek között Franciaország és Csehország. Számos országban az alapot egy külső szervezet kezeli. Ennek két fajtáját szokás



Forrás: EC [2016] alapján saját szerkesztés.

3. ÁBRA • Néhány európai országban a reáldiszkontráta, 2016 (százalék)

megkülönböztetni: egyrészt az államtól független szervezet, másrészt pedig az állami irányítású társaság által működtetett alap. Ez utóbbi közé tartozik a Magyarország mellett Szlovákia, Svájc és Svédország is.

Minden egyes európai országban más-más módszertannal határozzák meg a diszkontrátát, ennek ellenére egy viszonylag szűk sávban mozognak az értékek. Az EC [2016] gyűjtése alapján a legalacsonyabb diszkontrátát Spanyolországban találhatjuk (1,5 százalék), míg a legmagasabbat Finnországban (3,5 százalék). Magyarország a 3 százalékos feltüntetett értékkel az európai átlagszint felett helyezkedik el (2,3-2,5 százalék). Néhány ország esetében több diszkontrátával is találkozhatunk, mivel ezen tagállamokban az egyes üzemeltetők esetében más-más diszkontrátát használnak meg. Ezek közé tartozik Németország, Svédország vagy az Egyesült Királyság. A 3. ábra mutatja, hogy 2016-ban milyen reáldiszkontrátát alkalmaztak az egyes országokban.

Befektetési portfólió

Az európai országokban más-más befektetési politikát alkalmaznak a nukleáris alap kezelői. Magyarország mellett további három olyan országot (Bulgária, Románia és Szlovákia) is azonosíthatunk, amelyek esetében az államkincstári számlán található az alap. Az összes többi ország esetében eléggé szóródik a befektetési portfólió, ugyanakkor általánosságban megállapíthatjuk, hogy a legtöbb országban jelentős súlyt képviselnek az adott ország, vagy más uniós tagállam által kibocsátott államkötvények. Az 1. táblázat összefoglalóan mutatja az egyes országok nukleáris pénzügyi alapjainak befektetési portfólióját.

1. TÁBLÁZAT • A nukleáris alapok befektetési politikája egyes EU-tagállamokban

Ország	Befektetési politika
Belgium	80 százalék hitelfelvételi ráta, 11 százalék nyíltvégű befektetési alap, 2 százalék belgiumi államkötvény, 7 százalék vállalati kötvények és egyéb befektetési lehetőségek
Bulgária	államkincstári számla
Csehország	58 százalék likvid államkötvény, amelyet a Pénzügyminisztérium határoz meg, 42 százalékot pedig elkülönített pénzügyi alapok
Németország	nincs előírás
Spanyolország	európai uniós tagállamok által kibocsátott államkötvények
Finnország	75 százalékban EURIBOR+0,5 százalék, 25 százalékban állam által kibocsátott kötvények
Franciaország	33 százalékban az adott társaság saját tőkéjének befektetése, 28 százalékban hitel, 11 százalékban az RTE részvényei, 22 százalék francia kormánytól kapott kamat
Magyarország	államkincstári számla
Románia	államkincstári számla
Svédország	54 százalékban kötvény, 16 százalék államkötvény, 26 százalékban indexált kötvények, 4 százalék készpénz
Szlovénia	53 százalékban államkötvény, 15 százalék vállalati kötvény, 24 százalékban nyugdíjalap, 8 százalék saját tőke
Szlovákia	államkincstári számla

Forrás: EC [2016] alapján saját szerkesztés.

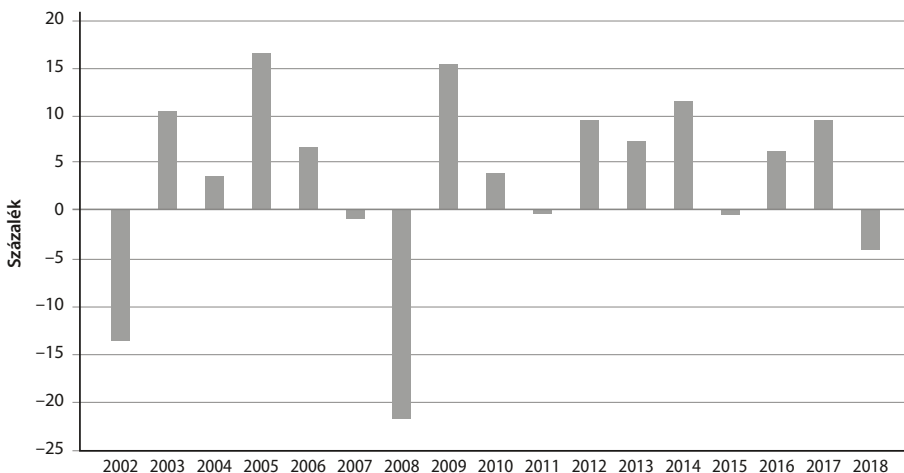
FRANCIAORSZÁG

Bár Franciaországban a nukleáris technológia alkalmazó vállalat viszonylag szabadon határozhatja meg, hogy mekkora hozammal számol, a szabályozás – minden esetben nominális – felső határt szab ennek. A referenciaalapon meghatározott maximális plafon a 2055-ben lejáró francia államkötvény elmúlt tízéves átlaghozamai alapján számolható ki, amely tízéves periódus lebegő, azaz minden évben a legfrissebb tízéves adatok átlagát veszi alapul. Ehhez hozzáveszi a Fitch hitelminősítő által *A*, illetve az *AA* besorolású vállalatok által kibocsátott kötvények hozamainak különbségét. Ezt követően még meg kell határozni az inflációs rátát, de nem a múltbeli tényértékeket, hanem a várható, iparági konszenzuson alapuló előrejelzést figyelembe véve. Ezek alapján 2016-ban a várható infláció 1,5 százalék (szemben a 2016-os 0,18 százalékos inflációval), a nominális hozam 4,3 százalék, így a reálhozam 2,8 százaléknak adódik (*EDF* [2015]).

SVÁJC

Svájcban – hasonlóan a magyar rendszerhez – központi nukleáris alap működik, amelyet az állam irányít. Ugyanakkor az alap befektetési politikája sokkal szabadabb, az részben a menedzsmentre, részben a törvényi keretekre van bízva. A jelenlegi szabályozás minden befektetési eszköz esetében meghatározza, hogy az alap minimum és maximum hány százalékát lehet/kell benne tartani. Ennek érdekessége, hogy nagy arányban tartalmaz viszonylag kockázatos befektetési eszközöket is, például a részvények arányának legalább 30 százaléknak kell lennie.

Mivel az alap viszonylag kockázatos befektetéseket is tart eszközöket, ezért az éves hozama nagyon változó, néhány évben jelentős, akár 10 százalékos veszte-



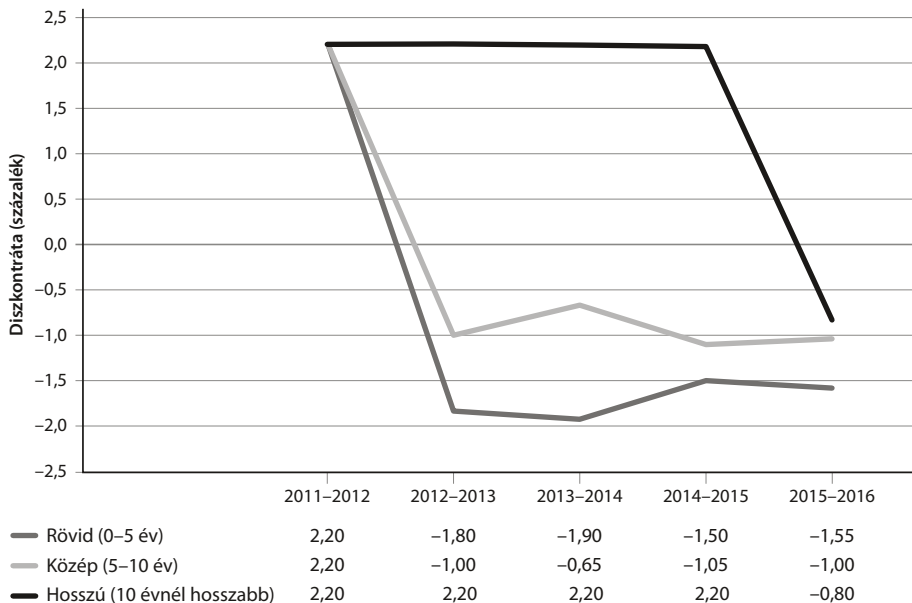
Forrás: STENFO [2019].

4. ÁBRA • A svájci nukleáris alap befektetéseinek éves hozama (százalék)

séget is megfigyelhetünk. A 4. ábra mutatja az egyes években a hozam alakulását. A 2002 és 2018 közti nominális átlagos hozam 3,3 százalék körül alakult. Az infláció a vizsgált időszakban átlagosan 0,35 százalék volt, így a reálhozam is 2,9 százalék felett teljesített.

EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Az Egyesült Királyságban egy állam által irányított hatóság felelős a nukleáris pénzügyi alap kezelésért. A jövőbeni költségek diszkontálása esetében a pénzügyminiszter határozza meg, hogy milyen reáldiszkontrátát kell alkalmazni. A diszkontráta meghatározása során a pénzügyminisztérium a brit államkötvények hozamaiból, illetve az inflációból határoz meg háromféle reáldiszkontrátát: rövid (0–5 éves időtáv), közép (5–10 éves időtáv), és hosszú (10 évnél hosszabb) időtávú diszkonténevezőt (5. ábra). 2012-ig ezek értéke egységesen 2,2 százalék volt, amely később – köszönhetően az állampapírhozam csökkenésének – 2012-től csökkenésnek indult. A 2012–2013-as pénzügyi évre vonatkozóan a rövid távú reáldiszkontráta értéke –1,8 százalékra csökkent, a középtávúé pedig –1 százalékra, miközben a hosszú távú ráta nem változott. 2015/2016-os pénzügyi évben jelentős korrekció történt, és már a hosszú távú reáldiszkontráta is negatív értéket vett fel.



Forrás: NAO [2016].

5. ÁBRA • A különböző hosszúságú diszkontráták értéke az Egyesült Királyságban, 2011–2016

FINNORSZÁG

Finnország esetében igen érdekes, hogy nem a fogyasztói árindexet (CPI) használják a reál- és nominális pénzárak átváltásakor, hanem 50-50 százalékban veszik figyelembe a bérek változását, illetve az építési költségek változását. Ez olyan szempontból indokolt módszer, hogy a nukleáris bezáráshoz kapcsolódó költségek áralakulása nem a fogyasztói kosár árváltozásától függ, hanem sokkal inkább a bérek és az építési költségek változásától. Magát a nukleáris alapot (*Nuclear Waste Management Fund*) egy erőművektől független szervezet, a finn foglalkoztatási és gazdasági minisztérium felügyeli.

BELGIUM

Belgiumban egy külön szervezet felel a hulladékok kezeléséért. Az alapba való befizetést ezen szervezet a gazdasági minisztériummal egyetértésben határozza meg. Minden évben az alap működését egy külön erre a célra létrehozott monitoringbizottság auditálja.

JAPÁN

A Japánban az atomerőműveket üzemeltető cégek gyűjtik be a forrást, amelyet egy vállalatától független szervezet, a Radioactive Waste Management Funding and Research Centre kezel. Japánban az alkalmazott diszkontrátát a hosszú, 10 éves állampapírhozamokból, illetve a fogyasztói árindexből határozzák meg. Az ebből számolt diszkontráta értéke 2015-ben 1,0 százalékos reálhozamot, míg 2016-ban 0,9 százalékos reálhozamot eredményezett.

KÜLÖNBÖZŐ DISZKONTRÁTÁK HATÁSA
AZ ERŐMŰVI BEFIZETÉSRE, A KAMATTÁMOGATÁSRA,
ILLETVE A KNPA EGYENLEGÉRE

A következőkben különböző diszkontráta-feltételezések mellett számszerűsítjük, hogy mekkora az erőművi befizetés, valamint az alap éves kamatbevétele, amelyet a költségvetés a halmazódó KNPA-egyenlegre fizet, illetve a KNPA egyenlege az Alap működésének különböző éveiben. Több alternatív forgatókönyvet vizsgálunk:

1. **A) eset** – Az alapmodell során a reáldiszkontráta értéke megegyezik a reálkamat-tal. A jegybanki alapkamat alkalmazása során annak hosszú távú átlagos értékével számolunk, amely számításainak alapján 2,2 százalékban határoztunk meg.
2. **A B) eseteket** leíró forgatókönyvekben megvizsgáljuk annak hatását, ha a reáldiszkontráta, illetve a reálkamat értéke – amelyet a KNPA kap az egyenlege után –, elválik egymástól. Az utóbbi mértéke megegyezik a mindenkori jegybanki alapkammal, míg az előbbi értékének 2,4-3,2 százalékos sávban vizsgáljuk, 0,2 százalékos

lépésközökkel. Ezen reáldiszkontrátával „váltjuk át” a jövőbeni pénzáramlásokat a 2018-as évre. Mivel a reáldiszkontráta, illetve a reálkamat eltér egymástól, ezért keletkezik egy hiány, amelyet vagy az erőműnek kell befizetnie, vagy költségvetési támogatásból kell kipótolni, a jelenlegi vagy a jövőbeni generáció terhére. Az elemzés során két esetet számszerűsítünk:

- **B1) eset** – A reálkamat és a reáldiszkontráta eltéréséből adódó különbséget az Erőmű viseli
 - **B2) eset** – A reálkamat és a reáldiszkontráta eltéréséből adódó különbséget a költségvetés viseli. E forgatókönyv esetében azt vizsgáljuk, hogy különböző mértékű erőművi befizetések és reáldiszkontráta esetén milyen hiány keletkezik.
3. **C) eset** – A KNPA állományának kamatozását az állampapírhozamokhoz kötjük.
4. **D) eset** – Fix reálkamat alkalmazása, hasonlóan az Államkincstár által kibocsátott más hasonló konstrukciókhoz.⁵

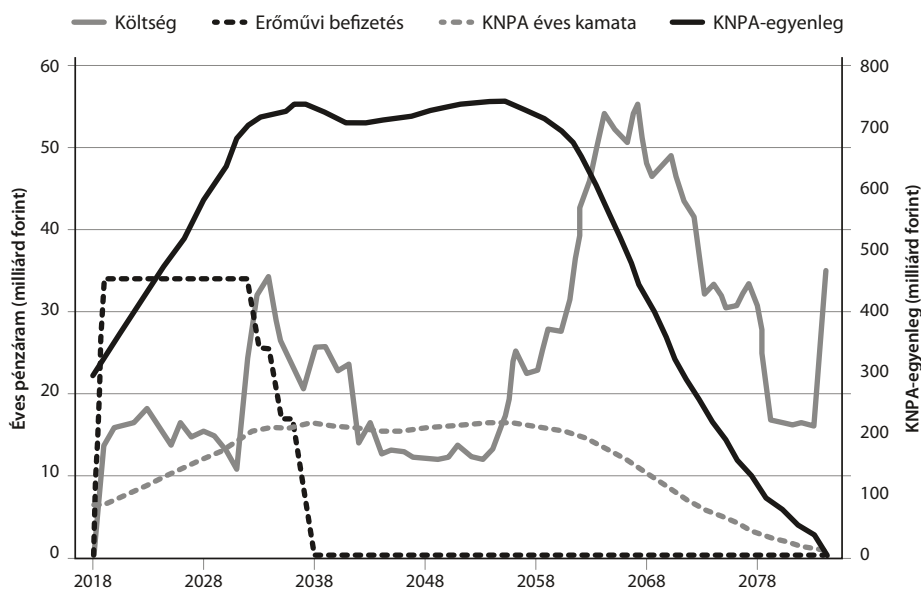
A következőkben ezeket az eseteket számszerűsítjük.

A) eset • *A reáldiszkontráta megegyezik a hosszú távú átlagos jegybanki reálkamattal*

A vizsgált forgatókönyv esetében a jövőben felmerülő költségeket, illetve bevételeket is a hosszú távú átlagos jegybanki reálapkammattal váltjuk át 2018-as árakra. Az utóbbi évek átlagai alapján ezt 2,2 százalékosnak vettük. A kalkuláció során kerestük azt az Erőmű által befizetett összeget, amely mellett a diszkontált költségek és hasznok kiegyenlítődnek, és az Alap egyenlege a teljes leszerelési ciklus végén nullává nem válik. A számításaink alapján ez 34 milliárd 40 millió forintnak adódik a kezdeti években, amely arányosan csökken a blokkok bezárásával párhuzamosan. A költségvetés által nyújtott támogatás – amely tartalmilag az Alap éves kamatának tekinthető – a számítások eredményeképpen kezdetben 6,5 milliárd forintnak adódik. Ez a jelenlegi KNPA egyenlegéből (298 milliárd 86 millió forint), illetve a 2,2 százalékos átlagos reálkamat szorzataként határozható meg. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a jelenlegi kamatszint ettől eltér, mivel a nominális jegybanki kamatláb 0,9 százalék körül alakul. Elméletileg helyes lehet az a megközelítés, hogy a jövőbeni pénzáramok diszkontálásához az átlagos jegybanki reálapkamatot használjuk, míg az Alap kamatait a mindenkori jegybanki alapkamat után számoljuk el. Ez azonban előidézhethet olyan helyzetet, hogy az Alapban hiány (tartósan az átlagosnál alacsonyabb jegybanki alapkamat) vagy akár többlet keletkezzen (tartósan az átlagosnál magasabb jegybanki alapkamat).

A 6. ábrán feltüntettük a KNPA egyenlegét, az Erőmű éves befizetését, a költségvetés által nyújtott kamatfizetést, illetve a felmerülő éves költségeket abban az esetben, ha az Alap kamatát is az átlagos jegybanki reálkamat után számoljuk el.

⁵ Ilyen például a „babakötvény”, amely hosszú távon garantált fix hozamot biztosít.

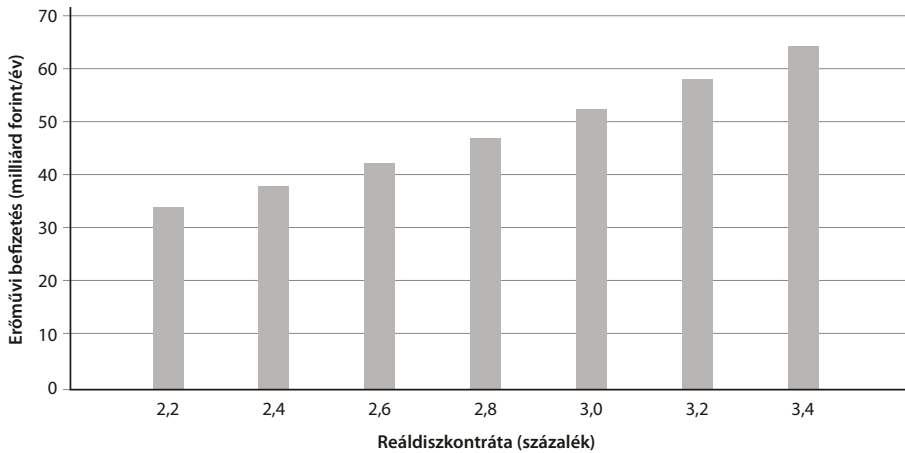


6. ÁBRA • A KNPA egyenlege a befizetések és a kiadások alakulása, ha a reáldiszkontráta értéke megegyezik a jegybanki alapkamattal, 2018–2084

Megvizsgáltuk azt is, hogy hogyan változik az összkép, ha nem 2,2 százalékos reálkamattal számolunk, hanem nulla százalékkal, amely egyben megegyezik a reáldiszkontrátával is. Ebben az esetben az erőművi befizetés jelentősen növekszik, 79 milliárd forintra. Egy ilyen forgatókönyv mellett szóló érv lehet, hogy a nulla százalékos reáldiszkontráta tartalmilag annyit jelent, hogy az állami alapkezelő feladata csupán az alapba befizetett összeg értékállóságának megőrzése, míg az ezen felüli valamennyi költségnek az erőművet kell terhelnie. Ez a számítási mód jelentősen átalakítaná a nemzedékek közötti tehermegosztást. A Paksi Atomerőmű 2018-ban 22,8 milliárd forintot fizetett be a KNPA-ba, ami azt jelenti, hogy a nullaszázalékos diszkontráta alkalmazása 56,2 milliárd forinttal növelte volna meg a vállalat adott évi befizetési költségeit. A többletbefizetés az erőmű éves árbevételére vetítve 32 százalék lenne, és 32,3 milliárd forintos adózás előtti veszteséget jelentett volna a 2018-as beszámolóban kimutatott 23,9 milliárd forintos eredménnyel szemben. E megközelítés alkalmazása tehát gyakorlatilag teljesen megváltoztatná az erőmű jövedelmezőségét, és erős kérdőjeleket támasztana az atomerőművi áram olcsósága tekintetében.

B1) eset • A reálkamat és a reáldiszkontráta eltéréseiből adódó különbséget az Erőmű viseli

Abban az esetben, ha magasabb diszkontrátát használunk a jövőbeni pénzáramtételek diszkontálására, mint a reálkamat, akkor jelentős hiány keletkezik, amelyet vagy az Erőműnek kell teljesítenie befizetési kötelezettségként, vagy a költségvetésnek



7. ÁBRA • 2,2 százalékos reálkamat és különböző reáldiszkontráták mellett az erőművi éves befizetés mértéke (milliárd forint)

kell kiegészítenie. A *B1) esetben* feltételezzük, hogy az Erőmű vagy a költségvetés többletbefizetési kötelezettség formájában teremti meg a hiány fedezéséhez szükséges pénzeszközt az Erőmű élettartalma alatt, amit éves szinten, a működő blokkok számával arányosan tesz meg. A számításokat úgy végeztük el, hogy az Erőmű bezárása után keletkező hiány fedezéséhez is elegendő legyen ezen többletbefizetés, így nem hagyunk addicionális költséget a jövő generációira, azaz az Erőmű bezárása után már a költségvetésnek elegendő a reálkamatot kifizetni, többletbefizetésre nincs szükség. A 7. ábra mutatja, hogy 2,2 százalékos reálhozam és különböző reáldiszkontráta mellett mekkora az éves erőművi befizetés (ennek egy részét a költségvetés átvállalhatja), amikor mind a négy blokk működik.

Látható, hogy a reáldiszkontráta emelkedésével – a reálkamat változatlanságát feltételezve – folyamatosan növekszik a hiány fedezéséhez szükséges erőművi befizetés. A kezdeti 2,2 százalékos reáldiszkontráta 0,2 százalékpontos emelésével 4,0 milliárd forinttal nő meg az éves befizetési kötelezettség. Ugyanakkor a növekedés nem lineáris, hanem exponenciális, ezt mutatja például, hogy 3,2 százalékról 3,4 százaléka történő emelés már 6,2 milliárd forinttal 64,4 milliárd forintra emeli meg a befizetési kötelezettséget.

B2) eset • A reálkamat és a reáldiszkontráta eltéréseiből adódó különbséget a költségvetés viseli

A *B2) esetben* feltételezzük, hogy a reálkamat és a reáldiszkontráta eltéréseiből adódó különbséget a költségvetés fizeti. A pénzügyi modellezés során azt vizsgáltuk, hogy különböző éves erőművi befizetés mellett mekkora hiány keletkezik a költségvetés számára különböző diszkontráták alkalmazása esetén. Fontos hangsúlyozni, hogy ezt a költségvetési fedezetet a kamatfizetésen felül kell fizeteni. Abban az esetben, ha

a reáldiszkontráta értéke megegyezik a hosszú távú állami finanszírozási költséggel (például hosszú lejáratú államkötvény éves hozamával), akkor azt lehet mondani, hogy tulajdonképpen a költségvetés által átvállalt egyéb befizetés elméleti szempontból helyesnek mondható. Ha azonban a reáldiszkontráta ezt az értéket meghaladja, akkor már részben sérül a szennyező fizet elve, mivel az elméletileg indokolt kamatköltségen felül is keletkezik hiány, amely az Erőmű nem elégséges befizetése miatt lép fel. A 2. táblázatban feltüntettük, hogy mekkora a reálkamaton felül fizetendő 2018-ra diszkontált összeg különböző diszkontráták, illetve különböző erőművi éves befizetések mellett.

Látható, hogy minél magasabb a reáldiszkontráta értéke, illetve minél alacsonyabb az erőművi befizetés, annál nagyobb hiány keletkezik, amelyet a költségvetésnek kell kifizetnie. Ha az Alap teljes működési élettartalmára szétosztjuk ezt az összeget úgy, hogy a költségvetés minden évben ugyanakkora jelenértékű összeget adjon az Alapnak, akkor könnyebben összehasonlítható számokat kapunk, amelyet a 3. táblázat mutat.

2. TÁBLÁZAT • 2,2 százalékos reálkamat, illetve különböző erőművi éves befizetések és különböző reáldiszkontráta mellett az Alap 2018-ra diszkontált értéke, amelyet a költségvetésnek kell fizetnie

Reáldiszkontráta (százalék)	Az Erőmű éves befizetése				
	20 000	25 000	30 000	35 000	40 000
	millió forint				
2,40	-219 855	-158 958	-98 061	-37 164	23 733
2,60	-240 155	-186 616	-133 077	-79 538	-26 000
2,80	-256 193	-209 112	-162 030	-114 949	-67 868
3,00	-268 606	-227 193	-185 780	-144 367	-102 954
3,20	-277 942	-241 506	-205 069	-168 633	-132 197
3,40	-284 672	-252 607	-220 541	-188 476	-156 410

3. TÁBLÁZAT • 2,2 százalékos reálkamat, illetve különböző erőművi éves befizetések és különböző reáldiszkontráta mellett a költségvetés által szükséges többletbefizetések éves jelenértékei

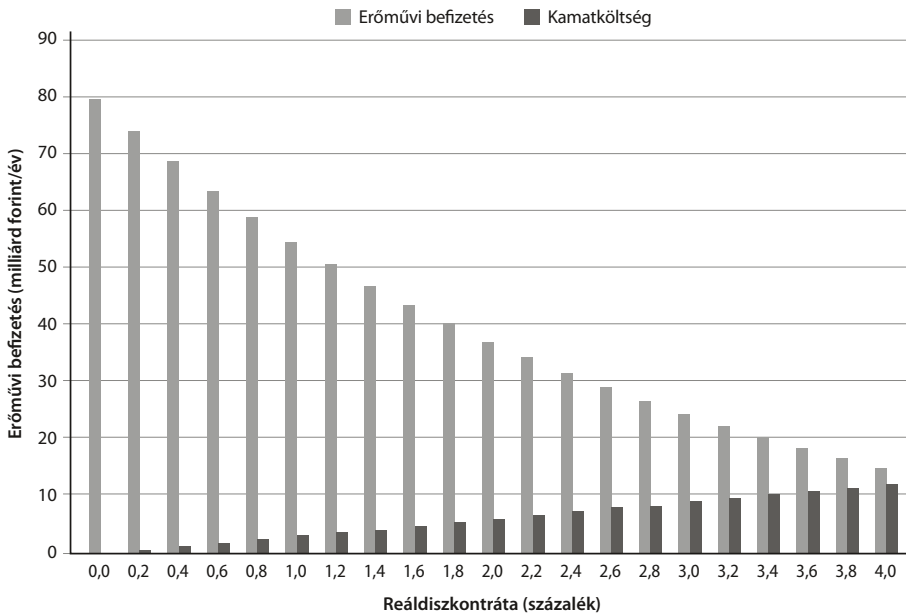
Reáldiszkontráta (százalék)	Erőmű éves befizetése				
	20 000	25 000	30 000	35 000	40 000
	millió forint				
2,40	-6304	-4558	-2812	-1066	680
2,60	-6886	-5351	-3816	-2281	-745
2,80	-7346	-5996	-4646	-3296	-1946
3,00	-7701	-6514	-5327	-4139	-2952
3,20	-7969	-6924	-5880	-4835	-3790
3,40	-8162	-7243	-6323	-5404	-4485

20 milliárd forintos erőművi befizetés esetén, 2,4 százalékos reáldiszkontrátát alkalmazva évente 6,3 milliárd forinttal kell kiegészíteni a költségvetésnek az Alapot annak érdekében, hogy az Alap működése végén nullszaldós legyen (azaz elegendő pénz álljon rendelkezésre a radioaktív hulladék- és kiegészített üzemanyag kezelésére és leszerelésére). Hasonló befizetés mellett, de 3,4 százalékos reáldiszkontráta alkalmazása esetén ez megnövekszik 8,16 milliárd forintra.

C) eset • Az Alap a hosszú távú államkötvény kamatát kapja

A jelenlegi atomtörvény előírása szerint az Alap a mindenkori jegybanki alapkamat rátájának megfelelő kamatot kap az Alapban felhalmozódó összeg után. Ahogy arra már rámutattunk nagyon sok ország esetében a hasonló alapok a hosszú távú államkötvények hozamai alapján határozzák meg a kamatbevételt. Ebben a forgatókönyvben azt elemezzük, hogy milyen hatással járna az erőművi befizetésre, illetve a költségvetésre, ha az Alap kamatát a hosszú távú reálhozammal feleltetnénk meg, és hasonlóan a jövőben felmerülő bevételeket és költségeket is ezen diszkontrátával váltanánk át a 2018-as értékekre.

A reáldiszkontráta növekedésével párhuzamosan csökken az erőművi befizetés, de változó mértékkel. Míg 0 százalékos és 0,2 százalékos reáldiszkontráta között a különbség 5,7 milliárd forint, addig ez 3,8 és 4 százalékos között mindössze 1,7 milliárd forintra rúg. Ugyanakkor az éves kamatköltség növekszik, aminek az értéke



8. ÁBRA • Különböző reáldiszkontráta mellett az erőművi befizetések, illetve az első éves kamatköltség alakulása

0,6–11,9 milliárd forint között változik a vizsgált intervallumban. A növekedés azonban lényegesen kisebb (299 millió forint) minden egyes egytized százalékpontos növekedés esetén. Az állandóság oka, hogy míg az erőművi befizetésre hatással vannak a jövőbeni kiadások és bevételek, addig a mai kamatbevételre csak az Alap egyenlege, illetve a kamatrátá hat. Ezért is van lineáris összefüggés a reáldiszkontráta és a kamatköltség között. Az abszolút értékben kisebb növekedés háttérében az áll, hogy míg az Alap kamatbevételre egészen az Alap működésének végéig, 2084-ig számíthat, addig az erőművi befizetés a Paksi Atomerőmű most működő négy blokkjának tervezett, 2037-es végleges leállításával megszűnik.

D) eset • *Fix reálkamat alkalmazása*

E forgatókönyv esetén meghatározunk egy fix reálkamatot, amely egyrészt az Alap kamatszámításának alapját képezi, másrészt ezen reálkamatot használjuk a diszkontráta meghatározása során is. Ilyen konstrukció Magyarországon is működik, az Életkezdési támogatás – közismert nevén a „babakötvény” – éves kamatozása teljesen hasonló logikát követ:

- ♦ „fizetendő kamat a kamatbázisból és az első sorozat esetén 3 százalék kamatprémiumból áll. A kamatbázis megegyezik a kamat megállapítás évét megelőző naptári évre vonatkozóan a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett éves átlagos fogyasztói árindex százalékos mértékével”⁶

Pénzügyi modellezés szempontjából ezen alternatíva ekvivalens a *C) esethez*, a kérdés, hogy milyen reálkamat szinten kerüljön a hozam rögzítésre. A tanulmány korábbi fejezetében bemutatuk a társadalmi diszkontrátát, amely támpontot adhat ennek a kérdésnek a megválaszolásához. A szakirodalmi gyűjtés rámutatott arra, hogy a társadalmi diszkontráta értéke igen széles sávban (0–10 százalékos reáldiszkontráta) 2,25 százalékos átlagos értékkel.

KÖVETKEZTETÉSEK

A reáldiszkontráta meghatározására kétféle módszert mutattunk be: a társadalmi diszkontrátán alapulót, illetve a hozamalapú megközelítést. Az utóbbit további két részre bontottuk, a jegybanki alapkamaton, illetve az államkötvény hozamán alapuló meghatározásra. Az általunk vizsgált országok a nukleáris leszerelési költségek nettó jelenértékének a kiszámítása során jellemzően a hozamalapú megközelítést alkalmazzák, a társadalmi diszkontrátára épüléssel nem találkozhatunk. Ez utóbbi diszkontráta igen széles határok között mozoghat, és nincsenek egyértelmű módszertani ajánlások, hogy ezek közül melyiket érdemes választani. A szakirodalom

⁶ http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/lakossagi-ugyfelek/életkezdési_tamogatás.

áttekintése alapján a jellemző sáv 0–10 százalék között helyezkedik el, 2,25 százalékos középértékkel.

A hozamalapú megközelítés esetében mindegyik ország kicsit más megközelítést alkalmaz, de az országok döntő többsége részben vagy teljes mértékben az államkötvények hozamaiból számítja a diszkontrátát. Magyarországon a törvényi előírások alapján egyértelműen a jegybanki alapkammattal lehet megfeleltetni a diszkontrátát, lévén az atomtörvény meghatározza a jegybanki alapkamat kötelező alkalmazását. Még azonban ekkor is adódik bizonyos mozgástér, hiszen nem feltétlenül a jelenlegi hatályos alapkamatot kell kivetíteni a következő évtizedekre, figyelembe lehet venni a korábbi jegybanki alapkamatok változását is.

Az államkötvény-alapú megközelítés akkor lehetne helytálló, ha az Alap kamatbevételeit úgy határoznánk meg, hogy az részben vagy teljes mértékben az államkötvények hozamaihoz igazodjanak. Ha az Alap saját maga gazdálkodhatna bizonyos feltételek mellett a bevételével, és azt szabadon fektetné be, akkor javasolt lenne az Alap befektetési portfóliójának az átlagos várható hozamával megfeleltetni a diszkontrátát.

4. TÁBLÁZAT • Különböző módszerek a reáldiszkontráták meghatározására, azok előnyei, hátrányai és a jellemző sáv, amiben az értékei mozognak

	Reálhozam (százalék)			Módszer előnye	Módszer hátránya
	min	átlag	max		
Társadalmi diszkontráta	0	2,25	10	—	Túl nagy a szóródása, gyakorlati alkalmazhatósága számos kérdést vet fel
HOZAMALAPÚ MEGKÖZELÍTÉS					
Jegybanki alapkamaton alapuló	-2,70	2,20	2,50	Jelenlegi magyar jogszabály alapján ezt indokolt használni	Rövid távú befektetést feltételez, miközben a költségek hosszú távon merülnek fel
Államkötvényen alapuló	-0,40	2,50	3,20	Sok európai ország is ezt a gyakorlatot követi, a hosszú távú befektetési tulajdonságát a hosszú lejáratú államkötvény tudja a legjobban megragadni	Szükséges a jelenlegi jogszabály megváltoztatása, és az Alap pénzügyi kamatbevételeit az államkötvényhez indexálni
Fix kamatozású	—	3	—	Van rá hazai példa (például babakötvény), hosszú távon egyszerűen tervezhető mind az erőmű, mind a költségvetés számára	Jogszabálmódosítás szükséges

IRODALOM

- CANEY, S. [2014]: Climate change, intergenerational equity and the social discount rate. *Politics, Philosophy and Economics*, Vol. 13. No. 4. 320–342. o.
- EC [2016]: Commission Staff Working Document. Accompanying the document. Communication from the Commission – Nuclear Illustrative Programme presented under Article 40 of the Euratom Treaty for the opinion of the European Economic and Social Committee. COM(2016)/177 final. European Commission, Brüsszel, április 4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0102&from=HU>.
- EDF [2015]: Board of Directors' meeting of 15 February 2016 EDF SA Financial Statement-sat, december 31. https://www.edf.fr/sites/default/files/contrib/groupe-edf/espaces-dedies/espace-finance-en/financial-information/shareholder%20meeting/2016/comptes_sociaux_2015_va.pdf
- DRUPP, M.–FREEMAN, M.–GROOM, B.–NESJE, F. [2015]: Discounting disentangled: an expert survey on the determinants of the long-term social discount rate, Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper No. 195.
- MOORE, M. A.–BOARDMAN, A. E.–VINGING, A. R. [2013]: More appropriate discounting: the rate of social time preference and the value of the social discount rate, *Journal of Benefit-Cost Analyses*, Vol. 4. No. 1. 1–16. o.
- MURAKÖZY BALÁZS–VALENTINY PÁL [2015]: A versenyhatósági döntések jóléti hatásainak méréséről. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és Szabályozás*, 2014. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 172–194. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2014/jolet.pdf>.
- NAO [2016]: Evaluating the government balance sheet: provisions, contingent liabilities and guarantees. National Audit Office. June, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/Evaluating-the-government-balance-sheet-provisions-contingent-liabilities-and-guarantees.pdf>
- NEMZETI PROGRAM [2016]: Magyarország nemzeti programja a kiegészített üzemanyag és a radioaktív hulladék kezelésére. <https://www.kormany.hu/download/e/5d/c0000/Magyarorsz%C3%A1g%20nemzeti%20programja.pdf#!DocumentBrowse>.
- OECD–NEA [2013]: The Economics of the Back End of the Nuclear Fuel Cycle. Nuclear Energy Agency Organisation For Economic Co-Operation And Development. Nuclear Energy Agency–OECD, <https://www.oecd-nea.org/ndd/pubs/2013/7061-ebenfc.pdf>.
- OECD–NEA [2016]: Costs of Decommissioning Nuclear Power Plants. Nuclear Energy Agency–OECD, <https://www.oecd-nea.org/ndd/pubs/2016/7201-costs-decom-npp.pdf>.
- PIERCE, D.–GROOM B.–HEPBURN C.–KOUNDOURI P. [2003]: Valuing the Future–Recent advances in social discounting. *World Economics*, Vol. 4., No. 2. április–június.
- ROCHE, J. [2016]: Intergenerational equity and social discount rates: what have we learned over recent decades? *International Journal of Social Economics*, Vol. 43. No. 12. 1539–1556. o.
- SCARBOROUGH, H. [2011]: Intergenerational equity and the social discount rate. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 55. No. 2. 145–158. o.
- STENFO [2019]: Jahresbericht, 2018. [A svájci nukleáris alap 2018. évi pénzügyi beszámolója] <http://www.stenfo.ch/sites/default/files/documents/2019-09/STENFO%20-%20EntsF%20-%20Jahresbericht%202018%20%28DE%29%20%28final%29.pdf>.
- WEITZMAN, M. L. [2001]: Gamma discounting. *American Economic Review*, Vol. 91. No. 1. 260–271. o.

IV. Kitekintés

SZAKIRODALMI TÁJÉKOZTATÓ

VÁLOGATOTT BIBLIOGRÁFIA 2019

• *Összeállította: Bálint Éva* •

I. VÁLOGATÁS A HAZAI SZAKIRODALOMBÓL

Könyvek

- BÉKÉS BALÁZS: Közvetlen adózás az Európai Unióban. A tagállami jogok harmonizációja és versenye. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 300 p.
- GOMBOS KATALIN: Az Európai Unió jogrendszere. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 385 p.
- HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR–LÓTH LÁSZLÓ–KOVÁCS RÓBERT (szerk.): Ipar 4.0. Jogi-társadalmi-gazdasági kihívások és válaszok. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 358 p. https://ajk.kre.hu/images/doc5/dokumentumok/Ipar_4_0_cimu_kotet.pdf.
- JÓZSA VIKTÓRIA: A vállalati beágyazódás útjai Magyarországon. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 256 p.
- KOLTAY ANDRÁS (szerk.): Magyar és európai médiajog. 3. átdolgozott kiadás, Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 1060 p.
- KOLTAY ANDRÁS: Az új média és a szólásszabadság. A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 328 p.
- SZALAVETZ ANDREA: Globális értékláncok, szakosodás és feljebb lépés. Magyarországi feldolgozóipari leányvállalatok tapasztalatai. Budapest, Napvilág Kiadó, 2019, 175 p. <http://real.mtak.hu/94649/>.
- SZIKORA VERONIKA–ÁRVA ZSUZSANNA (szerk.): Újratervezés. Fogyasztói szabályozási modellek, digitalizáció, adatvédelem. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 243 p. <http://hdl.handle.net/2437/265401>.
- VALENTINY PÁL–NAGY CSONGOR ISTVÁN–BEREZVAI ZOMBOR (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, 288 p. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_teljes.pdf.

Könyvfejezetek

- ARANYOSSY MÁRTA: A szorzószámós értékelés az információtechnológiai iparágakban. In: Deutsch Nikolett–Virág Attila (szerk.): Virág(-)kor. Ünnepi tanulmánykötet Dr. Virág Miklós 60. születésnapjának tiszteletére. Beau Bassin, GlobeEdit, 2019, pp. 33–56.
- BÁLINT ÉVA (összeáll.): Válogatott bibliográfia, 2018. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. 259–279. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_11_BalintE_biblio.pdf.

- BEREZVAI ZOMBOR: A kiskereskedelmi szabályozás hatása a fogyasztói árakra. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. 75–97. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_04_BerezvaiZ_kiskeres.pdf.
- CSERES KATALIN: Postai fogyasztók az Európai Unióban és a helyi piacokon: az egyetemes szolgáltatások felhasználójától a digitális postai szolgáltatás felhasználójáig. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. 143–183. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_07_CseresK_posta.pdf.
- CSILLIK PÉTER: Az Ipar 4.0 pillanata a homo sapienstől a Big Data uralmáig. In: Homicskó Árpád Olivér–Lóth László–Kovács Róbert (szerk.): *Ipar 4.0. Jogi-társadalmi-gazdasági kihívások és válaszok*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, pp. 23–36. https://ajk.kre.hu/images/doc5/dokumentumok/Ipar_4_0_cimu_kotet.pdf.
- DEÁK ANDRÁS: Egy harmincéves alkalmazkodás története. Az ukrán gázipar a függetlenség óta. In: Fedinec Csilla (szerk.): „Kijevi csirke”. (Geo)politika a mai Ukrajnában. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kalligram Kiadó, 2019, pp. 117–135. https://kisebbségkutato.tk.mta.hu/uploads/files/Kijevi20csirke_reklc3a1m.pdf.
- DEÁK ANDRÁS–HÉJY DOMINIK: Lengyelország és Magyarország. Kétoldalú kapcsolatok a gazdaság és az energiapolitika terén. In: Bartha Dániel–Inotai Edit (szerk.): *A lengyel–magyar szövetség: A kétoldalú kapcsolatok hat dimenziója*. Budapest, Centre for Euro-Atlantic Integration and Democracy, 2019, pp. 25–34. <http://real.mtak.hu/100108/>.
- FELMÉRY ZOLTÁN–PAPP JÓZSEF: A magyarországi közművállalatok tehernövekedését eredményező állami intézkedések hatása. Három magyarországi vízközmű-vállalkozás GDP-megoszlásának tanulságai. In: Deutsch Nikolett–Virág Attila (szerk.): *Virág(-)kor. Ünnepi tanulmánykötet Dr. Virág Miklós 60. születésnapjának tiszteletére*. Beau Bassin, GlobeEdit, 2019, pp. 243–260.
- FELSMANN BALÁZS: Az elismert eszközértéken alapuló megtérülés kérdései a magyarországi gázelosztás példáján. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. 184–208. http://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_08_FelsmannB_eszkozertek.pdf.
- GÖNCZÖL TÜNDE: A hipszter antitörzsirányzat és kritikusai. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. 13–43. http://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_01_GonczolT_hipszter.pdf.
- HIDEG ÉVA–GÁSPÁR JUDIT–DEMUS TAMÁS–SUGÁR MIHÁLY–TYUKODI GERGELY: A vállalati foresight helyzete Magyarországon. In: Deutsch Nikolett–Virág Attila (szerk.): *Virág(-)kor. Ünnepi tanulmánykötet Dr. Virág Miklós 60. születésnapjának tiszteletére*. Beau Bassin, GlobeEdit, 2019, pp. 379–392.
- KELEMEN-ERDŐS ANIKÓ: Listázási döntések a napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmében. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. 98–115. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_05_Kelemen-ErdosA_listazas.pdf.
- KLEIN TAMÁS: Az online tartalomszolgáltatások Európai Unió belüli hordozhatósága. In: Koltay András (szerk.): *Magyar és európai médiajog. 3. átdolgozott kiadás*, Budapest, Wolters Kluwer, 2019, pp. 839–841.

- KOLTAY ANDRÁS: A kapuőrök szabályozásának jövője. In: Koltay András: Az új média és a szólásszabadság. A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, pp. 281–304.
- KOLTAY ANDRÁS: Az internetes kapuőrök szabályozása. In: Koltay András: Az új média és a szólásszabadság. A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, pp. 110–129.
- KOLTAY ANDRÁS: Az internetszolgáltatók kötelezettségei a jogellenes tartalmak vonatkozásában. In: Koltay András: Az új média és a szólásszabadság. A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, pp. 136–149.
- KOLTAY ANDRÁS–MAYER ANNAMÁRIA–POGÁCSÁS ANETT–SORBÁN KINGA: Joghatósági kérdések az Európai Unióban és Magyarországon. In: Koltay András (szerk.): Magyar és európai médiajog. 3. átdolgozott kiadás, Budapest, Wolters Kluwer, 2019, pp. 181–192.
- LAKI ILDIKÓ: Ipartelepítés kistelepülési környezetben az iparvárosok tükrében. In: Laki Ildikó–Szabó Tamás (szerk.): Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói napjainkban. Budapest, Homo Oecologicus Alapítvány, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2019, pp. 239–256. http://töosz.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/K%C3%B6zs%C3%A9gi%20tanulm%C3%A1ny%C3%B6t%C3%A9v%C3%A9gleges_20190903.pdf.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: Neo-protekciónizmus és világkereskedelem: jogi és gazdasági keretek. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. 44–61. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_02_NagyCsI_neoprotekcio.pdf.
- PARTI KATALIN: A cybertér szabályozása. In: Kiss Tibor–Parti Katalin–Prazsák Gergő: Cyberdeviancia. Budapest, Dialóg Campus, 2019, pp. 137–166. https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/Web_PDF_Cyberdeviancia.pdf.
- PESTI FARKAS ISTVÁN: Magyar söripari ellátási láncok az Ipar 4.0 fényében. Előrelépések és kihívások. In: Homicskó Árpád Olivér–Lóth László–Kovács Róbert (szerk.): Ipar 4.0. Jogi-társadalmi-gazdasági kihívások és válaszok. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, pp. 91–100. https://ajk.kre.hu/images/doc5/dokumentumok/Ipar_4_0_cimu_kotet.pdf.
- POGÁCSÁS ANETT: A nyomtatott és az internetes sajtótermékek szabályozási kérdései. In: Koltay András (szerk.): Magyar és európai médiajog. 3. átdolgozott kiadás, Budapest, Magyarország, Wolters Kluwer, 2019, pp. 629–638.
- SIMON RITA: Az eltérő fogyasztói modellek használata a jogalkalmazásban a gyengébb fél mint fogyasztói modell a pénzügyi szerződésekkel kapcsolatos jogvitáknál az Európai Bíróság, illetve a cseh és magyar bíróságok gyakorlatában. In: Szikora Veronika–Árva Zsuzsanna (szerk.): Újratervezés. Fogyasztói szabályozási modellek, digitalizáció, adatvédelem. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 243 p. <http://hdl.handle.net/2437/265401>.
- SOMOGYI RÓBERT–BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS: A nullás díjszabás szabályozásának jogi és közgazdasági elemzése. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. 235–256. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_10_SomogyiR_Bartoki-GonczyB_nullasdj.pdf.

- SZILÁGYI PÁL: A médiapiac versenyjogi szabályozása. In: Koltay András (szerk.): Magyar és európai médiajog. 3. átdolgozott kiadás, Budapest, Magyarország, Wolters Kluwer, 2019, pp. 843–869.
- SZILÁGYI PÁL–SOBOR DÁVID: A szelektív forgalmazási rendszerek a versenyjog tükrében. In: Csehi Zoltán–Sobor Dávid (szerk.): A közvetítői funkciót betöltő szerződések jogi környezete. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, pp. 171–196.
- TAKÁCSNÉ TÓTH BORBÁLA–SELEI ADRIENN–KOTEK PÉTER: Ami a csövön kifér? Az ukrán földgáztranzit jövője és hatásai az európai földgázpiaci versenyre. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_09_TakacsneTothB_SeleiA_KotekP_gaztranzit.pdf.
- TÓTH TIHAMÉR: Versenyjog és integráció. In: Kovács Lajos Péter (szerk.): Európa közel, távol. Budapest, Éghajlat Könyvkiadó, 2019, pp. 125–188.
- VALENTINY PÁL: Verseny a hálózatos szolgáltatások kiskereskedelmi piacán. In: Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019, pp. 116–140. https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_06_ValentinyP_halozat.pdf.
- VIRÁG ATTILA: Út egy egységes uniós gázpolitika felé. A 2006-os orosz-ukrán gázválságtól a magyar soros EU-elnökségig. In: Deutsch Nikolett–Virág Attila (szerk.): Virág(-)kor. Ünnepi tanulmánykötet Dr. Virág Miklós 60. születésnapjának tiszteletére. Beau Bassin, GlobeEdit, 2019, pp. 175–192.

Folyóiratcikkek

- BÁCSI SÁNDOR: Piaci szerkezet és verseny a vasúti árufuvarozásban. Közlekedéstudományi Szemle, 69. évf. 3. sz. 2019, pp. 19–35. <http://real.mtak.hu/102977/>.
- BAKÓ BARNA–BEREZVAI ZOMBOR–CSEKE PETRA ZSUZSANNA–ISZTIN PÉTER: Infrastruktúra-bővítés világvversenyek idején: A Mol Bubi esete a FINA világbajnoksággal. Közgazdasági Szemle, 66. évf. 1. sz. 2019, pp. 4–21. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.1.4>.
- BARTEK-LESI MÁRIA–BEÓTHY ÁKOS–KÁCSOR ENIKŐ–KEREKES LAJOS–KOTEK PÉTER: Energiaköltségek hatása a feldolgozóipar költség-versenyképességére. Közgazdasági Szemle, 66. évf. 3. sz. 2019, pp. 256–285. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.3.256>.
- BARTEK-LESI MÁRIA–MEZŐSI ANDRÁS–PATÓ ZSUZSANNA–SZABÓ LÁSZLÓ–SZAJKÓ GABRIELLA: Megújulóenergia-felhasználás Magyarországon a későn jövők előnye? Vezetéstudomány, 50. évf. különszám, 2019, pp. 46–60. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2019.KSZ.05>.
- BEREZVAI ZOMBOR–AGÁRDI IRMA–SZABOLCSNÉ OROSZ JUDIT: A digitális innovációk hatása az élelmiszer-kiskereskedelmi vállalatok teljesítményére. Statisztikai Szemle, 97. évf. 10. sz. 2019, pp. 915–932. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/all/2019/2019_10/2019_10_915.pdf.
- BORDÁS PÉTER: Az elektronikus hírközlés hálózában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. Európai Jog, 19. évf. 3. sz. 2019, pp. 17–27.
- BRAUN ÉRIK–SEBESTYÉN TAMÁS: A magyar járműipari beágyazottsága a hazai és nemzetközi értékesítési láncokba. Statisztikai Szemle, 97. évf. 7. sz. 2019, pp. 687–720. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/all/2019/2019_07/2019_07_687.pdf.
- ÉDES BALÁZS: Egy hálózatos iparág élő hálózatok nélkül. Miért múlt századi az ügyfélmény a magyar közösségi közlekedési rendszerben, és mit lehetne tanulni más iparágaktól? Vezetéstudomány, 50. évf. 9. sz. 2019, pp. 81–94. <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4237/>.

- FINTA ISTVÁN: A 2020 utáni uniós fejlesztéspolitika tervezett jogi szabályozása avagy mennyire nyit a vidék ellen (vitaanyag). Új Magyar Közigazgatás, 12. évf. 1. sz. 2019, pp. 66–77. <http://www.regscience.hu:8080/xmlui/handle/11155/1943>.
- FLEISCHER TAMÁS: A mobilitási szolgáltatások fenntarthatósági kérdései. Társadalmi hatások, tér- és időgazdálkodás. Közlekedéstudományi Szemle, 69. évf. 1. sz. 2019, pp. 49–58. http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf18/mta-kjtb_MaaS_TARSADALOM-TER-IDO_181121.pdf.
- FÜLÖP PÉTER–JAROS ZOLTÁN: A román villamosenergia-termelés és a HUPX DAM árak kapcsolata. Magyar Energetika, 26. évf. 1. sz. 2019, pp. 18–21. http://magyarenergetika.hu/wp-content/uploads/me/ME_2019-1.pdf.
- GARBAI LÁSZLÓ–HÓDOS RITA–KOVÁCS ZOLTÁN: Fenntartható energia mellébeszélés nélkül. Az Európai Energia Unió tervéről. Magyar Energetika, 26. évf. 1. sz. 2019, pp. 13–17. http://magyarenergetika.hu/wp-content/uploads/me/ME_2019-1.pdf.
- GASZT CSABA: A mesterséges intelligencia szabályozási kérdései, különös tekintettel a robotikára. Infokommunikáció és Jog, 16. évf. 72. sz. 2019, pp. 21–26.
- GELLÉN KLÁRA: Fogyasztók és vállalkozások az új üzleti modellek és a digitális technológiai környezet promóciós tendenciái tükrében. Gazdaság és Jog, 27. évf. 7–8. sz. 2019, pp. 7–12.
- GÖRCSI GERGELY–BARTA GERGŐ–SZÉLES ZSUZSANNA: Üzleti intelligencia megoldások alkalmazásának sikertényezői. A hazai szolgáltató szektor nagyvállalatainak körében végzett mélyinterjú kutatás. Információs Társadalom, 19. évf. 2. sz. 2019, pp. 23–34. <http://dx.doi.org/10.22503/infars.XIX.2019.2.2>.
- HORTAY OLIVÉR–SZŐKE TAMÁS: Keresleti árugalmasság becslése a magyar villamosenergia-piacon. Közgazdasági Szemle, 66. évf. 7–8. sz. 2019, pp. 788–804. <http://www.kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=1854>.
- IVÁNYI MÁRTON: A számítógép-alapú kommunikáció nagyhatalmi és nagyvállalati perspektívái, geopolitikai és nemzetközi politikai gazdasági dimenziói. Információs Társadalom, 19. évf. 2. sz. 2019, pp. 35–51. <http://dx.doi.org/10.22503/infars.XIX.2019.2.3>.
- JÁMBOR ZSÓFIA–NAGY JUDIT: Az autóipar globális versenyképességének elemzése. Magyar Tudomány, 180. évf. 7. sz. 2019, pp. 1038–1053. <http://doi.org/10.1556/2065.180.2019.7.11>.
- KÁCSOR ENIKŐ–KEREKES LAJOS–MEZŐSI ANDRÁS: Egy sikeres piacnyitás története? Liberalizáció a magyar villamosenergia-szektorban. Vezetéstudomány, 50. évf. különszám, 2019, pp. 19–31. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2019.KSZ.03>.
- KÁDÁRNÉ HORVÁTH ÁGNES–SEBESTYÉNNÉ SZÉP TEKLA: Az energia mint input szerepe a gazdaságban avagy hogyan vélekednek a közgazdászok? Magyar Energetika, 26. évf. 1. sz. 2019, pp. 2–12. http://magyarenergetika.hu/wp-content/uploads/me/ME_2019-1.pdf.
- KECSKÉS ANDRÁS: A magyar tőkepiaci szabályozás, különös tekintettel az új befektetési formák megjelenésére. Polgári Szemle, 15. évf. 1–3. sz. 2019, pp. 116–132. <https://doi.org/10.24307/psz.2019.0907>.
- KERÉKES LAJOS–SZÖRÉNYI GÁBOR–DIALLO, ALFA: Volt és van feszültség A villamosenergia-szektor szabályozásának fordulópontjai Magyarországon. Vezetéstudomány, 50. évf. különszám, 2019, pp. 4–18. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2019.KSZ.02>.
- KERÉNYI ÁDÁM–MÜLLER JÁNOS: Szép új digitális világ? A pénzügyi technológia és az információ hatalma. Hitelintézeti Szemle, 18. évf. 1. sz. 2019, pp. 5–33. <https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/hsz-18-1-t1-kerenyi-muller.pdf>.
- KIS ANDRÁS–UNGVÁRI GÁBOR: Hol a lejtő alja? Fenntarthatóság és méltányosság a hazai víziközmű-szolgáltatásban. Vezetéstudomány, 50. évf. különszám, 2019, p. 77. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2019.KSZ.07>.

- KOZMA MIKLÓS–SASS MAGDOLNA: Magyar „nemzetközi új vállalatok”. Piacválasztás és a hálózatok szerepe a korai nemzetköziesedésben. *Vezetéstudomány*, 50. évf. 3. sz. 2019, pp. 62–71. <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4023/>.
- KULIN FERENC–TÓTH TAMÁS: A megújuló energia részarányának modellezése 2020-as tekintettel. *Közgazdasági Szemle*, 66. évf. 10. sz. 2019, pp. 1073–1092. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2019.10.1073>.
- LONGAUER DÓRA–SEBESTYÉN TAMÁS: Hálózati struktúra és nem teljes információ egy monopolisztikus versenyre épülő modellben. *Közgazdasági Szemle*, 66. évf. 12. sz. 2019, pp. 1257–1283. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2019.12.1257>.
- LOSONCI DÁVID–TAKÁCS OLGA–DEMETER KRISZTINA: Az ipar 4.0 hatásainak nyomában a magyarországi járműipar elemzése. *Közgazdasági Szemle*, 66. évf. 2019, 2. sz. pp. 185–218. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.2.185>.
- LOVAS DÓRA: Állami Támogatások megítélése az energiacsomagok tükrében. *Európai Jog*, 19. évf. 2. sz. 2019, pp. 21–30.
- LŐRINCZ LÁSZLÓ–KISS KÁROLY MIKLÓS–ELEKES ZOLTÁN–CSÁFORDI ZSOLT–LENGYEL BALÁZS: Az iparágak közti hasonlóság mérésének hálózati módszerei és relevanciájuk a gazdaságfejlesztésben. *Közgazdasági Szemle*, 66. évf. 1. sz. 2019, pp. 22–52. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.1.22>.
- LUX GÁBOR: A Modern városok program újraiparosítási törekvései. *Tér és Társadalom*, 33. évf. 1. sz. 2019, pp. 44–65. http://real.mtak.hu/91645/2/lux_modern.pdf.
- MEZEI CECÍLIA–VARJÚ VIKTOR: A helyi erőforrásokon alapuló helyi fejlesztés lehetőségei az átalakuló hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatásban. *Tér és Társadalom*, 33. évf., 2. sz. 2019, pp. 41–61. <https://doi.org/10.17649/TET.33.2.3089>.
- MEZEY KITTI: A kiberbűncselekmények hazai szabályozásának aktuális kérdései. *Magyar Jog*, 65. évf. 5. sz. 2019, pp. 305–314.
- MISKOLCZI BODNÁR PÉTER: A versenykorlátozó magatartások szabályozása 1999 és 2018 között. *Glossa Iuridica*, 8. évf. 1–2. sz. 2019, pp. 127–150. <https://m2.mtmt.hu/api/publication/30776468>.
- NAGY GÁBOR: Ellátás és ellátatlanság köz- és piaci szolgáltatások területi-települési egyenlőtlenségei a vidéki Magyarországon. *Földrajzi Közlemények*, 143. évf. 2. sz. 2019, pp. 124–143. <https://doi.org/10.32643/fk.143.2.3>.
- NAGY GÁBOR–NAGY ERIKA: Az állam szerepe a városi terek fogyasztás-központú „újratelendítésében”. *Tér és Társadalom*, 33. évf. 4. sz. 2019, pp. 61–86. <https://doi.org/10.17649/TET.33.4.3192>.
- NYESŐ ANITA: Felforgató innováció a pénzügyi piacokon. A FinTech és BigTech jelenség. *Versenytükör*, 15. évf. 2. sz. 2019, pp. 14–24. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/versenytukor_2019_02&inline=true.
- PALÓCZ ÉVA: Adalékok a külföldi vállalatok magyarországi szerepének a megítéléséhez. *Külgazdaság*, 63. évf. 9–10. sz. 2019, pp. 39–64. <https://kulgazdasag.eu/cikk/2019/adalekok-a-kulfoldi-vallalatok-magyarorszag-i-szerepenek-a-megitelesehez>.
- PRISKIN BOGLÁRKA–HANTOSI ISTVÁN: A versenyjog kihívásai a digitális gazdaságban. Az Európai Bizottság tanácsadó testületének jelentése és a Furman-riport. *Versenytükör*, 15. évf. 2. sz. 2019, pp. 25–42. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/versenytukor_2019_02&inline=true.

- SEBESTYÉNNÉ SZÉP TEKLA: Rejtett energiaáramok Magyarország külkereskedelmében. Statisztikai Szemle, 97. évf. 6. sz. 2019, pp. 594–619. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/all/2019/2019_06/2019_06_594.pdf.
- SZALAVETZ ANDREA–SOMOSI SAROLTA: Ipar 4.0-technológiák és a magyarországi fejlődés-felzárkózás hajtóerőinek megváltozása gazdaságpolitikai tanulságok. Külgazdaság, 63. évf. 3–4. sz. 2019, pp. 66–93. <https://kulgazdasag.eu/cikk/2019/ipar-40-technologiak-es-a-magyarorszagi-fejlodes-felzarkozas-hajtoeroinek-megvaltozasa>.
- SZILÁGYI GABRIELLA: Az ECN+ irányelv és várható hatása a magyar versenyszabályozásra. Versenytükr, 15. évf. 1. sz. 2019, pp. 52–58. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/Versenytukor_2019_01&inline=true.
- SZOLNOKI PÁLMA: A kiegyensúlyozás piaci alapokra helyezése az európai földgázpiacon. Külgazdaság, 63. évf. 5–6. sz. 2019, pp. 65–90. <https://kulgazdasag.eu/cikk/2019/a-kiegyensulyozas-piaci-alapokra-helyezese-az-europai-foldgazpicakon>.
- TAKÁCSNÉ TÓTH BORBÁLA–KOTEK PÉTER–SELEI ADRIENN: A magyar gázpiaci liberalizáció 15 éve. Vezetéstudomány, 50. évf. különszám, 2019, pp. 32–45. <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2019.KSZ.04>.
- TÓTH ANDRÁS: Fenntarthatóság és versenyjog. Versenytükr, 15. évf. 2. sz. 2019, pp. 56–63. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/versenytukor_2019_02&inline=true.
- TÓTH ANDRÁS: Vélemények a versenyjogban. Magyar Jog, 65. évf. 3. sz. 2019, pp. 125–132.
- TÓTH BÁLINT LÁSZLÓ: Visegrádi vasútpolitikák. Együttműködés vagy verseny? Külügyi Szemle, 18. évf. 1. sz. 2019, pp. 107–128. https://kki.hu/wp-content/uploads/2019/10/KSZ-2019_1.pdf.
- TÓTH RÓBERT–GYURCSIK PETRONELLA–TÚRÓCZI IMRE: A vállalati pénzügyi kultúra és innováció szerepe Magyarország versenyképességének javításában. Polgári Szemle, 15. évf. 4–6. sz. 2019, pp. 392–404. <https://doi.org/10.24307/psz.2019.1226>.
- VALENTINY PÁL: Közgazdaságtan a jogalkalmazásban. Közgazdasági Szemle, 66. évf. 2. sz. 2019, pp. 134–162. <http://www.kszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=1820>.
- VASVÁRI TAMÁS–DANKA SÁNDOR–HAUCK ZSUZSANNA: Termelés és innováció. Tanulságok a hazai iparpolitika számára. Közgazdasági Szemle, 66. évf. 10. sz. 2019, pp. 1031–1055. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2019.10.1031>.
- VOZSKA ÉVA: Iparpolitika határok nélkül. Külgazdaság, 63. évf. 1–2. sz. 2019, pp. 82–115. <https://kulgazdasag.eu/cikk/2019/iparpolitika-hatarok-nelkul>.
- WEINER CSABA: Energiaellátás-biztonság és gázdiverzifikáció Magyarországon. Elmélet és gyakorlat. Köz-Gazdaság, 14. évf. 1. sz. 2019, pp. 168–189. <http://real.mtak.hu/86356/>.

Műhelytanulmányok

- BARTHA LAJOS–KAJDI LÁSZLÓ–VARGA LÓRÁNT: Valóban felfogatják-e az iparágat a pénzforgalom új szereplői? Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2019, <https://www.mnb.hu/letoltes/bartha-kajdi-varga-valoban-felfogatjak-e-az-iparagat-a-penzforgalom-uj-szereploi.pdf>.
- CSERMEY ÁGNES: A kapacitásmechanizmusok szerepe az európai energiaátmenet időszakában. Budapest, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, 2019, 38 p. http://www.mekh.hu/download/7/15/a0000/a_kapacitasmechanizmusok_szerepe_az_europai_energia_atmenet_idoszakaban.pdf.

- CSERMELY ÁGNES–JAROS ZOLTÁN: Piacmonitoring jelentés. A német és a magyar nagykereskedelmi villamosenergia-árak közötti eltérés okai. Budapest, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, 2019, 14 p. http://www.mekh.hu/download/a/ff/b0000/a_nemet_magyar_nagykereskedelmi_villamosenergia_arak_kozotti_elteres_okai.pdf.
- FELSMANN BALÁZS: A kiskereskedelmi energiapiacok belépési korlátai az Európai Unióban. Budapest, REKK Elemzés, 2019, <https://rekk.hu/elemzes/270/a-kiskereskedelmi-energiapiacok-belepesi-korlatai-az-europai-unioban>.
- MEZŐSI ANDRÁS: A hazai nagykereskedelmi villamosenergia-piac modellezése és ellátásbiztonsági elemzése 2030-ig különböző erőművi forgatókönyvek mellett. Budapest, REKK Elemzés, 2019, <https://rekk.hu/elemzes/268/a-hazai-nagykereskedelmi-villamosenergia-piac-modellezese-es-ellatasbiztonsagi-elemzese-2030-ig-kulonbozo-eromuvi-forgatokonyvek-mellett>.
- NMHH: A nyílt internet helyzete Magyarországon. Éves jelentés a 2018. május 1-től 2019. április 30-ig terjedő időszakra vonatkozóan a hálózatsemlegesség témakörében. Budapest, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, 2019, http://nmhh.hu/dokumentum/205248/halozatsemlegessegi_jelentes_nmhh_2019_hu.pdf.
- NMHH: Támogatási gyakorlat a legnagyobb eléréssel rendelkező televízióknál. Budapest, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, 2019, http://nmhh.hu/dokumentum/201882/tamogatasi_gyakorlat_legnagyobb_tvtelevizioknal.
- RESCH GUSTAV–PAIZS LÁSZLÓ–SELEI ADRIENN–KOTEK PÉTER–KÁCSOR ENIKŐ–MEZŐSI ANDRÁS–SZABÓ LÁSZLÓ: A Délkelet-európai villamos energia rendszer 2030-ban rugalmassági kihívások. Budapest, REKK Műhelytanulmány, 2019, <https://rekk.hu/publikacio/94/a-delkelet-europai-villamos-energia-rendszer-2030-ban-rugalmassagi-kihivasok>.
- VÉKONY ANDRÁS: A hazai infrastrukturális ágazatok nemzetgazdasági teljesítményének mérése, indikátorrendszer kidolgozása és alkalmazása. Budapest, REKK Elemzés, 2019, <https://rekk.hu/elemzes/262/a-hazai-infrastrukturalis-agazatok-nemzetgazdasagi-teljesitmenyenek-merese-indikatorrendszer-kidolgozasa-es-alkalmazasa>.
- WEINER CSABA: Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású áramtermelés helyzete Magyarországon. VGI Műhelytanulmányok, 131. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Világgazdasági Intézet, 2019, 77 p. http://www.vki.hu/news/news_1413.html.
- WEINER CSABA: Energiaellátás-biztonság Lengyelországban. Budapest, VGI Műhelytanulmányok, 134. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Világgazdasági Intézet, 2019, 48 p. <http://real.mtak.hu/100955/>.

II. VÁLOGATÁS A KÜLFÖLDI SZAKIRODALOMBÓL

Könyvek

- AMTENBRINK, FABIAN–DAVIES, GARETH–KOCHENOV, DIMITRY–LINDEBOOM, JUSTIN (eds.): The Internal Market and the Future of European Integration. Cambridge University Press, 2019, 854 p.
- ARAI, KOKI: Law and Economics in Japanese Competition Policy. Springer, 2019, 199 p.
- BAKER, JONATHAN B.: The Antitrust Paradigm: Restoring a Competitive Economy. Harvard University Press, 368 p.

- BALLARDINI, ROSA-MARIA–PITKÄNEN, OLLI–KUOPPAMÄKI, PETRI (eds.): *Regulating Industrial Internet through IPR, Data Protection and Competition Law*. Kluwer Law International, 2019, 512 p.
- BIANCHI, PATRIZIO–DURÁN, CLEMENTE RUIZ–LABORY, SANDRINE (eds.): *Transforming Industrial Policy for the Digital Age. Production, Territories and Structural Change*. Edward Elgar, 2019, 256 p.
- DA SILVEIRA, PAULO BURNIER–KOVACIC, WILLIAM EVAN (eds.): *Global Competition Enforcement: New Players, New Challenges*. Kluwer Law International, 2019, 356 p.
- DE PIETRO, CARLA: *New Perspectives on Fiscal State Aid: Legitimacy and Effectiveness of Fiscal State Aid Control*. Wolters Kluwer, 2019, 248 p.
- EVANS, DAVID S.–BAVASSO, ANTONIO–GINSBURG, DOUGLAS H. (eds.): *Media Markets and Competition Law: Multinational Perspectives*. *Competition Policy International*, 2019, 204 p.
- FERRO, MIGUEL SOUSA: *Market Definition in EU Competition Law*. Edward Elgar, 2019, 384 p.
- FINGER, MATTHIAS: *Network Industries. A Research Overview*. Routledge, 2019, 110 p.
- FITSILIS, FOTIOS: *Imposing Regulation on Advanced Algorithms*. Springer, 2019, 104 p.
- GERARD, DAMIEN–LIANOS, IOANNIS: *Reconciling Efficiency and Equity. A Global Challenge for Competition Policy*. Cambridge University Press, 2019, 474 p.
- GORMSEN, LIZA LOVDAHL: *European State Aid and Tax Rulings*. Edward Elgar, 2019, 200 p.
- HENDERSON, JAMES: *The Globalization of Russian Gas, Political and Commercial Catalysts*. Edward Elgar, 2019, 200 p.
- KALINTIRI, ANDRIANI: *Evidence Standards in EU Competition Enforcement. The EU Approach*. Hart, 2019, 280 p.
- KARAGIANNIS, NIKOLAOS–KING, JOHN E. (eds.): *A Modern Guide to State Intervention. Economic Policies for Growth and Sustainability*. Edward Elgar, 2019, 328 p.
- LÉAUTIER, THOMAS–OLIVIER: *Imperfect Markets and Imperfect Regulation: An Introduction to the Microeconomics and Political Economy of Power Markets*. MIT Press, 2019, 416 p.
- LEE, LI WAY: *Industrial Organization. Minds, Bodies, and Epidemics*. Springer, 2019, 113 p.
- LÉVÊQUE, FRANÇOIS: *Competition's New Clothes. 20 Short Cases on Rivalry Between Firms*. Cambridge University Press, 2019, 220 p.
- LIANOS, IOANNIS–KORAH, VALENTINE–SICILIANI, PAOLO: *Competition Law. Analysis, Cases, & Materials*. Oxford University Press, 2019, 1784 p.
- LOPES, MARTA–HENGGELE ANTUNES, CARLOS–JANDA, KATHRYN B. (eds.): *Energy and Behaviour*. Academic Press, 2019, 558 p.
- LUNDQVIST, BJÖRN–GAL, MICHAL S. (eds.): *Competition Law for the Digital Economy*. Edward Elgar, 2019, 400 p.
- LÜTGE, CHRISTOPH: *The Ethics of Competition. How a Competitive Society is Good for All*. Edward Elgar, 2019, 232 p.
- MACHER, JEFFREY T.–MAYO, JOHN W. (eds.): *U.S. Freight Rail Economics and Policy. Are We on the Right Track?* Routledge, 2019, 300 p.
- MANIATIS, SPYROS–KOKKORIS, IOANNIS–WANG, XIAOYE (eds.): *Competition Law and Intellectual Property in China*. Oxford University Press, 2019, 336 p.
- MARTIN, STEPHEN (ed.): *Market Failure. The International Library of Critical Writings in Economics series*. Edward Elgar, 2019, 2120 p.
- MASSAROTTO, GIOVANNA: *Antitrust Settlements: How a Simple Agreement Can Drive the Economy*. Wolters Kluwer, 2019, 248 p.

- MUSCOLO, GABRIELLA–TAVASSI, MARINA (eds.): The Interplay Between Competition Law and Intellectual Property: An International Perspective. Wolters Kluwer, 2019, 566 p.
- NIES, SUSANNE (ed.): The European Energy Transition: Actors, Factors, Sectors. Claeys & Casteels, 2019, 540 p.
- PAPADOPOULOS, THOMAS (ed.): Cross-Border Mergers. EU Perspectives and National Experiences. Springer, 2019, 503 p.
- PASTOR-MERCHANTE, FERNANDO: The Role of Competitors in the Enforcement of State Aid Law. Hart, 2019, 232 p.
- RAITT, GEORGE: The Metaphysics of Market Power. The Zero-sum Competition and Market Manipulation Approach. Hart, 2019, 328 p.
- REINS, LEONIE (ed.): Regulating New Technologies in Uncertain Times. Springer, 2019, 313 p.
- RODGER, BARRY–FERRO, MIGUEL SOUSA–MARCOS, FRANCISCO (eds.): The EU Antitrust Damages Directive. Transposition in the Member States. Oxford University Press, 2019, 560 p.
- SIOSSHANSI, FEREIDOOON: Consumer, Prosumer, Prosumer..How Service Innovations will Disrupt the Utility Business Model. Academic Press, 2019, 550 p.
- SKEA, JIM–VAN DIEMEN, RENÉE–HANNON, MATTHEW–GAZIS, EVANGELOS–RHODES, AIDAN: Energy Innovation for the Twenty-First Century. Accelerating the Energy Revolution. Edward Elgar, 2019, 464 p.
- SOKOL, D. DANIEL–GUZMAN. ANDREW T.: Antitrust Procedural Fairness. Oxford University Press, 2019, 304 p.
- STANLEY, JOHN–HENSHER, DAVID A.: A Research Agenda for Transport Policy. Edward Elgar, 2019, 232 p.
- STARK, JOHANNA: Law for Sale. A Philosophical Critique of Regulatory Competition. Oxford University Press, 2019, 224 p.
- STRIELKOWSKI, WADIM: Social Impacts of Smart Grids. The Future of Smart Grids and Energy Market Design. Elsevier, 2019, 342 p.
- SUNSTEIN, CASS R.–REISCH, LUCIA A.: Trusting Nudges. Toward A Bill of Rights for Nudging. Routledge, 2019, 146 p.
- THÉPOT, FLORENCE: The Interaction Between Competition Law and Corporate Governance. Cambridge University Press, 2019, 316 p.
- VARJU, MARTON (ed.): Between Compliance and Particularism. Member State Interests and European Union Law. Springer, 2019, 338 p.
- VEENBRINK, MARC: Criminal Law Principles and the Enforcement of EU and National Competition Law: A Silent Takeover? Kluwer Law International, 2019, 520 p.
- WIGGERS, MARC–STRUIJLAART, ROBIN A.–DIBBITS, JOHANNES: Digital Competition Law in Europe: A Concise Guide. Kluwer Law International, 2019, 184 p.

Folyóiratcikkek

- ABRANTES-METZ, ROSA M.–METZ, ALBERT D.: The Future of Cartel Deterrence and Detection. CPI Antitrust Chronicle, Winter 2019, Vol. 1. No. 2. <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-future-of-cartel-deterrence-and-detection/>.
- ABRELL, JAN–RAUSCH, SEBASTIAN–STREITBERGER, CLEMENS: The economics of renewable energy support. Journal of Public Economics, Vol. 176. August 2019, pp. 94–117. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.06.002>.

- AINE, ANTTI–BJÖRKROTH, TOM–KOPONEN, AKI: Horizontal information exchange and innovation in the platform economy a need to rethink? *European Competition Journal*, Vol. 15. No. 2–3. 2019, pp. 347–371. <https://doi.org/10.1080/17441056.2019.1687187>.
- ALI, CHRISTOPHER–DUEMMEL, MARK: The reluctant regulator: The Rural Utilities Service and American broadband policy. *Telecommunications Policy*, Vol. 43. No. 4. 2019, pp. 380–392. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.08.003>.
- AMOUNTZIAS, CHRYSOVALANTIS: Pricing Decisions and Competitive Conduct Across Manufacturing Sectors: Evidence from 19 European Union Manufacturing Industries. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 19. No. 3. 2019, pp. 413–440. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00293-5>.
- AURIOL, EMMANUELLE–BIANCINI, SARA–PAILLACAR, RODRIGO: Universal intellectual property rights: Too much of a good thing? *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 65. July 2019, pp. 51–81. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2019.01.003>.
- AVDASHEVA, S.–GOLOVANOVA, S.–KATSOUACOS, Y.: Optimal Institutional Structure of Competition Authorities Under Reputation Maximization: A Model and Empirical Evidence from the Case of Russia. *Review of Industrial Organization*, Vol. 54. No. 2. 2019, pp. 251–282. <https://doi.org/10.1007/s11151-018-9640-1>.
- BAKÓ, BARNA–FÁTAY, DÁNIEL: Platform Competition with Intra-Group Externalities. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 19. No. 1. 2019, pp. 141–154. <https://doi.org/10.1007/s10842-018-0282-7>.
- BELLEFLAMME, PAUL–PEITZ, MARTIN: Managing competition on a two-sided platform. *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 28. No. 1. 2019, pp. 5–22. <https://doi.org/10.1111/jems.12311>.
- BELLEFLAMME, PAUL–PEITZ, MARTIN: Platform competition: Who benefits from multihoming? *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 64. May 2019, pp. 1–26. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2018.03.014>.
- BELLEFLAMME, PAUL–PEITZ, MARTIN: Price disclosure by two-sided platforms. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 67. December 2019, Article 102529. 19 p. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2019.102529>.
- BENCHEKROUN, HASSAN–BRETON, MICHÈLE–CHAUDHURICHTTIPS, AMRITA RAY: Mergers in nonrenewable resource oligopolies and environmental policies. *European Economic Review*, Vol. 111. January 2019, pp. 35–52. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2018.08.008>.
- BEŅKOVSKIS, KONSTANTĪNS–TKAČEVŠ, OĻEGS–YASHIRO, NAOMITSU: Importance of EU regional support programmes for firm performance. *Economic Policy*, Vol. 34. No. 98. 2019, pp. 267–313. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiz003>.
- BERRY, STEVEN–GAYNOR, MARTIN–SCOTT MORTON, FIONA: Do Increasing Markups Matter? Lessons from Empirical Industrial Organization. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33. No. 3. 2019, pp. 44–68. <https://doi.org/10.1257/jep.33.3.44>.
- BESANKO, DAVID–CUI, SANA: Regulated versus negotiated access pricing in vertically separated railway systems. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 55. No. 1. 2019, pp. 1–32. <https://doi.org/10.1007/s11149-019-09374-z>.
- BOIK, ANDRE–GREENSTEIN, SHANE–PRINCE, JEFFREY: The persistence of broadband user behavior: Implications for universal service and competition policy. *Telecommunications Policy*, Vol. 43. No. 8. 2019, Article 101820. 13 p. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2019.04.004>.

- BOLIEK, BABETTE–MAKUCH, KIM–MATRAVES, CATHERINE–YANKELEVICH, ALEKS: Economics at the FCC 2018–2019: Competition, Broadband Deployment, and Transaction Review. *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 4. 2019, pp. 625–646. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09740-3>.
- BOURREAU, MARC–LESTAGE, ROMAIN: Net neutrality and asymmetric platform competition. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 55. No. 2. 2019, pp. 140–171. <https://doi.org/10.1007/s11149-019-09380-1>.
- BRAND, KEITH–ROSENBAUM, TED: A Review of the Economic Literature on Cross-Market Healthcare Mergers. *Antitrust Law Journal*, Vol. 82. No. 2. 2019, pp. 533–551. https://www.americanbar.org/groups/antitrust_law/publications/antitrust_law_journal/.
- BRIGLAUER, WOLFGANG–CAMARDA, ENRICO MARIA–VOGELSANG, INGO: Path dependencies versus efficiencies in regulation: Evidence from “old” and “new” broadband markets in the EU. *Telecommunications Policy*, Vol. 43. No. 8. 2019, Article 101825. 17 p. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2019.05.001>.
- BRIGLAUER, WOLFGANG–DÜRR, NIKLAS S.–FALCK, OLIVER–HÜSCHEL RATH, KAI: Does state aid for broadband deployment in rural areas close the digital and economic divide? *Information Economics and Policy*, Vol. 46. March 2019, pp. 68–85. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2019.01.001>.
- BRUC, ÉDOUARD: Data as an essential facility in European law: how to define the “target” market and divert the data pipeline? *European Competition Journal*, Vol. 15. No. 2–3. 2019, pp. 177–224. <https://doi.org/10.1080/17441056.2019.1644576>.
- BRYANT, SCOTT T.–STRAKER, KARLA–WRIGLEY, CARA: The discourses of power governmental approaches to business models in the renewable energy transition. *Energy Policy*, Vol. 130. July 2019, pp. 41–59. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.03.050>.
- BUBLITZ, ELISABETH–LEISINGER, MICHAEL–YANG, NELE: Europe’s Search for Superstar Firms: The Puzzle of European Champions. *Intereconomics/Review of European Economic Policy*, Vol. 54. No. 5. 2019, pp. 304–313. <https://doi.org/10.1007/s10272-019-0843-y>.
- BUDZINSKI, OLIVER–STÖHR, ANNIKA: Competition policy reform in Europe and Germany institutional change in the light of digitization. *European Competition Journal*, Vol. 15. No. 1. 2019, pp. 15–54. <https://doi.org/10.1080/17441056.2018.1555942>.
- CABRAL, LUÍS: Towards a theory of platform dynamics. *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 28. No. 1. 2019, pp. 60–72. <https://doi.org/10.1111/jems.12312>.
- CALVANO, EMILIO–CALZOLARI, GIACOMO–DENICOLÒ, VINCENZO–PASTORELLO, SERGIO: Algorithmic Pricing: What Implications for Competition Policy? *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 1. 2019, pp. 155–171. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09689-3>.
- CANDELA, ROSOLINO A.–GELOSO, VINCENT: Coase and transaction costs reconsidered: the case of the English lighthouse system. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 48. No. 3. 2019, pp. 331–349. <https://doi.org/10.1007/s10657-019-09635-4>.
- CARLTON, DENNIS W.–ISRAEL, MARK A.–SHAMPINE, ALLAN L.: Lessons from AT&T/Time Warner. *CPI Antitrust Chronicle*, Summer 2019, Vol. 1. No. 2. <https://www.competition-policyinternational.com/lessons-from-att-time-warner/>.
- CARLTON, DENNIS–ISRAEL, MARK–MACSWAIN, IAN–ORLOV, EUGENE: Are legacy airline mergers pro- or anti-competitive? Evidence from recent U.S. airline mergers. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 62. January 2019, pp. 58–95. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2017.12.002>.

- CAVE, MARTIN–GENAKOS, CHRISTOS–VALETTI, TOMMASO: The European Framework for Regulating Telecommunications: A 25-year Appraisal. *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 1. 2019, pp. 47–62. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09686-6>.
- CESAR, SYLVIA: Privatization of water: evaluating its performance in the developing world. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 90. No. 1. 2019, pp. 5–23. <https://doi.org/10.1111/apce.12221>.
- CHEN, ZHIJUN–REY, PATRICK: Competitive Cross-Subsidization. *RAND Journal of Economics*, Vol. 50. No. 3. 2019, pp. 645–665. <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12293>.
- CHYONG, CHI KONG: European Natural Gas Markets: Taking Stock and Looking Forward. *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 1. 2019, pp. 89–109. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09697-3>.
- COLANTONE, ITALO–STANIG, PIERO: The Surge of Economic Nationalism in Western Europe. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33. No. 4. 2019, pp. 128–151. <https://doi.org/10.1257/jep.33.4.128>.
- CORREIA-DA-SILVA, JOAO–JULLIEN, BRUNO–LEFOUILI, YASSINE–PINHO, JOANA: Horizontal mergers between multisided platforms: Insights from Cournot competition. *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 28. No. 1. 2019, pp. 109–124. <https://doi.org/10.1111/jems.12309>.
- COSTELLO, KENNETH WILLIAM: The consequences of escalated politicization in the US regulatory process. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 20. No. 3. 2019, pp. 207–217. <https://doi.org/10.1177%2F1783591719836874>.
- CRANDALL, ROBERT W.: The Dubious Antitrust Argument for Breaking Up the Internet Giants. *Review of Industrial Organization*, Vol. 54. No. 4. 2019, pp. 627–649. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09680-y>.
- CSERES, K. J.: Rule of Law Challenges and the Enforcement of EU Competition Law: a case-study of Hungary and its implications for EU law. *Competition Law Review*, Vol. 14. No. 1. 2019, pp. 75–101. http://clasf.org/download/competition-law-review/volume_14_-_issue_1/Vol14Iss1Art4Cseres.pdf.
- DE SILVA, ISABELLE: Tackling the Challenges Raised by the Digitalization of the Economy: Recent Experiences of the French Competition Authority. *Antitrust Bulletin*, Vol. 64. No. 1. 2019, pp. 3–10. <https://doi.org/10.1177%2F0003603X18822577>.
- DEANGELO, GREGORY–McCANNON, BRYAN C.: Political competition in judge and prosecutor elections. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 48. No. 2. 2019, pp. 167–193. <https://doi.org/10.1007/s10657-019-09624-7>.
- DONG, AILIN–MASSA, MASSIMO–ŽALDOKAS, ALMINAS: The effects of global leniency programs on margins and mergers. *RAND Journal of Economics*, Vol. 50. No. 4. 2019, pp. 883–915. <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12299>.
- DUANMU, JING-LIN–PITTMAN, RUSSELL: The response of state-owned enterprises to import competition: Evidence from Chinese manufacturing firms. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 90. No. 4. 2019, pp. 577–613. <https://doi.org/10.1111/apce.12246>.
- DUCCI, FRANCESCO–TREBILCOCK, MICHAEL: The Revival of Fairness Discourse in Competition Policy. *Antitrust Bulletin*, Vol. 64. No. 1. 2019, pp. 79–104. <https://doi.org/10.1177%2F0003603X18822580>.
- EDLIN, AARON–ROUX, CATHERINE–SCHMUTZLER, ARMIN–THÖNI, CHRISTIAN: Hunting Unicorns? Experimental Evidence on Exclusionary Pricing Policies. *Journal of Law and Economics*, Vol. 62. No. 3. 2019, pp. 457–484. <https://doi.org/10.1086/705667>.

- EISENACK, KLAUS–MIER, MATHIAS: Peak-load pricing with different types of dispatchability. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 56. No. 2–3. 2019, pp. 105–124. <https://doi.org/10.1007/s11149-019-09394-9>.
- ELLIOTT, MATTHEW–GALEOTTI, ANDREA: The role of networks in antitrust investigations. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 35. No. 4. 2019, pp. 614–637. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grz022>.
- ENNIS, SEAN F.–GONZAGA, PEDRO–PIKE, CHRIS: Inequality: A hidden cost of market power. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 35. No. 3. 2019, pp. 518–549. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grz017>.
- FERRO, MIGUEL SOUSA–RODGER, BARRY–MARCOS, FRANCISCO: Transposition of the Antitrust Damages Directive: Critical Observations. *CPI Antitrust Chronicle*, Winter 2019, Vol. 2. No. 1. <https://www.competitionpolicyinternational.com/transposition-of-the-antitrust-damages-directive-critical-observations/>.
- FONTANA, MAGDA–IORI, MARTINA–NAVA, CONSUELO RUBINA: Switching behavior in the Italian electricity retail market: Logistic and mixed effect Bayesian estimations of consumer choice. *Energy Policy*, Vol. 129. June 2019, pp. 339–351. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.01.060>.
- FUNG, SAN SAU–HAYDOCK, JENNY–MOORE, ALEX–RUTT, JAMES–RYAN, ROBERT–WALKER, MIKE–WINDLE, IAN: Recent Developments at the CMA: 2018–2019, *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 4. 2019, pp. 579–605. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09730-5>.
- GARCIA, CAROLINA POLICARPO–DE AZEVEDO–PAULO FURQUIM: Should competition authorities care about conglomerate mergers? *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 66. September 2019, pp. 78–118. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2019.06.001>.
- GARCÍA-MARIÑOSO, BEGOÑA–SUÁREZ, DAVID: Switching mobile operators: Evidence about consumers' behavior from a longitudinal survey. *Telecommunications Policy*, Vol. 43. No. 5. 2019, pp. 426–433. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.12.001>.
- GARRONE, PAOLA–GRILLI, LUCA–MARZANO, RICCARDO: Price elasticity of water demand considering scarcity and attitudes. *Utilities Policy*, Vol. 59. August 2019, Article 100927. 9 p. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.100927>.
- GEE, EVAN–PETERS, CRAIG–WILDER, JEFFREY M.: The Year in Review: Economics at the Antitrust Division, 2018–2019, *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 4. 2019, pp. 537–550. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09726-1>.
- GERADIN, DAMIEN–KATSIFIS, DIMITRIOS: An EU competition law analysis of online display advertising in the programmatic age. *European Competition Journal*, Vol. 15. No. 1. 2019, pp. 55–96. <https://doi.org/10.1080/17441056.2019.1574440>.
- GERADIN, DAMIEN–KATSIFIS, DIMITRIOS: Google's (forgotten) monopoly Ad technology services on the open web. *Concurrent Review*, No. 3. 2019, <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-3-2019/articles/google-s-forgotten-monopoly-ad-technology-services-on-the-open-web-90967-en>.
- GERBRANDY, ANNA: Rethinking Competition Law within the European Economic Constitution. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57. No. 1. 2019, pp. 127–142. <https://doi.org/10.1111/jcms.12814>.
- GILMAN, ALEXIS J.–SHETH, AKHIL–PRADO, ANGEL–FANCHIANG, ERIC: Digital Competition Reports and Merger Enforcement. *CPI Antitrust Chronicle*, Fall 2019, Vol. 3. No. 2.

- <https://www.competitionpolicyinternational.com/digital-competition-reports-and-merger-enforcement/>.
- GLASS, VICTOR–TARDIFF, TIMOTHY: A new direction for the net neutrality debate. *Telecommunications Policy*, Vol. 43. No. 3. 2019, pp. 199–212. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.05.002>.
- GLICK, MARK: Antitrust and Economic History: The Historic Failure of the Chicago School of Antitrust. *Antitrust Bulletin*, Vol. 64. No. 3. 2019, pp. 295–340. <https://doi.org/10.1177%2F0003603X19863586>.
- GREENFIELD, DANIEL–KOBAYASHI, BRUCE–SANDFORD, JEREMY–TAYLOR, CHRISTOPHER–WILSON, NATHAN: Economics at the FTC: Quantitative Analyses of Two Chemical Manufacturing Mergers. *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 4. 2019, pp. 607–623. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09729-y>.
- Gruber, Harald: Proposals for a digital industrial policy for Europe. *Telecommunications Policy*, Vol. 43. No. 2. 2019, pp. 116–127. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.06.003>.
- GUGLERA, KLAUS–HAXHIMUSA, ADHURIM: Market integration and technology mix: Evidence from the German and French electricity markets. *Energy Policy*, Vol. 126. March 2019, pp. 30–46. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.10.014>.
- GUTIÉRREZ-HITA, CARLOS–RUIZ-RUA, AURORA: Competition in the railway passenger market: The challenge of liberalization. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 20. No. 2. 2019, pp. 164–183. <https://doi.org/10.1177%2F1783591719858737>.
- HANSEN, STEPHEN–MOTTA, MASSIMO: Vertical Exclusion with Downstream Risk Aversion or Limited Liability. *Journal of Industrial Economics*, Vol. 67. No. 3–4. 2019, pp. <https://doi.org/10.1111/joie.12212>.
- HARRINGTON JR. JOSEPH E.–YE, LIXIN: Collusion through Coordination of Announcements. *Journal of Industrial Economics*, Vol. 67. No. 2. 2019, pp. 209–241. <https://doi.org/10.1111/joie.12199>.
- HAUCAP, JUSTUS–RASCH, ALEXANDER–STIEBALE, JOEL: How mergers affect innovation: Theory and evidence. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 63. March 2019, pp. 283–325. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2018.10.003>.
- HAYASHI, SHUYA–ARAI, KOKI: How Competition Law Should React in the Age of Big Data and Artificial Intelligence. *Antitrust Bulletin*, Vol. 64. No. 3. 2019, pp. 447–456. <https://doi.org/10.1177/0003603X19863591>.
- HELLAND, ERIC: The Role of Ideology in Judicial Evaluations of Experts. *Journal of Law and Economics*, Vol. 62. No. 4. 2019, pp. 579–611. <https://doi.org/10.1086/705838>.
- HELM, DIETER–HEPBURN, CAMERON: The age of electricity. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 35. No. 2. 2019, pp. 183–196. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grz005>.
- HOWELL, BRONWYN E.–POTGIETER, PETRUS H.: Bagging bundle benefits in broadband and media mergers: Lessons from Sky/Vodafone for antitrust analysis. *Telecommunications Policy*, Vol. 43. No. 2. 2019, pp. 128–139. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.09.003>.
- HURKENS, SJAAK–JEON, DOH-SHIN–MENICUCCI, DOMENICO: Dominance and Competitive Bundling. *American Economic Journal: Microeconomics*, Vol. 11. No. 3. 2019, pp. 1–33. <https://doi.org/10.1257/mic.20170131>.
- HYLTON, KEITH N.: Law and economics versus economic analysis of law. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 48. No.1. 2019, pp.77–88. <https://doi.org/10.1007/s10657-018-9580-0>.

- IACOBUCCI, EDWARD–DUCCI, FRANCESCO: The Google search case in Europe: tying and the single monopoly profit theorem in two-sided markets. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 47. No. 1. 2019, pp. 15–42. <https://doi.org/10.1007/s10657-018-9602-y>.
- JARSULIC, MARC: Antitrust Enforcement for the 21st Century. *Antitrust Bulletin*, Vol. 64. No. 4. 2019, pp. 514–530. <https://doi.org/10.1177%2F0003603X19877008>.
- JOSKOW, PAUL L: Challenges for wholesale electricity markets with intermittent renewable generation at scale: the US experience. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 35. No. 2. 2019, pp. 291–331. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grz001>.
- JULLIEN, BRUNO–PAVAN, ALESSANDRO: Information Management and Pricing in Platform Markets. *Review of Economic Studies*, Vol. 86. No. 4. 2019, pp. 1666–1703. <https://doi.org/10.1093/restud/rdy040>.
- KAPLOW, LOUIS: Optimal regulation with exemptions. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 66. September 2019, pp. 1–39. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2019.04.003>.
- KATSOULACOS, YANNIS: On the choice of legal standards: a positive theory for comparative analysis. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 48. No. 2. 2019, pp. 125–165. <https://doi.org/10.1007/s10657-019-09616-7>.
- KATSOULACOS, YANNIS–MAKRI, GALATEIA–METSIOU, ELENI: Antitrust Enforcement in Europe in the Last 25 Years: Developments and Challenges. *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 1. 2019, pp. 5–26. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09698-2>.
- KATZ, MICHAEL L.: Platform Economics and Antitrust Enforcement: A Little Knowledge is a Dangerous Thing. *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 28. No. 1. 2019, pp. 138–152. <https://doi.org/10.1111/jems.12304>.
- KOTZEVA, ROSSITZA–KOVO, DAVID–LORINCZ, SZABOLCS–SAPI, GEZA–SAURI, LLUIS–VALLETTI, TOMMASO: Recent Developments at DG Competition: 2018/2019. *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 4. 2019, pp. 551–578. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09739-w>.
- KRAFFERT, FLORIAN: How the Intel case changed our understanding of the objectives of EU competition law. *European Competition Journal*, Vol. 15. No. 1. 2019, pp. 136–152. <https://doi.org/10.1080/17441056.2019.1617502>.
- KRAWCZYK, MICHAŁ–SZCZYGIELSKI, KRZYSZTOF: Do professions curb free-riding? An experiment. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 47. No. 3. 2019, pp. 361–376. <https://doi.org/10.1007/s10657-019-09615-8>.
- KWOKA, JOHN–BATKEYEV, BIRZHAN: Strategic Responses to Competitive Threats: Airlines in Action. *Review of Industrial Organization*, Vol. 54. No. 1. 2019, pp. 83–109. <https://doi.org/10.1007/s11151-018-9664-6>.
- LAMOREAUX, NAOMI R.: The Problem of Bigness: From Standard Oil to Google. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33. No. 3. 2019, pp. 94–117. <https://doi.org/10.1257/jep.33.3.94>.
- LEESON, PETER T.: Do we need behavioral economics to explain law? *European Journal of Law and Economics*, Vol. 48. No.1. 2019, pp. 29–42. <https://doi.org/10.1007/s10657-017-9573-4>.
- LEUNG, TIN CHEUK–PING, KWOK PING–TSUI, KEVIN K.: What can deregulators deregulate? The case of electricity. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 56. No. 1. 2019, pp. 1–32. <https://doi.org/10.1007/s11149-019-09386-9>.

- LI, LIANG: Data and market definition of Internet-based businesses. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 20. No. 1. 2019, pp. 54–85. <https://doi.org/10.1177%2F1783591719840132>.
- LIECHTI, FABIAN–FINGER, MATTHIAS: Strategic objectives for state-owned enterprises as a means to mitigate political interference: an empirical analysis of two Swiss state-owned enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 90. No. 3. 2019, pp. 513–534. <https://doi.org/10.1111/apce.12227>.
- LITTLECHILD, STEPHEN: Promoting competition and protecting customers? Regulation of the GB retail energy market 2008–2016. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 55. No. 2. 2019, pp. 107–139. <https://doi.org/10.1007/s11149-019-09381-0>.
- LIU, YONGZHENG–YE, GUANGLIANG: Competition Policy and Trade Barriers: Empirical Evidence from China. *Review of Industrial Organization*, Vol. 54. No. 2. 2019, pp. 193–219. <https://doi.org/10.1007/s11151-018-9634-z>.
- MAJUMDAR, SUMIT K.: Strategic Responses to Entry in Communications Markets: Evaluating Financial Consequences for Incumbents. *Antitrust Bulletin*, Vol. 64. No. 2. 2019, pp. 214–234. <https://doi.org/10.1177%2F0003603X19844629>.
- MAJUMDAR, SUMIT K.–MOUSSAWI, RABIH–YAYLACICEGI, ULKU: Mergers and Wages in Digital Networks: a Public Interest Perspective. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 19. No. 4. 2019, pp. 583–615. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00297-1>.
- MARIUZZO, FRANCO–ORMOSI, PETER L.: Post-merger Price Dynamics Matters, So Why Do Merger Retrospectives Ignore It? *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 3. 2019, pp. 403–429. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09719-0>.
- MARTIN, STEPHEN: Behavioral Economics: Antitrust Implications. *CPI Antitrust Chronicle*, Winter 2019, Vol. 1. No. 1. <https://www.competitionpolicyinternational.com/behavioral-economics-antitrust-implications/>.
- MARTIN, STEPHEN: Economics as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs Introduction to the Special Issue. *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 3. 2019, pp. 327–338. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09715-4>.
- MAUDOS, JOAQUÍN–VIVES, XAVIER: Competition Policy in Banking in the European Union. *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 1. 2019, pp. 27–46. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09687-5>.
- MELAMED, A. DOUGLAS–PETIT, NICOLAS: The Misguided Assault on the Consumer Welfare Standard in the Age of Platform Markets. *Review of Industrial Organization*, Vol. 54. No. 4. 2019, pp. 741–774. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09688-4>.
- MICHALEC, ALEKSANDRA–HAYES, ENDA–LONGHURST, JAMES–TUDGEY, DAVID: Enhancing the communication potential of smart metering for energy and water. *Utilities Policy*, Vol. 56. February 2019, pp. 33–40. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2018.11.002>.
- MIZUTANI, FUMITOSHI: The Impact of Structural Reforms and Regulations on the Demand Side in the Railway Industry. *Review of Network Economics*, Vol. 18. No. 1. 2019, pp. 1–34. <https://doi.org/10.1515/rne-2019-0006>.
- MONTERO, JUAN J.: Asymmetric regulation for competition in European railways? *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 20. No. 2. 2019, pp. 184–201. <https://doi.org/10.1177%2F1783591719861722>.
- MORRIS, JONATHAN–MCGUINNESS, MARTINA: Liberalisation of the English water industry: What implications for consumer engagement, environmental protection, and water secu-

- rity? *Utilities Policy*, Vol. 60. October 2019, Article 100939. 9 p. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.100939>.
- MOURA, RICARDO-BRITO, MIGUEL CENTENO: Prosumer aggregation policies, country experience and business models. *Energy Policy*, Vol. 132. September 2019, pp. 820–830. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.06.053>.
- MULDER, JOTTE: A Constitutional Reflection on the Economisation and Modernisation of EU Competition Law: a case study from the Netherlands *Competition Law Review*, Vol. 14. No. 1. 2019, pp. 9–31. http://clasf.org/download/competition-law-review/volume_14_-_issue_1/Vol14Iss1Art1Mulder.pdf.
- MULDER, MACHIEL-WILLEMS, BERT: The Dutch retail electricity market. *Energy Policy*, Vol. 127. April 2019, pp. 228–239. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.12.010>.
- NAZZINI, RENATO: The Blockchain (R)evolution and the Role of Antitrust. *Concurrences*, No. 1. 2019, pp. 27–33. <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-1-2019/on-topic/the-implications-of-bitcoin-for-competition-antitrust-and-regulation-in-the-88667-en>.
- NOU, JENNIFER-STIGLITZ, EDWARD H.: Regulatory Bundling. *Yale Law Journal*, Vol. 128. No. 5. 2019, pp. 1174–1245. https://www.yalelawjournal.org/pdf/NouStiglitz_7cq1it8v.pdf.
- OKURA, MAHITO: Coopetition with a Risk-Pooling Arrangement in the Railroad Industry. *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 26. No. 2. 2019, pp. 233–248. <https://doi.org/10.1080/13571516.2018.1524702>.
- PENG, DONNA-POUDINEH, RAHMATALLAH: Electricity market design under increasing renewable energy penetration: Misalignments observed in the European Union. *Utilities Policy*, Vol. 61. December 2019, Article 100970. 13 p. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2019.100970>.
- PERINETTO, PATRICK ACTIS: Intent and competition law assessment: useless or useful tool in the quest for legal certainty? *European Competition Journal*, Vol. 15. No. 1. 2019, pp. 153–175. <https://doi.org/10.1080/17441056.2019.1625150>.
- POLLITT, MICHAEL G.: The European Single Market in Electricity: An Economic Assessment. *Review of Industrial Organization*, Vol. 55. No. 1. 2019, pp. 63–87. <https://doi.org/10.1007/s11151-019-09682-w>.
- RÉGIBEAU, PIERRE-ROCKETT, KATHARINE E.: Mergers and Innovation. *Authority. Antitrust Bulletin*, Vol. 64. No. 1. 2019, pp. 31–53. <https://doi.org/10.1177%2F0003603X18822576>.
- REINS, LEONIE: The European Union's framework for FDI screening: Towards an ever more growing competence over energy policy? *Energy Policy*, Vol. 128. May 2019, pp. 665–672. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.01.029>.
- REY, PATRICK-TIROLE, JEAN: Price Caps as Welfare-Enhancing Coopetition. *Journal of Political Economy*, Vol. 127. NO. 6. 2019, pp. 3018–3069. <https://doi.org/10.1086/702014>.
- RUSCHE, CHRISTIAN: Data Economy and Antitrust Regulation. *Intereconomics/Review of European Economic Policy*, Vol. 54. No. 2. 2019, pp. 114–119. <https://doi.org/10.1007/s10272-019-0804-5>.
- SEIFTER, MIRIAM: Understanding State Agency Independence. *Michigan Law Review*, Vol. 117. No. 8. 2019, pp. 1537–1591. http://michiganlawreview.org/wp-content/uploads/2019/09/117MichLRev1537_Seifter.pdf.
- SERBERA, JEAN-PHILIPPE: Separation versus Affiliation with Partial Vertical Ownership in Network Industries. *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 26. No. 3. 2019, pp. 383–397. <https://doi.org/10.1080/13571516.2019.1602462>.

- SHAPIRO, CARL: Protecting Competition in the American Economy: Merger Control, Tech Titans, Labor Markets. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33. No. 3. 2019, pp. 69–93. <https://doi.org/10.1257/jep.33.3.69>.
- SPULBER, DANIEL F.: The economics of markets and platforms. *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 28. No. 1. 2019, pp. 159–172. <https://doi.org/10.1111/jems.12290>.
- SUIJS, JEROEN–WIELHOUWER, JACCO L.: Disclosure policy choices under regulatory threat. *RAND Journal of Economics*, Vol. 50. No. 1. 2019, pp. 3–28. <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12260>.
- TARULLO, DANIEL K.: Financial Regulation: Still Unsettled a Decade after the Crisis. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33. No. 1. 2019, pp. 61–80. <https://doi.org/10.1257/jep.33.1.61>.
- THOMAS, STEVE: Is the ideal of independent regulation appropriate? Evidence from the United Kingdom. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 20. No. 3. 2019, pp. 218–228. <https://doi.org/10.1177%2F1783591719836875>.
- TRIEBS, THOMAS P.–POLLITT, MICHAEL G.: Objectives and incentives: Evidence from the privatization of Great Britain's power plants. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 65. July 2019, pp. 1–29. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2018.12.003>.
- VAHEESAN, SANDEEP: The Profound Nonsense of Consumer Welfare Antitrust. *Antitrust Bulletin*, Vol. 64. No. 4. 2019, pp. 479–494. <https://doi.org/10.1177%2F0003603X19875036>.
- VALLETTI, TOMMASO–ZENGER, HANS: Increasing market power and merger control. *Competition Law & Policy Debate*, Vol. 5. No. 2. 2019, pp. 40–49. <https://www.ingentaconnect.com/content/ccpl/clpd/2019/00000005/00000002/art00007>.
- VAN BUIREN, KOERT–VELD, DAAN IN'T–VAN DER VOORT, JANNEKE: State Aid and Competition: Application of a Social Welfare Criterion to State Aid. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 19. No. 3. 2019, pp. 389–411. <https://doi.org/10.1007/s10842-018-0290-7>.
- VASCONCELOS, JORGE: Energy regulation in Europe: The politics of regulation and regulatory policy revisited. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 20. No. 3. 2019, pp. 240–249. <https://doi.org/10.1177%2F1783591719857664>.
- VIVES, XAVIER: Competition and stability in modern banking: A post-crisis perspective. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 64. May 2019, pp. 55–69. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2018.08.011>.
- VOGELSANG, INGO: Has Europe missed the endgame of telecommunications policy? *Telecommunications Policy*, Vol. 43. No. 1. 2019, pp. 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2018.12.006>.
- WEISMAN, DENNIS L.: The power of regulatory regimes reexamined. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 56. No. 2–3. 2019, pp. 125–148. <https://doi.org/10.1007/s11149-019-09392-x>.
- WILS, WOUTER: Independence of competition authorities: The example of the EU and its Member States. *Concurrences Review*, No. 3. 2019, <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-3-2019/articles/wouter-p-j-wils>.
- WITT, ANNE: Technocrats, Populists, Hipsters, and Romantics Who Else is Lurking in the Corners of the Bar. *CPI Antitrust Chronicle*, Fall 2019, Vol. 2. No. 1. <https://www.competitionpolicyinternational.com/technocrats-populists-hipsters-and-romantics-who-else-is-lurking-in-the-corners-of-the-bar/>.

- WITT, ANNE: The European Court of Justice and the More Economic Approach to EU Competition Law—Is the Tide Turning? *Antitrust Bulletin*, Vol. 64. No. 2. 2019, pp. 172–213. <https://doi.org/10.1177%2F0003603X19844637>.
- ZHANG, ZHANJIANG–WU, BAIDING: Governing China's administrative monopolies under the anti-monopoly law: a ten-year review (2008–2018) and beyond. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 15. No. 1. 2019, pp. 718–760. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhz009>.

Műhelytanulmányok

- ACEMOGLU, DARON–MAKHDOUMI, ALI–MALEKIAN, AZARAKHSH–OZDAGLAR, ASUMAN: Too Much Data: Prices and Inefficiencies in Data Markets. NBER Working Paper, No. 26296. 2019, 89 p. <http://dx.doi.org/10.3386/w26296>.
- AMBROSIUS, MIRJAM–EGERER, JONAS–GRIMM, VERONIKA–VAN DER WEIJDE, ADRIAAN H.: The role of expectations for market design on structural regulatory uncertainty in electricity markets. EPRG Working Paper, 1915. 2019, 28 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2019/05/1915-Text.pdf>.
- AMIN, MOHAMMAD–ULKU, HULYA: Corruption, Regulatory Burden and Firm Productivity. World Bank Policy Research Working Paper, No. 8911. 2019, 41 p. <https://ssrn.com/abstract=3430522>.
- ARGENTESI, ELENA–BUCCIROSSI, PAOLO–CALVANO, EMILIO–DUSO, TOMASO–MARRAZZO, ALESSIA–NAVA, SALVATORE: Merger Policy in Digital Markets: An Ex-Post Assessment. CEPR Discussion Paper, No. DP14166. 2019, 47 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14166.
- ARMSTRONG, MARK–VICKERS, JOHN: Patterns of Competitive Interaction. CEPR Discussion Paper, No. DP13821. 2019, 48 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13821.
- ARMSTRONG, MARK–ZHOU, JIDONG: Consumer Information and the Limits to Competition. CEPR Discussion Paper, No. DP14162. 2019, 57 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14162.
- AYYAGARI, MEGHANA–DEMIRÜÇ–KUNT, ASLI–MAKSIMOVIC, VOJISLAV: The Rise of Star Firms: Intangible Capital and Competition. World Bank Policy Research Working Paper, No. 8832. 2019, 63 p. <https://ssrn.com/abstract=3380037>.
- BACKUS, MATTHEW: Why is Productivity Correlated with Competition? NBER Working Paper, No. 25748. 2019, 57 p. <http://dx.doi.org/10.3386/w25748>.
- BARTELME, DOMINICK–COSTINOT, ARNAUD–DONALDSON, DAVE–RODRIGUEZ-CLARE, ANDRES: The Textbook Case for Industrial Policy: Theory Meets Data. CEPR Discussion Paper, No. DP13931. 2019, 72 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13931.
- BARWICK, PANLE JIA–KALOUPSIDIS, MYRTO–ZAHUR, NAHIM: China's Industrial Policy: An Empirical Evaluation. CEPR Discussion Paper, No. DP13889. 2019, 71 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13889.
- BELLEFLAMME, PAUL –LAM, WING MAN WYNNE–VERGOTE, WOUTER: Competitive Imperfect Price Discrimination and Market Power. CESifo Working Papers, No. 7964. 2019, 49 p. https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp7964.pdf.

- BET, GERMÁN–BLAIR, ROGER–SAPPINGTON, DAVID E.: The Impact of Vertical Integration on Losses from Collusion. University of Florida, Department of Economics, PURC Working Paper, 2019, 53 p. https://bear.warrington.ufl.edu/centers/purc/docs/papers/1904_Sappington_Impact_of_Vertical_Integration_on_Losses_from_Collusion.pdf.
- BROULÍK, JAN: What is Forensic Economics? Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper, No. 2019-05.15 p. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3505206>.
- CALZOLARI, GIACOMO–FELLI, LEONARDO–KOENEN, JOHANNES–SPAGNOLO, GIANCARLO–STAHL, KONRAD O.: Trust, Investment and Competition: Theory and Evidence from German Car Manufacturers. CEPR Discussion Paper, No. DP13750. 2019, 61 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13750.
- CHEN, RON: Policy and Regulatory Issues with Digital Businesses. World Bank Policy Research Working Paper, No. 8948. 2019, 33 p. <https://ssrn.com/abstract=3430563>.
- COVARRUBIAS, MATIAS–GUTIÉRREZ, GERMÁN–PHILIPPON, THOMAS: From Good to Bad Concentration? U.S. Industries over the past 30 years. NBER Working Paper, No. 25983. 2019, 66 p. <http://dx.doi.org/10.3386/w25983>.
- CROCIONI, PIETRO: Ofcom's Record as a Competition Authority: An Assessment of Decisions in Telecoms. EUI Working Paper, RSCAS2019/93, 38 p. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/65145/RSCAS%202019_93.pdf?sequence=1.
- DÍEZ, FEDERICO J–FAN, JIAYUE–VILLEGAS-SANCHEZ, CAROLINA: Global Declining Competition. CEPR Discussion Paper, No. DP13696. 2019, 44 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13696.
- ENNIS, SEAN–DELLER, DAVID: Water Sector Ownership and Operation: an Evolving International Debate. Centre on Regulation in Europe (CERRE), 2019, 62 p. https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/cerre_watersectorownershipoperation.pdf.
- FEASEY, RICHARD–KRÄMER, JAN: Implementing effective remedies for anti-competitive intermediation bias on vertically integrated platforms. Centre on Regulation in Europe (CERRE), 2019, 62 p. https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/cerre_intermediationbias-remedies_report.pdf.
- FEDERICO, GIULIO–SCOTT MORTON, FIONA–SHAPIRO, CARL: Antitrust and Innovation: Welcoming and Protecting Disruption. NBER Working Paper, No. 26005. 2019, 53 p. <http://dx.doi.org/10.3386/w26005>.
- FRANCK, JENS-UWE–PEITZ, MARTIN: Market Definition and Market Power in the Platform Economy. Centre on Regulation in Europe (CERRE), 2019, 96 p. https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/2019_cerre_market_definition_market_power_platform_economy.pdf.
- FRIEDERISZICK, HANS W.–GRATZ, LINDA–RAUBER, MICHAEL: The impact of EU cartel policy reforms on the timing of settlements in private follow-on damages disputes: An empirical assessment of cases from 2001 to 2015. ESMT Working Paper, No. 19-03. 2019, 39 p. <http://static.esmt.org/publications/workingpapers/ESMT-19-03.pdf>.
- FUMAGALLI, CHIARA–MOTTA, MASSIMO: Tying in Evolving Industries, When Future Entry Cannot Be Deterred. CEPR Discussion Paper, No. DP14031. 2019, 35 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14031.
- GALENIANOS, MANOLIS–GAVAZZA, ALESSANDRO: Regulatory Interventions in Consumer Financial Markets: The Case of Credit Cards. CEPR Discussion Paper, No. DP13807. 2019, 61 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13807.

- GENAKOS, CHRISTOS–PAGLIERO, MARIO: Competition and Pass-Through: Evidence from Isolated Markets. CEPR Discussion Paper, No. DP13882. 2019, 47 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13882.
- GERADIN, DAMIEN: Complements and/or Substitutes? The Competitive Dynamics Between News Publishers and Digital Platforms and What It Means for Competition Policy. TILEC Discussion Paper, No. 2019-003. 30 p. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3338941>.
- GIULIETTI, MONICA–LE COQ, CHLOÉ–WILLEMS, BERT–ANAYA, KARIM: Smart Consumers in the Internet of Energy. Flexibility Markets and Services from Distributed Energy Resources. Centre on Regulation in Europe (CERRE), 2019, 86 p. https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/cerre_smart_consumers_internet_of_energy_november2019_0.pdf.
- GRANT, IRIS–KESTERNICH, IRIS–SCHUMACHER, HEINER–VAN BIESEBROECK, JOHANNES: Market Size and Competition: A ‘Hump-Shaped’ Result. CEPR Discussion Paper, No. DP14009. 2019, 20 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14009.
- GROSS, DANIEL P.: Collusive Investments in Technological Compatibility: Lessons from U.S. Railroads in the Late 19th Century. NBER Working Paper, No. 26261. 2019, 79 p. <http://dx.doi.org/10.3386/w26261>.
- GUTIÉRREZ, GERMÁN–PHILIPPON, THOMAS: The Failure of Free Entry. NBER Working Paper, No. 26001. 2019, 50 p. <http://dx.doi.org/10.3386/w26001>.
- HAWTHORNE, RYAN–GRZYBOWSKI, LUKASZ: Benefits of Regulation vs. Competition Where Inequality Is High: The Case of Mobile Telephony in South Africa. CESifo Working Paper, No. 7703. 2019, 41 p. https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp7703.pdf.
- HAWTHORNE, RYAN–GRZYBOWSKI, LUKASZ: Narrowing the ‘Digital Divide’: The Role of Complementarities between Fixed and Mobile Data in South Africa. CESifo Working Paper, No. 7711. 2019, 38 p. https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp7711.pdf.
- HELLAND, ERIC A.–SOVINSKY, MICHELLE: Do Research Joint Ventures Serve a Collusive Function? (CEPR Discussion Paper, No. DP13533. 2019, 58 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13533.
- HELLWIG, MICHAEL–LASER, FALK HENDRIK: Bank Mergers in the Financial Crisis A Competition Policy Perspective. ZEW Discussion Paper, No. 19-047. 2019, 54 p. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp19047.pdf>.
- HOMBERT, JOHAN–POUYET, JEROME–SCHUTZ, NICOLAS: Anticompetitive Vertical Merger Waves. CEPR Discussion Paper, No. DP13671. 2019, 33 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13671.
- JAMISON, MARK: Applying Antitrust in Digital Markets. University of Florida, Warrington College of Business, PURC Working Paper, 2019, 42 p. https://bear.warrington.ufl.edu/centers/purc/docs/papers/1907_Jamison_applying_antitrust_digital_markets.pdf.
- JARVIS, STEPHEN–DESCHENES, OLIVIER–JHA, AKSHAYA: The Private and External Costs of Germany’s Nuclear Phase-Out. NBER Working Paper, No. 26598. 2019, 61 p. <http://dx.doi.org/10.3386/w26598>.
- JOHNEN, JOHANNES–SOMOGYI, ROBERT: Deceptive Products on Platforms. Working Paper, No. 19-13. New York, NET Institute, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3468458>.
- KESLER, REINHOLD–KUMMER, MICHAEL–SCHULTE, PATRICK: Competition and Privacy in Online Markets: Evidence from the Mobile App Industry. ZEW Discussion Paper, No. 19-064. 2019, 51 p. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp19064.pdf>.

- KLINE, KATHRYN J.: State Responses to Net Neutrality. National Regulatory Research Institute, NRRI 19-03. 2019, 30 p. <https://pubs.naruc.org/pub/45ACE3A2-AAEA-417D-2416-B6862C9D4435>.
- KRÄMER, JAN: Device Neutrality—The Missing Link for Fair and Transparent Online Competition? Centre on Regulation in Europe (CERRE), 2019, 14 p. https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/CERRE_DeviceNeutrality_IssuePaper_March2019_0.pdf.
- KÜFEOĞLU, SINAN—LIU, GAOMIN—ANAYA, KARIM—POLLITT, MICHAEL G.: Digitalisation and New Business Models in Energy Sector. EPRG Working Paper, 1920, 2019, 39 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2019/06/1920-Text.pdf>.
- LANGUS, GREGOR—LIPATOV, VILEN—PADILLA, JORGE: Non-Horizontal Mergers with Investments into Compatibility. CESifo Working Paper, No. 7617. 2019, 34 p. https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp7617.pdf.
- LAVRIJSEN, SASKIA—VITEZ, BLANKA: Good Governance and the Regulation of the District Heating Market. TILEC Discussion Paper, No. 2019-020. 34 p. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3466856>.
- LEGROS, PATRICK—STAHL, KONRAD O.: Local search markets and external competition. CESifo Working Paper, No. 7683. 2019, 30 p. https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp7683.pdf.
- LICHTENBERG, SHERRY: State Universal Service Funds 2018: Updating the Numbers. National Regulatory Research Institute, NRRI-02. 2019, 52 p. <https://pubs.naruc.org/pub/3EA33142-00AE-EBB0-0F97-C5B0A24F755A>.
- LIPATOV, VILEN—NEVEN, DAMIEN J—SIOTIS, GEORGES: Dominance and the Pre-Emption of Competition Following the Servier and Paroxetine GSK Judgments. CEPR Discussion Paper, No. DP14019. 2019, 33 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14019.
- LU, L.—WADDAMS PRICE, CATHRINE: Balancing Environmental Incentives and Fairness in Household Electricity Distribution Tariffs. CCP Working Paper, 19-6. 2019, 28 p. <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/28809492/CCP+WP+19-6+complete.pdf/e99e8e3a-4a51-2dff-94b7-3923523da500>.
- MAHER, IMELDA: Competition Law Networks and the Challenge of Transparency. UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper, No. 1/2019, 22 p. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3339884>.
- MARTIMORT, DAVID—POUYET, JEROME—STAROPOLI, CARINE: Use and Abuse of Regulated Prices in Electricity Markets: “How to Regulate Regulated Prices?” CEPR Discussion Paper, No. DP13801. 2019, 42 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13801.
- MORAGA-GONZALEZ, JOSE LUIS—MOTCHENKOVA, EVGENIA—NEVREKAR, SAISH: Mergers and Innovation Portfolios. CEPR Discussion Paper, No. DP14188. 2019, 54 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14188.
- NEWBERY, DAVID: Strengths and Weaknesses of the British Market Model. EPRG Working Paper, 1907. 2019, 28 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2019/03/1907-upd.pdf>.
- NEWBERY, DAVID—GISSEY, GIORGIO CASTAGNETO—GUO, BOWEI—DODDS, PAUL E.: The private and social value of British electrical interconnectors. EPRG Working Paper, 1913. 2019, 29 p. https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2019/04/1913-Text_upd.pdf.

- NILLESEN, PAUL–POLLITT, MICHAEL: Ownership Unbundling of Electricity Distribution Networks: EPRG Working Paper, 1905. 2019, 16 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2019/01/1905-Text.pdf>.
- O'NEILL, EOGHAN–WEEKS, MELVYN: Causal Tree Estimation of Heterogeneous Household Response to Time-Of-Use Electricity Pricing Schemes. EPRG Working Paper, 1906. 2019, 28 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2019/01/1906-Text.pdf>.
- PIGON, ADAM–SERES, GYULA: On the Competitive Effects of Screening in Procurement. TILEC Discussion Paper, No. 2019-009. 45 p. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3392328>.
- POLLITT, MICHAEL G.–ANAYA, KARIM L.: Competition in Markets for Ancillary Services? The implications of rising distributed generation. EPRG Working Paper, 1928. 2019, 25 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/1928-Text.pdf>.
- RAMADORAI, TARUN–WALTHER, ANSGAR–UETTWILLER, ANTOINE: The Market for Data Privacy. CEPR Discussion Paper, No. DP13588. 2019, 62 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13588.
- ROACH, MARTIN–MEEUS, LEONARDO: The Welfare and Price Effects of Sector Coupling with Power-to-Gas. EUI Working Paper, RSCAS2019/46, 34 p. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/63595/RSCAS%202019_46.pdf?sequence=1.
- ROSSETTO, FRANCESCO–GROSSI, LUIGI–POLLITT, MICHAEL G.: Assessing Market Power in the Italian Electricity Market: A synthetic supply approach. EPRG Working Paper, 1930. 2019, 31 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/1930-Text.pdf>.
- SPIEGEL, YOSSI: The Herfindahl-Hirschman Index and the Distribution of Social Surplus. CEPR Discussion Paper, No. DP13925. 2019, 31 p. https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13925.
- TUTTON, TIM: Political control of state-owned utilities in the UK. CCP Working Paper, 19-8. 2019, 29 p. <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/28809492/CCP+WP+19-8+Complete.pdf/a31e5951-48f4-4a26-7255-6259ace48624>.
- VOGELANG, INGO: Net Neutrality Regulation: Much Ado About Nothing? ZEW Discussion Paper, No. 19-023. 2019, 17 p. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp19023.pdf>.
- WORONIUK, DAVID–KARAM, ARZÉ–JAMASB, TOORAJ: European Gas Markets, Trading Hubs, and Price Formation: A Network Perspective. EPRG Working Paper, 1922. 2019, 38 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2019/07/1922-Text.pdf>.

ABSTRACTS

CSONGOR ISTVÁN NAGY

♦ *The dawn of European “private competition law”*

The private enforcement of EU competition law has been in the center of the scholarly and professional discourse. Still, for a long time, it produced more scholarly pieces than judgments. Recently, the Court of Justice of the European Union, in its preliminary ruling in *Vantaa kontra Skanska and others*, opened a new chapter in the history of EU competition law’s private enforcement. It established: as the right to claim compensation for violations of competition rules is secured by EU law, the preconditions of this right are also EU law questions and have to have an autonomous meaning. The judgment is revolutionary in the sense that it grasps private enforcement in a conceptually different way and, thus, foreshadows the advent of a new, uniform European “private competition law”, which limits the role of national rules to the exercise of the right to compensation, while elevates the right to compensation to the level of EU law.

BORBÁLA TÜNDE DÖMÖTÖRFY – BARNABÁS SÁNDOR KISS – JUDIT FIRNIKSZ

♦ *Ostensible dichotomy? By object and by effect restraints in EU competition law, with special regard to the Budapest Bank case*

The purpose of our study is to examine the prohibition of anticompetitive agreements in EU competition law. Our analysis focuses on the frontiers of by object and by effect restraints. After reviewing the development of the definitions of by object – by effect restrictions in EU case law, the paper shortly introduces the main definitions of anticompetitive agreement categories in the USA. The article provides a detailed analysis of the Opinion of Advocate General Bobek in the Budapest Bank case and the two-step test recommended in the Opinion. After a comparison of the aforementioned two-step test with the US experiences, our study summarizes our views about the ostensible nature of the dichotomy.

MÓNIKA PAPP

♦ *EU State Aid Policy: Serving the goals of Research and Development?*

This paper deals with the interface of EU State Aid law and policy on one hand, and Member State competence in research and development policy on the other hand. The relation between the two has become strained in recent years due to the increased importance of improving EU competitiveness; hence, the European

Commission responsible for the implementation of both public policies, is facing the dilemma of how to reconcile them.

ZOMBOR BEREZVAI

♦ *The real and apparent conflicts of industry and competition policies*

This study aims to introduce the aims of competition and industry policies as well as to identify the rootcauses of their conflicts arising from time to time. Competition policy aims to maximize consumer welfare through increasing product market competition. Industry policy also aims to maximize welfare, but it is also shaped by different interest groups. This can lead to suboptimal solutions from a societal point of view. However, it is important to note that a well-designed and well-grounded industry policy can significantly contribute to economic development and to the increase of consumer welfare. However, due to the specialties of political decision making, this is only fulfilled in the fraction of the cases. Therefore, once competition and industry policies are conflicting with each other, instead of a political decision, a more detailed economic analysis taking other factors into consideration can help to come to the right conclusion.

GERGELY CSORBA

♦ *Should European competition policy also change as a reaction to global challenges? Lessons after Siemens/Alstom and the following debate*

The article discusses the experiences from the Siemens/Alstom merger that was blocked by the European Commission in 2019 and triggered a large debate centered around industrial policy. After introducing the assessment criteria of competition policy and the merger in hand, it discusses the competition policy reforms proposed by industrial policy. Concerning the proposals regarding various elements of assessment, we can state that some of these might be indeed revised, but there has been already an ongoing debate on these issues for years and the basic assessment framework is functioning well. Concerning the proposals to change the institutions of decision making in competition policy, the industrial policy recommendations can seriously constraint regulatory independence, which matters a lot on the long run for welfare.

PÁL VALENTINY

♦ *Market and government failures. The changing relationship between industrial and competition policy interventions*

The study follows the past changes both in industrial and competition policy. Coming in the front they were now here now there, the pendulum swung. In all discussed periods the balance of power of ideology, politics and interest groups were distinctly visible and the outcome were frequently unintended. The study covers the rise of monopolies, the period of nascent competition policy and the cohabitation of competition and industrial policy in the past hundred years.

SURD KOVÁTS – GÁBOR SZABÓ

♦ *Competition law interventions by the European Commission in the energy markets*

This paper examines competition law interventions in the energy markets by the European Commission between 2004 and 2019. We analyse both antitrust and merger proceedings focusing on the competition concerns examined and the remedies applied. Market foreclosure and market segmentation have been scrutinized in a number of antitrust proceedings in the energy markets, with the European Commission often settling for commitment decisions altering not only the behaviour of undertakings, but also the structure of the relevant markets. Merger control reviews resulted in one prohibition decision and in 10 further proceedings extensive remedies were applied.

VIVIEN CSONKA

♦ *Analysis of the adverse effects and efficiency gains resulting from the integration of mobile network operators*

Could the efficiencies resulting from the integration of mobile network operators outweigh the adverse effects on competition? Could integration increase the level of innovation and thus social welfare by incentivising companies to invest more? After reviewing relevant theoretical models and case law, the study concludes that network sharing agreements can lead to significant static efficiency gains that play an important role in these agreements being exempted. Thereby, it also follows that the merging parties' arguments regarding static efficiencies might not be sufficient to justify the merger, since they do not meet the criteria of merger-specificity. In terms of dynamic efficiencies, mergers may perform better than network sharing agreements, as they can increase the level of investment via strong synergies, and thus these agreements are only partially considered as an alternative to mergers. On the other hand, case law demonstrates – which may be the main takeaway for competition policy – that the long-term benefits have not been sufficiently substantiated and, have not been sufficiently demonstrated by the parties to be fully taken into account by the authorities.

BALÁZS FELSMANN – ANDRÁS MEZŐSI

♦ *The effect of discount rate on the yearly payment of Paks Nuclear Power Plant into the central nuclear financial fund*

Decommissioning of nuclear power plants are very costly. In most of the countries using nuclear capacities for electricity production, the dismantling of nuclear waste is financed by a nuclear fund. Due to the fact that the decommissioning and the safety nuclear waste disposal costs are incurred after the closure of nuclear plants, the discount rate is a crucial factor. First, we show various theoretical methods of determining the discount rate and also the applied methods using in the European countries are demonstrated. In our analyses we use different approaches on discount rate and calculate the effect of this factor to the yearly payment of Paks Nuclear Power Plant into the Central Nuclear Financial Fund.

A SZERZŐKRŐL

- BÁLINT ÉVA az MTA Közgazdaság-tudományi Intézet könyvtárának 1990 óta könyvtárosa, 2005 óta vezetője. 2012 januárjától az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont könyvtárának vezetője. Tanulmányait az ELTE BTK könyvtár szakán végezte. Szakmai érdeklődése középpontjában az információkövetítés hatékony formáinak kialakítása és szolgáltatása áll. 2011-ben MTA főtitkári elismerésben részesült.
- BEREZVAI ZOMBOR a Gazdasági Versenyhivatal vezető közgazdásza, illetve a KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének kutatója. Emellett számos hazai egyetemen oktat ökonometriai, piacszerkezeti és kutatómódszertani tárgyakat. 2015-ben végzett közgazdászként az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, majd másfél évet dolgozott pénzügyi menedzserként a Procter & Gamble csömöri gyárában. 2016-ban kezdte doktori tanulmányait a Budapesti Corvinus Egyetemen. Kutatási érdeklődése a kiskereskedelmi vállalatok innovációs politikája, a közlekedési módzatok közötti helyettesítés és kiegészítés vizsgálata, az FMCG-ágazatok (gyorsan forgó fogyasztási cikkek) aktuális kérdései, illetve ezek empirikus elemzése. Publikációi e területekhez kötődnek, amelyekért 2015-ben Pro Scientia Aranyérem, 2019-ben pedig Roska Tamás Tudományos Előadás kitüntetésben részesült.
- CSONKA VIVIEN a Compass Lexecon tanácsadó cég közgazdásza Londonban. Közgazdasági tanulmányait az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, versenypolitikai tanulmányait a Barcelona Graduate School of Economics-on folytatta. 2016–2017 között a Competition and Markets Authorityben, az Egyesült Királyság versenyhivatalában dolgozott, majd 2017–2019 között a Gazdasági Versenyhivatalban. Kutatási érdeklődése a telekommunikációs szektorra irányul.
- CSORBA GERGELY tudományos főmunkatárs a KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében. Egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen, illetve a Toulouse-i Egyetemen végezte, majd a Közép-európai Egyetemen szerzett doktori fokozatot közgazdaságtanból. Kutatásait az elméleti és empirikus piacszerkezet-elemzések (IO), valamint a versenypolitika területén végzi, ezzel kapcsolatos publikációi magyar és nemzetközi folyóiratokban (Journal of Industrial Economics, International Journal of Industrial Organization, Information Economics and Policy, Journal of Industry, Competition and Trade) jelentek meg. Vendégelőadóként oktatott a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen, a Veszprémi Egyetemen és az Erasmus Kollégiumban, jelenleg a Közép-európai Egyetemen tanít. 2006–2012 között a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) vezető közgazdászáként is tevékenykedett. Különböző piacelemzési projekteken 2012 óta működik együtt az Infraponttal.

- DÖMÖTÖRFY BORBÁLA TÜNDE a Réti, Várszegi és Társai PwC Legal Ügyvédi Iroda menedzsere. A Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogtudományi diplomát 2011-ben, ahol jelenleg PhD-tanulmányait végzi. Jogi tanulmányokat folytatott a hollandiai Radboud University Nijmegenen, a párizsi University Paris (XI.) Sudön, valamint versenyjogból és szellemi alkotások jogából LL.M. fokozatot szerzett a belgiumi Université de Liège-en. Közgazdasági tanulmányait távoktatásos formában jelenleg a University of Londonon folytatja. Korábban szakmai tapasztalatokat szerzett egy multinacionális cég jogi osztályán, az Európai Bizottság Verseny Főigazgatóságán, a Gazdasági Versenyhivatal Antitröszt Irodájának vizsgálójaként, valamint egy nemzetközi ügyvédi iroda versenyjogi csoportjában. Elsődleges szakterülete a versenyjog, ezen kívül fogyasztóvédelemmel, adatvédelemmel, valamint egyéb iparági szabályozási területekkel foglalkozik.
- FELSMANN BALÁZS 2016 januárjában csatlakozott a Regionális Energiagazdasági Kutatóközponthoz kutató főmunkatársként. Közgazdasági diplomáját 1993-ban szerezte a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen, amelynek jogutódján, a Budapesti Corvinus Egyetemen 2018-ban PhD-fokozatot is szerzett. 2004-ig a vállalati szektorban dolgozott stratégiai és pénzügyi vezetői pozíciókban. 2005-től az államigazgatáson belül folytatta pályáját. 2006 és 2008 között a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium energetikáért, hírközlésért és közlekedésért felelős szakállamtitkára. 2010 óta egyetemi oktató. Aktív szerepet vállal több szakmai tudományos szervezetben. A Magyar Energiakereskedők Szövetségének elnöke. Fő kutatási területe az energiavállalatok stratégiai alkalmazkodása, energetikai beruházások gazdasági értékelése, az innovatív új technológiák és az egyes energiatermelési módok közgazdasági összehasonlító elemzése.
- FIRNIKSZ JUDIT szakmai pályafutását a Gazdasági Versenyhivatalban kezdte, az ott eltöltött közel egy évtized során versenypolitikai elemzőként, vizsgálóként és osztályvezetőként látott el feladatokat. 2006 óta a Réti, Várszegi és Társai PwC Legal Ügyvédi Iroda menedzsere, szakterületei közé tartozik a versenyjog, fogyasztóvédelmi és reklámjog, kereskedelmi jog, valamint az adatvédelem. Mindemellett jelentős ismereteket és tapasztalatokat szerzett a gyorsan forgó fogyasztási cikkek (FMCG) szektora, valamint a gyógyszeripari vállalkozásokat érintő sajátos ágazati szabályok terén. A Budapesti Közgazdasági Egyetemen Európa Tanulmányok szakon szerzett MSc-fokozatot. A közelmúltban – a gyakorlati kihívásokat követve – figyelme mindinkább az online piacok és a digitalizált piaci megoldások felé fordult. Jelenleg a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Doktori Iskolájában folytat PhD-tanulmányokat, amelynek középpontjában a versenyjog, a mesterséges intelligencia, a Big Data, valamint a digitalizáció összefüggései állnak, továbbá az ELTE társasági jogi mesterképzésén vesz részt.
- KISS BARNABÁS SÁNDOR 2017 óta dolgozik a Réti, Várszegi és Társai PwC Legal Ügyvédi Irodában. Legfőképpen versenyjogi, adójogi és perjogi területen szerzett tapasztalatot. A Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi gazdálkodás alapszakán és vállalkozásfejlesztés mesterszakán szerzett okleveles közgazdász diplomát, az ELTE

Állam- és Jogtudományi Karán pedig summa cum laude minősítéssel végzett. Jelenleg PhD-tanulmányokat folytat, kutatási területe a semmisségi perek az Európai Unió Bírósága előtt. Párizsi és brüsszeli ügyvédi irodákban szerzett versenyjogi és kereskedelmi jogi tapasztalatot.

- KOVÁTS SURD az Európai Központi Bankban vezető bankfelügyelő. 2012-től tevékenykedik az Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszerben, először az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA), majd 2014-től az Egységes Európai Bankfelügyelet munkatársa. Részmunkaidőben az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszékén folytat oktatói tevékenységet. A Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen közgazdászvégtetséget, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán jogászdiplomát, a regensburgi egyetemen posztgraduális jogi diplomát szerzett. 2019-ben sikerrel védte meg doktori disszertációját az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. 2002 és 2012 között a Gazdasági Versenyhivatal munkatársa volt vizsgálóként, majd irodavezetőként, elsősorban a pénzügyi piacok területén.
- MEZŐSI ANDRÁS 2006-ban végzett a Budapesti Corvinus Egyetemen, ahol 2014-ben PhD-fokozatot is szerzett. A doktori értekezés témája az európai árampiacon meg­lévő különböző szabályozóeszközök (megújuló támogatás, emissziókereskedelem, energiahatékonyság) egymásra hatásának vizsgálata volt. 2006-ban került gyakornokként a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpont­hoz, ahol már szenior kutató. Kutatási területei a megújuló energiaforrások közgazdaságtana, a különböző energiapiaci beruházások értékelése, illetve a villamosenergia-piacok közgazdasági modellezése.
- PAPP MÓNIKA jogi diplomáját a Szegedi Tudományegyetemen, majd PhD-fokozatát az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte meg, ahol adjunktusként dolgozik. Emellett az Eötvös Loránd Kutatóhálózat Társadalomtudományi Kutatóközpontjának tudományos munkatársa. Kutatási területe az Európai Unió gazdasági joga, azon belül belső piaci és versenyjoga. A Kutatóközpont HPOPs-Lendület Kutatócsoportjának tagjaként az elmúlt években Magyarország európai uniós közpolitikai lehetőségeit kutatta.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN jogi diplomáját az ELTE jogi karán szerezte, ahol ezt követően sikeresen védte meg PhD-dolgozatát. A Közép-európai Egyetemen (CEU) szerzett mesterfokozatot (LLM), majd jogi doktori fokozatot (SJD). Tanulmányokat folytatott Rotterdamban, Heidelbergben és New Yorkban. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán tanszékvezető egyetemi tanár, valamint az MTA Föderális Piacok elnevezésű Lendület-kutatócsoport vezetője. A kolozsvári Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem és a CEU vendégprofesszora. A Budapesti Ügyvédi Kamara tagja. Vendégkutatóként kutatásokat folytatott, és vendégprofesszor volt Bécsben, Hágában, Münchenben, Münsterben, Hamburgban, Brnóban, Edinburghban, Londonban, Bloomington (Indiana University, Egyesült Államok) és Brisbaneben (University of Queensland, Ausztrália). Több mint 180 publikációja jelent meg magyar, angol, francia, német, román és (fordításban) horvát és spanyol nyelven.

- SZABÓ GÁBOR közgazdász, 2018 végétől az Infrapont Kft. tanácsadója. Egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen végezte. 2002 és 2018 között a Gazdasági Versenyhivatalban dolgozott, kezdetben a Versenypolitikai Iroda elemzőjeként, majd a Hálózatos Ágazatok Irodája vizsgálójaként, végül az Antitröszt Iroda vezetőjeként. Vendégoktatóként a Veszprémi Egyetemen, illetve a Budapesti Corvinus Egyetem és a REKK közös energiagazdálkodási szakközgazdász képzésén is tartott előadásokat. Jelentős tapasztalata van a versenyügyek közgazdasági elemzésében, az antitröszt-eljárások és a fúziók vizsgálatában, elsősorban a távközlési és energiapiacokon, de más, szabályozott és nem szabályozott iparágakkal is foglalkozott.
- VALENTINY PÁL emeritus kutató, ny. tudományos főmunkatárs a KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében. Fontosabb kutatási területei: szabályozott piacok elmélete, hálózatos közszolgáltatások szabályozásának és privatizálásának kérdései, valamint a versenyszabályozás közgazdasági problémái. 1980-ban a sussexi, 1991-ben a nottinghami és a cambridge-i egyetem meghívására vendégkutatóként dolgozott Nagy-Britanniában. Több egyetemen és szakkollégiumban oktatott (BME, Budapesti Corvinus Egyetem, Pannon Egyetem, Rajk László Kollégium, Láthatatlan Kollégium, Erasmus Kollégium), jelenleg az ELTE TÁTK Közgazdaságtudományi Tanszékének oktatója. Tanácsadóként és szakértőként szabályozószervezeteknek, közszolgáltató vállalatoknak és bíróságoknak dolgozott. Tagja volt a Magyar Villamossági Művek Zrt. (1994–1998) és a Fővárosi Gázművek Zrt. (1993–2007) igazgatóságának.