

VALENTINY PÁL

Koronavírus-járvány és versenyszabályozás

A világjárvány élénk versenypolitikai viták közepette érkezett. Röviden bemutatjuk ezeknek a vitáknak a legfontosabb fordulóit, majd ismertetjük a versenyhatóságok első reagálását a járvány adta új helyzetben. Ezt követően a járvány során leggyakoribb potenciális versenykorlátozó helyzeteket tekintjük át az árdrágítástól a versenytársak közötti együttműködésen át a fúziókig és az állami támogatások elosztásáig. Ahol erre lehetőség volt, ismertetjük az első elemzéseket a versenykorlátozások már jelentkező vagy várható hatásairól.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: K21, L40, L41, L49.

Bevezetés

A londoni székhelyű Centre for Economic Policy Research (CEPR) a koronavírus-járvány kitörésétől számított másfél évig *Covid Economics* címmel kiadványsorozatot jelentetett meg.¹ A tanulmányok között viszonylag kevés vizsgálta a versenyszabályozás kérdéseit. Ezekkel inkább a szakmához közelebb álló folyóiratok/platformok foglalkoztak, mint a *Concurrences* és a *Competition Policy International*. A tanulmányok számos részterületet érintettek, különösen a járvány elején igyekeztek a szóba jöhető problémákat felölelni, de ez idáig átfogó elemzés arról, hogy milyen volt a versenyszabályozás a világjárvány elmúlt közel három évében, tudomásunk szerint még nem jelent meg. Ez a tanulmány erre próbál kísérletet tenni, „valós idejű” pillanatképet alkotva arról, hogy lazul-e, és ha igen, mennyiben lazul a versenyszabályozás szigora válsághelyzetekben.

A tanulmány első részében röviden felvázoljuk, hogy milyen jelentősebb problémákkal küzdött a versenyszabályozás a járvány kezdetekor, majd a második részben a hatóságok első reakcióit foglaljuk össze. A harmadik rész a legkirívóbbnak tűnő kérdésekkel, az árdrágítás, a túlzó árazás problémáival foglalkozik. A következő

* Köszönettel tartozom Antal-Pomázi Krisztinának, Berezhvai Zombornak, Halpern Lászlónak és Nagy Csongornak a sok hasznos ötletért, javításért.

¹ <https://cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-0>.

résben a fellépő hiányok és a részben erre választ adó vállalatközi együttműködések kérdését vizsgáljuk, kiemelve az átmeneti mentességek szerepét. Az ötödik rész a járvány alatti összefonódások, fúziók, vállalatfelvásárlások javuló vagy romló lehetőségét érinti, míg a hatodik az állami támogatások alakulását, az ezen a területen jelentkező erőteljes igényeket vizsgálja. Végül megpróbáljuk összefoglalóan bemutatni azt a kényes egyensúlyozást, amibe a versenyszabályozás a járvány alatt kényszerült.

A versenyszabályozás „nagy” kérdései a járvány előtt és alatt

Mozgalmas időket él a versenyszabályozás, a sűrűsödő eseményekhez a koronavírus-járvány hatásaival összefüggő problémák még inkább hozzájárultak. A digitális piacok szabályozásának módja, a növekvő piaci koncentráció problémái, a munkaadók oldalán jelentkező erőfölényes helyzetek, a vállalati összefonódásoknál az állami tulajdon esetleges torzító jellege, a fenntartható fejlődés és a versenyszabályozás viszonya, mind már a járvány előtti időkben megoldásra váró kérdéskör volt. Az Egyesült Államokban és az Európai Unióban az elmúlt két évben több, a versenyszabályozás jövőjét befolyásoló kezdeményezés és vitairat látott napvilágot.²

A digitális piacok versenyproblémáiról számos összefoglaló elemzés jelent meg (lásd *Lancieri–Sakowski* [2021]), ezek közül talán a magánkezdeményezésre készült Stigler Center-jelentés³ (2019. szeptember), a brit kormányzati szakértők által készített Furman-jelentés⁴ (2019. március) és a brit versenyhatóság (*Competition and Market Authority, CMA*) által készített piacelemzés⁵ (2019. december) a legismertebb. Az Egyesült Államok képviselőházában működő bizottság – részben ezekre alapozva és elsősorban a főbb piaci szereplőkre összpontosítva – átfogó jelentést⁶ (2020. október) adott ki a digitális piacokról, amely a 2021-ben benyújtott törvényjavaslatoknak is háttérét képezte. Az újabb elemzések és a törvényjavaslatok már figyelembe vehették a digitális piacokon a járvány időszakában jelentősen megnőtt forgalmat, az elektronikus kereskedelem térnyerését, amelyek a domináns piaci szereplők súlyának további növekedését idézték elő.

Az amerikai törvényhozási és kormányzati szándékot személyi változások követték. A bizottság munkájában jelentős szerepet vállaló és a Big Tech⁷ vállalatok elleni fellépést sürgető Lina Kahn jogászt 2021 júniusában Biden elnök a szövetségi kereskedelmi bizottság (*Federal Trade Commission, FTC*) elnökének nevezte ki.⁸ Egy hónappal később az igazságügyi minisztérium (*Department of Justice, DoJ*)

² Ezek rövid összefoglalását lásd *Keyte és szerzőtársai* [2021].

³ <https://research.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms---committee-report---stigler-center.pdf?la=en&hash=2D23583FF8BCC560B7FEF7A81E1F95C1DDC5225E>.

⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf.

⁵ <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study>.

⁶ https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf.

⁷ Többnyire az Apple, Amazon, Facebook, Google cégeket értik rajta, de gyakran a Netflixet és a Microsoftot is ide sorolják.

⁸ Lina Kahn digitális piacról alkotott nézeteinek összefoglalása olvasható *Gönczöl* [2019]-ben.

versenyszabályozási részlegének élére egy másik, a Big Tech vállalatokkal szemben kritikus jogászt javasolt. Kilenc, a posztot korábban betöltő személy nyílt levélben támogatta javaslatát, amelyet a szenátus 2021 novemberében megerősített.⁹ A már Lina Kahn vezette FTC 2021 szeptemberében visszavonta a társhatósággal (*DoJ Antitrust Division*) közös 2020-as iránymutatást a vertikális összefonódások szabályozásáról, annak nem elég radikális voltára hivatkozva.¹⁰ Az előző iránymutatás 1984 óta volt érvényben.

Európában is sűrűsödtek az események. A brit versenyhatóság – miután elkészült a már említett digitális piacokról szóló elemzése – 2020 októberében közölte, hogy a kormánynak egy éven belül fel kellene állítania egy új, a digitális piaccal foglalkozó szabályozó hatóságot, és a parlamentnek meg kellene hoznia az ehhez szükséges törvényeket. Amennyiben ez nem történik meg, akkor a versenyhatóság fog lépéseket tenni.¹¹ A kormányzat egyetértésével 2021 áprilisában a CMA keretében megalakult a digitális piacokkal foglalkozó egység. A brit kormány mind ebben a kérdésben, mind a versenyszabályozás korszerűsítése ügyében javaslatokat bocsátott vitára 2021 augusztusában.¹²

Az Európai Bizottság is sok kérdésben aktívnak mutatkozott. A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága számára 2019 májusában jelentés készült a digitális piacok helyzetéről.¹³ Egy évvel később, 2020 júniusában konzultációt indítottak a digitális piac szabályozásának kérdéseiről és ezzel egy időben a versenyszabályozás új, kiegészítő eszközrendszeréről is.¹⁴ A digitális piacokról¹⁵ és a digitális szolgáltatásokról¹⁶ 2020 decemberében rendelettervezet jelent meg, amely már csak a bevezetésére vár (a két rendelettervezet körüli vitákat *Polyák és szerzőtársai* [2021], valamint *Firniksz* [2021] elemzi). A kiegészítő eszközrendszerrel konzultációt tartottak, ezt követően a rendelettervezetet egyelőre félretették.¹⁷

Más területen viszont előreléptek. Az Európai Unió egységes piacán megjelenő harmadik országbeli cégek állami támogatásának esetleges piactorzító hatását elemezte a 2020 júniusában megjelent Fehér könyv.¹⁸ A megjelenését követő konzultációk alapján egy évvel később (2021. május) a Bizottság rendelettervezetet adott közre

⁹ <https://www.competitionpolicyinternational.com/us-senate-approves-big-tech-critic-to-head-doj-antitrust-division/>.

¹⁰ <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2021/09/federal-trade-commission-withdraws-vertical-merger-guidelines>.

¹¹ <https://www.competitionpolicyinternational.com/cmas-andrea-coscelli-threatens-action-against-google-facebook/>.

¹² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1004096/CCS0721951242-001_Reforming_Competition_and_Consumer_Policy_Web_Accessible.pdf.

¹³ <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2020-new-comp-tool_en.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=HU>.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-internal-market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services_en.

¹⁷ <https://orgs.law.harvard.edu/antitrust/2021/04/23/the-european-commission-and-the-new-competition-tool/>.

¹⁸ https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper.pdf.

a belső piacot torzító külföldi támogatásokról.¹⁹ A klímaváltozás és a fenntartható fejlődés kérdéskörével összefüggő versenyszabályozási problémák miatt a Bizottság 2021 áprilisában konzultációt kezdeményezett az állami támogatások ezen kérdésekkel összefüggő reformjáról.²⁰ A konzultáció eredményeként 2021 szeptemberében kiadott elképzelések már a vállalatok közötti egyezségek és összefonódások klímacélokkal való összefüggéseit is vizsgálták.²¹ A Gazdasági Versenyhivatal a Nemzetközi Versenyhálózat (*International Competition Network, ICN*) éves konferenciájára részletes felmérést készített a szakmai körök – versenyhatóságok, tanácsadók – ezen kérdésekről alkotott nézeteiről.²²

A járvány kezdete, hatósági reagálások

A versenypolitika súlyos és megoldásra váró kérdéseivel való foglalkozás közben ütötte fel a fejét a koronavírus-járvány. A versenyhatóságok első reagálása a verseny eddigi felügyeleti rendje változatlanságának hangsúlyozása volt, de érzékelték, hogy a piacok működési módja pillanatok alatt megváltozott, és bizonyos területeken jelentős beavatkozásra van szükség.²³ Az Egészségügyi Világszervezet 2020. március 11-én jelentette be, hogy pandémiának minősíti a járványt.²⁴ Az ezt követő hetekben sorra jelentek meg a versenyhatóságok és nemzetközi szervezetek versenypolitikai állásfoglalásai. Ezek mindegyikében a versenyszabályozás eddigi elveinek érvényességét, egyben a járvány kitörésére adandó rövid, közép- és hosszú távú válaszokat fogalmaztak meg. Az Európai Versenyhálózat (*European Competition Network, ECN*) 2020. március 23-án kiadott állásfoglalása egyértelművé tette, hogy a hiány kialakulásának elkerülésére tett szükséges, egyben időleges lépésekkel szemben nem avatkoznak be, de nem hezitálnak a válság tényével visszaélni szándékozó vállalkozások esetében.²⁵ Egy nappal később hasonló tartalmú közös iránymutatást fogalmazott meg az Egyesült Államok két versenyhatósága (a DoJ Antitrust Division és az FTC).²⁶ Végül, április 8-án, a Nemzetközi Versenyhálózat (ICN) is megjelentette állásfoglalását.²⁷

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0223&from=EN>.

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2784.

²¹ https://ec.europa.eu/competition-policy/index/news/competition-policy-brief-12021-policy-support-europes-green-ambition-2021-09-10_en.

²² <https://www.gvh.hu/en/gvh/Conference/icn-2021-annual-conference/special-project-for-the-2021-icn-annual-conference-sustainable-development-and-competition-law>.

²³ <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/competition-policy-covid-19-an-overview-of-antitrust-agencies-responses-en>.

²⁴ <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

²⁵ https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-03/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf.

²⁶ https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1569593/statement_on_coronavirus_ftc-doj-3-24-20.pdf.

²⁷ <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19-Statement-April2020.pdf>.

A világválság leküzdésére tett első lépések (védekezési eszközök használatának előírása, távolságtartás, a személyi mozgás korlátozásainak bevezetése) egyes termékek iránt hirtelen megnövelték a keresletet, majd hamar világossá vált, hogy az ellátási láncok, a kiskereskedelem sok más termék esetében sem tudja követni – részben a korlátozások következtében – a kereslet változását. A járvány okozta külső sokkhatás következtében a kereslet-kínálat egyensúlya a termékek jelentős hányadánál hosszabb távra felborult. Egyes szolgáltatások iránt a kereslet teljesen megszűnt, a szolgáltatók kénytelenek voltak elbocsátani az alkalmazottakat, a bevételek hiánya miatt pedig komoly likviditási válság alakult ki, elsősorban a közlekedéssel, turizmussal foglalkozó szektorokban, amelynek mérséklése már állami segítséget igényelt. A távolságtartás sok esetben (például a versenyhivataloknál is) távmunkával vált megoldhatóvá, ezekben az esetekben a munkavégzés új módszereit kellett bevezetni.

A versenyhivatalok is új munkarendre tértek át. Több helyen válságstábot állítottak fel (*Costa-Cabral és szerzőtársai* [2020] 12. o.). Eljárásaikat részben felgyorsították, más esetekben pedig lassították. A védőfelszerelések gyártásához, elosztásához és a járvány leküzdéséhez szükséges egészségügyi együttműködés elbírálását gyorsított ütemben hajtották végre, míg az egyéb, már folyó versenyhatósági vizsgálatok határidejét meghosszabbították. Az eljárások nagy részét elektronikus útra terelték, a dokumentumok elektronikus benyújtásának lehetőségét kibővítették, az elektronikus aláírásokat elfogadták, a meghallgatásokat, tárgyalásokat videokonferencia keretében tartották. Egyes ügylettipusoknál (például összefonódások) a feleket halasztásra ösztönözték.²⁸

A versenyhatóságokat eleinte egyes terméktípusoknál az árdrágítás, a túlzó árazás szinte mindenütt előforduló problémája foglalkoztatta. Ezzel szinte egy időben a cégek közötti együttműködés kérdései is felmerültek, hiszen a megfelelő kínálat biztosítása mind a védekezési eszközök, mind az alapvető élelmiszerek és egyéb ellátási cikkek esetében az egyébként versengő gyártók, beszerzők, kereskedők együttműködését igényelte. Ugyanilyen együttműködéssel számoltak a gyógyszerfejlesztés területén is. A hatóságok a versenyszabályozás egyes esetekben történő enyhítését jelentették be, egyes szektorokban a máskor versenykorlátozónak tekinthető magatartás alól mentességet kínáltak. Ezek a rövid távon megoldandó, gazdaságilag, társadalmilag és politikailag indokolt, de versenyjogi szempontból kétes helyzetek már középtávon is problémákat okozhatnak. Kérdéses, hogy az ilyen típusú együttműködés, a horizontális kooperáció az elérni kívánt cél után vált át hosszabb távú összejátszássá. Minden válság idején felmerül a kríziskartellek „engedélyezésének” problémája. A válság idején a pénzügyileg megrendült cégek könnyen válnak elleneséges felvásárlás célpontjaivá, miközben lehet, hogy az állam a kapacitások fenntartásában érdekelt. Az összefonódásoknál ilyen esetekben túl könnyen válhat a piacról kieső kapacitás védelmét előtérbe helyező érvelés az összefonódás indokává. A támogatásra szoruló vállalatok vagy egész iparágak esetében a támogatás mértéke, versenyt korlátozó volta, arányossága válhat kérdésessé. A válságból való kilábalást segítő és a válság idején meghozott intézkedések hosszú távra nyúló hatásaival kapcsolatban

²⁸ <https://www.jdsupra.com/legalnews/covid-19-antitrust-agency-procedural-65173/>.

is felmerül a kérdés, hogy okoztak-e, és ha igen, akkor milyen mértékű piactorzítást. A következőkben – alapvetően egy pillanatképet rögzítve – ezekkel a kérdésekkel foglalkozunk részletesebben.

Túlzó árazás, árdrágítás

Az Európai Versenyhálózat (ECN) a rövid, 2020. március 23-ai nyilatkozatában már említést tett annak fontosságáról, hogy az alapvetőnek tekintett termékek – mint például a maszkok és a fertőtlenítő készítmények – versenyképes áron maradjanak elérhetőek. Ez a várakozás azonban nem teljesült, drasztikus áremelkedések zajlottak. A hatóságok számára a hirtelen áremelésekkel összefüggő kérdés többrétű volt: fel kell-e ezek ellen lépni, ha igen, akkor ez milyen jogi alapon történhet, és milyen eszközöket lehet ehhez igénybe venni.

Jogi helyzet

Az árdrágítást különböző jogrendszerekben különbözőképpen ítélik meg.²⁹ Vannak országok, például az Egyesült Államok vagy Ausztrália, ahol átfogó, szövetségi törvény nem tiltja a túlzónak minősíthető árazást, ellenben a tagállamok rendelkezhetnek olyan törvényekkel, amelyek vészhelyzet esetén tiltják az árfelhajtást. Az Egyesült Államokban az FTC még súlyos vészhelyzet után is – mint például a Katrina hurrikán – ellenállt a szövetségi törvényt sürgető nyomásnak. Az FTC szerint az árak emelkedése még kivételes helyzetekben is arra szolgál, hogy a kereslet-kínálat megbomlott egyensúlya helyreálljon. A hirtelen áremelkedések, bár nyilvánvalóan kellemetlenül érintik a fogyasztókat, de rövid ideig tartanak, és az árak bármiféle ellenőrzése hosszabb távon több kárt okoz, mint hasznot hoz a fogyasztóknak (*Jenny* [2020] 8. o.).

Ezen vélekedés ellenére az Egyesült Államok 39 tagállamában van érvényben vészhelyzet alatti árdrágítással összefüggő törvény.³⁰ A legelsőt még 1979-ben New York államban hozták, de 2020-ban is fogadtak el ilyen törvényt (Colorado). A törvények államonként különböznek, és az országos áruterjesztéssel foglalkozó cégeknek különösen nehéz a megfelelést elérni. A koronavírus-járványra reagálva szövetségi szintű beavatkozás is történt: Trump elnök 2020. március 23-ai rendelete a Defense Production Act alapján az egészségügyi felszerelések bármilyen célú (akár árdrágítás szándékával történő) árufelhalmozását ideiglenesen büntetendőnek minősítette.³¹

A kaliforniai törvény árakkal összefüggő korlátozásai például a vészhelyzet kihirdetése után léptek életbe, és 30 napig voltak érvényben (az időtartam meghosszabbítható volt). Az alapvető javak és szolgáltatások árai a kihirdetés előtti árakhoz képest

²⁹ A túlzó árazás közgazdasági és jogi problémáiról lásd *Györfi* [2017].

³⁰ <https://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/price-gouging-state-statutes.aspx>.

³¹ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-26/pdf/2020-06478.pdf>.

csak 10 százalékkal emelkedhettek, de az eladók a költségemelkedésüket beszámíthatták, azaz lényegében a haszonkulcsot maximálták. Ezek a törvények korlátozott időre egy átmeneti, csökkentett működésű piac kialakítását tették lehetővé, ahol a fogyasztók megnehezült helyzetét és a kínálati oldalra ható ösztönzőket egyaránt figyelembe vették. Ez gyakran sorban állással és mennyiségi korlátozásokkal is együtt járt, de ösztönözhatték a piacra lépést is. A kaliforniai törvényhozásban az újonnan piacra lépő termelők, kereskedők számára a költségek feletti 50 százalékos haszonkulcs engedélyezését tervezték (*Snail-Savio* [2020]).

Az Egyesült Államokban a tagállami törvényeket többnyire időben korlátoz, diszkrét vészhelyzetekre (földrengés, hurrikán, tűzvész) „tervezték”. A koronavírus-járvány azonban nem ilyen, időben és térben folyamatosan változó, visszatérő jellegű. A vészhelyzeti időszakok hossza és gyakorisága is változhat. Ami a hirtelen árdragítás jelenségét illeti, ez elsősorban az egyes alapélelmiszerek, az egészségügyi védekezéshez használt eszközök, valamint a higiénés termékek körében volt jellemző a járvány kezdeti időszakában. Az amerikai elnök 2020. január 31-én jelentette be az egészségügyi vészhelyzetet. Az árdragulásokat látva 2020. március 25-én 34 államügyész levelet intézett az Amazon, Facebook, Ebay, Walmart és Craigslist cégekhez, felszólítva őket, hogy lépjenek fel a platformjaikon tapasztalható árdragítással szemben. Az árdragítással szembeni felháborodás következtében a felszólítás bizonyos értelemben már nyílt kapukat döngtetett, mert az Amazon két nappal korábban, a Trump-rendelet megjelenése napján már bejelentette, hogy közel félmillió ajánlatot távolított el az amerikai felületéről, és 3900 eladói számla vezetését felfüggesztette (*Cabral-Xu* [2021]). Az árdragító esetek gyakori médiamegjelenése, a nyilvánosság ereje is hozzásegített az árdragítások letöréséhez. A New York Times hasonló esetek mellett beszámolt két testvéréről, akik március első három napján körbejárták Tennessee államot, és felvásároltak 17 ezer üveg kézfertőtlenítőt. Az első 300-at még sikerült eladniuk az Amazonon, de a cég felfüggesztette kereskedésüket. Áraik a beszerzési árak 10–20-szorosai voltak. Megindokolták ténykedésüket: szerintük közfeladatot teljesítettek, mert olyan helyekre is eljuttatták így az árukat, ahol egyáltalán nem lehetne kapni. A cikk megjelenése után az ellenük folyó vizsgálat elkerülése érdekében jótékonyági szervezeteknek adták át a készleteiket.³²

Európában a versenyhatóságok más versenyjogi szabályok szerint működnek. Amíg az Egyesült Államokban szövetségi szintű lehetőség nincs a túlzó árázással szemben fellépni, addig ezt a tagállamok többségében veszélyhelyzetben megtehetik. Európában az uniós szabályok szerint veszélyhelyzetre hivatkozva bizonyos feltételek esetén van lehetőség az árdragítás ellen fellépni. Az alapvető probléma, hogy a hatóságok versenyjogi alapon csak az erőfölényes helyzetben lévő cégek ellen léphetnek fel. Az árdragításra vonatkozó törvények vészhelyzetre vonatkoznak, de az Európai Unió belüli nincsenek harmonizálva; a túlzó árázást az EUMSZ [2010] 102. paragrafusa az erőfölényes helyzetű cégek esetében tiltja. Ez kiegészülhet a „helyzet teremtette monopólium” fogalmának használatával, ami a nagyon rövid időtartamra fennálló monopolhelyzetet utalhatja az EUMSZ 102. paragrafus alá. Ezeknek

³² <https://www.nytimes.com/2020/03/14/technology/coronavirus-purell-wipes-amazon-sellers.html>.

a versenyszabályoknak az érvényesítésére a Tanács 1/2003/EK rendelete szerint ideiglenes intézkedéseket is lehet foganatosítani (*Costa-Cabral és szerzőtársai* [2020]). További fellépést teremthet a fogyasztóvédelmi törvények alkalmazása, ha egyes termékek hatékonyságát félrevezetően mutatják be a magasabb ár igazolása érdekében. A nehézségek ellenére már az első hetekben sok országban (Olaszország, Lengyelország, Hollandia, Ukrajna, Törökország, Franciaország, Egyesült Királyság, Oroszország stb.) indult vizsgálat az árdrágítások ügyében. Kezdetben bizonytalan volt, hogy az induló vizsgálatoknál a túlzó árazás vagy a fogyasztóvédelmi törvények alapján lehet-e indokolni a fellépést. Európán kívül is sok országban (Brazília, Kolumbia, Ecuador, Mexikó, El Salvador, Costa Rica, Kenya, Dél-Afrika, Kína) léptek fel az árdrágítások ellen (*OECD* [2020a]).

Intézkedések

Az árdrágítások megfékezésére alkalmazott eszközök is sokfélék voltak. Franciaország a kézfertőtlenítők esetében, El Salvador pedig az alapvető fogyasztási javak esetében vezetett be árszabályozást. Kenyában a hatóság a kézfertőtlenítő túlzott árazása miatt kötelezte visszatérítésre a legnagyobb szupermarket-hálózatot. A kínai versenyhatóság 4500 vállalkozás ellen indított vizsgálatot a maszkok árának emelése miatt, és 11 ezer cég ellen az egészségügyi védőfelszerelések árazása miatt. Oroszország versenyhatósága három kartellelles fellépést kezdeményezett egészségügyi védőfelszerelések ügyében, míg a Costa Rica-i hatóság az alkoholkartell (kézfertőtlenítők nyersanyaga) megszüntetésére szólított fel. Az orosz, a brit és a portugál hatóságok a járvánnyal kapcsolatos közbeszerzések tisztaságának védelmére adtak ki iránymutatásokat. Ukrajnában a „párhuzamos versenykorlátozó magatartás” fogalmával próbálkoztak, a szabályozási ügyekben mindig figyelemre méltó dél-afrikai hatóság pedig hamar, de később vitatottan, úgy döntött, hogy az erőfölényt lokális monopóliumra és kisebb cégekre is érvényesíti (*Horna* [2020]).

A járvány során megbomló kereslet-kínálati viszonyok a gazdaság legkülönbözőbb területein hoztak létre hiányt. A hiánygazdaság problémái és az erről szóló elemzések ismét előkerültek a szocialista gazdasági leírások lassan elfelejtődni látszó világából. A hiány kialakulásának okai igen változatosak, az ellátási láncok szétesése, a nemzetközi kereskedelem akadályai (kikötők lezárása, konténerhiány, logisztikai rendszerek zavarai), a termelésben jelentkező nyersanyaghiány, a munkaerő kiesése stb.

A legkérívőbb áremelések az élelmiszerek és az egészségügyi védőeszközök, higiénés termékek piacain voltak. A termék-előállítás, a kiskereskedelem és a szolgáltatások összefüggő láncolatának egyik példája a húsipar, ahol jellemzően nagy kapacitású vágóhidakon, rövid szállítási határidővel, frissen vágott termékeket szállítanak a fogyasztókhoz. Az Egyesült Államokban és Európában is a dolgozók megbetegedése miatt több vágóhid rövidebb-hosszabb időre bezárásra kényszerült. A szállítási irányok is módosultak, mert az éttermek zárva tartása miatt a kiskereskedelem felé tolódott el a kereslet. A kiskereskedelemben azonban más feldolgozottságú termékekre (bontás, hasítás helyett konyhakész termékek) van szükség, mint az éttermi

szolgáltatásokban. A kínálat csökkenése és a megnövekedett kiskereskedelmi kereslet az árak emelkedéséhez vezetett, majd sok helyen a vásárolható mennyiségek korlátozásához. Ez egyben annak is jele volt, hogy a legnagyobb élelmiszerláncok, a jó hírnév fenntartása érdekében és feltehetően a vizsgálatoktól való félelem miatt, nem emelték olyan szintre az árakat, hogy az a fogyasztók fizetési hajlandósága szerint alakuljon.

Elemzések, vizsgálatok

Az élelmiszerek és az egészségügyi védőeszközök, higiénés termékek piacain mutató árdrágítás viszonylag rövid időszakra, a járvány első hónapjaira, döntően a 2020. február és május közötti időszakra volt jellemző. A jelenség egyfelől megoldandó problémát jelentett a versenyhatóságok, kormányzatok számára, másfelől azonban az adatok vizsgálata kitűnő alkalmat teremtett a közgazdasági elemzőknek, akik így néhány teóriát is tesztelhettek. *Cabral-Xu* [2021] a maszkok (14-féle 3M-termék) és kézfertőtlenítő szerek (17-féle Purell-termék) Amazonon keresztül történő értékesítésének amerikai piacát vizsgálta addig a pontig, amíg az Amazon nem korlátozta a túlzott árakkal jelentkező eladókat.

A vizsgálatban az Amazon saját értékesítési egysége és az Amazonon fellépő független eladók szerepeltek. 2019-ben az értékesítési árak azt mutatták, hogy az Amazon saját áraihoz képest a függetlenek 60 százalékkal magasabb áron értékesítettek. 2020-ban az Amazon árai 2019-hez képest enyhén emelkedtek (3-4 százalékkal), eközben a független eladók Amazonhoz viszonyított haszonkulcsa a korábbi 60 százalékról a maszkok esetében 141 százalékra, a kézfertőtlenítők esetében 72 százalékra nőttek. A függetleneket két részre bontva pedig az látszott, hogy akik a piacon már régebb óta bent voltak (*incumbent*), azok az Amazon 2019-es áraihoz képest kétszeres, az újonnan belépők viszont három-négyszeres árat kértek a termékekért. A vizsgálat igazolta a reputációs hatást, azt a feltevést, hogy a hírnevüket féltő eladók mérsékelten emelik árakat, bár az is igaz, hogy az Amazon saját értékesítésén egyre gyakrabban lépett fel áruhiány. A következtetés az volt, hogy a reputációs hatás nem elegendő ahhoz, hogy az árdrágítást visszafogja, esetleg az újonnan belépők árazását lehetne máskor korlátozni (*Cabral-Xu* [2021] 873–875. o.).

Az egyik legnagyobb presztízsű és a fogyasztóvédelmet is ellátó brit versenyhatóság (CMA) az ilyen helyzetekben lehetséges versenyhatósági fellépésre adott példát. 2020. március közepe és 2020. november közepe között a hatósághoz 115 ezer fogyasztói panasz érkezett, ezek közül több mint 15 ezer árdrágításról szolt az élelmiszerek egy szűk körében és egyes gyógyszer-, illetve higiéniai termékeknél (*Fung-Roberts* [2021]). A hatóság számára nyitott kérdés volt, hogy vajon a piaci önkorrekciós mechanizmusok elegendően gyorsak-e, vagy szükség lesz-e hatósági beavatkozásra, és ha igen, az nem lassítja-e az önkorrekció folyamatát. Azt is számításba vették, hogy a kialakult helyzetben a piaci önkorrekció (túlzó árak, majd a kínálat felfutása) a javak társadalmilag nem kívánatos elosztásával párosul, azaz a magas árak és az árufelhalmozás egyes fogyasztói rétegek, különösen a leg hátrányosabb helyzetűek jelentős sérelmével jár. Ezzel párhuzamosan bizonyos

csoportok (a járvány „frontvonalában”, az egészségügyben és az alapvető szolgáltatásokban dolgozók) számára szükséges lehet egyes termékek irányított elosztása. Ez a „rászorultsági” gondolat a járvány leküzdésére kifejlesztett oltóanyagok elosztásában is érvényesült. A mennyiségi kvóták egyébként a kiskereskedelmi értékesítésnél spontánul is megjelentek.

A CMA 2020. március közepén külön a járvány idejére kialakított webes kérdőíven tette lehetővé a panaszok bejelentését. Az árakkal összefüggő panaszoknál a termékek pontos jellemzőit, a járvány előtti és a bejelentéskori árakat, valamint a kereskedelmi egység adatait is kérték. Az egységes formula a gyors feldolgozást is lehetővé tette: a legtöbb panasz alapvető termékekről szólt, a 20 leggyakrabban bepanaszolt termék élelmiszer, gyógyszer és higiénés termék volt, a leggyakoribb ötben húsok, kézfertőtlenítő, maszk és WC-papír szerepelt. Sok panaszban az árucikkek egész sora megjelent, ami jelezte, hogy nemcsak termék kategóriák, hanem egyes boltok, földrajzi egységek is vizsgálандók lehetnek.

A független kiskereskedőkre, kisboltokra sokkal több panasz érkezett, mint az országos kiskereskedelmi láncokra. A 20 legtöbb panasz az előbbi kategóriára érkezett, a reputációs hatás a brit piacon is kimutatható volt. A CMA végül levélben fejezte ki nemtetszését annak a 277 vállalkozásnak, amelyekkel kapcsolatban ismétlődően a legtöbb panasz érkezett árdragítások miatt, és további információkat kért be a cégektől. A vizsgálatokból kiderült, hogy a legtöbbet bepanaszolt 20 egység közül 18 olyan körzetben működik, amelyek a brit kiskörzeti besorolásban a leghátrányosabb helyzetű területek közé tartoznak. Ezeknek harmadát pedig valóságos helyi monopóliumként lehetett jellemezni (*Fung-Roberts* [2021] 7. o.).

A kézfertőtlenítők piacán különösen tartósnak bizonyult az áremelkedés, amely egészen 2020 májusáig eltartott. A panaszok szerint a már megemelkedett áraknál is sokszor kétszer-háromszor drágábban árulták a termékeket. Ezért a CMA további vizsgálatot indított, amelyben az áremelkedések lehetséges összetevőit is elemezték. A kézfertőtlenítők egyik alapanyaga, az etanol a nagy kereslet miatt maga is hiánycikk lett, ezért a költségoldali indokait is megvizsgálták az árdragításnak. Úgy találták, hogy az etanol költséghatása a nagykereskedelmi árat 20 százalékkal emelhette. A beszállítók mindannyian úgy nyilatkoztak, hogy ebben az időszakban növelték kapacitásaikat, és fokozták az importot is. Az országos gyógyszerári hálózatok is keresték az új beszállítói kapcsolatokat, még a sörfőzdék és a lepárló műhelyek is az etanol termelésére álltak át. A magasabb árak kedveztek az újonnan piacra lépőknek: a kézfertőtlenítő-piac 2020 márciusa és májusa közötti bevételeinek 16 százaléka a járvány előtt nem értékesített márkák eladásából keletkezett az Egyesült Királyságban, ezek az új márkák rendszerint drágábbak voltak, mint a már piacon lévők (*Fung-Roberts* [2021] 10. o.).

Az előzetes vizsgálatok után a CMA árra és haszonkulcsra vonatkozó információkat kért be a legtöbbet bepanaszolt kiskereskedőktől, összehasonlította ezeket a különböző csatornákon beszerezhető termékek áraival, az ajánlott kiskereskedelmi árral, a nagykereskedők árazási gyakorlatával; majd a magas árak fennmaradását kimutatandó, ellenőrző vásárlásokat is folytattak. E lépések alapján a CMA négy antitrösztvizsgálatot indított. A kiskereskedők egy része önként vállalta,

hogy a haszonkulcsuk visszaáll a járvány előtti vagy a többi terméknél alkalmazott szintre, esetenként a nagykereskedő által ajánlott árat alkalmazzák. Az ellenőrző vásárlásoknál kiderült, hogy egyes kereskedők a panasz óta csökkentették áraikat. Sok esetben bebizonyosodott, hogy a nagykereskedők magasabb árai – különösen az új márkáknál – vezettek az áremeléshez, és egyes kereskedelmi egységek csak átmenetileg, időlegesen árulták a terméket.

A vizsgálatokat 2020 szeptemberében lezárták. Megállapították, hogy a kiskereskedők nem, vagy valószínűleg nem sértették meg a versenytörvényt. A CMA élt felhatalmazásával, képes volt megfelelő információkat szerezni, figyelte a piac alakulását, és magyarázattal tudott szolgálni az áralakulás okairól. Emellett a CMA a gyógyszerészeti tanáccsal (*General Pharmaceutical Council*) együttműködve közös levélben nyújtott útmutatást 4000 gyógyszertárnak arról, hogy az alapvető termékeknek ne alkalmazzanak a szokásosnál magasabb haszonkulcsot.

A CMA-nak a járvány kezdetén tapasztalható árdrágításra történő fellépése egy kevésbé használt versenyhatósági eszköznek – a piacmegfigyelésnek – a felhasználhatóságát mutatta be. Ez különösen akkor hatásos, ha nagy a kockázata mind a hatósági késlekedésnek, mind a túlreagálásnak. A piacfigyelés a piaci szereplők aktívabb bevonásával esélyt jelentett az események jobb megértésére, ugyanakkor megvilágította, hogy a helyes értékeléshez nagy mennyiségű adat, információ beszerzésére van szükség.

Az egészségügyi védőfelszerelések, tesztek hiányának és az árdrágításnak az időszakról szóló beszámoló nem lenne teljes, ha nem említénénk meg az ilyen helyzetekben rendszeresen felmerülő egyéb visszaélések, korrupció lehetőségét. A brit egészségügyi miniszter ilyen vádak hatására mondott le 2021 szeptemberében.³³

A túlzó árazással, árdrágítással összefüggésben is megállapítható, hogy válsághelyzetekben a közpolitikai beavatkozások széles tárházára van szükség. A versenyhatóságok beavatkozási lehetőségeit az országonként és jogrendszerenként is eltérő törvényi háttér határozza meg. Idetartozik az intézményi elrendezettség is, vagyis az, hogy a versenyhatóság maga látja-e el a fogyasztóvédelmi feladatokat. A hiányhelyzet felszámolására, az árufelhalmozás tiltására a versenyhatóság hatáskörei nem elegendők, más hatósági lépéseket, kormányzati döntéseket (akár versenyelleneseket is, mint például az exporttilalom, az árszabályozás bevezetése) is megfontolhatnak, de mint a brit példa mutatja, a versenyhatóság iránymutatással, célzott vizsgálatokkal, más hatóságokkal együttműködve befolyásolhatja a folyamatot.

Hiány, versenytársak közötti együttműködés, mentesség

A versenyhatóságok, nemzetközi hálózataik, az Európai Bizottság a járvány legelején sorozatban azt jelezte, hogy bizonyos tevékenységeket, amelyeket egyébként a versenytörvények alapján üldözendőnek találnának, időlegesen nem teszik vizsgálat

³³ <https://www.dailymail.co.uk/news/article-10175591/Tory-peer-Lord-Bethell-changes-story-90m-Covid-contracts.html>.

tárgyává, sőt esetenként felmentéseket is adnak. Engedékenyebb magatartást, a versenytörvények számonkérési szigorának enyhítését sok helyen javasolták, majd ezt kezdetben országonként változó mértékben alkalmazták is, végül az EU-ban – bizottsági ideiglenes intézkedések formájában – egységesíteni próbálták.

Mentességek

2020. március 20-án a német gazdasági miniszter az élelmiszer-ellátás problémáira utalva bejelentette, hogy lazítani szeretnének a versenytörvény alkalmazásán,³⁴ majd ugyanaznap a versenyhatóság (*Bundeskartellamt*) elnöke is kijelentette, hogy a versenyszabályok alkalmazása rugalmas lehet, ha erre komoly indok adódik.³⁵ A komoly indokot pedig az egyre nagyobb ellátási nehézségek és az érintett ágazatok vállalkozásainak a sűrűsödő jelzései adták. Norvégiában két nappal korábban bejelentették, hogy a légi, szárazföldi és tengeri hajózásnál bizonyos feltételek mellett három hónapra mentességet adnak a versenytörvények érvényesítése alól annak érdekében, hogy a közlekedési ágazat cégei a lakosság ellátásának biztosítása érdekében egymással kooperálhassanak. A bejelentés azután érkezett, hogy a világ egyre több légitársasága (például American Airlines, Alitalia) állami mentőövért folyamodott (*Horna* [2020] 92. o.). Az Egyesült Királyságban az élelmiszer-kiskereskedelmi láncoknak a pánikvásárlások miatt mennyiségi korlátokat kellett bevezetniük, és kérték a kormányt, hogy lazítson a versenytörvényen, mert így – a jobb ellátás megszervezéséért – a láncok összefoghatnának. A versenyhatóságoktól tehát két területen – az együttműködés megkönnyítésében és az állami támogatások megítélésének kérdésében – reméltek könnyítéseket. Az utóbbival később foglalkozunk, most a kollaborációval összefüggő változtatásokat tárgyaljuk.

Az együttműködést könnyítő állásfoglalásokra elsősorban az egészségügy és a kiskereskedelem területén volt sok példa, de más ágazatok is érintettek voltak. Dél-Afrikában az egészségügyre listába szedett csoportmentességet biztosítottak a járvány idejére. Németország, Kanada versenyt nem megszüntető együttműködést engedélyezett a kiskereskedelem területén (*OECD* [2020b] 4. o.). Finnországban és az Egyesült Királyságban is így döntöttek. Az utóbbiban a versenytörvényt kiegészítő három rendeletben szabályozták, hogy az egészségügy, az élelmiszer-kiskereskedelem és a komphajózás területén átmenetileg engedélyeznek bizonyos együttműködési típusokat. Az izlandi versenyhatóság mentességet adott egyes versenyszabályok alól a gyógyszertáraknak és a turistaügynökségeknek (*Krohs és szerzőtársai* [2020]). Ausztráliában a kisvállalkozások likviditási gondjai miatt engedélyeztek bankok közötti együttműködést. Előfordult, hogy más hatóság engedélye alapján lehetett csak törvényesen részt venni egyes hiánycikkek előállításában, mint például az Egyesült Államokban, ahol az alkoholtermékek adóztatását kellett

³⁴ <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/altmaier-will-in-der-coronakrise-das-kartellrecht-lockern-12005006.html>.

³⁵ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=0e261898-1667-47db-928f-3b1df161a805>.

átmenetileg megváltoztatni, hogy több etanolt állíthassanak elő. Az oktatásban is engedélyezni kellett új együttműködési formákat: a dán oktatásügyi minisztérium jóváhagyásával a digitális oktatásra való átállás érdekében 48 oktatási platform megállapodott, hogy ingyenesen nyújtják a szolgáltatást.³⁶

A versenyző vállalatok közötti együttműködéseket, a horizontális megállapodásokat általában rossz szemmel nézik, Európában különösebb hatékonysági vizsgálat nélkül elmarasztalják a cégeket. Egyes korábbi európai esetekben (Németországban 2013-ban, Spanyolországban 2009-ben), amikor ilyen vizsgálatra sor került, a versenyhatóságok megállapítása szerint az egészségügyi szolgáltatók, illetve a gyógyszergyártók által feltételezett hatékonyságjavulás nem ellensúlyozta a verseny korlátozása miatt keletkező károkat (*Jenny* [2020] 10. o.). A pandémia időszaka és az ezzel párosuló, hirtelen fellépő áru- és szolgáltatáshiány azonban új helyzetet teremtett. Kérdés, hogy milyen jogi háttér biztosíthat ilyenkor lehetőséget a vállalati együttműködés átmenetileg rugalmasabb értelmezéséhez.

Az Európai Unióban az *EUMSZ* [2010] 101. cikkének (3) bekezdése módot ad bizonyos esetekben a vállalatok közötti együttműködés kedvezőbb megítélésére. Ilyen eset, ha a kooperáció

„hozzájárul az áruk termelésének vagy forgalmazásának javításához, illetve a műszaki vagy gazdasági fejlődés előmozdításához, ugyanakkor lehetővé teszi a fogyasztók méltányos részesedését a belőle eredő előnyből anélkül, hogy: a) az érintett vállalkozásokra olyan korlátozásokat róna, amelyek e célok eléréséhez nem nélkülözhetetlenek; b) lehetővé tenné ezeknek a vállalkozásoknak, hogy a kérdéses áruk jelentős része tekintetében megszüntessék a versenyt”.

Ezt az általános megfogalmazást azután 2004-ben a Bizottság értelmező iránymutatása követte, majd egy sor hasonló, egyes területekre vonatkozó részletszabály született (horizontális iránymutatás, vertikális iránymutatás, K + F-csoportmentességi rendelet, szakosított csoportmentességi rendelet, technológia transzferre vonatkozó csoportmentességi rendelet, vertikális csoportmentességi rendelet) (*Viala-Kupka* [2020], *Monti* [2020]). Mindezek azonban nem vonatkoztak vészhelyzetre, a hirtelen fellépő áruhiányra stb. Ezen változtatott a Bizottság 2020. április 8-án kiadott közleménye, amelyet ideiglenes keretként emlegetnek (*EB* [2020a]).³⁷

A közlemény a vállalkozások közötti együttműködés lehetséges formáival foglalkozik, annak érdekében, hogy

„biztosítsák a COVID-19-járvány alatt a szűkösen rendelkezésre álló alapvető termékek és szolgáltatások kínálatát és megfelelő elosztását, és így kezeljék mindenekelőtt az ilyen alapvető termékek és szolgáltatások iránti kereslet gyors és exponenciális növekedéséből eredő hiányokat” (*EB* [2020a] 1. pont (4) bekezdés).

³⁶ <https://www.wsgr.com/en/insights/competitor-collaboration-in-response-to-covid-19-how-to-stay-antitrust-compliant-in-europe.html#4>.

³⁷ Ez már a második „ideiglenes keretként” futó közlemény volt, az első március 20-án az állami támogatások tárgyában adták ki.

A közlemény elsősorban az egészségügyi ágazatra vonatkozó példákkal él, de az ajánlások más ágazatokra is értelmezhetők.

Az együttműködés egyes formái (például az alapanyagok közös szállításának összehangolása vagy azon alapvető gyógyszerek azonosítása, amelyek esetében fennáll a hiány kockázata) nem vetnek fel versenyaggályokat. Hasonlóképpen a közlemény alapján (az egyes vállalatokra vonatkozó információk cseréje nélkül) lehetséges a termelési és kapacitási információk összesítése, tagállami szintű kereslet-előrejelzési modellek kidolgozása vagy a kínálati résre vonatkozó összesített információk megosztása. Az ilyen tevékenységek addig nem problematikusak, amíg megfelelő biztosítékok vonatkoznak rájuk (például nem áramlik vissza egyedi vállalati információ a versenytársakhoz).

A közleményben a Bizottság elképzelhetőnek tartja, hogy a termelés összehangolására még ennél mélyebb kooperációra is szükség lehet, például hogy egyes gyógyszerek termelése ne álljon a hiánytermékek miatt, sőt akár telephelyszintű egyeztetés is szükséges lehet, ami más körülmények között erősen kérdéses magatartás lenne. Mindez a rendkívüli körülmények között akkor nem jelent gondot, ha 1. az alapvető termékek vagy szolgáltatások hiányának kezelését célozzák, és azokra a termelés leghatékonyabb módon történő növeléséhez objektíven szükség van; 2. ideiglenes jellegűek, azaz csak addig alkalmazandók, amíg fennáll az ellátási hiány kockázata; és 3. amennyiben az ilyen intézkedések nem lépik túl az ellátási hiány kezeléséhez vagy elkerüléséhez feltétlenül szükséges mértéket.

A vállalkozásoknak minden információcserét és közöttük létrejött megállapodást dokumentálniuk kell, és a dokumentumokat kérésre a Bizottság rendelkezésére kell bocsátaniuk. Az a tény, hogy az együttműködést valamely hatóság ösztönzi és/vagy koordinálja (vagy az együttműködés az általa létrehozott keretek között történik), szintén kedvezően kerül elbírálásra. A közleményben foglaltak ellenére még sok kérdésben merülhet fel kétség a vállalatoknál, hogy a tervezett együttműködés beleillik-e az ideiglenes keretben foglalt mentességek körébe. Ezért a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága kivételesen alkalmi megerősítő leveleket (*comfort letters*) adhat ki egyes ügyekben.

Másutt is igyekeztek a hatóságok az időleges mentességi kereteket meghatározni. Az Egyesült Államokban a DoJ és az FTC közös nyilatkozata világossá tette, hogy

„számos módja van annak, hogy a vállalatok, beleértve a versenytársakat is, olyan, versennyel egyező együttműködést folytassanak, amely nem sérti az antitörvénynyeket”.³⁸

A nyilatkozat természetesen ebben az esetben is említi, hogy az együttműködések csak időlegesek és csak a cél érdekében szükséges mértékűek lehetnek. A bizottsági közleményhez hasonlóan a nyilatkozat is elsősorban az egészségügy területére vonatkozó példákat és magatartást említ, de érvénye nem korlátozódik erre az ágazatra. A tervezett együttműködésről szóló, hatóságokkal folytatott konzultáció többféle lehetőséget is felsorolják, és a járványhelyzetre való tekintettel gyorsított eljárást vezettek be:

³⁸ https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1569593/statement_on_coronavirus_ftc-doj-3-24-20.pdf.

a máskor hosszabb mérlegelési időt hét naptári napra szűkítették. A tárgyalás eredményét itt is engedélyező levél (*Business Review Letter*), jelen esetben gyorsított eljárású engedélyező levél (*Expedited Business Review Letter*) formájában rögzíthetik.

Az első, gyorsított eljárásban kiadott DoJ-levél az egészségügyi védőfelszerelések légihídon történő szállításában való összefogást engedélyezett.³⁹ Az EU Versenypolitikai Főigazgatósága által kiadott két megerősítő levél is az egészségüggyel összefüggő ügyekben született.⁴⁰ Azt azonban, hogy más ágazatokra és más, a járvánnyal összefüggő együttműködésre is kiterjedhet a figyelem, jól mutatja a német versenyhatóság (*Bundeskartellamt*) 2020. június 9-i komfortlevele, amely már nem a kereslet hirtelen felfutásával érintett ágazatot, hanem a kereslet csökkenésétől és másfelől az ellátási láncok megszakadása miatti kínálati hiánytól sújtott autóipart érintette.⁴¹

A komfortlevél a német autóipari szövetség megkeresésére készült, és elsősorban a termelés újraindításával összefüggő együttműködés kereteinek a megteremtését célozta a gyártók és a beszállítók között annak érdekében, hogy az erőforrásokat ne pazarolják el olyankor, amikor a kapacitások korlátozottak. Az együttműködésben felállítandó tárgyalócsoporthoz a fizetőképességgel, a hitelezéssel, a támogatási és termelési kérdésekkel egyaránt foglalkozhatnak. A versenypolitikai követelményeknek való megfelelést a *Bundeskartellamt* abban látta, hogy a beszállítók továbbra is szabadon dönthetnek, hogy mikor kívánnak újraindulni, az információáramlásban egyedi vállalati adatok nem szerepelhetnek, az eddigi szerződéses kötelezettségek nem változhatnak, és csak saját elhatározásból vesznek részt az egyeztetésben a vállalatok. Az egyeztetésekben a részt vevő személyeket titoktartási kötelezettség terheli. Az első tanácskozást 2020 végéig kellett megtartani, és a tárgyalássorozatot 2021 vége előtt be kellett fejezni.

Megjelenésekor az autóiparra vonatkozó komfortlevelet a vállalatok is úgy értelmezték, hogy ez mintául szolgálhat más iparágakban is hasonló típusú együttműködéshez. Valóban a *Bundeskartellamt* ezt követően több komfortlevelet is kiadott a válság enyhítése érdekében.⁴² Sőt egyes vélemények a válság utáni időszakra is alkalmazhatónak vélték ezt a megoldást.⁴³ Ezzel összefüggésben ismét felmerül a „kríziskartell” problémája. A 20. századi válságok időszakában az iparági többletkapacitások leépítésére szolgáló, ilyen jelzővel ellátott megállapodások Németországban, Japánban és az Egyesült Államokban is gyakran használt eszközei voltak a vállalatok esetleges túlélésének. Ezek hatékonyságát sokan megkérdőjelezték, és később a törvényi háttérük is megszűnt.

³⁹ <https://www.justice.gov/opa/pr/departments-justice-issues-business-review-letter-medical-supplies-distributors-supporting>.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/competition/antitrust/comfort_letter_coronavirus_matchmaking_event_25032021.pdf, https://ec.europa.eu/competition/antitrust/medicines_for_europe_comfort_letter.pdf.

⁴¹ https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2020/09_06_2020_VDA.html.

⁴² <https://globalcompetitionreview.com/review/the-european-middle-east-and-african-antitrust-review/2022/article/germany-fco-the-forefront-in-the-digital-era>.

⁴³ <https://www.lathamgermany.de/2020/06/the-german-federal-cartel-offices-comfort-letter-on-covid-19-related-restructurings/>.

Az Európai Unióban szigorú feltételek mellett fogadható el kartellügyekben a „kríziskartell” típusú védelem: 1. a cégeknek be kell mutatni, hogy a többletkapacitás állandósult, és annak strukturális oka van, továbbá az egyedi megoldások csak magas társadalmi költséggel jönnének szóba; 2. az együttműködésnek azt kell eredményeznie, hogy a többletkapacitások csökkentése után a verseny helyreáll; 3. a megállapodás mind terjedelmében, mind időtartamában kizárólag a kapacitáscsökkentésre vonatkozik; 4. a fogyasztók rövid távon sem szenvedhetnek kárt, a kapacitáscsökkenés számukra is haszonnal jár; 5. a cégek a megállapodás ideje alatt is versenyben maradnak (*Ritz–Schlau* [2020] 101. o.). Az Európai Bizottság csak nagyon kevés ügyben fogadta el ezeket az egyezményeket, 1984-ben a műszálgártás, 1994-ben a téglagyártás területén volt kedvező elbírálás. A német versenytörvény 2005-ig még tartalmazott ilyen jellegű, strukturális krízisre vonatkozó lehetőséget, tíz kérvényezett esetből kettő volt sikeres.

Kételek

A járvány idején létrejött együttműködési megállapodásokról egyelőre nincs sem átfogó, sem országonként értékelhető elemzés. A jelenségnek koránt sincs vége, ahogy a járvány újabb és újabb hullámai a gazdaság egyéb strukturális problémáival párosulnak, úgy születhetnek újabb megállapodások, időlegesnek tekintett együttműködések. Az egyik ilyen döntést az Egyesült Királyságban 2021 szeptemberében hozták, amikor a kutaknál tapasztalható benzinhiányra reagálva más intézkedések mellett a versenytörvény hatályát időlegesen felfüggesztették az üzemanyagiparban. Ezzel lehetővé vált a versenyző cégek között az információ megosztása és az üzemanyagellátás közös optimalizálása.⁴⁴

Az együttműködések jelenét és jövőjét illetően sok kétség fogalmazódott meg. Míg Biden elnök 2020 márciusában⁴⁵ történelmi mérföldkőnek minősítette a kormányzat által létrehozott együttműködést a Johnson & Johnson és a Merck gyógyszergyárak között, és azt a második világháború alatti együttműködésekhez hasonlította, mások a versenyjog rémálmai közé sorolták az ilyen kapcsolatot.⁴⁶ A bejelentésben nem volt utalás az együttműködés versenyjogi biztosítékaira, pedig a két cég versenyhatóságok által vizsgált, versenykorlátozást és összejátszást jelző ügyeiről hosszú lista állítható össze (*Danzon* [2014]).

Sokan a kialakult hiányt, illetve megszüntetésének módját nem a versenytörvények átmeneti részleges enyhítésével, hanem más állami lépésekkel vélték megoldhatónak. Így a kereskedelmi egységek és a kormányzati szervek hatékonyabb fellépését sürgették a pánikvásárlások és az árufelhalmozás megszüntetésére. Az együttműködések engedélyezésénél a versenyhatóságok jelzik ugyan, hogy a feltétlenül szükségesnél

⁴⁴ <https://www.gov.uk/government/news/statement-following-meeting-between-the-business-secretary-and-fuel-industry>.

⁴⁵ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/10/remarks-by-president-biden-at-event-with-the-ceos-of-johnson-johnson-and-merck/>.

⁴⁶ <https://www.thereview.org/2021/05/18/orbach-how-america-turns-competitors-into-colleagues/>.

nagyobb mértékű kollaborációt büntetni fogják, de rendkívül nehéz ezeknek az ellenőrzése. A szükséghelyzetben való együttműködés után a cégek készsége és képessége az összejátszásra megnő (Ormosi–Stephan [2020], Crane [2020]).

Az együttműködők ösztönözöttségével kapcsolatban is lehetnek kétségeink. Az esetleg megfontolásra kerülő beruházásokat mennyire lehet a kereslet átmeneti alakulásához szabni; milyen fenntartásai lehetnek a piacon már bennlévő cégnek az új belépőkkel való együttműködésre; mi ösztönzi az együttműködőket a termékek vagy szolgáltatások igazságos elosztására? Az a kérdés is felvethető, hogy mi ösztönözte a versenyhatóságokat az engedékenyebb magatartásra. A DoJ–FTC közös nyilatkozat, valamint az ECN és a Bizottság állásfoglalásai ugyan felvetettek kivételes együttműködési lehetőségeket, de továbbra is a szigorú hangsúlyozták. A versenyhatóságok feltehetően nem kívántak a szükségesnek ítélt gyors megoldások kerékkötőjének tűnni. Ugyanakkor maga a lazítás híre is gyengítette a versenykorlátozó magatartástól való elrettentést, sőt azt a látszatot kelthette, hogy maga a versenyszigor is része a válságos helyzetnek (Schinkel–d’Ailly [2002]).

A ténylegesen megvalósult együttműködési megállapodásokról kevés vagy csak közvetett információ áll egyelőre rendelkezésre. Az Oxera tanácsadó cég ismertetett egy felmérést, amelyben versenyjoggal foglalkozó ügyvédek és tanácsadókat kérdeztek a versenytársak közötti együttműködésekről.⁴⁷ Majdnem kétharmaduk (63 százalék) úgy látta, hogy nincs változás a korábbi időszakhoz képest, több mint egyharmaduk (37 százalék) a járvány alatt több kollaborációt látott. Az utóbbiak az együttműködés formáit tekintve a leggyakoribbnak az erőforrások közös beszerzését, majd csökkenő gyakorisággal az elosztásban való közös fellépést, a piaci információk megosztását, közös kutatás-fejlesztést, vevői információk cseréjét, a beszállítókkal való kommunikációt, a piac felosztását és a munkaerő közös felhasználását említették.

A legismertebb együttműködési formáról, a vakcinafejlesztésről *Druehdal és szerzőtársai* [2021] számolt be. A Covid-19-vakcina fejlesztésén dolgozók egyharmada együttműködés keretében fejleszti az oltóanyagot. Két alapvető együttműködési formát találtak, az egyikben a tudás és a technológiai tapasztalatok cseréje történik (*knowledge sharing, KS*), a másikban anyagok, műszeres infrastruktúra és intellektuális tulajdonjogok cseréje (*materials transfer, MT*) valósul meg. Az együttműködés jellegéről a publikusan elérhető információkat használták. A legalább két partnerrel létrejött 81 elemezhető együttműködés 88 százalékában üzleti partner is jelen volt (a kutatóhelyi, kormányzati, kórházi stb. partnerek mellett). A KS-típusú együttműködésből valamivel több volt (56,8 százalék), az MT-típusúból kevesebb (43,2 százalék). Az előbbire a BioNTech–Pfizer–Fosun Pharma partnerség a példa (a Fosun Pharma harmadik félként a kínai piacokra való bejutást segítette a kereskedelmi jogok megosztásával). Az AstraZeneca és a University of Oxford együttműködése az MT-típusba tartozott. Kormányzati szereplő az együttműködések 26 százalékában volt jelen. A fejlesztett oltóanyagok jellege szerint (klasszikus vagy új generációs vakcinák) nem volt különbség az együttműködési típusokban.

⁴⁷ <https://www.oxera.com/insights/agenda/articles/crisis-cartels-a-covid-19-side-effect/>.

A vakcinafejlesztési együttműködés a világjárvány idején látványos sikert hozott. Azt azonban nem feledhetjük – ahogy korábban is utaltunk már rá –, hogy a gyógyszeripar és az egészségügy a versenykorlátozások egyik legtöbb problémát felvető területének számít. A vállalatközi együttműködések megítélése a versenypolitika legfontosabb területei közé tartozik. A kartellek, összejárásosok elleni fellépések sikere vagy sikertelensége az egyik leglátványosabb mércéje a hatóságok teljesítményének. Ugyan a vállalatközi együttműködés területén sok mentesség létezik, de az ezeken kívüli területeken a hatóságok igyekeznek következetesek maradni, válságok idején is csak kivételesen enyhítenének a szabályokon. Az enyhítéseket követelők nyomása viszont ilyenkor rendkívül erős, a mértéke ezért országoként változhat. A világjárvány idején nem sikerült az enyhítést pártolóknak a kríziskartell-érvelést elfogadtatni, ugyanakkor a rövid távra nyújtott mentességek komoly jövőbeli kockázatokat teremtettek. Az együttműködések dokumentálásának előírása alapján előfordulhat, hogy a későbbiekben eljárásokat kell majd indítani.

Összefonódások, fúziók, vállalatfelvásárlások

A versenykorlátozó szándékú együttműködések nemcsak kartellé fejlődhetnek tovább, gyakran vállalat-összeolvadás, -összefonódás lehet a következő lépés. Válságok idején számolni lehet a cégek megrendült piaci helyzetével, ami megkönnyítheti a dolgát az ellenséges felvásárlásra készülő vállalatoknak. A WHO bejelentése után öt nappal (2020. március 16.) az IMF éppen erre igyekezett felhívni a figyelmet: csődök tömege jöhet, és

„a központi bankok, a költségvetési, szabályozási és felügyeleti hatóságok időben hozott és határozott intézkedései segíthetnek a vírus kitörésének megfékezésében és a világjárvány gazdasági hatásainak ellensúlyozásában. A központi bankoknak támogatniuk kell a keresletet és a bizalmat a pénzügyi feltételek szigorodásának megakadályozásával, a háztartások és a vállalatok hitelfelvételi költségeinek csökkentésével és a piaci likviditás biztosításával. A költségvetési politikának fokoznia kell a leginkább érintett emberek és cégek jelentős támogatását, beleértve a nehezen elérhető informális ágazatokat is. A szabályozási és felügyeleti válaszlépéseknek a pénzügyi stabilitás és a bankrendszer stabilitásának megőrzésére kell irányulniuk, miközben fenntartják a gazdasági tevékenységet.”⁴⁸

A veszélyeztetett ágazatok első köre már ekkor kezdett megmutatkozni: a légi közlekedés, a turizmus, a szállodaipar, a személyi szolgáltatások.

A versenyszabályozás fúziós döntéseit háromféleképpen is érintette a járvány okozta gazdasági válság. A megnehezült helyzetben a hatóságoknak egyrészt a már folyó és friss fúziós vizsgálatok ütemezésével kellett foglalkozniuk, másrészt jelezniük kellett, hogy mi a helyzet az összefonódások indoklásánál a „leépülő vállalkozás”

⁴⁸ <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/03/16/Policy-Steps-to-Address-the-Corona-Crisis-49262>.

típusú érveléssel (*failing firm defense*), harmadrészt figyelembe kellett venniük a közvetlen külföldi tőkebefektetések egyébként is szigorodó szabályozását.

A fúziós eljárásokat általában a szűk és kötött határidők jellemzik, különösen, ha az alaposabb, második vizsgálati fázisba kerül egy ügy. A hatóságok első reakciója a határidők módosítása volt, és a cégeket az új ügyek kezdeményezésének elhalasztására próbálták rávenni. Ennek oka részben a távolságtartás és zárások miatt egyre nehezebb információszerzés volt. A Bizottság három ügyben is az eljárás felfüggesztését jelentette be, mert a vállalatok nem tudták határidőre teljesíteni a hatóság információs kérelmét. A belga, a német, a francia, az ír és a brit versenyhatóság arra kérte a vállalatokat, hogy halasszák el fúziós kérelmeik benyújtását, mások – mint például az osztrák, a dán, az olasz, a lengyel, a norvég hatóság – a határidőket tolta ki (*Jenny* [2020] 15–16. o., *OECD* [2020c] 11–13. o.). A versenyhatóságoknak bizonyos esetekben a már lezárt fúziós ügyekkel is foglalkozniuk kellett, mint például az osztrák hatóságnak, amely egy ügyben a korábban kiszabott kötelezettség alól adott felmentést. Más hatóságoknál a teljesítési határidők módosulhattak.⁴⁹

A „leépülő vállalkozás” érvelés

A „leépülő vállalkozás” érvelést egy példán keresztül mutatjuk be. A cégek járvány alatt hirtelen megváltozó helyzetét az *Amazon-Deliveroo*-eset jól illusztrálja.⁵⁰ Az Amazon 2019-ben részesedést kívánt szerezni a prosperáló brit online éttermi rendelésekkel és szállításokkal foglalkozó Deliveroo-platformban. A brit versenyhatóság (CMA) induló vizsgálata (első fázis) feltárta, hogy a részesedés lehetséges kockázatokkal jár a brit piaci versenyben. A szóban forgó részesedés ugyan csak 16 százalék lenne, de igazgatósági tagsággal és a vállalat életét befolyásoló, nyilvánosan nem részletezett további jogokkal járt volna, ezért 2019 decemberétől a részletesebb, második fázisú vizsgálat következett. A járvány miatt bezárásra kerülő éttermek következtében a Deliveroo bevételei drasztikusan megcsappantak, és 2020 márciusában a cég arról tájékoztatta a vizsgálódó hatóságot, hogy az Amazon részesedésszerzése nélkül a harmadik negyedévben csődöt kell jelentenie.

A sikeres cég üzletmenete a járvány idején hirtelen megrendült, és továbbélése érdekében érvelésében a „leépülő vállalkozás” védelmét kívánta alkalmazni. A CMA a vizsgálatnak ebben a fázisában elfogadta ezt az érvelést. A következő hónapok tapasztalata azonban azt mutatta, hogy az ételkiszállítási piac a vártnál hamarabb magához tért, sőt a járvány bizonyos tekintetben még segített is ebben. Emiatt a második fázisban előírt további lépéseket kellett a hatóságnak végigvinnie, amikor is azt a kérdést elemezte, hogy a részesedésszerzés után várható-e a verseny érezhető csökkenése. A válasz nemleges volt, ezért 2020 augusztusában végleges jóváhagyást kapott a vásárlás, azzal a kikötéssel, hogy az Amazon bármilyen további részesedésszerzési

⁴⁹ <https://www.oxera.com/insights/agenda/articles/covid-19-a-material-adverse-change-for-merger-remedies/>.

⁵⁰ A brit versenyhatóság vizsgálatának minden fázisa részletekbe menően követhető a hatóság weboldalán: <https://www.gov.uk/cma-cases/amazon-deliveroo-merger-inquiry>.

szándéka újabb vizsgálatot indítana el.⁵¹ Ez a problémakör azonban átvezetne a Big Tech cégek potenciális versenytársakat érintő felvásárlási szokásai (*killer acquisitions*) már egy ideje húzódó nemzetközi vizsgálatába, amivel itt nem foglalkozunk.

Az Egyesült Államokban a leépülő vállalkozások kérdésével a DoJ–FTC horizontális fúziókra vonatkozó, 1997-es frissítésű iránymutatásának utolsó fejezete foglalkozik (DoJ [1997]), ugyanúgy, ahogy az Európai Unióban is a hasonló témájú 2004-es iránymutatás a legutoljára említi ezt a kérdést (EU [2004]). Mindenhol nehéz feltételeket támasztanak ahhoz, hogy egy ilyen indok érvényesülhessen a versenyszabályozás során. Az Unióban a kiindulópont az, hogy

„az összefonódás után keletkező versenystruktúra-romlást ne lehessen az összefonódásnak tulajdonítani. Ez akkor állhat fenn, ha a piac versenystruktúrája legalább olyan mértékben romlana, mint az összefonódás hiányában.” (EU [2004] 89. pont.)

Az összefonódás vizsgálatokor a Bizottság a következő három szempontot veszi figyelembe:

„Először is pénzügyi nehézségei miatt az állítólagosan leépülőben lévő vállalkozás a közeljövőben kiszorul a piacról, ha azt nem veszi át egy másik vállalkozás. Másodszor nincsen más, kevésbé versenyellenes felvásárlási alternatíva, mint a bejelentett összefonódás. Harmadszor összefonódás hiányában a leépülőben lévő vállalkozás eszközei mindeképpen kikerülnének a piacról.” (EU [2004] 90. pont.)

Ezeket a feltételeket ritkán tudják a cégek teljesíteni. Az Egyesült Államokban és az Európai Unióban is kevés ilyen eljárás indult, és azok nagy része nem volt sikeres. A „leépülő vállalkozás” mint az összefonódás engedélyezésére használt indok természetesen a válságok idején gyakoribbá válhat, sőt ilyenkor a feltételek lazításáról is vita folyik. A legutóbbi, 2008-as pénzügyi válságnál a versenyhatóságok legfeljebb az eljárások gyorsítását rendelték el, a feltételek változatlanok maradtak (OECD [2009]). A „leépülő vállalkozás” évről épülő védelmet az Európai Bizottság először egy 1993-as ügyben fogadta el, ezt követően csak három további ügyben volt sikeres ez a védekezés (Buhart–Henry [2020] 40. o.). Ezt a védelmi típust vagy ennek egy változatát, a „leépülő részleg” érvet – a tapasztalat szerint – a felek általában akkor terjesztik be, ha az összefonódás elutasításának nagy a veszélye, illetve ha az elfogadásra csak jelentős kötelezettségek mellett kerülne sor. A koronavírus-járvány okozta válsághelyzetben is elsősorban az eljárások könnyítése, bizonyítékok, benyújtandó dokumentumok körének a válsághelyzethez illő megfontolása merült fel javaslatként.

Versenyszempontból az összefonódás és a csőd várható jóléti hatásait tekintve a csőd kedvezőbbnek mondható. Ekkor a felszabaduló eszközökhöz akár több versenytárs is hozzájuthat, nem koncentrálnak egy kézben, sőt akár újabb piacra lépő jelenhet meg. A „leépülő vállalkozás” esetében azért szerepel az a követelmény, mert az összeolvadás engedélyezése nélkül a vállalkozás megszűnésével az eszközei is eltűnnének a piacról. A csőd tehát kedvezőbb lehet, mint a fúzió, de válsághelyzetben gyakran az állami támogatást tekintik a legkedvezőbbnek, mert ekkor a bajba

⁵¹ <https://www.wired.co.uk/article/deliveroo-pandemic-amazon>.

jutott cég az átstrukturálása után versenyzőként a piacon marad (*Costa-Cabral és szerzőtársai* [2020] 18. o.). Természetesen az állami támogatásoknak is jelentős versenykorlátozó veszélye van, amivel majd a későbbiekben foglalkozunk.

Külföldi tőkebefektetések ellenőrzése

A fúzióknak, vállalatfelvásárlásoknak van egy lehetséges köre, amelyre már a válság előtt is kiemelt figyelem irányult, és amit a járvány még hangsúlyosabbá tett. A közvetlen külföldi tőkebefektetéseket (FDI) mindenütt szabályozzák, sok országban – fejletlen és fejlődőben egyaránt – elég sok korlátot emelnek, ahogy ezt az OECD FDI szabályozási indexe is mutatja.⁵² A közös szempont az egyes stratégiáinak tekintett ágazatok védelme. Az Európai Unióban az utóbbi években megerősödött az a vélemény, hogy a külföldi befektetők sokszor jogtalan előny birtokában tesznek ajánlatot az európai cégekre. Ez a fenyegetettség az Európai Unió belüli fúziók értékelésében is fontos szerepet kapott. Az iparpolitika megerősödését fontosnak tartók éppen az ilyen veszélyek miatt szerették volna, ha a *Siemens–Alstom*-fúziót a Bizottság elfogadja.⁵³ Az európai cégek kitettségét a járvány felerősítette, hiszen a gazdasági visszaesés miatt a vállalatok piaci értéke akár jelentősen csökkenhetett.

Az Európai Bizottság ezért 2020. március 25-én iránymutatást bocsátott ki (*EB* [2020*b*]), amely az előző évi, a külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló EU parlamenti és tanácsi rendeletet⁵⁴ követő első intézkedés volt. Az Unió 18 tagállamában már hatályban vannak nemzeti átvilágítási mechanizmusok, és ott, ahol nincs, az iránymutatás sürgeti a létrehozását:

„mérlegeljék, milyen egyéb lehetőségek állnak a rendelkezésükre azon esetek kezelése céljából, amikor egy adott vállalkozás, infrastruktúra vagy technológia megvásárlása vagy az ezek fölötti ellenőrzés megszerzése biztonsági vagy közrendi kockázatot jelenthet az EU-ban, ideértve az egészségbiztonsági kockázatot is” (*EB* [2020*b*] 4. o.).

Az indok pedig a következő:

„A COVID-19 nyomán kialakult szükséghelyzettel összefüggésben fokozottabb lehet annak a kockázata, hogy harmadik országbeli szereplők közvetlen külföldi befektetések révén megkísérelnek megszerezni az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó (például orvosi eszközök vagy a védőeszközök előállítására szolgáló) kapacitásokat vagy azokkal összefüggő ipari és kutatási létesítményeket (például az oltóanyag-fejlesztés terén). Éberségre van szükség annak biztosítása érdekében, hogy az ilyen közvetlen külföldi befektetések ne hátráltassák az Uniót polgárai egészségügyi szükségleteinek kielégítésében.” (*EB* [2020*b*] 1. o.)

⁵² <http://goingdigital.oecd.org/en/indicator/74>.

⁵³ Az ügy részleteit lásd Csorba Gergely írásában (*Csorba* [2020]).

⁵⁴ Az *EB* [2020*b*] rendelet 2020. október 11-én lépett teljesen érvénybe.

A problémát okozó külföldi befektető esetében többnyire kínai vállalatokra gondolnak, mert ezeknél a hazai versenyfeltételeket nem tartják megfelelőnek, külföldi cégek felvásárlása a szigorú kínai szabályozások miatt a kínai cégeket kevésbé fenyegeti, üzleti beszámolóik pedig az európai standardoknak nem felelnek meg. Ha pedig állami tulajdon is jelen van a potenciális befektetőnél, akkor a pénzügyi lehetőségei messze kedvezőbbek lehetnek, mint a felvásárolni kívánt vagy a felvásárlást fontolgató többi európai vállalatoké, amelyeknél az állami támogatáshoz jutás is erős ellenőrzés alatt áll. Összességében az esélyek nem egyenlők, sem a befektetéseknél, sem a versenyben. A járvány azonban megmutatta, hogy máshonnan is érkezhetsz fenyegetés, amikor 2020. március közepén híre ment, hogy az ígéretes német gyógyszercég (CureVac AG) kutatási részlegét az amerikai kormány áttelepítené, amit csak a német kormány közbelépése akadályozott meg.⁵⁵

Az Egyesült Államokban és több más országban is éppen a pandémia kezdeti időszaka rá esett a korábban megszavazott, a külföldi cégek ellenőrzését szigorító törvények életbe lépése, amelyeken esetenként tovább szigorítottak. 2020 márciusában és áprilisában több ország is lépett. Spanyolország volt az első EU-tagország, amely a járvány hatására szigorította az FDI szabályait. Korábban elsősorban a védelmi ágazatot tekintették stratégiaiának, ezt a kört most kibővítették. Az ellenőrzésre – Németországhoz hasonlóan – már 10 százalékos részesedésszerzésnél sor kerül. Franciaországban az Európai Unió/Európai Gazdasági Térség tagállamain kívülről jövő befektetések ellenőrzési küszöbértékét 33,3 százalékról 25 százalékra csökkentették. Olaszországban bővítették az érintett ágazatok körét, és az Unión kívüli befektetőkre 10 százalékos szabályt alkalmaztak. Ugyanígy járt el Szlovákia is (*Ahlborn–Barth* [2020] 22–24. o., *Siragusa–Rizza* [2020] 104–105. o.). Németországban 2020 során két további külföldi közvetlen tőkebefektetést blokkoltak, részben elektronikai alkatrészekhez szükséges alapanyaggyártás esetében, részben az 5G mobilhálózathoz szükséges részegységgyártás területén. Az 5G hálózattal összefüggő befektetési célpontok miatt Dániában új ellenőrzési mechanizmust léptettek életbe 2021. július elsejével (*Camesasca és szerzőtársai* [2021] 5–8. o.). Mivel az Európai Unióban nemzeti hatáskörben van a külföldi közvetlen tőkebefektetések ellenőrzése, a versenyhatóságok ebben országonként változó szerepet játszhatnak.

Elemzések, esetek

A fúziókra, akvizíciókra, vállalatfelvásárlásokra vonatkozóan egyelőre csak 2020-ra érhetőek el átfogóbb statisztikai adatok. A megvalósult összefonódások leggyakoribb terének az egészségügy, a gyógyszeripar és az egészségügyi berendezések gyártása bizonyult. Az egészségügyi szolgáltatások piacán az Egyesült Államokban rendkívül gyors konszolidáció, versenykorlátozások gyanúját felvető koncentráció volt tapasztalható az elmúlt évtizedben.⁵⁶ Az új járványhelyzetben az FTC elnöke

⁵⁵ https://ecfr.eu/article/commentary_curevac_covid_19_and_economic_statecraft_lessons_for_europe/.

⁵⁶ <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU05/20210429/112518/HHRG-117-JU05-Wstate-DafnyL-20210429.pdf>.

a gyógyszergyártók fúzióinak az eddiginél alaposabb vizsgálatát és nemzetközi munkacsoport felállítását kezdeményezte.⁵⁷

Az FTC második fázisú vizsgálat után 2020 májusában engedélyezte két nagy gyógyszergyártó (AbbVie–Allergan) egyesülését azzal a feltétellel, hogy három üzletáguktól megválnak.⁵⁸ 2021 júliusára mind az amerikai, mind a brit hatóságok engedélyezték, hogy az AstraZeneca kivásárolja az Alexion céget.⁵⁹ Az Európai Bizottság ezzel szemben még nem döntött a Grail vállalat Illumina általi megvásárlásáról, miközben a két cég befejezettnek nyilvánította az egyesülést. Emiatt a Bizottság, történetében először, 2021 októberében átmeneti intézkedéseket határozott meg, amelyek szerint a Grailt továbbra is önálló vállalként kell működtetni. Az intézkedés megszegése esetén a cégek éves forgalmának 10 százalékát elérő büntetés szabható ki.⁶⁰ Az egészségügy üzleti lehetőségei a Big Tech vállalatok figyelmét is felkeltették. A viselhető okoseszközöket gyártó Fitbit vállalat Google általi megvásárlását a Bizottság – kötelezettségvállalások mellett – 2020 decemberében jóváhagyta. A vállalások a gyűjtött adatok Google általi, hirdetésekhez való felhasználását szabályozták, kötelezték a Google-t a többi, versengő viselhető eszköz és az Android rendszer közötti kapcsolat fenntartására, és biztosították, hogy a felhasználók adataikat megoszthassák.⁶¹

A fúziókkal, vállalatfelvásárlásokkal kapcsolatban 2020-ban 15 százalékkal kevesebb döntés született, mint 2019-ben, az Allen & Overy iroda szerint az általuk vizsgált 25 jogterületen: 12 európai és 12 Európán kívüli ország, továbbá a Kelet- és Dél-Afriai Közös Piac (*Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA*) (*Allen & Overy* [2021]). Az év elején bekövetkezett erőteljes csökkenést az év második fele némileg ellensúlyozta. Egyes országokban – például Németországban vagy az Egyesült Államokban – az új bejelentések száma viszont rekordnagyságú volt. A vizsgálatok első fázisában nem hosszabbodott meg a határidő, a második fázisra kerülő esetekben azonban igen. Az iroda azt állapította meg, hogy nem érzékelhető enyhébb elbírálás a versenyhatóságok részéről. A „leépülő vállalkozás” érvelésre épülő jóváhagyás egyelőre kivételnek számít, de szerintük feltehetően nőni fog. A döntések mellett a fúziótól való visszalépések száma is fontos mutató, ez az előző évhez képest nem csökkent, a fele az Egyesült Államokra jutott. A fúziók és felvásárlások számához képest a legtöbb versenyhatósági beavatkozásra a biológia–egészségügy–gyógyszeripar és a közlekedés–szállítás–infrastruktúra ágazatokban került sor, miközben darabszámban a technológia–média–kommunikáció ágazat vezet. A globálisan tapasztalható főbb trendeket az Európai Unió fúziós ügyeivel foglalkozó elemzés is megerősítette.⁶²

A félelmek, hogy a „leépülő vállalkozás” érvelés teret nyer ebben a válságidőszakban, eddig nem igazolódtak, azonban a fúziók száma sem mutatott jelentősebb

⁵⁷ <https://www.competitionpolicyinternational.com/acting-ftc-chief-wants-new-approach-for-analyzing-pharma-mergers/>.

⁵⁸ <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/05/ftc-imposes-conditions-abbvie-incs-acquisition-allergan-plc>.

⁵⁹ <https://www.competitionpolicyinternational.com/astrazeneca-closes-mega-39b-alexion-buyout/>.

⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5661.

⁶¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2484.

⁶² <https://globalcompetitionreview.com/review/the-european-middle-east-and-african-antitrust-review/2022/article/european-union-merger-control-updates>.

változást. A közvetlen külföldi tőkebefektetések erősödő kontrollja pedig reményt kelt a kiegyensúlyozottabb versenyhelyzet kialakítására. A fúziókkal összefüggésben általában egyelőre inkább a várakozás jellemző, hiszen az állami támogatások széles spektruma lehetővé tette, hogy a válság időszakát sok olyan vállalat is átvészelve, amely egyébként már az összeolvadást választotta volna.

Állami támogatások

Amíg a túlzó árazás, a versenytársak közötti együttműködés és a fúziók kérdésében a versenyhatóságoknak közvetlen beleszólásuk lehetett az eseményekbe, az állami támogatásoknál nincs ilyen lehetőségük, bár sokak szerint a legtöbb piactorzító hatás, potenciális versenykorlátozás éppen ezen a területen várható. Ugyanakkor a versenypolitika elveit nemcsak a versenyhatóságok közvetítik, hanem a piacgazdaság működtetésének számos intézménye is. Elvben egyetértés van abban, hogy az egyes piaci szereplőknek nyújtott nem horizontális jellegű, nem versenysemleges nyújtott állami támogatások piactorzító hatásúak. Állami támogatásokra azonban a piac egyes működési problémáinak megoldásakor szükség van. Kiemelt szerepük lehet gazdasági válsághelyzetekben is.

Szabályok

A piactorzító állami támogatások visszaszorítását nemzetközi kereskedelmi megállapodások is ösztönzik, bár ennek hatásosságáról egyre több vita folyik, és a rendszer szigorításának igénye is felmerült (OECD [2021b]). A tagállamok közötti kereskedelmet érintő állami támogatást az Európai Unióban is piactorzító hatásúnak minősítik (EUMSZ [2010] 107. cikk (1) bekezdés), egy sor esetben mégis lehetőség nyílt rá (EUMSZ [2010] 107. cikk (2), (3) bekezdés). Ennek elbírálására a Bizottság jogosult. A kialakult bejelentési és elbírálási rendszert gazdasági válságok idején módosítani kellett. Így történt ez 2009-ben is, amikor a pénzügyi válság hatására az állami támogatási intézkedésekhez ideiglenes keretrendszert hoztak létre.⁶³

A pandémia hasonló lépést követelt, 2020. március 20-án jelent meg a Bizottság közleménye a koronavírus-járvánnyal összefüggésben kialakított ideiglenes keretről.⁶⁴ Az eddigi – a belső piaccal összeegyeztethetőnek tűnő – támogatási lehetőségeken túl időleges jelleggel további támogatási lehetőségeket nyitottak meg bizonyos feltételek teljesülése esetében: *a)* a támogatás összege vállalkozásonként nem haladja meg a 800 ezer eurót, és azt közvetlen támogatás, visszafizetendő előleg, adókedvezmény vagy fizetési könnyítés formájában nyújtják; *b)* a támogatást becsült költségvetéssel rendelkező program keretében nyújtják; *c)* a támogatás olyan vállalkozásoknak nyújtható, amelyek 2019. december 31-én nem voltak nehéz helyzetben; *d)* a támogatást legkésőbb 2020. december 31-ig nyújtják.

⁶³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0122\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0122(01)&from=HU).

⁶⁴ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=HU).

Az ideiglenes keret adta lehetőségekről kezdettől fogva viták folytak. Volt olyan ország, amely az állami támogatás ellenőrzési rendszerének felfüggesztését szorgalmazta (Ausztria), mások a kidolgozott keret lazítását szerették volna (Németország) (*Siragusa–Rizza* [2020] 105. o.). A közgazdászok és a versenyjoggal foglalkozók inkább a szigor fenntartása mellett voltak, és a támogatások és a nyomukban járó ösztönzések erős piactorzító hatásaira hívták fel a figyelmet. Amennyiben egy adott iparágban csak egyes cégek kapnak támogatást – akár mert a tagországok erőforrásai eltérők, akár mert egyes tagországok más ágazatokat tartanak fontosnak –, a verseny torzulhat. De ellenkező hatások is bekövetkezhetnek, az országok között támogatási verseny alakulhat ki, ami a közpénzek pazarlásához vezethet. Ha a támogatások nem elég célzottak, a kevésbé rászoruló is részesedhetnek belőlük, ami túlzott kockázatvállaláshoz, esetleg a bajbajutottak felvásárlásához vezethet (*Jenny* [2020] 17. o., *Motta–Peitz* [2020] 74. o.). Ezek kiküszöbölésére sok további részletszabályt kellene rögzíteni, és a legjobb az lenne, ha nem a tagállamok, hanem a Bizottság által koordinált EU-forrásokból történő támogatási rendszer lépne a jelenlegi helyére (*Motta–Peitz* [2020]).

Az ideiglenes keretről szóló közleményt azóta hat alkalommal módosították: 2020-ban négyszer, 2021-ben eddig kétszer, az utolsó alkalommal 2021. november 24-én, amelyben az érvényességét is kiterjesztették 2022. június 30-ig. Jelenleg az energia-válsággal összefüggő kiegészítését fontolgatják.⁶⁵ A módosítások részben időpont-hosszabbításokat jelentettek, értékhatárokat módosítottak, másrészt a támogatási lehetőségek újabb és újabb körét vonták be a feltőkésítés engedélyezésétől az exporthitel-biztosítás kérdéséig.⁶⁶ Ezzel együtt igyekeztek a nemkívánatos hatásokat is kivédeni.

Hatások, elemzések

Az állami támogatások hatásáról viszonylag kevés írás született, és azok is elsősorban a járvány legelső időszakával, esetleg a teljes 2020-as évvel foglalkoztak. Gyakran csak az elemi statisztikai lehetőségekkel éltek, mint *Agnolucci* [2021] írása is. A 2020. március 12. és december 31. közötti EU-adatokat átnézve 428 bizottsági döntést találtak, amelyek 1,5 ezer millárd euró keretet engedélyeztek.⁶⁷ A korábbi pénzügyi válság idején három év (2008–2010) alatt 1,1 ezer milliárd euróról döntöttek. Az első megálapításuk az volt, hogy a támogatások eloszlása földrajzilag nagyon egyenlőtlen volt. Németországnak az összes jóváhagyott támogatás 41, Franciaországnak 25 százaléka jutott, a többi 26 tagországnak együttesen 34 százalék (az Egyesült Királyság ekkor még az átmeneti brexitrendelkezések értelmében részt vett ebben). Ezzel Agnolucci szerint a tehetősebb tagállamok és vállalataik versenyelőnyre tettek szert.

⁶⁵ <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-commissions-vestager-proposes-change-to-state-aid-rules/>.

⁶⁶ https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework/amendments_en.

⁶⁷ Az állami támogatások döntő többségét az ideiglenes keretben engedélyezték, amely 2020-ban az összes állami támogatás 92,6 százaléka volt (*Van Hove* [2020] 6. o.).

Az állami támogatások szektorális megoszlását tekintve a minta teljesen eltért a korábbi trendektől. A pandémia előtt az állami támogatások horizontális célokat követtek, és elsősorban a környezetvédelem, a kutatás-fejlesztés és a regionális fejlődés volt a célpont. Ezekre 2020-ban alig volt támogatási kérelem, kutatás-fejlesztésre az összes támogatás 1 százaléka jutott, beleértve a koronavírussal összefüggő kutatásokat is. Az összes támogatás 85 százaléka bajba jutott vállalkozásokhoz került. Az egyik legnehezebb helyzetbe kerülő iparág, a légi közlekedés támogatási helyzetét többen elemezték. Itt is Németország és Franciaország támogatási összegei voltak az EU-n belül a legnagyobbak, de több más országban (Hollandia, Portugália, Svédország, Finnország, Dánia, Lengyelország, Olaszország) is jelentős támogatás jutott az ágazatnak.⁶⁸ A támogatások sokféle formát öltöttek, és annak ellenére, hogy ebben az ágazatban a privatizáció volt az elmúlt két évtizedben a jellemző, gyakran átmeneti megoldásként megjelent az állami tulajdonba vétel is (OECD [2021c], Lee [2021]).

Abból a megfigyelésből kiindulva, hogy a 2020-as csődök száma alacsonyabbnak tűnik a 2019-eshez képest, egyes szerzők arra következtettek, hogy ezek a járvány későbbi időszakára időzített bombaként fognak hatni (*Gourinchas és szerzőtársai* [2021]). Ennek okaként szerepet játszhat, hogy a támogatások túl bőkezűek lehettek, illetve nem voltak eléggé célzottak, a rosszul működő cégeket is elérték, és ezzel csak elodázták az elkerülhetetlen csődöket. Az olcsó kölcsönök formájában nyújtott támogatás növelte az eladósodást, és a hitelkondíciók válság utáni szigorodása akár az életképes, de pénzügyileg megrendült cégeket is maga alá temetheti. A szerzők 13 európai ország kis- és középvállalatainak adatait elemezve arra jutottak, hogy a támogatások nélkül a csődeljárások aránya a járvány előttinek felelt volna meg. A kedvező hitelek visszaszorulása viszont aránytalanul kedvezőtlenebbül érintené azokat a cégeket, amelyek nem feltétlenül igényeltek támogatást a járvány túléléséhez.

Az előbbi gondolatmenetből kiindulva, azaz hogy vajon a schumpeteri teremtő rombolás a járvány alatt és miatt vajon érvényesül-e, *Cros és szerzőtársai* [2021] francia adatokat vizsgált. A világjárvány alatti támogatások a járvány miatt bajba jutott vállalatokat „hibernálhatják”, azaz túlélésre készíthetik őket, de ha a támogatások túl széles körűek és túlzottak, akkor „zombi” cégek keletkezhetnek, amelyek ugyan nem elég termelékenyek, de mégsem hullanak ki a piac rostáján. A korábbi évek csődeljárásait a 2020-as év március 1. és szeptember 30. közötti csődadataival vetették össze a szerzők. Az egyes ágazatok forgalmának csökkenését a bankkártyaadatok alapján elemezték. Azt állapították meg, hogy a támogatások heterogenitása nem teljesen felelt meg a járvány okozta sokk által keltett ágazatok közötti heterogenitásnak, azaz nem súlyosan érintett vállalkozások is kaptak nagy támogatást, és súlyosan érintett vállalkozások között is volt olyan, amelyik alig kapott. A hibernációs hatást egyértelműnek találták, a cégek zombisodásának jelenségét viszont a vizsgált időszak rövidsége miatt nem tudták egyértelműen kimutatni.

Hasonló kérdést vizsgált *Groenewegen és szerzőtársai* [2021] holland adaton. Egy felmérést indítva (6,3 százalékos válaszarány mellett) végül 1151 cég (98

⁶⁸ A Ryanair több mint két tucat esetben megtámadta ezeket a döntéseket (<https://www.competitionpolicyinternational.com/eu-general-court-overturms-watchdogs-ryanair-ruling/>).

százalékban kis- és középvállalat) adatait elemezte, és a támogatásokat jól célzottak találta. Zombisodásra utaló jelenséget nem láttak a szerzők, a támogatások alapvetően jól menedzseltek, életképesek, de bajba került cégekhez jutottak. Kevésbé biztató eredményre jutott *Lopatka–Fedorowicz* [2021] a lengyel cégnyilvántartás 2020. március 1. és 2021. február 28. közötti adatait vizsgálva a járvány által legjobban sújtott tevékenységek – a szállásadás, étkeztetés, turisztika, sport- és szórakoztatóipar, valamint a személyi szolgáltatások – területén. A várakozásoknak – hogy a bejegyzett vállalkozások száma csökken, illetve az, hogy az elmúlt években tapasztalható növekedés visszaesik – éppen az ellenkezője volt tapasztalható. Véleményük szerint ez azt mutatja, hogy a támogatási rendszer torzítást okozott a járvány előtti helyzethez képest, és olyan vállalkozások is életben maradtak, amelyek egyéb körülmények között kihullottak volna.

Európán kívül is készültek elemzések. Az Egyesült Államok két mentőcsomagját *Meier–Smith* [2021] elemezte. Az egyik a kisebb vállalkozásoknak, a másik a légitársaságoknak nyújtott bértámogatási program volt. A tőzsdén jegyzett társaságok adatait gyűjtve, az adatbázisba 755 támogatott került bele, 17,9 milliárd dollár támogatással. A szerzőpáros úgy látta, hogy a támogatásokat ellenzők érvei beigazolódtak, azaz a támogatások könnyen vezetnek túlzott kockázatvállaláshoz és erkölcsi kockázathoz, valamint ha nem elég célzottak, akkor az adófizetők rosszul, a magánszektor pedig jól jár, miközben a válság hatását sem enyhítik eléggé.

A mintában szereplő 66 cégnél (ezek nagy múltúak, nagy méretűek és profitábilisak voltak) a válság előtti öt évben fizetett osztalék és részvény-visszavásárlás összege nagyobb volt, mint amennyit a csomagban támogatásként kaptak, ami szerintük a jövőbeli erkölcsi kockázatot növelte. 437 vállalkozásnak 2019 végén nagyobb készpénzállománya vagy ennek megfelelő eszköze (a medián 23 millió dollár) volt, mint amekkorát a támogatás során kaptak (a medián összeg 1 millió dollár), amit lehetséges, hogy talált pénzként kezelnek. Így viszonyulhatnak a támogatásokhoz azok a cégek is, amelyek induló vállalkozás jellegűek. Sok olyan nagyvállalat is kapott támogatást, amelyik pedig képes lett volna a hitelpiacról finanszírozni a válságos időszakot. További jellegzetesség volt, hogy a támogatás összege és valószínűsége összefüggésben volt a lobbitevékenységre költött pénzekkel.

A szerzőpáros kiszámította azt is, hogy hány évnyi társaságiadó-befizetéssel lehetne kiegyenlíteni a támogatásokat. A kisebb vállalkozásoknak nyújtott támogatás átlagosan 135 évnyi adóbefizetést, a légitársaságoknak nyújtott 267,9 évnit jelentett. A gyógyszeripari és egészségügyi készülékeket gyártó vállalkozások kapták a támogatások negyedét, ami a tőzsdén jegyzett hasonló vállalatok arányának a kétszerese. A számítástechnikai cégek is arányuknál nagyobb mértékben részesedtek támogatásban (10,2 százalék). A korábbi pénzügyi válsággal összevetve azonban látható volt, hogy a bajba jutott vállalatok sem értékelődtek le olyan mértékben, hogy jelentősebb felvásárlási láz alakulhasson ki. A szerzők szerint ez azt jelenti, hogy a meglévő tulajdonosokat és hitelezőket segítették ki az adófizetők.

A Világbank közgazdászai által készített tanulmány is a járvány alatti támogatási rendszerek problémáira hívta fel a figyelmet (*Cirera és szerzőtársai* [2021]). Jelentős eltérés mutatkozott a meghirdetett és a megvalósult közpolitikai szándékok között. A támogatás kedvezményezettjeit vizsgálva láthatóvá vált, hogy a támogatások

rosszul irányozottak, és a hatékonyságuk sem megfelelő a fizetési problémák enyhítésére és az elbocsátások megelőzésére. A 60 országra és 120 ezer vállalkozásra kiterjedő survey-alapú vizsgálat a 2020 áprilisa és szeptembere közötti időszakot vette figyelembe. Fontos megállapítás volt, hogy míg a fejlett országokban a GDP 10 százalékát vagy annál is többet elérte az állami támogatás, addig a fejlődő országokban ez az arány 1–3 százalék között mozgott.

A tanulmány a Világbank másik adatgyűjtését is felhasználta, ez elsősorban a kisvállalkozásoknak nyújtott támogatásokat összegezte, 1600 intézkedést vett számba 135 országból 2020. október végéig. A leggyakoribb támogatási forma az adósságfinanszírozási, a munkapiaci és az adózási támogatás volt, rendre 37, 22, 20 százalékos részaránnyal. A legalacsonyabb jövedelmű országokban a támogatáshoz jutás valószínűsége 11 százalék volt, a legmagasabb jövedelműek csoportjában 53 százalék. A szerzők a 60 országra kiterjedő felmérés alapján azt is megállapították, hogy a válságban keresleti vagy kínálati sokkot elszenvedő cégek sokkal nagyobb arányban szerettek volna fizetési könnyítéseket kapni, mint amennyi lehetőséget a programok biztosítottak nekik, és ugyanez állt a hitelhez jutásra is. Jelentős számban támogatáshoz jutottak azonban azok a cégek is, amelyek sem sokkot, sem forgalmuk csökkenését nem szenvedték el. Az ilyenek támogatáshoz jutási valószínűsége 20 százalék volt, a nagyobb vállalatoké ezen belül még nagyobb. A rosszul címzett támogatásokat részben a kormányzat működési módjával magyarázták. Egyrészt, a járványra való gyors reagálás igénye nem tette lehetővé az elég körültekintő ügyintézkedést, másrészt, ahol a kormányzat egyébként is alacsonyabb színvonalon teljesített, ott a félrecsúszó támogatások is gyakoribbak voltak. Az Európai Unió döntési mechanizmusával összefüggésben is megfogalmazódott, hogy nem biztos, hogy sikerült megteremteni a kapcsolatot az egyedi döntések között, különösen abban az esetben nem, amikor egyes tagállamok sok, kis tételű csomagot nyújtottak be. A támogatások dokumentációjára ugyan közös előírások vonatkoznak, de ezek folyamatos megfigyelésére nincs elég kapacitás. Nem zárható ki, hogy a programok egyes ágazatokat vagy társaságokat aránytalan mértékben támogatnak. Nincs meggyőző bizonyíték annak, hogy a támogatások az elszenvedett károkkal arányosak lennének, ami pedig minden támogatás feltétele. Kérdéses ezért, hogy a belső piacon a kiegyenlített piaci versenyhelyzet fennmaradhatott-e (*Van Hove* [2020] 8., 38–40. o.).

Nem meglepő, hogy a járvánnyal összefüggő állami támogatási lépések ismeretében, de általános érvénnyel, az OECD 2021 májusában ajánlást adott ki, amelyben felhívta a tagállamok figyelmét a versenysemlegesség fenntartásának fontosságára (*OECD* [2021c]).

Az állami támogatások, amelyekre a járvány időszakában nem kétséges, hogy szükség volt, hosszabb távon jelentős versenytorzulásokat eredményezhetnek. A támogatások sürgető voltával párhuzamosan nem sikerült kialakítani megfelelő szelekciós mechanizmust, ezért feltehetően sok esetben túlzott vagy nem megfelelően célzott támogatások születtek, amelyek gyakran csak elodázzák a piacon nem jól teljesítő, nem hatékony vállalkozások megszűnését, illetve másokat nem megérdemelt versenyelőnyhöz juttatnak. A támogatásokhoz kapcsolódó dokumentációs kötelezettség itt is lehetővé teszi, hogy a versenyhatóságok a későbbiekben kivizsgálják a támogatás indokoltságát, jogszerűségét.

Összegzés

A járvány versenyszabályozáshoz kapcsolódó kérdéseiből hat témakört érintettünk. A versenypolitikai viták és a versenyhatóságok reagálásának ismertetése után a legkorábban jelentkező problémával, az árdrágításokkal foglalkoztunk, majd a vállalatok közötti együttműködés, a fúziók és az állami támogatások kérdéseit elemeztük. Az elemzések egyike sem lehetett teljes körű, hiszen sok jellemző, gyakran már peres stádiumban lévő egyedi esetről nem számoltunk be, és olyan fontos kérdéseket sem tárgyaltunk, mint az utazási irodák, légitársaságok, rendezvények elmaradt szolgáltatásai utáni visszatérítések ügyei, amelyekben szintén peres eljárások indultak. A perek kimenetele fogja végül megszabni, hogy a versenyszabályozás adott keretei képesek-e a felmerülő versenykorlátozási problémákat kezelni. A légitársaságok állami támogatással történő életben tartása is önálló alfejezetet igényelne (OECD [2021a]). A járvány során az elejétől fogva jelen lévő, de az idő múlásával egyre több területre kiterjedő ellátásilánc-problémákat is csak érintőlegesen említettük.

A korábbi válságok tapasztalatainak elemzése segítséget nyújthat a beavatkozási eszközök kiválasztásában. A válság hatásainak csökkentésére fogatosított, a versenyszabályozást megkerülő állami beavatkozások az Egyesült Államokban 1933-ban kartellizációs folyamatot indítottak el, ami azután éppen a válság elhúzódásához vezetett. A 2008-as pénzügyi válság idején az Egyesült Államokban is történtek próbálkozások a vállalatmentés némileg hasonló intézményes kereteinek létrehozására. Kísérleteket tettek a bankszektorban alkalmazott eljárások reálgazdasági alkalmazására, de ezek a próbálkozások ekkor már nagy ellenállásba ütköztek. A bankszektornak a konszolidálása azonban magában is olyan döntések sorozatával járt, amely torzította a versenyt.

Az Európai Bizottság 2008-ban ugyan kísérletet tett a versenyt torzító támogatás kiszűrésére (például felvásárlásokra nem lehetett felhasználni a támogatásokat), és döntéseivel fokozatosan alakította ki a támogatások engedélyezési rendszerét, de így is voltak olyan versenytorzítónak minősített tagországi lépések, amelyek tárgyalása az Európai Bíróságon fejeződött be. A bankmentések egy része államosítás formáját öltötte, s ahol ilyen részesedés tartósabban maradt állami tulajdonban, a versenytorzítást is nagyobbban mérték (Arthi–Parman [2020], Banks [2021], Orbach [2020], Valentiny [2012], [2020]). Ugyanakkor az Európai Unió állami támogatási rendszere a bizottsági szintű döntési mechanizmussal elvileg lehetőséget teremt a versenyszabályok következetesebb érvényesítésére még a krízisek kezdeti stádiumában is. Kérdés, hogy mennyire tudnak élni ezzel az érintettek, és az átmeneti enyhítések után a versenyszempontok érvényesítése visszatér-e a válság előtti szintre. A 2008-as pénzügyi válság kezelése ebből a szempontból reményt kelthet (Botta [2016]).

Azt láttuk, hogy a versenyszabályozás a saját közpolitikai céljait követve változatlanul üzemel, más közpolitika, amelyre csak közvetett hatása van, ezekkel a célokkal ellentétes folyamatokat indított el, amit csak hosszú távon lehet, esetleg nem lehet helyrehozni. A járvány kezdetekor beígért szigort sok területen fenntartották. Az áremeléseket gyakran erőteljes vizsgálatokkal, de mégsem közvetlen

beavatkozásokkal – mint a brit hatóság példája⁶⁹ is mutatta – igyekeztek visszafogni. A vállalatközi együttműködéseket a legszükségesebb esetekben időlegesen engedélyezték, a kríziskartellek engedélyezésére irányuló nyomásnak ellenálltak. A fúziók területén a „leépülő vállalkozás” érvelés nem nagyon nyert teret, a közvetlen külföldi befektetések versenykorlátozó eseteit igyekeztek megakadályozni. Az állami támogatások területén azonban legfeljebb a versenypárti hatóság véleményét hangoztathatták, közvetlen hatást a támogatások módjára, elosztására az intézményrendszerben elfoglalt helyük miatt nem gyakorolhattak.

A versenyhatóságok 2020–2021-es működéséről készült eddigi beszámolók⁷⁰ azt jelzik, hogy a járvány megjelenése váratlan feladat elé állította a hatóságokat, fontos szerepet játszottak a járvány leküzdésére tett lépésekben, de tevékenységük nagy részét tekintve nem volt változás. A járvány a hatósági feladatok ellátásában problémát jelentett, a távolságtartás és a zárlatok miatt új munkarendet kellett kidolgozniuk. A hatósági munka érdemi részét tekintve azonban kevés változás történt. A középpontban továbbra is a már megkezdett vagy újonnan indított ügyek szerepeltek, amelyek egy kivételével eddig esetlegesen kapcsolódtak a járvány támasztotta problémákhoz. A már megkezdett ügyek körébe tartoznak a digitális platformok, a Big Tech vállalatok problémái, amelyeknek a szolgáltatásaitól való függést a járvány minden vonatkozásban (kommunikáció, oktatás, e-kereskedelem stb.) megnövelte.

A tanulmányban ismertetett problémák és intézkedések elemzésére eddig elsősorban a járvány első éve adott lehetőséget. Azóta – bár az újabb hullámok és lezárások további gazdasági nehézségeket okoztak, a későbbi időszakot már nem a sokk, hanem a járvánnyal való együttélés időszakának lehetett nevezni – a pandémiából való kilábalás reménye is felsejlett. A mostani támogatási hullámban inkább a gazdaság „újraindítása” a fő szempont. A támogatásokkal összefüggő fenntartások azonban változatlanok. Az elemzések, elsősorban az állami támogatások esetében, többször is utaltak arra, hogy a támogatások megszűnése, kivezetése időzített bombát jelenthet. A válság tanulságai kétségtelenül befolyásolni fogják az állami támogatások egész rendszerének felülvizsgálatát, ami például az Európai Unióban a járvány előtt már megkezdődött, 2020 októberében a „fitness check” eredményeinek a publikálásával folytatódott, és az energiaválsággal összefüggésben újabb fordulóhoz ért. Az EU átfogó programjai, a meglévők mellett az Európai zöldmegállapodás, az Új európai iparstratégia vagy az Európa digitális jövőjének megtervezése mind célzott állami támogatások lehetőségét teremtik meg, amelyeknél a versenysemlegességet biztosítani kell. Mindegyik esetben felmerült a vállalatközi együttműködések újragondolása, a klímaváltozás tényeinek súlyossága miatt a fenntarthatóság és a környezetvédelem vitái pedig különösen erős lobbierdekeket mozdítottak meg.

⁶⁹ <https://www.gov.uk/government/news/latest-update-from-cma-covid-19-taskforce>.

⁷⁰ <https://globalcompetitionreview.com/review/the-european-middle-east-and-african-antitrust-review/2022>; https://ec.europa.eu/competition-policy/publications/annual-reports_en; [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR\(2020\)37/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2020)37/en/pdf).

Hivatkozások

- AGNOLUCCI, I. [2021]: Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic STate Aid Measures. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 13. No. 1. 3–16. o. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab060>.
- AHLBORN, C.–BARTH, C. [2020]: Foreign investment lockdown. *Competition law and health crisis*. On-topic, Concurrences, No. 2. 21–26. o. <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
- ALLEN & OVERY [2021]: Global trends in merger control enforcement. Március, <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/global-trends-in-merger-control-enforcement>.
- ARTHI, V.–PARMAN, J. [2020]: Disease, Downturns, and Wellbeing: Economic History and the Long-Run Impacts of COVID-19. NBER Working Paper, No. 27805. <https://www.nber.org/papers/w27805>.
- BANKS, N. [2021]: Competition policy during pandemics: how to urgently produce healthcare goods and services while avoiding economic disaster. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 9. No. 3. 413–435. o. <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnab005>.
- BOTTA, M. [2016]: Competition policy: safeguarding the Commission's competences in State aid control. *Journal of European Integration*, Vol. 38. No. 3. 265–278. o. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2016.1140156>.
- BUHART, J.–HENRY, D. [2020]: Covid-19 and EU merger control: Time to loosen the FFD straitjacket? *Competition law and health crisis*. On-topic, Concurrences, No. 2. 39–43. o. <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
- CABRAL, L.–XU, L. [2021]: Seller reputation and price gouging: Evidence from the COVID-19 pandemic. *Economic Inquiry*, Vol. 59. No. 3. 867–879. o. <https://doi.org/10.1111/ecin.12993>.
- CAMESASCA, P.–HENSCHEN, H.–JUHASZ, M. [2021]: Foreign Direct Investment Review – Recent Developments in Europe. *CPI Antitrust Chronicle*, július 14. <https://www.competitionpolicyinternational.com/foreign-direct-investment-review-recent-developments-in-europe/>.
- CIRERA, X.–CRUZ, M.–DAVIES, E.–GROVER, A.–IACOVONE, L.–CORDOVA, J. E. L.–MEDVEDEV, D.–MADUKO, F. O.–NAYYAR, G.–ORTEGA, S. R.–TORRES, J. [2021]: Policies to Support Businesses through the COVID-19 Shock: A Firm Level Perspective. *World Bank Research Observer*, Vol. 36. No. 1. 41–66. o. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkab001>.
- COSTA-CABRAL, F.–HANCHER, L.–MONTI, G.–FEASE, A. R. [2020]: EU Competition Law and COVID-19. *TILEC Discussion Paper*, DP 2020-007, 22 o. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561438>.
- CRANE, D. A. [2020]: Antitrust during (and especially after) a global pandemic. *Competition law and health crisis*. On-topic, Concurrences, No. 2. 54–57. o. <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
- CROS, M.–EPAULARD, A.–MARTIN, P. [2021]: Will Schumpeter catch Covid-19? *Covid Economics*, No. 70. 49–69. o. <https://cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-0>.
- CSORBA GERGELY [2020]: Meg kell-e változnia az európai versenypolitikának a globális kihívásokra reagálva? Tanulságok a Siemens–Alstom fúzió és annak visszhangjai nyomán. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2019. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 96–115. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/03/05_CsorbaG.pdf.

- DANZON, P. M. [2014]: Competition and Antitrust Issues in the Pharmaceutical Industry. Final Report. The Wharton School, University of Pennsylvania, <https://faculty.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2017/06/Competition-and-Antitrust-Issues-in-the-Pharmaceutical-IndustryFinal7.2.14.pdf>.
- DoJ [1997]: Horizontal Merger Guidelines. US Department of Justice és Federal Trade Commission, április 8. <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-0#51>.
- DRUEDHAL, L. C.–MINNSEN, T.–PICE, W. N. [2021]: Collaboration in times of crisis: A study on COVID-19 vaccine R&D partnerships. *Vaccine*, Vol. 39. No. 42. 6291–6295. o. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264410X21011634>.
- EB [2020a]: A Bizottság közleménye. Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitörösztkérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul (2020/C 116 I/02). HL, CI 116, április 8. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0408(04)&from=EN).
- EB [2020b]: A Bizottság közleménye. Iránymutatás a tagállamoknak közvetlen külföldi tőkebefektetések, a harmadik országokból származó tőke szabad mozgása és Európa stratégiai eszközeinek védelme az (EU) 2019/452 (a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló) rendelet alkalmazásának megkezdése előtt (2020/C 99 I/01). HL C99 I, március 26. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326\(03\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326(03)&from=HU).
- EU [2004]: Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről (2004/C 31/03). HL C31, február 5. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=EN).
- EUMSZ [2010]: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL, C 83, március 30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010M/TXT&from=EN>.
- FIRNIKSZ JUDIT [2021]: Rangsorolás – új szabályozási igény a platformok és az információs túlterheltség korában. Megjelent: *Valentiny Pál–Antal-Pomázi Krisztina–Berezhvai Zombor–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2021. KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 165–199. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2022/01/vesz2021_6-FirnikszJ.pdf.
- FUNG, S. S.–ROBERTS, S. [2021]: Covid-19 and The Role of Competition Authority: The CMA's Response to Price Gouging Complaints. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 12. No. 10. 734–745. o. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab054>.
- GOURINCHAS, P.-O. –KALEMLI-ÖZCAN, S. –PENCIAKOVA, V.–SANDER, N. [2021]: COVID-19 and Small- and Medium-Sized Enterprises: A 2021 “Time Bomb”? AEA Papers and Proceedings, Vol. 111. 282–286. o. <https://doi.org/10.1257/pandp.20211109>.
- GÖNCZÖL TÜNDE [2019]: A hipszter antitörösztirányzat és kritikusai. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezhvai Zombor* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2018. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 13–43. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_01_GonczolT_hipszter.pdf.
- GROENEWEGEN, J.–HARDEMAN, S.–STAM, E. [2021]: Does COVID-19 state aid reach the right firms? COVID-19 state aid, turnover expectations, uncertainty and management practices. *Journal of Business Venturing Insights*, Vol. 16. 1–7. o. e00262 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352673421000408>.
- GYÖRFI ANITA [2017]: A túlzó árazás mint erőfölénnyel való visszaélés az uniós és a magyar joggyakorlatban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.):

- Verseny és szabályozás, 2016. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 33–66. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/erofoleny.pdf>.
- HORNA, P. M. [2020]: A global overview of the impact of Covid-19 on competition policies in key sectors. *Competition law and health crisis. On-topic, Concurrences*, No. 2. 90–93. o. <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
- JENNY, F. [2020]: Introduction. *Competition law and health crisis. On-topic, Concurrences*, No. 2. 4–20. o. <https://lawprofessors.typepad.com/files/concurrences-no-2-2020-on-topic-f-jenny-1-2.pdf>.
- KEYTE, J.–JENNY, F.–FOX, E. [2021]: Buckle Up: The Global Future of Antitrust Enforcement and Regulation. *Antitrust*, Vol. 35. No. 2. 32–40. o. <https://www.brattle.com/wp-content/uploads/2021/08/Buckle-Up-The-Global-Future-of-Antitrust-Enforcement-and-Regulation.pdf>.
- KROHS, C.–HAMILTON, A. L.–KÜTTNER, M. [2020]: Collaboration among competitors & COVID-19: The impact on EU and national case laws. *Concurrences e-Competitions Competition Law & Covid-19*, Art. No. 94139. <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/coronavirus-competition-law/competition-law-covid-19-the-impact-on-eu-and-national-case-law>.
- LANCIERI, F.–SAKOWSKI, P. M. [2021]: Competition in Digital Markets: A Review of Expert Reports. *Stanford Journal of Law, Business & Finance*, Vol. 26. No. 1. 65–170. o. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3681322>.
- LEE, J. W. [2021]: Government Bailouts of Airlines in the COVID-19 Crisis: Improving Transparency in International Air Transport. *Journal of International Economic Law*, Vol. 24. 1–21. o. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgab035>.
- LOPATKA, A.–FEDOROWICZ, K. [2021]: Evaluation of the effectiveness of state aid offered to enterprises during the COVID-19 pandemic. *Procedia Computer Science*, Vol. 192. 4828–4836. o. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050921020007>.
- MEIER, J.-M.–SMITH, J. [2021]: The COVID-19 bailouts. *Covid Economics*, No. 83. 54–69. o. <https://cepr.org/sites/default/files/CovidEconomics83.pdf>.
- MONTI, G. [2020]: Business Cooperation in Times of Emergency: The Role of Competition Law. *Competition Policy International (CPI)*, május 10. https://www.competitionpolicyinternational.com/business-cooperation-in-times-of-emergency-the-role-of-competition-law/#_edn1.
- MOTTA, M.–PEITZ, M. [2020]: EU state aid policies in the time of COVID-19. Megjelent: *Bénassy-Quéré, A.–Weder di Mauro, B.* (szerk.): *Europe in the Time of Covid-19*. A VoxEU.org Book, CEPR Press, 73–77. o. <https://voxeu.org/content/europe-time-covid-19>.
- OECD [2009]: The Failing Firm Defense. Policy Roundtable. <https://www.oecd.org/competition/mergers/45810821.pdf>.
- OECD [2020a]: Exploitative pricing in the time of COVID-19. <https://www.oecd.org/competition/Exploitative-pricing-in-the-time-of-COVID-19.pdf>.
- OECD [2020b]: Co-operation between competitors in the time of COVID-19. <https://www.oecd.org/competition/Co-operation-between-competitors-in-the-time-of-COVID-19.pdf>.
- OECD [2020c]: Merger control in the time of COVID-19. <https://www.oecd.org/daf/competition/Merger-control-in-the-time-of-COVID-19.pdf>.
- OECD [2021a]: State Support to the Air Transport Sector: Monitoring developments related to the Covid-19 crisis. <https://www.oecd.org/corporate/State-Support-to-the-Air-Transport-Sector-Monitoring-Developments-Related-to-the-COVID-19-Crisis.pdf>.

- OECD [2021b]: COVID-19 emergency government support and ensuring a level playing field on the road to recovery. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1113_1113403-090x2f80uf&title=COVID-19-emergency-government-support-and-ensuring-a-level-playing-field-on-the-road-to-recovery.
- OECD [2021c]: Recommendation of the Council on Competitive Neutrality, OECD/LEGAL/0462. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>.
- ORBACH, B. [2020]: Antitrust in the Shadow of Market Disruptions. *Antitrust*, Vol. 34. No. 3. 32–37. o. <https://ssrn.com/abstract=3589823>.
- ORMOSI, P.–STEPHAN, A. [2020]: The dangers of allowing greater coordination between competitors during the COVID-19 crisis. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 8. No. 2. 299–301. o. <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnaa028>.
- POLYÁK GÁBOR–PATAKI GÁBOR–GOSZTONYI GERGELY–SZALAY KLÁRA [2021]: Versenyjogi előzmények és piacsabályozási eszközök a digitális piacokról szóló európai rendelet tervezetében. Megjelent: *Valentiny Pál–Antal-Pomázi Krisztina–Berezhvai Zombor–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2021. KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 145–164. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2022/01/vesz2021_5-PolyakG-et al.pdf.
- RITZ, C.–SCHLAU, M. [2020]: “Crisis Cartels” in times of Covid-19: Lessons from former crisis teach a cautious approach. *Competition law and health crisis. On-topic, Concurrences*, No. 2. 99–102. o. <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
- SCHINKEL, M. P.–D’AILLY, A. [2002]: Corona crisis cartels: sense and sensibility. Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper, No. 2020-03. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3623154>.
- SIRAGUSA, M.–RIZZA, C. [2020]: Two challenges posed by the Covid-19 to the level playing field in the EU internal market: The current State aid race and the risk of hostile takeovers by state-owned companies from third countries. *Competition law and health crisis. On-topic, Concurrences*, No. 2. 103–106. o. <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
- SNAIL, T.–SAVIO, M. B. [2020]: Price Gouging in a Time of Sea Change. *CPI Antitrust Chronicle*, szeptember, <https://media.crai.com/wp-content/uploads/2020/11/10125730/CPI-Snail-Savio.pdf>.
- VALENTINY PÁL [2012]: Válságban a verseny – válságban a verseny? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2011. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 102–125. o. http://old.kti.krtk.hu/file/download/vesz2011/valsagban_a_verseny.pdf.
- VALENTINY PÁL [2020]: Piaci és kormányzati kudarcok. Az iparpolitikai és a versenypolitikai beavatkozások változó kapcsolata. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezhvai Zombor* (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2019. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 116–145. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/03/06_ValentinyP.pdf.
- VAN HOVE, J. [2020]: Impact of state aid on competition and competitiveness during the COVID-19 pandemic: an early assessment. Study Requested by the ECON committee, European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2020\)658214](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)658214).
- VIALA, F.–KUPKA, D. [2020]: Cooperation between companies in times of health crisis. *Competition law and health crisis. On-topic, Concurrences*, No. 2. 111–114. o. <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.