

TÓTH TIHAMÉR*

JOGHARMONIZÁCIÓ A MAGYAR VERSENYJOG ELMÚLT HARMINC ÉVÉBEN

A tanulmányban a rendszerváltáskor induló történeti ív mentén tekintem át, milyen befolyással volt az uniós jog a magyar versenyjog alakulására. A tanulmány terjedelmi korlátaira tekintettel jellemzően az anyagi jogi és eljárásjogi szabályok rétegeit vizsgálom. Mind a magyar jogalkotó, mind a jogalkalmazó lelkes követője volt az uniós versenyjognak, függetlenül attól, hogy nemzetközi jogi, uniós jogi harmonizációs kötelezettség írta azt elő, vagy praktikus okok álltak mögötte. A versenyjogi jogharmonizáció sajátossága, hogy az EU csatlakozás előtt a hangsúly az anyagi szabályok közelítésén volt, EU tagként viszont inkább eljárási-intézményi kérdésekben születtek követendő irányelvek. Érdekes felhívni arra is a figyelmet, hogy egy másik jogrendszer megoldásainak átvétele nem egyirányú utca volt: van arra példa, hogy egy tagállamban bevált megoldást emelünk uniós szintre, követendő mintaként a többiek számára.

SPONTÁN JOGKÖZELÍTÉS ÉS SZABÁLYOS JOGHARMONIZÁCIÓ

A rendszerváltás időszakában kialakuló szociális piacgazdaság kívánalmaihoz szabott modern¹ versenyjogi szabályozást előkészítő munkában résztvevő szakértők nagy mértékben támaszkodtak az USA, Németország és az akkori Európai Gazdasági Közösség jogi megoldásaira. Az Országgyűlés 1990 novemberében fogadta el a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvényt (Vtv.). Jogi kötelezettségek nélkül, de már ekkor megfigyelhető volt, hogy bizonyos jól bevált intézményeket *önkéntesen* átvettünk az európai versenyjogi szabályozásból.

Az Európai Megállapodás (EM) tárgyalási folyamatába a GVH 1991 márciusában kapcsolódott be. Közel tíz hónapos tárgyalássorozatot követően a dokumentumot 1991. december 16-án írták alá a szerződő felek, és a megállapodást a magyar jogban az 1994. évi I. törvény léptette hatályba. A szerződés szabadkereskedelmi cikkelyeit – köztük a versennyel foglalkozó rendelkezéseket – azonban egy „Ideiglenes Megállapodás” már 1992. március 1-től hatályba léptette.

A társulási szerződés hatályba lépésével, egy nem tagország egyedülálló módon

* Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 1088 Budapest, Szentkirályi utca 28.; ügyvéd, Dentons Réciczka Ügyvédi Iroda, 1061 Budapest, Andrássy út 11. E-mail: toth.tihamer@jak.ppke.hu.

¹ A magyar versenyjog XX. századi főbb állomásait a következő törvények jelezték: a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvény, a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. törvény, végül a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény.

jogharmonizációs nemzetközi *jogi kötelezettséget* vállalt.² Hozzáteszem, hogy szemben az EU jog által tagállamoknak előírt jogharmonizációs kötelezettséggel, a társult szakban vállalt kötelezettség érdemben mégis inkább *politikainak* volt mondható, a kötelezettség megsértésének nem voltak világos jogi szankciói (legfeljebb a csatlakozás politikai folyamatát hátráltathatta volna). E jogharmonizációs kötelezettség pontos terjedelme nem volt egyértelmű. Az EM 67. cikkelye egyrészt a teljes jogrendet lefedte, példálódzóan kiemelve a gazdasági jogi jellegű jogágakat, másrészt az „amennyire lehetséges” fordulattal lehetővé tett egy észszerűen szűkítő értelmezést is. Az akkori közösségi joganyag a teljes letükrözés ellen szólt, azon az alapon, hogy részben *más a funkciója* egy tagállami piacokat egységgé kövacsolni hivatott szabályozásnak, mint egy nemzeti piacra szabott tagállami versenyjogi szabályozásnak.³

Az EU csatlakozást követően megszűnt ez a fajta jogharmonizációs kötelezettség, bizonyos szempontból visszatértünk a társulási szerződés előtti időszakba, miközben megmaradt az a jó szokásunk, hogy az uniós jogban beváló intézményeket átveszi a magyar jogalkotó. Ennek indoka mind a vállalkozások, mind a jogalkalmazó hatóság szempontjából értelmezhető praktikum.⁴ Természetesen, mint EU-tagállamra, Magyarországra is irányadók az általános uniós jogharmonizációs kötelezettségek, azaz az irányelv formáját öltő jogi aktusokat kötelesek vagyunk meghatározott határidőn belül a magyar jogba átültetni. A jogharmonizáció mint uniós szabályozási technika a belső piachoz kötődő témakörökben játszik jelentős szerepet.⁵ A tagállami jogok közelítésének eszköze az irányelv, amely a tagállamok jogában elérendő közös állapotot határoz meg, több-kevesebb azonosságot eredményezve. A harmonizált nemzeti szabályok eljárási rendjét az uniós jog jellemzően csak elvi szinten szabályozza.⁶ Ez alól kivételt jelent éppen a versenyjog: anyagi jogi kérdésben lényegében nincs irányelvi uniós aktus (kivéve az állami támogatások jogát és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat, amennyiben ezt is a szélesebb értelemben vett versenyjogba sorolnánk), eljárási, intézményi témában viszont az utóbbi években két fontos, e tanulmányban is ismertetésre kerülő irányelv is elfogadásra került. 2004-et követően tehát a társulás előtti és utáni korszak elemei egyaránt tetten érhetőek: *kötelező* jogharmonizáció irányelvek tekintetében, *önkéntes* jogközelítés az uniós rendeletekben és bizottsági közleményekben, illetve a bírósági joggyakorlatban kiforrott intézmények tekintetében.

² E programozottan vállalt jogharmonizációról lásd részletesebben a volt igazságügyi miniszter tanulmányát: PETRETEI József: „Magyar jogharmonizáció az Európai Unió csatlakozás előtt és után” *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2005/1. 5–19., <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/01.Petretei.pdf>.

³ Lásd erről bővebben is: Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal – a magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal* (Budapest: MTA TK 2012).

⁴ Ahogyan azt a GVH Nemzetközi Irodáját 1991 óta vezető Sári József összefoglalta: „A csatlakozás után sem lett volna sem logikus, sem célszerű egymástól jelentősebb mértékben eltérő szabályrendet alkalmazni, ez csak megzavarta volna a hazai vállalkozások és a Magyarországon működő külföldi cégek jogkövetést célzó törekvéseit.” SÁRI József: „EU-csatlakozás és jogharmonizáció a GVH szemszögéből” *Versenytűkr* 2015/XI. különszám, 51.

⁵ BLUTMANN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG-Orac 2010) 243.

⁶ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 234.

A tanulmányban ezen történeti ív mentén, az uniós jogra való tekintettel, a magyar versenyjogban bekövetkezett főbb változásokat mutatom be az elmúlt közel harminc esztendő során.⁷ A tanulmány terjedelmi kereteire tekintettel jellemzően az anyagi jogi és eljárásjogi szabályok rétegeire térek ki, a gyakorlatban nagyon fontos jogalkalmazásra nem.

AZ ANYAGI JOGI SZABÁLYOK HARMONIZÁCIÓJA

HASONLÓSÁGOK ÉS KÜLÖNBSEGEK A VTV.-BEN

A rendszerváltáshoz kötődő jogalkotási hullámban elfogadott, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény (továbbiakban: Vtv.) sok hasonlóságot mutatott az akkori EGK versenyjogi szabályozásával – ide értve a versenykorlátozó megállapodások tilalmát, illetve a mentesítési rendszert, az erőfölénnyel való visszaélés tilalmát és az európai szinten is még újnak számító fúziókontroll szabályait (az első közösségi fúziós rendeletet meglehetősen későn, 1989-ben fogadta el a Tanács). A Vtv. ugyanakkor megőrizte a nemzeti szintű versenyjogi szabályozás sajátosságait, sokat merítve az akkor hatályos német versenyjogból is. Erre példaként említhető, hogy a versenykorlátozó megállapodások körében elsősorban csak a versenytársak közötti versenykorlátozó megállapodásokat tiltotta, a vertikális típusú korlátozások közül egyedül a viszonteladási ár meghatározása lett jogsértő. Az eltérés indoka az lehetett, hogy erőfölényes helyzet hiányában ezeket az akkori versenypolitika nem tartotta kirívóan súlyos magatartásnak. A forgalmazási korlátozások szigorú versenyjogi kontrollja az *integrációs célokat* is szolgáló közösségi versenyjog számára volt elsődleges célkitűzés. A poszt szocialista gazdaság koncentrált piaci viszonyaira szabott kivétel volt, hogy mentesültek a versenykorlátozó megállapodások tilalma alól a gazdasági erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő vállalati összefonódások. A versenykorlátozó megállapodások alóli mentesülési feltételek lényegében megegyeztek az akkori EKSz. 85. cikke (3) bekezdésének négy feltételével. Az első, gazdasági-hatékonysági előnyöket leíró feltétel kapcsán viszont eltérés volt, hogy a Vtv. a külpiaci versenyképesség javulását is pozitívumként kezelte. Az erőfölénnyel való visszaélés tekintetében, míg a közösségi versenyjog nem határozta meg pontosan a beavatkozási szintjét kijelölő erőfölény fogalmát, addig a Vtv. nagyobb jogbiztonságot – s egyben rugalmatlanságot is – teremtve, 30%-ot meghaladó piaci részesedéshez kötötte az erőfölény definícióját, amely az akkori és mai közösségi gyakorlathoz képest nagyobb beavatkozást tett lehetővé a versenyhatóság számára.

A fúziókontroll terén voltak a legnagyobb különbségek, itt mintha vonakodott volna a jogalkotó, illetve a versenyhivatal magát a friss közösségi szabályozáshoz kötni. A vállalkozások közötti összefonódások előzetes engedélyeztetését nem csak

⁷ A tanulmány kéziratának leadását követően fogadta el az Országgyűlés a 2020. évi XIX. törvényt, amely – egyebek mellett – a tanulmányban bemutatásra kerülő ECN+ irányelvet ülteti át a magyar jogba. A törvény elemzését e tanulmány nem tartalmazhatja.

bizonyos forgalmi küszöbszám teljesítése váltotta ki, hanem az is, ha az érintett – árupiacon a felek együttes piaci részesedése meghaladta a 30%-ot, ami az akkori modellben az erőfölényt vételezte. A fúziók elbírálásánál sem az erőfölény teszt érvényesült: a GVH akkor nem engedélyezett egy összefonódást, ha az a gazdasági verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését akadályozta. Érdekességként már itt előre kell bocsátani, hogy sok tekintetben közel vannak ezek a megoldások a mai, kiforrottnak mondható szabályozáshoz: egyrészt most is versenykorlátozás tesztet alkalmaz a GVH (igaz csak a versenyt jelentősen korlátozó tranzakciót lehet megakadályozni), másrészt ismét létezik egy forgalmi küszöbszabályt kiegészítő, azt lefelé rugalmasabbá tevő, kisebb, koncentrált piacok hatósági ellenőrzését lehetővé tevő hatósági beavatkozási lehetőség.

A TÁRSULÁSI SZERZŐDÉS VERSENYSZABÁLYAI

A Közösséghez való csatlakozás mérföldkövét jelentő, társult státuszt létrehozó Európai Megállapodás 1991. december 16-án került aláírásra a Magyar Köztársaság és az akkori tagállamok, illetve az EU Bizottság között.⁸ A szerződés tükrözte az EGK Szerződés versenyszabályait, ide értve a tagállami monopóliumokra, illetve állami támogatásokra vonatkozókat is – azzal az értelemszerű szövegezésből különbséggel, hogy tagállamok helyett a Közösség és Magyarország közötti kereskedelem érintettsége szerepelt. Az EM 62. cikk értelmező szabálya szerint a versenyjogi rendelkezésekkel ellentétes gyakorlatot az EGK Szerződés megfelelő szabályainak alkalmazásából eredő „kritériumok” alapján kellett elbírálni. A társulási szerződés külön végrehajtási szabályok kidolgozását is előírta, melynek egyik fontos feladata volt egyértelműbbé tenni, mit jelentett pontosan ez az elbírálási, jogértelmezési kötelezettség.

Az EM 62. cikke, ha nem is a gyakorlatban, de alkotmányos jogi síkon izgalmas kérdéseket vetett fel. Ennek a lényege az volt, hogy a társulási szerződés versenyjogi szabályai, miután azok a magyar jogban megfelelően átvételre kerültek, egyfajta önálló versenyjogi szabályrendszert alkotnak-e a magyar-közösségi kereskedelmi viszonyok terén, vagy annak nem feladata konkrét jogvitákat eldönteni, hanem inkább a 67-68. cikkeiben vállalt jogharmonizációs kötelezettségnek kívánt csak irányt szabni. Amennyiben a 62. cikk „önálló életre kelt volna”, az lényegében fölöslegessé tette volna a versenytörvény harmonizálását, hiszen a kereskedelmet érintő jelentősebb versenyügyekben a magyar versenyjog helyett ezen önálló szabályrendszer került volna alkalmazásra.

Az 1997-ben életbe lépett végrehajtási szabályok⁹ sem az antitröszt, sem az állami támogatások terén nem sugallták a társulási szerződés önálló alkalmazásának

⁸ A megállapodást a magyar jogban az 1994. évi I. törvény hirdette ki, a szerződés kereskedelmi cikelyeit, köztük a versenyjogi szabályokat az ún. Ideiglenes Megállapodás már 1992. március 1-től hatályba léptette.

⁹ A Társulási Tanács a végrehajtási szabályokat 1996. november 8-án fogadta el, idehaza a 230/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet hirdette ki.

szükségességét vagy lehetőségét. Azok azt rögzítették, hogy a két érintett versenyhatóság, a Bizottság és a GVH saját jogrendszerének alkalmazásával jár el, továbbá konzultációs, nemzetközi jogban szokásos „comity” jellegű szabályokat¹⁰ tartalmaztak. Egy másik rendelkezése ugyanakkor előírta a közösségi csoportmentességi rendeletek teljes körű alkalmazását, ami erősítette a társult versenyszabályozás önmagában való alkalmazhatósága mellett érvelők pozícióját.

Az Alkotmánybíróság az EM 62. cikk (2) bekezdése és a végrehajtási szabályok alkotmányosságának vizsgálatát – az akkor az ELTE-n oktató – Berke Barna panaszára alapján, a gazdaságdiplomácia és a GVH képviselőinek értetlenkedése mellett 1996 szeptemberében kezdte meg. Ugyanezen szabályok a többi társult országban nem vetettek fel alkotmányos aggályokat.¹¹ Az ezt követő fejleményeket nem most mutatom be, hogy – a történelmi visszatekintés által megkívánt időrendet meg nem bontva – először az 1996-ban elfogadott, az EM-ben vállalt jogi kötelezettségnek megfelelően harmonizált versenytörvény rövid bemutatása következhesen.

A HARMONIZÁLT VERSENYTÖRVÉNY

A jelenleg is hatályos, 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény (Tpv.) szerkezetében követte elődjét, azaz a vállalkozásokra vonatkozó antitröszt-szabályok mellett tartalmazott a tisztességtelen piaci magatartásra vonatkozó, részben inkább polgári-kereskedelmi jogi, részben fogyasztóvédelmi jellegű szabályokat is. Jogharmonizációs jellegű változás volt, hogy a versenykorlátozó megállapodások és összehangolt magatartások mellett a vállalkozások társadalmi szervezeteinek versenyellenes döntései is tiltottá váltak. Ennél érdemibb, szigorító változás volt, hogy a versenykorlátozó megállapodások tilalma kiterjesztetté vált mindenféle – nem csak a viszonteladási árra vonatkozó – korlátozásra.

Majdnem teljes lett az azonosság az egyedi mentesítés feltételek kapcsán is. A törvényhez kapcsolódóan, a következő két év során elfogadott kormányrendeletekkel átvételre került a csoportmentesítő rendeletek főbb szabályai.¹² A magyar rendeletek rövidebbek, egyszerűbbek voltak a közösségi párjuknál. További lényeges, előremutató különbség volt, hogy példát adva a későbbi, piaci hatalom fokára jobban odafigyelő uniós jogi változásoknak, a csoportos mentesülés a 30% alatti megállapodásokat emelte csak ki a törvényi tilalom alól. Ezzel megelőgeztük az uniós versenyjogban csak néhány év múltán bevezetendő reformokat, amivel a csoportmen-

¹⁰ A nemzetközi jogból ismert együttműködési elv, mely szerint az egyik állam hatósága „jószándéka” jelül hajlandó tekintetbe venni egy másik joghatóság érdekeit, erre figyelemmel intézkedést hozni (pozitív comity), vagy éppen tartózkodni egy lépéstől (negatív comity). Az elvet az EU más országokkal kötött versenyjogi együttműködési megállapodásai is kodifikálják.

¹¹ SÁRAI (4. l.) 48–49.

¹² E kormányrendeletek a kizárólagos forgalmazási, kizárólagos értékesítési, franchise-megállapodásokra, a gépjármű forgalmazási és szerviz megállapodásokra, a kutatási-fejlesztésre, szakosításra, technológia átadásra és a biztosítási ágazatban jellemző versenykorlátozó megállapodásokra vonatkoztak.

tességek csak egy bizonyos piaci részesedés alatt adtak (ott viszont széles körben) mentességet a tilalom alól. Ugyan anekdotánál erősebb, irati bizonyítékkal nem rendelkezünk, mindenesetre valószínű, hogy a kilencvenes évek végén meginduló brüsszeli modernizáció során a magyar csoportmentességek is jó példaként szolgáltak.¹³

Ami a másik antitröszt-tilalmat illeti, az uniós bírói gyakorlatot átvéve került definiálásra a gazdasági erőfölény fogalma.¹⁴ Fontos példa ez arra, hogy a versenyjogi jogharmonizáció alapjául nem feltétlen csak jogszabályok, hanem esetjogi erővel bíró bírósági ítélet indokolások is szolgáltak. A fúziókontroll terén bővült a bejelentésköteles tranzakciók köre: a koncentratív jellegű közös vállalatok és a vállalkozásrészek feletti irányításszerzések is engedélyezendők lettek, természetesen csak akkor, ha elérték a bejelentési küszöbszámokat. Ezek tekintetében az volt a jogharmonizációs jellegű változás, hogy megszűnt a piaci részesedésen alapuló bejelentési kötelezettség, a forgalmi küszöbszámokat logikája (természetesen nem a konkrét összegek) az uniós fúziós rendeletet követi. Fontos változás történt a fúziók elbírálásául szolgáló teszt terén is: az erőfölényt létrehozó, vagy azt megerősítő koncentrációkat meg lehet tiltani. Szintén uniós mintára került bevezetésre a dominancia-teszt, azaz a GVH nem tagadhatta meg az engedélyt, ha az összefonódást nem hozott létre, vagy nem erősített meg gazdasági erőfölényt.

A jogharmonizáció az eljárási szabályokra is kiterjedt, bár e téren legalább annyira az elmúlt néhány év gyakorlatából leszűrhető tapasztalatok is motiválták a jogalkotót. A GVH így – a Bizottsághoz hasonlatos módon – lehetőséget kapott arra, hogy eldöntse, melyik panasz alapján indít közérdeket szolgáló vizsgálatot. Nem jogharmonizációs, de fontossága miatt megemlíthető módosítás volt, hogy a GVH döntéshozó szerve szervesebben a hivatal része lett. A Vtv. a Versenytanácsot egyfajta „belső” bíróságként kezelte, amely korábban lényegében a „vádát” képviselő vizsgáló és az eljárás alá vont vállalkozás közötti vitában tett igazságot. 1997-től kezdődően megszűnt a versenytanácsi tárgyalások kontradiktórius jellege.

¹³ Lásd erről SÁRAI (4. lj.) 50. „[...] 2005 tavaszán a német versenyjogászok számára megrendezett rendszeres éves innsbrucki konferencián [...] Helmuth Schröter, aki a IV. Főigazgatóságon a '60-70-es évek során a csoportmentességi rendeletek kidolgozásának és a mindenkori gazdasági viszonyokhoz alakításának a szakembere volt felelős beosztásban, elmondta nekem, hogy a 2000-es évek elején az EU-s csoportmentességi rendeletek modernizálása során a 90-es évek végén kidolgozott magyar rendeletek szolgálták mintaként. Az információt mindenesetre dicséretként vettem és továbbítottam Vissi Ferencnek” [Vissi Ferencnek, a GVH első elnökének az ötlete volt ez a szabályozási megoldás – *a szerző megjegyzése.*]

¹⁴ A Tpv. 21. § szerint törvény szerint az a vállalkozás van erőfölényes helyzetben, amely „gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására”.

TÁRSULÁSI „ÁRNYÉK-VERSENYJOG”: AZ EM 62. CIKKÉNEK ÚJ VÉGREHAJTÁSI SZABÁLYAI

Az Alkotmánybíróság 1998. júniusi határozatában kimondta, hogy a magyar jogalkalmazó az EM 62. cikk (1) bekezdése alapján eljárva nem alkalmazhatja közvetlenül a közösségi jogalkalmazási kritériumokat. Alkotmányellenesnek nyilvánította a végrehajtási szabályok ezen értelmezést alátámasztó egyes pontjait is, mivel ezzel még a csatlakozásunk előtt megnyílt volna a magyar jogrend a közösségi jog előtt. Ezt követően hosszú diplomáciai tárgyalássorozat kezdődött arról, hogyan és miként kell a közösségi jogalkalmazásból fakadó kritériumokat pontosan meghatározni, hogyan tegyék azokat a végrehajtási szabályok részévé. A Bizottság azért is volt óvatos, mert érthető módon nem volt kedvére való az a helyzet, hogy az egyik társult ország vonatkozásában más jellegű szabályok legyenek alkalmazandók, mint a többi kelet-közép-európai társult országban.

A versenyjogi „alkotmányos válság” megoldása sok tárgyalási fordulót igényelt, a munka lényegében a csatlakozási tárgyalásokkal párhuzamosan folyt, annak tudatában, hogy annak eredménye a csatlakozást követően semmivé válik. Az 1/02. sz. társulási tanácsi határozat végül az Európai Gazdasági Térség mintáját követő végrehajtási szabályokat fogadott el. Az ezt kihirdető 2002. évi X. törvénnyel már a csatlakozás előszobájában megkettőződött a versenyjogi szabályozás, ami, ha lett volna idő az új szabályozás alkalmazására, akár az uniós tagságra való felkészülés jó tréningjének is lett volna mondható. A magyar és közösségi kereskedelemre vonatkozó szabályok felsorolták mindazokat a másodlagos uniós jogszabályokat, amelyekben az EM által hivatkozott lényeges jogalkalmazási kritériumok találhatóak. A versenykorlátozó megállapodásokat és erőfölénnyel való visszaélést tiltó közösségi jogi cikkek, természetesen társult viszonyokra átszövegezett ikertestvéreit követte a csekély jelentőségű versenykorlátozások kivétele.¹⁵ Ez jogtörténeti jelentőségű esemény volt, mert sem előtte, sem azóta ilyen részletezettségű *de minimis* szabályt nem tartalmazott sem az uniós, sem a magyar joganyag. Az EU-ban ugyanis e szabályt mind a mai napig egy bizottsági közlemény tartalmazza, a Tpv-t.-ben pedig van ugyan egy ilyen kivétel, de az messze nem ilyen kidolgozottságú. A határozat függeléke egyrészt felsorolta a közösségi csoportmentesítési rendeletek éppen akkor hatályos változatait (a rendeletek módosulásával a határozatot megfelelően módosítani kellett), másrészt, s ez talán ismét történelmi érdekesség, a bizottság által kiadott hat. jelentősebbnek tartott jogértelmezési közleményt. Egyedülálló példa ez arra, amikor eredendően jogi kötelező erővel nem rendelkező aktusok jogszabály szintjére emelkednek, puha jogból „keményednek”.¹⁶

Kérdéses ugyanakkor, hogy az AB aggodalmait minden tekintetben eloszlatta-e az új szabályozás. Az uniós versenyjog „értelmezési kritériumainak” talán legfontosabb forrásait ugyanis mellőzték az új végrehajtási szabályok. Miközben a versenyjog jelentős mértékben esetjogi meghatározottságú, a társulási tanácsi határozat nem

¹⁵ 1/02. sz. határozat 5. cikke.

¹⁶ Lásd erről bővebben: VÁRNAY Ernő – TÓTH Tihamér: „Közlemények az uniós jogban” *Állam és Jogtudomány* 2009/4. 417–472.

sorolja fel a bírósági ítéleteket, miközben olyan alapvető kritériumokat, mint például a vállalkozás, vagy éppen az erőfölény fogalma a bírói joggyakorlatban alakult ki. Másik fontos hiányosság volt az uniós versenyjogban érvényesülő közszolgálati kivételről (mai 106. cikk (2) bekezdése) való megfeleledkezés: ennyiben a társulási versenyjogi szabályok szigorúbbak voltak a közösségi jognál. A csatlakozással ugyanakkor hatályát veszítette e törvény, így e kérdések további érdemi jogi vizsgálata gyakorlati szempontból idejétmúlttá vált, részben azért is, mert az ily módon tartalommal megtöltött (szinte „felturbózott”) EM 62. cikkének önmagában álló alkalmazására sem a Bizottság, sem a GVH oldaláról nem került sor.

A TÁRSULT STÁTUSZ IDŐSZAKÁNAK TOVÁBBI HARMONIZÁCIÓS LÉPÉSEI

A Tpv-t-t módosító 2000. évi CXXXVIII. törvény a kartellekkel szembeni fellépés terén hozott sok újdonságot. Uniós mintára szűkítette a csekély jelentőségű megállapodások körét is, a legdurvább, célzatalapon versenykorlátozó megállapodások kis piaci részesedés esetén is tiltottak lettek. Az akkor még létező egyedi mentesség, hasonlóan az uniós szabályokhoz, csak megszabott időre volt adható. Szintén uniós mintára a GVH külön határozattal megvonhatta, természetesen csak a jövőre nézve, a kormányrendeleti szinten biztosított csoportmentesség kedvezményét. Szintén jogharmonizációs indíttatású volt a kötelezettségvállalás elfogadásával történő eljárásmegszüntetés intézményének bevezetése, amely bonyolult, potenciálisan versenykorlátozó ügyekben tűnhet optimális megoldásnak. Szintén uniós hatású az ágazati vizsgálat lehetőségének megteremtése. A versenyfelügyeleti bírság összegének maximálása is érdekes módon csak ekkor került bevezetésre, ezt megelőzően, elvileg, s kétséges alkotmányossággal a GVH elvileg bármekkora összegű bírságot kiszabhatott. Szemben az uniós szabályokkal, nem került tisztázásra, hogy ez a 10% vetítési alapját a vállalkozáscsoport világszintű forgalma képezi, így a magyar maximum a számszerű azonosság ellenére jelentősen az uniós szint alatt maradt. Európai hangulatú módosítás volt, hogy a GVH a jogértelmezés egysége céljából közleményt adhat ki.

Csak részben volt uniós indíttatású, hogy az eljárási határidők antitröszt-ügyek tekintetében jelentősen hosszabbak lettek – szerencsére nem megvalósítva azt az uniós helyzetet, hogy a Bizottság formális időkeret kötöttsége nélkül vizsgálódhat. A kérelmező vállalkozások közötti összefonódások esetében ugyanakkor az egyszerűbb megítélést igénylő ügyek esetében az eljárási idő jelentősen rövidebb lett.

A magyar versenyjog kétezres években bekövetkező módosításai kapcsán elmondható, hogy a csatlakozásig még érvényben volt az EM jogharmonizációt előíró rendelkezése, az azonban csak a főbb anyagi jogi szabályokra terjedt ki, amelyeknek a magyar jogba való áttöltése már 1996-ban megtörtént. Az uniós példára való hivatkozás e szakaszban inkább azt szolgálta, hogy a GVH könnyebben tudja a jogalkotónál elérni azt, hogy európai szinten is komoly munkára képes versenyhatósággá váljon, mind az intézményi, eljárási, illetve szankciókra vonatkozó szabályok tekintetében.

EU CSATLAKOZÁS ÉS AZ AZT KÖVETŐ FOLYAMATOS FINOMÍTÁSOK A VERSENYTÖRVÉNYBEN

Az EU csatlakozás több okból is hozott változásokat a magyar versenyjogban. A két jogrend egymáshoz illesztéséhez is szükség volt bizonyos eljárásai jellegű szabályok bevezetésére a Tpv. -ben, másrészt a csatlakozás egybeesett a jelentős keleti bővüléssel is magyarázott jogalkalmazási decentralizációval.

A 2013. évi XXXI. sz. törvény rendelkezett azokról a szabályokról, amelyek az uniós jog általános elveinek érvényesülése és a vállalkozásokra vonatkozó uniós verseny szabályok alkalmazásáról szóló 1/2003/EK rendelet alkalmazhatósága érdekében szükség volt. Így pl. a módosított Tpv. nevesítette, hogy a GVH látja el a jövőben a tagállami versenyhatóság uniós jogi feladatait. A Tpv. egy külön fejezetében került szabályozásra az uniós versenyjog alkalmazása során alkalmazandó különleges eljárási szabályok. Az új XIV. fejezet szól arról, hogyan szűnik meg a GVH eljárása, amennyiben a Bizottság érdemi eljárást indít, illetve arról, hogy a Versenytanács előzetes álláspontját kell megküldeni annak érdekében, hogy az EU Bizottsága eleget tudjon tenni – az uniós jog egységes alkalmazása érdekében – feladatainak. A decentralizáció jegyében szabályozásra került a bíróságokkal való együttműködést segítő *amicus curiae* eljárás is, melynek jelentőségét csökkentette a nem túl jelentős bírói versenyjog-alkalmazás.

A bizottsági egyedi mentesülés megszűnése további jogalkotást tett szükségesé. Nem volt ugyanis ideális az a helyzet, hogy uniós jog alkalmazása esetén mentesítési eljárás nélkül, közvetlenül alkalmazandó módon kell értékelni a 101. cikk (3) bekezdésének négy feltételét, míg a párhuzamosan alkalmazandó magyar versenyjogi szabályok továbbra is lehetővé tették a GVH-nak az egyedi mentesülésről szóló döntést. Erre a változtatásra 2005-ben került sor, amikor is a LXVIII. törvény kivette az egyedi mentesítés lehetőségét a Tpv.-ből. Megjegyzendő, hogy ezzel erősödött az összhang a két jogrendszer alkalmazása tekintetében, viszont elveszítettek a vállalkozások egy jó eszközt arra, hogy komplex, alapvetően a versenyt nem kizáró célzattal született versenykorlátozó együttműködéseikről felmentést kaphassanak a hatóság részéről. Az uniós szabályozás a mentesítés megszüntetésével együtt lehetővé tette a Bizottságnak, hogy az egyes ügyekben eligazítást adjon a vállalkozásoknak (igaz ennek széles körű alkalmazására nem került sor), addig a GVH mind a mai napig nem adhat olyan jellegű iránymutatást konkrét ügyekben, mint amit pl. az amerikai szövetségi Igazságügyi Minisztérium megtehet.¹⁷

Uniós mintákat önkéntesen átvevő törvénymódosításokra a későbbiekben is sor került. A kartell ügyek gyorsítása érdekében, uniós példára teremtette meg a jogalkotó az egyezségi kísérlet („settlement”) intézményét 2014-ben. A 2016. évi CLXI. tv. pedig, az alábbiakban külön is tárgyalt kártérítési perek mellett a fúziókontroll terén hozott az uniós szabályok szellemiségét követő módosítást. Így például kodifikálta a gyakorlatban már működő *prenotifikációs* gyakorlatot, amikor is az összefonódás-bejelentéshez kötelezően kitöltendő űrlap tartalmát a vállalkozás képvise-

¹⁷ Ilyen, eljárásindítástól való tartózkodást ígérő ún. „response letter” pl.: <https://www.justice.gov/atr/response-institute-electrical-and-electronics-engineers-incorporated>.

lői informálisan egyeztetik a GVH vizsgálóival, ezzel csökkentve egyebek között a hiánypótlások kiadásának szükségességét. E mellett a csekély jelentőségű versenykorlátozások szabályozása terén is megvalósult az uniós joggal (pontosabban a Bizottság vonatkozó közleményével) való összhang: vertikális korlátozások esetében 15%-ra emelkedett a küszöb, viszont a kivétel már nem alkalmazható az eladási árak közvetlen vagy közvetett meghatározására.

ÚJ DIMENZIÓK: JOGHARMONIZÁCIÓRA ÖSZTÖNZÉS ÉS KÖTELEZÉS

Az előző fejezetben leírt példák az egyoldalú jogközelítést szemléltetik: akár a csatlakozás reményében vállalt nemzetközi jogi kötelezettségekről, akár a máshol bevált gyakorlatok önkéntes átvételéről volt is szó. Az utóbbi évtizedben találhatunk példát soft és valódi jogharmonizációra is példát, amikor az EU tagállamok együttesen döntenek úgy, hogy akár önként, akár EU jogi kötelezettségnek eleget téve, közös szintre hozzák – alapvetően eljárásjogi kérdésekben – szabályozásukat. Az önkéntes megoldásra az ún. Modell Leniency Program, a klasszikus jogharmonizációs módszerre pedig a versenyjogi kártérítési perek és az ECN+ irányelv a példa.

AZ ENGEDÉKENYSÉGI MODELL PROGRAM

Az önként vállalt, „soft” jogharmonizáció sok tekintetben a nemrég hatályba lépett ECN+ irányelv előfutára volt. Az irányelv által tárgyalta legtöbb témában már sor került azt megelőző önkéntes jogközelítésekre; ennek szervezeti keretét a 2004 óta működő, a tagállami versenyhatóságokat és az EU Bizottságot tömörítő Európai Versenyhálózat (European Competition Network, „ECN”) adta. Ennek számos munkabizottságában osztották meg egymás között a versenyhivatali képviselők tapasztalataikat, amely sok esetben befolyásolta, egységesítette a tagállami szabályozásokat, illetve jogalkalmazási gyakorlatokat.

Ennek a soft együttműködésnek az egyik legszebb példája az engedékenységi politikákat harmonizálni kívánó, közösen kidolgozott mintaprogram volt. Az engedékenységi mintaprogram definiálta a kartell fogalmát is (erre az esetjogot leszámítva nem volt európai példa), ennek alkalmazásában kartellnek minősült a versenytársak közötti olyan megállapodás és/vagy összehangolt magatartás, amelynek célja a verseny korlátozása a versenyben tanúsított magatartásuk összehangolása vagy az EGT-n belül folytatott verseny fontos paramétereinek befolyásolása révén. Példaként nevezte meg a behozatal vagy a kivitel korlátozását, az ajánlattétel során való összejártszást, árak egyeztetését, vagy a közös bojkottálást.¹⁸

Az engedékenységi politika mára széles körben elfogadott módszer a titkos kartellek destabilizására, illetve felderítésére. A közjogi szankció alóli mentesség ígéretével az összejártszás lebuktatására ösztönzik a kartell tagokat. Nem véletlen, hogy a versenyjog területén az USA-ban került kidolgozásra e módszer. A vádhatóság-

¹⁸ ECN model leniency programme, Explanatory notes, Scope of the programme 13.

ként eljáró Igazságügyi Minisztérium alkalmazott először engedékenységi programot 1978-ban, bizonyos feltételek mellett garantálva a büntetőjogi következmények alóli mentességet. 1993 augusztusában az addig nem sok sikerrel járó programot a minisztérium alaposan átdolgozta, ami megreformálva még ma is az engedékenységi rendszer alapját képezi a tengerentúlon, s mintaként szolgált számos más ország számára.

Az EU-ban nem jogszabályi, hanem bizottsági közlemény formájában vezetették be 1996-ban az engedékenységi politikát.¹⁹ Ahogy az USA-ban, itt sem járt az első megoldás nagy közönségsikerrel. A négy évvel későbbi új bírságmentességi program jelentősen erősítette a kiszámíthatóságot, s így Brüsszelben is beindult a „bűnbánók” sorban állása.²⁰ Azóta lényegében nincs olyan bizottsági kartell ügy, melyet ne támogatna legalább egy, de inkább több, jogsértést tevékenyen elismerő vállalkozás.

Magyarországon első lépésben a GVH 3/2003. számú közleményével, még az EU csatlakozás előtt, szintén „soft” módon került bevezetésre a kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazása.²¹ Miután az első szabályozási megoldás nálunk sem aratott osztatlan sikert, 2009. június 1-jétől hatályba lépett a bírságmentességre, illetve csökkentésre vonatkozó törvényi szintű szabályozás.²² A soft szabályozás eggyel hátrább lépve megmaradt: a Tpv. „kemény” szabályozását egészíti ki a kérelemre vonatkozó űrlap, illetve a GVH elnöke által kiadott tájékoztató mint „puha” szabályozás.²³

Az új magyar szabályozásra nagy hatással volt a 2006-ban véglegesített ECN modell program. Az antitröszt-szabályok alkalmazását, s az EU jogot alkalmazó versenyhatóságok közötti együttműködést szabályozó 1/2003 rendelet nem hozott létre egységes engedékenységi szabályozást. Voltak azonban az engedékenységre vonatkozó rendelkezései, melyek lehetővé tették azt, hogy az engedékenységi programot működtető versenyhatóságok az engedékenységgel kapcsolatos információkat, a kérelmező vállalkozás egyetértése esetén, egymás között kicseréljék, és bizonyítékként felhasználják. A problémát európai szinten az jelentette, hogy nem volt arra megoldás, hogy az engedékenységi kérelem benyújtása azzal a hatással járt volna, hogy az adott vállalkozás mentesül a – legalábbis az EU versenyjoga alóli – versenyhivatali szankciók alól. Mivel nem volt garantált, hogy egy bizottsági kérelem nyomán az EU Bizottság eljárást indított volna (ami természetesen megállította volna a tagállami versenyhatóságok párhuzamos eljárását), a bűnbánó vállalkozásoknak az összes potenciálisan érintett tagállam hatóságánál, lehetőleg egyidőben kérelmeket kellett előterjesztenie.

¹⁹ Bizottsági közlemény a kartellügyekben kivetett bírságok alóli mentességről vagy a bírságok csökkentéséről (*HL C 207*, 1996.07.18., 4–5.).

²⁰ Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről (*HL C 45*, 2002.02.19. 3–5.).

²¹ A Tpv. 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a Gazdasági Versenyhivatal jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. E közleményt később a 1/2006 sz. közleménye módosított.

²² Az intézmény tapasztalatairól jó áttekintést ad angolul egy OECD részére készített GVH irat: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD\(2018\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD(2018)4/en/pdf).

²³ Miks Anna: „Az első mindent visz – életbe lépett a GVH megújult engedékenységi rendszere” *Versenyűkör* 2009/3–4.

A fúziós engedélyezéshez hasonlatos európai szabályozás hiányában, legalábbis első lépésben, jó megoldás volt az eltérő tagállami engedékenységi politikák egységesítése, de legalábbis egy közös minimum elfogadása. Ezt a feladatot próbálta megvalósítani a modell program 2006-ban – ekkor a Bizottság mellett 19 tagállamban működött ilyen intézmény²⁴. Fontos változásokat hozott e program 2012-es módosítása, amelyre a magyar jogalkotó is reagált. Jó tíz évvel később pedig, az ECN+ irányelv részeként, most már jogilag is kötelező formában került sor az uniós szabályok egységesítésére (az irányelv egyik legrészletesebben szabályozott témaköre éppen az engedékenység). Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a soft jogharmonizáció lazább kereteit kihasználva a magyar versenyjog megőrizte önálló megoldásait is, így pl., szemben az uniós szinten alkalmazott megoldással, de követve több más tagállam szabályozását,²⁵ a vertikális jellegű ármegkötések esetében is van lehetőség engedékenységi kérelem előterjesztésére.

A későbbi magyar jogalkotásban is érvényesülő újdonság volt uniós mintára az ún. marker-rendszer 2009-es bevezetése. Ennek lényege, hogy az a vállalkozás, amely teljes bírságelengedési kérelmet kíván benyújtani, a kartellre vonatkozó minimális információk megadásával ún. markert (a rangsorban elfoglalt helyzetét jelző vizsgálóvizsgálat) kap, amely bizonyos időre megőrzi a kérelmezőnek a sorban elfoglalt helyét, és lehetővé teszi számára, hogy összeszedje a teljes engedékenységi kérelem benyújtásához szükséges bizonyítékokat. A vállalkozásoknak lehetőségük nyílt arra is, hogy ún. tömörített kérelmet nyújtsanak be azokban az esetekben, amikor az Európai Bizottság tekinthető az eljárás lefolytatására legjobb helyzetben lévő hatóságnak. A tömörített kérelem előnye, hogy amennyiben a tömörített kérelmet befogadó tagállami versenyhatóság nem jár el az ügyben, az főszabály szerint nem fogja kötelezni a kérelmezőt a tömörített kérelem teljes kérelemmé való kiegészítésére. A modell program lehetővé tette azt is, hogy a vállalkozás engedékenységi kérelmét szóban nyújtsa be.

A KÁRTÉRÍTÉSI IRÁNYELV

Európában kevésbé elterjedtek a kartellekkel és egyéb vállalati versenykorlátozószakkal kapcsolatos polgári pereskedés, különösen a kártérítési igények érvényesítése vagy kívánni valót maga után. Az EU Bizottsága 2004-ben kezdte meg azt a hosszas előkészítő munkát, amely révén növelni kívánta a kartellező vállalkozásokra váró kártérítési perek valószínűségét.²⁶ Az EU Bíróság ítélkezési gyakorlata

²⁴ Lásd: https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2006-os_sajtokozlemenyek/2294_hu_az_europai_versejnhalozat_modell_engedekenységi_programot_fogadott_el.html.

²⁵ Szintén megengedi ezt a lehetőséget pl. a német, lengyel, osztrák, svéd szabályozás.

²⁶ Az Ashurst ügyvédi iroda által koordinált kutatás felhívta a figyelmet a versenyjogi jogsértések nyomán induló polgári jogi keresetek meglepően alacsony számára – Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules. Comparative report. Prepared by Denis Waelbroeck, Donald Slater and Gil Even-Shoshan. Ashurst. 31 August 2004. A Bizottság vitaindító Zöld Könyve az akadályok azonosításán túlmenően különféle megoldási lehetőségeket kínált fel (2005. december 19., Az EK antititrószabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetekről; COM/2005/0672).

már korábban kimunkálta, azt az elvet, hogy minden személy követelheti az általa elszenvedett kár megtérítését, ha a kár és a versenyjogi jogsértés között ok-okozati összefüggés áll fenn.²⁷ A kár megtérítéséhez való jog gyakorlását alapvetően eddig is nemzeti szabályok tartalmazták, ezek jelentős részét most harmonizált az Európai Parlament és a Tanács által 2014. november 26-án elfogadott, az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló 2014/104/EU irányelvet.²⁸ Az Irányelv a versenyjogi jogsértésekkel kapcsolatos kártérítési igények érvényesítését kívánja megkönnyíteni úgy, hogy közben a versenyjog hatósági, közjogi érvényesítése se szenvedjen csorbát.²⁹ Egy gyakorlati szempontból fontos, ugyanakkor mind jogpolitikailag, mind üzletileg kényes kérdéseket felvető problémával, a csoportos kereset kérdésével nem foglalkozik az irányelv, e téren egyelőre csak egy ajánlást fogadtak el EU-s szinten.

Versenyjogon túlmutatóan azért is jelentős ez az irányelv, mert kevés példa van arra, hogy az uniós jog belenyúlna a tradicionálisan tagállami szinten szabályozott polgári jog anyagi és eljárásjogi jellegű szabályrendszerébe.

Ugyan az irányelvnek vannak kifejezetten az önálló, versenyhivatali kartell vizsgálattal versengő pereskedést segítő rendelkezései (különösen az amerikai mintára bevezetett bizonyíték feltárási procedúra), de valójában inkább az ún. követő perek számának növekedése várható, azaz amikor egy versenyhivatali döntést követően, arra alapozva indulnak kártérítési perek (ide tartoznak pl. a hatósági döntések kötő erejére, vagy éppen az engedékenységi kérelmek bizonyítékként való felhasználhatóságára vonatkozó szabályok).

A magyar jogalkotó az implementálás során ezt a szabályrendszert kiterjesztette a hasonló magyar versenyjogi szabályok polgári bíróság előtti alkalmazására is. A versenyjogi jogsértésből eredő kárért való felelősségre is főszabályként a Ptk. szabályai az irányadók, a Tptv.-ben foglalt eltérésekkel. A versenytörvény ezen túl különös eljárási szabályokat is rögzít. Az irányelv természetesen hozott változásokat nálunk is, azok újdonságát mérsékelte viszont, hogy a magyar jogalkotó már több évvel ezelőtt bevezetett az irányelv céljait szolgáló (akkor még európai szinten már vita tárgyát képező), felperesi pozíciót segítő intézményeket. Ilyen volt a GVH Versenytanácsa jogerős határozatának kötő ereje, a kartellel járó árfelhajtó hatás vélelem, vagy éppen a teljes bírságelengedést nyert engedékenységet kérő vállalkozás kedvezőbb helyzetbe hozása az egyetemleges felelősség kapcsán.

²⁷ C-453/99 *Courage Ltd. v Bernard Crehan and Bernard Crehan v Courage Ltd. and Others* [2001] ECR I-06297.

²⁸ Az irányelvet az EGT országokban is implementálni kell. A Bizottság honlapján levő tájékoztatás szerint határidőre körülbelül a tagállamok fele fogadta el a szükséges jogszabályokat, köztükük Magyarország: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/directive_en.html.

²⁹ Az irányelv és az akkor hatályos magyar versenyjog összevetéséhez lásd: HEGYMEGI-BARAKONYI Zoltán – HORÁNYI Márton: „A Bizottság versenyjogi jogsértéseken alapuló kártérítési perekre vonatkozó irányelvtervezete” *Versenytükör* 2013/2. 9.; HORVÁTH András: *Versenyjogi kártérítési igények egyes kérdéseiről, kitekintéssel az iratokhoz való hozzáférésre*. PhD dolgozat (Budapest: ELT AJK 2015). A tézisek elérhetők: https://www.ajk.elte.hu/file/DI_Tezisek_HorvathAndras_EDIT.pdf.

AZ ECN+ IRÁNYELV

A kártérítési irányelv részben anyagi, részben eljárásjogi szabályok egységesítését tűzte ki célul. Néhány évvel később elfogadásra került egy másik irányelv is, amely elsősorban eljárási, részben intézményi jellegű szabályok terén szűkítette a tagállami szabályozás önálló mozgásterét. A cél ezúttal az európai (s közvetve a tagállami) versenyjog versenyhivatali alkalmazása hatékonyságának erősítése volt. Mivel az irányelv az Európai Versenyhálózat elmúlt években folytatott egyeztetések eredményeit önti most már kötelező jogi formába, az irányelvet népszerű nevén ECN+ irányelvnek szokás nevezni.³⁰

Érdekeség, hogy a nagy jogalkalmazási decentralizáció után majd 15 évnek kellett eltelni, míg egy ilyen célú irányelv elfogadásra került. Úgy is lehetne fogalmazni, hogy amely tagállam eddig is komolyan vette a versenyjogi szabályok érvényesítését, az az irányelvtől függetlenül, ez idő alatt már régen meghozta a hatásos jogalkalmazást támogató intézményi és eljárási szabályokat.

Az irányelv 3. cikke a versenyfelügyeleti eljárásokban biztosítandó alapvető jogokról szól. Ezekről elmondható, hogy egyrészt az irányelvtől függetlenül is léteznek (pl. az elsődleges uniós jog részét képező Európai Emberi Jogi Karta), másrészt a magyar jog is tartalmazza ezeket. Egyet lehet így érteni azzal az állásponttal, hogy e téren jogalkotói tennivaló nem létezik.³¹ Talán azon lehetne elgondolkozni, hogy az *eljárások ésszerű határidőn belüli befejezése elvének* mennyiben felel meg a magyar szabályozás, illetve gyakorlat. A törvényben szereplő határidők nem mondhatók észszerűtlennek – bár hozzá kell tenni, hogy a határidőbe be nem számító számos körülmény miatt az eljárás alá vontak számára gyakorlatilag követhetetlen az „óra ketyegése” –, ha viszont előfordul, hogy a GVH mint eljáró versenytanács határidőn túl hoz határozatot, annak nincsen a jelenlegi bírói gyakorlat szerint jogkövetkezménye. Ez pedig teljesen felpuhítja a törvényi szabályozást, a mulasztáshoz kapcsolódó jogkövetkezmények hiánya gyakorlatilag hatástalanná teszi a határidőket. Ebből a szempontból egyrészt üdvözlendő az a bírósági döntés, amely szerint határidő túllépés esetén a GVH nem szabhatna ki bírságot,³² másrészt lehet, hogy jobb megoldás lenne, akár az ECN+ irányelvre hivatkozva, törvényben rendezni a határidő mulasztás jogkövetkezményeit.

Az irányelv 4. cikk (2) a) pontja szerint a tagállamoknak garantálni kell, hogy a versenyhivatal politikai és egyéb külső befolyástól függetlenül képes, egyben elszámoltatható módon legyen ellátni az EU versenyjogi szabályok alkalmazásával kapcsolatos feladatait.³³ A GVH rendelkezik a szükséges humán és pénzügyi erőfor-

³⁰ 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; *HL* 2019 L 11.

³¹ SZILÁGYI Gabriella: „Az ECN+ irányelv és várható hatása a magyar versenyszabályozásra” *Versenytükör* 2019/1. 52.

³² A Kúria 2019. december 4-i ítélete, Kf.II.37.959/2014/14.

³³ A III. Magyar Versenyjogi Fórumon Bak László, a GVH elnökhelyettese nemrég úgy fogalmazott, hogy a hazai szabályozás túlnyomó része már jelenleg is megfelel az Irányelv rendelkezéseinek, bizonyos részletszabályok kialakítására van csupán szükség a teljes összhang megteremtése érde-

rásokkal is, továbbá képes az irányelv értelmében prioritások szerint dolgozni (azaz nem kényszerül például a panaszok által kijelölt úton haladni, azok nyomán nem kell automatikusan eljárást indítani). E téren nálunk szintén nem adódik jogalkotói teendő. A GVH státusza jól szabályozott, a döntéshozók több irányból is védettek a külső, jogilag nem szabályozott jellegű befolyásolás alól.

Ami a bizonyítékgyűjtési szabályokat illeti, a versenyhatóságoknak egyebek között képeseknek kell lenniük a digitális környezet jelentette kihívások kezelésére, így be kell tudniuk szerezni minden digitális formában lévő információt, függetlenül attól, hogy azokat milyen adathordozón – például laptopon, mobiltelefonon, egyéb mobil eszközökön vagy *felhőalapú tárolás útján* tárolják is azokat. E téren szintén alapos a Tpv. meglevő szabályozása. Amin esetleg el lehet gondolkodni, az a felhőalapú, illetve külföldi szervereken tárolt adatokhoz való hozzáférés kérdése. E téren az európai és magyar gyakorlat az, hogy a versenyhivatal hozzáférést kér ezekhez is, amennyiben a hozzáférés a magyar irodából egyébként megvalósítható. Nem árt hat azonban – a területen kívüli jogalkalmazás jelentette bizonytalanságok miatt – ezt kifejezetten is szabályozni a törvényben.

A döntéshozatali jogosultságok is lényegében konformak az irányelvvel. Az egyértelműség kedvéért az irányelv 10. cikk (1) bekezdése nyomán az ún. „*szervezeti korrekciós*” intézkedéseket lehetne külön nevesíteni, vagy legalább ezzel kiegészíteni a Tvt. 76. § (i) pontját, melynek jelenleg hatályos szövege szerint a jogsértés megállapítása esetén kötelezettség írható elő, így különösen az ügylet jellegének megfelelő üzleti kapcsolat létrehozásától vagy további fenntartásától való indokolatlan elzárkózás esetén szerződéskötésre kötelezhet az eljáró versenytanács. Erre már csak azért is szükség van, mert ugyan minden bizonnyal, az arányosság elve alapján nem lesz mindennapos e szankció alkalmazása, ha azonban mégis sor kerül rá, az „nagyobbat szólhat”, mint egy bírság. Egy vállalkozás feldarabolásának, egy üzletág kényszerű leválasztásának (mert hogy ezt jelenti az úriemberesen fogalmazott „szervezeti korrekció”) jelentősebb következményei lehetnek, mint egy akárhány milliárdos bírság kiszabásának.

Az irányelv legrészletesebben szabályozott része az engedékenységi programokkal foglalkozik. Mivel a magyar szabályozás a korábbi EU-s Modell Leniency Programot tükrözi; úgy tűnik, hogy érdemi változtatásra itt sincs égető szükség.

Ami a versenyjogi szankciókat illeti, kiegészítésre szorul a Tpv. 78. §-a: egyértelművé kell tenni, hogy a bírság maximumát az érintett vállalkozások és vállalkozások társulásai teljes *világszintű* forgalmának arányában kell meghatározni.³⁴ Ehhez kötődően viszont fontos változást hozhat a Tpv. szövegezésében, ha átvesszük az uniós értelmű *vállalkozás* fogalmát (amit a jelenleg a „vállalkozáscsoport” képez le

kében. Ez azt jelenti, hogy a GVH már most is rendelkezik minden olyan kényszerítő eszközzel és felhatalmazással, amelyre a versenyjog hatékony alkalmazóinak szükségük van. Forrás: http://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2019_es_sajtokozlemenyek/a_venyijognak_is_alkalmazkodnia_kell_a_21_szazad.html.

³⁴ A Tpv. 78. § (1b) erről hallgat: „A bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve azon – a határozatban azonosított – vállalkozáscsoport a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja.”

a törvényben). A jelenlegi szabályozás és gyakorlat alapján csak kivételesen kerül sor a bírság maximumának számításakor az egész vállalkozáscsoport összeszámítására, a jövőben viszont ez lesz a főszabály.

Több jogalkotói feladat adódhat a versenyhivatalok ECN-en belüli kölcsönös segítségnyújtása kapcsán. E téren az 1/2003. sz. tanácsi rendelet is tartalmazott már szabályokat (pl. más hatóság számára a GVH vizsgálói is végezhetnek tanú meghallgatást, vagy akár kutatást is). Most ezek egészülnek ki, pl. oly módon, hogy a megkereső nemzeti versenyhatóság tisztviselői a megkeresett nemzeti versenyhatóság tisztviselőinek felügyelete mellett *aktívan részt vehetnek* a meghallgatáson, illetve egyéb eljárási cselekményeken. Eddig erre csak az EU-s tisztviselők voltak jogosultak. Másik fontos változás lesz, hogy egy másik tagállam hatósága kérésére a megkeresett magyar hatóság (a GVH, vagy a NAV) *végrehajtsa* a megkereső hatóság által hozott, bírságot kiszabó határozatot. Ezirányú kötelezettség eddig szintén csak az EU Bizottság irányában állt fenn.

A JELENLEG HATÁLYOS VERSENYJOGI SZABÁLYAINK HARMONIZÁLTSÁGÁNAK ÉRTÉKELESE

AZ ANYAGI JOGI SZABÁLYOK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A tanulmány záró fejezetében egy gyors pillanatfelvételt szeretnék készíteni, összevetve a magyar jog állapotát az uniós mintával. Az vállalkozásokra vonatkozó anyagi jogi szabályi tilalmak, illetve kivételek az előbbieken tárgyalt fokozatos módosítások révén mára lényegében, illetve legtöbb esetben szó szerint megegyezők. A csoportmentesítő rendeletek terén akadnak eltérések, de itt a mindennapi életben gyakorlatilag mindenki az uniós rendeleteket alkalmazza, így akár megfontolható lehet a magyar kormányrendeletek hatályon kívül helyezése is. Amint az alábbiakban összefoglalom, akadnak még kisebb-nagyobb különbségek.

Mint ahogyan előbb említettem, különbséget jelent az, hogy a Tpvt. formalizáltabb módon határozza meg a vállalkozás fogalmát, miközben az uniós esetjog funkcionális fogalma szerint bárki vagy bármi vállalkozásnak minősül, amennyiben gazdasági tevékenységet folytat. Ugyan a Tpvt. vállalkozáscsoport fogalma igyekszik e különbséget áthidalni, a versenyfelügyeleti bírság maximuma kapcsán nem teljes az összhang, amennyiben a Tpvt. alapvetően az eljárás alá vont vállalkozás (egy konkrét jogi személy) nettó árbevételéből képezi a bírságplafont, az uniós jog alapján eljáró Bizottság viszont a vállalkozáscsoportot veszi alapul, függetlenül attól, hogy annak melyik tagját vonja eljárás alá. Az agrárium terén található ugyanakkor egy lényegesebb eltérés az uniós és a magyar versenyjogi szabályok tekintetében. Az agrárkartell kivétel; nem az anyagi szabályok között, hanem a versenytörvény záró rendelkezései között elrejtve esik szó róla.³⁵ A versenyjog mezőgazdasághoz kötődő piacokon való alkalmazhatósága tekintetében, egyrészt e gazdasági tevékeny-

³⁵ Tpvt. 93/A. §, beiktatta a 2015. évi LXXVIII. törvény 16. §.

ségek sajátossága, másrészt az ágazat erős érdekérvényesítő képességei miatt, uniós szinten is találhatunk eltérő szabályozást. Olyan mértékű kivétel azonban, amit a magyar jogalkotó a GVH dinnyekartell ügyben indított vizsgálata során, rendkívüli gyors, s ezzel együtt járóan kevésbé átgondolt jogalkotási munka eredményeként fogadott el, párfját ritkítja Európában, s ezt most kivételesen nem pozitív értelemben gondolom így. Az uniós és magyar jog viszonya kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a miniszter mentesítési eljárása és a bírság mentesség is csak a tagállamok közötti kereskedelmet nem érintő megállapodásokra vonatkozik, tehát az EU jog érvényesítése elé nem gördít akadályt. A GVH ugyanakkor, joggal, úgy értelmezi a helyzetet, hogy közérdek hiánya miatt uniós jog alkalmazásával sem feladata erőteljesen fellépni az agráriumban folyó verseny védelme érdekében.

Az *erőfölényes témakörben* a versenytörvényen kívüli szabályozás kapcsán eltérés, hogy a bizonyos termelői, beszállítói érdekeket védelmező 2005. évi CLXIV. sz. *kereskedelmi törvény* viszont e piacokon kiegészítő szabályokat vezetett be, érdemben lejjebb szállítva az erőfölény meglétének küszöbét. A törvény szerint jelentős piaci erőt élvez az a kereskedő, amely megkerülhetetlen szerződéses partnerré vált, és forgalmi részesedésének mértéke miatt képes egy termék, termékcsoport piacra jutását regionálisan vagy országosan befolyásolni. E kereskedők nem élhetnek viszsza helyzetükkel – a példalódzó felsorolás lényegében egybeesik a versenytörvényből ismert erőfölénnyel visszaélés eseteivel. A törvény 7. § szerint a jelentős piaci erő fennáll, ha a vállalatcsoport előző évi konszolidált nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot. A szabályozási megoldásnak egyetlen előnye van: kiszámíthatóságot eredményez, az adott vállalkozásoknak tisztában kell lenniük azzal, hogy e törvény folytán erőfölényt élveznek, s ennek megfelelően számos üzleti gyakorlattól tartózkodniuk kell.

Ennél zavaróbb, hogy a kereskedelmi törvény 7.A. §-a gyakorlatilag a Tpv-t is módosítja, pontosabban kiegészítő, amennyiben az előbbi definíciót kiterjeszti az erőfölény fogalmára. Így a gazdasági erőfölényt a napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítésének piacán fennállónak kell tekinteni, amennyiben a vállalatcsoport napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítéséből származó előző évi nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot. Az egyoldalú piaci magatartások ilyen, uniós jognál precízebb-szigorúbb szabályozása nem példa nélküli: a német versenytörvény 10. módosítása a digitális piacokon megkerülhetetlennek tűnő vállalkozásokat fogja gyakorlatilag erőfölényben levőként kezelni, anélkül, hogy a versenyhatóságnak bizonyítani kellene az erőfölény meglétét.³⁶

Az anyagi jogok kapcsán még egy különbségre érdemes felhívni a figyelmet: mind a mai napig nem került sor a magyar versenyjogban az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdését mintázó *közszolgálati kivétel* bevezetésére. A praktikusán az erőfölénnyel való visszaélés jogát érintő ezen problémát a gyakorlatban lényegében feloldja a Tpv-t. 1. § (1) bekezdésének azon hatályra vonatkozó szabálya, amely szerint e törvény nem alkalmazható azokra a magatartásokra, melyekre más törvény eltérő

³⁶ A GWB új 19a §-a. Lásd pl. https://www.gleisslutz.com/de/aktuelles/know-how/GWB_Novelle_GWB_Digitalisierungsgesetz.html.

szabályozást ír elő. A közszolgáltatások nyújtásának főbb szabályait ugyanis törvények tartalmazzák, így a magyar jog is ad lehetőséget arra – igaz nem feltétlen az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével teljesen egyező feltételekkel –, hogy a közszolgáltatással megbízott erőfölényes vállalkozás adott esetben akár visszaélésnek is nyilvánítható magatartás folytasson.

Azon túl, hogy néhány nagyobb fúziót a GVH helyett az EU Bizottság bírált el az elmúlt években, a magyar versenytörvény vonatkozó szabályai is nagy mértékben közeledtek az uniós joghoz. Így itt is elmondható, hogy a joganyag európaizálódott. Igaz ez mind a fúziós tesztre, mind az eljárás menetére. Az utóbbi évek fontos GVH vívmánya, hogy a kellően előkészített, egyeztetett ügyekben, ahol nem merül fel érdemi versenyprobléma, nagyon rövid idő, akár egy nap alatt is beszerezhető a versenyhivatal hozzájárulása. A versenyhivatal eljárása, gyakorlata teljesen EU-konform, egyetlen magyarázkodásra okot adó intézményünk a *közérdekű összefonódásokat* az engedélyezés alól kivevő kormányzati döntés lehetősége, amely nem harmonizál sem az uniós, sem a „mainstream” európai szabályozással. A versenytörvény 2013-as módosítása szerint a közérdekű összefonódásokban érintett vállalkozásoknak ne kelljen a GVH beavatkozásától tartaniuk. A Tpv. 24/A. § szerint a kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti, így ezeket nem kell a versenyhivatalnak bejelenteni. A szabad és tisztességes versenyt fontosnak tartók számára aggodalomra adhat okot, hogy nem kevésszer, több mint 20 alkalommal élt már a kormány ezzel a lehetőséggel.³⁷ A fő probléma abban keresendő, hogy mindenféle jogi kontroll nélkül elmarad a versenyhez fűződő és egyéb közérdekű politikák közötti érdekütköztetés, nem lehet meg tudni, mi volt adott ügylet esetén a versenynél fontosabb közérdek. Megjegyzendő, hasonlóan az agrárkivételekhez, hogy ez a külön szabály sem vonatkozik az európai mértékű ügyekre. A Bizottság előtti notifikációra vonatkozóan a magyar törvény természetesen nem adhat kivételt.

A JOGKÖVETKEZMÉNYEK, INTÉZMÉNYEK ÉS ELJÁRÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK HARMONIZÁLTSÁGA

A legismertebb versenyjogi szankció a versenyfelügyeleti bírság. Ennek legfontosabb, törvényi szintű szabályai az uniós joggal lényegében egyező módon kerültek kodifikálásra. Legalábbis számszerűen egyező a bírság maximuma (az előző évi nettó árbevétel 10%-a), illetve az összeg megállapításakor figyelembe veendő főbb szempontok is (jogsértés súlya és időtartama). Fontos különbség adódik ugyan-

³⁷ A legfrissebb idevágó jogszabály a Kormány 145/2019. (VI. 25.) Korm. rendelete a Magyar Gáz Transzit Zártkörűen Működő Részvénytársaság üzletágának és állami tulajdonú részesedésének FGSZ Földgázszállító Zártkörűen Működő Részvénytársaság általi megszerzése nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítéséről, MK 2019. évi 106. szám, 3838. Lásd összefoglaláshoz: https://index.hu/gazdasag/2018/12/07/nemzetstrategiai_szemponbol_kiemelt_jelentosegu_osszefonodasok_2018_vegeig/.

akkor az eltérő vállalkozás fogalomból: míg az uniós esetjog a vállalkozás alatt a magyar jog szerinti vállalkozáscsoportot, illetve annak világszintű forgalmát érti, addig nálunk főszabályként az eljárás alá vont vállalkozás mint jogi személy által realizált forgalom képezi a bírságplafon számításának vetítési alapját. A vállalkozáscsoporthoz tartozó egyéb jogi személyek forgalmát csak kivételes esetben veszik figyelembe.

Az engedékenység kapcsán is van némi eltérés: több más tagállamhoz hasonlóan (pl. Svédország, Ausztria, Egyesült Királyság, Lengyelország), vertikális megállapodásokra is (azon belül is vizonteladási árörögztítés esetében) benyújthatnak a „bűnbánó” vállalkozások *engedékenységi* kérelmet. Ez is azonban olyan különbség a két joganyag között, ami jól indokolható, s idővel talán inkább az uniós jog fog ehhez irányhoz igazodni.

Kisebb különbség adódik még az ún. „settlement” szabályok terén. Ugyan a Tpv. 73/A. §-ban szabályozott, kartellezést elismerő, bizonyos eljárási jogokról lemondó *egyezségi nyilatkozat* esetében eredetileg, 2014-ben, az EU-s 10% bírságcsökkenést vettük át, ezt azonban nem sokkal később 30%-ra emelte a jogalkotó, nagyobb mozgásteret adva a Versenytanácsnak. Különbség még az európai megoldáshoz képest, hogy nálunk a bíróság előtti jogorvoslati jogról is le kell mondani a kisebb bírságért cserébe.

Szintén különbség, hogy míg az EU Bizottsága nem tekinti bírság enyhítő körülménynek az intézményesült engedékenységi programok kapcsán tett vállalati erőfeszítéseket, addig a Tpv. új 76. § (1) bekezdés l. pontja alapján az eljáró versenytanács 78. § (8) bekezdése³⁸ szerinti figyelmeztetést alkalmazva arra vonatkozó kötelezettséget írhat elő, hogy az ügyfél alakítson ki a versenyjogi előírásoknak való megfelelést és a jogsértés megelőzését biztosító belső eljárásrendet. Ezen túl is a bírságközlemények nagy teret szentelnek a compliance-politika létezésének, illetve bevezetésének.

A versenyhivatal státuszára és az eljárási szabályokra vonatkozó összehasonlítás kevésbé indokolt, pontosabban e tekintetben – az ECN+ irányelv elfogadásáig – nem nagyon merült fel a jogközelítés szükségessége. Az EU Bizottság egyébként is egy olyan sajátos intézmény, sajátos eljárásokkal, melyhez egy tagállami hivatalt viszonyítani rossz irány lett volna. Az ECN+ irányelv implementálása kapcsán természetesen most már lehet arról beszélni, hogy mennyire „európai” a magyar intézmény és eljárásrendszer. Ahogyan az előző fejezetben ezt érzékeltettem, e téren sincs nagyon szégyenkezni való, néhány kisebb kiegészítésre fog csak valószínűleg sor kerülni 2020 során.

³⁸ A 78. §-ra utalás miatt ez e lehetőség csak a kis- vagy középvállalkozás első jogsértése esetén alkalmazható figyelmeztetéssel kombinálva fordulhat elő.

ÖSSZEZGÉS

A jogharmonizáció küldetése általában az az európai integrációban, hogy egy bizonyos élethelyzetet úgy szabályozunk Európa-szerte, hogy érvényesüljön egy mind magasabbra helyezett közös európai minimum, hogy megvalósulhassanak a belső piaci szabadságok, élhessünk európai polgári jogainkkal – miközben a nemzeti jogrendek sajátosságai is tiszteletben tarthatók.

A versenyjogi jogharmonizáció ettől annyiban eltér, hogy itt adva van egy belső piaci dimenziót lefedő egységes, uniós gyökerű, tagállami jogoktól független szabályozás, amely mind „kemény”, mind „puha” elemeket is tartalmaz. Ennek megfelelően nem volt égető szükség, s jogi kötelezettség sem egy tagállam számára arra, hogy nemzeti versenyjogi szabályait az unióshoz igazítsa. Két dudás egy csárdában azonban itt is csak akkor fér meg, ha nincs közöttük disszonancia. Az uniós és nemzeti jogot egyaránt alkalmazó versenyhatóságok is támogatóivá váltak a spontán jogközelítésnek: nem egyszerű versenypolitikai kérdéseket egyszerre uniós és tagállami optikán keresztül szemlélni. Az üzleti világ képviselői és a versenyjogban járatos ügyvédek is általában támogatták, praktikus okokból, az uniós és nemzeti jog közötti még meglevő különbségek felszámolását, mind a jogszabályok, mind a gyakorlat főbb elveit rögzítő puha jogi szabályozás terén.

Abban, hogy mára a magyar versenyjogi szabályozás jelentős mértékben hasonlít az európaira, nagy szerepe volt a csatlakozást megelőző tíz év társult jogviszonyból fakadó jogi kötelezettségek teljesítésének. Mint ahogy láttuk, az Alkotmánybíróság aktivitásának köszönhetően még egy érdekes jogi megoldással is gyarapítottuk az európai versenyjogi szabályozás történetét. Az egyre egységesülő versenyjogi szabályozást azonban gyakorlati szempontok is mozgatták, a jogharmonizációs kötelezettséggel nem szembesülő országokban is az uniós irányok mentén alakították a szabályokat.

A versenyjogi jogharmonizáció terén érdekes sajátosság, hogy annak alapjául elsősorban nem EU irányelvek, hanem esetjogi erővel bíró bírósági ítélet indokolások (pl. erőfölény fogalma), olykor pedig bizottsági közlemények (pl. csekély jelentőségű versenykorlátozások) is szolgáltak. A puha és a kemény jogharmonizáció egymásra épülésének legjobb példája a kartelleket feladó vállalkozásokat támogató engedékenységi politika. Uniós szabályozás hiányában először a Bizottság kapott ilyen jogkört, majd a legtöbb tagállam is erre vonatkozó szabályozást vezetett be (Magyarországban első lépésben közleményi, később törvényi szinten). E fontos területen a kisebb eltérések is olyan zavarokat okoztak, ami visszatartotta a bűnbánó vállalkozásokat a több országot is érintő kérelmek előterjesztésétől. Ezért első lépésben soft harmonizációt célzó modell programban egyeztek meg a tagállami versenyhivatalok, s mellettük a Bizottság is. Miután ez nem járt tökéletes eredménnyel, egy későbbi lépésben most már irányelvi szinten is a szabályozások egységesítését vállalták a tagállamok (a modell programtól eltérően természetesen az irányelv nem vonatkozott a bizottsági eljárásokra).

A jogközelítés, vagy még pontosabban másoknál bevált intézmények átvétele nem volt egyirányú utca. Büszkeséggel mondhatjuk, hogy a csoportmentesítési szabá-

lyozás európai modernizációjához mintául szolgáltak a néhány évvel korábban elfogadott magyar rendeletek. A kártérítési pereket támogató, vagy éppen a helyszíni kutatásokra vonatkozó magyar szabályozás is megelőzte az uniós irányelv elfogadását, bár mindkét esetben inspirálták a jogalkotót az akkor már vita tárgyát képező európai javaslatok.³⁹

³⁹ SÁRAI (4. l.) 51. „A Tpv. egyik 2000. évi módosításának az előkészítése során megtudtuk, hogy az EU Bizottság IV. Főigazgatósága fontolgatja ennek a vizsgálati eszköznek a bevezetését. Ezért döntöttünk úgy, hogy a magyar jogban is meghonosítjuk ezt a lehetőséget.”