

• 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:<sup>1</sup>

- ♦ „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.

<sup>1</sup> Az Európai Bizottság sajtóközleménye. 2019. február 6. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_881](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”,<sup>2</sup> illetve „védelmező óriásokra” van szüksége,<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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 ajánláscsomag 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 javaslataikat.<sup>5</sup>

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

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> 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>.

<sup>4</sup> 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.

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

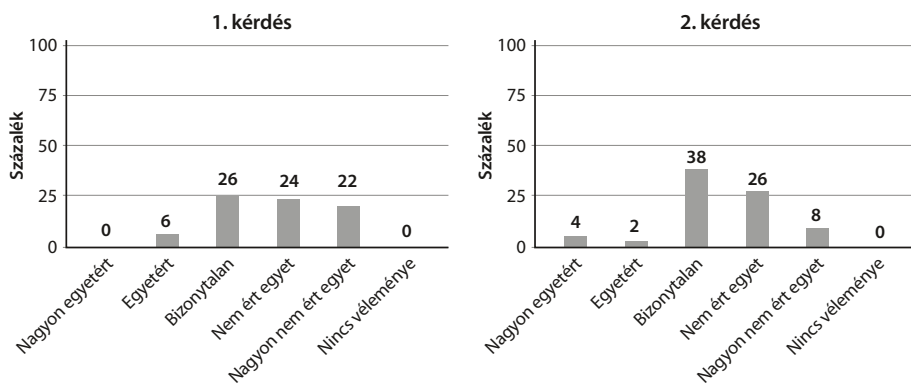
értékelni azt a versenynyomást, amely az ázsiai cégek részéről érkezik vagy érkezhét, bár ezek a cégek egyelőre nem sok piacon jelennek meg, de valamikori belépésükre az iparági szereplők jellemzően számítanak, és kellőképpen aggódnak is miattuk.

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.<sup>6</sup> 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](http://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

<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> a hosszú évtizedekre visszamenő hatósági és bírósági joggyakorlat következetesen így alkalmazza ezt. Ez

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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-

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Lásd például *Laffont–Martimort* [1999].

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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. elég-séges méretű a káros hatások ellensúlyozáshoz. A fúziós irányelvek ugyan rögzítik,

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

<sup>12</sup> A versenyhatástereszt részletes magyar ismertetésére lásd *Csorba* [2008].

<sup>13</sup> 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 következtései 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.<sup>14</sup>

A Bizottság egyenként értékelt a versenytársak szerepét is, ezt és a versenynyomásukat korlátozottan nyilvánította.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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 nyeresési arány tekintetében, bármely termék- és földrajzpiac-definíció mellett, valamint leginkább a másik fuzionáló cég jelenlétének látszik hatása a cégek nyeresési 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.

<sup>14</sup> 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.

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

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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

<sup>17</sup> 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* nevezük majd. Az előterjesztés mindössze annyi, hogy az Európai Tanács vétójoggal 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 értékelte 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) vizsgálatakor már több, főként gyógyszeripari fúzió esetében is két évnél hosszabb távon vizsgálta a fúzió után várható hatásokat.<sup>18</sup> 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,<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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

<sup>18</sup> Ezeket a fúziókat *Motta–Peitz* [2019] részletesebben is áttekinti.

<sup>19</sup> Lásd erről *EC* [2015] összefoglalóját.

<sup>20</sup> 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,<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

#### 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-

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

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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].

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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-

.....  
<sup>25</sup> 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>

<sup>26</sup> 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].

<sup>27</sup> 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,<sup>28</sup> 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 megfelelőknek 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)<sup>29</sup> 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.

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

<sup>29</sup> <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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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 21<sup>st</sup> 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](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](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.