

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• 2017 •

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• *Az évkönyv szerkesztőbizottsága* •

Valentiny Pál (elnök), MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet

Kiss Ferenc László (főszerkesztő)

Nagy Csongor István, Szegedi Tudományegyetem

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• 2017 •

Szerkesztette

VALENTINY PÁL • KISS FERENC LÁSZLÓ •
NAGY CSONGOR ISTVÁN • BEREZVAI ZOMBOR

MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Budapest • 2018

A kötet a *Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ*
támogatásával készült.

Szerkesztette

Valentiny Pál • Kiss Ferenc László • Nagy Csongor István • Berezvai Zombor

TARTALOM

ELŐSZÓ	7
I. Áttekintés • MŰLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN	11
<i>Tóth Tihamér</i> • A versenyfelügyeleti bírság összegének egyes kérdései az új bírságközlemények fényében	13
<i>Csorba Gergely</i> • A Gazdasági Versenyhivatal fúziós eljárásrendjének hatékonyságáról második fázisú összefonódások esetén 2010 és 2016 között	33
<i>Mike Károly–Boza István–Molnár Gábor Tamás</i> • A vállalkozói szervezések mint szerződéstámogató intézmények. Egy magyar vállalati felmérés tanulságai	62
II. Betekintés • AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ÉS AZ ENGEDÉKENYSÉGI POLITIKA HATÁSAI	91
<i>Berezvai Zombor</i> • Milyen tényezők határozzák meg az adók és támogatások megjelenését a fogyasztói árakban?	93
<i>Koós Gábor</i> • A sávós adórendszerek állami támogatási szempontú vizsgálata	115
<i>Nagy Csongor István</i> • Az engedékenységi politika keretében való együttműködés fékező- és hajtóerői. Összehasonlító jogi adalékok	159
<i>Márk Lili</i> • Az engedékenységi politika hatásai és alkalmazása	191
III. Körbetekintés • A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA	227
<i>Pápai Zoltán–Nagy Péter</i> • Gúzsba kötve táncolni. A nullás díjszabás kezelése a hálózatsemlegességi szabályozásban	229
<i>Takácsné Tóth Borbála–Kotek Péter–Kaderják Péter</i> • Az első európai koordinált gázkapacitás-aukció hatékonysága és tanulságai	272
IV. Kitekintés • SZAKIRODALMI TÁJÉKOZTATÓ	289
Válogatott bibliográfia, 2016–2017 • Összeállította: <i>Bálint Éva</i>	291
A SZERZŐKRŐL	315

ELŐSZÓ

A *Verseny és szabályozás 2017* – a sorozat jubileumi, tizedik magyar nyelvű évkönyve – az „évtizedes” hagyomány alapján négyes tagolást követ. Az *első részben* a versenyszabályozáshoz köthető általános kérdésekkel foglalkoznak a szerzők. *Tóth Tihamér* tanulmánya a Gazdasági Versenyhivatal 2017 decemberében kiadott, az antitröszt és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tekintetében alkalmazandó bírságszámítási közleményeit mutatja be. A szabályok jellege alapján úgy tűnik, hogy a GVH elnöke és a Versenytanács elnöke nemcsak összegzi a kialakult joggyakorlatot, hanem alakítani is kívánja a versenytanácsstagok döntéseit. A bírói gyakorlattal meg nem erősített új rendelkezések élő joggá válása természetesen még nem garantálható. Kartellek esetében a számítási módszertan módosításával a bírságok jelentős növekedése várható, kivéve a közbeszerzési kartellek ügyeit, ahol megszűnik a közpénzekhez kötődő jogsértések háromszoros büntetése. Jelentős újítás mindkét közlemény esetében az engedékenységi programok bírságsökkentő tényezőként való elismerése.

A kötet második tanulmányában *Csorba Gergely* a Gazdasági Versenyhivatal által 2010 és 2016 között vizsgált második fázisú összefonódási ügyek alapján a GVH eljárási hatékonyságát elemzi. A gyorsaság, az áttekinthetőség és a kiszámíthatóság szempontjait vizsgálva megállapítja, hogy a GVH-nál 2012-től kezdődött intézményi reform eredményeként azonosított hatékonyságnövekedés mérésénél fontos lenne az eljárási időkbe bele nem számító, rendkívüli felfüggesztések és a fúziós esetek összetételének a figyelembevétele. Ebben az esetben nem állítható egyértelműen, hogy 2012 óta csökkent volna a második fázisú fúziók vizsgálati ideje. A tanulmány második felében a szerző az áttekinthetőség és kiszámíthatóság mérésére a határozatok részletezettségét használja, és kvantitatív elemzéseket végez ezekre a mutatókra is.

Mike Károly, Boza István és Molnár Gábor Tamás tanulmánya azt a kérdést vizsgálja, hogy milyen szerepet játszanak a vállalkozói szerveződések (kamarák, önkéntes szakmai szervezetek és helyi vállalkozói szerveződések) a vállalatok közötti szerződéses kapcsolatok támogatásában, hogyan képesek e szerződések elősegíteni az üzleti ígéretek hitelességét és ennek révén a vállalkozások közötti bizalmat. Az országos kis- és középvállalati kérdőíves felmérés tanúsága szerint ezek a vállalkozói szerveződések sok esetben erősítik az üzleti bizalmat mind a tagságukon belül, mind azon kívül. A szerződési akadályok és a tranzakciós költségek mérséklése pedig segítheti a piaci versenyt.

A kötet *második, tematikus része* az állami támogatások és az engedékenységi politika hatásait vizsgálja. Az állami támogatásokkal foglalkozó első tanulmány, *Berezvai Zombor* írása az adók és támogatások fogyasztói árakban való beépülésére ható tényezőket elemzi, továbbá az adóáthárítás eltérő okait, három különböző modellkeretben vizsgálja, a sör- és az üzemanyagpiacon. Az eredmények alapján a piaci szereplők közötti versenyen és a gyártók költségviszonyain kívül a fogyasztók keresletének és a tisztességes áremelésekkel szembeni elvárásainak is fontos szerepük van abban, hogy a jövedéki adó milyen mértékben jelenik meg a fogyasztói árakban. Azokban az iparágakban, ahol a vállalatok nem képesek hitelesen bemutatni költségeik emelkedését a fogyasztóknak, miközben vannak rendszeres adóváltoztatások (például emelkedik a jövedéki adó), az adóemelés mértékénél jobban növelik áraikat, így építve be az árakba a korábbi időszakok költségemelkedéseit.

Koós Gábor tanulmánya a sávós adórendszerek állami támogatási szempontú vizsgálatának fejleményeit foglalja össze az Európai Bizottság újabb határozathozatali gyakorlatára támaszkodva. Az elemzett határozatok alapján megvizsgálja, hogy a Bizottság megfelelően alkalmazta-e az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában kimunkált, az adóintézkedések állami támogatási szempontú vizsgálatára bevett háromlépcsős elemzést. A tanulmány áttekinti, hogy mennyiben alkalmazható egyáltalán ez a teszt olyan fizetési kötelezettséget teremtő intézkedésekre, amelyek sávós szerkezetű adóintézkedésekkel kapcsolatosak, és meddig terjed az Európai Bizottság mozgásterét az ilyen adóintézkedések esetében.

Az engedékenységi politikát – azt a politikát, amely a versenyjogi jogsértésekben való részvételt feltáró magatartást azzal ösztönzi, hogy teljes mértékben vagy részlegesen mentesít a versenyfelügyeleti bírság alól – szintén két tanulmány tárgyalja. Az egyik a jogi, a másik inkább a közgazdasági vonatkozásait elemzi. *Nagy Csongor István* a magyar engedékenységi politikát nemzetközi összehasonlításban tekinti át. Az Európai Unió „átlagához” képest Magyarországon az engedékenységi kérelmek és az ezek alapján indult eljárások száma mind abszolút értékben, mind a kartellel- lenes eljárások számához viszonyítva nagyon alacsony. Az elemzés számba veszi az engedékenységi politikát befolyásoló szabályozási tényezőket és a szabályozás által nem befolyásolható, külső körülményeket. Az engedékenységgel kapcsolatos döntéshozatal főbb csomópontjainak azonosítását követően, a tanulmány megvizsgálja az Európai Bizottság engedékenységi politikáját, valamint három hagyományosan sikeresnek mondott tagállami rendszer szabályozási megoldásait. A tanulmány következtetései értéklik a magyar engedékenységi szabályozást, és javaslatokat fogalmaznak meg.

Márki Lili tanulmánya az engedékenységi politika elméleti közgazdaságtani irodalmát foglalja össze. Röviden kitér az empirikus elemzések lehetőségeire is, majd bemutatja az Egyesült Államok, az Európai Unió és Magyarország engedékenységi programjait. Az engedékenység várt pozitív hatásai mellett nem szándékolt hatások is fellépnek, így különösen fontos azonosítani azokat a jellemzőket, amelyek

sikeressé tehetnek egy ilyen programot. Az írás bemutatja: a téma húsz évre visszatekintő szakirodalmában az elméleti hatásmechanizmusok tekintetében nagyjából konszenzus alakult ki, nehezebb azonban azt felmérni, hogy a gyakorlatban milyen hatásai vannak az engedékenység bevezetésének.

Az évkönyv *harmadik része* a hálózatos szolgáltatások piacával és szabályozásával foglalkozik. *Pápai Zoltán* és *Nagy Péter* a 2015-ben hatályba lépett uniós hálózatsemlegességi szabályozás egyik elemét veszi górcső alá, amelynek alapján érdemi vizsgálat nélkül megtilthatók a mobilszolgáltatók egyes, úgynevezett nullás díjszabású (*zero rating*) ajánlatai. A szerzők bemutatják a hálózatsemlegességi szabályozás indokait, áttekintik a nullás díjszabású – azaz egyes tartalmakat a fogyasztók számára nulla marginális áron kínáló – szolgáltatói ajánlatok típusait, alkalmazásuk üzleti racionalitását, valamint az ezek kapcsán felvethető versenyproblémákat. Két magyar eset alapján közgazdasági szempontból értékeli az üzleti gyakorlat jóléti és versenyhatásait, tiltásuk indokoltságát. A tanulmány következtetése szerint a nullás díjszabásra vonatkozó európai szabályozás kárelméleti alapja erősen kétséges, empirikusan nem igazolható feltételezéseken alapul. A hálózatsemlegességi szabályozás által megvalósítani kívánt „diszkriminációmentesség” indokolatlanul korlátozza a műszaki és közgazdasági hatékonyság érvényesítését.

A kötet utolsó – *Takácsné Tóth Borbála*, *Kotek Péter* és *Kaderják Péter* által készített – tanulmánya a 2017. március elején, az európai gázpiacokon tartott hosszú távú kapacitáslekötési aukciót elemzi. Írásukban olyan piactorzító jelenségre mutatnak rá a szerzők, amelyet az európai gázellátásban domináns piaci szereplő többletinformációja okozhatott. A Gazprom becsléseik szerint kilencmilliárd euró kapacitáslekötési díj megfizetése mellett kötelezte el magát annak érdekében, hogy 2020-tól kezdődően visszaszerezze a régiókba és Ukrajnába irányuló gázszállítások feletti korábbi ellenőrzését.

Az évkönyv *negyedik része* válogatást tartalmaz a versenypiacokkal és a szabályozással foglalkozó szakirodalom 2016-ban és 2017-ben publikált terméséből. A *Bálint Éva* gyűjtésében készült bibliográfiában az ágazati és versenyszabályozás általános témakörein kívül kiemelten szerepelnek a kötet tanulmányai által vizsgált kérdésekhez kapcsolódó művek. A hazai szakirodalom esetében szélesebb körben igyekszik bemutatni az újonnan megjelent írásokat, míg a külföldi irodalomban, annak bősége miatt, erősen válogatva szemléli az angol nyelvű kiadványokat.

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

A szerkesztők

I. Áttekintés

MÚLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN

A VERSENYFELÜGYELETI BÍRSÁG ÖSSZEGÉNEK EGYES KÉRDÉSEI AZ ÚJ BÍRSÁGKÖZLEMÉNYEK FÉNYÉBEN

A tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal 2017 decemberében kiadott, antitröszt és tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tekintetében alkalmazandó bírságszámítási közleményeit mutatja be. A szabályok jellege alapján úgy tűnik, hogy a GVH elnöke és a Versenytanács elnöke nemcsak összegzi a kialakult joggyakorlatot, hanem alakítani is kívánja a versenytanácsstagok döntéseit. A bírói gyakorlattal meg nem erősített új rendelkezések élő joggá válása természetesen még nem garantálható. Kartellek esetében a módosított számítási módszertan nyomán a bírságok jelentős növekedése várható, kivéve a közbeszerzési kartellek ügyeit, ahol dicséretes módon megszűnik a közpénzekhez kötődő jogsértések háromszoros büntetése. Jelentős újítás mindkét közlemény esetében az engedékenységi programok bírságcsökkentő tényezőként való elismerése.

BEVEZETÉS

2001. február 1-je óta a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. tv. (továbbiakban: Tpv.) 36. paragrafusának 6. bekezdése alapján a Gazdasági Versenyhivatal elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. A közleménynek kötelező ereje nincs, rendeltetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése.¹ A közlemények legtöbbje összefonódásokkal kapcsolatos kérdéseket tárgyal.² Ami a versenyfelügyeleti bírság témát illeti, először 2003. december 15-én került kiadásra közlemény.³ A közlemény 2009-ben visszavonásra került, majd néhány éves „interregnum” után került kiadásra az 1/2012. számú (GVH [2012]) közlemény a Tpv. 11. és 21. paragrafusa, az EUMSZ 101. és 102. cikke szerinti tilalomba ütköző magatartás esetén a bírság összegének megállapításáról. A fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása esetén megállapítható bírság meghatározásának szempontjairól az antitröszt bírságközlemény után négy évvel jelent csak meg, az 1/2007. számú bírságközlemény azonban egészen mostanáig hatályban volt.

¹ A közlemények jogi természete iránt érdeklődők számára különösen ajánlható: Várnay–Tóth [2009], Kovács és szerzőtársai [2016].

² A közleményeket a GVH a honlapján teszi közzé. Elérhetők az alábbi helyen: http://www.gvh.hu/jogi_hatter/magyar_piacra_iranyado_szabalyozas/kozlemenyek.

³ A bírság összegének megállapítása antitrösztügyekben tárgyú, 2/2003. számú közlemény. Ezt módosította két év múltán a 2/2005. számú közlemény.

A GVH elnöke és a Versenytanács elnöke 2017 decemberében újabb közleményt adott ki a versenykorlátozó megállapodások (lényegében a kartellek) és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés-tilalmak (a továbbiakban együtt: antitröszt),⁴ valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmát megsértő vállalkozásokra kiszabható versenyfelügyeleti bírságok megállapításának módszeréről (11/2017. és 12/2017. számú bírságközlemények, lásd *GVH [2017a]* és *[2017b]*).⁵ E dokumentumokban leírt módszer szerint számolja ki a bírságot azokban az ügyben eljáró versenytanács, amelyekben 2017. december 21. után bocsát ki előzetes álláspontot. Előzetesen fontos megjegyezni, hogy szemben az anyagi jog területén fennálló lényegi tartalmi azonossággal, a szankciók terén a magyar versenyjog továbbra is a saját útját járja, nem követi az Európai Bizottság bírságszámítási módszerét, még ha a bírság relatív mértéke kapcsán igyekszik is azt figyelembe venni.

Az alábbi tanulmány e két új közlemény által hozott főbb változásokat mutatja be, majd néhány jelentősebb kérdést elemez részletesebben, kitérve a magyar gyakorlatra,⁶ az Európai Bizottság bírságközleményére, illetve az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatára. Így alaposabb vizsgálat alá veszi a bírságszámítás kiinduló összegét, a bírság alapösszegének kiszámítását, az ismétlődő jogsértés kérdéseit és az együttműködő magatartások különböző formáinak „díjazását”.

A VERSENYFELÜGYELETI BÍRSÁG TÖRVÉNYES KERETEI

A Tpv. 78. paragrafusának 1. bekezdése alapján az eljáró versenytanács bírságot szabhat ki azzal szemben, aki a törvény rendelkezéseit megsérti. A bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve azon – a határozatban azonosított – vállalkozás-csoport a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja. Amennyiben vállalkozások társulásával – mint például egy szakmai kamara vagy egy adott ipar képviselőit tömörítő egyesület – szemben kerül bírság kiszabásra, annak összege akár a tagvállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevételének a 10 százaléka is lehet.

A bírsággal kapcsolatban a Tpv. 78. paragrafusának 3. bekezdése széles mérlegelési jogkört biztosít a hatóság számára, hiszen a bírság összegét az eset összes

⁴ Az új antitröszt bírságközlemény vonatkozik a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) 7. paragrafusa szerinti jelentős piaci erővel való visszaélés tilalmának érvényesítését szolgáló eljárásokban kiszabott bírságra is.

⁵ A GVH honlapon itt érhetők el az új közlemények: http://www.gvh.hu//data/cms1037554/aktualis_hirek_uj_hatalyos_kozlemenyek_2017_12_22.pdf.

⁶ A Kúria jogegységesítő tevékenysége részeként a közigazgatási bírságok gyakorlatáról áttekintést készített (a joggyakorlat-elemző csoportot *Tóth Kincső* kúriai bírónő vezette, munkájában e tanulmány szerzője is részt vett), melynek eredménye 2014 novemberében a Kúria honlapján került publikálásra: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf.

körülményeire tekintettel kell megállapítani. A törvény csak egy példálódzó, „gondolatébresztő” felsorolását adja a releváns szempontoknak: a jogsérelem súlya, a jogsértő állapot időtartama, a jogsértéssel elért előny, a jogsértő felek piaci helyzete, a magatartás felróhatósága, az eljárást segítő együttműködő magatartás, a törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítása. A törvény még annyi támpontot ad, hogy a jogsérelem súlyát különösen a gazdasági verseny veszélyeztetettségének foka, a fogyasztók, üzletfelek érdekei sérelmének köre, kiterjedtsége alapozhatja meg.

A BÍRSÁGKÖZLEMÉNYEK JELENTŐSÉGE

A bíróság témájú közlemények jelentősége abban áll, hogy mind a különböző személyi összetételű eljáró versenytanácsok révén döntést hozó jogalkalmazó számára, mind a versenyjogi szankciókra érzékeny piaci szereplők számára támpontot adjon a bíróság – a szélesre szabott törvényes keretek közötti – várható nagyságrendjére (de nem annak konkrét összegére). A Legfelsőbb Bíróság (ma: Kúria) is rámutatott arra, hogy a bírságolás kapcsán a GVH-t széles, de nem parttalan mérlegelési jogkör illeti meg.⁷

Az új bírságközlemények, hasonlóan elődeikhez, bevezető részükben térnek ki a közlemény funkciójára. Az antitörzst bírságközlemény szerint a GVH ily módon növelni kívánja a jogbiztonságot, tevékenységének átláthatóságát és kiszámíthatóságát, így segítve elő az egységes és diszkriminációmentes jogalkalmazást (GVH [2017a] 4. pontja).⁸ A bírságközlemények ugyanakkor azt is rögzítik, hogy nem célja teljes biztonságot nyújtva előre kalkulálhatóvá tenni a jogsértések szankcióit.⁹ Másodikként, a közlemény ismeretében a vállalkozások fel tudják mérni, hogy versenysértő piaci magatartásuk milyen súlyú büntetést vonhat maga után. Harmadikként, a GVH úgy véli, hogy szélesebb körű olvasóközönsége is lehet a közleményeknek: a közzétett bírságkiszabási módszertől azt is reméli a hivatal, hogy ily módon is könnyebbé válhat a határozatokban kiszabott bírságok indokoltságának megítélése a GVH határozatait figyelemmel kísérők számára.¹⁰

A közlemények hasznossága szorosan összefügg azok kötőerejével. A külső (vállalkozások) és belső (a jogalkalmazó versenytanács tagjai) kötőereje ugyanakkor összetett jogelméleti és szervezeti kérdéseket vet fel. A Kúria előbbi döntésében kimondta, hogy a GVH döntéshozatala során alapvetően a törvényeknek alárendelt, azonban saját jogalkalmazási gyakorlatára is támaszkodhat, egyben az egyes döntéseknél köteles a Tpv. 36. paragrafusa alapján kiadott közlemények alapelveihez igazodni. A bírságközlemény ugyanakkor nem azt a célt szolgálja, hogy adott ügy-

⁷ Kfv.II.37.453/2009/5. számú ítélet.

⁸ Hasonló megfogalmazást tartalmaz a fogyasztóvédelmi bírságközlemény (GVH [2017b]) is.

⁹ A bírságközlemények (GVH [2017a] és [2017b]) 6. pontjai.

¹⁰ A közleménynek ez a funkciója kevésbé egyértelmű különösen azon bírósági ítéletek fényében, amelyek szerint a határozat bírságindokolásának „önmagában megállónak” kell lennie.

ben ne kelljen érdemi indokolást írni. A Kúria egy másik ügyben rámutatott, hogy a közlemény magát a hatóságot köti, attól csak kivételesen és akkor, annyiban térhet el, amennyiben a közlemény szempontrendszerének konkrét esetre alkalmazása jogszabályba ütközne, vagy kirívóan okszerűtlen eredményre vezetne.¹¹ A közlemény kötőerejét erősíti, hogy a közleménytől való eltérés indokolása kapcsán a Kúria magasra helyezi a mércét. A banki végtörlesztési ügyben az eljáró versenytanács törekedett a jogsértés jellegét jobban tükröző mérőszám használatára, amely az első és másodfokú bíróságok számára ugyan meggyőzően hatott, de a Kúria mégis azt mondta ki, hogy az érintett piac meghatározására, illetve a saját közleménytől való eltérésre a GVH versenytanácsa nem adott kellő indokolást.¹²

A törvényességi felülvizsgálatot végző bírák ugyanakkor idegenkednek a „képletekbe zárt” mérlegeléstől. A közlemény bírságszámolási módszerét nem matematikai képletként kérik számon a GVH-n, a lényeg az abban foglalt elvek követése. A Kúria szerint felülvizsgálatot végző bíróság nincs kötve a közleményhez, és az alperes által alkalmazott matematikai számításhoz.¹³ Ennek megfelelően a bírságközlemények (GVH [2017a] és [2017b]) 6. pontjai leszögezik azt is, hogy a bírság kiszámítása a közlemény alkalmazása esetében sem nélkülözheti a jogalkalmazói mérlegelést.

A BÍRSÁGKÖZLEMÉNYEK SZERKEZETE

A 20, illetve 21 oldalas új bírságközlemények (GVH [2017a] és [2017b]) hasonló gondolatmenet szerint épülnek fel, ami nem is meglepő, hiszen ugyan teljesen más jellegű tényállások, tilalmak alapozzák meg egyik vagy másik közlemény alkalmazását, a Tptv. nem tesz különbséget a bírság szabályok között aszerint, hogy versenykorlátozó magatartásról, vagy éppen fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról van-e szó.

Ami a közlemények alkalmazási körét illeti, ide tartoznak az antitörzst bírságközlemény mind a Tptv.-be, mind az EUMSZ 101. és 102. cikkeibe ütköző versenykorlátozó megállapodások, illetve erőfölénnyel való visszaélések. A bírságszámítás módszere tekintetében nincs tehát különbség abban, hogy egy európai szintű óriás kartellről vagy egy helyi jellegű összejátszásról van-e szó. Látszólagos újdonság, hogy az antitörzst bírságközlemény már címe szerint is irányadó a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 7. paragrafus szerinti jelentős piaci erővel való visszaélés tilalmának megsértése esetén is.¹⁴ Valójában a korábbi

¹¹ Kfv. III.37.697/2011/9. számú ítélet. A Kúria a Kfv.II.37.076/2012/28. számú ítéletében törvényesnek fogadta el azt, hogy az alperes az előzetes álláspontban közli, hogy a bírságközleményben foglaltaktól el kíván térni, s megjelöli ennek indokát.

¹² I.Kf.650.136/2016/11. számú ítélet, 235. pont.

¹³ Kfv.VI.37.232/2011/13. számú ítélet.

¹⁴ A Ker. tv. e szakasza sok tekintetben a Tptv. erőfölénnyel való visszaélést tiltó rendelkezésének a másolata, annyi fontos változtatással, hogy a visszaélés-tilalom nem erőfölény, hanem jelentős

közlemény is alkalmazható volt e körben, igaz, ott csak egy lábjegyzet említette meg e törvényt.¹⁵ Ezt azért is fontos megemlíteni, mert a GVH történetének egyoldalú magatartás miatti legmagasabb bírságát éppen egy ilyen Kertv. szerinti eljárásban hozta. 2015 márciusában az Auchannak kellett több mint egymilliárd (!) forintot fizetnie azért, mert több évig az utólagos árkedvezmény-támogatást díjként alkalmazva, azt a beszállítói számára egyoldalúan felszámította.¹⁶

Ahogy az antitörzst bírságközleményt jellemzően kartellügyekben alkalmazák, de emellett a fentiek szerint más ügýtípusok esetén is irányadó, úgy a fogyasztóvédelmi bírságközlemény is jellemzően egy eljárásfajta, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra íródott, miközben a közlemény ennél jóval több jogszabályi tilalom esetén is alkalmazandó. A fogyasztóvédelmi bírságközlemény egyébiránt kevésbé pontosan jelöli meg hatályát: a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló Fttv. (lényegében: fogyasztók megtévesztése) és a Tptv. III. fejezete (lényegében: versenytársak megtévesztése) kerül csak pontosan megnevezésre, a többi releváns jogszabályra csak összefoglalóan utal a közlemény 3. pontja.¹⁷

A közlemények a felvezető után tartalmazzák a bírságkiszabás elveit, a módszertan lényegét, majd a bírságszámítás kiinduló összegét, majd az alapösszeg meghatározását, a súlyosító és enyhítő körülményeket. Ezeket követi a kiemelten is megjelenített, alapösszeget korrigáló körülmények, mint például az ismétlődő jogsértés, a jogsértéssel elért előny figyelembe vétele, az elrettentő hatás, s a bírságmaximum miatt esetleg szükséges korrekció. A közleményekben különálló, viszonylag hosszú fejezetben taglalja a GVH a vállalkozás különbözőféle együttműködésének figyelembe vételét. Mindkét közlemény ily módon a bírság összegének meghatározását öt, egymást követő lépésben végzi el, hangsúlyozottan ügyelve arra, hogy az egyes tényezők csak egyszer kerüljenek mérlegelésre. A közlemények végén külön részek szólnak a fizetési nehézségekkel küzdő vállalkozások által kezdeményezhető részletfizetésről. A közlemények szöveges részét időbeli hatály jellegű részek zárják, majd mellékletekben táblázatos áttekintést kapunk a bírságszámítás módszeréről.

.....
 piaci erő esetén aktiválódik. A 7. paragrafus 3. bekezdése alapján pedig ez fennáll a beszállítóval szemben, ha az adott vállalatcsoport, illetve beszerzési szövetséget alkotó vállalkozások összessége kereskedelmi tevékenységéből származó előző évi konszolidált nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot.

¹⁵ A 1/2012. bírságközlemény (GVH [2012]) 3. pontjához fűzött 1. lábjegyzet szerint a Kertv. 7. paragrafus szerinti visszaélés eseteire kiterjedően is alkalmazandó.

¹⁶ Vj/60/2012. számú eljárás. E nagy összeg (a magas alapösszeg miatt) annak ellenére jött ki, hogy a jogsértés pontozásakor csupán 31 pontot kapott a lehetséges 100-ból.

¹⁷ „...ezen szabályokra tekintettel alkalmazandó és a GVH hatáskörébe tartozó – fogyasztók, illetve üzletfelek tisztességes tájékoztatását szabályozó – jogszabályi rendelkezések megsértése miatt indított ügyekben kiszabott versenyfelügyeleti bírság mértékét” (GVH [2017b] 3. pont). E jogszabályokat a közlemény még egy lábjegyzetben sem sorolja fel.

A BÍRSÁGSZÁMÍTÁS ALAPJA – A KIINDULÓ ÖSSZEG

Mindkét közlemények különbséget tesz a bírságszámítás kiinduló és alapösszege között. A kiinduló összeg lényegében a bírságszámítás vetítési alapját fejezi ki, s ezt követően kerül sor az alapösszeg kiszámítására, amely a jogsértés súlyát, hatását és a vállalkozás jogsértéshez való viszonyulását kifejező súlyosító és enyhítő körülmények figyelembevétele révén.

A bírság összegének megállapításakor az összeg nagyságrendjét nagyban meghatározó feladat egy olyan kiindulópont meghatározása, amely kifejezi a jogsértés súlyosságát, s amelyhez képest a releváns körülmények ezt növelő, illetve csökkentő tényezőként figyelembe vehetők. Kézenfekvő támpontként a törvényi maximum, azaz a vállalkozás(csoport) szinten mérhető előző évi nettó árbevétel 10 százaléka kínálkozhatna, a versenyhivatal azonban nem ezt az utat választotta.¹⁸ Követve több más ország versenyhivatalának gyakorlatát, ideértve az Európai Bizottságét, a GVH az antitrösztügyekben a jogsértéssel érintett piac forgalmát választotta vetítési alapnak. A fogyasztók megtévesztése jellegű ügyekben főszabályként a releváns reklámköltség pótolja ezt az összeget, a jogsértéssel érintett piac forgalma csak másodlagos szerepet játszik.

A releváns forgalom kiindulópontként való alapulvétele álláspontom szerint továbbra is a lehető legjobbnak tűnő megoldás, mert optimálisan tükrözi mind a tett, mind a „tettes” súlyát. Ehhez képest a bírságmaximumból visszafelé lépkedni annyit jelent, hogy a jogsértő vállalkozás méretéből, „személyéből” indulunk ki. Ily módon egy többtermékes, de csak egy piacon, jellemzően nem is a vezetők jóváhagyásával folyó kartell az egész vállalatot megrendítő bírsághoz vezetne. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a jelenlegi módszer mellett a GVH-nak arra kellene jobban ügyelnie, hogy az egytermékes (vagy jellemzően kevés piacról bevételre szert tevő) vállalkozás több évet lefedő jogsértésénél szinte automatikusan a bírságmaximum kerülhet kiszabásra. Ez azért gond, mert ily módon a releváns forgalom lesz lényegében az egyetlen bírságmeghatározó tényező, lehetetlenné téve a törvény által előírt, valamennyi releváns körülmény mérlegre vételét.

Hasonló a helyzet a közbeszerzési piacokon is, ahol a releváns bírságalap a versenytanácsi gyakorlat szerint a nyertes pályázat összege, amit viszont a győztes

¹⁸ Az első bírságközlemények kialakításában Versenytanács-elnökként aktív szerepet játszhattam. Visszaemlékezésem szerint e „különutas” megoldás fő oka az volt, hogy a törvényi maximum alapulvételel az akkori néhány tízmilliós nagyságrendű bírságokhoz képest óriási mértékben emelkedtek volna meg a bírságösszegek. Csak egy példát említve, a Vj-74/2011. számú ügyben, ahol az OTP Bank rekordmértékű, közel négy milliárd forintos bírságot kapott, a releváns 2012. évben 842 milliárd forint volt a bank összes bevétele, azaz a bírságplafon 84 milliárd volt (lásd https://www.otpbank.hu/static/portal/sw/file/130426_eves_jelentes_170.pdf). Az eddigi magyar rekordnak számító közel négy milliárd a lehetséges maximum öt százalékát sem érte el (miközben adott esetben – ha nem is a legsúlyosabb fajtájú kartellról, de legalábbis ismétlődő jogsértőről – a banki szektor kiemelkedő szereplőjéről volt szó). Mégsem lehet azt állítani, hogy adott tényállás mellett a négy milliárdos bírság ne lett volna elrettentően magas összegű.

jellemzően több év alatt realizál bevételként, miközben egyszeri tételként jelentkezve a bírságalap aránytalanul magas bírságösszeghez vezet – s akkor még nem is beszéltünk a közbeszerzési kartellek esetében alkalmazott háromszoros szorzóról. A közbeszerzési kartellek esetében torzulás adódhat abból, hogy ha a projekt nagy munkát és egyben nagy értéket testesít meg, akkor ugyan a jogsértés időtartama egy év (vagy még annál is rövidebb), miközben az ehhez kötődő projekt bevételeként több éven keresztül folyik be a vállalkozáshoz.

A bírói gyakorlat egyébként jóváhagyta a GVH releváns bírságalapot érintő jogértelmezését. Például a Kúria a Kfv.III.37.072/2013/15. számú ítéletében a közbeszerzési pályázatokon induló vállalkozások versenyjogsértése esetén a közbeszerzési pályázatok értékét mint bírságszámítási kiinduló pontot elfogadta. Ezen túlmenően a Kúria Kfv.III.37.011/2012/6. számú döntésében a bírságszámítás kiindulási alapjaként nemcsak a megvalósult, hanem a meg nem valósult, de a jogsértés által érintett projektek értékének figyelembevételét is elfogadta, mivel ez áll összhangban a felperesek terhére megállapított törvénysértéssel.¹⁹ Az indokolás szerint, ha a jogsértés megvalósulásához elegendő a célzat, a potenciális hatás, akkor a jogsértés jogkövetkezményének meghatározásakor szintén elfogadható a tényleges hatás nélkül maradó magatartásokat is szankcionálni. A Kúria ítéletében kiemelte, hogy a korrekciós tényezőknél lehet figyelembe venni azt, hogy a tényleges és a potenciális hatás között különbség van. A magatartás piaci hatásán belül lehet értékelni azt, hogy több meg nem valósult projekt is volt, amelyek kapcsán a vállalkozások versenykorlátozó magatartása ténylegesen nem fejtett ki hatást.

Talán kevésbé ismert, de azért időre akadnak olyan bírói döntések, amelyek kritizálják a GVH kartellügyekben alkalmazott bírságszámítási kiindulópontját. A Fővárosi Törvényszék 2017 októberében a GVH megyei lapok közötti kartellt kimondó határozatának bírsággal kapcsolatos rendelkezéseit hatályon kívül helyezte (1.Kf.650.136/2016/11. számú ítélet.). A bíróság szerint a GVH módszeréből előállhat az a helyzet is, hogy ha a bírságközleménye alapján számított bírság meghaladná a törvényi maximumot, akkor egyszerűen és minden indokolás nélkül kiszabhatja a törvényi maximumot. A Törvényszék szerint az ily módon kiszabott bírság ugyanis jelentheti azt, hogy az alperes sem a bírságközlemény, sem a Tptv. 83. paragrafusának 3. bekezdésében foglalt szempontokat nem mérlegelte, de azt is, hogy a legsúlyosabbnak értékelt minden, a bírság körében számba vehető körülményt. Ezek egyike sem volt azonban kiolvasható a megtámadott határozatból, hisz a GVH határozatában a bírságközlemény alapján értékelhető egyik szempont tekintetében sem adta a legmagasabb pontszámot. Ennek következtében a másodfokú bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alperes a bírság összegénél sem a saját maga által

¹⁹ Lásd még ezt megelőzően a Fővárosi Ítéletábrla 3.Kf.27.195/2011/6. számú ítéletét, illetve a GVH VJ/102/2004. számú határozatát. A Legfelsőbb Bíróság már ezt megelőzően is rögzítette a Kfv. III.37.451/2008/7. számú ítéletében azt, hogy téves az a álláspont, amely szerint a bírság csak a realizált „elért” árbevétel esetén és alapján szabható ki.

„kreált” bírsággözleményt, sem a törvényt nem tartotta be. Az indokolásából nem derül ki, hogy milyen okból tartotta indokoltnak a bírság maximumának a kiszabását mindegyik felperes esetében, ezért a Törvényszék szerint a bírságok összege a Tpv. 83. paragrafusának 3. bekezdésébe ütközött.

Szintén a közelmúltból származik a Kúria banki végtörlesztési kartell kapcsán hozott, a GVH-t új bírságszámolásra utasító ítélete, amely szerint a GVH azzal, hogy a Tpv. 78. paragrafusának 3. bekezdése szempontjából a jogsértéssel érintett piac méretét mint a jogsértés súlyát kifejező egyik tényezőt a bírság kiszabás alapján tekinti, egyetlen bírsággiszabási szempont egyik elemét helyezi középpontba (Kfv. III.37.582/2016/16. számú ítélet). A GVH bírsággözleménye ezzel „tendenciózusan alulsúlyozza a kiszabható bírságösszegeket” a Tpv. 78. paragrafusának 3. bekezdésében foglalt mérlegelési szempontokhoz képest, figyelemmel a Tpv. 78. paragrafusának 1. bekezdésére is (az ítélet 229. pontja).

Az újabb közlemények azonban e kritikus hangok ellenére sem hoztak változást a bírságszámítás kiinduló pontja tekintetében. Alapvetően egységes a bírói gyakorlat abban a kérdésben, hogy a bírságmaximum a versenyfelügyeleti eljárás során kiszabott bírság tekintetében nem minősíthető kiindulási pontnak, illetőleg nem a bírság felső hatarából kell visszszámolni a bírság összegét.²⁰ A bíróságok – a versenyhatóság közleményeiben kialakított elveket értékelve – elfogadták azt, hogy bizonyos esetekben vannak olyan kiindulási pontnak tekinthető értékek, amelyek a bírság megállapítása szempontjából relevanciával bírnak.

Az új bírsággözlemény további magyarázó szabályokat hoz be a releváns forgalom megállapításához. A jogellenes magatartással elért árbevételbe beleértendőek mind a közvetlenül, mind pedig a közvetve érintett termékek értékesítéséből származó bevételek. A magyarázat szerint árkartell esetén azon áruk értékesítéséből származó bevétel is releváns, amelyek árának alapjául a kartellel rögzített ár szolgál, illetve amelyek árára a rögzített ár hatást gyakorol. Konkrét jogesetre való hivatkozást ugyanakkor a közlemény nem tartalmaz, s könnyen bizonyítható esetet sem könnyű felhozni. Adódna a közbenső árukat érintő kartell esetén a végtermék kapcsán elért forgalom, ezt azonban a közlemény kifejezetten kizárja. Remélhetően a GVH e ponton csak a jogsértésben részes vállalkozások részéről realizált közvetett forgalomnövekedést veszi számításba, más vállalkozások bevételeit pedig nem.

A közlemény egy másik pontosítása, hogy vertikálisan integrált vállalkozás-(csoport)ok esetén a belső értékesítéseket ugyancsak figyelembe kell venni. A lábjegyzetben adott magyarázat szerint, ha egy vertikálisan integrált vállalkozás egy általa gyártott közbenső terméket részben értékesít, részben maga dolgoz fel, akkor egy ilyen közbenső termékre vonatkozó jogsértés esetén nemcsak a közbenső termék közvetlen értékesítéséből származó árbevétel képezi a releváns forgalom részét, hanem a belső felhasználásra, továbbfeldolgozásra kerülő közbenső termékek (becsült) értéke is.

²⁰ Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.291/2009/9., Kfv.II.37.291/2009/29. számú ítélet, Fővárosi Ítéletábla 2.Kf.27.333/2010/6., a 27.463/2009/5., a 27.042/2011/5. és a 27.484/2008/7. számú ítéletek.

Ami a fogyasztók megtévesztése jellegű ügyeket illeti, itt a jogsértő tevékenységhez kapcsolódó reklámköltség nagysága jelenti jellemzően a bírságszámítás kiinduló pontját. Ennek észszerű indoka az a feltételezés volt, hogy a vállalkozás olyan összeget biztosan költ egy termék reklámozására, amelynek megtérülésére feltétlenül számít az adott termék forgalmazása során. A kartellekhez hasonlóan a jogsértéssel érintett forgalom alapulvétele olyan magas bírságokat jelentett volna, melyet ezen ügyek súlyossága nem indokolna. Ennek ellenére, második legjobbként a GVH eddig is alkalmazta az érintett forgalom egy bizonyos százalékának (korábban 5 százalék) alapulvételét.

Az új közlemény, beépítve az újabb keletű versenytanácsi gyakorlatot, azt is tisztázza, hogy amennyiben a vizsgált kereskedelmi gyakorlat nem, vagy nem csak reklámok útján valósul meg, a reklámköltségek mellett vagy helyett más jellegű ráfordítások is alapul vehetők. Szóbeli tájékoztatások esetén a kereskedelmi gyakorlat költségének minősülhet az ügynöki jutalék vagy az adott terméket, szolgáltatást népszerűsítő, a jogsértő tájékoztatásoknak teret adó rendezvények költsége is.²¹

A közlemény továbbra is ismeri kiindulópontként a releváns forgalomra alapozó másodlagos bírságot. Eddig sem, a jövőben sem lesz teljesen világos, hogy jogsértés esetén a Versenytanács melyikből indul majd ki. Nagy mozgásteret ad a jogalkalmazónak az „amennyiben a kommunikációs költség összege nem ad megfelelő viszonyítási alapot” kitétel. Erre példa volt az elmúlt időszakban a Media Marktra kiszabott – egyébként osszagszerűségében egyáltalán nem nagy – tízmilliós bírság (Vj/67/2016. számú határozat). Itt az eljáró versenytanács a releváns forgalom öt százalékából indult ki az ennél alacsonyabb reklámköltség helyett. Az indok az volt, hogy a vizsgált kereskedelmi gyakorlat közzétételkor az eljárás alá vont vállalat piaci súlya jelentősebb volt, továbbá az egyik csatornaként használt ClassFM rádiót a 15 éves és idősebb korosztály körében naponta átlagosan közel 2,9 millióan hallgatták. E jogértelmezés (valószínűleg nem szándékolt következménye) szerint a költséghatékony módon kommunikáló vállalkozás tehát magasabb kiinduló összegre, emiatt nagyobb bírságra is számíthat. Ennél tetszetősebb lett volna eleve azt hangsúlyozni (amit a határozat mellékesen maga is megjegyez), hogy az adott ügyben vizsgált, elmaradt visszatérítésekkel okozott lehetséges fogyasztói sérelem is nagyjából a vásárlások összegének 5–10 százalékát tehetné ki. Így a kiinduló összeg összhangban van a magatartással okozott esetleges fogyasztói „kárral” is (a határozat 241. pontja).

Az új közlemény is ismeri az eleve magasabb összegű releváns árbevétel kategória további bővítésének lehetőségét. Becsalogató jellegű reklámok esetében ugyanis, a megtévesztő tájékoztatással konkrétan érintett áruhoz kötődő forgalmon túl vagy ilyen konkrét áru hiányában a GVH figyelembe veszi azon áruk forgalmát is, amelyeket a fogyasztók a becsalogatás vagy a promóció eredményeként észszerűen

²¹ Fogyasztóvédelmi bírságközlöny (GVH [2017b]) 17. pontja, hivatkozva a VJ/041/2013. számú ügyben hozott határozatra.

vásárolhattak. Mondani sem kell, hogy az ezen az úton járó jogalkalmazó nagyrészt becslésekre fog hagyatkozni, nem pedig világosan nyomon követhető számokra.

E ponton érdemes megjegyezni, hogy a reklámköltség-alapú számolás sem nevezhető teljesen objektívnek. A gazdasági életben, tartós üzleti kapcsolatok esetében gyakran nehéz nyomon követni, hogy adott reklámmal járó költség valóban az adott tranzakció gazdasági értékét tükrözi-e. A jogalkalmazónak abban is van nagy mozgástere – igaz, ez nem felfelé, hanem éppen lefelé fogja vinni a bírságot –, hogy az adott reklámkampánnyal járó költség egy meghatározott hányadát vegye csak alapul, tekintettel arra, hogy a reklámoknak általában nem minden egyes része minősül jogsértőnek.²²

A jövőben reklámköltség *versus* releváns forgalom válaszulnak még nagyobb lesz a szerepe: eddig a jogsértéssel érintett termék forgalmának 5 százaléka volt a kiindulás, a jövőben ez a duplájára, 10 százalékra emelkedik. Az a vállalkozás, amely olyan jellegű kereskedelmi tájékoztatást folytat, amely esetében nem azonosíthatók reklámköltségek, vagy azok nem tükrözik hűen a kommunikáció hatásosságát, minden bizonnyal magasabb bírságra számíthatnak.²³ Minden bizonnyal kevés az olyan reklámkampány, amely – követve a GVH közlemény reklámköltség-alapú hipotézisét – az érintett termék forgalmának 10 százalékos növekedésével számolna.

A BÍRSÁG ALAPÖSSZEGE

A versenykorlátozó megállapodások és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés-tilalmak (antitröszt) téren a GVH sok évig a releváns forgalom 10 százalékáig terjedően pontozott. Az új antitröszt bírságközlemény nagy ugrást tett, amikor a forgalom 30 százalékát veszi alapul. Ugyanakkor a releváns szempontok alapján adható pontokat 100-ról 60-ra csökkenté, így bár elmondható, hogy a korábbiakhoz képest a bírságok emelkedni fognak, de nem automatikusan háromszoros mértékben (*GVH* [2017a] 15. pontja).

Szintén újdonság, hogy a GVH a különféle jogsértéstípusokra minimális arányszámokat alkalmaz úgy, hogy ha az előbbi módon kalkulált arányszám alacsonyabb lenne, mint az adott jogsértésfajtára meghatározott minimumérték, akkor a továbbiakban a GVH a minimumértékkel számol. A közlemény három csoportba sorolja a tipikus jogsértéseket. A piramis csúcán a közbeszerzési kartellek találhatók (a releváns forgalom minimum 20 százaléka), ezt követik a többi kartellek és a súlyosabb

²² Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ezt a korábbi gyakorlatot a közlemény nem tartotta fontosnak kifejezetten „közzétenni”.

²³ A bizonytalanság abból adódik, hogy az enyhítő és a súlyosító körülmények „megfoghatatlan” (előzetesen nem rögzített) mértékű figyelembevételével az eljáró versenytanács végül is bármilyen összegű bírságot ki tud számolni. Egy húszmillió forintos, valamint egy más módon kalkulált százmillió forintos kiinduló összegből is ki lehet hozni 10 millió forintos bírságot, ha az eljáró versenytanács tagok igazságérzete összességében ekkora nagyságrendű összeget tart indokoltnak.

(pontosan meg nem nevezett) vertikális korlátozások, piackorlátozó visszaélések (15 százalék), illetve az egyéb horizontális és vertikális megállapodások, a kizsákmányoló visszaélések, valamint a kereskedelmi törvény 7. paragrafusa szerinti visszaélés (10 százalék). Megjegyzendő, hogy e harmadik kategória meglehetősen üres, ugyanis a GVH gyakorlatában nem is jellemzők a nem kartell jellegű horizontális megállapodások, illetve a nem súlyos vertikális korlátozások, vagy ha mégis akadnának ilyenek, ott akár a bírság kiszabásának szükségessége is megkérdőjelezhető.

Ez a fajta, minden egyes esetre kiterjedő relatív bírságminimum rögzítése olyan újdonság, amelyet – álláspontom szerint – az eddigi gyakorlat nem támaszt alá. Ugyan a közleménytől el lehet térni indokolt esetben, de főszabályként rögzíteni kell azt, hogy a jogsértés megállapítása esetén gyakorlatilag nem is kis összegű minimumbírságnak van helye. Kérdéses, hogy ez nem ütközik-e a Tpv. 78. paragrafusának rendelkezésébe, amely nem ír elő kötelező bírságkiszabást, csupán annak lehetőségét rögzíti. A GVH védelmére elmondható, hogy hasonló megközelítés található az Európai Bizottság közleményében, amely egyfajta belépődíjként a jogsértés időtartamától függetlenül, minden súlyosabb jogsértés esetében a releváns forgalom 30 százalékig terjedő sávban előír egy bizonyos bírságalapot. A gyakorlatban majd kiderül, hogyan fogadják a bíróságok ezt a fajta szankcionálását, amely adott esetben felülírná a „valamennyi releváns körülmény” alapján készült pontszámítás eredményét.

A közbeszerzési eljáráshoz kötődően kartellezőket az elmúlt években kiemelten büntette a versenyhatóság: esetükben a GVH háromszoros szorzót alkalmazott, kifejezésre juttatva a jogsértés kiemelt súlyosságát. Az új bírságközlemény – álláspontom szerint helyesen – már nem tartalmazza ezt a szabályt, de továbbra is kiemelt büntetést rendel a közbeszerzési kartellezők számára, amikor egyfajta minimumbírságösszegként a releváns forgalom 20 százalékát irányozza elő, miközben a „klasszikus” kartellezők esetében ez az arányszám 15 százalék. Nézetem szerint ma már nem indokolt, hogy a GVH súlyosabban szankcionálja a közbeszerzési kartelleket. Eből a szempontból üdvözlendő az „olló” csukódása. A GVH korábbi gyakorlata ezt alapvetően egyéb szempontként vette figyelembe, általában öt pontot adva e címen a 100-as skálán belül. Azóta azonban hatályba lépett a közbeszerzési kartellek büntetőjogi szankcionálása is, így sem a jogrendszer egésze, sem versenypolitikai érvek nem szólnak amellett, hogy a közbeszerzési kartelleket magasabb bírsággal kellene sújtani, mint a közpénzeket nem érintő kartelleket. Azért is kifogásolható a GVH legutóbbi közleménye és gyakorlata, mert a közbeszerzési kartellek tipikusan rövid időszakot érintenek, a jogsértők gyakran magyar vállalkozások, míg a nem közbeszerzési kartellek sokszor globálisak, de legalábbis európaiak, és multinacionális vállalkozások közötti, több évig tartó magatartásáról szólnak.

A fogyasztóvédelmi bírságközleményben (GVH [2017b]) nem található az antitröszt bírságközleményhez hasonló minimumbírságot jelölő „kategorizálások”, bár a kartellügyekhez képest jóval nagyobb az ügyek száma, így itt éppen könnyebb lenne tipikus jogsértésfajtákról beszélni. A súlyosító és az enyhítő körülmények egyes kategóriáihoz a GVH közleménye továbbra is súlyt is rendel, megjelölve, hogy az

adott szempontot kis, közepes vagy kiemelt jelentőségűnek tartja. A kis jelentőségű súlyosító körülmény a bírság kiinduló összegét 0–5 százalék közötti mértékben, a közepes jelentőségű 5–15 százalékkal, míg a kiemelt jelentőségű 15–25 százalékkal növeli. A különböző súlyú enyhítő körülmények hasonló mértékben csökkentik a bírság kiinduló összegét. A bírságközlemény 25. pontja egy sávot is kijelöl e tekintetben, amikor rögzíti, hogy az alapösszeg legfeljebb 150 százalékkal haladhatja meg a kiinduló összeget, míg lefelé akár 100 százalékkal is kisebb lehet annál. Felfelé tehát például a jogsértéshez kapcsolódó nettó reklámköltség másfélszereséig mehet a számolás, lefelé nulla a határ.

E ponton is látszik, hogy a bírságok emelkedése várható. A most lecserélésre került közlemény nem szólt arról, hogy az enyhítő és a súlyosító körülmények milyen módon befolyásolják a kiinduló összeget, az első, bírságközlemény 2007-es vizont a kiinduló összeg dupláját jelölte meg felső határként (GVH [2017b] 12. pontja). Üdvözlendő változás, hogy az új közlemény százalékos módon különbözteti meg a releváns körülmények súlyát. Azt viszont már nem vállalja, hogy előre megmondja, melyik súlyosító vagy enyhítő körülmény esik a súlyos, közepes vagy kis jelentőségű kategóriába. Sőt egyetlen adott releváns körülmény körében sem állít fel sávokat a közlemény, például az érintett fogyasztói kör esetében továbbra sem lehet tudni, hogy egy vagy tízezer fogyasztó érintettsége jelenti-e a kis jelentőséget. Talán egy ilyenfajta súlyozásra lehet példa az egyes fogyasztói körök érzékenysége szerinti megkülönböztetés (GVH [2017b] 33. pontja). A közlemény szerint így például „különösen súlyosító” körülmény, ha a jogsértéssel érintett termék egészségügyi problémákra vagy túlsúlyra kínál megoldást. Bár a szóhasználatból nem egyértelmű, ez minden bizonnyal azt kívánja jelenteni, hogy ez esetben a „kiemelt jelentőség” miatt 15–25 százalék közötti súlyosításra van kilátás.

ISMÉTLŐDŐ JOGSÉRTÉSEK

Az ismétlődő jogsértés megítélése fokozatosan változott a GVH gyakorlatában. A korábbi években csak kismértékű súlyosító tényezőként került figyelembevételre. Például a 2005-ben eldöntött Fibernet kábeltéves ügyben csupán – egy felfele kerékkéssel felérő – 17 százalékos emelés járt e címen. Az ezt megelőző évben pedig arra is volt példa, hogy az ismétlődés csak egy lett a sok, számszerűen külön nem is súlyozott felróhatósági szempont közül.

Különösen a megtévesztő reklámok és más tisztességtelen, a fogyasztókat megtévesztő kereskedelmi gyakorlat esetében mondható gyakorinak az ismétlődés. A GVH első két évtizede során a Telekom 21 jogsértéssel vezetett, a második helyezett a Tesco volt 14 jogsértéssel, a harmadik helyen a Vodafone állt 13 jogsértéssel, majd az OTP és a mai Telenor következett. Ezek a vállalatok azóta is nemritkán jelennek meg a versenyhatóság előtt. A hírközlési szolgáltatók dominanciája jelzi e témakör nehézségeit: nem biztos, hogy azért ők a legtöbbször jogot sértők, mert az átlaghoz

képest kevésbé veszik komolyan a versenyszabályokat. Aki sokat reklámoz, ráadásul egy dinamikus fejlődő, versengő piacon, az nagyobb eséllyel hibázik. Az ismétlődés miatti ösztönös megítélésünket mérsékli az is, hogy a megtévesztő reklámok esetében nagy tere van a döntéshozó szubjektív ítéletének. Az, hogy mely szlogen alkalmas egy átlagos fogyasztó döntését más irányba terelni, nem a mindennapi tapasztalaton múlik, hanem a döntéshozók bölcsességén. E területen sok a szürkezónás eset, s nem elítélendő, ha egy vállalat vállalja a rizikót: az utóbbi idők túlzottnak nem mondható néhány tízmilliós bírságai és a negatív publicitás megítélése nem elég visszatartó erő.

A versenyjogi szankciók nyomán a jogsértések visszaszorulását várjuk a gazdasági életben. Az a szankció hatékonyabb, amelyik ezt jobban, gyorsabban éri el. A GVH közzétett bírságközleményei mindig is kiemelten kezelték a visszaesőket. Megtévesztő reklámoknál a bírság összegét a GVH a korábbi jogsértés(ek) súlyosságával, számával arányosan növeli meg. Mind a korábbi, mind az új antitröszt bírságközlemény is alkalmazza ezt a szorzót. A GVH 2012-es bírságközleménye szerint, ha a korábbi és az új magatartás, annak tényállása, valamint az értékelt körülmények jelentős mértékű azonosságot mutatnak, a számított bírság összege ismétlődésenként 100 százalékkal emelkedett. Harmadik, jelentős azonosságot mutató megismételt magatartás esetén így a bírság az alapösszeg háromszorosára nőtt (GVH [2012] 37. pontja). Egyéb esetekben a bírság alacsonyabb, az azonosság mértékéhez igazodva emelkedhet. Fontos az is, hogy az ismétlődés akkor is megállapítható, ha a korábbi jogsértő magatartást a jogelőd vagy a vállalkozáscsoport egy másik tagja tanúsította. A GVH akkor is ki szokta mondani az ismétlődést, ha a korábbi ügy kapcsán indult jogorvoslati eljárásában még nem született jogerős ítélet.

Ami a bírói gyakorlatot illeti, a Kúria Kfv.III.37.349/2012/7. számú döntésében rámutatott arra, hogy a korábbi jogsértés ismételt elkövetése, a visszaesés egyértelműen súlyosító körülményként értékelendő. A visszaesés hiánya ugyanakkor nem minősülhet enyhítő körülménynek, tekintettel arra is, hogy a jogkövetés az elvárt magatartás kategóriájába tartozik.²⁴

A Legfelsőbb Bíróság – szemben néhány korábbi alsóbb fokú ítélettel – a Kfv. IV.37.432/2008/9. számú ítéletében kimondta, hogy a Tptv. 78. paragrafusának 3. bekezdése nem tartalmaz kifejezett tilalmat arra nézve, hogy az ismételt jogsértő magatartások számával – mint szorzóval – állapítsa meg a GVH a bírság végső összegét. Ugyanakkor leszögezte azt is, hogy ez a lehetőség nem egy korlátlan eszköz a hatóság kezében, mert a bírságösszeg többszörözése elvezethet oda, hogy egy aránytalan mértékű bírság megállapítására kerül sor: például kellő indokolás hiányában nem lehet törvényesnek minősíteni azt, ha a korábbi döntésekben kiszabott szankciók mértékéhez viszonyítottan százszoros bírság alkalmazására kerül sor.

²⁴ Ezzel egyező álláspontra helyezkedett a Kfv.II.37.191/2013/8. számú döntésében a Kúria, amikor a Fővárosi Ítéletábla azon álláspontjával értett egyet, hogy a hosszú időn át tanúsított jogkövető magatartás hatósági ellenőrzés nélkül bizonyítatlan és ezért a felperes javára nem értékelhető körülmény.

Előbbivel összhangban a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.453/2009/5. számú döntésében elfogadta az „egy jogsértés = 1 szorzó” elv alkalmazását. Leszögezte, hogy ez az elv a jogsértés súlyának meghatározásában kiemelt szerepet, meghatározó jelentőséget tulajdonít a „bűnismétlésnek”. Ez az elv alkalmazása azonban csak akkor fogadható el, ha a korábbi és az új magatartás, annak tényállása, az értékelt – enyhítő és súlyosító – körülmények azonosságot mutatnak. Ugyanezen döntésében azt is elfogadta a Legfelsőbb Bíróság, hogy az ismételt jogsértés megítélése a közömbös és a felperes terhére rendkívüli nyomatékú értékelési határon belül mozoghat, az ismételt jogsértés megállapításához nem szükséges az azonos tényállás, és az sem, hogy a közigazgatási perben eljáró bíróság jogerős ítélete már a hatósági határozathozatal idején rendelkezésre álljon.

A 2017. december végén közzétett új bírságközlemények koncepcionálisan nem változtattak az ismétlődő jogsértések megítélésén. Megmaradt az ismétlődés kiemelt kezelése a – pontozást követő – szorzótényező alkalmazásával, valamint a bírói elvárást tükröző jogsértésfajta specifikusság. Fontos pozitív lazítás ugyanakkor, hogy a szorzótényező megállapítása nem automatikus: a szöveg enyhébb megfogalmazást tartalmaz. A lényegében egyező jogsértések esetében *legfeljebb* 100 százalékkal emelkedik a bírság összege.

A bírságsszorózónak ezt a kevésbé automatikus megállapítását a GVH Versenytanácsa is alkalmazta már. A banki végtörlesztési kartell ügyében tíz bank esetében növelte meg a bírság összegét az eljáró versenytanács.²⁵ Ugyan korábban is versenykorlátozó megállapodásban voltak érintettek, sőt a két megállapodás hatásai is lényegében azonosak voltak, azonban a tényállás különbözősége miatt nem került sor duplázásra. Azon bankok esetében, amelyeket a GVH a korábbi multilaterális bankközi díj (*multilateral interchange fee, MIF*) ügyben bírsággal is sújtott, 50 százalékos emelkedést alkalmazott, míg azon eljárás alá vontak esetében, amelyek esetében a jogsértés megállapítása nem társult bírságkiszabással, csak 25 százalékos emelkedéssel számolt.²⁶

Új rendelkezés az is, hogy a GVH az ismétlődés figyelembevételét az adott ügyben hozott határozatot megelőző 10 évben meghozott döntésekre fogja „korlátozni” (GVH [2017a] 47. pontja). Hogy ez valójában korlátozás, vagy éppen a jelenlegi gyakorlat szigorítását jelenti-e, nehezen megítélhető kérdés.

A fogyasztók megtévesztésével kapcsolatos ügyekben is ugyanezeket a szabályokat követi a versenyhatóság (GVH [2017b] 54–59. pontjai). Itt is kiemelt szerephez jut a „visszaesés”, a pontozás alapösszegét megemelő szorzótényezőként. Ugyanígy tíz éves múltat vizsgálnak, ismétlődésenként 100 százalékgig terjedhet a szorzó, különös tekintettel a tényállások hasonlóságára.

Az ismétlődő jogsértések miatti erőteljesebb szankcionáláskor a GVH – a bíróság által is jóváhagyott módon – a gazdasági egység elvét követi, így nemcsak az adott eljárás szintjén veszi figyelembe a múltat, hanem bizonyos megszorításokkal

²⁵ Vj/74/2011. számú ügy, 2013. november 19-i határozat.

²⁶ Vj/74/2011. számú ügy határozatában szereplő indokolás 640–641. pontjai.

a vállalkozáscsoport tagjainak korábbi magatartását is szemügyre veszi. A gazdasági egység elve alapján csak Magyarországon honos vállalkozáscsoport esetén növekedhet a bírság, s itt sem kötelező módon, a közlemény csupán az „ismétlődésnek minősülhet” fordulatot használja (GVH [2017a] 46. pontja). A következő mondatban található további szabály szerint a vállalkozáscsoport külföldi tagjai által elkövetett jogsértések csak annyiban vehetők figyelembe az ismétlődés körében, amennyiben az EUMSZ 101. vagy 102. cikkének hatálya alá tartozó korábbi jogsértést a versenyfelügyeleti eljárásban érintett vállalkozást közvetlenül vagy közvetve irányító vállalkozás követte el. Ehhez képest a fogyasztóvédelmi bírságközlemény egy jóval egyszerűbb megközelítést alkalmaz, amikor minden további megszorítás nélkül rögzíti, hogy az ismétlődés tekintetében a vállalkozáscsoport tagjai által elkövetett jogsértés is figyelembe vehető (GVH [2017b] 56. pontja). Ez a különbségtétel jó példa arra, hogy az ugyanazon jogszabályi alapon nyugvó két közlemény nem minden esetben követi ugyanazokat az elvi megoldásokat.

A bírságközlemények ismertetését meghaladó feladat lenne, de a teljesség kedvéért itt is meg kell jegyezni, hogy az ismétlődő jogsértések esetén különösen fontos lenne, ha a jogrendszer személyes felelősségre vonást is lehetővé tenné.²⁷

AZ EGYÜTTMŰKÖDŐ MAGATARTÁS DÍJAZÁSA

A bírságközlemények helyesen ismerik fel, hogy e kérdés szorosan összefügg a bírságolás céljaival is. A bírságoknak nemcsak a jogsértések megelőzésében van szerepük, hanem azok feltárását is támogatják, és segítik a jogsértés miatt kárt szenvedett, hátrányosabb helyzetbe került fogyasztók, vállalkozások érdekeinek védelmét, a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználását is (GVH [2017a] 57. pontja). A bírságközlemények együttműködést díjazó fejezetei lényegében kétféle „barát-ságos” magatartásról szólnak. Vannak olyan együttműködési formációk, amelyek a *versenyhatóság* munkáját hivatottak megkönnyíteni, s vannak, amelyek a jogsértés miatt *sérelmet szenvedetteket* célozzák.

Az együttműködés különböző formáinak ismertetése előtt érdemes felidézni, hogy az eljárást segítő együttműködő magatartást továbbra is egyfajta magától értetődő (vagy legalábbis a törvények alapján megkövetelhető) kiindulópontnak tekinti a GVH. Ez azért lényeges, mert ebből következően az együttműködés csak akkor lehet hatással a bírság összegére, ha az túlmutat a jogszabályokból fakadó „általános és alapvető” együttműködési kötelezettségen, amelynek hiánya szankcionálható (GVH [2017b] 68. pontja).²⁸

²⁷ Lásd erről bővebben: Nagy [2009] 10–12. o. és Tóth [2014] 147–166. o.

²⁸ Érdekes, hogy e tétel alátámasztására a közlemény nem jogszabály-hivatkozásokat tartalmaz, hanem egy régi, VI/129/2005. számú ügyben hozott határozatra utal. Megemlíthetők pedig a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 6. paragrafusának 1. és 2. bekezdései, ame-

E ponton úgy vélem, hogy életszerűtlenül szigorú a GVH jogértelmezése (és minden bizonnyal az irányadó jogszabályok is). Azokban a hivatali eljárásokban, ahol a jogsértésen ért vállalkozás akár az előző évi nettó árbevétel 10 százalékát is kitevő bírságot kaphat, az esetjog alapján nem kétséges, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 6. cikkének alkalmazása szempontjából kriminális jellegű eljárásnak minősül.²⁹ Ugyan az egyezmény nem szól kifejezetten arról, hogy milyen legyen a büntetőügyben eljáró hatóság és a jogsértéssel megvádolt személy közötti viszony, véleményem szerint az lenne a 6. cikkhez kötődő joggyakorlat szellemének megfelelő (elsősorban jogalkotói) megközelítés, ha alapelvi szinten nem köteleznének az eljárás alá vont vállalkozásokat arra, hogy együttműködjenek (az ő állítólagos jogsértésüket leleplezni készülő) hatósággal.

Az adott ügy tárgyával kapcsolatos tényállás feltárására irányuló hatósági kérdésekre valamilyen formában az eljárás alá vontnak is választ kell adni.³⁰ A válasz azonban többféle jellegű, terjedelmű lehet („az én nem emlékszem pontosan” elzárkózó attitűdtől kezdve a részletekre kiterjedő, valóban segítőkész szándékú megnyilvánulásig). E különbséget a gyakorlott jogalkalmazó képes érzékelni, s kár lenne elzárni annak lehetőségét, hogy ezt figyelembe véve szabjon ki bírságot. Már csak azért is, mert az együttműködő magatartást (és nem csak az engedékenységet megalapozó együttműködést) a Tptv. 78. paragrafusának 3. bekezdése is megemlíti, mint figyelembe vehető körülményt.

Rátérve a jelenleg díjazott együttműködési formációkra, a legjobban bejáratott – és kodifikált – megoldás, igaz, csak a kartell és a vertikális árrögzítési ügyek esetében, az engedékenységi kérelem benyújtása és az azt követő együttműködés.³¹ A két új bírságközlemény kiemelten foglalkozik a tervszerű jogi megfelelés (*compliance program*) jellegű együttműködés honorálásával.³² Itt törvényi szinten

.....
lyek szerint az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni; továbbá senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megfélemlítésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.

²⁹ Az EEJE 6. cikkének 1. bekezdése szerint „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” (<http://mek.oszk.hu/15900/15910/15910.pdf>.)

³⁰ A Tptv. 64/B. paragrafus szerint a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács felhívására az ügyfél köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat, ideértve a személyes és – ha az érintett adat védelmét szabályozó külön törvény azt nem zárja ki – a védett adatokat is. Az ügyfél jogsértést beismert nyilatkozatot nem köteles tenni, azonban nem tagadhatja meg az egyéb, rá nézve terhelő bizonyíték rendelkezésre bocsátását, adatok, iratok szolgáltatását. Az anti-tröszt bírságközlemény 77. pontja szerint: „Az együttműködés körében ugyanakkor az adatszolgáltatás nem minősül a törvényi kötelezettségen túlmutató mértékű olyan enyhítő körülménynek, mely csökkenti a bírság összegét.”

³¹ Az engedékenységi politika a Tptv. 78/A. paragrafusának 1. bekezdésében meghatározott jogsértések esetén alkalmazható. E téren irányadók az engedékenységre vonatkozó szabályok alkalmazásáról szóló 2/2016. sz., illetve 14/2017. számú GVH-közlemények.

³² A versenyjogi megfelelés fontosságáról, a hatóságok e téren betöltendő aktív szerepéről írt Tóth András is, a Versenytanács elnöke (Tóth A. [2017]).

is szabályozottan kerül sor bírságmellőzésre vagy a bírság mértékének meghatározott csökkentésére. Ezt a fajta bűnbánó és feltáró együttműködést kiemelten kezelik a bírságszabályozások: az alapösszeg csökkenthető vagy akár nullázható ily módon. Az engedékenység meghatározó attribútuma, hogy az együttműködés keretében jogsértést alátámasztó bizonyítékot szolgáltatson a (jogsértő) vállalkozás.

A hasonló struktúrájú új bírságszabályozások az engedékenységen túl a következő együttműködési formációkat honorálják valamilyen szintű bírságszabályozással: egyezségi eljárásban részvétel (ez csak az antitrösztügyeknél releváns),³³ tevőleges jóvátétel,³⁴ versenyjogi megfelelési erőfeszítések és egyéb eljárást segítő együttműködések.

Az új szabályozások a tervszerű jogi megfelelésen túl enyhítő körülményként ismeri el az olyan eljárás alá vonti közreműködést, amely az a jogsértés felderítésének eredményességét szolgálja (GVH [2017b] 76–70. pontja). Erre lehet példa a jogsértést alátámasztó bizonyítékok önkéntes szolgáltatása, a jogsértés körülményeinek tisztázása vagy a jogsértés beismerésével illetve a tények nem vitatása révén. A közlemények hoznak példákat arra nézve is, hogy mi nem minősül enyhítő körülménynek. Így a bírság nem csökken azért, hogy a vállalkozás nyilatkozik az eljárás során arról, hogy a jövőre nézve kerülni fogja a hasonló jogsértést. Önmagában egy (el nem fogadott) – a Tpv. 75. paragrafus szerinti – kötelezettségvállalási nyilatkozat benyújtása sem minősül enyhítő körülménynek. A fogyasztóvédelmi bírságszabályozás még specifikusabb példát is hoz: e szerint a vizsgálati és termékinformációs anyagok magyar nyelvre fordítása nem értékelhető enyhítő körülményként az eljárás alá vont vállalkozás javára, ha e magatartás az együttműködés szükséges fokát nem haladja meg, illetve az eljárás alá vont vállalkozás jogi védekezését is szolgálta (GVH [2017a] 77. pontja, GVH [2017b] 74. pontja).

A fogyasztóvédelmi bírságszabályozás szerint a GVH a jogsértés elismerésekor legfeljebb 30 százalékkal, a bizonyítékok szolgáltatására, a jogsértés körülményeinek tisztázására és a tények nem vitatására tekintettel legfeljebb 20 százalékkal mérsékelheti az egyéb szempontok alapján számított bírság összegét. A beismerés főszabályként tehát „mindent visz”. A beismerés 30 százaléknál túl akkor adható bírságszabályozás, ha a feltárt tények a beismeréshez képest további értéket képviselnek.

Az antitröszt bírságszabályozás ugyanakkor másképpen súlyozza az ilyen fajta együttműködési formációkat, jóval kisebb mértékű bírságszabályozást irányozva elő: e jogcímen csak 5 százalékgig terjedhet a mérséklés. Ennek részben az lehet az oka, hogy a kartellek esetében vannak szintén nagy tételű bírságszabályozással járó más együttműködési lehetőségek is (engedékenység, egyezségi eljárás). Erőfölénnyel való

³³ Az egyezségi eljárás során egyezségi nyilatkozatot tett vállalkozással szemben a GVH a Tpv. 79. paragrafus alapján 10–30 százalékos mértékben csökkenti a kiszabandó bírság mértékét (GVH [2017a] 63. pontja).

³⁴ A tevőleges jóvátételnek az érintettek teljes körű kártalanítását kell szolgálnia, ebben az esetben a tényleges kompenzáció összege a bírság összegéből levonásra kerül (GVH [2017a] 68. pontja).

visszaélés esetén azonban szükség lehetne az 5 százalék helyett a fogyasztóvédelmi közlemény 30 százalékához hasonló megközelítés alkalmazására. Nincs nyilvánvaló elvi indok arra, hogy például a beismerés miatt lenne kevésbé fontos enyhítő körülmény egy erőfölényes ügyben, mint egy fogyasztóvédelmi ügyben. Egy gazdasági erőfölénnyel való visszaélés bizonyítása sokkal nagyobb elméleti és gyakorlati kihívás a versenyhatóság számára, mint egy „rutin” megtevesztő reklám ügyében, így az elismerésnek az ügy gyors lezárulásában keresendő haszna nem kisebbnek, hanem nagyobbak tűnik.

A bírságközlemények üdvözlendő újdonsága, hogy részletesen szabályozott módon, enyhítő körülményként irányozza elő a versenyjogi megfelelést (*compliance*) szolgáló erőfeszítések figyelembevételét.³⁵ A közlemények szerint a GVH kiemelt feladatának tekinti az önkéntes jogkövetés előmozdítását, amelynek egyik eszköze a jogsértések megelőzését, feltárását és kezelését szolgáló megfelelési programok kidolgozásának és alkalmazásának ösztönzése (GVH [2017a] 77. pont, GVH [2017b] 74. pont).

Az antitröszt bírságközlemény honorálja a megfelelési program jogsértés megállapítása előtti, mind pedig az azt követő működtetését. Jobban díjazza ugyanakkor az olyan programokat, amelyeket az érintett vállalkozások már a versenyfelügyeleti eljárás megindítását megelőzően is működtettek. A 7 százalékig terjedő bírságcsökkentéshez a vállalkozásnak nemcsak a működő program létezését kell bizonyítania, hanem a jogsértés észlelését követően fel kell hagynia a jogsértő magatartással oly módon, hogy erre igazolható módon a megfelelési programnak köszönhetően kerüljön sor. Kizáró körülmény, ha a jogsértésben magas rangú vállalati vezetők nem vettek részt, hiszen ez megkérdőjelezi a megfelelési program komolyan vételét. A 7 százalék további 3 százalékkal megnövelhető, ha a megfelelési programmal összefüggésben jelentős többletértéket képviselő bizonyítékot szolgáltat (itt a közlemény lényegében az engedékenységi szóhasználatot idézi).

A GVH az utólagos megfelelési erőfeszítéseket kisebb, 5 százalékig terjedő bírságcsökkentéssel ismeri el. A versenyfelügyeleti eljárás megindításának napja választó: az ezt követő időpontban bevezetett megfelelési programok utólagosnak minősülnek. A program jövőre vonatkozó bevezetése úgy lesz a GVH számára hiteles, ha erre engedékenységi kérelemhez kötődően, egyezségi eljárásban való részvétellel együtt kerül sor, de legalább tevőleges jóvátételt is tanúsít a megjavulni kívánó vállalkozás.

A fogyasztóvédelmi bírságközlemény nem pontosan azt az utat követi, mint az antitröszt bírságközlemény. Itt eleve nem kiemelten, külön címben kerül tárgyalásra e téma, hanem csak mint egyike a sok enyhítő körülménynek. A bírságcsökkentés arányát sem rögzíti a versenyhatóság. Nincs egyértelmű különbségtétel sem előzetes, illetve utólagos program között, ugyanakkor többet meg lehet arról tudni,

³⁵ A GVH [2017b] 77. pontjában hivatkozott jogeset szerint a bírói gyakorlat is enyhítő körülménynek ismeri el a megfelelési erőfeszítéseket: a Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.002/2010/7. számú döntése.

mit tekint a GVH érdemi versenyjogi megfelelésnek (GVH [2017b] 77–78. pontja). A jogsértésen ért vállalkozás korábbi erőfeszítései akkor tekinthetők érdemnek, ha a vállalkozás igazolni tudja, hogy az érintett kereskedelmi gyakorlattal kapcsolatban a megfelelés szándékával megkeresett egy tőle független szakmai szervezetet vagy személyt (például ügyvédet), aki az alkalmazandó jogszabályokkal és a GVH gyakorlatával nyilvánvalóan nem ellentétes véleményt adott számára. A közlemény még a függetlenség fogalmát is definiálja.³⁶

A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a GVH egy másik, jól bevált módszere a megfelelési programok támogatására, hogy valamely tisztességtelennek vélt kereskedelmi gyakorlat esetén jogsértés és bírság kiszabása nélkül kötelezettségvállalást fogad el, amelynek keretében a vállalkozás „önként” vállalja, hogy egy jól strukturált megfelelési programot vezet be és működtet.³⁷

ÖSSZEGZÉS

A megújult bírságközlemények nem hoztak jelentős strukturális jellegű változást, így a GVH kiindulópontként továbbra is a jogsértéshez kötődő forgalom összegével igyekszik modellezni a jogsértés súlyát, s nem a törvényi maximumból számolja visszafelé a szankció mértékét. A két közlemény felépítése, szerkezete több hasonlóságot mutat, ami segíti a jogsértést megállapító határozatok következetes és részletes indokolását.

Az antitröszt-bírságközleményben több számítási jellegű változtatásra is sor került, ami mutatja, hogy a GVH vezetése a közleménnyel nem egyszerűen összefoglalja a GVH gyakorlatának lényegét, hanem alakítani is kívánja azt. Változás, hogy a jogsértéshez viszonyulás, lényegében a felróhatóság vizsgálata kikerül az eddigi 100-as pontozásból. Fontos, de egyben megkérdőjelezhető törvényes alapú újítás bizonyos jogsértésfajtákhoz kapcsolódóan minimumértékek bevezetése az antitrösztügyekben. Összességében a bírságok emelkedése várható, kivéve talán a közbeszerzési kartelleket, ahol – helyesen – megszűnt azok háromszoros szorzóval való többletbüntetése. A magasabb alapösszegeket ellensúlyozhatja, hogy részletesen szabályozott módon lehetőség lesz – a vállalati versenyjogi megfelelési programokra tekintettel – bírságcsökkenésre.

A jogrend továbbra is adós a versenyjogi jogsértés miatti személyes szankciók kiszabására – igaz ez nem a GVH közlemények hiányossága. A büntetőjogi tényál-

³⁶ Ilyennek tekinthető az a szervezet, amelynek 1. eljárásrendje nyilvános, működése megismerhető, 2. eljárásrendje vagy a működésére vonatkozó szabályok a függetlenségét biztosítják, és 3. az álláspontjának a kialakítására az adott ügyben az eljárás alá vontól függetlenül került sor, mert például a döntés meghozatalában (az álláspont kialakításában) többségében tőle független személyek vettek részt.

³⁷ Lásd pl. Vj/101/2015. számú eljárást, ahol a TEVA vállalta egyebek között, hogy összüzenet-ellenőrzési módszert vezet be, hogy megelőzze az aggályos értelmezésű, potenciálisan megtévesztő, úgynevezett implicit üzeneteket hordozó reklámok közzétételét.

lás alapján ez idáig egyszer került sor büntetés kiszabására, miközben mind kartell, mind megtévesztő reklámok kapcsán számos ismétlődő jogsértés történt. A vállalati bírság mellett helye lenne a jogsértésben tevőleges szerepet játszó vezetők, munkavállalók szankcionálásának, különösen ha az látható, hogy a szervezeti jellegű szankció nem éri el a hatását.

IRODALOM

- GVH [2007]: A bírság meghatározásának szempontjai a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása esetén a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a GVH Versenytanácsa elnökének 1/2007. számú közleménye. http://www.gvh.hu/data/cms1022256/joghatter_magyarpiac_kozlemenyek_2007_1_fogybirsag_m.pdf.
- GVH [2012]: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a GVH Versenytanácsa elnökének 1/2012. közleménye a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. és 21. §-a, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. és 102. cikke szerinti tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról. <http://www.gvh.hu/data/cms997966/19372317793CADA5B.pdf>.
- GVH [2017a]: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 11/2017. közleménye a versenykorlátozó megállapodásokra és összehangolt magatartásokra, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre, valamint a jelentős piaci erővel való visszaélésre vonatkozó tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról. http://www.gvh.hu/data/cms1037537/11_2017_Antitroszt_birsagkozlemeny.pdf.
- GVH [2017b]: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 12/2017. közleménye a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásának szempontjairól. http://www.gvh.hu/data/cms1037538/12_2017_Fogyasztos_birsagkozlemeny.pdf.
- KOVÁCS ANDRÁS–TÓTH TIHAMÉR–FORGÁCS ANNA [2016]: Effects of European Soft Law at national Administrative Courts. *Loyola University Chicago International Law Review*, Vol. 14. No. 1. 101–131. o.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2009]: Vezető tisztségviselők személyes versenyjogi felelőssége. *Gondolatok az Alkotmánybíróság határozata kapcsán. Gazdaság és Jog*, 17. évf. 9. sz. 10–12. o.
- TÓTH ANDRÁS [2017]: How Could Competition Authorities Reward Competition Compliance Programmes? *European Competition and Regulatory Law Review*, Vol. 1. No. 1. 4–10. o.
- TÓTH TIHAMÉR [2014]: Are Fines Fine? Sanctioning Infringements of the Directive on Unfair Commercial Practices in Hungary. *Megjelent: Unfair Commercial Practices. The Long Road to Harmonized Law Enforcement*. PPKE JÁK, Pécs, 147–166. o.
- VÁRNAY ERNŐ–TÓTH TIHAMÉR [2009]: Közlemények az uniós jogban. *Állam és Jogtudomány* 50. évf. 4. sz. 417–472. o.

• Csorba Gergely •

A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL FÚZIÓS ELJÁRÁSRENDJÉNEK HATÉKONYSÁGÁRÓL MÁSODIK FÁZISÚ ÖSSZEFONÓDÁSOK ESETÉN 2010 ÉS 2016 KÖZÖTT*

A tanulmányban a Gazdasági Versenyhivatal 2010 és 2016 között vizsgált második fázisú összefonódásai esetén tárgyalom három, a GVH által azonosított eljárási hatékonyság – a gyorsaság, az áttekinthetőség és a kiszámíthatóság – mérhetőségi és időbeli összehasonlíthatósági kérdéseit a nyilvános határozatokban elérhető adatok alapján. A tanulmány egyik fő eredménye annak bemutatása, hogy a GVH által a 2012-től kezdődött intézményi reform eredményeként azonosított hatékonyságnövekedés a második fázisú fúziók elbírálási idejénél lényegesen kisebb, ha megfelelően számba vesszük az eljárási időbe bele nem számító rendkívüli felfüggesztéseket. Ha pedig megfelelően figyelembe vesszük a fúziós esetek összetételét is, miszerint 2012 és 2016 között a GVH összesen egyetlen második fázisú fúzió esetében avatkozott közbe kötelezettségvállalással, akkor már korántsem mutatható ki, hogy 2012 óta csökkent volna a második fázisú fúziók vizsgálati ideje. A tanulmány második felében az áttekinthetőség és a kiszámíthatóság közelítésére a határozatok részletezettségét használom, és ezen szempontok alapján ismertetek kvantitatív elemzéseket ezekre a mutatókra is. Ha a második fázisú döntések oldalszámban mért hosszának időbeli alakulását tekintjük 2010 és 2016 között, akkor a beavatkozás nélküli fúziók esetében azt láthatjuk, hogy az átlagos terjedelem csökken. Amennyiben pedig a második fázisú fúziók bizonyultságát a fuzionáló felek együttes részesedésével közelítjük, akkor egyre kisebb a különbség a határozatok hosszában a nagyobb és kisebb második fázisú fúzióknál.

.....
* Köszönöm Dobos Gergelynek, Muraközy Balázsnak, Papp Bertalannak és Pápai Zoltánnak, valamint a szerkesztő Kiss Ferencnek és Valentiny Pálnak a tanulmány korábbi változatához adott hasznos megjegyzéseit. A tanulmányban foglalt állítások csak a saját véleményemet tükrözik.

BEVEZETÉS

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) az elmúlt években folyamatosan kiemelt eredményeként jeleníti meg az összefonódások engedélyezési folyamatának hatékonyság-növekedését. A GVH 2013-as parlamenti beszámolójának szavai szerint:

- ♦ „A GVH számára a fúziós eljárásrend minél hatékonyabb működtetése alapvető célkitűzés, tekintettel arra, hogy a gazdaság szereplői számára kiemelt fontosságú, hogy a tervezett tranzakciók kimenetele áttekinthető, kiszámítható, illetve, hogy az eljárás időtartama a lehető legrövidebb legyen. Egy elhúzódó, nem kiszámítható eljárás bizonytalansági tényező, amely az üzleti életben a legkevésbé tolerálható.” (GVH [2014] 56. o.)

A GVH három fontos intézményi célt jelöl ki tehát egyértelműen, amelyek részben összekapcsolódnak: az áttekinthetőséget, a kiszámíthatóságot és a gyorsaságot. Ahogy a GVH is találóan hivatkozik erre, ezek a célok az eljárásrend hatékonyságához kapcsolódnak, amelyek kiemelten fontos minimumkritériumok. A fúziókontroll hatékonyságnak természetesen számos megközelítése lehet, és ezeket a második fejezetben röviden tárgyalom is, de ezt követően a tanulmány fő részében csak ezekkel a GVH által is azonosított eljárásrendi hatékonyságokkal foglalkozom.

A 2011-es év vége óta számos változás történt a GVH fúziós intézményrendszerében, amelyek a GVH értékelései szerint jelentősen javították az eljárásrend hatékonyságát. Ezek az önértékelések általában a gyorsaságra vonatkoznak, a fő visszatérő eredmény a következő

- ♦ „2010 óta a fúziós eljárások átlagos határideje az összetett (kétfázisú) ügyekben 186 napról 104 napra, míg az egyszerűbb (egyfázisú) ügyekben 103 napról 27 napra csökkent.” (GVH [2014] 57. o.)

Ezekben a kimutatásokban ugyanakkor csak az összehasonlítás pusztá végeredményével találkozhatunk, nem esik szó az alkalmazott módszertanról, illetve arról sem, hogy a vizsgált időszakok voltaképp jól összehasonlíthatók-e, és ezért ez a változás valóban tulajdonítható-e az intézményrendszer átalakításának.

Jelen tanulmány a második fázisú fúziók esetében kíván részletesebben foglalkozni a GVH fúziós eljárásrendi hatékonyságának mérésével és mérhetőségi kérdéseivel, legalábbis amennyire ez nyilvánosan elérhető adatok alapján lehetséges. Ennek érdekében a GVH 2010 és 2016 közötti második fázisú fúziós döntéseiből összeállítottam egy részletes adatbázist, amely alapján különböző kvantitatív kimutatások szerint vizsgálható nemcsak a gyorsaság, hanem a transzparencia kérdése, illetve ezen tényezők interakciója is.

A második fázisú fúziókra szűkítésnek legfőképp az az oka, hogy 2016 végéig Magyarországon ebbe a szakaszba akkor került egy fúziós vizsgálat, ha „nem nyilvánvaló, hogy az összefonódás nem eredményezi az érintett piacon a versenyjelentős

mértékű csökkenését”,¹ azaz lényegében kivétel nélkül ezek azok a döntések, amelyekben közgazdasági szempontból is részletesen elemzendő kérdéseket találunk.² Ezek az érdemi döntések tehát kiemelten fontosak lehetnek a kiszámíthatóság szempontjából, hiszen ezek adhatnak fontos szempontokat azon vállalkozások számára, amelyek azt mérlegelik, hogy az általuk jövőben tervezett esetlegesen problémákat felvető fúziókat a GVH milyen szempontok alapján mérlegeli majd. A második fázisú fúziókra való szűkítésnek gyakorlati oka is van: az adatbázis összeállítása a sokkal nagyobb számú első fázisú fúzióra meglehetősen hosszadalmas lett volna, de az itt leírt módszertant vagy annak módosítását könnyen alkalmazhatja bármely intézmény vagy kutató, aki összegyűjti a nyilvános döntésekből ezeket az alapadatokat.

A tanulmány készítésénél egyrészt a nyilvános fúziós döntésekben megjelenő számszerű adatokat rögzítettem és elemeztem, ezek alapján főként a gyorsasághoz kapcsolódó kérdések vizsgálhatók. Az áttekinthetőség és kiszámíthatóság ugyanakkor inkább kvalitatív jellemzők, amelyekhez nehezebb kvantitatív mérőszámot rendelni. Utóbbi esetben már a vizsgált szempontok megválasztása is szükségszerűen önkényes elemzői döntéseken alapszik, ezért ezeket az eredményeket mindenképpen óvatosabban érdemes kezelni, és célszerű inkább illusztrációnak tekinteni.

A továbbiakban az áttekinthetőség és kiszámíthatóság egyik lehetséges közelítéseként a határozatok részletezettségét vizsgálom, mint például azok milyen hosszúak, vagy szerepelnek-e egyes értékelésnél fontos elemek a határozatban. Fontos szem előtt tartani, hogy ezeket a részletezettségi (mennyiségi) mutatóknak a változását nem lehet egyértelműen megfeleltetni a határozatok minőségének a változásával: egy triviális példával élve az még önmagában nem jelentené a kiszámíthatóság növekedését, ha a határozatok hossza X százalékkal növekedne, de egy kellő mértékű részletezettségnek fenn kell állnia ahhoz, hogy az áttekinthetőség és kiszámíthatóság szükséges mértékben teljesüljön.³

Mivel a tanulmány csak második fázisú fúziók értékelésére korlátozódik, ezért eleve nem képes arra, hogy egészében mutassa be a GVH fúziós eljárásrendjében megfigyelhető trendeket, azaz pusztán ezen eredmények alapján semmiképp nem lehet megítélni a GVH fúziókhoz kötődő tevékenységének egészét. Bár közgazdasági szempontból ezek a fúziók az érdekesebbek, számuk és arányuk sokkal kevésbé jelentős (évente 5-6 második fázisú döntés, az összefonódások 10-20 százaléka),

¹ Lásd 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény (Tptv.) 67. paragrafusa 4.a bekezdése. 2017-ben ugyanakkor ez megváltozott, mivel a további egyszerűsítések miatt lehetőség nyílt a fúziók még gyorsabb lezárására, és a versenyfelügyeleti eljárás indításának feltételévé is a verseny nem csökkenésének a nem nyilvánvalósága vált (Tptv. 70. paragrafusa 1.b bekezdése).

² Ez nem egyezik meg más versenyhatóságok gyakorlatával, az Európai Bizottság esetében például számos érdemi, akár bonyolult elemzést adó döntés születik első fázisban. A GVH esetében is találunk olyan első fázisú fúziót, amelyben történt részletes és a határozatban is dokumentált elemzés, de ismereteim szerint ez utoljára 2009-ben történt (Vj-17/2009. számú ügy).

³ A kellő/szükséges mértékre természetesen nem létezik általános küszöbszám.

ami már önmagában korlátokat állít az elé, hogy általános érvényű állításokat lehessen tenni. Fontos látni, hogy jogi szempontból is komoly értékelési szempontok merülhetnek fel fúziók esetén, mint például irányítási kérdésekben, végrehajtási tilalom kapcsán vagy a kapcsolódó versenykorlátozások esetében. Ezek az értékelések a legtöbb esetben már első fázisú eljárásokban megtörténnek, és hasznos útmutatót adnak későbbi esetek számára, és ezek kapcsán a GVH több jelentős lépést tett az általános iránymutatások terén is.⁴ Továbbá több későbbiekben bemutatott intézményi reform közvetlenebbül érintette az első fázisú fúziókat (amelyek száma is nagyobb), így azok esetében feltehetőleg jobban kimutatható lenne egy esetleges hatékonyságnövekedés a gyorsaság szempontjából.

A tanulmány egyik eredménye annak bemutatása, hogy a GVH által a 2012-től kezdődött intézményi reform eredményeként azonosított hatékonyságnövekedés a második fázisú fúziók elbírálási idejénél lényegesen kisebb, ha megfelelően figyelembe vesszük az eljárási időbe bele nem számító rendkívüli felfüggesztéseket, amelyek sokkal jelentősebb mértékben voltak jelen éppen 2010-2011-ben.⁵ Továbbá ha figyelembe vesszük a fúziós esetek összetételét, különösen hogy 2012 és 2016 között a GVH összesen egyetlen második fázisú fúzióban avatkozott közbe kötelezettségvállalással, míg 2009 és 2011 között 7 beavatkozás is történt (amelyek szükségszerűen hosszabb elbírálási idővel jártak), és ezért csak 2012 után tipikussá váló beavatkozással nem járó fúziók vizsgálati idejét hasonlítjuk össze a reform előtt és után, akkor már nem mutatható ki, hogy 2012 óta csökkent volna a második fázisú fúziók vizsgálati ideje.

A részletezettség tekintetében egységesen azt láthatjuk a 2010–2016 közötti időszakban, hogy bármennyire is hasznos információkat adna az adott esetről, illetve iránymutatásokat későbbi fúziók számára, ha a GVH második fázisú döntései minél részletesebben közölnének alapvető információkat a piaci szereplők piaci részesedéséről (természetesen az üzletit titkok védelme mellett) vagy a harmadik felek fúzióról alkotott véleményéről, ezek az információk sajnos gyakran meglehetősen hiányosak és elnagyoltak. Amennyiben a második fázisú döntések oldalban mért hosszának időbeli alakulását tekintjük 2010 és 2016 között, akkor a beavatkozás nélküli fúziók esetében azt láthatjuk, hogy az átlagos terjedelem inkább csökken. Továbbá ha figyelembe próbáljuk venni a második fázisú fúziók bonyolultságát is a fuzionáló felek együttes részesedésével közelítve, akkor egyre kisebb különbség található a határozatok hosszában a nagyobb és kisebb második fázisú fúzióknál.

⁴ Egy nagyon részletes összefoglalásra lásd a GVH 1/2017-es közleményét (GVH [2017a]).

⁵ Mint ezt részletesen tárgyalni fogjuk, az eljárási időbe nem számít bele a fuzionáló felek adatszolgáltatásainak ideje sem, de ez az adat nyilvánosan csak 2013 óta érhető el (vagy követhető ki) az eljárások mindegyikére.

A FÚZIÓKONTROLL HATÉKONYSÁGÁNAK LEHETSÉGES MEGKÖZELÍTÉSEIRŐL ÉS MÉRHETŐSÉGÉRŐL

Az említett eljárási hatékonysági tényezők közül a gyorsaságot viszonylag könnyű (lenne) nyilvántartani és mérni. Annak ellenére ugyanakkor, hogy egyes versenyhatóságok milyen részletes statisztikákat közölnek a vizsgált fúziók számáról és akár összetételéről is,⁶ és cikkekben vagy felszólalásokban közölnek is a fúziós eljárások hosszára sporadikus adatokat, nem ismert számomra a nagyobb hatóságok esetében olyan hivatalos kiadvány, amely teljes körűen közölné és elemezné ezeket az adatokat idősoros formában. Az amerikai fúziós vizsgálatok esetében a Dechert ügyvédi iroda 2011 óta nyilvános adatok alapján negyedévente összeállítja a DAMITT mutatót (*Dechert Antitrust Merger Investigation Timing Tracker*), amely a második fázisú eljárások eljárási idejét méri: ez 2011-ben még átlagosan 7 hónap volt, míg 2017 végére már 11 hónap felé emelkedett.⁷

A gyorsaság vizsgálatára egy igen alapos akadémiai empirikus tanulmány *Heim és szerzőtársai* [2015], amely az Európai Unió által 1999 és 2008 között vizsgált mintegy 3000 fúzió eljárási idejét elemzi a jelen tanulmányhoz hasonlóan szintén a nyilvános határozatokból kinyerhető adatok alapján. A tanulmány fő kérdése az, hogy a 2004-ben bevezetett intézményi reformnak van-e valamilyen kimutatható hatása az eljárási idők változására.⁸ A tanulmány egyik fő eredménye, hogy bár az eljárási idők éves átlagait egyszerűen összehasonlítva, úgy tűnik, hogy 2004 után a második fázisba kerülő esetek vizsgálati ideje megnő, de miután kontrollálnak az esetek összetételére és esetspecifikus tényezőkre (némi módon hasonlóan a jelen tanulmányban is vizsgált komplexitáshoz), már nem mutatható ki szignifikáns különbség a reform előtt és után megfigyelhető eljárási időkben.

Mint már említettem, a kiszámíthatóság és az átláthatóság sokkal nehezebben kvantifikálható és mérhető mutató, számomra nem ismert olyan versenyhatóság vagy akadémiai szerző által írt tanulmány, amely ezeket a fúziókontroll vonatkozásában elemezné. Szabályozó szervek esetében elterjedtebbek az úgynevezett működési hatékonyságra vonatkozó vizsgálatok,⁹ de ezek az áttekintések is jellemzően csak azt ellenőrzik, hogy egyes formai intézményi elemek (mint például függetlenség, hatáskörök) milyen mértékben teljesülnek az intézmények életútját követve.

⁶ Az általam ismert legjobb gyakorlat erre az amerikai FTC és DoJ közös éves áttekintő kiadványa, a legfrissebbre lásd *FTC-DoJ* [2017].

⁷ Az amerikai és az európai fúziókontroll lényegesen eltérő intézményi sajátosságai miatt azonban az Egyesült Államokra vonatkozó eredményeket nem szabad összehasonlítani bármely európai tagállamra vonatkozó hasonló mutatóval.

⁸ A 2004. évi új fúziós szabályozás (*European Commission Merger Regulation*) többek között megváltoztatta a fúziók elbírálásánál használt tesztet is az erőfölénylesztrel a versenyhatásteresztre. Erről a két tesztéről és az ezáltal vélelmezett változásról lásd a következő fejezetben szereplő értékelést.

⁹ Ennek áttekintésére lásd *Valentiny* [2008].

Az eljárásrendi hatékonyság mellett természetesen az is fontos (s talán a legfontosabb), hogy egy versenyhivatal helyes döntéseket hozzon, azaz csak azon fúziók (és piacok) esetében avatkozzon be, amelyek valóban gyengítették volna valamilyen módon a versenyt. Ennek megítélése ugyanakkor egyedi esetekben is különösen nehéz feladat, és erre jelen tanulmány sem fog vállalkozni. Tudomásom szerint nem készült egyetlen olyan tanulmány sem, amely valamely országra (vagy az Európai Unióra) aggregáltan értékelni kívánta volna, hogy milyen arányban születtek helyes döntések. Egyedi esetek (vagy néha esetscsoportok, például telekommunikációs fúziók) részletes értékelésére ugyanakkor számos példát látunk, ezeknek az úgynevezett *ex post* fúziós értékelésének összefoglalására lásd például *Ormosi–Davies* [2012].

A fúziós politika beavatkozásai által elért hatékonyságok mérésére az elmúlt évtizedben nemzetközi szinten több módszertan is született, ezeknek a magyarul kicsit félrevezetően hatáselemzéseknek (*impact assessment*) nevezett értékeléseknek igen jó összefoglalását adja *Muraközy–Valentiny* [2015]. A GVH ebben a szelvényben két évente el is végzi saját működésének értékelését mindig az elmúlt öt évre (az utolsó változatra lásd *GVH* [2017b]). Ezek az elemzések ugyanakkor nem közlik külön a fúziós döntések számszerű hatását, csak a GVH minden szakterületére együttesen kapott összeget. Érdemes megjegyezni, hogy ez a fajta hatásmérési módszertan fúziók esetében eleve csak azokra a döntésekre tud hatást számszerűsíteni, amelyeknél a GVH beavatkozott (hiszen ekkor történik változás a fúzió nélküli ellenhipotézishez képest), és mint látni fogjuk, ezeknek az eseteknek a száma nagyban visszaesett 2011 óta.¹⁰

Számos akadémiai kutatás is született azt a kérdést elemezve különböző országokban és az Európai Unióban, hogy a piacok és a fúzióban részt vevő felek tulajdonságainak egyes jellemzői (részesedések nagysága, szereplők száma, belépési korlátok stb.) milyen mértékben befolyásolják a fúziós döntések kimenetét.¹¹ Ezek a kutatások azért fontosak, mert átfogóbb képet adnak a fúziós döntéshozatalról, amely egyrészt felhasználható annak esetleges reformjához, másrészt iránymutatást adhatnak a jövőben fuzionálni kívánó vállalatok számára is.

Összegezve elmondhatjuk, hogy az ilyen típusú kutatások csak megfelelő mértékű transzparencia mellett valósulhatnak meg, ha a nyilvános fúziós döntések kellően részletesen és egységesen dokumentáltak. Tehát az eljárási hatékonyság voltaképpen szükséges feltétele a további hatékonyságok mérhetőségének.

¹⁰ A 2011 és 2016 közötti hatásmérés (*GVH* [2017b], B melléklet) összesen két fúziót jelöl meg, ahol jóléti növekedés történhetett, és ezt a GVH számszerűsítette, 2008 és 2010 között (azaz feleannyi idő alatt) hét ilyen fúziót vettek számba (lásd *GVH* [2013a] B melléklet).

¹¹ Lásd például *Davies és szerzőtársai* [2011], *Duso és szerzőtársai* [2013].

A MAGYAR FÚZIÓKONTROLL JOGI-INTÉZMÉNYI HÁTTERE ÉS VÁLTOZÁSAI 2009 ÉS 2016 KÖZÖTT

Ebben a fejezetben röviden összefoglalom azokat az irányadó jogi és intézményi jellemzőket a fúziók vizsgálatánál, amelyek a tanulmányban érintett kérdések értékeléséhez fontosak, illetve azt, hogy az eljárási hatékonyságot potenciálisan érintő elemek hogyan változtak az elmúlt közel 10 évben. Itt tárgyalom már azokat a hipotéziseket is, hogy az egyes változásoktól milyen eredményt várhatunk elméleti szempontok alapján az eljárási hatékonyság egyes elemeire.

Mint már említettük, 2017 elejéig azok a fúziók kerültek át második fázisba (vagy más néven teljes körű vizsgálatra), amelyek esetében nem volt nyilvánvaló, hogy az összefonódás nem eredményezi az érintett piacon a verseny jelentős mértékű csökkenését. Hacsak egyéb szempontok nem indokolják a részletes vizsgálatot, a GVH első fázisban vizsgálja azon fúziók körét, amelyek esetében nincs olyan piac, amelyen a fuzionáló felek egymás tényleges vagy potenciális versenytársai (horizontális átfedés), valamint együttes részesedésük nem haladja meg a 20 százalékot. Hasonlóan első fázisú marad a vizsgálat, ha a felek tevékenységei között vertikális vagy egyéb jellegű piaci kapcsolat van, de egyik piacon sem haladja meg részesedésük a 25 százalékot (2013 óta a 30 százalékot).¹²

Az első fázisú fúziók esetében a GVH-nak az eljárás indulásától számított 45 (2016 óta 30) napon belül kell meghoznia döntését, második fázisú fúziók esetében a határidő 4 hónap. Fontos ugyanakkor, hogy közigazgatási eljárási törvény (Ket.) szerint az ügyintézési határidőbe nem számít bele, ha a fúziót valamilyen okból felfüggesztik (32. paragrafus 8. bekezdés), illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő (33. paragrafus 3. bekezdésének c pontja). Mivel második fázisú fúziók esetében a hatóságnak általában részletes adatokat kell (sokszor több körben) összegyűjtenie és értékelnie, ezért egy bonyolultabb fúzió lezárása az indulástól számítva akár 6 vagy több hónapig is eltarthat.

Alapvető törvényi változás volt 2009 közepén, hogy míg korábban a GVH akkor tagadhatta meg egy összefonódás engedélyezését, ha az gazdasági erőfölényt hozott létre vagy erősített meg valamely piacokon (úgynevezett erőfölényteszt), 2009 óta egy összefonódást akkor is meg lehetett tiltani, ha ez érdemben csökkent a versenyt egyes piacokon (úgynevezett versenyhatástereszt).¹³ A döntési kritérium változása szélesítette a GVH beavatkozási lehetőségeit fúziók esetében, hatása ugyanakkor nem feltétlen egyértelmű a vizsgálati időkre második fázisú fúziók esetében.¹⁴ Azon fúziók esetében, amelyek nagy valószínűséggel nem vezetnek erőfölényhez, de a ver-

¹² Lásd a többször módosított 3/2009. sz. GVH elnöki közleményt (GVH [2009]). Egy további feltétel lehet még a második fázisba kerüléshez, ha az első fázisban beadott adatok alapján nem ítélték meg egyértelműen a felek részesedése az érintett piacokon, és ezért további adatkérésekre és/vagy elemzésre van szükség.

¹³ A két teszt részletes összehasonlításáról és alkalmazásáról lásd *Csorba* [2008].

¹⁴ Első fázisú fúzióknál nem várunk változást.

seny jelentős csökkenése mégis vélelmezhető,¹⁵ a vizsgálati idő nyilván megnő, mivel a korábbi teszt alapján hamarabb engedélyezték volna, míg az új teszt alapján hosszabb vizsgálatra lehet számítani. Azon fúziók esetében viszont, ahol a fúzió az erőfőlény létrehozásának „határán” van, a versenyhatásteszt alkalmazásával valószínűleg hamarabb lehet elégséges bizonyítékot találni a verseny jelentős csökkenésére. A piacok és a fúziós hatások vizsgálatához alkalmazott versenyhatásteszt során sokkal inkább előtérbe kerülhetnek a különböző közgazdasági módszerek is, ezért részletesebb vizsgálatokat is várhatunk, ami meghosszabbíthatja a vizsgálat idejét, és növelheti a dokumentáltság mértékét.

A GVH 2011 második felében jelentősen átalakította a bejelentési űrlapot (ez azóta kismértékben többször is módosult) annak érdekében, hogy a felek minél jobban felkészülhessenek a fúzió elbírálásához szükséges kérdésekre és az adatok szolgáltatására (különösen második fázisú fúziók esetében), s ezáltal csökkenhessen a vizsgálat ideje. 2012 elejétől pedig a GVH-n belül létrejött a Fúziós Iroda (korábban iparágak szerint specializálódtak az irodák), amitől szintén azt lehet várni, hogy érdemben rövidülnek a vizsgálati időszakok, illetve az erőforrások koncentrációja jobban lehetővé teszi a részletesebb vizsgálatokat is második fázisú fúziók esetében.

A GVH 2012-ben szabályozta először – és azóta többször kisebb mértékben módosította – a fúziók bejelentése előtti előzetes egyeztetések (úgynevezett pre-notifikációk) folyamatát. Ennek a jelentős intézményi változásnak várhatóan érdemi pozitív (csökkentő) hatása van az eljárási időszakok hosszára minden típusú fúzió esetében, mivel még az eljárás indulása előtt informálisan tisztázni lehet egyes kérdéseket. Ugyanakkor éppen ennek a folyamatnak az informális jellege miatt a GVH-határozatok nem rögzítik, hogy sor került-e az adott eljárásban előzetes egyeztetésre (a GVH aggregált adatokat is csak egyes parlamenti beszámolóiban közöl), így ennek a hatása kvantitatív módszerekkel nem elemezhető.¹⁶

Bár fő témánkat, a második fázisú fúziókat közvetlenül nem érinti, érdemes megemlíteni, hogy 2013 óta többször is egyszerűsödött a GVH első fázisú fúziókra vonatkozó elbírálási folyamata (2013: egyszerűsített döntés, 2016: sommás eljárás). Ugyanakkor ennek az intézményi változásnak is lehet elvileg közvetett kedvező hatása a második fázisú fúziók eljárási hatékonyságára, mivel ezáltal több erőforrás maradhat a bonyolultabb ügyekre.¹⁷

¹⁵ Egy egyszerűsített példa lehet erre egy három szimmetrikus céggel rendelkező piacon bármely kettő fúziója.

¹⁶ Feltételezhető, hogy ha jól működik a pre-notifikáció intézménye, akkor egy adott évben aggregált szinten csökken a hiánypótlások aránya (még ha a parciális hatás nem is választható le egyedi adatok nélkül), de ezt a hipotézist érdemes lenne inkább a fúziók teljes körére vizsgálni. A második fázisú fúziók körében egyébként 2015-ben és 2016-ban nem került sor hiánypótlásra, ez jelentős javulás az előző két év képest, mivel 2013-ban és 2014-ben a hiánypótlások aránya 80 és 83 százalék volt. 2012-ben ugyanakkor szintén alacsony volt a hiánypótlások aránya (33 százalék) a második fázisú fúzióknál.

¹⁷ Ennek hatását ugyanakkor azért nehéz mérni, mivel mint rögtön látni fogjuk, éppen az első fázisú ügyek száma emelkedett meg jelentős mértékben 2015-ben majd 2016-ban is.

A GVH FÚZIÓS ESETEINEK ÖSSZETÉTELE 2009 ÉS 2016 KÖZÖTT

Ebben a fejezetben röviden bemutatom a GVH különböző típusú fúzióinak megoszlását 2009 és 2016 között, mivel ennek az összetételnek a figyelembevétele kulcsfontosságú lehet a különböző időszakok hatékonyságának összehasonlításánál. Bár nemsoká tárgyalom, hogy a 2009-es adatok nem hasonlíthatók jól össze a későbbiekkel a fúziók elbírálásánál alkalmazott teszt 2009-es megváltozása miatt, több esetben a 2009-es adatokat is közlöm, mivel ezek is megjelennek a GVH saját fúziós hatékonyságokra vonatkozó kimutatásaiban.

Egyezően a GVH parlamenti beszámolóinak megközelítésével, és az azokban közölt fúziókat számba véve, azokat az összefonódásokat tekintem adott évhez tartozónak, amelyekre abban az évben született érdemi ügyzáró versenytanácsi határozat (*1. táblázat*).¹⁸ Egy érdemi ügyzáró határozat kimenete lehet engedélyezés kötelezettségek nélkül, engedélyezés kötelezettséggel vagy tiltás (az utóbbi két kategóriát nevezem összefoglalóan beavatkozásnak).¹⁹

1. TÁBLÁZAT • A GVH fúziós eseteinek összetétele, 2009–2016

Év	Fúziós döntések száma	Második fázisúak száma	Második fázis százalékaránya	Tiltások száma	Kötelezettségek száma	A beavatkozások százalékaránya a második fázisú döntésekben
2009	34	5	15	1	2	40 (60)
2010	43	5	12	0	3	60
2011	23	5	22	0	1	20
2012	31	6	19	0	0	0
2013	35	5	14	0	1	20
2014	27	6	22	0	0	0
2015	42	6	14	0	0	0
2016	60	6	10	0	0	0

Látható, hogy a második fázisú ügyek száma évente közel állandó, 5 és 6 között ingadozik. Az összes fúziós döntés száma lényegesen jobban változik az egyes évek között (23 és 60 között), de a második fázisú fúziók aránya lényegesen kisebb határok (12 és 22 százalék) között mozog.

Sokkal nagyobb időbeli változást látunk ugyanakkor abban, hogy milyen arányban avatkozott be a GVH a második fázisú fúziókban. 2009 és 2010 között egyaránt három-három esetben történt az adott évi öt-öt második fázisú fúzióhoz képest beavatkozás, 2011-ben ez a mutató már csak egy esetben az öt esethez képest, majd

¹⁸ Sajnos csak a kézirat lezárása után vettem észre, hogy a 2016-os fúziók kódolásánál véttem egy hibát, és nem vettem számba egy fúziót. Részletesebb kiegészítést lásd a Függelékben.

¹⁹ Beavatkozás a magyar gyakorlatban jellemzően csak második fázisban történik. Erre a vizsgált időszakban csak egy ellenpéldát találunk, 2009-ben engedélyezett első fázisban a GVH kötelezettségvállalással egy fúziót (Vj-11/2009).

a 2012 eleji intézményi változást követő öt évben összesen egy beavatkozást találunk a 29 második fázisú fúzió között.

Mindenképpen hiba lenne ugyanakkor ebből az egyszerű mutatóból egy olyan könnyelmű következtetést levonni, hogy a GVH fúziós politikája lényegesen kevésbé beavatkozóvá vált volna 2012-től. Ilyen típusú állítást csak akkor tehetnénk, ha a GVH ugyanazon (vagy legalábbis fő jellemzőiben nagyon hasonló) eseteket bírált volna el 2009–2011 és 2012–2016 között. Így azonban könnyen előfordulhat, hogy az esetek eltérő összetétele okozza a választott kvantitatív mutatóban megfigyelt változásokat, ami nem tudható be valamilyen intézményi változásnak.

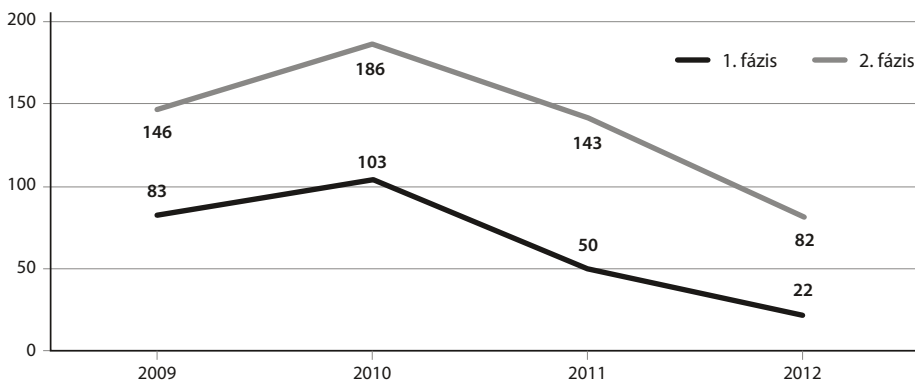
A MÁSODIK FÁZISÚ FÚZIÓK ELSŐ ELJÁRÁSI HATÉKONYSÁGA GYORSASÁG

Ebben a fejezetben azt mutatom be, hogy pontosan ezt az összetételhatásból származó komoly hibalehetőséget nem veszi figyelembe a GVH saját értékelése, ehelyett minden változást pusztán az intézményi reformnak tulajdonít.

A GVH 2012. évi parlamenti beszámolójának szavai és ábrája szerint

- ♦ „2012 márciusában szervezeti átalakítás révén létrejött a kizárólag a fúziós ügytípusra szakosodott vizsgálati egység, a Fúziós Iroda. Ennek és az új űrlap bevezetésének eredményeként jelentősen csökkent az ilyen jellegű ügyek elintézési határideje. Amint azt az ábra [lásd alább beillesztett 1. ábra] is szemlélteti, a fúziós kérelem beadásától a Versenytanács határozata között eltelt napok száma az egyszerűsített eljárásban (1. fázis) elbírált fúziók esetén 2011-hez képest 50 napról 22 napra, míg a teljes körű eljárásban (2. fázis) engedélyezhető fúziók esetében 143 napról 82 napra csökkent az elintézési határidő az elmúlt évben.”(GVH [2013b] 11. o. – saját kiemelés.)

Kérelem beadása és a Vt. határozat között eltelt napok száma



Forrás: GVH [2013b] 11. oldalán szereplő ábra.

1. ÁBRA • A GVH által közölt ábra

A 2010-ben megfigyelt 186 átlagos naptári nap második fázisú fúzió esetén igen jelentős, pusztán ezt közölve és kijelölve összehasonlítási alapként (amit több más, például a tanulmány bevezetőjében idézett GVH-nyilatkozat is megtesz), a későbbi intézményi változások hatása valóban számottevőnek tűnhet. Gondoljuk át ugyanakkor a fúziós esetek tulajdonságainak ismeretében, hogy milyen más okok húzódnak meg a megfigyelt különbségek mögött, és hogyan is lehetne olyan módszertant választani, amely csökkenti az összetételhatásból eredő hibalehetőségeket a második fázisú fúziók vizsgálata esetén.

Először is, mint már az előző fejezetben is láttuk, 2010-ben a GVH második fázisú döntéseinek 60 százaléka beavatkozás volt, míg 2012-ben egyetlen beavatkozás sem történt. Beavatkozás esetén a GVH vizsgálata szükségszerűen tovább tart – a kötelezettségek felajánlása esetén annak tárgyalása és tesztelése miatt,²⁰ tiltás esetén a versenytanácsi tárgyalások és a döntés szövegének különösen alapos véglegesítése miatt. Ha tehát azt a kérdést szeretnénk megválaszolni, hogy hasonló fúziókat mennyivel eltérő sebességgel bírált el a GVH 2012 előtt és után, akkor olyan típusú fúziókra érdemes koncentrálnunk, amelyek mindkét periódusban előfordultak. A 2012 utáni periódus egyoldalúsága viszont azt jelenti, hogy csak olyan második fázisú fúziók jönnek szóba ehhez az elemzéshez, amelyek esetében nem történt beavatkozás.

Másodszor, fontos lehet az összehasonlítás során, hogy a GVH azonos döntési kritériumot alkalmazzon a vizsgált fúziók esetében, mivel a döntési kritérium jelentős változása megváltoztatja a vizsgálati időket is. Ennek következtében a 2009-ben hozott második fázisú fúziós döntéseket nem feltétlen érdemes az összehasonlításnál figyelembe venni, mivel ezek még mind erőfölényeszt alkalmazásával születtek, míg a 2010-ben hozott második fázisú döntéseket már a versenyhatástereszt alapján bírálták el.²¹

Harmadszor, látni kell azt is, hogy az eljárás indulása és lezárása között eltelt napok száma nem informatív arra nézve, hogy a GVH mennyi időt tölt a fúzió értékelésével. Egyrészt az eljárási időbe nem számítanak bele különösen azok a napok, amely idő alatt a fuzionáló feleknek kell további adatkérésekre válaszolniuk, ez pedig eljárásonként jelentősen különböző lehet.²² Emellett az sem számít be eljárási időbe, ha valamilyen rendhagyó körülmény miatt felfüggesztik az eljárást. Ez kétszer történt éppen egy 2010. évi (Vj-153/2009, 42 naptári napra) és egy 2011. évi (Vj-85/2010) második fázisú eljárás esetében (ebben a felfüggesztés 238 naptári napig tartott!).

²⁰ Több ország eljárásrendjében is ismert (többek között az Európai Unióban is), kötelezettségvállalások felajánlása esetén az eljárási idő pár nappal meghosszabbodik (akkor is, ha azok nem kerülnek elfogadásra a végén), ez a magyar eljárásrendben nem szerepel.

²¹ Az elemzés szempontjából ez éppen szerencsés módon oszlott meg a két év között a második fázisú döntések esetében, és így a 2009-et (amely közepén történt a jogszabályi változás) nem kell ketté bontani.

²² Nem számít bele továbbá az ügyintézési időbe az az idő, ameddig egy külső szakértő véleményére vagy egy másik szakhatóság (médiafúziók esetében Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság) állásfoglalására kell várnia a GVH-nak, az első eset 2010 és 2016 között egy második fázisú fúzióban (Vj-71/2010), a második eset pedig háromban (Vj-6/2014, Vj-7/2014, Vj-23/2015) fordult elő.

Amennyiben például ezt az utóbbi, igazán rendkívüli esetet nem veszi figyelembe az összehasonlítási módszertan, az automatikusan átlagosan 48 nappal torzítja az adott évre eső mutatót (ez az adott évre közölt eredmény 33 százaléka).

Ez utóbbi torzító tényezőt talán a GVH is felismerhette, mivel 2012 óta a határozatokból nyomon követhető a tényleges eljárási idő is, de ez az adat a 2012 előtti fúzióknak csak kisebb részében áll rendelkezésre. Mivel azonban a hivatalos összehasonlítások mindig a 2009 és 2012 közötti időszakot veszik a fúziós intézményi reformok hatékonyságának szemléltetésére, ezért később megjelenő önértékelések is ezt a torzított mutatót használják.

További problémát jelent, hogy ha megpróbáljuk alapul venni a GVH fentebb bemutatott megközelítését és finomítani az előzőekben leírt módszerekkel a nyilvánosan elérhető határozatokban összegyűjtött adatok alapján, akkor sajnos rögtön abba a nehézségbe ütközünk, hogy a GVH által közölt és a hatékonyságnövekedés szemléltetésére szolgáló aggregált mutatókat közel sem sikerül reprodukálni. Ennek oka esetleg lehet az, hogy a GVH alkalmazott statisztikái másképpen veszik figyelembe az adott évhez tartozó fúziókat, mint ahogy azokat a GVH parlamenti beszámolóí, de mivel a végeredmény pusztán közlésén kívül semmilyen más információ nem jelenik meg az alkalmazott módszertanról a nyilvánosságra hozott GVH-dokumentumokban ezt voltaképp nincs lehetőség ellenőrizni.

A teljesség kedvéért kipróbáltunk két másik, elméletileg szóba jöhető módszert is, amelyek alapján fúziókat egy adott évhez sorolhatunk: 1. adott évben indult eljárások; illetve 2. adott évhez tartozó iktatási számmal ellátott eljárások.²³ E módszerek alkalmazásával szintén nem sikerült olyan eredményeket kapni, amelyek megközelítették volna a GVH által második fázisú fúziók esetében fentebb idézett eredményeket.²⁴

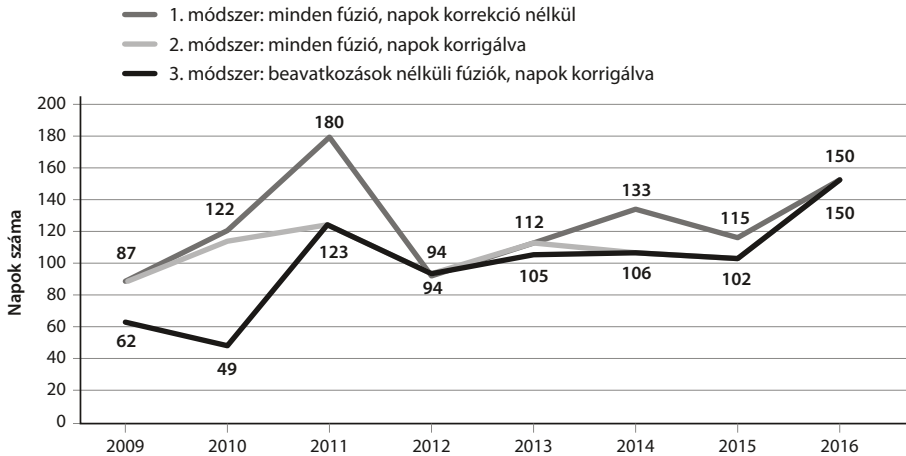
A 2. ábrán három módszer alapján mutatom be a második fázisú fúziók esetében az egyes évekre a kérelem beadása és versenytanácsi határozat között eltelt naptári napok átlagos számát.

1. Minden második fázisú fúziót figyelembe veszek, amelyre adott évben született ügyzáró határozat (a parlamenti beszámolók rendszerezését követve). Az eltelt naptári napok számát nem korrigálom.
2. Továbbra is az összes második fázisú fúziót veszem az 1. módszer által vett éves besorolással. Az eltelt naptári napok számát ugyanakkor korrigálom a felfüggesztések, valamint a külső szakértő személy vagy intézmény által igénybe vett napok számával (ez az adat minden fúzió esetében elérhető a vizsgált időszakban).

²³ A 2. módszer úgy okozhat eltérést, ha például a fúziókérelmet 2009 végén nyújtották be, és ezért ehhez az évhez tartozó iktatási számot kapott, de hiánypótlásra volt szükség, amit a felek csak 2010 elején tudtak teljesíteni, s így az eljárás csak 2010-ben indult meg.

²⁴ A Függelék *F1. táblázatában* a fúziók felsorolásánál közlöm az indulási/lezárási dátumokat és az eltelt naptári napok számát, így az érdeklődő olvasó maga is könnyen tesztelheti ezeket a kombinációkat, mivel kevés számú fúzióról van szó.

3. Csak azokat a második fázisú fúziókat veszem, amelyekre adott évben beavatkozás nélküli ügyzáró határozat született. Az eltelt naptári napok számát a 2. módszerben leírtak szerint korrigálom. Mivel 2011-től összesen csak két évben volt egy-egy beavatkozás, ezért későbbi évekre ez az idősor közel megegyezik az előző módszerrel kapott eredménnyel.



2. ÁBRA • A kérelem beadása és a versenytanácsi határozat között eltelt naptári napok száma a második fázisú fúziók esetében, 2010–2016

Mint látható, az ezekkel a módszerekkel számított idősorok meglehetősen eltérő képet festenek a 2009–2012 közötti időszakról, mint amilyen aggregált statisztikát közölt a GVH hivatalos beszámolóiban. Még ha semmilyen módon nem is korrigáljuk az összehasonlított fúziók körét vagy az eljárási időt, akkor is lényegesen kisebbek a számok 2009–2010-re, mint amelyeket a GVH közölt (lásd *1. ábra*). A saját kimutatás szerint látható 2011. évi jelentős kiugrás a GVH ábráján 2010-ben található, ezért gyanítható az, hogy ehhez a kimutatáshoz a GVH által alkalmazott statisztika valamilyen más időbeli besorolást használt az adott évhez tartozó fúziók definiálására, mint amelyet ugyanannak a parlamenti beszámolónak – a Függelék *F1. táblázatában* látható – több mint 10 évre visszamenő besorolási módszere követ. Ugyanakkor a fentebb említett más plauzibilis besorolási módszerekkel sem sikerült reprodukálni a GVH által közölt számokat.²⁵

Az első jelentős változást már akkor látjuk, ha úgy korrigáljuk vizsgálatunkat, hogy az eljárási időbe nem számoljuk bele a felfüggesztések és a külső szakértői vélemények időtartamát. Ekkor megszűnik a 2011. év jelentős kiugrása a többi év-

²⁵ Vegyük a GVH által közölt legmagasabb értéket, amely a 2010-re vonatkozó átlagos 186 nap. Ha az összeállított adatbázisban a 2010. évi ügyszámmal indult második fázisú fúziókat vesszük, akkor ezek átlagosan 178 napig tartottak; ha a 2010-ben indult második fázisú fúziókat, akkor mindössze átlagosan 148 napig; ha pedig a 2010-ben lezárt fúziókat, akkor átlagosan 122 napig.

hez képest. Bár a 2012. évi érték így is mintegy 25 százalékkal alacsonyabb, mint 2011. évi, de a 2013. évi érték (112 naptári nap) már újra majdnem megegyezik a 2010. évi értékkel (114), így különösen nehéz a 2012-ben megfigyelhető csökkenést egy intézményi változás elvileg hosszú távon érvényesülő hatásának tulajdonítani.

Végül, ha alkalmazzuk azt az összehasonlítási elvet, hogy a minél inkább megegyező típusú fúziók eljárási idejét vetjük össze, akkor különösen jelentős változást látunk a 2009–2010 közötti években. Ebben a két évben a GVH a beavatkozással nem járó három és két darab második fázisú fúziót átlagosan 62 és 49 nap alatt bírálta el, míg 2012–2016 között a legjobb évben is ez a mutató 94 nap, a 2012–2016 közötti öt évre jutó átlagos érték pedig 111 nap (2009–2011 között a 2011. évi csúcscsal együtt is az átlag 86 nap).

Ha a 2012 utáni időszakot tekintjük az eltelt naptári napok alapján, akkor a második fázisú fúziók elbírálási ideje meglehetősen stabilnak tűnik, bár 2016-ban láthatunk egy jelentős kiugrást. Ugyanakkor, mint korábban említettük, az eljárás kezdete és vége között eltelt naptári napok száma még a felfüggesztésekre korrigálva is egy tökéletlen mutató, ugyanis nem veszi figyelembe azt az időt, amelyre a GVH-nak adatkérésekkel szüksége van a tényállás tisztázásához. Ezt az időt hivatalosan nem is kell beszámolni az eljárási időbe, ugyanakkor a be nem számított napok számát (amit le kell vonni az eljárás kezdete és vége között eltelt naptári napokból) teljes körűen csak a 2013 júliusa utáni második fázisú határozatok közlik. 2011 végétől már minden második fázisú határozatban szerepel az eljárási határidő lejárta az adatszolgáltatási napok beszámolásával (de a számok közlése nélkül), de ebből közvetlenül kiszámolható az eltelt eljárási idő ezekre az eljárásokra is.²⁶

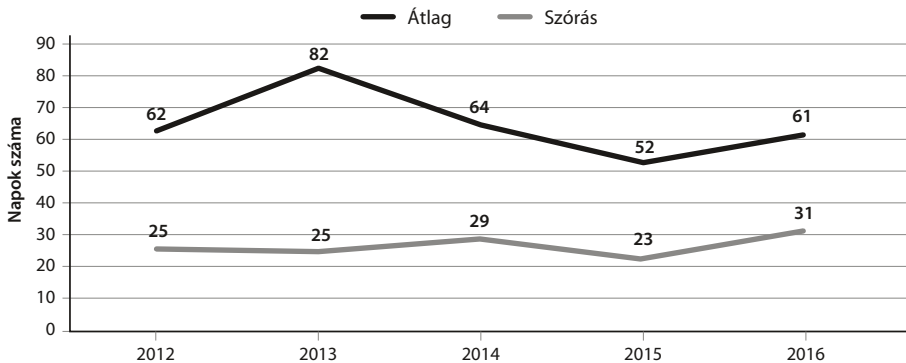
A 3. ábrán látható a számított átlagos eljárási idő alakulása 2012 és 2016 között, ahol továbbra is minden évnél az adott évben lezárt második fázisú fúziók szerepelnek.²⁷

Az átlagos eljárási idő 2012 és 2016 között 64 nap, e körül az érték körül látunk egyes években ingadozásokat. E jobbnak vélt mutató alapján például gyengül az az állítás, hogy 2016-ban a korábbi évekhez képest érdemben megnőtt volna a fúziók elbírálási ideje (mint ahogy az pusztán az eljárás kezdete és vége között eltelt idő mérő mutatóból látszott), ennek a változásnak az oka jó részben az elbíráláshoz szükségesnek vélt adatszolgáltatások idejének megnövekedése lehetett.

A 2013. évi kiugrást észre véve, felmerülhet az a korábban már tárgyalt lehetőség, hogy ennek oka az lehet, hogy éppen ebben az évben történt az egyetlen beavatkozás (Vj-52/2013). Az adatokból ugyanakkor látjuk, hogy nem ez a helyzet, ennek az egy fúziónak a számított eljárási ideje (82 nap) lényegében megegyezik a többi 2013. évi

²⁶ Az általam alkalmazott egyszerű számítási mód nem tudja pontosan reprodukálni a GVH határidőszámítási gyakorlatát, mivel például évekre visszamenően nem ismertek a GVH zárási napjai, amelyek szintén nem számítanak bele az eljárási időbe. Ellenőrzésképp elvégeztem ugyanakkor a 2013 második felétől hozott határozatok esetében a számítási mód pontosságát az ott már direktben közölt végeredménnyel összevetve, és minden esetben maximum 2 nap eltérést találtam.

²⁷ 2010-ben ez a mutatót nyilvános adatok alapján csak a második fázisú 40%-ra lehetett kiszámítani, 2011-ben pedig csak 60%-ra, ezért ezeket az éveket nem szerepeltettem.



3. ÁBRA • Eljárási idő alakulása második fázisú fúzióknál, 2012–2016

második fázisú fúzió átlagával. Érdeemes lehet ugyanakkor tovább vizsgálni, hogy található-e valamilyen összefüggés a fúziók bonyolultsága és a fúziók elbírálási ideje között. Ehhez a kérdéshez ugyanakkor először meg kell vizsgálni azt, hogy milyen minőségű adatok állnak rendelkezésre a nyilvános határozatokban, ami átvezet bennünket a részletezettség kérdéséhez.

Ha az eljárási időben megfigyelhető szórást tekintjük, az az átlaghoz képest igen jelentős, azaz meglehetősen nagy különbségeket láthatunk egy-egy második fázisú fúzió elbírálási idejében (a legrövidebb érték 15 nap, a leghosszabb pedig 105 nap). Természetesen ezek a különbségek is összefügghetnek az adott évben elbírált fúziók bonyolultságával, amelyre még visszatérünk.

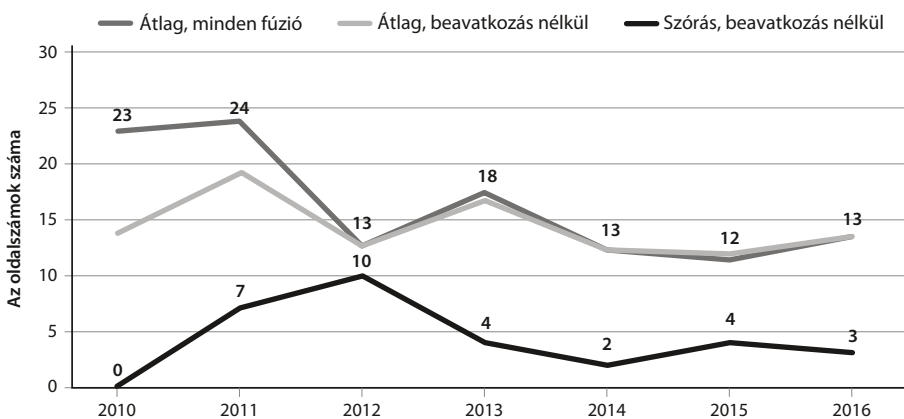
A 3. ábrán szereplő mutatók segítségével azt is be lehet mutatni, hogy miért nem szabad pusztán évek közötti átlagok közlésével és összehasonlításával érvelni amellet, hogy az egyes évek között szignifikáns különbségek találhatóak, különösen ilyen kis elemszám mellett. A 2013-ban öt fúzió esetében megfigyelhető átlagos 82 nap például 25 nap szórással párosul, ez a statisztikai összehasonlításoknál használt t -próba esetében mintegy 22 napos konfidenciaintervallumot jelent ($2 \times 25/\sqrt{5}$). Mivel a 2014. évi átlagos eljárási idő csak 18 nappal kevesebb a 2013. évi értéknél (illetve a 2012. évi érték csak 20 nappal magasabb), ezért nem megalapozott olyan állítást tenni, hogy a két év között érdemileg kimutatható különbség található.

A MÁSODIK FÁZISÚ FÚZIÓK MÁSODIK ELJÁRÁSI HATÉKONYSÁGA RÉSZLETEZETTSÉG

A másik két azonosított eljárási hatékonysági kritériumot, az áttekinthetőséget és kiszámíthatóságot önmagában is sokkal nehezebb mérni kvantitatív eszközökkel, és még nagyobb kihívásokat támaszthat az abban megfigyelhető esetleges változások magyarázata. Ebben a fejezetben megvizsgálom a nyilvános határozatokból

számszerűsíthető pár olyan mutatónak az alakulását, amely a határozatok részletezettségére vonatkozik (amely erős, még ha nem is monoton kapcsolatban van az áttekinthetőséggel és kiszámíthatósággal), és ezek kapcsán teszek pár észrevételt.

Az első érdemi kérdés az lehet, hogy az adott határozatok összességében mennyi információt tartalmaznak. Ennek közelítésére először vizsgáljuk meg azt a mutatót, hogy hány oldal hosszúak az adott évben hozott második fázisú fúziós határozatok (4. ábra).²⁸ Az oldalszámok kódolásánál nem vettem figyelembe azon mellékletek oldalszámait, amelyek az esetleges kötelezettségvállalások konkrét jogi megfogalmazását tartalmazták (de a határozat főszövege ilyenkor is mindig bemutatja és értékeli a kötelezettségvállalás tartalmát), illetve azon mellékleteket sem, amelyek nem a GVH (tipikusan médiafúziók esetében az NMHH) értékelését tartalmazták.



4. ÁBRA • Második fázisú döntések terjedelmére vonatkozó oldalszámmutatók, 2010–2016

Mint látható, a 2010–2011 közötti időszakban egy második fázisú határozat jelentősen hosszabb volt (átlagosan 24 oldal), mint 2012-t követően (átlagosan 14 oldal). Ez a különbség ugyanakkor sokkal kisebb (2010–2011: átlagosan 17, 2012–2016: 13 oldal) és szignifikánsan nem is különbözik, ha csak azokat a határozatokat hasonlítjuk össze, amelyekben nem történt beavatkozás.

Természetesen a határozat hosszát lényegesen befolyásolja számos tényező, elsősorban az elemzett piacok, a fuzionáló szereplők piaci súlya és a felmerülő potenciális versenyproblémák száma – azt várjuk, hogy e tényezők közül bármelyik megnövekszik, az valószínűleg megnöveli a határozatban bemutatandó gondolatmenet hosszát. E tényezők közül a fuzionáló szereplők piaci részesedése és a határozat hossza közötti kölcsönhatást részletesebben is megvizsgálom majd.

Érdeemes látni ugyanakkor, hogy ha csak a beavatkozás nélküli fúziókat is tekintjük, jelentős a határozatok hosszának szórásában megfigyelhető csökkenés 2012

²⁸ A részletezettségre felhasználható mutató lehetett volna hasonlóan a paragrafusok vagy szavak száma.

után.²⁹ A 2011-ben és 2012-ben még érdemi különbségeket vehetünk észre a határozatok hosszában, ezek a különbségek ugyanakkor egyre inkább eltűnnek.³⁰ Összességében tehát a beavatkozással nem járó fúziós határozatok nemcsak átlagosan rövidebbek lettek, hanem a hosszukban is kevesebb változatosság figyelhető meg. Ennek persze elvileg lehetne az is az oka, hogy a 2012 utáni második fázisú fúziók eleve inkább hasonlítottak egymáshoz, és kisebb szereplők fuzionáltak, erre a feltetelezésre még visszatérünk.

A részesedések közlése

A versenypolitikában az egyes vállalatok piaci súlyának érzékeltetésére kiindulópontként általában a piaci részesedéseket használják. Számos piacon a piaci részesedések nem feltétlen jó közelítései a piaci erőnek, és még akár jelentős (például 50 százalékot meghaladó) piaci részesedés sem jelenti biztosan azt, hogy az adott vállalat érdemi piaci erővel rendelkezik. A piaci részesedéseket a versenypolitikában egyre inkább egy szűrő mechanizmusként tekintik: egyrészt „alacsony” részesedések mellett általában elvethetők a káros versenyhatások, illetve „magas” részesedések mellett további részletes vizsgálat szükséges. Ez a gondolatmenet áll a GVH gyakorlatában az első és a második fázist elválasztó küszöbszámok között is.

A fuzionáló felek piaci helyzete (részesedése) mellett az értékelésnél fontos kiinduló szempont a versenytársak részesedési mutatója is, különösen olyan fúziók esetében, ahol a felek részesedése magas.³¹ A gyors áttekinthetőség kedvéért a legjobb gyakorlat az – miként például ezt az Európai Bizottság második fázisú fúziós határozatai jellemzően követik –, hogy a felek és a versenytársak részesedését táblázatokban közlik. A részesedési adatokat természetesen az üzleti titkok védelme miatt titkosítani kell, de – a döntések transzparenciájának megőrzése mellett – indokolt azokat oly módon közölni, hogy érdemben megítélhető és összehasonlítható az egyes vállalatok piaci súlya. Ennek érdekében a Bizottság a részesedési adatokat egységes formában titkosítja, amelynek lényege röviden: minden részesedési adatot olyan intervallumként közöl, amelynek határai az adott részesedésnél kisebb

²⁹ Ha a beavatkozással is járó fúziókat is be vesszük ebbe a mutatóba, akkor a különbség az összetételhatásból eredően természetesen még nagyobb.

³⁰ A 2010-ben megfigyelhető 0 szórás annak köszönhető, hogy ebben az évben csak két beavatkozás nélküli fúzió volt (szemben a többi évvel, ahol mindig négy-hat a számuk), s annak a kettőnek a hossza éppen megegyezik.

³¹ Ha például egy öt nagyobb szereplővel működő piacon a fuzionáló felek részesedése 12 százalék és 10 százalék, akkor feltehetően sokkal kisebb jelentősége van annak, hogy a maradék 75 százalék hogyan oszlik meg, hiszen biztos találunk legalább egyet (de akár hármat is), amelynek egyedi részesedése még a felek együttes részesedésénél is nagyobb. Amennyiben viszont a felek részesedése 30 százalék és 20 százalék, akkor már kifejezetten fontos az értékelésnél, hogy mekkora a versenytársak piaci súlya.

és nagyobb tízzel osztható százalék, azaz például a 24,6 százalékos érték helyett [20-30%] szerepel.³²

A 2. táblázat azt mutatja, hogy milyen arányban ismerhetők meg a második fázisú határozatokból a felek illetve a versenytársak részesedései, illetve található ezekre egy összefoglaló tábla.³³

2. TÁBLÁZAT • A részesedések közlésinek mutatói minden második fázisú fúzióban, 2010–2016 (százalék)

Év	Felek részesedése között	Versenytársak részesedése között	Van összefoglaló táblázat
2010	80	80	40
2011	100	60	60
2012	100	50	17
2013	80	40	20
2014	100	67	17
2015	100	67	17
2016	83	100	50
2010–2016	95	69	31

A leginkább elvárható minimumkövetelmény egy második fázisú fúzió esetében (de tudnánk érvelni amellett is, hogy még egy első fázisú fúziónál is), hogy a fuzionáló felek hozzávetőleges részesedése megismerhető legyen a határozatból. Ennek a standardnak a legtöbb évben 2010 és 2016 között a GVH határozatai 100 százalékban meg is feleltek, ez alól három évben látunk kivételt egy-egy fúzió esetében.

A 2010. évi kötelezettségvállalással végződő (Vj-117/2010) járó eset némileg eltér a másik kettőtől. Ebben a több lokális piacra kiterjedő telekommunikációs fúzióban a határozat részletesen bemutatja az azokon versenyző vállalkozások számát és versenyzői képességét, és bár a településszintű részesedések többnyire hiányoznak, beavatkozás csak ott történt, ahol nem volt érdemi versenyző hálózat, azaz a felek részesedése nagyon magas volt.

A 2013. évi (Vj-62/2013) és 2016. évi (Vj-32/2015) fúziók egyrészt abban mások, hogy ezeket a fúziókat beavatkozás nélkül engedélyezték, másrészt pedig a felek részesedései a nyilvános határozatban teljes mértékben (mindenfajta „intervallumosítás” nélkül) az üzleti titkok védelmére hivatkozva hiányoznak. Ha ezt a két határozatot végig olvassuk, akkor azok mondataiból expliciten kiolvasható, hogy a fuzionáló felek mindkét esetben már a fúzió előtt is a piac első és második szereplői voltak. Ezek a fúziók tehát egyértelműen abba a kategóriába tartoznak, ame-

³² Ez alól egy kivétel van, 10%-os értékek alatt elkülönül a [0-5%]-os és az [5-10%]-os intervallum. A titkosítási elvek összefoglalására lásd EC [2015].

³³ A megismerhetőséget binárisan kódoltam, nem téve különbséget a közlés mélységében megfigyelhető különbségekben. Kérdéses eseteknél a kedvezőbbet vettem figyelembe, erre egy gyakran előforduló példa az, amikor csak 2-3 nagyobb versenytárs részesedése szerepel a határozatban, és ekkor is megismerhetőnek minősítettem.

lyek esetében különösen indokolt a részletes vizsgálat, a kompetitív értékelés, majd ezek bemutatása. Ez nem csak az adott eljárás miatt fontos, hanem éppen az ilyen kiemelt fontosságú és ritka esetekben adhatna a GVH iránymutatást további fúziók számára is azzal, hogy minél jobban ismerteti az általa értékelt tényeket. Ennek ellenére ezekben (és csak ezekben) a második fázisú határozatokban az üzleti titkok védelme olyan mértékben felerősödött valamilyen okból a transzparenciával szemben, hogy a felek részesedésére még csak durva becsléseket sem látunk. Különösen paradox ebből a szempontból a Vj-32/2015-ös határozat adatközlése (12. pont): egy áttekinthető összefoglaló táblában a GVH forintra pontosan közli a felek négy versenytársának éves bevételét és az ebből számított pontos százalékos részesedést, de teljesen lefedve szerepelteti a két fuzionáló fél és egy versenytárs hasonló mutatóit (mivel még egy versenytárs adata is teljesen ki van ütve, a felek együttes részesedése sem kikövetkeztethető).

Annak aránya, hogy a főbb versenytársak részesedése mennyire ismerhető meg a második fázisú határozatokból, már tágabb határok között (40 százalék és 100 százalék között) mozgott az egyes években, 66 százalékos átlaggal. Ennek ismerte (és áttekinthető közlése) különösen fontos azokban a fúziókban, ahol a felek részesedése eleve magas, mivel az ezekre vonatkozó értékeléseknek sokkal hangsúlyosabb része a versenytársak ellensúlyozó szerepe. Kívánatos lenne ebben a tekintetben is minél nagyobb részletezettséget elérni, s ebből a szempontból remélhetően állandósul a 2016-ban látott 100 százalékos mutató.³⁴

A részesedések közlésénél érdemes még megemlíteni egy, az „intervallumosítással” kapcsolatos problémát. A Bizottság előzőkben ismertetett intervallumosítási módszerének az a lényege és előnye, hogy minden esetben ugyanolyan módon alkalmazzák.³⁵ Ebből következően, amikor egy bizottsági döntésben azt látjuk, hogy *A* vállalat részesedése [20–30%]-os, akkor biztosak lehetünk benne, hogy ez a részesedés tényleg bármi lehet 20 százalék és 30 százalék között. Ha viszont egy hatóságnak nincs egységes gyakorlata arra nézve, hogy hogyan közli ezeket az intervallumokat, akkor az intervallumosítás módjából pontosabb következtetés vonható le az adott vállalat részesedésére, különösen ha az alkalmazott intervallumok egymással átfednek. A GVH gyakorlatában például a gyakori [10–20%] intervallum mellett többször megjelenik az [5–15%]-os közlés is.³⁶ Ha az utóbbi intervallumot látja a gyakorlott GVH-olvasó, akkor sokkal inkább azt gondolja, hogy a valódi érték 10 százalékhoz áll közel, mivel ha például 15 százalékhoz lenne közelebb, akkor feltehetően a [10–20%]-os értéket választották volna. Ez a példa egy furcsa dilemmára mutat rá: az [5–15%]-os közlés választását 10,2 százalékos valódi érték mellett az alkalmazó

³⁴ Ugyanakkor ez a mutató éppen 2013-ban volt a legalacsonyabb (40 százalék), tehát a változás valószínűleg nem a 2011–2012 közötti intézményi reformnak tudható be.

³⁵ Ez az állítás saját tapasztalatra épít, erre vonatkozóan nem készítettem statisztikát a Bizottsági döntések elemzése alapján.

³⁶ Lásd például Vj-153/2009 vagy Vj-39/2016 (nem teljes körű felsorolás).

vélhetően azzal indokolná, hogy nem akar a valósághoz közeli értéket választani az egyik intervallumhatárnak, de éppen a szokásos gyakorlattól eltérő választásával fedí fel azt a tény, amit védeni szeretne.

Harmadik felek véleményének dokumentálása

Egy részterületen mindenképpen azonosítható változás a második fázisú fúziós döntések részletezettsége terén: 2012 után már dokumentálják a megkérdezett harmadik felek véleményét. Lényeges formai változás, hogy 2013-tól egyes határozatokban elkülönült fejezetként jelenik meg a piaci szereplők véleménye.³⁷ 2015-ben ez a külön fejezet már öt határozat esetében megtalálható a hatból, 2016-ban pedig már mindegyikben szerepel.³⁸ Annak ellenére, hogy ennek a fejezetnek a tartalma még 2016-ban is jelentősen különbözik a fúziós döntések között, ez előrelépés, hiszen 2010-ben a második fázisú fúziós döntések 60 százalékában (2011-ben 80 százalékában) még a határozat különböző részeiben sem található érdemi információ a harmadik felek megkérdezéséről és véleményéről.

A határozatok szövegének áttekintése után a harmadik felek véleményének ismertetésénél a következő bináris szempontokat vizsgáltam.³⁹

1. Tartalmazza-e a határozat a megkérdezett harmadik felek számát?
2. Tartalmazza-e a határozat a válaszadó harmadik felek számát vagy arányát?
3. Tartalmazza-e a határozat a harmadik felek véleményét az érdemileg értékelt kérdésekben legalább vázlatosan/verbálisan ismertetve? Ebbe a kategóriába tartoznak azok a tipikusan előforduló állítások, mint a „válaszadók többsége szerint”, vagy „egy válaszadó szerint” annak ismertetése nélkül, hogy hány válasz érkezett, „kisebb arányban említik” stb.
4. Tartalmazza-e a határozat a harmadik felek véleményét számszerű megoszlásokkal is?

A 3. táblázat mutatja ezeket az arányokat az egyes évekre az összes 2010 és 2016 közötti második fázisú fúzió esetében.

Nagyon kevés az olyan határozat, amely mindegyik közlési kritériumnak megfelelő, a 2010–2016 közötti 39 fúziós határozat esetében mindössze 5-öt azonosítottam, amelyben mind a négy kérdésre található legalább valamilyen mértékben érdemi információ.

³⁷ Első általam azonosított megjelenés a Vj-31/2013. számú ügy.

³⁸ Elméletileg azt várnánk, hogy ennek az új fejezetnek az egyre rendszeresebb hozzáadása megnövelje a határozatok hosszát – ennek ellenére korábban mégis azt láttuk, hogy azok átlagos hossza 2012 után érdemben rövid lett.

³⁹ A kódolásnál ismét azt a pozitívabb megközelítést választottam, hogy amennyiben például a határozat az egyik piacnál ismertette a válasz megoszlását, de egy másik piacnál nem, akkor a választ igennek vettem.

3. TÁBLÁZAT • Harmadik felek véleményének dokumentálására vonatkozó mutatók minden második fázisú fúzióra, 2010–2016 (százalék)

Év	A megkérdezettek száma	A válaszadók száma/aránya	Legalább vázlatos válaszmertetés	Válaszmertetés számszerű megoszlásokkal
2010	20	20	40	40
2011	0	0	20	0
2012	17	17	17	17
2013	80	40	100	80
2014	50	0	50	0
2015	83	33	83	33
2016	67	17	100	0
2010–2016	59	23	46	18

A megkérdezett harmadik felek számának dokumentálásában előrelépés látható 2013-tól kezdve, ebben a harmadik feles véleményeket összegző fejezet bevezetése nyilván segített, bár még az utolsó két évben sem került minden fúzióban közlésre ez az adat. Ugyanakkor sokkal fontosabb lenne annak közlése, hogy hány válasz érkezett meg a GVH-hoz, hiszen a GVH csak ezeket tudja értékelni, különösen annak ismeretében, hogy az esetek többségében a harmadik felek válaszadási hajlandósága messze nem éri el a 100 százalékot.⁴⁰ A válaszadási hajlandóság ismerete segítene annak megítélésében, hogy a GVH által kapott válaszok mennyire lehetnek érvényesek a piac egészére.⁴¹ A válaszadási arány (vagy egyszerre a válaszolók és megkérdezettek számának) közlése ugyanakkor meglehetősen ritkán történik meg a határozatokban, a teljes 2010–2016 közötti időszakra a második fázisú fúziók 23 százalékában, és ez az arány csak néhány százalékponttal emelkedett a 2012 utáni időszakban.

Mivel 2013-tól többször kerül külön fejezetben is ismertetésre a harmadik felek megkérdezése, ezért nem véletlen, hogy ezeket a véleményeket a korábbi évekhez képest lényegesen gyakrabban ismertetik legalább verbálisan. Látnunk kell azonban, hogy ezek az ismertetések az esetek többségében megmaradnak a vázlatos közlés szintjén, a válaszok számszerű megoszlása nélkül, és ebben a formában (különösen a válaszadási hajlandóság közlése nélkül) lényegesen kevesebb iránymutatást nyújtanak arra vonatkozóan, hogy a GVH hol is húzhatja meg az érdemi versenyproblémákat felvető fúziók határait.⁴²

⁴⁰ Igazából minden külön vizsgált piacra lebontva fontos lenne ennek a mutatónak az ismerete, de a piaconkénti válaszadási arány feltüntetésére még kevesebb példát látunk.

⁴¹ Egy különösen jó gyakorlatot találunk a Vj-153/2009-as határozatban (26. pont), amely még a válaszadók piaci súlyát is dokumentálja és közben az üzleti titkokat is védi: „A VSH összes ([...] db) vevője, és a Holcim összes magyarországi értékesítésének 86%-át kitevő [...] legnagyobb vevője, valamint egy kereskedő kapott részletes kérdőívet. A Holcim összes értékesítésének 73%-át képviselő vevők ([...]), továbbá a VSH minden vevője válaszolt, így a teljes válaszadási ráta 80%-os.”

⁴² Ezt a bekezdést szándékosan úgy írtam meg, hogy csak ilyen vázlatos módon ismertettem az erre a pontra vonatkozó eredményeket, a GVH-határozatokban tipikusan használt kifejezésekkel. Így

GYORSASÁG, RÉSZLETEZETTSÉG ÉS A FÚZIÓ BONYOLULTSÁGA KÖZÖTTI LEHETSÉGES KAPCSOLATOK

Ebben a fejezetben ahhoz a kérdéshez kapcsolódóan próbálok további információkat feltárni, hogy a második fázisú fúziók elbírálási idejében illetve a részletezettséghez kapcsolt mutatókban látható időbeli változásokban mennyire játszik közre az, hogy az adott fúziók mennyire vetettek fel érdemi versenyproblémákat és részletesen elemzendő kérdéseket. Egy fúzió bonyolultságát külső elemzőként megítélni és kvantitatív módszerekkel jellemezni nehéz feladat, és nem is adható erre valamilyen univerzális besorolás. Az alábbiakban egy, az elemzett időszakban előforduló fúziók mintájából kínálkozó csoportosítást vizsgálok meg, de természetesen egy ilyen elemzés számos más szempont alapján elvégezhető. Ezért – valamint a kis elemszám miatt is – ezek az eredmények csak illusztratívnak tekinthetők, s nem általános következtetéseknek.

Mint ezt már tárgyaltuk, első szűrőként a fuzionáló vállalatok piaci erejére és ezáltal a fúzió potenciális bonyolultságának közelítésére használják a versenypolitikában a piaci részesedéseket. További mivel általában csak ez az a mutató, amely a határozatokból minden (vagy legalábbis a legtöbb) esetben nyilvánosan elérhető, az összehasonlító elemzések is általában erre a közelítésre támaszkodnak,⁴³ ezt fogjuk mi is tenni.

A piaci részesedések ugyanakkor számos esetben nem mutatják meg tökéletesen, hogy az érintett vállalat a fúzió után valóban képes és ösztönzött lesz-e arra, hogy valamilyen versenycsökkentő magatartást valósítson meg. Különösen igaz ez azon (nem-horizontális) fúziók esetében, amelyekben a fuzionáló felek nem egymás versenytársai, hanem egy értéklánc különböző, de egymással valamilyen kapcsolatban levő szintjein helyezkednek el (ezek az úgynevezett vertikális vagy portfólió jellegű kapcsolatok és az ebből eredő fúziós hatások).⁴⁴ A piaci erő változását a részesedésekből közelíteni leginkább tehát az egyoldalú (más néven nem koordinatív) horizontális hatásokat felvető fúziókban szokás, ezekben minden elemzés gyakorlatilag abból indul (de korántsem itt áll meg), hogy mekkora a felek együttes részesedése.⁴⁵

.....
a tisztelt Olvasó akár kipróbálhatja azt a kísérletet, hogy megpróbálja elképzelni a 3. táblázatban szereplő számokat, amelyek alapján születtek meg az értékelő állítások, majd visszalapozva összeveti a számszerű eredményekkel.

⁴³ Lásd például *A fúziókontroll hatékonyságának lehetséges megközelítéseiről és mérhetőségéről* című fejezetben adott referenciákat.

⁴⁴ A 2010–2016 közötti időszakban is találunk olyan fúziót, amelyben a vertikális lánc vagy termékpaletta egyik szintjén egy nagyon magas (a Vj-58/2012 fúzióban például 90-100 százalékos részesedésű) vállalkozás vett részt, ugyanakkor a kompetitív értékelés mégis meggyőzően el tudta vetni, hogy a fúzió káros vertikális vagy portfóliójellegű versenyhatásokhoz vezetne.

⁴⁵ Horizontális koordinatív hatásokat felvető fúziókban is fontos a felek együttes részesedése, de egyszerűsítve: ezekben az esetekben az első kérdés nem az, hogy ketten együtt mekkora részét szolgálják ki a piacnak (ami csak a felek részesedésére épít), hanem hogy együttes részesedésük mennyire válik szimmetrikussá a többi versenytárshoz képest (azaz a „teszt” a versenytársak ré-

A továbbiakban tehát mikor a fúziók bonyolultságáról beszélünk, akkor ezt a fuzionáló felek részesedésének összegével közelítjük, és a vizsgálódást csak az egyoldalú horizontális hatásokat érdemben felvető fúziókra korlátozzuk.⁴⁶ Ezek a típusú fúziók messze a leggyakoribbak minden versenyhatóság gyakorlatában, a GVH esetében 2010 és 2016 közötti 39 második fázisú fúzió közül 30, azaz 77 százalék esik ebbe a kategóriába (ez az arány még nagyobb a 2012 utáni fúziók esetében).

Egy fúziós vizsgálat természetesen kiterjedhet több piacra is, bár ezek általában számos hasonlósággal rendelkeznek.⁴⁷ Minden fúzió esetén kiválasztottam azt a piacot, amelyen a felek együttes piaci részesedése a legnagyobb (az esetek nagy részében ezen merülhet fel a leginkább versenyprobléma), és ezt a mutatót rendeltem az adott fúzióhoz. A legtöbb esetben a piaci részesedésekre egy intervallum volt megadva, ezekben az esetben az intervallum közéértékét vettem. Az így kapott részesedések egy olyan eloszlást rajzoltak ki, amely alapján a fúziókat két jól elkülöníthető csoportba lehetett rendezni: a 27 fúzióból, amelyre részesedési adatok rendelkezésre állnak, 10 esetben a felek részesedésének összege legalább 52,5 százalék volt, 17 esetben pedig legfeljebb 40 százalék volt.⁴⁸ A hivatkozás kedvéért ezt a két csoportot a továbbiakban „nagyobb” és „kisebb” második fázisú fúzióknak nevezzük. Mint ezt tárgyaltuk, három fúzió esetében nem voltak még sem „intervallumosítva”, sem nyilvánosan elérhetőek a részesedések, de a határozatban közölt információk alapján egyértelmű, hogy mindhárom fúzió a nagyobb fúziók csoportjába tartozik.⁴⁹

Bár nem kizárt, hogy a kisebb második fázisú fúziók esetében is azonosíthatók érdemi horizontális versenyaggályok, különösen a nagyobb második fázisú fúziók esetében várjuk azt, hogy a versenyaggályok csak alaposabb (hosszabb ideig tartó és a végén részletesebben indokolt) vizsgálat alapján vethetők el. *A 4. táblázat 2012*

.....
szesedését is használja). Továbbá káros egyoldalú hatások általában annál valószínűbbek, minél nagyobb a fuzionáló felek együttes részesedése, míg koordinatív hatások esetén ez általában nem áll fent. Az érdemi koordinatív hatást felvető fúziók egyébként igen ritkák, a 2010–2016 közötti időszakban egyetlen ilyen fúziót találunk (Vj-153/2009).

⁴⁶ Annak besorolása, hogy a fúzió érdemi egyoldalú horizontális hatást vetett-e fel, némileg önkényes, mivel a GVH-határozatoknak mindegyik elméletileg felmerülő hatást meg kell említenie és röviden tárgyalnia. Azokat a döntéseket tekintettem érdemi egyoldalú horizontális hatást felvetőnek, amelyekben a határozat a piaci tényekre alapozva több bekezdésben tárgyalta az egyoldalú horizontális hatást. Saját olvasatom szerint ezekben az ügyekben mindig az egyoldalú hatás jelentette a fő versenyaggályt.

⁴⁷ A Vj-92/2015. számú ügyben például az ipari gáz 16 különböző piacán volt érdemi horizontális átfedés a fuzionáló felek között, amelyeket a határozat mind tárgyalt, de összesen csak 16 oldal terjedelemben.

⁴⁸ Egy esetben (Vj-94/2011) csak a felek magyarországi értékesítésekből számított részesedése van megadva, amely 45 százalék, viszont a határozat álláspontja, hogy a földrajzi piac minden bizonnyal nemzetinél szélesebb, és ez a részesedés érdemben alacsonyabb, így ezt a számot is 40 százalék alattinak vettem.

⁴⁹ A nagyobb fúziók besorolásával kapcsolatban felmerülhet még egy gyakran használt kritérium is, hogy a részesedések változása is érdemi (legalább 5 százalékos) legyen. Ez a további feltétel egyébként a 2010–2016 közötti 13 nagyobb fúzióból 12-re teljesül, tehát ennek figyelembevétele nem okozna érdemi változást.

és 2016 között mutatja a részesedési adatok alapján nagyobb és kisebb, beavatkozás nélküli,⁵⁰ egyoldalú (nem koordinatív) hatásokat felvető, második fázisú fúziók megoszlását, illetve ezekre a részcsoportokra külön az eljárási időnek és a határozat oldalszámának átlagát. Az eljárási idő számításánál már levonták az adatszolgáltatások és a felfüggesztések idejét, ez a jobbnak vélt mutató viszont csak 2012-től érhető el (illetve következtethető ki) a nyilvános határozatokból.

4. TÁBLÁZAT • **Érdemi egyoldalú horizontális hatást felvető fúziók eljárás hatékonysági mutatói a fúzió bonyolultságától függően, 2012–2016**

Év	Esetszám		Átlagos eljárási idő		Átlagos oldalszám	
	nagyobb fúziók	kisebb fúziók	nagyobb fúziók	kisebb fúziók	nagyobb fúziók	kisebb fúziók
2012	1	3	82	56	33	8
2013	3	1	74	105	18	12
2014	2	2	81	40	12	15
2015	0	6	—	52	—	11
2016	4	2	67	55	15	11
2012–2016	10	14	74	54	17	11

Ha a teljes 2012 és 2016 közötti időszakra számolt mutatót tekintjük, akkor a nagyobb második fázisú fúziók esetében valóban átlagosan hosszabb eljárási időt és hosszabb határozatokat azonosíthatunk, mint a kisebbekben. Az is látható, hogy a nagyobb és kisebb fúziók aránya jelentősen eltér egymástól az egyes években, tehát az ebben az arányban megfigyelhető különbségek részben magyarázhatják az eljárási idő/oldalszám korábban tárgyalt ingadozásait.

Ha azonban az egyes mutatók évenkénti alakulását hasonlítjuk össze a nagyobb és kisebb fúziók esetében, akkor korántsem rajzolódik ki stabil minta. Ennek oka ugyanakkor jelentős részben valószínűleg az, hogy évenként és alcsoportonként már nagyon kis elemszámról beszélünk, illetve a részesedések önmagában nyilván nem képesek megragadni az esetek bonyolultsága közötti különbségeket.

Az eljárási időben korábban látott jelentős szórás megmarad akkor is, ha külön tekintjük a nagyobb és kisebb fúziók csoportját, s a különösen hosszú és rövid eljárási idők látszólag nincsenek kapcsolatban az eset bonyolultságával. A részletesen vizsgált ötéves periódusban leghosszabb ideig, 105 napig két fúziót vizsgált (majd kötelezettségek nélkül engedélyezett) a GVH. Ebből az egyik kiskereskedelmi üzletet érintő fúzióban (Vj-53/2012) összesen hat település piaca került részletes vizsgáltra, amelyeken a felek együttes részesedéseiből a legnagyobb is csak 12,5 százalék volt, míg a másik fúzióban (Vj-92/2015) 16 különböző ipari gáz piacát vizsgálta ugyanennyi ideig, amelyek közül több piacon is legalább 55 százalékos részesedése volt együttesen a feleknek. A legrövidebb ideig vizsgált fúzió (Vj-58/2016) eljárási ideje mindössz-

⁵⁰ Mivel ebben az időszakban csak egy beavatkozás történt (2013-ban), a jobb időbeli összehasonlíthatóság kedvéért ezt kivettem.

sze 15 napig tartott, s ezen idő alatt értékelésre került számos nyomtatott sajtótermék olvasói és hirdetői piaca, valamint a nyomdai szolgáltatások piaca, ahol az utóbbin a felek együttes részesedése különböző mutatók szerint 45 és 60 százalék közötti volt. Ugyanebben az évben zajlott egy csak nyomdai szolgáltatásokat érintő fúzió (Vj-39/2016), amelyben kicsit magasabb részesedési számokat láthatunk (együttes részesedésük 65 százalék volt, és az előző fúzióhoz hasonlóan csak 10 százalék körüli volt a részesedésváltozás), ebben az esetben az eljárási idő mégis 69 napig tartott.

Ha a határozatok oldalszámának időbeli alakulását tekintjük, akkor csökkenni látszik a nagyobb és kisebb második fázisú fúziók engedélyezését indokoló határozatok terjedelme közötti átlagos különbség (bár természetesen a nagyon kis minta miatt ez a különbség nem szignifikáns). Korábban a teljes minta esetében is azt láthattuk, hogy a határozatok terjedelmében megfigyelhető szórás csökken, azaz a döntések részletettségére egyre egyformábbnak tűnik. 2014-ben az a furcsa eset is elfordult, hogy két-két nagyobb és kisebb fúzió mellett 20 százalékkal hosszabb volt a kisebb fúziókat engedélyező határozat, mint a nagyobb fúziókat engedélyező.

KÖVETKEZTETÉSEK

Ez a tanulmány a második fázisú fúziók esetében tekintette át részletesebben három, a GVH által azonosított eljárási hatékonyság, a gyorsaság, az áttekinthetőség és a kiszámíthatóság mérhetőségi és időbeni összehasonlíthatósági kérdéseit a nyilvános határozatokban elérhető adatok alapján. Az áttekinthetőség és kiszámíthatóság közelítésére a határozatok részletettségét használtam közelítésnek, és ezen szempontok alapján végeztem kvantitatív elemzéseket ezekre a mutatókra is. Fontos ismét megjegyezni, hogy a közgazdasági szempontból érdekesebb második fázisú fúziókra való szűkítés miatt az értékelés nem tudja egészében bemutatni a GVH fúziós eljárásrendjében megfigyelhető trendeket, azaz pusztán ezen eredmények alapján semmiképp nem lehet megítélni a GVH fúziókhoz kötődő tevékenységének egészét (különösen mivel a második fázisú döntések csak a fúziós ügyek tíz-húsz százalékát teszik ki). Az ebben a tanulmányban követett egyszerű módszertant vagy annak módosítását bármely intézmény vagy kutató jól alkalmazhatja más területeken is, ha az alapadatokat összegyűjti a nyilvános döntésekből.

A gyorsaság mint az egyik eljárási hatékonyság mérhetősége terén mindenképp örömteli fejlemény, hogy 2013 óta minden második fázisú határozatból kikövetkeztethető a felfüggesztések és adatszolgáltatások ideje nélkül eltelt vizsgálati idő, 2014 óta pedig a felfüggesztések és adatszolgáltatások idejét is expliciten közlik a határozatok. A 2013. évi parlamenti beszámólótól (GVH [2014]) kezdve már a GVH is ezt a mutatót közli hatékonyságának szemléltetésére. Sajnos azonban a korábbi évekre, amelyekhez képest a GVH a jelentős gyorsaságbeli hatékonyságnövekedést állítja (és amelyet második fázisú fúziók esetében részletesen megvizsgáltam), ez továbbra sem ismerhető meg nyilvánosan.

Mindenképp hasznos lenne, ha ezek a statisztikák egységes idősorokban külső elemző számára is nyilvánosan rendelkezésre állnának, nemcsak a második, hanem az első fázisú fúziók esetében is a 2010 és 2016 közötti időszakra (figyelembe véve az összetételhatást is, amelynek jelentőségére ebben a tanulmányban bőven találtunk bizonyítékot). Ekkor sokkal alaposabban meg lehetne vitatni és ítélni az intézményi változások gyorsaságra gyakorolt esetleges hatását. Mint láttuk, több intézményi reform közvetlenebbül érintette az első fázisú fúziókat, így azok esetében valószínűleg alaposabban mérhető és azonosítható lehetne hatékonyságnövekedés.

A részletezettség mint az eljárási hatékonyság másik két tényezőjéhez szorosan kötődő jellemző terén nehéz egyértelmű következtetéseket levonni, mivel szinte lehetetlen minden fúzióra kiterjedően általánosan megállapítani, hogy milyen mélységűnek kellene lenniük a nyilvánosság számára a vizsgálat során feltárt és mérlegelt adatoknak. Az látszik, hogy a GVH fúziós gyakorlatában egyes határozatokban külön-külön fellelhetők elemek – amelyek az üzleti titkok miatti titkosítás mellett is – jól követhetővé teszik a GVH vizsgálati módszerét és azokat az eredményeket, amelyeket a GVH érdemben értékelt a megfelelő döntés meghozatalakor. Az esetek többségében azonban ezek az elemek korántsem szerepelnek hasonlóan mély részletezettséggel minden határozatban. Könnyen megvalósítható előrelépést jelenthetne ugyanakkor megállapítani, majd egységesen alkalmazni egy „legjobb” gyakorlatot, hasonlóan ahhoz, ahogy a GVH 2013-tól fokozatosan áttért az adatszolgáltatási idők feltüntetésére és a tényleges eljárási idő egységes szerkezetű közlésére, amely 2015-től már teljes körűen jól követhető a határozatokból. Ebben a tanulmányban csak a részesedésekkel és a harmadik felek véleményének közlésével kapcsolatos kérdéseket érintettem, amivel egyszerűen választható megoldások kínálkoznak a részesedéstáblák használatára, a részesedések „intervallumosításának” elveire vagy az adatszolgáltatási és válaszadási arányok feltüntetésére. Ezeknek a módszernek az átgondolása ugyanakkor más tényezők esetében is hasznos lehetne.

IRODALOM

- CSORBA GERGELY [2008]: A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia- vagy versenyhatás-teszt? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): Verseny és Szabályozás, 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 96–110. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_04_CsorbaG_fuziokontroll.pdf.
- DAVIES, S.–OLCZAK, M.–COLES, H. [2011]: Tacit Collusion, Firm Asymmetries and Numbers: Evidence from EC Merger Cases. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 29. No. 2. 221–231. o.
- DUSO, T.–GUGLER, K.–SZÜCS, F. [2013]: An Empirical Assessment of the 2004 EU Merger Policy Reform. *The Economic Journal*, Vol. 123. No. 572. 596–619. o. <https://doi.org/10.1111/eoj.12081>.
- EC [2015]: Guidance on the preparation of public versions of Commission Decisions adopted under the Merger Regulation. European Commission, http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/guidance_on_preparation_of_public_versions_mergers_26052015.pdf.
- FTC–DoJ [2017]: Hart-Scott-Rodino Annual Report. Fiscal Year, 2016. Federal Trade Commission – Department of Justice, https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/federal-trade-commission-bureau-competition-department-justice-antitrust-division-hart-scott-rodino/p110014_fy_2016_hsr_report_final_october_2017.pdf.
- GVH [2009]: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2009. közleménye az egyszerűsített és teljes körű eljárásban engedélyezhető összefonódások megkülönböztetésének szempontjairól. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest.
- GVH [2013a]: A GVH működéséből származó jóléti haszon mértékéről (*ex-ante impact assessment*). Versenykorlátozó megállapodásokkal, erőfölényes visszaélésekkel, valamint fúziókkal foglalkozó eljárások, 2008–2012. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, [http://www.gvh.hu//data/cms1026476/GVH_Impact_ass_2008_2012_\(2013_05_10\)___ExternalDoc___vegleges.pdf](http://www.gvh.hu//data/cms1026476/GVH_Impact_ass_2008_2012_(2013_05_10)___ExternalDoc___vegleges.pdf).
- GVH [2013b]: Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2012. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest. http://www.gvh.hu/data/cms1028917/gvh_ogy_pb_2012.pdf.
- GVH [2014]: Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2013. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, http://www.gvh.hu/data/cms1029344/gvh_ogy_pb_2013.pdf.
- GVH [2017a]: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2017. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, http://www.gvh.hu/data/cms1035564/2017_1_egyseges_kozlemen.pdf.
- GVH [2017b]: A GVH működéséből származó jóléti haszon mértékéről (*Ex ante impact assessment*). Versenykorlátozó megállapodásokkal, erőfölényes visszaélésekkel, valamint fúziókkal foglalkozó eljárások, 2011–2016. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, [http://www.gvh.hu//data/cms1036104/GVH_Impact_ass_2011_2016_\(2017_01_31\)___ExternalDoc___final_\(2017_04_10\).pdf](http://www.gvh.hu//data/cms1036104/GVH_Impact_ass_2011_2016_(2017_01_31)___ExternalDoc___final_(2017_04_10).pdf).

- HEIM, S.–HÜSCHEL RATH, K.–LAITENBERGER, U. [2015]: The Duration of the EC Merger Control Process. Determinants and the Impact of the 2004 Merger Regulation Reform. ZEW – Centre for European Economic Research Discussion Paper, No. 15-063. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2663456>.
- MURAKÖZY BALÁZS–VALENTINY PÁL [2015]: A versenyhatósági döntések jóléti hatásának méréséről, Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és Szabályozás*, 2014. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 103–124. o.
- ORMOSI, P.–DAVIES, S. [2012]: A comparative assessment of methodologies used to evaluate competition policy. *Journal of Competition Law and Economics* Vol. 8, No. 4. 769–803. o. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhs025>.
- VALENTINY PÁL [2008]: A szabályozó szervezetek működési hatékonysága. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): *Verseny és Szabályozás 2007*. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 111–138. o.

FÜGGELÉK

A tanulmány készületekor és véglegesítésekor a GVH 2016-ra vonatkozó parlamenti beszámolója még nem volt elérhető, így erre az évre egyenként kellett végignézni a határozatokat és megtalálni a második fázisú fúziókat. Sajnos ebbe a gyűjtésbe csúszott egy hiba, és a Vj-57/2016-os fúziót tévesen nem második fázisú fúzióként kódoltam.⁵¹

Mivel ezt a hibát már csak a tanulmány végső formai szerkesztésénél vettem észre, ezért a megjelenő szövegben már nem volt mód módosítani a 2016-ra vonatkozó eredményeket és ezek tárgyalását. Emiatt a főszövegben 2016-ra szereplő számok kismértékben torzítottak, bár a legtöbb esetben ez nem jelent érdemi változást a tanulmány végső mondanivalója szempontjából.⁵²

⁵¹ A parlamenti beszámoló egyébként a Vj-55/2016-os fúziót is második fázisúként veszi számba, bár a határozat szövegéből az látszik, hogy azt az első fázisban bírálták el.

⁵² A fúzióban részt vevő felek piaci jelenléte olyan kis mértékű volt, hogy az összesen 8 oldalas határozat különösebb részletezés nélkül elveti azt, hogy bármilyen káros hatás felléphetne, és így a fúziót a GVH beavatkozás nélkül engedélyezte. Az eljárás indulása és vége között 119 nap telt el, ebből az adatszolgáltatás 91 napig tartott, azaz a végső eljárási idő 28 nap – ha például ezekkel a számokkal korrigáljuk a főszövegben közölt eredményeket, akkor a 2016-os átlagok 4 nappal csökkennek.

F1. TÁBLÁZAT • A 2010 és 2016 közötti második fázisú fúziók jegyzéke

	Ügyszám	Fúzió	Eljárás kezdete	Eljárás vége	Eljárás hossza (nap)
2010	146/2009	Primagáz/Intergas	2009. XII. 24.	2010. IV. 28.	125
	153/2009	Holcím/VSH	2009. XII. 11.	2010. XII. 5.	359
	155/2009	Pick/Herz	2010. II. 2.	2010. III. 2.	28
	81/2010	Al-Ma Gyógyszertárak	2010. V. 26.	2010. VIII. 3.	69
	117/2010	Invitel/Fibernet	2010. XI. 24.	2010. XII. 23.	29
2011	71/2010	Phoenix/Pharmanova	2010. X. 25.	2011. VI. 8.	226
	85/2010	Hungaropharma/Hungarocare	2010. IX. 9.	2011. IX. 12.	368
	118/2010	UPC/Fibernet	2010. XII. 23.	2011. II. 8.	47
	45/2011	Pannunity/Pannunion	2011. VI. 1.	2011. X. 13.	134
	66/2011	RTL/KO	2011. VIII. 17.	2011. XII. 19.	124
2012	80/2011	UPC/Rubicom	2011. X. 13.	2012. II. 29.	139
	94/2011	ENVI/Biodizel	2011. XII. 2.	2012. III. 28.	117
	103/2011	ABB/General	2011. XII. 28.	2012. II. 29.	63
	23/2012	MVM-MFB/Magyar Gáz Transzit	2012. IV. 17.	2012. VI. 15.	59
	55/2012	Europapier/Budapest Papír	2012. VII. 25.	2012. X. 19.	86
	58/2012	Magyar Lapterjesztő/LDS	2012. IX. 11.	2012. XII. 20.	100
	2013	53/2012	COPE/Integrál	2012. IX. 6.	2013.01.14.
9/2013		Envien/Rossi	2013. III. 13.	2013. VII. 3.	112
31/2013		MVM/EON	2013. IV. 4.	2013. VIII. 5.	123
52/2013		Libri/Shopline	2013. VII. 25.	2013. XII. 10.	138
62/2013		Magyar Posta-MFB/Dijbeszedő	2013. IX. 14.	2013. XI. 8.	55
2014		99/2013	Pappas Auto/IVECO	2013. XII. 11.	2014. VI. 30.
	6/2014	Lumen/Ringier	2014. II. 26.	2014. VII. 22.	146
	7/2014	Axel Springer/Ringier	2014. III. 12.	2014. VII. 22.	132
	22/2014	Hamburg Recycling/SCH Ózon	2014. IV. 30.	2014. IX. 1.	124
	52/2014	Magyar Telekom/Vidanet	2014. IX. 5.	2014. XII. 10.	96
	78/2014	Pfizer/Baxter	2014. IX. 17.	2014. XII. 22.	96
2015	128/2014	Füzes-Kacs/Bács-Tak	2014. XII. 31.	2015. V. 7.	127
	19/2015	UGI(Total)/Flaga	2015. II. 27.	2015. VII. 23.	146
	23/2015	Columbia/Viasat	2015. III. 13.	2015. X. 20.	221
	77/2015	Agrárintegrátor/KITE	2015. VII. 29.	2015. X. 7.	70
	88/2015	Erste/Citibank	2015. IX. 17.	2015. XII. 14.	88
	100/2015	Mann+Hummel/Affinia	2015. X. 17.	2015. XI. 23.	37
2016	32/2015	Phoenix/Novodata	2015. IV. 3.	2016. II. 19.	322
	92/2015	Messer/Air Liquide	2015. IX. 19.	2016. V. 18.	242
	9/2016	ALD/MKB Autópark	2016. II. 8.	2016. VI. 1.	114
	20/2016	OTP/AXA	2016. III. 12.	2016. V. 24.	73
	39/2016	Zrínyi Nyomda/lpress	2016. V. 4.	2016. IX. 1.	120
	58/2016	Mediaworks/PannonLapok	2016. VII. 5.	2016. VIII. 3.	29

Megjegyzés: A fúziók megnevezésénél nem a fúzió hivatalos elnevezését szerepeltetem (amely az érintett vállalkozáscsoportok teljes neve), hanem azokat a vállalkozásokat, amelyek piaci tevékenysége kulcskérdés volt a fúzió vizsgálata során, és így voltaképpen ez adja a fúzió lényegét és egyben felismerhetőségét is. Az *évenkénti besorolás* a GVH parlamenti beszámolójában feltüntetett az eljárás záró dátuma szerint történt. Az *eljárás hossza*: eljárás kezdete és vége között eltelt naptári napok száma. Ez nem azonos az eljárási idővel, de utóbbi teljes körűen csak 2012-től ismert, vagy nyilvános adatok alapján kikövetkeztethető.

• Mike Károly–Boza István–Molnár Gábor Tamás •

A VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉSEK MINT SZERZŐDÉSTÁMOGATÓ INTÉZMÉNYEK

Egy magyar vállalati felmérés tanulságai*

A vállalkozói szerveződések fontos, ám a közgazdaságtanban elhanyagolt funkciója a vállalatok közötti szerződéses kapcsolatok támogatása. A tanulmány azt elemzi, hogyan képesek e szerveződések elősegíteni az üzleti ígéretek hitelességét és ennek révén a vállalkozások közötti bizalmat. Egy országos kis- és középvállalati kérdőíves felmérés alapján vizsgálja a magyarországi kamarák, önkéntes szakmai szervezetek és helyi vállalkozói szerveződések tevékenységének hatását. Az adatok tanúsága szerint ezek az intézmények sok esetben erősítik az üzleti bizalmat mind a tagságukon belül, mind azon kívül. A szerződési akadályok mérséklése segítheti a piaci versenyt.

A VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉSEK LEHETSÉGES FUNKCIÓI

Az üzleti vállalkozások által létrehozott szakmai, ágazati vagy közös érdekeiket más módon segítő szerveződéseknek nincs túl jó hírük a közgazdaságtanban. Adam Smith sorait a közgazdászok általában egyetértően idézik: „Szakmabeli összejövetelek, még ha szórakozás és vigadozás volt is a céljuk, majdnem mindig azzal végződnek, hogy a résztvevők mintegy összeesküsznek a közönség érdekei ellen...” (Smith [1776/1959] 139. o.) Smith pedig maga is a céhek és kartellek versenykorlátozó viselkedésével szembeni korábbi skolasztikus kritikát visszhangozta (De Roover [1951]). E témakört a közösségi döntések elmélete bontotta ki a 20. század második felében: a vállalkozói szerveződések járadszerző érdekcsoportokként ragadta meg (Olson [1997], Azfar [2001], Rowley és szerzőtársai [2013]). A cégek – különösen a kisebbek – közösen nagyobb sikerrel jutnak kormányzati döntések révén többletjövedelemhez, járadékhoz, mint külön-külön. A közös fellépést azonban gátolhatja a koordináció hiánya és a potyautas-viselkedés. Ezek leküzdésére hoznak

* A tanulmány a Széchenyi 2020 program EFOP-3.6.1-16-2016-00013. számú Intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztések a Budapesti Corvinus Egyetem székesfehérvári Campusán című európai uniós projektje keretében, a Közép-Dunántúli Régióhoz kapcsolódó esettanulmányok megalapozásaként készült. A tanulmány alapját képező adatfelvételre a Hétfá Kutatóintézetben A vállalkozói tőke mint a fenntarthatóság tényezője című kutatás keretében került sor az Országgyűlés Hivatala Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsának Titkársága megbízásából. Köszönjük Berezvai Zombor, Lőrincz László és a kötet szerkesztőinek kritikai észrevételeit, amelyeket a tanulmány korábbi változataihoz fűztek.

létre „politikai vállalkozók” olyan többé-kevésbé stabil szervezeti kereteket, amelyek támogatják egy-egy csoport kollektív fellépését (*Olson* [1997]). A vállalkozói szerveződések kapcsán az egyedüli kérdés így az lesz, hogy a járadékokért folyó versengésük különböző körülmények között milyen mértékű jóléti veszteséghez vezet a kiharcolt közpolitikai döntések révén (*Mitchell–Munger* [2004]).

A smithi gondolatot viszi tovább a piacszerkezetek irodalma is. Nemcsak a kormányzat által biztosított privilégiumok lehetnek ugyanis járadékforrások, hanem olyan versenyt korlátozó horizontális és vertikális szerződési feltételek is, amelyeket egy ágazat szereplői közösen alakítanak ki és érvényesítenek. Ezek megteremtésében és működtetésében fontos szerep jut a cégek közötti informális (gyakran rejtett) egyeztetéseknek (*Motta* [2007] 156–164. o.), aminek stabil keretet adhatnak az ágazati, szakmai szerveződések (*Reid* [2003]).

Komoly tévedés lenne azonban a vállalkozói szerveződéseknek kizárólag negatív szerepet tulajdonítani. A kormányzati szabályozás kudarcai már az 1980-as évek elejétől ráirányították a figyelmet arra, hogy társadalmi előnyökkel járhat, ha egy ágazat vagy szakma szereplői a technológiai vagy piaci tranzakciós szabályaik egy részét önszerveződő módon alakítják ki és érvényesítik (*Shaked–Sutton* [1981], *Matthews* [1991], *Ogus* [1995]). Az önszabályozás előnye, hogy kiküszöböli a politikai és bürokratikus döntéshozatal információs és motivációs problémáit. Potenciális hátránya azonban – különösen akkor, ha kartellszerűen monopolhelyzetben valósul meg –, hogy az ágazati szereplők a kívül maradó versenytársak vagy a fogyasztók rovására hozhatnak szabályokat (*Muraközy–Valentiny* [2013]).

Még pozitívabb színben tünteti fel a vállalkozói szerveződések az új intézményi közgazdaságtan egy újabb, eddig viszonylag kevés visszhangot kapott vonulata. Eszerint e szerveződések egy sor eszközzel csökkenthetik a gazdasági szereplők közötti tranzakciók költségeit (*Doner–Schneider* [2000], *Knack* [2003], *Prüfer* [2015]). Megkönnyíthetik, hogy az összeillő partnerek egymásra találjanak; szakmai standardokkal segíthetik a szerződések kötését; támogathatják az üzleti hírnevet információáramlással vagy tagjaik ellenőrzésével; üzleti viták rendezését segítő szolgáltatásokat nyújthatnak stb. (*McMillan–Woodruff* [2000]). A szerződések támogatása mellett további pozitív funkciójuk lehet a tulajdonjogok védelme akár a bűnözőkkel, akár a kisajátításra törekvő kormányzattal szemben, különösen ingatag jogrendű országokban (*Pyle* [2009], *Duvanova* [2011]).

Végül nem hagyható figyelmen kívül a különféle szakmai és vállalkozói szerveződéseknek a technológiai és üzleti tudás generálásában és továbbadásában játszott szerepe. A szakmák mintegy definíció szerint egy közös tudáshalmaz megőrzésére és folyamatos továbbfejlesztésére jönnek létre (*Chandler* [1977]), de ilyen funkciót töltenek be bizonyos fokig a közös piacokon tevékenykedő vállalkozások hálózatai, társulásai is, amint például az amerikai Szilícium-völgy szakmai és üzleti közösségei bizonyítják (*Benner* [2003], *Mike* [2017]).

Ebben a tanulmányban a vállalkozói szerveződések szerződéstámogató funkciójára összpontosítunk. Még közelebbről azt vizsgáljuk meg, hogy az ilyen kollektív

szervezetek milyen módokon és milyen hatásokkal segítenek megoldani a szerződéses kapcsolatok egyik legalapvetőbb problémáját: a szerződéses ígéretek melletti hiteles elköteleződést. Egy hazai, országos hatókörű vállalkozói kérdőíves felmérés adatait elemezzük. A nemzetközi szakirodalomban is nagyon kevés kvantitatív empirikus eredmény született erről a kérdésről, a magyar vállalkozói gazdaságban pedig eddig nem készült hasonló elemzés.¹

A következőkben először felvázoljuk a hiteles elköteleződés közgazdasági problémáját, valamint azt, hogy a vállalkozói szerveződések milyen szerepet tölthetnek be e probléma intézményi megoldásában. Ezután áttekintjük a nemzetközi szakirodalom fontosabb empirikus eredményeit, amelyek adatfelvételünk és kutatási kérdéseink kiindulópontját képezik. Az empirikus elemzésünk első lépéseként megvizsgáljuk, hogy a vállalkozói szervezetek folytatnak-e olyan tevékenységeket, amelyek alkalmasak az üzleti hitelesség megteremtésére. Ezután pedig azt, hogy a cégvezetők valóban érzékelik-e a szerveződések ilyen irányú kedvező hatásait; s ha igen, a nagyobb hitelesség a szervezetek mely tevékenységeivel függ össze leginkább. Végül az elérhető adatok alapján azt a kérdéskört járjuk körül, hogy a vállalkozói szervezetek elősegítik-e a cégeknek, hogy ők maguk jobban megbízzanak meglévő partnereikben, továbbá túllépjenek bejáratott kapcsolati hálójukon, illetve térben távolabbi partnereket szerezzenek. Ez utóbbi módon ezek az intézmények különösen segíthetik a piacok megtámadhatóságát, a piaci verseny erősödését.

A HITELES ELKÖTELEZŐDÉS PROBLÉMÁJA ÉS INTÉZMÉNYI MEGOLDÁSAI

Egy csere mindig ígéretek cseréje, hiszen még a legegyszerűbb „azonnali csere” esetén is kiderülhet, hogy a kapott termék – mondjuk egy megvásárolt gombóc fagyalt – nem felel meg a várakozásoknak. Minél összetettebb és időben kiterjedtebb egy tranzakció, annál jelentősebb a csere ígéreteleme. A felek ésszerű elvárása, hogy a kapott ígéretek *hitelesek* legyenek, vagyis az ígéretet adó fél hihető érveket tudjon felhozni amellett, hogy ígéretét valóban teljesíteni fogja. Az ígéretségés veszélye abból fakad, hogy *ex post*, amikor eljön az ígélet teljesítésének ideje, a teljesítés haszna az ígértező számára elmarad a költségétől (*Kreps* [1990]). Ennek oka lehet, hogy az ígélet tevője az ellentételezést már korábban megkapta, a teljesítés költségei nem várt módon megnőnek, vagy az ígértező időközben mástól vonzóbb üzleti ajánlatot kap.² Ennek megfelelően egy ígéretet általában az tesz hitelessé, ha az ígértező fél

¹ Magyar szakmai és ágazati szerveződések sokrétű tevékenységéről kiváló esettanulmányokat közöl, de nem kifejezetten a szerződések kérdésére helyezi a hangsúlyt *Bognár* [2010].

² Az utolsó esetben is arról van szó tulajdonképpen, hogy a teljesítés *alternatív* költsége a haszna fölé emelkedik.

az ígéretszegés esetére olyan szankciót, vagyis többletköltséget vállal magára, amely a megszegés költségét számára a teljesítésé fölé emeli (*Mike–Kiss* [2017]).

Az ígérek általában nem feltétel nélküliek, vagyis nem bármi áron történő teljesítésre vonatkoznak. Előfordulhatnak ugyanis olyan esetek, amikor a teljesítés költsége jelentős mértékben megemelkedik, jóval a másik fél számára jelentkező haszon fölé. Ekkor hatékony lehet olyan megoldást keresni, amely lehetővé teszi a teljesítés alóli kibújást bizonyos feltételek mellett. A feltételeket definiálhatja előzetesen maga a szerződés, alakíthatják maguk a felek „menetközben” méltányossági szempontokat is figyelembe véve, de előírhatják kívülről adott (jogi vagy más) szabályok is (*Williamson* [1979]).³ Minden esetben igaz, hogy a szankciónak a két fél számára ismertnek és érthetőnek kell lennie, továbbá azt szükség esetén valakinek ténylegesen is érvényesítenie is kell.

A szankció ezért valamilyen játékszabály-rendszerbe, társadalmi „intézménybe” (*North* [1990]) ágyazottan jelenik meg. A szerződéses ígéretszegést szankcionáló intézmények sokfélék lehetnek. *Greif* [2008] két olyan szempontot emel ki, amely szerint érdemes megkülönböztetnünk őket: 1. tervezettségük szerint az intézmények lehetnek organikusak vagy tervezettek (*organic or designed*), illetve 2. működtetőik szerint magán- vagy állami intézmények (*private-order or public-order institutions*). Az organikus magánintézmények közé tartoznak a közösségek erkölcsi szabályai, a társadalmi normák, a hírnévmechanizmusok és az informális kapcsolati szerződések. A jog és a hatósági szabályozás tervezett állami intézmények. E két kategória mellett a közgazdászok gyakran figyelmen kívül hagynak egy harmadikat: a tervezett magánintézményeket, vagyis olyan játékszabály-rendszereket, amelyeket nem állami, hanem magánszereplők működtetnek és nem spontán, evolutív módon alakulnak ki, hanem – legalább részben – tudatosan tervezik meg őket. Valójában ide sorolhatók a vállalatok, amennyiben saját belső szabályrendszerüket hozzák létre a belső tranzakcióik lebonyolítására (*Williamson* [2002]). De ide tartoznak a vállalkozások által létrehozott klubok, társulások, szerveződések is, amelyek – más funkcióik mellett – a cégek közötti hiteles elköteleződést segítik elő.

A három intézményi kategóriát az 1. táblázat foglalja össze. Fontos azonban szem előtt tartani, hogy a valóságban ezek az intézménytípusok keverednek. A tervezett szabályok soha nem veszik át teljesen a spontánok helyét; sokszor kiegészítik vagy megerősítik azokat. A polgári jog csakúgy, mint egy vállalat vagy egy egyesület a formális szabályait sok esetben erkölcsre, normákra, reputációra, illetve önkikényserítő szerződéselemekre is hagyatkozva érvényesíti.

³ A joggazdaságtan alapmodellje szerint a teljesítés és nem teljesítés közötti választás hatékonyságát biztosítja, ha a nem teljesítő fél a partnere várt hasznával egyenlő kártérítést köteles fizetni. Ez ugyanis arra ösztönöz, hogy pontosan akkor teljesítsen „természetben”, ha a teljesítés költsége az ő számára kisebb, mint a másik fél pénzben kifejezett, teljesítésből származó haszna. Természetesen ez csak az elemzés kiindulópontja (*Cooter–Ulen* [2005], *Szalai* [2013]).

1. TÁBLÁZAT • Szerződéstámogató intézmények lehetséges tipológiája

Működtető szereplő	Tervezettség	
	spontán	tervezett
Magán	Erkölcsi szabályok Társadalmi normák Hírnévmechanizmusok Informális kapcsolati szerződések	Vállalati hierarchiák Vállalkozói szerződések (szakmai szervezet, vállalkozói klub, ágazati szövetség)
Állami (igazságszolgáltatás, kormányzat)	—	Polgári jog Hatósági szabályozás

Egy fejlett gazdaságban a szerződéskikényszerítő intézményi mechanizmusok széles skálája működik (*Mike–Kiss* [2017]). Ennek oka, hogy minden egyes ilyen mechanizmus tökéletlen, és önmagában általában gyenge szerződéses biztosítékot jelent. A spontán, organikus mechanizmusok gyakran említett korlátja, hogy viszonylag nagyfokú személyességet, közösségi kapcsolathálót, földrajzi közelséget tételeznek fel. Ezért elsősorban egy szűkebb körben csökkenthetik a tranzakciós költségeket, de akadályozhatják – vagy legalábbis nem feltétlenül segítik kellőképpen – az üzleti kapcsolatok tágabb körben való kiépítését (*Kranton* [1996]). Az informális kapcsolatokon túlnyúló, formalizált szakmai, vállalkozói szerződéseknek fontos funkciója lehet, hogy segítsenek túllépni az organikusan kialakult mechanizmusok határain (*Greif* [2008], *Prüfer* [2015]). Ezt a célt szolgálja természetesen az állami jogrend is, azonban sok esetben nagyobb költséggel, nehezkesebben, és inkább csak végső menedékként (*Dixit* [2011], *Masten–Prüfer* [2014])

Ha egy vállalat tagja egy olyan szerveződésnek, amely szelekciós, ellenőrző, információs vagy vitarendezést segítő mechanizmusai révén szankcionálja az ígéretségét, akkor a cég üzleti ígérete hitelesebbé válik a szerveződés más tagjai számára. Így a tagok könnyebben lépnek túl már meglévő személyes üzleti kapcsolataikon (*Prüfer* [2015]). A hiteles elköteleződés azonban könnyebben létrejöhet az olyan kapcsolatokban is, ahol az egyik fél nem tagja a szerveződésnek (*Greif és szerzőtársai* [1994], *Recanatini–Ryterman* [1999], *Greif* [2002]). Egyrészt egy külső fél jobban meg fog bízni abban, aki tagja egy vállalkozói szervezetnek, ha az szankcionálja ígéretségű tagjait, vagy eleve fel sem vesz megbízhatatlanokat a tagjai közé. Másrészt a szerveződés tagjának több eszköze lehet arra, hogy egy külső felet szankcionáljon, és így a tőle *kapott* ígélet is hitelesebb lesz. A szerveződés tagjain keresztül ugyanis könnyebben és megbízhatóbban terjesztheti el a hírt, ha az üzletfél nem tartja be ígéletét. Ezenfelül a szerveződésnek lehetnek olyan belső szabályai vagy informális normái, amelyek szankcionálják, ha tagjaik együttműködnek bárkivel, aki korábban bármely tagjának tett ígéletét megszegte. Egy vállalkozói szerveződés tehát a *tagság körén belül*, valamint *a tagok és a nem tagok között* is kölcsönösen támogathatja a hiteles elköteleződést, valamint ezen keresztül az üzleti bizalmat.

A NEMZETKÖZI SZAKIRODALOM EMPIRIKUS EREDMÉNYEI

Kevés kvantitatív empirikus elemzés született a vállalkozói szerveződések és a szerződéskikényszerítés kapcsolatáról. Makroszintű, országokat összehasonlító elemzésekben *De Clercq és szerzőtársai* [2010] azt találta, hogy a felnőtt lakosságból minél többen tagjai önkéntes szervezeteknek, annál nagyobb azoknak az aránya, akik újonnan alapított vállalkozásokat vezetnek vagy tulajdonolnak, vagyis – a szerzők értelmezése szerint – annál élénkebb az ország vállalkozói élete. A szerzők feltételezése szerint az összefüggés egyik oka, hogy az önkéntes szerveződések elősegítik az üzleti lehetőségekre vonatkozó információk terjesztését és a bizalom kialakulását. *Danis és szerzőtársai* [2011] egy kibővített adatbázist használva hasonló eredményekre jutott, azzal a kiegészítéssel, hogy a vizsgált kapcsolat erősebb a feltörekvő gazdaságokban, mint a fejlettekben. Ez arra utal, hogy a szerveződések hatásai a tággabb intézményi rend fejlettségétől is függenek.

A vállalati szintű elemzések sajátos módon Kelet- és Közép-Európára koncentrálnak. *Recanatini–Ryterman* [1999] az 1990-es évek átalakuló orosz gazdaságában azt figyelte meg, hogy kevésbé esett vissza azoknak a vállalatoknak a kibocsátása, amelyek vállalkozói szerveződésekben vettek részt. Feltételezésük szerint ennek elsődleges oka az volt, hogy a szerveződések információáramlással segítették a megfelelő és megbízható üzletfelek megtalálását. Negatív eredményre jutott viszont egy másik elemzés, amelynek során arról kérdezték az orosz vállalati vezetőket, hogy a vállalkozói szerveződések és „pénzügyi-ipari csoportok” játszanak-e konkrét, intézményi szerepet az üzleti vitáik rendezésében (*Hendley és szerzőtársai* [2000]). A cégek a beszállítóikkal és a vevőikkel folytatott vitáikban egyaránt igen ritkán (a cégek 4, illetve 3 százalékánál) fordultak csak ilyen szerveződések tisztviselőihez, akkor sem túl nagy hatásfokkal. Hasonló megfigyelést tett *Broadman és szerzőtársai* [2004] a balkáni országokban, ahol a vállalkozói szerveződésekben tag cégeknek mindössze 0–10 százaléka állította, hogy azok jelentős vagy kritikus segítséget nyújtottak a viták rendezéséhez.

A mélyrehatóbb ökonometriai elemzések nagy része lényegében ugyanarra az adatfelvételre támaszkodik, amelyet az 1990-es évek végén öt közép- és kelet-európai ország (Szlovákia, Lengyelország, Románia, Ukrajna és Oroszország) kis- és közepes vállalkozói körében végeztek el (*Johnson és szerzőtársai* [2000]). *McMillan–Woodruff* [2000] eredményei szerint azok a cégek, amelyek tagjai valamely üzleti szerveződésnek, nagyobb eséllyel értesülnek ügyfeleik vitás ügyeiről, jóllehet saját vitáik hírét nem tudják ügyfeleik partnereivel hatékonyabban megosztani. Elemzésüket továbbfejlesztve, *Pyle* [2005] ugyanakkor kimutatta, hogy ha adottnak vesszük a cégek között a szerződéskötést megelőzően személyes vagy informális üzleti csatornákon folytatott kommunikáció szintjét, a szerveződési tagság sikeresebb „árulkodást” tesz lehetővé.

Az említett szerzők azt is megvizsgálták, hogy a szakmai szerveződések elősegítik-e a földrajzi távolságok áthidalását. Az eredmények ellentmondásosak. Egyrészt nem igazolódott, hogy a tagoknak nagyobb eséllyel lennének távolabbi kapcsola-

taik, mint a nem tagoknak (*McMillan–Woodruff* [2000]). Másrészt a pénzügyi követeléseiket (tartozás esetén) sikeresebben tudták érvényesíteni földrajzilag távoli üzletfelek esetében, mint a nem tag cégek (*Pyle* [2006]). Ez pedig vélhetően növelte hajlandóságukat arra, hogy földrajzilag bővítsék kapcsolataik körét.

A legtöbbet hivatkozott elemzésben *Johnson és szerzőtársai* [2002] többek között azt vizsgálta, hogy azok a cégek, amelyek tagjai valamely szakmai szerveződésnek, jobban megbíznak-e üzletfeleik ígéreteiben. A szerzők a bizalom mértékét a megrendelőnek adott, teljesítés utáni fizetési haladék nagyságával mérték. Azt találták, hogy azoknak a szerveződéseknek a tagjai, amelyek információt továbbítanak más cégekről, és választottbírói szolgáltatást nyújtanak, *gyakrabban adnak fizetési haladékot* partnerüknek. Megvizsgálták azt is, hogy kedvezőbb ajánlat esetén nagyobb eséllyel váltanak-e üzleti partnert a szerveződések tagjai, mint a nem tagok, és pozitív választ kaptak. Ez arra utal, hogy az ilyen szervezetek elősegítik az üzleti partnerek körének bővülését, és ezáltal fokozzák a piaci versenyt.

Kérdéses, hogy a posztkommunista átmenet időszakának eredményei mennyire általánosíthatók. Egy fontos jelenségre mindenesetre ráirányítják a figyelmet: a vállalkozói szerveződések elsősorban nem azzal segítik a szerződéses ígéretek kikényszeríthetőségét és annak révén hitelessé tételét, hogy rendezik a felek között felmerülő vitákat, hanem sokkal inkább azáltal, hogy hiteles információkat terjesztenek a tagságuk körén belül és azon túl is (*Pyle* [2005]).

Ezt erősítik meg *Cai–Seidl* [2017] friss eredményei is: a szerzők egy nagyszabású kínai terepkísérlésben vizsgálták, hogyan hat a cégek viselkedésére az, ha részt vesznek a kutatók által létrehozott és működtetett üzleti hálózatokban. Azok a cégek, amelyek véletlenszerűen bekerültek a (rendszeres összejöveteleket is tartó) hálózatokba, a kívül maradó kontrollcsoport tagjainál nagyobb mértékben növelték a forgalmukat és a nyereségüket, több új ügyfelet szereztek, és nagyobb lett a formális (banki) és informális hitelállományuk is. E pozitív hatások háttérben többek között az állt, hogy a saját hálózatukon belül több közvetlen üzleti kapcsolatot tudtak kialakítani, valamint több ajánlást is kaptak a hálózati tagoktól. Az utóbbi arra utal (bár a szerzők ezt közelebbről nem vizsgálták), hogy a szerveződés a tagságon belüli bizalom mellett bizonyos fokig a saját határain túl is erősíti tagjai számára az üzleti bizalmat.

ADATOK ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEK

Empirikus vizsgálatunk főbb vonalaiban *Johnson és szerzőtársai* [2000] és [2002] 1990-es évek végi kelet- és közép-európai adatfelvételét követi. A Hétfa Kutatóintézet kis- és közepes magyarországi vállalkozások vezetői körében készített kérdőíves felmérést reprezentatív országos mintán, amely egyaránt kiterjedt a más vállalkozásokhoz fűződő szerződésekkel és a szakmai, vállalkozói szerveződésekkel kapcsolatos tapasztalatokra. 2016 májusában 391 darab, 5–250 főt alkalmazó vállalkozás vezetője töltötte ki a kérdőívet. A mintavétel reprezentatív volt Magyarország hét

régiójára és a gazdasági nagyágazatokra (ipar, kereskedelem, szolgáltatások) nézve, a mezőgazdaság kivételével, amelyre technikai okokból nem terjedt ki a vizsgálat (az adatbázist részletesen bemutatja *Mike–Kiss* [2017]).

Prüfer [2015] a vállalkozói szerveződések (*business associations*) olyan „formális, magán, nem közvetlenül üzleti célú szervezetekként” definiálja, amelyek célja „a tagjaik közös üzleti érdekeinek elősegítése” (306. o.). A kérdőívben a szerveződések három kategóriájáról tettünk fel kérdéseket: 1. a kamarákról, 2. az önkéntes szakmai szerveződésekről, valamint 3. a helyi üzleti szerveződésekről. A kamarák Magyarországon szorosán véve nem magánjellegűek, hanem hibrid intézmények. Egyfelől közjogi státussal rendelkeznek, és részben kötelező díjakból finanszírozzák magukat. Másfelől a bennük való aktív részvétel önkéntes, és a tevékenységük nagymértékben a tagjaik (gyakran helyi vagy regionális) önszerveződésén alapul. Ez a részlegesen önszerveződő jelleg indokolja szerepeltetésüket a vizsgálatban.

Az önkéntes szakmai-ágazati szerveződések természetüknél fogva általában országos kiterjedésűek. Mellettük fontosnak tartottuk a helyi vállalkozói életet szervező intézmények bevonását is a vizsgálatba. Ezek halmazát tágabb értelemben tekintettük, mivel gyakran olyan klubok, egyesületek, hálózatok is segíthetik az üzleti érdekeket, amelyek elsődleges célja nem ez, hanem civil, közösségi jellegű (gondoljunk például a Rotary vagy a Lions Club szervezeteire). Míg kamarában csaknem minden cég tag volt (92 százalék), egyéb szakmai szerveződésben a cégek vagy vezetőik⁴ 37 százaléka, helyi szervezetben pedig 22 százalékuk vett részt (2. táblázat).

2. TÁBLÁZAT • Vállalkozások részvétele a vállalkozói szerveződések különböző típusaiban
(N = 391)

Tagság	Tagok részaránya a mintában (százalék)	Tagok száma a mintában (N)
KAMARÁBAN	92	359
ÖNKÉNTES SZAKMAI SZERVEZŐDÉSSEN	37	144
Ezen belül		
– ágazati vállalkozói szervezetben	18	70
– országos vállalkozói szervezetben	17	66
– egyéb szakmai szervezetben	25	97
HELYI SZERVEZŐDÉSSEN	22	87
Ezen belül		
– helyi vállalkozói klubban, szervezetben	13	51
– egyéb, nem gazdasági célú, civil kezdeményezésben, egyesületben	14	54
– egyéb helyi szervezetben	6	25
Az összes megkérdezett ^d	100	391

^d Természetesen a 391 választ adó közül jó néhány többféle szerveződésben is részt vesz.

⁴ Míg bizonyos szervezetekben a cégek, másokban a tulajdonosaik vagy vezetőik lehetnek tagok. A kérdések arra vonatkoztak, hogy akár a cég, akár valamelyik vezetője tagja-e a különböző típusú szervezeteknek.

Elsőként arra voltunk kíváncsiak, milyen tevékenységeket végeznek ezek a szerveződések, valóban vállalnak-e olyan funkciókat, amelyek támogathatják az üzleti szerződéses kapcsolatokat. A cégvezetőket megkértük, hogy jellemezzék a számukra legfontosabb szerveződés tevékenységi körét.

Második lépésben a cégvezetők közvetlen percepcióit, *vélekedését* próbáltuk meg feltárni arról, hogy a vállalkozói szerveződések ténylegesen elősegítik-e az üzleti bizalom kialakulását a tagság körében, illetve a szerveződésen kívüli cégek részéről a tagok iránti bizalmat. Megvizsgáltuk továbbá, hogy a szerveződések mely tevékenységei függenek össze az üzleti bizalom érzékelt nagyságával.

Harmadik lépésben a cégvezetőket konkrét üzleti kapcsolataik jellemzőiről kérdeztük. Arra kértük őket, hogy jellemezzék és értékeljék vállalkozásuk két üzleti kapcsolatát: egyet, amely egy tőlük árut vagy szolgáltatást rendelő másik céghez fűzi őket, és egy másikat, amely egy beszállítójukhoz. A minta egyik felétől azt kértük, hogy a legrégebbi vevőjére és beszállítójára gondoljon, míg a másik felétől azt, hogy a legújabbakra, ezzel növelve a mintában szereplő kapcsolatok sokféleségét (vö. *Johnson és szerzőtársai* [2002]). Az adatok a magyar kis- és középvállalatok üzleti kapcsolatainak széles körét fogják át. A vizsgált partnerek között főleg a magyar magántulajdonú, Magyarországon működő kis- és középvállalatok szerepeltek, de nagyobb, magyar állami és külföldi tulajdonú, illetve külföldön működő partnerek is bekerültek a mintába. A kapcsolatok hossza egy hónapnál rövidebbtől húsz éven túlig terjed.⁵

Két kérdést vizsgáltunk, követve a korábbi empirikus vizsgálatok fő irányát (*Recanatini–Ryterman* [1999], *Hendley és szerzőtársai* [2000], *Johnson és szerzőtársai* [2000], [2002], *McMillan–Woodruff* [2000], *Pyle* [2005], [2006]). Egyrészt arra voltunk kíváncsiak, vajon a vállalkozói szerveződések tagjai jobban megbíznak-e üzletfeleikben, mint azok a cégek, amelyek nem csatlakoznak ilyen szervezetekhez. Másrészt arra, hogy a vállalkozói szerveződések segítik-e a tagjaikat abban, hogy korábban nem ismert partnerekkel, illetve földrajzilag távolabbi partnerekkel lépjenek üzleti kapcsolatra.

A közgazdasági elmélet alapján háromféle hatást azonosítottunk, amelyet a vállalkozói szerveződések az üzleti kapcsolatokra gyakorolhatnak: 1. növelhetik a tagjaik közötti üzleti bizalmat, 2. növelhetik a tagjaik iránti bizalmat külső cégek részéről, és 3. növelhetik a tagjaik bizalmát külső cégek iránt. Míg a bizalom percepciójával kapcsolatos kérdéseink az első két hatásra vonatkoznak, a partnerek megbízhatóságával kapcsolatos kérdés alapvetően a harmadikra. Abban a jelenségben, hogy egy cég ismeretlen, illetve távoli partnerekkel kezd üzletelni, mindhárom hatás megjelenhet.

⁵ A cégeket, üzletfeleiket és a kapcsolatuk jellemzőit leíró változókat lásd a *Függelék F1. táblázatában*, az adatbázist részletesen bemutatja *Mike–Kiss* [2017].

A VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉSEK FUNKCIÓI A MAGYAR VÁLLALATI VEZETŐK SZEMÉVEL

Milyen tevékenységeket végeznek a vállalkozói szerveződések? A cégvezetőket megkértük, hogy azonosítsák, mivel foglalkozik a számukra legfontosabb vállalkozói szervezet. A lehetséges tevékenységek viszonylag széles körét adtuk meg, de elsősorban azokra koncentráltunk, amelyek közvetve vagy közvetlenül támogathatják az üzleti ígéretek hitelességének megteremtését. Ez utóbbi tevékenységek közé tartozik a (potenciális) üzleti partnerekre vonatkozó hiteles információk megosztása, áramoltatása; a tagok megbízhatóságának ellenőrzése a szelektív tagfelvétel és a tagok etikai és szakmai ellenőrzése révén; valamint üzletvita-rendezési szolgáltatások nyújtása. A cégek számára legfontosabb szerveződések 59 százaléka folytatott legalább egyet ezek közül a tevékenységek közül, és átlagosan két ilyen szervezeti funkciót vállaltak (3. táblázat). Az egyes tevékenységek mindegyikét 25–40 százalékos gyakorisággal említették; legritkábban a tagok szakmai ellenőrzését (25 százalék), leggyakrabban a morális szempontú tagszelekciót (40 százalék).

Attól, hogy egy vállalkozói szerveződés a többihez képest „a legfontosabb” egy cég szemében, annak tevékenységei még nem feltétlenül különösképpen fontosak

3. TÁBLÁZAT • A vállalkozói szerveződések tevékenységei (százalék)

Interjúkérdés: Mely állítások igazak az alábbiak közül az [Ön számára legfontosabb] szerveződésre? (igen/nem)

Funkció	Kérdés	Igen válaszok aránya	
		az összes cég körében (N = 391)	azok körében, akik számára fontos legalább egy szerveződés (N = 275) ^a
SZERZŐDÉSEK KIKÉNYSZERÍTÉSÉT TÁMOGATÓ TEVÉKENYSÉGEK			
Információmegosztás	A szerveződés tagjai egymásról könnyebben szereznek információkat, mint azokról, akik nem tagjai a szerveződésnek?	32	40
Morális szelekció	Csak olyanokat vesz fel a tagjai közé, akik etikusan viselkednek?	40	52
Morális ellenőrzés	Van írott etikai kódexe, amelyet a tagjai körében érvényesít?	35	42
Szakmai szelekció	Tagfelvételnél szigorú szakmai elvárásokat érvényesít?	33	42
Szakmai ellenőrzés	A tagokat szakmai szempontból rendszeresen ellenőrzi?	25	32
Üzletvita-rendezés	Van olyan tisztviselője vagy testülete, amely segít az üzleti viták rendezésében?	34	40
Legalább egy szerződéstámogató tevékenység		59	76
Szerződéstámogató tevékenységek száma (0–6)		átlag: 1,99	átlag: 2,82
EGYÉB TEVÉKENYSÉGEK			
Érdekképviselés	Érdekképviselői tevékenységet végez	38	46
Szakmai élet szervezése	Szakmai rendezvényeket vagy továbbképzéseket szervez	47	54

^a Azok nélkül, akik igennel válaszoltak arra a kérdésre, hogy igaz-e, hogy egyik szervezeti tagságot sem tekintem fontosnak?

számára. Ezért kiszűrtük azokat a cégeket, amelyeknek vezetője úgy nyilatkozott, hogy számukra igazából nem fontos a jellemzett szervezet. Ha csak ezt a szűkebb halmazzt vizsgáljuk, vagyis azokat a szerveződések, amelyek valóban fontosak a cégek számára, akkor azt találjuk, hogy ezek 76 százaléka folytat olyan tevékenységet, amely alkalmas a szerződéses kapcsolatok támogatására; és átlagosan 2,82-féle ilyen tevékenységet folytatnak (a 3. táblázat jobb szélső oszlopa).

Az egyéb tevékenységi körök közül az érdekképviseletet a cégvezetők valamivel több, mint harmada, de kevesebb mint fele említette. Ez egyszerre erősíti meg a hagyományos érdekcsoport-elmélet (*Olson* [1997]) relevanciáját és korlátját. Bár a vállalkozói szerveződések jelentős hányadának fontos feladata a kormányzati döntések befolyásolása, többségük nem folytat ilyen tevékenységet, tehát létük értelmét és társadalmi funkciójukat másban kell keresnünk. A szakmai rendezvények, továbbképzések szervezése volt az összes közül a leggyakrabban említett tevékenység (47 százalék, illetve a szűkebb körben 54 százalék), megerősítve, hogy a vállalkozói szerveződések fontos szerepet játszanak az üzletileg releváns közös tudás előállításában és megosztásában (*Mike* [2017]).

A VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉSEK HATÁSA AZ ÉRZÉKELT ÜZLETI BIZALOMRA

Bár a vállalkozói szerveződések többsége végez olyan tevékenységet, amely alkalmas lehet a vállalkozások közötti bizalom fokozására, nem feltétlenül biztos, hogy valóban van érdemi hatásuk. Hogyan érzékelik ezt a cégek? Az összes megkérdezett vállalatvezető 30 százaléka nyilatkozott úgy, hogy részt vesz olyan szerveződésben, amelynek tagjai nagyobb bizalommal fordulnak egymáshoz, mint a nem tagokhoz. Ha csak azt a szűkebb kört vesszük, akik fontosnak tartották a tagságukat valamely szervezetben, ugyanez az arány 42 százalék. Arra a kérdésre pedig, hogy a tagság növeli-e a szerveződésen kívüli üzletfelek irántuk megnyilvánuló bizalmát, az összes cég 27 százaléka, a vállalkozói szerveződést fontosnak tartóknak pedig 35 százaléka válaszolt igennel (4. táblázat).

4. TÁBLÁZAT • Vállalkozói szerveződések érzékelt hatása a belső és külső bizalomra^a (százalék)

Bizalom típusa	Összes cég			Azok a cégek, amelyeknek fontos valamely szerveződés		
	igen	nem	nem tudja/ nem válaszol	igen	nem	nem tudja/ nem válaszol
Szerveződésen belüli bizalom	30 (117)	52 (203)	18 (71)	42 (115)	38 (104)	20 (56)
Külső bizalom a szerveződés tagjai iránt	27 (106)	57 (222)	16 (63)	35 (96)	48 (133)	17 (47)

Szerveződésen belüli bizalom: Igaz-e hogy „a szerveződés tagjai nagyobb bizalommal fordulnak egymáshoz üzleti ügyben, mint azokhoz, akik nem tagok”?

Külső bizalom a szerveződés tagjai iránt: Igaz-e, hogy „az, hogy ön tagja a szerveződésnek, a szerveződésen kívüli üzletfelei bizalmát növeli ön iránt”?

^a Zárójelben a válaszok száma.

Azt látjuk tehát, hogy a vállalkozói szerveződések viszonylag széles körben érezhető hatással vannak az üzleti bizalomra – és ez a hatás nemcsak a tagságon belül jelentkezik, hanem a tagok iránt kívülről is megnyilvánul. Melyek azok a tevékenységi körök, amelyek leginkább elősegítik a belső, illetve külső bizalom növekedését? Regressziós elemzéssel kerestük a választ. A függő (kétértékű) változók a szerveződésen belüli nagyobb bizalom, illetve a külső bizalom a szerveződés tagjai iránt. A változók jellegének megfelelően bináris logisztikus regressziós becslést végeztünk.⁶ Egy logisztikus modell azt becsüli meg, hogyan befolyásolják különböző tényezők annak az esélyét, hogy egy kategoriális változó 0 vagy 1 értéket vesz-e fel. Vegyük példaként a morális szelekció mint független és a szerveződésen belüli nagyobb üzleti bizalom mint függő változó kapcsolatát! Ha a morális szelekció jelen van (tehát a változója nem 0, hanem 1 értéket vesz fel), a modell azt vizsgálja, hogy ez befolyásolja-e annak az esélyét, hogy nagyobb-e a szerveződésen belüli bizalom. Esélyen (*odds*) a $P/(1 - P)$ arányt értjük, ahol P annak a valószínűsége, hogy a függő változó értéke 1, $(1 - P)$ pedig azé, hogy 0. Esetünkben tehát az esély a nagyobb bizalom jelenlétének valószínűsége osztva annak a valószínűségével, hogy a bizalom nem nagyobb. A modell azt becsüli meg, hányszor nagyobb (vagy kisebb) ez az esély, ha a morális szelekció jelen van, ahhoz képest, mint ha nincs jelen. Az esélynek ezt a változását, a független változónak az esélyre gyakorolt „hatását” nevezzük esélyhányadosnak (*odds ratio*).

A könnyebb értelmezhetőség kedvéért az esélyhányadosból minden cég esetében kiszámolható a független változónak a P valószínűsége gyakorolt parciális hatása is. Ha ezt az összes cégre kiszámítjuk, majd átlagoljuk, megkapjuk az átlagos marginális hatást (*average marginal effect*). Talán ezzel ragadható meg számszerűen a legérthetőbben egy változó hatásának *mértéke*. Ha például azt kapjuk, hogy a morális szelekció átlagos marginális hatása 0,1, akkor a morális szelekció jelenléte a vállalkozói szerveződésben átlagosan 10 százalékponttal növeli a P valószínűségét annak, hogy egy cég nagyobb üzleti bizalmat érzékel a szerveződésen belül.

A független változóink a szerveződés szerződéses támogatására alkalmas tevékenységei (3. táblázat) és – kontrollként – a szervezeti tagságok és a cégek jellemzői. A modellek logisztikus függvénykapcsolatot feltételeznek, ezért a függő változó esélyének logaritmusai szerepel benne. A modellek így a következők:

$$\log \left[\frac{P(IT_i=1)}{1-P(IT_i=1)} \right] = \alpha + \beta CBA_i + \gamma MBA_i + \delta F_i + \mu_{ij}, \quad (1)$$

ahol IT_i az i -edik cég által érzékelt nagyobb belső bizalom a számára legfontosabb vállalkozói szerveződésen belül, CBA_i a cég számára legfontosabb vállalkozói szervezet tevékenységei, MBA_i a vállalkozói szerveződések különböző típusaiban (kamara, önkéntes szakmai, helyi) való tagság, F_i a vállalkozás jellemzői.

⁶ A probit modell is alkalmas lenne a valószínűségi összefüggések vizsgálatára, de a logit modell előnye, hogy az eredményeit könnyebb értelmezni.

$$\log \left[\frac{P(ET_i=1)}{1-P(ET_i=1)} \right] = \alpha + \beta CBA_i + \gamma MBA_i + \delta F_i + \mu_{ij}, \quad (2)$$

ahol az ET_i az i -edik cég által érzékelt nagyobb külső bizalom, amely a számára legfontosabb vállalkozói szerveződés tagjai felé külső cégek részéről megnyilvánul.

A becsléseket elvégeztük az összes mintában szereplő cégre, valamint csak azokra, amelyek számára fontos valamely vállalkozói szerveződés, de lényeges különbségeket nem találtunk. A becslési eredményeket az 5. táblázat foglalja össze. A modell

5. TÁBLÁZAT • A vállalkozói szerveződések tevékenységeinek hatása a tagságon belüli és a tagok felé megnyilvánuló külső bizalomra [log(esélyhányados), logit becslés]

	Minden cég (N = 349)		Cégek, amelyeknek fontos valamely szerveződés (N = 249)	
	szerveződésen belül nagyobb bizalom	szerveződés tagjai iránt nagyobb külső bizalom	szerveződésen belül nagyobb bizalom	szerveződés tagjai iránt nagyobb külső bizalom
	(1)	(2)	(1)	(2)
TAGSÁG SZERVEZŐDÉSEKBEN				
Kamarában	-0,534 (0,495)	0,302 (0,779)	-0,658 (0,603)	0,477 (0,819)
Szakmai szerveződésben	-0,392 (0,551)	0,616 (0,503)	-0,195 (0,650)	0,781 (0,565)
Helyi szerveződésben	1,660*** (0,446)	1,215*** (0,466)	2,077*** (0,478)	1,146** (0,498)
VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉS FUNKCIÓI				
Morális szelekció	1,597*** (0,667)	1,641*** (0,574)	1,882** (0,880)	1,813*** (0,620)
Morális ellenőrzés	0,136 (0,539)	0,173 (0,480)	-0,269 (0,538)	0,251 (0,513)
Szakmai szelekció	1,162** (0,564)	0,356 (0,530)	0,980 (0,625)	-0,210 (0,541)
Szakmai ellenőrzés	-0,382 (0,523)	0,942* (0,564)	-0,472 (0,521)	0,934 (0,581)
Üzletivita-rendezés	1,242** (0,527)	0,134 (0,441)	1,050* (0,560)	-0,158 (0,488)
Információmegosztás	2,686*** (0,512)	2,512*** (0,504)	2,531*** (0,593)	2,630*** (0,544)
A VÁLLALKOZÁS JELLEMZŐI^a				
	Igen	Igen	Igen	Igen
χ^2	127,69	121,87	114,02	95,93
Szabadságfok	27	27	27	27
P	0,000	0,000	0,000	0,000
Pszseudo R^2	0,545	0,532	0,526	0,494

^aA kontrollváltozók felsorolását lásd az F1. táblázatban.

Robusztus standard hibák zárójelben.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

közvetlenül becsült együtthatói az esélyhányadosok logaritmusai – ezeket és a zárójelben a standard hibáikat tartalmazza a táblázat.⁷

A kiszámított átlagos marginális hatásokat a 6. táblázat tartalmazza. A tagok etikai szempontú megválogatása és az üzleti információk megosztása az a két funkció, amely a belső és a kívülről megnyilvánuló bizalomra is egyértelműen ösztönzően hat. Az összes céget tekintve, a morális szelekció 13 és 14, az információmegosztás 22 és 20 százalékponttal növeli annak a valószínűségét, hogy egy cég nagyobb belső, illetve külső bizalmat érzékel a vállalkozási szerveződés kapcsán. A kimutatott hatások valamivel erősebbek, ha csak azokat a cégeket vesszük, amelyeknek fontos

6. TÁBLÁZAT • A vállalkozói szerveződések tevékenységeinek hatása a tagságon belüli és a tagok iránt megnyilvánuló külső bizalomra (átlagos marginális hatás)

	Minden cég (N = 349)		Cégek, amelyeknek fontos valamely szerveződés (N = 249)	
	szerveződésen belül nagyobb bizalom	szerveződés tagjai iránt nagyobb külső bizalom	szerveződésen belül nagyobb bizalom	szerveződés tagjai iránt nagyobb külső bizalom
	(1)	(2)	(1)	(2)
TAGSÁG SZERVEZŐDÉSEKBE				
Kamarában	-0,045 (0,0406)	0,025 (0,065)	-0,063 (0,057)	0,048 (0,084)
Szakmai szerveződésben	-0,0327 (0,045)	0,051 (0,042)	-0,019 (0,062)	0,079 (0,058)
Helyi szerveződésben	0,139*** (0,036)	0,100*** (0,037)	0,200*** (0,043)	0,116** (0,050)
VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉS FUNKCIÓI				
Morális szelekció	0,133*** (0,053)	0,135*** (0,044)	0,180** (0,078)	0,183*** (0,057)
Morális ellenőrzés	0,011 (0,045)	0,014 (0,039)	-0,026 (0,051)	0,025 (0,052)
Szakmai szelekció	0,097** (0,044)	0,029 (0,043)	0,094 (0,059)	-0,021 (0,055)
Szakmai ellenőrzés	-0,032 (0,043)	0,078* (0,047)	-0,045 (0,050)	0,095 (0,060)
Üzletvitel-rendezés	0,104** (0,041)	0,011 (0,036)	0,101** (0,050)	-0,016 (0,050)
Információmegosztás	0,224*** (0,031)	0,207*** (0,033)	0,243*** (0,0421)	0,266*** (0,041)

Robusztus standard hibák zárójelben.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

⁷ Tehát például az összes cég körében $e^{1,597} = 4,94$ -szer növeli az esélyét annak, hogy a vállalkozói szerveződésen belül nagyobb a bizalom, ha a szerveződés foglalkozik morális szelekcióval.

valamely szerveződés. A belső bizalmat emellett az üzletivita-rendezés lehetősége segíti, némileg gyengébben. A többi funkció hatása jóval bizonytalanabb. A kamarai és szakmai szervezeti tagság önmagában nem számít kimutatható módon, a helyi vállalkozói szerveződések tagjai viszont nagyobb belső és külső bizalomról számoltak be.

A VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉSI TAGSÁG ÉS AZ ÜZLETFELEKBE VETETT BIZALOM

Ha egy cég belép egy szerveződésbe, nemcsak benne bízhatnak meg jobban a partnerei, hanem ő is hitelesebb ígéretekre számíthat partnereitől, ha a szerveződés olyan eszközöket ad a kezébe, amelyekkel szankcionálhatja az ígéretszegést. Igaz-e tehát, hogy a vállalkozói szerveződések tagjai jobban megbíznak üzletfeleikben, mint mások? Az üzleti bizalom egy lehetséges mércéje: az eladó megengedi-e a vevőnek, hogy a vételár egészét vagy egy részét csak a teljesítés után fizesse meg (*Johnson és szerzőtársai* [2002]). Ha ilyen módon a teljesítéshez képest fizetési haladékat nyújt, tulajdonképpen „kereskedelmi hitelt” (*trade credit*) nyújt. Minél inkább megbízik az eladó a partnerében, annál nagyobb eséllyel hitelez neki. A cégektől azt kérdeztük meg, hogy egy konkrét vevőjükhöz fűződő kapcsolatukban hogyan ütemezik a fizetést.⁸ A pontos kérdés a következő volt:

Milyen ütemezésben fizeti ki a megrendelő jellemzően a vételárat?	
– Amikor a megrendelést megteszi, vagy később, még teljesítés előtt%
– Teljesítéskor%
– 1–7 napon belül a teljesítést követően%
– 8–30 napon belül a teljesítést követően%
– 30 napon túl a teljesítést követően%
Összesen	100%

A cégvezetők 80 százaléka számolt be (legalább részben) a teljesítés utáni fizetésről, és ezeknek az eseteknek a túlnyomó részében a haladék az ár 100 százalékára terjedt ki (lásd a *Függelék F1. ábráját*). A cégek 75 százaléka nyújtott hét napon túl is haladékat, és itt is legtöbbször az ár 100 százalékára (*F2. ábra*). Így az üzleti bizalom mércéinek a teljesítés utáni haladék, illetve a hét napon túli haladék létét megragadó kétértékű változókat választottuk (*7. táblázat*).⁹

⁸ Itt tehát csak a cégek vevőkhöz fűződő kapcsolatait vizsgáljuk, a beszállítói kapcsolatokat nem.

⁹ *Johnson és szerzőtársai* [2002] a teljesítés, illetve a hét napon túli fizetési haladék százalékos arányát is alkalmazták alternatív mércéként, de ezt a magyar minta erősen bináris eloszlása nem indokolja (lásd a *Függelék F1. és F2. ábráit*).

7. TÁBLÁZAT • Kereskedelmi hitel (teljesítés utáni fizetés) nyújtása és mértéke a vevői kapcsolatokban (N = 350)

Változó	Minimum	Maximum	Átlag	Szórás
Kereskedelmi hitel nyújtása a vevőnek (1 = igen/0 = nem)	0	1	0,80	0,40
Mekkora a vételár teljesítést követően fizetendő része? (százalék)	0	100	74,3	40,45
Hét napon túli kereskedelmi hitel nyújtása a vevőnek (1 = igen/0 = nem)	0	1	0,75	0,44
Mekkora a vételár teljesítés után hét nappal vagy később fizetendő része? (százalék)	0	100	67,9	43,50

Hipotézisünk szerint azok a cégek, amelyek tagjai vállalkozói szerveződéseknek, nagyobb eséllyel tesznek szert olyan megrendelőkre, akik ígéreteiben jobban megbízhatnak. Várakozásunk szerint a szerveződések tagjai *ceteris paribus* nagyobb eséllyel nyújtanak fizetési haladékot a teljesítés után, illetve a teljesítést követő hetedik napon túl.

A hipotézist logisztikus regressziós modellekkel teszteltük, amelynek függő változó a fizetési haladék, illetve a hét napon túli fizetési haladék kétértékű változó. Az elsődleges magyarázó változók a tagságok a különböző típusú szerveződésekben: 1. kamarában, 2. önkéntes szakmai szerveződésben és 3. helyi szerveződésben. Amint láttuk, korántsem minden szerveződés végez az üzleti szerződések szempontjából releváns tevékenységeket. Ezért az alapmodell mellett, amely csak a tagságváltozókat tartalmazza, egy részletesebb modellt is építettünk, amelyben a vállalkozás szempontjából legfontosabb szerveződés szerződéstámogató funkciói is szerepelnek magyarázó változóként. Továbbá, mivel elképzelhető, hogy e funkciók között helyettesítő vagy kiegészítő viszony van, két további modellváltozatot is készítettünk: az egyikben az egyes funkciók helyett egy olyan kétértékű változó szerepel, amely azt jelzi, hogy legalább egy szerződéstámogató funkció jelen van-e a szerveződésben (helyettesítést feltételezve a funkciók között); a másikban pedig a szerződéstámogató funkciók számát összegző numerikus változó (amely kiegészítő viszonyt tételez fel a funkciók között). Így összesen négy modellt írtunk fel mindkét függő változóra.

A hitelesség mértékét (a fizetési haladékot) az üzletfelek és a köztük lévő tranzakciók jellemzői is befolyásolhatják. A tranzakciós költségek gazdaságtana szerint bizonyos tranzakciós jellemzők különösen kedveznek az önérdékkövető magatartásnak (*opportunism*), így megnehezítik a hiteles elköteleződést. Ezek közé tartozik a tranzakciók kapcsolatspecifikus jellege, alkalmi (és nem rendszeres) volta, megvalósítási bizonytalansága és nehéz mérhetősége (*Williamson* [1979], *Murrell* [2003]).

Figyelembe kell továbbá venni, hogy a hitelességre nem feltétlenül a formális vállalkozói szerveződések gyakorolnak kedvező hatást, hanem olyan organikus intézményi mechanizmusok, amelyek ugyan kapcsolódhatnak hozzájuk, de nélkülük is kifejtenék hatásukat (*Pyle* [2005], *Prüfer* [2015]). Ilyen mechanizmusok működhetnek a személyes kapcsolati hálón vagy a spontán kialakuló üzleti hálózaton

keresztül, valamint a piaci hírnév útján. A kérdőívből tudjuk, hogy a vállalkozás hogyan került kapcsolatba a vevőjével: szerepet játszott-e ebben 1. a személyes rokoni-baráti viszony, 2. a közvetlen vagy közvetett üzleti ismeretség, illetve 3. a vevő piaci hírneve. Ezek az adatok utalnak a cég számára elérhető informális mechanizmusokra.¹⁰

Ezt szem előtt tartva az alapmodell a következő formát ölti:

$$\log \left[\frac{P(CR_{ij}=1)}{1-P(CR_{ij}=1)} \right] = \alpha + \beta F_i + \gamma P_{ij} + \delta TR_{ij} + \varepsilon OI_i + \zeta MBA_i + \mu_{ij}, \quad (3)$$

ahol CR_{ij} a j -edik üzletfél ígéretei hitelességének mértéke az i -edik válaszadó vállalkozás megítélése szerint, az F_i a vállalkozás, a P_{ij} pedig a vállalkozás üzletfelének jellemzőit tartalmazó vektorok, MBA_i a vállalkozói szerveződésben való tagság, TR_{ij} pedig az ígérek hitelességét potenciálisan befolyásoló kapcsolatjellemzők vektora. Az OI_i az i -edik vállalkozás által igénybe vett organikus intézményeket jelöli.

A kiegészített modellek formája a következő:

$$\log \left[\frac{P(CR_{ij}=1)}{1-P(CR_{ij}=1)} \right] = \alpha + \beta F_i + \gamma P_{ij} + \delta TR_{ij} + \varepsilon OI_i + \zeta MBA_i + \eta CBA_i + \mu_{ij}, \quad (3')$$

ahol a CBA_i annak a vállalkozói szerveződésnek a funkcióit tartalmazza, amelyben az i -edik vállalkozás részt vesz. A modellek közötti különbség abban áll, hogy mi a CBA_i közelebbi tartalma: az egyes szerződéstámogató funkciók vektora, a bármely funkció jelenlétét jelző kétértékű változó vagy pedig a funkciók számát összegző numerikus változó.

A regressziós modellek kapcsán észben kell tartanunk, hogy azok nem alkalmasak az ok-okozati összefüggések kimutatására, és a változók együttmozgását ellentétes irányú kauzalitás (vagy a modelltől kihagyott változó) is okozhatja. Esetünkben előfordulhat például, hogy az adott vállalatnak a piaci versenyben való helytállás egyik eszközeként kell növelnie a fizetési határidőket, így belép egy olyan szerveződésbe, amely elősegíti az üzleti információk áramlását tagjai körében (vagy akár elkezd ezt ösztönözni egy olyan szervezetben, ahol már tag).¹¹ A pontosabb összefüggésekre részletesebb adatok kifinomultabb ökonometriai vizsgálata deríthet fényt a jövőben.

A logisztikus regressziós modellek eredményeit a 8. táblázat foglalja össze. Várakozásainkkal ellentétben a vállalkozói szerveződési tagságok nincsenek hatással a fizetési haladék nyújtására. Ugyanakkor növeli a teljesítés utáni, illetve a hét napon túli haladék megadásának esélyét, vagyis értelmezésünk szerint fokozza az üzletfél hitelességét, ha a vállalkozó számára legfontosabb szerveződés elősegíti az üzleti információk áramlását tagjai körében. A kiszámított átlagos marginális hatások szerint ilyen esetben bármilyen fizetési haladék adásának valószínűsége

¹⁰ A részleteket lásd alább a 9. táblázatban.

¹¹ Erre a lehetőségére összefüggésre *Berezvai Zombor* hívta fel a figyelmünket.

8. TÁBLÁZAT • A (hét napon túli) fizetési haladék jelenlétének becslése logisztikus regressziókkal [log(esélyhányados), logit becslés]

Kontrollváltozók: a vállalkozás jellemzői, az üzletfél jellemzői, a kapcsolat tranzakciós jellemzői
(a kontrollváltozók felsorolását lásd az F1. táblázatban)

Minta: vevői kapcsolatok

	Fizetési haladék teljesítés után (igen/nem; N = 228)				Hét napon túli fizetési haladék (igen/nem; N = 268)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
TAGSÁG SZERVEZŐDÉSEK								
Kamarában	0,623 (0,894)	0,434 (0,763)	0,600 (0,911)	0,580 (0,886)	0,357 (0,761)	-0,011 (0,695)	0,270 (0,765)	0,217 (0,757)
Szakmai szerveződésben	0,356 (0,595)	-0,179 (0,723)	0,275 (0,657)	0,121 (0,592)	0,465 (0,523)	-0,111 (0,593)	0,378 (0,546)	0,210 (0,533)
Helyi szerveződésben	0,538 (0,584)	0,382 (0,766)	0,353 (0,650)	0,390 (0,678)	-0,016 (0,513)	-0,155 (0,626)	-0,165 (0,569)	-0,202 (0,602)
VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉS FUNKCIÓI								
Legalább egy, a szerveződések kikényszerítéséhez kapcsolódó funkció (igen/nem)			1,057 (0,717)				0,681 (0,551)	
A szerveződések kikényszerítéséhez kapcsolódó funkciók száma (0–6)				0,221 (0,192)				0,195 (0,138)
Morális szelekció		0,056 (0,979)				-0,268 (0,717)		
Morális ellenőrzés		-0,637 (0,766)				-0,249 (0,527)		
Szakmai szelekció		-0,369 (0,945)				-0,198 (0,707)		
Szakmai ellenőrzés		0,352 (1,022)				0,717 (0,748)		
Üzletvitel-rendezés		0,335 (0,725)				-0,144 (0,615)		
Információmegosztás		1,750** (0,868)				1,406** (0,651)		
INFORMÁLIS MECHANIZMUSOK								
Beágyazottság személyes hálózatokba ^a	-	-	-	-	2,795* (1,614)	2,599* (1,406)	2,833* (1,527)	2,796* (1,508)
Beágyazottság üzleti hálózatokba	1,480** (0,695)	1,758** (0,739)	1,552** (0,709)	1,584** (0,697)	1,384*** (0,496)	1,655*** (0,563)	1,398*** (0,493)	1,474*** (0,490)
Az üzletfél személyes hírnevére hagyatkozás	1,748 (2,164)	1,661 (2,407)	1,845 (2,145)	1,849 (2,336)	2,161 (1,837)	2,232 (1,903)	2,187 (1,808)	2,268 (1,875)
χ^2	77,48	81,64	86,3	74,44	81,29	90,03	89,21	86,1
Szabadságfok	44	50	45	45	46	52	47	47
P	0,0014	0,0031	0,0002	0,0038	0,001	0,0008	0,0002	0,0004
Pseudo R ²	0,402	0,4293	0,4146	0,4122	0,3498	0,375	0,3563	0,3593

^a Az első négy modellben a személyes hálózatokba ágyazottság tökéletesen összefügg a fizetési haladék jelenlétével, ezért nem szerepel a logisztikus becslésben

Robusztus standard hibák zárójelben.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

16 százalékponttal, hét napon túli haladéké pedig 15-tel nagyobb. Ez az eredmény összecseng azokkal a korábbi, más közép- és kelet-európai országokban tett megfigyelésekkel, hogy a vállalkozói szerveződések elsősorban a hiteles információk megosztásával támogatják a szerződéses kapcsolatokat (*Recanatini–Ryterman* [1999], *Pyle* [2005]).

Szembetűnő az informális organikus intézményi mechanizmusok szerepe. A rokon-baráti kapcsolatokba ágyazottság és az informális üzleti kapcsolathálóok egyaránt növelik a fizetési haladék nyújtásának esélyét. Úgy tűnik (bár ez további vizsgálatot igényelne), hogy a formalizált szerveződések mintegy ezekre segítenek rá az információk funkciójukkal.

TÜLLÉPÉS A KAPCSOLATI HÁLÓN ÉS A HELYI PIACOKON

Azon túl, hogy erősíthetik a bizalmat meglévő üzleti kapcsolatainkban, a vállalkozói szerveződések abban is segíthetnek tagjaiknak, hogy túl tudjanak lépni meglévő személyes és üzleti kapcsolati halójukon, illetve a bejáratott lokális piacaikon azáltal, hogy pótlólagos szerződéstámogató mechanizmusokat kínálnak nekik. A keresztmetszeti adataink nem teszik lehetővé, hogy megragadjuk a szerződéses kapcsolatok változásának dinamikáját. Azt tudjuk vizsgálni, hogy a cégek hogyan vették fel a kapcsolatot a legújabb üzletfeleikkel – egy beszállítóval és egy vevővel –, túlléptek-e meglévő kapcsolatrendszerükön; továbbá mekkora földrajzi távolságra van tőlük az üzletfeleik telephelye. Nem tudjuk, hogy az üzleti kapcsolat vagy a szervezeti tagság volt előbb, ám ez nem feltétlenül gátja az eredmények értelmezésének. Elképzelhető, hogy az ismeretlenül induló vagy távoli kapcsolat jött létre előbb, majd a cég az ilyen kapcsolatait támogató csatlakozott a szervezethez. Az is lehetséges, hogy a szervezeti tagság segítette hozzá vagy bátorította fel, hogy belevágjon ilyen kapcsolatba. Mindkét esetben arról van szó, hogy az ismeretlen vagy távoli partnerkapcsolat és a szervezeti tagság cégstratégiája összekapcsolódik.

A 9. táblázat ad áttekintést arról, milyen mechanizmusok támogatták a cégek által (egyik) legújabbként említett vevői és beszállítói kapcsolatok létrejöttét. Az üzleti kapcsolatok körülbelül 40 százaléka jött létre korábbi ismeretség nélkül, ami jelzi, hogy a magyar vállalkozások sok esetben hajlandók túllépni meglévő hálózataikon. Figyelemre méltó az is, hogy nagyon kevés üzletféllel vették fel a kapcsolatot közvetlenül a vállalkozói szerveződések vagy szakmai rendezvényeken keresztül. Alapvető feltevésünk ugyanakkor, hogy a vállalkozói szerveződések pozitív hatása a szerződések kikényszerítésére jóval sokrétűbb, mint az üzleti kapcsolatfelvétel közvetlen elősegítése.

Milyen messzire hajlandók menni a vállalkozások az üzletfelek keresésekor? Arról vannak információink, milyen messze találhatóak a legújabb üzletfelek telephelyei a vállalkozásétól (10. táblázat).

9. TÁBLÁZAT • Intézményekre hagyatkozás az üzletfelek megtalálásában (N = 197)

Milyen intézmények támogatták az üzleti kapcsolatok létrejöttét?	Legújabb beszállítók		Legújabb vevők	
	százalék	N	százalék	N
BEÁGYAZOTTSÁG SZEMÉLYES HÁLÓZATOKBA	7	14	2	5
„Ez az üzletfél az én rokonom vagy barátom, illetve egy rokon vagy barát ajánlotta nekem.”	7	14	2	5
BEÁGYAZOTTSÁG INFORMÁLIS ÜZLETI HÁLÓZATOKBA	24	47	27	52
„Ezt az üzletfelet egy korábbi üzletfelem, ismerős vállalkozó ajánlotta nekem.”	21	41	25	48
„Ezt az üzletfelet a könyvelőm, ügyvédem, bankárom ajánlotta nekem.”	3	6	2	4
PIACI HÍRNÉVRE HAGYATKOZÁS	17	33	11	22
„Ez az üzletfél egy, a piacon jól ismert nagykereskedő, nagyvállalat. [... egy, a piacon jól ismert nagykereskedő, nagyvállalat ajánlotta nekem.]”	17	33	11	22
VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉSEKRE ÉS VÁSÁROKRA HAGYATKOZÁS	10	20	6	12
„Ezzel az üzletféllel szakmai rendezvényen, vásáron kerültem kapcsolatba.”	7	14	4	9
„Ezzel az üzletféllel valamelyik szakmai szerveződés [például kamarák] közvetítésével kerültem kapcsolatba.”	3	6	2	3
ELŐZETES ISMERETSÉG HIÁNYA	37	73	40	79
„Ez az üzletfél ismeretlenül bejelentkezett az én vállalkozásomhoz [például hirdetésre jelentkezett, interneten bukkant a vállalkozásomra].”	16	31	27	53
„Ezzel az üzletféllel én vettem fel ismeretlenül a kapcsolatot.”	21	42	13	26
Nincs adat	6	12	13	26

10. TÁBLÁZAT • Legújabb üzletfelek telephelyének távolsága a mintában szereplő vállalkozásoktól

Üzletfelek telephelyének távolsága	Legújabb vevők		Legújabb beszállítók	
	százalék	N	százalék	N
1. Azonos településen	34	67	23	44
2. Azonos megyében	21	42	20	40
3. Eltérő megyében	24	48	37	73
4. Magyarországon kívül	9	18	18	35
Nincs adat	11	22	2	5
Összesen	100	197	100	197

Elő hipotézisünk szerint a vállalkozói szerveződésben való tagság növeli az esélyét annak, hogy az üzleti kapcsolat előzetes ismeretség nélkül jött létre. Az ennek megfelelő alapmodell a következő:

$$\log \left[\frac{P(AN_{ij}=1)}{1-P(AN_{ij}=1)} \right] = \alpha + \beta F_i + \gamma P_{ij} + \varepsilon OI_i + \zeta MBA_i + \mu_{ij}, \quad (5)$$

ahol AN_{ij} egy kétértékű változó, amely 1 értéket vesz fel, ha a vállalkozás és az üzletfele nem ismerték egymást az üzleti kapcsolat létrejötte előtt, és 0 értéket, ha közvetlen vagy közvetett kapcsolatban álltak a személyes vagy üzleti hálózataikon keresztül.

A második hipotézis szerint a vállalkozói szerveződésben való tagság növeli annak esélyét, hogy az üzletfél telephelye nagyobb földrajzi távolságra van. Az alapmodell:

$$\log \left[\frac{P(D_{ij}=1)}{1-P(D_{ij}=1)} \right] = \alpha + \beta F_i + \gamma P_{ij} + \varepsilon OI_i + \zeta MBA_i + \mu_{ij}, \quad (6)$$

ahol D_{ij} a vállalkozás és üzletfelének székhelye közötti távolságot jelöli.

A korábbiakhoz hasonlóan most is mindegyik függő változóra négy modellt írtunk fel, amelyek közül az imént bemutatott alapmodellben csak a szerveződési tagság szerepel független változóként, a 2. modell kiegészül a cég számára legfontosabb szerveződés szerződéstámogató funkcióival, a 3. modell azzal a kétértékű változóval, amely jelzi, hogy bármelyik ilyen funkció jelen van-e, a 4. modell pedig a funkciók számát összegző változóval. A funkciókkal kiegészített modellek alakja:

$$\log \left[\frac{P(AN_{ij}=1)}{1-P(AN_{ij}=1)} \right] = \alpha + \beta F_i + \gamma P_{ij} + \varepsilon OI_i + \zeta MBA_i + \eta CBA_i + \mu_{ij}, \quad (5')$$

$$\log \left[\frac{P(D_{ij}=1)}{1-P(D_{ij}=1)} \right] = \alpha + \beta F_i + \gamma P_{ij} + \varepsilon OI_i + \zeta MBA_i + \eta CBA_i + \mu_{ij}, \quad (6')$$

ahol CBA_i a szerveződési funkciók változója.

Nézzük először azokat a regressziós becsléseket, ahol a függő változó az ismeretség nélküli kapcsolatfelvétel (11. táblázat)! Eredményeink szerint a vállalkozói szerveződésekben való tagság nem jár együtt az üzleti kapcsolat korábbi ismeretség nélküli jellegének nagyobb valószínűségével. A vállalkozói szerveződések által folytatott tevékenységek közül egyedül a szakmai ellenőrzés növeli annak a valószínűségét (átlagosan 14 százalékponttal), hogy az üzleti kapcsolatot korábbi ismeretség nélkül alakították ki. Aki tehát tagja egy olyan vállalkozói szerveződésnek, amely szakmai szempontból rendszeresen ellenőrzi a tagjait, nagyobb eséllyel kezd ismeretlenekkel üzleti kapcsolatba. Ezzel szemben a morális szelekció – azaz a tagok etikai szempontú megválogatása egy szerveződésben – csökkenti ezt a valószínűséget (átlagosan 21 százalékponttal). Ez utóbbi szelekciós hatásra utal, hogy aki olyan tevékenységet folytat, amelynél fontos az etikai ellenőrizhetőség, nagyobb eséllyel lép be ezt kínáló szerveződésbe, és egyúttal kisebb eséllyel kezd ismeretlennel üzleti kapcsolatba. Ha együtt tekintjük a szerződésekhez kapcsolódó funkciókat, a hatásuk nem érzékelhető (3. és 4. modell). Általában tehát nem nyert megerősítést, hogy a vállalkozói szerveződések segítenék a „kilépést az ismeretlenbe”. Kivételt azok képeznek, ahol rendszeres belső szakmai ellenőrzés folyik.

Elősegítik-e a vállalkozói szerveződések a földrajzilag távolabbi üzletfelek szerzését? A földrajzi távolságot négy kategoriális változóval ragadtuk meg: 1. azonos település, 2. azonos megye, 3. eltérő megye Magyarországon belül, 4. eltérő ország. Ezek alapján azt vizsgáltuk, hogy a szerveződési tagság növeli-e az esélyét annak, hogy egy cég *a)* nem a saját településén belüli (1. kategória), hanem azon túli (2., 3. vagy 4.), *b)* nem a saját megyéjén belüli (1. vagy 2.), hanem azon túli (3. vagy 4.), illetve *c)* nem az országon belüli (1., 2. vagy 3.), hanem a határain túli (4.) céggel szerződik.

11. TÁBLÁZAT • Regressziós modellek a korábbi ismeretség nélküli üzleti kapcsolat valószínűségének magyarázatára [logit becslés, log(esélyhányados), $N = 303$]

Függő változó: kapcsolat korábbi ismeretség nélkül (igen/nem)

Kontrollváltozók: a vállalkozás jellemzői, az üzletfél jellemzői (a kontrollváltozók felsorolását lásd az F1. táblázatban)

Minta: a legújabb kapcsolatok

	(1)	(2)	(3)	(4)
TAGSÁG VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉSEKBEN				
Kamarában	0,560 (0,557)	0,211 (0,523)	0,576 (0,563)	0,482 (0,582)
Szakmai szerveződésben	-0,507 (0,344)	-0,459 (0,428)	-0,502 (0,345)	-0,610 (0,382)
Helyi szerveződésben	-0,041 (0,356)	0,209 (0,413)	-0,025 (0,373)	-0,137 (0,364)
VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉS FUNKCIÓI				
Legalább egy, a szerződések kikényszerítéséhez kapcsolódó funkció (igen/nem)			-0,053 (0,345)	
A szerződések kikényszerítéséhez kapcsolódó funkciók száma (0–6)				0,084 (0,082)
Morális szelekció		-1,364*** (0,396)		
Morális ellenőrzés		-0,073 (0,338)		
Szakmai szelekció		0,458 (0,417)		
Szakmai ellenőrzés		1,132** (0,455)		
Üzletvita-rendezés		0,341 (0,358)		
Információmegosztás		0,094 (0,458)		
χ^2	65,68	79,05	66,06	64,68
Szabadságfok	28	34	29	29
P	0,0001	0,0000	0,0001	0,0002
Pseudo R^2	0,1677	0,2092	0,1678	0,1705

Robusztus standard hibák zárójelben. Robusztus standard hibák vállalkozás szintjén klaszterezve.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Ennek megfelelően a négy logisztikus modellt háromféle függő változóval becsültük meg úgy, hogy a kétértékű függő változót a távolsági kategóriák *a*), *b*) és *c*) szerinti összevonásával állítottuk elő. A saját település határain való túllépéssel a becslések szerint nem függött össze a vállalkozói szervezeti tagság. A megye- és az országhatáron történő túllépésre vonatkozó eredményeket a 12. táblázatban foglaltuk össze.

Eredményeink nem erősítik meg, hogy a vállalkozói szerveződésekben való tagság pozitívan függne össze az üzletfelek távolságával. A helyi üzleti szerveződések esetében az egyik modellspecifikáció (3. modell) egyenesen negatív kapcsolatot mutat. Ez arra utalhat (bár a többi modell ezt nem erősíti meg), hogy a helyi tagság akkor része egy koherens cégstratégiának, ha a cég a lokális piacra koncentrálna. A vállalkozói szerveződések tevékenységei közül a szakmai szelekció és ellenőrzés függ össze

12. TÁBLÁZAT • Regressziós modellek a távolabbi partnerek valószínűségének magyarázatára
(logit becslés, $N = 311$)

Függő változó: az üzleti partner távolsága (0 = megyén/országon belül; 1 = megyén/országon kívül)

Kontrollváltozók: a vállalkozás jellemzői, az üzletfél jellemzői

Minta: a legújabb kapcsolatok

	Túllépés a megyehatáron				Túllépés az országhatáron			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
TAGSÁG SZERVEZŐDÉSEKBEN								
Kamarában	0,269 (0,595)	0,370 (0,518)	0,242 (0,613)	0,204 (0,583)	-0,393 (0,821)	0,171 (0,835)	-0,230 (0,962)	-0,367 (0,859)
Szakmai szerveződésben	0,135 (0,375)	-0,1770 (0,409)	0,128 (0,375)	0,052 (0,375)	0,457 (0,502)	0,502 (0,532)	0,506 (0,517)	0,487 (0,520)
Helyi szerveződésben	-0,379 (0,416)	-0,957** (0,484)	-0,415 (0,433)	-0,489 (0,440)	-0,224 (0,488)	-0,535 (0,654)	-0,070 (0,515)	-0,187 (0,513)
VÁLLALKOZÓI SZERVEZŐDÉS FUNKCIÓI								
Legalább egy, a szerződések kikényszerítéséhez kapcsolódó funkció (igen/nem)			0,103 (0,389)				-0,563 (0,531)	
A szerződések kikényszerítéséhez kapcsolódó funkciók száma (0–6)				0,084 (0,084)				-0,033 (0,123)
Morális szelekció		0,295 (0,393)				-0,506 (0,608)		
Morális ellenőrzés		-0,063 (0,444)				-0,866 (0,574)		
Szakmai szelekció		1,154** (0,534)				1,657** (0,770)		
Szakmai ellenőrzés		-1,391** (0,548)				-0,978 (0,844)		
Üzletvita-rendezés		-0,210 (0,402)				0,443 (0,568)		
Információmegosztás		0,699 (0,498)				0,016 (0,842)		
χ^2	65,07	61,18	65,51	63,26	81,62	96,30	78,30	81,75
Szabadságfok	27	33	28	28	27	33	28	28
P	0,0001	0,0020	0,0001	0,0002	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Pszéudo R^2	0,1910	0,2221	0,1912	0,1937	0,2838	0,3116	0,2893	0,2842

Robusztus standard hibák zárójelben. Robusztus standard hibák vállalkozás szintjén klaszterezve

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

az üzletfél távolságával, de ellentmondásosan. Míg a szelekció növeli a megye- és az országhatáron túli üzleti kapcsolat esélyét, a szakmai ellenőrzés csökkenti a megyén túliét.¹² Ez arra utal, hogy a szakmai szelekció – mint a szerveződésen kívül is érzékelhető biztosíték – földrajzi hatóköre nagy, míg a szakmai ellenőrzése korlátozott.

¹² Kiszámítottuk a szakmai szelekció átlagos marginális hatását a megyehatár átlépésének valószínűségére, amely 21 százalékpont, és az országhatáréra, amely 15. A szakmai ellenőrzés átlagos marginális hatása a megyehatár esetében 15 százalékpont.

KÖVETKEZTETÉSEK

A vállalkozói szerveződések – kamarák, szakmai-ágazati szervezetek, helyi egyesületek – társadalmi szempontból egyértelműen pozitív, lehetséges funkciói közé tartozik, hogy támogathatják a vállalkozások egymás iránti hiteles elköteleződését, és ezen keresztül az üzleti tranzakciók sikeréhez szükséges kölcsönös bizalom kialakulását. Adataink tanúsága szerint, amelyek egy 2016-os országos kis- és középvállalati felmérésből származnak, a vállalkozói szerveződések többsége folytat olyan tevékenységeket, amelyek ezt a célt szolgálják. Etikai és szakmai szempontból megválogatják és ellenőrzik tagjaikat, támogatást nyújtanak az üzleti vitáik rendezéséhez, és – ami talán a legfontosabb – elősegítik a hiteles információk áramlását a cégek viselkedéséről. Összességében e funkciók jelentősége nem marad el az érdekképviseleti tevékenységétől, aminek általában jóval nagyobb teret szentel a közgazdasági irodalom.

A cégvezetők mintegy harmada érzékelték úgy, hogy a számukra legfontosabb vállalkozói szervezet tagsága körében magasabb fokú a bizalom, mint azon kívül, és a szervezeten kívüli vállalatok is nagyobb bizalommal tekintenek a tagokra. Az etikai alapú szelekció és a szervezeten belüli információmegosztás mind a belső, mind a külső bizalmat elősegíti. A szakmai alapú tagszelekció és a vitarendezési szolgáltatások a belső, a tagok rendszeres szakmai ellenőrzése a külső megbízhatóságot támogatja.

A vállalkozói szerveződések bizonyos fokig azt is elősegítik, hogy tagjaik olyan partnereket találjanak – akár a tagságon kívül is –, akiknek ígéreteiben jobban megbízhatnak. Ezt a jelek szerint annak révén érik el, hogy tagjaik körében gördülékenyebbé teszik az üzleti információk áramlását. Ugyanakkor csak igen korlátozottan igazolódott a szakirodalomnak az a sejtése, hogy a vállalkozói szerveződések segítenek túllépni az informális kapcsolati hálón, illetve a földrajzi határokon. A tagok rendszeres szakmai ellenőrzése az a tényező, amely segíti őket, hogy ismeretlen cégekkel bővítsék ügyfélkörüket, de inkább csak szűkebb földrajzi körben, megyehatáron belül. Ugyanakkor a tagok szakmai szempontú szelekciója pozitív összefüggést mutat a megye- és az országhatáron túli üzleti kapcsolatokkal, ami arra utal, hogy tág földrajzi körben is működhet a megbízhatóság jelzéseként.

A tanulmányunk egy egyelőre szűkös nemzetközi empirikus szakirodalomba illeszkedik, és nem igazán lehetett több mint az első lépés a magyarországi viszonyok feltárása felé. Eredményeink igazolják, hogy számos vállalkozói szerveződésnek fontos szerepe van az üzleti szerződéses kapcsolatok támogatásában. Ugyanakkor adataink csak igen korlátozottan tették lehetővé, hogy feltárjuk, miképpen illeszkednek e szerveződések formális és informális szolgáltatásai a cégek üzleti stratégiájába. Azt a szintén fontos kérdést pedig egyáltalán nem tudtuk megvizsgálni, hogy a cégek maguk hogyan alakítják e szervezetek működését. Az előrelépést e kérdéseket illetően leginkább talán az egy-egy ágazatra fókuszáló kvalitatív esettanulmányok és kérdőíves adatfelvételek jelenthetik.

IRODALOM

- AZFAR, O. [2001]: The Logic of Collective Action. Megjelent: *Shughart, W. F.–Razzolini, L.* (szerk.): *The Elgar Companion to Public Choice*. Edward Elgar, Cheltenham–Northampton. 59–82. o.
- BENNER, C. [2003]: Learning Communities in a Learning Region: The Soft Infrastructure of Cross-Firm Learning Networks in Silicon Valley. *Environment and Planning A*, Vol. 35. No. 10. 1809–1830. o.
- BOGNÁR FRUZSINA (szerk.) [2010]: *Gazdasági érdekképviseletek és kamarák. Zárótanulmány.* PPH Közpolitika Elemző Kft., Budapest.
- BROADMAN, H.–ANDERSON, J.–CLAESSENS, C.–RYTERMAN, R.–SLAVOVA, S.–VAGLEASINDI, M.–VENCELETTE, G. [2004]: *Building Market Institutions in South Eastern Europe: Comparative Prospects for Investment and Private Sector Development.* International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C.
- CAI, J.–SZEIDL ÁDÁM [2017]: Interfirm Relationships and Business Performance. *Quarterly Journal of Economics*, megjelenés alatt, <https://doi.org/10.1093/qje/qjx049>.
- CHANDLER JR, A. D. [1977]: *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business.* Harvard University Press, Cambridge, MA.–London.
- COOTER, R.–ULEN, T. [2005]: *Jog és közgazdaságtan.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- DANIS, W.M.–DE CLERCQ, D.–PETRICEVIC, O. [2011]: Are Social Networks More Important for New Business Activity in Emerging than Developed Economies? An Empirical Extension. *International Business Review*, Vol. 20. No. 4. 394–408. o.
- DE CLERCQ, D.–DANIS, W. M.–DAKHLI, M. [2010]: The Moderating Effect of Institutional Context on the Relationship between Associational Activity and New Business Activity in Emerging Economies. *International Business Review*, Vol. 19. No. 1. 85–101. o.
- DE ROOVER, R. [1951]: Monopoly Theory prior to Adam Smith: A Revision. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 65. No. 4. 492–524. o.
- DIXIT, A. K. [2011]: *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance.* Princeton University Press, Princeton.
- DONER, R. F.–SCHNEIDER, B. R. [2000]: Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More than Others. *Business and Politics*, Vol. 2. No. 3. 261–288. o.
- DUVANOVA, D. S. [2011]: Firm Lobbying versus Sectoral Organization. The Analysis of Business-State Relations in Post-communist Russia. *Post-Soviet Affairs*, Vol. 27. No. 4. 387–409. o.
- GREIF, A. [2002]: Institutions and Impersonal Exchange: From Communal to Individual Responsibility. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 158. No. 1. 168–204. o.
- GREIF, A. [2008]: Commitment, Coercion and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange. Megjelent: *Ménard, C.–Shirley, M.* (szerk.): *Handbook of New Institutional Economics.* Springer, Berlin–Heidelberg. 727–786. o.
- GREIF, A.–MILGROM, P. R.–WEINGAST, B. R. [1994]: Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of the Merchant Guild. *Journal of Political Economy*, Vol. 102. 745–776. o.
- HENDLEY, K.–MURRELL, P.–RYTERMAN, R. [2000]: Law, Relationships and Private Enforcement: Transactional Strategies of Russian Enterprises. *Europe-Asia Studies*, Vol. 52. No. 4. 627–656. o.

- JOHNSON, S.–MCMILLAN, J.–WOODRUFF, C. [2000]: Entrepreneurs and the Ordering of Institutional Reform: Poland, Slovakia, Romania, Russia and Ukraine Compared. *Economics of Transition*, Vol. 8. No. 1. 1–36. o.
- JOHNSON, S.–MCMILLAN, J.–WOODRUFF, C. [2002]: Courts and Relational Contracts. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 18. No. 1. 221–277. o.
- KNACK, S. [2003]: Groups, Growth and Trust: Cross-country Evidence on the Olson and Putnam Hypotheses. *Public Choice*, Vol. 117. No. 3. 341–355. o.
- KRANTON, R. E. [1996]: Reciprocal Exchange: a Self-sustaining System. *American Economic Review*, Vol. 86. No. 4. 830–851. o.
- KREPS, D. [1990]: Corporate Culture and Economic Theory. Megjelent: *Alt, J.–Shepsle, K.* (szerk.): *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MASTEN, S. E.–PRÜFER, J. [2014]: On the Evolution of Collective Enforcement Institutions: Communities and Courts. *Journal of Legal Studies*, Vol. 43. No. 2. 359–400. o.
- MATTHEWS, R. C. [1991]: The Economics of Professional Ethics: Should the Professions be More like Business? *Economic Journal*, Vol. 101. No. 407. 737–750. o.
- MCMILLAN, J.–WOODRUFF, C. [2000]: Private Order under Dysfunctional Public Order. *Michigan Law Review*, Vol. 98. 2421–2458. o.
- MIKE KÁROLY [2017]: The Intellectual Orders of a Market Economy. *Journal of Institutional Economics*, Vol. 13. No. 4. 899–915. o.
- MIKE KÁROLY–KISS GÁBOR [2017]: Hitelesek-e a vállalkozások ígéretei Magyarországon? *Közgazdasági Szemle*, Vol. 64. No. 12. 1285–1315. o.
- MITCHELL, W. C.–MUNGER, M. C. [2004]: Az érdekcsoportok közgazdasági modellje. *Századvég*, Vol. 34. 129–170. o.
- MOTTA, M. [2007]: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat. Gazdasági Versenyhivatal – Versenykultúra Központ, Budapest.
- MURAKÖZY BALÁZS–VALENTINY PÁL [2013]: Az állami szabályozás alternatívái. Az ön- és együttsszabályozás. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás, 2012*. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 97–140. o.
- MURRELL, P. [2003]: Firms Facing New Institutions: Transactional Governance in Romania. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 31. 4. 695–714. o.
- NORTH, D. C. [1990]: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- OGUS, A. [1995]: Rethinking Self-Regulation. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 5. No. 1. 97–108. o.
- OLSON, M. [1997]: *A kollektív cselekvés logikája*. Osiris, Budapest.
- PRÜFER, J. [2015]: Business Associations and Private Ordering. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 32. No. 2. 306–358. o.
- PYLE, W. [2005]: Contractual Disputes and the Channels for Interfirm Communication. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 21. No. 2. 547–575. o.
- PYLE, W. [2006]: Collective Action and Post-communist Enterprise. The Economic Logic of Russia's Business Associations. *Europe-Asia Studies*, Vol. 58. 4. 491–521. o.
- PYLE, W. [2009]: Organized Business, Political Competition, and Property Rights. Evidence from the Russian Federation. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 27. No. 1. 2–31. o.

- RECANATINI, F.–RYTERMAN, R. [1999]: Disorganization or Self-Organization? The Emergence of Business Associations in a Transition Economy. Policy Research Working Papers, 2539. World Bank, Washington, D.C.
- REID, A. [2003]: EU Competition Law and Trade Associations. Megjelent: *Greenwood, J.* (szerk.): The Challenge of Change in EU Business Associations. Palgrave Macmillan, London, 74–90. o.
- ROWLEY, C.–TOLLISON, R. D.–TULLOCK, G. (szerk.) [2013]: The Political Economy of Rent-Seeking. Springer, New York.
- SHAKED, A.–SUTTON, J. [1981]: The Self-Regulating Profession. *Review of Economic Studies*, Vol. 48. No. 2. 217–234. o.
- SMITH, A. [1776/1959]: A nemzetek gazdagsága. E gazdagság természetének és okainak vizsgálata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- SZALAI ÁKOS [2013]: A magyar szerződési jog gazdasági elemzése. L'Harmattan–Széchenyi István Szakkollégium, Budapest.
- WILLIAMSON, O. E. [1979]: Transaction-cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, Vol. 22. No. 2. 233–261. o.
- WILLIAMSON, O. E. [2002]: The Lens of Contract: Private Ordering. *American Economic Review*, Vol. 92. No. 2. 438–443. o.

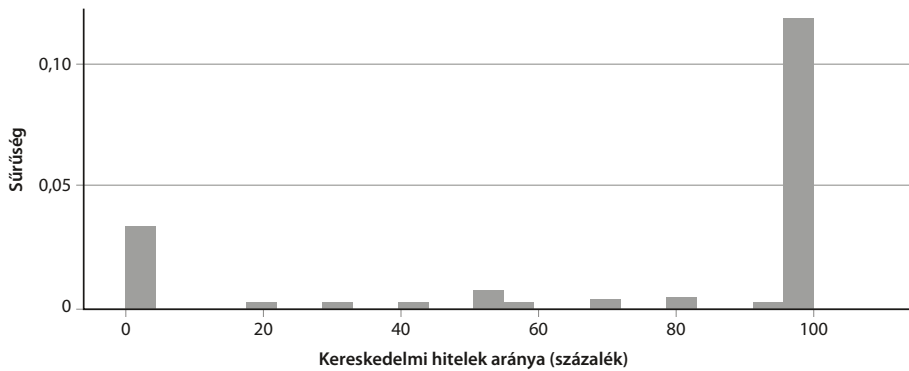
FÜGGELÉK

F1. TÁBLÁZAT • A vállalkozások, az üzletfelek és a tranzakciók jellemzői – változók és értékeik a teljes vállalkozói mintában

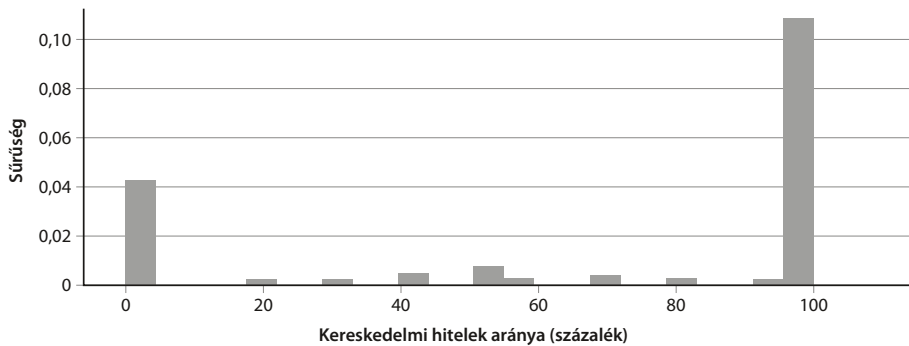
Változó	N	Súlyozott N	Átlag	Szórás	Minimum	Maximum
VÁLASZADÓ VÁLLALKOZÁS JELLEMZŐI						
<i>Vállalkozás mérete*</i>						
Értékesítés az elmúlt évben (2015, millió forint)	738	732,2	308,17	743,33	1	8000
Munkavállalói létszám	782	782,3	21,18	30,34	5	249
Értékesítés logaritmusa	782	782,3	2,58	0,85	1,61	5,52
Munkavállalói létszám logaritmusa	738	732,2	4,73	1,36	0	8,99
<i>Székhely településjellege</i>						
Főváros (Budapest)	782	782,3	0,27	0,44	0	1
Megyeszékhely vagy megyei jogú város	782	782,3	0,24	0,43	0	1
Egyéb város	782	782,3	0,37	0,48	0	1
Község	782	782,3	0,12	0,32	0	1
<i>Tulajdonos és vezetőség</i>						
Legalább 10 százalékos külföldi tulajdonrész	770	767,0	0,06	0,24	0	1
Legalább 10 százalékos állami vagy önkormányzati tulajdonrész	772	771,8	0,02	0,14	0	1
Felsővezető felsőfokú végzettséggel rendelkezik	782	782,3	0,72	0,45	0	1
Felsővezető életkora	762	764,4	52,65	10,93	25	78
Cég életkora	778	778,7	19,69	11,14	1	132
BEÁGYAZOTTSÁG NEMZETKÖZI PIACOKBA						
Export részaránya az értékesítésből	782	782,3	0,28	0,45	0	1
ÜZLETFÉL JELLEMZŐI						
Beszállító (1)/Vevő (0)	782	782,3	0,50	0,50	0	1
Üzletfél több mint 50 alkalmazottal	782	782,3	0,35	0,48	0	1
<i>Üzletfél gazdasági ágazata</i>						
– ipar	782	782,3	0,37	0,48	0	1
– kereskedelem	782	782,3	0,29	0,45	0	1
– szolgáltatás	782	782,3	0,34	0,47	0	1
Válaszadóval azonos gazdasági ágazat	782	782,3	0,51	0,50	0	1
Külföldi székhelyű üzletfél	734	733,2	0,45	0,50	0	1
<i>Üzletfél többségi tulajdonosa</i>						
– külföldi	728	726,3	0,20	0,40	0	1
– magyar állam vagy önkormányzat	728	726,3	0,08	0,28	0	1
– magyar magánszemély vagy magáncég	728	726,3	0,69	0,46	0	1
– egyéb	728	726,3	0,02	0,14	0	1
Kapcsolat kora (hónap)	693	699,9	105,18	95,42	0	408
TRANZAKCIÓ JELLEMZŐI (kétértékű változók)						
Saját tranzakcióspecifikus beruházás	731	731,7	0,62	0,49	0	1
Üzletfél tranzakcióspecifikus beruházása	726	726,5	00,52	00,50	0	1
Piaci alternatívák elérhetősége a válaszadó számára	723	720,6	00,40	00,49	0	1
Piaci alternatívák elérhetősége az üzletfél számára	735	734,6	00,46	00,50	0	1

Változó	N	Súlyozott N	Átlag	Szórás	Minimum	Maximum
<i>Stratégiai partnerség (az üzletfél részaránya a vállalkozás éves értékesítéséből/kiadásából)</i>						
<1/3						
>1/3	701	702,2	0,25	0,43	0	1
– még ismeretlen	701	702,2	0,12	0,33	0	1
<i>Tranzakciók gyakorisága</i>						
– hetente vagy hetente többször	705	705,6	0,30	0,46	0	1
havonta többször	705	705,6	0,29	0,45	0	1
– 1–3 havonta	705	705,6	0,28	0,48	0	1
– 3–12 havonta	705	705,6	0,07	0,26	0	1
– ritkábban	705	705,6	0,06	0,24	0	1
Bizonytalanság a megvalósítás módjával kapcsolatban	728	726,7	0,67	0,47	0	1
Nehezen mérhető teljesítmény	730	728,1	0,28	0,45	0	1

* A modellekben a logaritmikus változókat szerepeltetjük.



F1. ÁBRA • A vételár teljesítés után fizetendő részének histogramja (kereskedelmi hitelek)



F2. ÁBRA • A vételár teljesítés után hét nappal vagy később fizetendő részének histogramja (kereskedelmi hitelek)

II. Betekintés

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK ÉS AZ ENGEDÉKENYSÉGI POLITIKA HATÁSAI

MILYEN TÉNYEZŐK HATÁROZZÁK MEG AZ ADÓK ÉS TÁMOGATÁSOK MEGJELENÉSÉT A FOGYASZTÓI ÁRAKBAN?*

A tanulmány az adók és támogatások fogyasztói árakba való beépülésére ható tényezőket elemzi, továbbá az adóáthárítás eltérő okait három különböző modellkeretben vizsgálja a sör- és az üzemanyagpiacon. Az eredmények alapján a piaci szereplők közötti versenyen és a gyártók költségviszonyain kívül a fogyasztók keresletének és a tisztességes áremelésekkel szembeni elvárásainak is fontos szerepe van abban, hogy a jövedéki adó milyen mértékben jelenik meg a fogyasztói árakban. Azokban az iparágakban, ahol a vállalatok költségeik emelkedését nem képesek hitelesen bemutatni a fogyasztóknak, de vannak rendszeres adóváltoztatások (például a jövedéki adó emelése), az adó mértékénél jobban emelik meg átadási áraikat a vállalatok, így építve be az árakba a korábbi időszakok költségemelkedéseit.

BEVEZETÉS

Az adók és támogatások bevezetésének egyik fontos mozgatója a fogyasztók döntéseinek befolyásolása az árarányok változtatásán keresztül. Az alkoholos termékek adóztatásának egyik oka a fogyasztás mérséklése, de például a távhő forgalmi adójának csökkentése a kapcsolatlan hő és áramot is termelő (és emiatt inkább környezetbarát) erőművek támogatását célozta. Sok hasonló példa található, amely nyilván nem véletlen, hiszen a mindenkori kormányzat normatív céljai elérésének jó eszközei az adók és a támogatások alakítása.

Önmagában az adók és támogatások mértéke ugyanakkor a fogyasztókat nem befolyásolja, csupán ezek árakban megnyilvánuló hatása. Éppen ezért fontos annak vizsgálata, hogy az adók és támogatások milyen mértékben épülnek be a fogyasztói árakba, és milyen tényezők hatnak e beépülési mechanizmusokra.

A sör- és az üzemanyagpiacon vizsgáljuk meg a jövedéki adó áthárításának mértékét. A két piac érdemben eltér egymástól. Míg a sörpiacon a korábbi eredmények

.....
* A jelen dokumentum a Központi Statisztikai Hivatal egyes termékek havi, országos fogyasztói átlagairai (forint) egyedi kérésre összeállított, táblázatos adatállomány felhasználásával készült. A dokumentumban foglalt számítások és az azokból levont következtetések kizárólag a szerző szellemi termékei.

Köszönettel tartozom *Bakó Barnának* a tanulmány elkészítése során nyújtott tanácsaiért és a témáról folytatott érdekes beszélgetésekért.

és saját becsléseink alapján is szignifikánsan túlzott mértékű az adóáthárítás (tehát az adó mértékénél jobban nő a fogyasztói ár), addig az üzemanyagok esetében az adó változásával egyenes arányban nő meg a fogyasztói ár. A két piac eltérő viselkedése mögött meghúzódó tényezőket három modell segítségével vizsgáltuk, amelyek betekintést engednek az adó- és támogatásáthárítás mértékére ható tényezőkre.

Nyilvánvalóan fontos szempont a kereslet és a költségek szerkezete, azonban ez eddig is ismert volt. Mivel a valóságban a legtöbb piac nem tökéletesen versenyzői, így további lényeges szempont az ellátási lánc vertikális integráltsága, tehát az, hogy hány szereplőn keresztül jut el a termék a végfogyasztóhoz. Minél több szereplő ékelődik be az ellátási láncba, potenciálisan annál nagyobb az esélye, hogy az adó túlzott mértékben hátróódik át a kettős marginalizáció jelensége miatt. Kettős marginalizáció akkor léphet fel, ha az ellátási lánc egyes szintjei nem tökéletesen versenyzőiek. A forrásvidéki (*upstream*) iparág áremelését a torkolatvidéki (*downstream*) iparág költségemelkedésként érzékeli, ami bizonyos esetekben – például haszonkulcsos árazás során – a költségemelkedés túlzott mértékű áthárításához vezethet.

Végezetül, a legtöbb kutatás figyelmen kívül hagyja a fogyasztókat, és egy keresleti görbével leírhatónak tekinti őket. Korábbi kutatások azonban megerősítik: a fogyasztók számára fontos, hogy a vállalatok tisztességes módon járjanak el velük szemben, és az árak emelése mögött ne profitnövelési szándék húzódjon meg (például *Kahneman és szerzőtársai* [1986], *Urbany és szerzőtársai* [1989], *Malc és szerzőtársai* [2016]). Üzemanyagok esetében a világgiazi árak jó referenciaként szolgálnak, és azok változása megfelelően indokolja az árak változását. Ugyanez történik a jövedéki adónál is, ez az oka a jövedéki adó teljes áthárításának.

A sör esetében ugyanakkor nincs olyan alapanyag, amely árváltozása kellően közismert lenne, és indokként szolgálhatna az árak változtatásához. Ráadásul az áremeléseket első körben a kiskereskedőkkel és a vendéglátóipari egységekkel kell elfogadtatni, nem is a végső fogyasztókkal. Amikor a jövedéki adót növeli a kormányzat, akkor ez megfelelő indok az árak emelésére, így ekkor a korábban összegyűlt, de nem áthárított (jövedéki adón kívüli) költségnövekedést is beépítik az új árakba. Ez oka lehet az adó mértékét meghaladó nagyságú áthárításnak.

Utóbbi magyarázat a viselkedési közgazdaságtanon alapul, azonban helyességét visszatükrözik az árfolyamatok. A sör fogyasztói ára csak azokban a hónapokban nőtt szignifikánsan, amikor jövedéki adóját növelték, minden más hónapban lényegében változatlan maradt. Ugyanakkor más, jövedéki adóval nem érintett termékek esetében az átlagos havi árváltozás szignifikánsan pozitív volt minden hónapban, tehát teljesen eltérő mintázatok rajzolódnak ki a sör és a többi termék esetében.

A tanulmány felépítése a következő. Először röviden áttekintjük a sör és az üzemanyagok adóáthárítását vizsgáló szakirodalmat, majd ismertetjük a hazai piacon végzett becsléseink eredményeit. Ezt követi a sör és üzemanyagok piacán talált eltérések lehetséges magyarázatainak ismertetése. A tanulmányt egy összegző fejezet zárja.

A JÖVEDÉKI ADÓZTATÁS ÉS AZ ADÓÁTHÁRÍTÁS

A jövedéki adó árakra való hatása sokat kutatott kérdés. Rugalmatlan keresletű termékek esetében a vállalatok várhatóan az adó egészét képesek áthárítani a fogyasztókra, esetenként számukra nyereséget növelő módon még annál is többet. Mind a sör, mind az üzemanyagok rugalmatlan keresletű termékeknek tekinthetők, mégis a két piacon eltérő eredmények születtek az adóáthárítás mértékét illetően.

Young–Bielińska-Kwapisz [2002] az alkoholpiacon vizsgálta a jövedéki adó áthárításának mértékét. A sör adójának áthárítása szignifikáns mértékben bizonyult túlzottnak, akárcsak a tömény szeszes italoké és a boroké. *Kenkel* [2005] hasonlóan túlzott mértékű adóáthárítást figyelt meg Alaszkában, miután minden alkoholos termék – így a sör – jövedéki adóját több mint kétszeresére emelték. *Russell–van Walbeek* [2016] dél-afrikai adatokon végzett elemzése szintén kimutatta az adó túlzott mértékű áthárítását a sörpiacon.

Az adó áthárítása ugyanakkor nem feltétlenül azonos mértékű még termékkategórián belül sem. *Ally és szerzőtársai* [2014] azt találta, hogy az olcsóbb alkoholos termékek esetében kisebb, míg a drágábbakéban nagyobb az adóáthárítás mértéke. Túlzott mértékű adóáthárítást csak a drágább termékek esetében figyeltek meg. E mögött a különböző fogyasztói szegmensek eltérő árérzékenysége húzódhat meg, tehát az ár rugalmasság mértéke függ a jövedelemtől is. A kiskereskedők árképzésük során pedig reagálnak ezekre az eltérésekre.

A benzin és a gázolaj esetében azonban nem jellemző az adó túlzott mértékű áthárítása. *Alm és szerzőtársai* [2009] eredményei alapján az Egyesült Államokban a jövedéki adó változása egy az egyben megjelent a benzin árában. *Bello–Contín–Pilart* [2012] hasonló eredményre jutott spanyolországi adatok elemzése után. Ugyanakkor *Yilmazkuday* [2017] azt találta az Egyesült Államok piacán, hogy a benzin értékesítési (áfa-típusú) adójának változtatása kisebb mértékben csapódott le a fogyasztói árakban, tehát a piaci szereplők nem teljes mértékben hárították át az adóváltoztatást. Az adóáthárítás konkrét mértéke ráadásul tagállamonként jelentősen eltért.

Az eredmények érdekessége, hogy míg alkoholos termékekre az adó túlzott mértékű áthárítása a jellemző, addig a benzin és a gázolaj esetében általában egységnyi vagy ennél is kisebb mértékű adóáthárítás figyelhető meg. Tehát a kétféle termék piaca eltérő módon reagál az adó változtatására.

HAZAI EMPIRIKUS EREDMÉNYEK A SÖR ÉS AZ ÜZEMANYAGOK PIACÁN

Korábbi kutatási eredmények alapján a sör és az üzemanyagok piaca eltérően viselkedik az adóáthárítás tekintetében. Kutatásunk során hosszú idősoros magyarországi adatok felhasználásával vizsgáltuk meg e két termékkategóriát. Ennek előnye, hogy egységes időhorizonton, egységes módszertant alkalmazva az eredmények összevetése biztosított.

Az adóáthárítás vizsgálatánál kizárólag a jövedéki adó áthárítását vettük figyelembe, a forgalmi adótól megtisztított adatsorokkal dolgoztunk. Mivel a jövedéki adó változtatása az Országgyűlés döntését követeli meg, így ezt a változót exogénnek tekintettük. Emiatt a modellben nem volt szükség kontrollváltozók szerepeltetésére, a kihagyott változók nem torzítják az eredményeket. Így a jövedéki adó nagyságán kívül más változót nem vontunk be a modellbe. Három késleltetést is szerepeltettünk a modellben, mivel nem biztos, hogy a jövedéki adó változása azonnal megjelenik a fogyasztói árakban. Feltételezésünk szerint tehát egy negyedéven túl nem történik adóáthárítás, ami összhangban van *Young–Bielińska-Kwapisz* [2002] azon megállapításával, hogy az adóváltozások teljes hatása legfeljebb egy negyedév alatt megjelenik az árakban.

Ally és szerzőtársai [2014] kutatásához hasonlóan külön vizsgáltuk az olcsóbb és drágább sörök esetén az adó áthárítását, különbséget téve világos (lager) és minőségi sörök között. Üzemanyagoknál a gázolaj piacát elemeztük. Ennek oka, hogy a benzin jövedéki adójának a szabályozása az évek során többször változott, és egyes időszakokban kedvezményes adókulcs vonatkozott az alacsony kéntartalmú vagy éppen a bioetanolt is tartalmazó benzinre, így a benzin átlagárának modellezésekor torzított lenne a becslés (véltetően alulbecsült lenne a paraméter). A Magyar Ásványolaj Szövetség adatai (<http://petroleum.hu/uzemanyag-forgalom>) alapján 2015-ben és 2016-ban a tagvállalatok összes üzemanyag-értékesítésének 60 százalékát a gázolaj tette ki, tehát ennek, az üzemanyagpiacon legnagyobb értékesítést elérő terméknek az adatait vizsgáltuk.

Az adóáthárítás mértékének becslése idősoros ökonometriai modellel történt 1998 januárja és 2016 augusztusa közötti havi adatokon. A 2016. augusztusi végpont választásának oka az volt, hogy 2016. szeptember 1-jétől a gázolaj és a benzin jövedéki adóját úgy változtatta az Országgyűlés, hogy azt függővé tette a kőolaj világpiacon áráról. Ettől fogva tehát a jövedéki adó nem tekinthető teljesen exogénnek, így ennek az időszaknak a figyelembevétele torzítaná az adóáthárítási paraméterek becslését.

Az adatok több forrásból származnak. A világos és minőségi sör, illetve a gázolaj havi fogyasztói átlagárát a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) bocsátotta rendelkezésre. A bruttó árakból a mindenkor forgalmi adó alapján számítottuk ki a nettó árakat. A sörre és az üzemanyagra vonatkozó jövedéki adó mértékét a mindenkor hatályos jövedéki törvényekből gyűjtöttük össze (1997. évi CIII. törvény és 2003. évi CXXVII. törvény, illetve módosításaik). Az infláció kiszűrése érdekében minden változót 1998. januári árszintre hoztunk a KSH által publikált fogyasztói árindex segítségével.

A modellezés első lépéseként a változók stacionaritását vizsgáltuk meg ADF-teszt és KPSS-teszt segítségével. Mind az áradatok, mind az adómértékek esetében egységgyök-folyamatot lehetett megfigyelni, így vettük az adatsorok első differenciáját, amelyek már mindkét teszt alapján stacionernek tekinthetők.

A már stacioner adatsorokra a következő modellt becsültük:

$$\Delta p_t = \alpha + \sum_{i=0}^3 \beta_i \Delta tax_{t-i} + \Delta u_t, \quad (1)$$

ahol p_t jelöli az adott termék nettó fogyasztói árát a t -edik hónapban, tax_i a jövedéki adó mértékét¹ szintén a t -edik hónapban, u_t pedig a hibatag. Az adóáthárítás mértékét a β_i paraméterek összege mutatja.

Mivel az adóváltozások exogénnek tekinthetők, így kontrollváltozók szerepeltetése nélkül is torzítatlanok a becslt paraméterek. Az egyéb tényezők (például költségváltozások) a hibatagban jelennek meg. A becslés eredményeit az 1. táblázat tartalmazza. A modellek hibatagjainál a homoszkedaszticitás teljesül, azonban szignifikáns első- vagy másodrendű autokorreláció fedezhető fel, ezért a hibatagokra AR(1), illetve AR(2) modellt illesztettünk. A becslések esetében így már teljesül a hibatagok autokorrelálatlansága is, tehát a standard hibák és tesztek érvényesek lesznek (a korrigált hibatagok lényegében fehér zajok már).

1. TÁBLÁZAT • Az adóáthárítás mértékének becslési eredményei

Megnevezés	Világos sör	Minőségi sör	Gázolaj
Konstans (trend az árban)	0,0082 (0,0517)	-0,0510 (0,0508)	0,0521 (0,2981)
Jövedéki adó változása az adott hónapban	1,4774*** (0,2064)	1,1874*** (0,2085)	0,9145*** (0,3036)
Jövedéki adó változása a megelőző hónapban	-0,1429 (0,2110)	0,5756*** (0,2113)	-0,3386 (0,3111)
Jövedéki adó változása két hónappal korábban	0,0938 (0,2050)	-0,0996 (0,2113)	0,1435 (0,3105)
Jövedéki adó változása három hónappal korábban	0,1676 (0,2054)	-0,0974 (0,2076)	0,0767 (0,3017)
Hibatag	AR(2)	AR(1)	AR(1)
Magyarázóerő (R^2)	0,2238	0,1954	0,1158

Megjegyzés: zárójelben a standard hibák.

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos, * 10 százalékos szinten szignifikáns.

Jól látható, hogy a világos sör és a gázolaj piacán azonnal megtörténik az adóáthárítás, míg a minőségi sörnél egy hónappal lassabban jelenik meg a teljes hatás. A nem szignifikáns késleltetések eliminálásával kapott eredményeket a 2. táblázat tartalmazza. Bár a konstans – a várakozásoknak megfelelően – egyik modellben sem volt szignifikáns, a bevett gyakorlatnak megfelelően szerepeltettük a modellben.

Az eredmények több érdekességre is felhívják a figyelmet. Elsőként, a sörök piacán a túlzott mértékű adóáthárítás szignifikánsnak bizonyult, hasonlóan a korábban bemutatott nemzetközi példákhoz. Ugyanakkor a gázolaj piacán egységnyi adóáthárítást mutat a modell, amely szintén összecseng a korábbi eredményekkel.

¹ A jövedéki adó mindig ugyanakkora termékegységre vonatkozik, mint a piaci ár (sörök esetében fél liter, gázolaj esetében egy liter).

2. TÁBLÁZAT • Az adóáthárítás mértékének becslési eredményei (csak szignifikáns paraméterek) és következtetések

Megnevezés	Világos sör	Minőségi sör	Gázolaj
Konstans (trend az árban)	0,0039 (0,0515)	-0,0490 (0,0502)	0,0630 (0,2856)
Jövedéki adó változása az adott hónapban	1,4911*** (0,2031)	1,1966*** (0,2056)	0,9822*** (0,2898)
Jövedéki adó változása a megelőző hónapban	-	0,5549*** (0,2052)	-
Hibatag	AR(2)	AR(1)	AR(1)
Magyarázóerő (R^2)	0,2213	0,1935	0,1113
Adóáthárítás mértéke (paraméterek összege)	1,4911	1,7515	0,9822
H_0 : egységnyi adóáthárítás	Elvetve**	Elvetve***	Elfogadva
Adóáthárítás értékelése	Szignifikáns túlzott mértékű adóáthárítás	Szignifikáns túlzott mértékű adóáthárítás	Egységnyi adóáthárítás

Megjegyzés: zárójelben a standard hibák.

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos, * 10 százalékos szinten szignifikáns.

Másrészt, a világos sör esetében az adó emelése azonnal megjelenik az árakban, míg a minőségi sörök esetében két hónapig tart a folyamat. Ez éppen ellentétes *Ally és szerzőtársai* [2014] eredményeivel. A minőségi sörök lassabb áremelkedése valószínűleg nem a fogyasztók árérzékenységevel függ össze, hanem a két kategória eltérő forgási sebességével. A világos sör a teljes sörforgalom 70-80 százalékát teszi ki a Magyar Sörgyártók Szövetsége adatai alapján (<http://www.sorszovetseg.hu/sajtoszoba>). A sörfogyasztás jelentős részét tehát az olcsóbb sörök adják, így ezek forgási sebessége is nagyobb az üzletekben, vendéglátóipari egységekben. A jövedéki adó emelése után tehát gyorsabban bekerülnek a boltokba az új, már magasabb jövedéki adót tartalmazó világos sörök, így az árakban is gyorsabban megjelenik a jövedéki adó emelésének hatása, mint a minőségi sörök esetében.

A SÖR- ÉS AZ ÜZEMANYAGPIACON TAPASZTALHATÓ ELTÉRÉSEK MAGYARÁZATAI

Az irodalomáttekintés, illetve a hazai empirikus elemzés alapján robusztus eredménynek tűnik, hogy míg a sör piacán túlzott mértékű az adóáthárítás, addig az üzemanyagoknál egységnyi adóáthárítás a jellemző. E két eredmény összehasonlítására azonban eddig még nem került sor. Ennek vizsgálata azért is kimondottan érdekes, mert betekintést enged abba, hogy milyen tényezők hatnak, illetve hathatnak az adók és támogatások fogyasztói árakba való beépülésére.

A továbbiakban három modellt mutatunk be, amelyek indokolhatják egyes piacokon az adó túlzott mértékű áthárítását, míg más piacokon az egységnyi adóáthárítást. A három modell eltérő előfeltevésekkel és logika szerint jut el hasonló eredmények-

re. Mindegyik modell más tényezők szerepét emeli ki, így egy részletes és összetett képet adnak arról, hogy mely tényezők befolyásolhatják az adóáthárítás mértékét, illetve az adók és támogatások fogyasztói árakban való megjelenését.

1. modell: a piaci struktúrák szerepe

Több korábbi empirikus kutatás is megfigyelte az adó túlzott mértékű áthárítását az alkoholos italok piacán (például *Young–Bielínska–Kwapisz* [2002], *Kenkel* [2005], *Russell–van Walbeek* [2016]), de más termékek és piacok esetében is előfordult ez a jelenség (például *Besley–Rosen* [1999], *Spoerer* [2008]). Magyarozatként a piac oligopolista struktúráját hozták fel a szerzők. A túlzott mértékű adóáthárítás elméleti modelljei mind oligopolpiaci helyzetek esetében mutatják be a túlzott áthárítás lehetőségét.

Állandó rugalmasságú keresleti görbe és lineáris költségfüggvény esetében *Seade* [1985] bemutatta, hogy oligopolpiacokon lehetséges a költségek túlzott mértékű áthárítása. Gondolatmenete könnyen adaptálható az adóváltozások vizsgálatára. Kiindulópontként az i -edik vállalat profitja

$$\pi_i = p(Q)q_i - c(q_i) - \tau q_i,$$

ahol $p(Q)$ az állandó rugalmasságú inverz keresleti görbe, $Q = \sum_{i=1}^n q_i$ a piaci termelés, n a vállalatok száma, $c(q_i)$ az i -edik vállalat költségfüggvénye, τ pedig a jövedéki adó mértéke termékegységenként. A profitfüggvény maximalizálása után azt kapjuk, hogy

$$p'(Q)\lambda_i q_i + p(Q) - c'(q_i) - \tau = 0, \quad (2)$$

ahol $\lambda_i = \partial Q / \partial q_i$ az i -edik vállalat marginális kibocsátásváltozásának hatása a teljes iparági kibocsátásra (lényegében a többi vállalat reakciója az i -edik vállalat kibocsátásnövekedésére). Szimmetrikus oligopólium esetében a vállalatok között nincs különbség, tehát az indexek elhagyhatók. Az adó megváltozásának hatását a vállalat (2) optimumfeladatának teljes differenciálásával lehet megkapni, azaz

$$p''(nq)n \frac{\partial q}{\partial \tau} \lambda q + p'(nq)\lambda \frac{\partial q}{\partial \tau} + p'(nq)n \frac{\partial q}{\partial \tau} - c''(q) \frac{\partial q}{\partial \tau} - 1 = 0,$$

amiből

$$\frac{\partial q}{\partial \tau} = \frac{1}{p''(nq)n\lambda q + (n + \lambda)p'(nq) - c''(q)}.$$

Ez alapján a piaci ár változása az adóváltozás hatására (a függvények argumentumait elhagyva)

$$\frac{\partial p(nq)}{\partial \tau} = p'(nq)n \frac{\partial q}{\partial \tau} = \frac{p'n}{p''n\lambda q + (n + \lambda)p' - c''}. \quad (3)$$

A (3) egyenlet mutatja az adóáthárítás mértékét. A $\partial p_i / \partial \tau$ kifejezést elnevezve H -nak, kisebb átalakítások után azt kapjuk, hogy

$$H^{-1} - 1 = \frac{\lambda}{n} + \lambda q \frac{p''}{p'} - \frac{c''}{p'n}. \quad (4)$$

Mivel túlzott mértékű adóáthárítás esetében $H > 1$, így $H^{-1} - 1 < 0$. Mivel lineáris költségfüggvények második deriváltja nulla, így ez csak akkor állhat fenn, ha $nq(p''/p') < -1$ (feltéve, hogy $\lambda > 0$, tehát a vállalatoknak van valamekkora piaci erejük). Lineáris keresleti függvények esetében ez nem teljesülhet, viszont állandó rugalmasságú keresleti görbe esetében, ha a kereslet árrugalmassága negatív (tehát közönséges jószágokról beszélünk), akkor a (4) feltétel mindig teljesül. Nem szimmetrikus oligopóliumok esetében a túlzott mértékű adóáthárítás feltétele nagyon hasonlóan alakul (feltételezve a lineáris költségfüggvényt),

$$H^{-1} - 1 = \frac{1 + Q \frac{p''}{p'}}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{\lambda_i}}$$

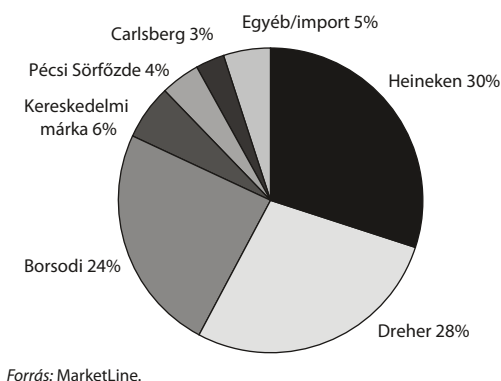
Seade [1985] elméleti eredményeiben mind a kereslet alakja, mind a lineáris költségfüggvény szerepet játszik. A lineáris költségfüggvények empirikus érvényessége vitatható, hiszen a termelés fixköltségei (például gyártelep) miatt az egységköltség inkább csökkenő, ahogy a kibocsátás nő. Ugyanakkor a jövedéki adó vizsgálatok a lineáris költségfüggvény logikus és elfogadható feltevés. *Hamilton* [1999] azonban általánosabb feltevések mellett nagyon hasonló eredményre jutott. *Anderson és szerzőtársai* [2001] differenciált termékes Bertrand-verseny esetében vizsgálta az adóáthárítást. Elemzése során a mennyiségi típusú adók esetében ugyanarra a következtetésre jut, mint *Seade* [1985].

Az elméleti eredmények alapján tehát az látható, hogy három tényező befolyásolja az adók és támogatások fogyasztói árakban való megjelenését:

1. a kereslet alakja (ideértve az árrugalmasságát is),
2. a költségfüggvény alakja, szerkezete és
3. a vállalatok reakciói a többi vállalat kibocsátásnövelésére (ez lényegében a piaci verseny típusát, erősségét jelenti).

A söripar világszintű jellegzetessége, hogy kevés szereplős oligopóliumként működik, mindössze néhány nagy szereplő fedi le a piac döntő többségét. Magyarországon a Dreher (Asahi), a Heineken és a Borsodi (Molson Coors) a söripiac meghatározó szereplői. 2008-ban a három vállalat árbevétel alapján számolt piaci részesedése (CR3) 93 százalék volt. Ha márkánként vizsgáljuk a piaci részesedéseket, akkor valamivel kisebb számokat kapunk (1. ábra).

A három szereplő gyártói márkás termékei a piaci értékesítés körülbelül 80 százalékát adják. A kereskedői márkás termékek ugyanakkor a piac körülbelül 6 százalékát teszik ki. E termékeket pedig sok esetben szintén a három nagy sörgyár egyike állítja elő. Emellett a Pécsi Sörfőzde és néhány importmárka van még jelen a piacon, de szerepük valójában elhanyagolható. A három nagyvállalat márkaalapú piaci részesedése elég hasonló, 24 százalék és 30 százalék közötti, tehát nagyjából szimmetrikus oligopóliumról beszélhetünk. Ezt erősíti meg, hogy az iparág – a GVH



1. ÁBRA • Piaci részesedések a magyar sörpiacon, 2015
(márkanevek alapján)

versenystatisztikai adatbázisából vett – nettó árbevétel alapján számolt Herfindahl–Hirschmann-indexe (HHI)² 2008-ban 3008 volt, ami szintén arra utal, hogy a három vezető vállalat piaci részesedése nem esik távol egymástól.

A nagyjából szimmetrikus oligopólium ugyanakkor nem feltétlenül jelenti azt, hogy a vállalatoknak piaci erejük van. Bertrand-verseny esetében a piaci árnak a határköltséggel kell megegyeznie még ilyen esetekben is. Ugyanakkor korábbi elemzések azt mutatják, hogy a hasonló piacszerkezetű amerikai (*Rojas* [2008]) és angliai (*Slade* [2004]) sörpiacon a vállalatoknak van valamekkora piaci ereje. Ez alapján elképzelhető, hogy a piaci erő jelenléte (lényegében $\lambda > 0$) okozza a túlzott mértékű adóáthárítást.

Az üzemanyagok piaca valamivel kevésbé koncentrált. 2008-ban kilenc nagy szereplő volt jelen a hazai piacon (3. táblázat), emellett az értékesítés 30 százalékát független (fehér) töltőállomások adták. Egy többszereplős, nem szimmetrikus, a sörpiaconál kevésbé koncentrált piacról beszélhetünk tehát az üzemanyagok esetében.

Mindebből nem következik, hogy az üzemanyagok piacának másképpen kellene viselkednie az adóáthárítás tekintetében, mint a sörpiacnak. Nemzetközi elemzések az üzemanyagok piacán is kimutatták a piaci erő jelenlétét (például *Coloma* [1999], *Deltas* [2008], *Pennerstorfer–Weiss* [2013]), ugyanakkor *Farkas és szerzőtársai* [2009] magyarországi adatok alapján nem talált közgazdaságilag szignifikáns kapcsolatot a lokális koncentráció és az üzemanyagárak között.

Az a tény, hogy az empirikus elemzés a gázolaj piacon teljes adóáthárítást mutat, arra utal, hogy vagy a költségfüggvény nem lineáris, vagy a kereslet nem elégíti ki a *Seade* [1985] által megfogalmazott feltételeket, vagy a vállalatoknak nincs semmilyen piaci erejük sem (tehát $\lambda = 0$), vagy ezek valamilyen módon vett kombinációja teljesül.

² Herfindahl–Hirschmann-index (HHI): a piaci részesedések százalékos formában vett értékeinek négyzetösszege. Értéke 0 és 10 000 között lehet.

3. TÁBLÁZAT • A töltőállomások számának és az értékesített üzemanyag mennyiségének megoszlása Magyarországon, 2008 (százalék)

Hálózat	Töltőállomások száma	Értékesített mennyiség
MOL	26,4	20-30
Shell	14,5	10-20
OMV	12,9	10-15
Agip	10,7	5-10
Lukoil	5,6	5-10
Tesco	3,8	<5
Oil	1,0	<5
Metro	0,8	<5
Auchan	0,5	<5
Egyéb (fehér töltőállomások)	23,8	Körülbelül 30

Forrás: GVHVJ-17/2009/34. számú határozat indoklása.

Ugyanakkor több kritika is megfogalmazható a modellel kapcsolatban. A legfontosabb talán az, hogy nem veszi figyelembe a különböző termékek eltérő ellátási láncát. Míg a sörgyártók nem közvetlenül a fogyasztóknak értékesítenek, hanem más szereplőkön (üzletláncokon, vendéglátóipari egységeken) keresztül érik el a fogyasztókat, addig az üzemanyag-előállítók saját töltőállomás-hálózaton keresztül bonyolítják kiskereskedelmi forgalmukat.

2. modell: az ellátási lánc vertikális integráltságának szerepe

A sör- és az üzemanyagpiac közötti lényeges különbség, hogy a termék milyen közvetítőkön keresztül jut el a végső felhasználóhoz. A sörpiacon a két legjellemzőbb közvetítő a vendéglátóipari egység és a kiskereskedelmi üzlet (vagy üzletlánc). Mindkettő önálló jogi szereplő saját üzletpolitikával. Ez magában foglalja, hogy mind az értékesített termékek köréről, mind azok áráról, illetve az üzletek számáról, azok belső kialakításáról maguk döntenek. A gyártók természetesen megpróbálják befolyásolni a kereskedőket a számukra kedvezőbb kimenetek érdekében. A kategóriamenedzsment mára már Magyarországon is elterjedt, ugyanakkor ennek versenyjogi szabályozása nem engedi meg a gyártók kereskedői döntésekbe való beleszólását, mindössze tanácsadásról lehet szó (*Szatmáry* [2012]).

Ezzel szemben az üzemanyagokat az egyes gyártókhoz tartozó, kizárólag az ő termékeiket az általuk megszabott áron értékesítő töltőállomások juttatják el a fogyasztókhoz.³ Ebben a kapcsolatban egyértelműen az üzemanyag-előállító a stra-

³ Lásd például a Mol tájékoztatóját: https://mol.hu/images/pdf/Karrier/toltoallosmas_uzemeltetes/tajekoztato_partner_.pdf.

tégiai döntéshozó, a töltőállomást üzemeltető vállalkozás az operatív működést és annak folyamatosságát garantálja. Tehát az üzemanyagok piacán nem áll olyan távol a valóságtól az előző modell azon feltételezése, hogy a gyártók közvetlenül a fogyasztóknak értékesítik termékeiket. Ugyanakkor a sörök piacán ez nem állja meg a helyét.

A sör ellátási láncának tagoltsága szintén szerepet játszhat a túlzott mértékű adóáthárításban. Amennyiben két nem tökéletesen versenyző piac vertikális kapcsolatban áll egymással, felléphet a kettős marginalizáció jelensége. Ennek lényege, hogy a gyártók emelkedő költségeik vagy adófizetési kötelezettségük miatt megemelik átadási áraikat. A megemelt átadási ár azonban árrést is tartalmaz (mivel nem versenyzői a piac), amelyet a kereskedők inputköltségként érzékelnek. A kereskedők az új költségszinten optimalizálják fogyasztói áraikat, és a gyártók árrésére még egy árrést tesznek. A túlzott mértékű adóáthárítást az árrés költségként való érzékelése, lényegében két árrés egymásra épülése okozza.

West [2000] a kettős marginalizáció jelenségét vizsgálta az albertai likőr kiskereskedelem liberalizálása után. A korábban állami monopóliumként működő kiskereskedelmi piacot 1993-ban kezdte liberalizálni a kanadai kormányzat. A nagykereskedelemben továbbra is fennmaradt az állami monopólium, míg a kiskereskedelmi piacon monopolisztikus verseny alakult ki. A kialakuló új piaci struktúrában a termékek reálárai átlagosan 4,19 százalékkal nőttek 1993 októbere és 1996 januárja között. *West* [2000] eredményei alapján e mögött az új piaci struktúra okozta kettős marginalizáció állt.

Park-Lee [2002] a dél-koreai mobil- és vezetékes telefonhálózat közötti hívások kimagasló árának okait vizsgálta. A vezetékes telefonhálózat esetében a piacot egyetlen nagyvállalat uralta, míg a mobilkommunikáció területén öt cég versenyzett. A magas árak okaiként a szerzők a kettős marginalizációt azonosították.

Kettős marginalizáció tehát akkor alakulhat ki, ha mind a két piaci szereplő valamilyen mértékű piaci erővel rendelkezik. A sörgyártás piaci viszonyait az előző fejezetben már bemutattuk, azokkal a nemzetközi elemzésekkel együtt, amelyek valamekkora piaci erőt mutattak a sörgyártók esetében.

Az élelmiszer-kiskereskedelem esetében a monopolisztikus verseny modellje írja le jól a piacot. Az egyes boltok (vagy inkább üzletláncok) különböznek termékkínálatuk, szolgáltatási színvonaluk, belső és külső megjelenésük, földrajzi elhelyezkedésük alapján. Ezek miatt minden bolt/üzletlánc eltérő, tehát nem tökéletes helyettesítői egymásnak. A monopolisztikus verseny modellje éppen ezt a piaci szerkezetet írja le. *Dutkowsky-Sullivan* [2014] állandó rugalmasságú keresleti függvény feltételezése mellett bemutatta, hogy a monopolisztikus verseny okozhat túlzott mértékű adóáthárítást. Az adóáthárítás nagysága ismét a kereslet rugalmasságától függ,

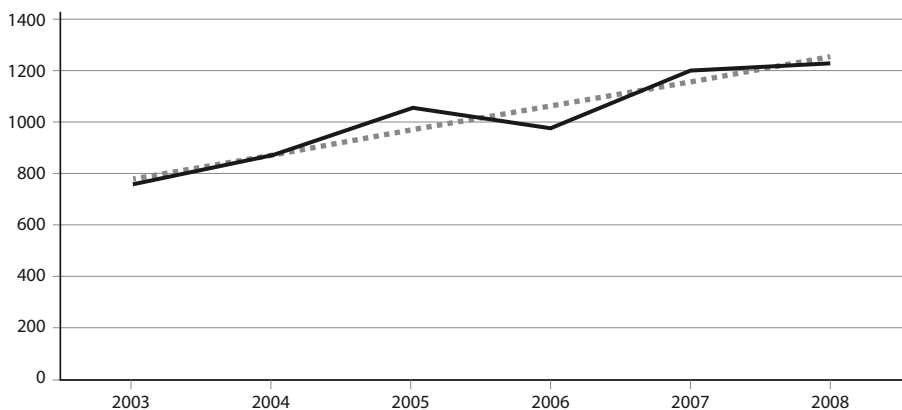
$$H = \frac{\varepsilon}{\varepsilon + 1},$$

ahol ε a kereslet árrugalmassága, amely közönséges jószágok esetében negatív. Amennyiben rugalmas a termék iránti kereslet (azaz $\varepsilon < -1$), akkor $H > 1$, azaz túlzott mértékű adóáthárítás figyelhető meg a piacon.

A sör ár rugalmassága ugyanakkor nagyon alacsony az empirikus elemzések alapján (például *French és szerzőtársai* [2006], *Gallet* [2007], *Bielinska-Kwapisz–Mielecka-Kubien* [2011]), de fontos kiemelni, hogy e tanulmányok a sör iránti aggregált kereslet ár rugalmasságát mérték. Az egyes üzletláncok által érzékelt ár rugalmasság ennél jóval nagyobb (abszolút értékben), hiszen ha csak az egyik üzlet emeli meg a termék árát, a vevők át tudnak pártolni más üzletekbe, ahol továbbra is olcsóbb a sör. A különböző értékesítési helyeken árult sörök árai között tehát magas lehet a keresztár rugalmasság. Emiatt az árat emelő bolt értékesítési volumene jobban visszaesik, mintha a piacon minden üzletlánc végrehajtotta volna az áremelést. Az egyes üzletek által érzékelt ár rugalmasság tehát eltér a teljes piacra számolt ár rugalmasságtól, emiatt pedig elfogadható feltevés még a sör piacán is, hogy az érzékelt ár rugalmasság magas.

A magyar élelmiszer-kiskereskedelemben az 1990-es évek közepétől növekedni kezdett a koncentráció, főként a nemzetközi kiskereskedelmi láncok megjelenésével és terjeszkedésével. *Juhász és szerzőtársai* [2005] bemutatta, hogy 1999 és 2003 között a nagyvállalatok árbevételi súlya 24 százalékról 37 százalékra emelkedett, miközben a mikrovállalatok súlya 40 százalékról 32 százalékra csökkent. A legjobban koncentrált ágazat az általános profilú élelmiszer-kiskereskedelem, amely a diszkontokat, szuper- és hipermarketeket foglalja magában. Ezen a területen 2003 után tovább nőtt a koncentráció (2. ábra). Ez az értékesítési csatorna a MarketLine adatai alapján stabilan a sörértékesítés körülbelül 40 százalékát adja.

Juhász és szerzőtársai [2005] irodalom-összefoglalója alapján egyértelmű, hogy a koncentráció és az árszínvonal között pozitív kapcsolat fedezhető fel a kiskereskedelemben. Minél koncentráltabb a piac, *ceteris paribus* annál magasabbak a fogyasztói árak. A nemzetközi tanulmányok lényegében mindegyike erre a következtetésre jutott.



Forrás: GVH Versenystatistika adatbázis.

2. ÁBRA • A HHI értékesítés alapján számolt értéke az élelmiszer-jellegű vegyes kiskereskedelemben

A koncentráció mellett a szabályozás is hat a kiskereskedők közötti versenyre, ezen keresztül pedig az árak alakulására. *Bakucs és szerzőtársai* [2014] szerint minél szigorúbban szabályozzák a kiskereskedők nyitva tartását, illetve árszabását, annál inkább aszimmetrikus a gyártói átadási és a fogyasztói árak közötti kapcsolat. Az OECD piaci szabályozási indikátorai alapján a hazai kiskereskedelmi szabályozási környezet az EU-átlaghoz hasonló, amely tovább erősíti azt a feltevést, hogy a kiskereskedők valóban monopolisztikus versenyt folytatnak, tehát szerepük van abban, hogy a sörpiacon túlzott mértékű az adóáthárítás.

Az a tény tehát, hogy a sörgyártók a kiskereskedelmi (és a vendéglátóipari) szektoron keresztül értékesítik termékeiket a fogyasztóknak – és egyik szektor sem tökéletesen versenyzői –, okozhatja a megfigyelt túlzott mértékű adóáthárítást. Ugyanakkor pusztán a fogyasztói árakban megfigyelt túlzott mértékű adóáthárítás alapján nem lehet megállapítani, hogy ezt az oligopolstruktúrában működő gyártók okozzák vagy a monopolisztikusan versenyző kiskereskedők, vagy ketten együtt. *Györe és szerzőtársai* [2009] becslései alapján a hazai nagyobb kiskereskedők értékesítés előtti és utáni árrést (*front margin*, *back margin*) is alkalmaztak (tehát közvetlen árrést, illetve különféle visszatérítéseket), amelyek értéke egyenként a termék alapárának 15 százaléka és 25 százaléka között ingadozott. A kisebb boltok esetében sokkal egyszerűbben történik az árazás, a beszerzett áru értékének 1,6–1,8-szorosa lesz a fogyasztói ár. Ennek alapján akár pusztán a kiskereskedelmi szektor haszonkulcsos árképzése is okozhatja az adó empirikusan megfigyelt túlzott mértékű áthárítását. Tehát még az is elképzelhető, hogy a túlzott mértékű áthárítás oka kizárólag a kiskereskedőknél keresendő, a sörgyártók pedig Bertrand-versenyt (árversenyt) játszanak: határkölségen értékesítik termékeiket.

Az üzemanyagok piaca ugyanakkor érdekes kérdéseket vet fel. A töltőállomások ugyanúgy helyhez kötöttek, ráadásul kismértékben eltérő termékeket is árulnak, tehát a monopolisztikus verseny feltevése itt is megállja a helyét. Attól függetlenül tehát, hogy a töltőállomások működését és árazását az üzemanyag-előállító cégek szorosan felügyelik, lehet még monopolisztikus verseny, és ezáltal pedig az adóáthárítás is lehet túlzott mértékű (*Dutkowsky–Sullivan* [2014]). *Farkas és szerzőtársai* [2009] éppen azt vizsgálta, hogy a koncentráció és az árak között milyen kapcsolat figyelhető meg a kiskereskedelmi üzemanyagpiacon. Eredményeik alapján a kiskereskedelmi árakra szignifikánsan, de mindössze gyengén hat a koncentráció. Egy újabb versenytárs megjelenése várhatóan csupán kevesebb mint 1 százalékkal csökkenti a fogyasztói árakat.

Az üzemanyagárak időbeli változását viszont a nagykereskedelmi árak változásai mozgatják Magyarországon. A nagykereskedelmi és a kiskereskedelmi árak közötti ártranszmisszió még lokális szinten is szimmetrikus, és nem függ össze a koncentráció mértékével (*Farkas és szerzőtársai* [2009]). A kőolaj és a benzin/gázolaj közötti ártranszmisszió szimmetrikussága országonként eltérő. Szimmetrikus ártranszmissziót talált például *da Silva és szerzőtársai* [2014] Brazíliában, *Silva és szerzőtársai* [2013] Portugáliában, *Gautier–Le Saout* [2015] Franciaország-

ban, míg aszimmetrikus ártranszmissziót identifikált *Rahman* [2016] az Egyesült Államok piacán. Ez alapján feltételezhető, hogy az üzemanyagpiac sajátosságai országonként eltérők.

A magyarországi eredmények tehát azt mutatják, hogy az üzemanyagárak alakulása nem vagy csak marginális mértékben függ össze a koncentrációval. Ez több ok miatt is lehetséges. Egyrészt, *Farkas és szerzőtársai* [2009] is bemutatta, hogy az egyes hálózatokhoz tartozó kutak árai eltérnek, viszont ez időben többé-kevésbé állandó. Ez azt jelenti, hogy vannak következetesen olcsóbb és drágább kutak, azonban ez nem a koncentrációval függ össze, hanem más tényezőkkel magyarázható (például ilyen lehet a termékminőség vagy a kiszolgálási színvonal). Ugyanakkor a világpiaci árak vagy a jövedéki adó változásakor az eltérések megmaradnak, és e változások közel azonos értékben épülnek be az árakba. Annak okát, hogy monopolisztikus verseny esetében más-más kimenet valósul meg a különböző iparágakban, abban kell keresni, hogy mások ezen iparágak keresleti viszonyai. Ez valamelyest visszavezet az első modellhez, ahol szintén az volt az egyik megállapítás, hogy a kereslet eltérései is okozhatják az eltérő adóáthárítási mértékeket.

Mind az oligopólium, mind a monopolisztikus verseny esetében fontos, hogy milyen feltevést teszünk a keresleti görbe alakjáról. Ennek eltérései itt is magyarázatot adhatnak arra, hogy sör esetében van szignifikáns túlzott mértékű adóáthárítás, míg üzemanyagok esetében nincs. Állandó (vagy legalább a vizsgált ártartományban állandó) rugalmasságú keresleti görbe esetében optimális a haszonkulcsos árképzés, amely előidézhethet túlzott mértékű adóáthárítást. Ugyanakkor például lineáris keresleti függvények esetében ritkán optimális túlzott mértékben áthárítani az adót.

A második modell segítségével rávilágíthatunk az adóáthárításban megfigyelt különbségek további okaira, mégpedig az egyes iparágak vertikális integráltságára. Mivel általában kevés a tökéletes verseny feltevéseinek megfelelően működő iparág, sok esetben fontos azt megvizsgálni, hogy az egyes szereplők hogyan képzik áraikat. Az egymásra épülő, nem teljesen versenyző iparágak adott esetben felnagyíthatják az adók vagy támogatások hatásait, míg más esetekben akár el is nyelhetik azokat. Egy-egy adó vagy támogatás fogyasztói árakra való hatásának elemzésekor tehát nemcsak az adó vagy támogatás által érintett piac, hanem a teljes (főként *downstream*) ellátási lánc versenyhelyzetét is figyelembe kell venni.

Ez a modell már jobban tükrözi a piac valódi felépítését, azonban továbbra is adódnak kérdések. Az eddig bemutatott két modell kizárólag a piac kínálati oldalával foglalkozott, a keresleti oldallal egyáltalán nem. Ugyanakkor mindkét modell esetében az eltérések egyik oka az lehet, hogy a sör és az üzemanyag iránti kereslet görbéje eltérő, és ez indokolja a vállalatok eltérő viselkedését. A következő modellben a piac keresleti oldalát állítjuk középpontba.

3. modell: a fogyasztók árérzékelésének és keresletének szerepe

Az előző két modellben a fogyasztók kereslete adott és rögzített volt, érdemben nem is foglalkoztunk vele. A modellek egyik fontos feltevése ugyanakkor a keresleti görbe alakjára vonatkozott. Állandó rugalmasságú vagy legalább kétszer folytonosan deriválható függvénynek kellett lennie, ahol a második deriválnak ki kellett elégítenie néhány tulajdonságot.

A fogyasztók keresleti görbével való leírása és lényegében ezek szerinti mechanikus döntéshozókká alakítása ugyanakkor szintén kérdéseket vet fel. A viselkedési közgazdaságtan több irányból is kiegészítette ezt az elméletet, amelyek közül kettő kapcsolódik az adóáthárítás témaköréhez:

1. a fogyasztók szeretik, ha tisztességes módon járnak el velük szemben;
2. a fogyasztók veszteségfüggvénye konkáv alakú, tehát a sok kis veszteséget rosszabbul élik meg, mint az egy nagyobbat.

Kahneman és szerzőtársai [1986] abból a megfigyelésből indult ki, hogy bizonyos termékek esetében hosszú sorok és várólisták alakulnak ki (például bizonyos autómodellekre esetenként éveket kell várni),⁴ a vállalatok mégsem emelnek árat, pedig megtehetnék. Ennek oka szerintük az, hogy az áremelést ellenséges lépésként értékelnek a fogyasztók, és hosszú távon elpártolnának a vállalattól. Rövid távon tehát előnyre tehetne szert a cég, de ezzel hosszú távú kilátásait ásná alá.

Kahneman és szerzőtársai [1986] két megkérdezéssel (*survey*) kutatást végzett háztartásokban, amelynek eredményei alapján megfogalmazta a „kettős jogosultság” (*dual entitlement*) elvét. Eszerint a szerződő feleknek (fogyasztóknak, dolgozóknak) joguk van a referenciatranzakcióban⁵ meglévő feltételekhez (árakhoz, bérekhez), egyben a vállalatnak is joga van a referenciaprofitához. Ez azt jelenti, hogy a vállalat nem jogosult profitját a többi fél kárára növelni, azonban, ha a cég profitját valami fenyegeti (például az alapanyag árának emelkedése), akkor jogosult megemlíni a fogyasztói értékesítési árat, hiszen így áll vissza a referenciaprofit szintjére.

Urbany és szerzőtársai [1989] a kettős jogosultság elméletét vizsgálta pénzfelvételi automata (ATM) használati díjának emelésekor (laboratóriumi kísérletek keretében). A kutatás eredményei szerint, ha a megnövelt díjnak van költségoldali indoklása, és ezt tudják is a fogyasztók, akkor szignifikánsan többen érzik jogosnak az emelést. Ugyanakkor ez nem változtat érdemben azon, hogy váltanának-e egy olcsóbb bankra. Ezzel szemben *Malc és szerzőtársai* [2016] szerint a tisztességes ár és a vásárlási hajlandóság, illetve a jövőbeli vásárlási hajlandóság pozitívan függ

⁴ Lásd például a CarsGuide honlapján: <https://www.carsguide.com.au/car-advice/beware-of-the-waiting-lists-facing-many-popular-new-cars-45477>.

⁵ Ilyen lehet például a mindenkorpi piaci ár vagy bér, a felek múltbeli tranzakciói vagy közel hasonló konkurens árak/bérei.

össze, míg a tisztességes ár és a közvetlen versenytárs termékére való váltás, illetve az eladó negatív színben való feltüntetése (*negative word of mouth*) negatívan korrelálnak. Ezek alapján az, hogy egy árat vagy áremelést jogosnak érznek-e a fogyasztók, lecsapódhat vásárlási döntéseikben.

Az elméletnek több közgazdaságilag érdekes következménye van, azonban a jelen esetben a fókusz a költségek igazolhatóságán van. A kettős jogosultság elmélete alapján a fogyasztók akkor tartják igazságosnak a sör vagy az üzemanyag árának emelését, ha azt valamilyen külső tényező, például adó- vagy alapanyagár-emelkedés indokolja. Üzemanyagok esetében ez nem nehéz, hiszen a kőolaj világgpiaci ára éppen ilyen tényező, amelyet ráadásul a fogyasztók akár még ellenőrizni is tudnak. Nem véletlen tehát, hogy amikor a Mol bejelenti az üzemanyag árának változását, akkor azt mindig megindokolja, és az indoklás az esetek döntő többségében a világgpiaci árfolyamatokra mutat.

Sör esetében viszont nem igazán van ilyen külső tényező a jövedéki adón kívül. A sör legfontosabb alapanyagai, a komló, a maláta és a víz piaci ára nehezen nyomon követhető, általában nem egységes, az egyedi megállapodások szerepe jelentős. Éppen ezért kevésbé védhető, ha a gyártók erre fogják az áremelést. A jövedéki adó emelkedése viszont jól nyomon követhető és egyértelmű, ami tehát felhatalmazza a cégeket az áremelésre. A vállalatok ilyenkor viszont a jövedéki adó mértékénél jobban emelik meg árait, így építve be az árakba az elmúlt időszakok költségemelkedését, amit nem tudtak korábban elismertetni a piaccal.

Mivel a sör értékesítését nem közvetlenül a gyártók végzik, a költségemelkedést nem (csak) a fogyasztókkal, hanem a kiskereskedőkkel és a vendéglátóipari egységekkel (is) el kell elismertetniük. Ráadásul az előre megkötött szerződéseket sem lehet minden hónapban újratárgyalni. A jövedéki adó előre bejelentett emelése (amely gyakran esik január 1-jére) jó alapot ad az új ártárgyalásoknak. Ekkor pedig a korábban felgyülemlett költségemelkedés egy részét (vagy egészét) is be lehet építeni az új árakba.

Ez a logika azért is kedvező, mert a fogyasztó is jobban jár, mintha folyamatosan emelkedne a sör ára. A kilátáselmélet (*Kahneman–Tversky* [1979]) értelmében ugyanis a folyamatos kis összegű áremelkedések nagyobb hasznosságvesztést okoznak a fogyasztónak, mint az egyszeri, nagyobb összegű áremelés (veszteség).

Amennyiben a fenti gondolatmenet helyes, az két empirikusan is igazolható hipotézist implikál.

1. A sörök esetében a jelentősebb árváltozások mindig a jövedéki adó emelésekor történnek, egyébként alig van ármozgás (az ideiglenes akciókat leszámítva). Ezzel szemben más termékcsoportoknál (ahol nincs jövedéki adó), az árváltozások tetszőleges időpontokban történnek, nincs közük a jövedéki adó változásához.
2. Az üzemanyagok ára a kőolaj világgpiaci árával mozog együtt, az határozza meg. Ezzel szemben a sör ára nem mozog együtt fő alapanyagainak (például az árpának) az árával.

A fogyasztói árak változásának elemzése ♦ Az első hipotézis vizsgálatához megvizsgáltuk a sör és három kontrolltermék (szárazkolbász, 100 százalékos dobozos narancslé és fogkrém) esetében a havi (nominális) nettó átlagárak változását 1998 januárja és 2016 augusztusa között (összesen 223 hónapban). Az adatokat a KSH bocsátotta rendelkezésre. A kontrolltermékek kiválasztásánál fontos szempont volt, hogy kellően különböző fogyasztói igényeket kielégítő termékek legyenek, illetve, hogy általánosan használt és drágább luxustermékek is helyet kapjanak közöttük. Így esett a választásunk a szóban forgó három termékre.

Az árváltozások adatsorát két részre bontottuk, különválogattuk azokat a hónapokat, amikor a hónap 1-jétől változott (növekedett) a jövedéki adó (11 hónap), és azokat, ahol változatlan maradt (212 hónap). Ezután kiszámítottuk az átlagos havi (nominális) árváltozás mértékét mindkét csoportban, és meghatároztuk az átlag standard hibáját is. Ezek segítségével teszteltük azt a nullhipotézist, hogy az átlagos árváltozás nulla. Az eredményeket a 4. táblázat tartalmazza.

4. TÁBLÁZAT • A havi átlagos nominális nettó árváltozások alakulása, 1998. január–2016. augusztus (forint)

Megnevezés	Világos sör	Minőségi sör	Szárazkolbász	100 százalékos narancslé	Fogkrém
Átlagos havi nettó árváltozás a teljes időszorban	0,41*** (0,13)	0,42*** (0,14)	6,10** (2,65)	0,86*** (0,32)	0,66** (0,25)
Átlagos havi nettó árváltozás azokban a hónapokban, amikor a jövedéki adó nem változott	0,16 (0,11)	0,21* (0,12)	5,60** (2,69)	0,82** (0,33)	0,68*** (0,26)
Átlagos havi nettó árváltozás azokban a hónapokban, amikor a jövedéki adó emelkedett	5,23*** (0,82)	4,49*** (0,77)	15,77 (14,52)	1,56 (1,26)	0,20 (1,19)

Megjegyzés: zárójelben a standard hibák.

***1 százalékos, **5 százalékos, *10 százalékos szinten szignifikáns.

Jól látható az eredmények alapján, hogy mindkét sör esetében szignifikánsan pozitív a havi nettó árváltozások átlaga, azonban ezt szinte kizárólag az a néhány (összesen 11 hónap) árváltozása okozta, amelyekben a jövedéki adó is emelkedett. Amikor a jövedéki adó nem változott,⁶ akkor az árak sem változtak szignifikánsan. Minőségi sör esetében a p -érték 0,099 (tehát 10 százalékon még éppen szignifikáns), azonban ezt a fogyasztói árakban lassabban megjelenő adóáthárítás okozza (2. táblázat). Ha kivesszük azokat a hónapokat, amikor nőtt a jövedéki adó, és az utána következőket is, akkor az átlagos havi árnövekedés már egyáltalán nem lesz szignifikánsan eltérő nullától (p -érték 0,319). A nem szignifikáns árváltozás oka ráadásul az, hogy mind az átlag, mind a szórás alacsony, tehát valóban kismértékű árváltozások történtek csak, amelyek vélhetően ideiglenes árkedvezmények (akciók) eredményei.

⁶ A jövedéki adó nominális értéke egyszer sem csökkent a vizsgált időszakban.

Ezzel szemben a szárazkolbász, a 100 százalékos narancslé és a fogkrém esetében éppen ellentétes hatások mutathatók ki. Az átlagos árváltozás szignifikánsan pozitív volt, és ez lényegében változatlan maradt, ha kiszedtük azt a 11 hónapot, amikor növekedett a jövedéki adó. E 11 hónap árváltozása pedig nem szignifikáns.

Az adatok tehát alátámasztják a hipotézist, a jövedéki adóval terhelt sör esetében lényegében minden árváltozás a jövedéki adó emelésekor valósult meg, míg más termékek esetében időben elszórtan (vagy legalábbis máskor).

A fogyasztói árak együttmozgása az alapanyagárrakkal • A második hipotézis vizsgálatához a nettó fogyasztói árak változását az adóváltozással magyarázó regresszióba (2. táblázat) beépítettük az alapanyagárak változását is. Gázolaj esetében a kőolaj világpiaci árát, míg a világos és a minőségi sör esetében az árpa hazai felvásárlási átlagárát vettük figyelembe. A kőolaj világpiaci árát (dollárban) és a havi átlagos dollár/forint árfolyamot az OECD iLibrary adatbázisából töltöttük le. A kőolaj forintra átszámolt világpiaci árát szintén a hazai fogyasztói árindexszel defláltuk. Az elemzéshez használt minden adatsor egységgyököt tartalmazott, tehát az első differencia képzése indokolt volt.

A kapott eredményeket az 5. táblázat tartalmazza. A jövedéki adó esetében csak a már korábban is szignifikáns késleltetéseket építettük be. Az alapanyagár esetében négy hónapos késleltetéssel indítottunk, de mivel egynél több időszakos késleltetés egyik modellben sem volt szignifikáns, így azokat nem közöljük.

Az 5. táblázat eredményeit összevetve a 2. táblázat eredményeivel, az látható, hogy az adóáthárítás paramétere egyik modellben sem változott szignifikánsan. A gázolaj esetében nagyobb mértékű az elmozdulás, azonban a két paraméter nem tér el egymástól szignifikánsan (utóbbi regresszióban az egységnyi adóáthárítás tesztjének p -értéke 0,2127).

5. TÁBLÁZAT • A nettó fogyasztói árak, az alapanyagárak és a jövedéki adó kapcsolata (regressziós becslés eredményei)

Megnevezés	Világos sör	Minőségi sör	Gázolaj
Konstans (trend az árban)	0,0041 (0,0520)	-0,0489 (0,0502)	0,0240 (0,1053)
Jövedéki adó változása az adott hónapban	1,4903*** (0,2046)	1,1933*** (0,2065)	1,2197*** (0,1763)
Jövedéki adó változása a megelőző hónapban	-	0,5501*** (0,2067)	-
Alapanyag árának változása az adott hónapban	-0,0057 (0,0124)	0,0050 (0,0125)	0,4530*** (0,0416)
Alapanyag árának változása a megelőző hónapban	-0,0033 (0,0125)	-0,0047 (0,0125)	0,5910*** (0,0411)
Hibatag	AR(2)	AR(1)	AR(1)
Magyarázóerő (R^2)	0,2208	0,1951	0,6819

Megjegyzés: zárójelben a standard hibák.

*** 1 százalékos, ** 5 százalékos, * 10 százalékos szinten szignifikáns.

Az alapanyagárak esetében az látható, hogy a söröknél egyáltalán nem szignifikáns az árpa felvásárlási árának változója, a becsült paraméter értéke nagyon alacsony, és sok esetben ellentétes előjelű azzal, mint amire számítani lehetne. Ezzel szemben a gázolaj esetében a világpiaci árak két hónap alatt teljesen megjelennek a fogyasztói árakban, a két paraméter összege szignifikánsan nem tér el 1-től (p -érték 0,3329). A magyarázóerő (R^2) alapján a világos sör árváltozásainak 22 százalékát, a minőségi sör árváltozásainak 20 százalékát, míg a gázolaj árváltozásainak 68 százalékát tudtuk megmagyarázni a modellekkel.

A gázolaj esetében tehát a jövedéki adó és a kőolaj világpiaci ára elég jó magyarázatot ad az átlagár alakulására. A sör esetében azonban más tényezők is szerepet kapnak. Felvethető, hogy az árpa ára azért nem lett szignifikáns, mert nem az a legfontosabb alapanyaga a sörnek. Viszont ezzel felvetődik az a kérdés, hogy akkor melyek azok a tényezők, amelyek valóban hatnak a sörrelőállítás költségeire. Mivel itt nincs egy olyan jól körül határolható tényező, mint az üzemanyagoknál a kőolaj világpiaci ára, így ezt a fogyasztóknak (és a kiskereskedőknek) is nehezebb hitelesen bemutatni. Ez szintén azt igazolja, hogy érdemesebb a jövedéki adó emelésére várni, és akkor növelni az árakat. A fogyasztói árak időközbeni változásai pedig inkább a temporális akciókkal, kedvezményekkel köthetők össze, mintsem az árak tartós változásával. Ezt igazolják a 4. táblázat adatai is.

A harmadik modell tehát arra világít rá, hogy egy adó vagy támogatás fogyasztói árakban való megjelenése a fogyasztók várakozásaitól is függ. A kettős jogosultság elmélete alapján egy támogatás (vagy adócsökkentés) akár jelentősen kisebb mértékben jelenhet csak meg a piaci árakban, hiszen a fogyasztók nem feltétlenül várják el az árak csökkentését a költségek csökkenésekor (*Kahneman és szerzőtársai* [1986], *Urbany és szerzőtársai* [1989]). A fogyasztók vállalatokkal szembeni elvárásairól és azok következményeiről tehát érdemes tájékozódni (például piackutatások révén) az egyes adó- és támogatásváltoztatások bevezetése előtt.

ZÁRSZÓ – A MODELLEK TANULSÁGAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA

Tanulmányunk célja az adók és támogatások fogyasztói árakban való megjelenésére ható tényezők beazonosítása volt. Ehhez két eltérően viselkedő piacot, a sör és az üzemanyag piacát vizsgáltuk meg. Míg a sörpiacon a jövedéki adó túlzott áthárítása figyelhető meg, addig az üzemanyagok esetében csak az adómértéket hártják át a fogyasztókra. A két piacon tapasztalható adóáthárítás eltérései mögött több tényező is meghúzódhat. E tanulmányban három különféle modell alapján vizsgáltuk a sör és az üzemanyagok piacának eltéréseit.

- A sörpiac egy háromszereplős, szimmetrikus oligopóliumra hasonlít, míg az üzemanyagpiacon több szereplő van jelen, és a kompetitív szegély is jelentősebb.

- Az üzemanyagok ellátási lánc integrált, a töltőállomásokat az üzemanyag-előállítók felügyelik, sok esetben tulajdonolják is. Emiatt a kettős marginalizáció esete kizárt, míg a sörpiacon ez megjelenhet, mert a sörgyártók oligopolpiaci struktúrában működnek, a kiskereskedők és a vendéglátóipari egységek pedig monopolisztikus versenyt folytatnak.
- Az üzemanyagok piacán az alapanyag árának változását könnyen el lehet fogadtatni a fogyasztókkal, hiszen a világgpiaci ármozgások ismertek. Ugyanakkor a sörök esetében nehéz ilyen viszonyítási alapot találni, így ott a jövedéki adó emelése lehet egy olyan alkalom, amikor a vállalatok „jogosan” emelhetnek árat.

E megállapítások tükrében az adók és támogatások fogyasztói árakban való megjelenésére ható tényezőket jól körül lehet határolni:

- az egyes vállalatok piaci ereje, képessége az ár határköltség felett tartásában – egy ségnyitől eltérő adóáthárítás csak nem tökéletes verseny esetében lehetséges;
- a vállalatok költség szerkezete, a költségfüggvény alakja – nem lineáris költségfüggvények esetében összetettebb vizsgálatok szükségesek (például a méretgazdaságossági előnyök figyelembevételével);
- az ellátási lánc integráltsága – ha az ellátási lánc nagyon fragmentált, elképzelhető, hogy a különböző szinteken lévő kisebb tökéletlenségek (önmagában nem túl jelentős piaci erővel rendelkező vállalatok) által okozott hatások jelentős hatásokká összegződnek;
- a piaci keresleti görbe, illetve a fogyasztók vállalatokkal szembeni elvárásai – viselkedés-gazdaságtani kutatások alapján a költségváltozások okozta áremeléseket könnyebben elfogadják a fogyasztók, azokat inkább tisztességesnek érzik, és ez lecsapódik vásárlási döntéseikben is. Ehhez kapcsolódóan piaconként eltérő, hogy mely költségek fogadathatók el könnyen a fogyasztókkal. Mivel az adóváltozások ezek közé tartoznak, így az ezeket követő áremelésekbe „csomagolhatják” a vállalatok a korábban nem megvalósított áremeléseket. Ez ráadásul a kilátáselméletből következő konkáv veszteségfüggvény miatt kedvezőbb a fogyasztók számára is. Támogatások esetében lényeges szempont még, hogy a fogyasztók elvárják-e a vállalatoktól a költségcsökkentések áthárítását, vagy sem, illetve hogy erről a vállalatok hogyan vélekednek.

A kutatás eredményei több érdekes dologra is felhívják a figyelmet. Egyrészt, az adók és támogatások fogyasztói árakban való megjelenése piaconként (termékenként és országonként) eltérő lehet. A piaci szerkezet mellett a költségek, a piac szabályozása és a fogyasztók kereslete is eltérő lehet, így külföldi vagy más piacokon végzett elemzések tanulságainak átvételénél nagyon körültekintően kell eljárni. A nem kellően megalapozott hatástanulmányok a célok (például alacsonyabb alkoholfogyasztás, olcsóbb termékek) megvalósulásához vezethetnek.

Másrészt, fontos megismerni a fogyasztók percepcióit, vállalatokkal szembeni elvárásait (mit értékelnek tisztességes lépésnek, és mit nem, illetve ennek potenciális következményeit). Ez egy olyan tényező, amely az adó vagy a támogatás áthárításának mértékét is jelentősen befolyásolhatja.

IRODALOM

- ALLY, A. K.–MENG, Y.–CHAKRABORTY, R.–DOBSON, P. W.–SEATON, J. S.–HOLMES, J.–ANGUS, C.–GUO, Y.–HILL-MCMANUS, D.–BRENNAN, A.–MEIER, P. S. [2014]: Alcohol tax pass-through across the product and price range: do retailers treat cheap alcohol differently? *Addiction*, Vol. 109. No. 12. 1994–2002. o.
- ALM, J.–SENNOGA, E.–SKIDMORE, M. [2009]: Perfect Competition, Urbanization, and Tax Incidence in the Retail Gasoline Market. *Economic Inquiry*, Vol. 47. No. 1. 118–134. o.
- ANDERSON, S. P.–DE PALMA, A.–ANDRÉ–KREIDER, B. [2001]: Tax incidence in differentiated product oligopoly. *Journal of Public Economics*, Vol. 81. No. 2. 173–192. o.
- BAKUCS, Z.–FALKOWSKI, J.–FERTŐ, I. [2014]: Does Market Structure Influence Price Transmission in the Agro-food Sector? A Meta-analysis Perspective. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 65. No. 1. 1–25. o.
- BELLO, A.–CONTÍN-PILART, I. [2012]: Taxes, cost and demand shifters as determinants in the regional gasoline price formation process: Evidence from Spain. *Energy Policy*, Vol. 48. 439–448. o.
- BESLEY, T. J.–ROSEN, H. S. [1999]: Sales Taxes and Prices: An Empirical Analysis. *National Tax Journal*, Vol. 52. No. 2. 157–178. o.
- BIELINSKA-KWAPISZ, A.–MIELECKA-KUBIEN, Z. [2011]: Alcohol Consumption and its Adverse Effects in Poland in Years 1950–2005. *Economics Research International*, Vol. 2. No. 1. 1–13. o.
- COLOMA, G. [1999]: Product Differentiation and Market Power in the California Gasoline Market. *Journal of Applied Economics*, Vol. 2. No. 1. 1–27. o.
- DA SILVA, A. S.–VASCONCELOS, C. R. F.–VASCONCELOS, S. P.–DE MATTOS, R. S. [2014]: Symmetric Transmission of Prices in the Retail Gasoline Market in Brazil. *Energy Economics*, Vol. 43. 11–21. o.
- DELTAS, G. [2008]: Retail Gasoline Price Dynamics and Local Market Power. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 56. No. 3. 613–628. o.
- DUTKOWSKY, D. H.–SULLIVAN, R. S. [2014]: Excise Taxes, Consumer Demand, Over-Shifting, and Tax Revenue. *Public Budgeting and Finance*, Vol. 34. No. 3. 111–125. o.
- FARKAS DÁVID–CSORBA GERGELY–KOLTAY GÁBOR [2009]: Árak és koncentráció a magyar kiskereskedelmi üzemanyagpiacon. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. 11. sz. 1088–1109. o.
- FRENCH, M. T.–DIDRA, B.–BLUTHENTHAL, R. N. [2006]: Price elasticity of demand for malt liquor beer. Findings from a US pilot study. *Social Science and Medicine*, Vol. 62. No. 9. 2101–2111. o.
- GALLET, C. A. [2007]: The demand for alcohol: a meta-analysis of elasticities. *The Australian Journal of Agriculture and Resource Economics*, Vol. 51. No. 2. 121–135. o.
- GAUTIER, E.–LE SAOUT, R. [2015]: The Dynamics of Gasoline Prices. Evidence from Daily French Micro Data. *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 47. No. 6. 1063–1089. o.
- GYÖRE DÁNIEL–POPP JÓZSEF–STAUDER MÁRTA–TUNYOGINÉ NECHAY VERONIKA [2009]: Az élelmiszer-kiskereskedelem beszerzési és árazási politikája. Budapest, Agrárgazdasági Kutató Intézet. *Agrárgazdasági Tanulmányok*, 10. sz.
- HAMILTON, S. F. [1999]: Tax incidence under oligopoly. A comparison of policy approaches. *Journal of Public Economics*, Vol. 71. No. 2. 233–245. o.
- JUHÁSZ ANIKÓ–SERES ANTAL–STAUDER MÁRIA [2005]: A kereskedelmi koncentráció hatásának egyes kérdései. *Közgazdasági Szemle*, 52. évf. 9. sz. 774–94. o.

- KAHNEMAN, D.–KNETSCH, J. L.–THALER, R. [1986]: Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlement in the Market. *The American Economic Review*, Vol. 76. No. 4. 728–741. o.
- KAHNEMAN, D.–TVERSKY, A. [1979]: Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, Vol. 47. No. 2. 263–292. o.
- KENKEL, D. S. [2005]: Are Alcohol Tax Hikes Fully Passed Through to Prices? Evidence from Alaska. *The American Economic Review*, Vol. 95. No. 2. 273–277. o.
- MALC, D.–MUMEL, D.–PISNIK, A. [2016]: Exploring price fairness perceptions and their influence on consumer behavior. *Journal of Business Research*, Vol. 69. No. 9. 3693–3697. o.
- PARK, M.-C.–LEE, S.-W. [2002]: ‘Double marginalization’ problems: Evidence from the Korean fixed-to-mobile service market. *Telecommunications Policy*, Vol. 16. No. 11. 607–621. o.
- PENNERSTORFER, D.–WEISS, C. [2013]: Spatial clustering and market power: Evidence from the retail gasoline market. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 43. No. 4. 661–675. o.
- RAHMAN, S. [2016]: Another Perspective on Gasoline Price Responses to Crude Oil Price Changes. *Energy Economics*, Vol. 55. 10–18. o.
- ROJAS, C. [2008]: Price Competition in U.S. Brewing. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 56. No. 1. 1–31. o.
- RUSSELL, C.–VAN WALBEEK, C. [2016]: How does a change in the excise tax on beer impact beer retail prices in South Africa? *South African Journal of Economics*, Vol. 84. No. 4. 555–573. o.
- SEADE, J. [1985]: Profitable Cost Increase and the Shifting of Taxation: Equilibrium Responses of Markets in Oligopoly. Coventry. The University of Warwick. Warwick Economics Research Papers. No. 260.
- SILVA, F.–BATISTA, M.–ELIAS, N. [2013]: Fuel price transmission mechanisms in Portugal. *Applied Economics Letters*, Vol. 20. No. 1–3. 72–75. o.
- SLADE, M. E. [2004]: Market Power and Joint Dominance in U.K. Brewing. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 52. No. 1. 133–163. o.
- SPOERER, M. [2008]: The Laspeyres-Paradox: Tax overshifting in nineteenth century Prussia. *Cliometrica*, Vol. 2. No. 3. 173–193. o.
- SZATMÁRY ISTVÁN [2012]: A kategóriamenedzsment versenyjogi kérdései. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): *Verseny és szabályozás 2011*. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 38–57. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/kategoriament.pdf>
- URBANY, J. E.–MADDEN, T. J.–DICKSON, P. R. [1989]: All’s Not Fair in Pricing: An Initial Look at the Dual Entitlement Principle. *Marketing Letters*, Vol. 1. No. 1. 17–25. o.
- WEST, D. S. [2000]: Double Marginalization and Privatization in Liquor Retailing. *Review of Industrial Organization*, Vol. 16. No. 4. 399–415. o.
- YILMAZKUDAY, H. [2017]: Asymmetric incidence of sales taxes: A short-run investigation of gasoline prices. *Journal of Economics and Business*, Vol. 91. No. 1. 16–23. o.
- YOUNG, D. J.–BIELIŃSKA-KWAPISZ, A. [2002]: Alcohol Taxes and Beverage Prices. *National Tax Journal*, Vol. 55. No. 1. 57–73. o.

A SÁVOS ADÓRENDSZEREK ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZEMPONTÚ VIZSGÁLATA*

A tanulmány a sávos adórendszerek állami támogatási szempontú vizsgálatának újabb fejleményeit kívánja összefoglalni az Európai Bizottság újabb határozathozatali gyakorlata alapján. Az elemzett határozatok alapján arra tesz kísérletet, hogy megvizsgálja, hogy a Bizottság megfelelően alkalmazta-e az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában kimunkált, az adóintézkedések állami támogatási szempontú vizsgálatára bevett háromlépcsős elemzést, és hogy az őt terhelő bizonyítási tehernek és indoklási kötelezettségnek eleget téve megfelelően mutatta-e be a teszt alkalmazását, valamint a vizsgált intézkedések esetében állami támogatási értelemben vett előny és szelektivitás teljesülését. A tanulmány áttekinti, hogy egyáltalán mennyiben alkalmazható ez a teszt olyan fizetési kötelezettséget teremtő intézkedésekre, amelyek sávos szerkezetű adóintézkedésekkel kapcsolatosak, és meddig terjed az Európai Bizottság mozgásteré az ilyen adóintézkedések esetében.

BEVEZETÉS

Az Európai Bizottság az elmúlt időszakban több olyan határozatot is hozott, amelyekben állami adóintézkedések, illetve díj fizetésére vonatkozó kötelezettségek uniós állami támogatási joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta.¹ Ezeknek az intézkedéseknek a különlegessége abban állt, hogy egy sávos szerkezetben meghatározott adóalaphoz (jellemzően meredeken) progresszív díjmértéket társítottak.

.....
* Köszönettel tartozom *Staviczky Péternek* (EU Állandó Képviselőt szakdiplomatája) észrevételeiért, és hogy gondolataival segítette a tanulmány megírását.

¹ A Bizottság (EU) 2016/1848. határozata (2016. július 4.) az SA.40018 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről – a magyar élelmiszerlánc-felügyeleti díj Magyarország által végrehajtott 2014. évi módosítása. A továbbiakban: Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat.

A Bizottság (EU) 2016/1846. határozata (2016. július 4.) a Magyarország által végrehajtott SA.41187 (2015/C) (korábbi 2015/NN) számú, a dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulásáról szóló intézkedésről. A továbbiakban: Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása határozat.

A Bizottság (EU) 2017/329. határozata (2016. november 4.) Magyarország által a reklámbevétel adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről. A továbbiakban: Reklámadó-határozat.

Commission decision of 30.6.2017 on the state aid SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) implemented by Poland for the tax on the retail sector. A továbbiakban: Lengyel kiskereskedelmi adó határozat.

Az Európai Bizottság ezen határozatait az érintett tagállamok – részben különböző megfontolások alapján – jellemzően megtámadták.² Ennek egyik oka – több más egyéb felhívott jogalap mellett –, hogy a Bizottság tévesen minősítette állami támogatásnak a vitatott intézkedést; az objektív kritérium szerinti sávokkal és mértékekkel rendelkező sávosan progresszív mértékrendszer az érintett tagállamok szerint nem valósít meg állami támogatást.

A jelen tanulmány annak vizsgálatára irányul, hogy a miként teljesülhetnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatás fogalmi elemei az említettekhez hasonló intézkedések esetében. Elsősorban is a négy azon feltétel közül, amelyek egyidejű teljesülése szükséges az adott intézkedés állami támogatással minősítéséhez, az előny és a szelektivitás érdemel különös figyelmet.

Kérdéses a hivatkozott eljárások alapján, hogy Bizottság megfelelően alkalmazta-e az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában kimunkált háromlépcsős elemzést, és hogy az őt terhelő bizonyítási tehernek és indoklási kötelezettségnek eleget téve megfelelően mutatta-e be a teszt alkalmazását és a két kiemelt feltétel teljesülését. A tanulmány megvizsgálja, hogy mennyiben alkalmazható egyáltalán ez a teszt olyan fizetési kötelezettséget teremtő intézkedésekre, amelyek sávok szerkezetű adóintézkedésekkel kapcsolatosak.

Az Európai Bíróság kialakult ítélkezési gyakorlata alapján egyértelmű, hogy egy adóintézkedés, illetve az egyes díjfizetési kötelezettségek alóli mentesülés lehet állami támogatás. Nemcsak a pozitív juttatások lehetnek állami támogatások, de azok az intézkedések is, amelyek különböző formában enyhítik a vállalkozás által rendes körülmények között viselendő terheket. Az intézkedés hatálya alá tartozó adóalanyok ugyanis adott esetben kedvezőbb pénzügyi helyzetbe kerülnek azáltal, hogy az állam – forrásainak terhére – mentesíti ezeket az adóalanyokat valamely pénzügyi teher alól, ezáltal előnyben részesítve őket.³

A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az adóintézkedések szelektivitása a háromlépcsős teszttel vizsgálandó. A szelektivitás az állami támogatásnak minősítés előfeltétele, annak vizsgálata szükséges, hogy az adott jogi szabályozás keretén belül valamely nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesítse olyan vállalkozásokkal és áruk termelésével szemben, amelyek az említett szabályozás céljára tekintettel hasonló ténybeli és

² A T-554/15. számú Magyarország kontra Európai Bizottság ügyben, a T-555/15. számú Magyarország kontra Bizottság ügyben és a T-836/16. számú Lengyel Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben a tagállamok az állami támogatási eljárás megindításáról szóló határozatnak az intézkedés felfüggesztését elrendelő részét támadták, míg a T-20/17. sz. Magyarország kontra Európai Bizottság és a T-624/17. sz. ügyben Lengyelország kontra Európai Bizottság ügyben a szelektivitás feltételének nyilvánvalóan téves értékelése miatt a határozat érdemére irányulnak az eljárások.

³ SA 40018 (2015/C) (korábbi 2014/NN) számú állami támogatás A magyar élelmiszerlánc-felügyeleti díj 2014. évi módosítása. Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése értelmében. A továbbiakban: Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 22. pont és a 8. lábjegyzet.

jogi helyzetben vannak.⁴ A szóban forgó intézkedések sajátossága azonban az, hogy nem illeszkednek a fizetési kötelezettség és az alól kivételt teremtő szabály sémájába.

Lévén hogy a közvetlen adók nem harmonizáltak, szükséges egy viszonyítási pont meghatározása, azonban ezen intézkedések esetében a jogalkotó nem határozott meg egyetlen olyan pontot sem, amely a Bizottság számára egyértelmű referencia-rendszerként szolgálhat. A sávós adórendszerben az egyes sávokhoz tartozó adómértékek nem értékelhetők kivételként. Nem lehet szó kivételről, ha nem határozható meg egyetlen, az adóalanyok lehető legszélesebb körét terhelő referencia.⁵ Nem létezik a sávós adórendszerek esetében egy közös vagy általános adórendszer, illetve az egész a maga összességében tekintendő ilyennek. Az alapvető kérdés tehát az, hogy a háromlépcsős elemzést a Bizottság mennyiben alkalmazhatja általános, a szelektivitás vizsgálatára általában alkalmazható, netán kizárólagos tesztként, vagy vannak-e olyan adóintézkedések, amelyek esetében a szelektivitás ezzel a módszerrel nem értékelhető.

Ennek azért van jelentősége, mert a háromlépcsős elemzés valójában olyan adóintézkedések esetén alkalmazható, amelyek illeszkednek a fent említett sémába. Ilyen főszabály-kivételen alapuló megoldás (például adómentességek, adókedvezmények) esetében a jogalkotó maga jelöl meg egy általánosan alkalmazandó referencia-rendszert, amelyhez viszonyít, és amelyhez képest az adott kivétel eltérés, és amelynek létjogosultsága önmagában ellenőrizhető.

- ♦ „Az ilyen intézkedések értékelése összehasonlítást igényel egyrészt az intézkedések alkalmazása esetén az érintett vállalkozások helyzete, másrészt pedig egy referencia-szempont, vagyis egy olyan objektív mérce között, mint például az általános jogi adózási rendszer vagy a magánbefektető magatartásának kritériuma. A pénzügyi támogatási intézkedések értékelése ugyanis a tagállamok által elfogadott intézkedések kedvezményezettjeinek tényleges helyzete és az azonos viszonyítási területen alkalmazandó jog szerinti adózási rendszer közötti összehasonlításon alapul.”⁶

A háromlépcsős teszt Bíróság által kialakított formájában a tagállamok közvetlen adóztatással kapcsolatos kizárólagos hatáskörét tiszteletben tartó megoldás. Amennyiben az adózási rendszer általános jellegű, az intézkedések az egész adózási rendszert érintik, akkor azok az általános adópolitika alakítását jelentik, nem tartoznak

⁴ A Bíróság ítélete a C-106/09 P – Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és az Egyesült Királyság ügyben, [ECLI:EU:C:2011:732]. (A továbbiakban: Gibraltar-ítélet, vagy Gibraltar-ügy) 73–75. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁵ Ha létezik egy olyan közös adósáv, amelybe valamennyi adóalany beletartozik, az éppen a legalacsonyabb kulcshoz tartozó sáv volna, ebben az esetben viszont nem értelmezhető olyan kivétel, amely ehhez a sávhoz viszonyítva kedvezőbb helyzetben volna.

⁶ Jääskinen főtanácsnok indítványa a C-106/09 P – Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság ügyben [ECLI:EU:C:2011:215]. A továbbiakban: Gibraltar-indítvány, 121. pont.

az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá. Az ilyen általános adóintézkedés alól kivételt teremtő adómentesség vagy más támogatás azonban állami támogatás, ha nem vonatkozik valamennyi piaci szereplőre, és nem általános gazdaságpolitikai intézkedés.⁷

A helyzet különlegessége, hogy a vitatott határozatok esetében a Bizottság tudatában volt annak, hogy nem képes meghatározni egy olyan adókulcsot, illetve adósávot (legalábbis a rendszeren belül egyetlen ilyen), amely a további vizsgálat során referenciául szolgálhatna.⁸ Jóllehet a Bizottság sem volt képes a sávos adózás lényegi sajátosságát figyelembe véve megállapítani egy referencia-rendszert, ez nem akadályozta annak, hogy továbbra is a háromlépcsős elemzést alkalmazva, lefolytassa a vizsgálatot, és tulajdonképpen Magyarország terhére értékelje, hogy az nem terjesztett elő semmiféle konkrét díjmértéket referencia- vagy „általános” mértékként.⁹

Mindez felveti annak kérdését, hogy a háromlépcsős teszt mennyiben alkalmazható egyáltalán olyan helyzetekre, amikor az adott intézkedés nem jelöli meg egyértelműen a jogalkotó által választott, általánosan alkalmazandó referenciapontot, és mennyiben helyettesítheti ezt a Bizottság a saját maga által megállapított referenciaszinttel. Kérdéses, hogy ilyen esetekben a Bizottságnak van-e lehetősége arra, hogy a tagállami jogalkotó helyett maga határozza meg az egységes referenciaszintet, és milyen megfontolások alapján teheti ezt. A másik lehetőség, hogy a Bizottság a háromlépcsős teszt helyett más módszert alkalmaz egyes adóintézkedések szelektivitásának vizsgálatára. A Bizottság e választása alapvetően határozza meg a vizsgálat kimenetelét, és kétséges, hogy a Bizottság rendeltetésszerűen használja az állami támogatási intézkedések vizsgálatára irányuló kompetenciáját.

A vitatott határozatok sávosan progresszív adórendelkezéseket érintenek. A díjfizetés alapja a határozat által érintett rendelkezések esetében jellemzően az éves árbevétel, és a szabályozási és felügyeleti tevékenységgel összefüggő költségek fedezését szolgálja, vagy az egészségügyi rendszer finanszírozásához biztosít forrást. Más esetekben az adó az arányos közteherviselést hivatott biztosítani.¹⁰

A magyar hatóságok szerint az egységes kulcs felváltása az egyes sávokhoz tartozó, progresszíven növekvő kulccsal nem eredményez szelektív intézkedést, illetve állami támogatást, hiszen a progresszív díjmérték minden olyan adóalanyra vonatkozik, aki az élelmiszerlánc-felügyeleti díj hatálya alá tartozó tevékenység kapcsán

⁷ Gibraltar-indítvány, 140–142. pont.

⁸ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 43. pont. Hasonló tartalommal Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása határozat, 32. pont.

⁹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 43. pont.

¹⁰ SA.41187 (2015/NN) számú állami támogatás – Magyarország – Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása, Felhívás észrevételek benyújtására az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése értelmében. A továbbiakban: Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 2. pont. SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) számú állami támogatás – Magyarország – Reklámadó. Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése értelmében. A továbbiakban: Reklámadó-eljárást megindító határozat, 2–6. pont.

árbevétel ér el Magyarországon. A magyar hatóságok értelmezésében a felügyeleti díj mértéke a sávosan progresszív rendszerben arányosabbá vált a jelentősebb piaci szereplők felügyeletére fordítandó állami forrásokkal.¹¹

A közterhek esetében Magyarország szerint az adóalap és az adómérték együttesen határozza meg a referenciakeretet (ideértve a progresszív adókulcsok rendszerét), és azok a vállalkozások vannak azonos ténybeli helyzetben, amelyek ugyanakkora árbevétellel rendelkeznek. A hozzájárulás alapja tekintetében nincs különbség, az adósávokat alkalmazó progresszív adókulcsok rendszere alapján pedig az ugyanolyan vetítési alappal rendelkező jogalanyok ugyanazon adókulcs alá tartoznak, és a számított adó összege is azonos. Ezért a progresszív adókulcsok rendszere nem különbözteti meg az azonos helyzetben lévő és ugyanazon adókulcs alá tartozó cégeket, tehát nem szelektív.¹²

Ezzel szemben a Bizottság úgy látja, hogy a progresszív kulcsokat megállapító módosító rendelkezés tekintetében teljesül valamennyi, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerinti feltétel.

AZ ELŐNY

Kérdésként merül fel, hogy alkalmazható-e, és ha igen, miként, az állami támogatási dogmatika – és különösen is a háromlépcsős teszt – a sávos adórendszerekre, ahol nincs meghatározva egy egységes referencia-rendszer, hanem a sávok a hozzájuk tartozó mértékekkel együtt összességükben alkotják azt. A kérdés megválaszolásában pedig kiemelkedő a jelentősége az előny szelektivitástól elkülönült fogalmának. Az uniós állami támogatás fogalom kulcseleme az *előny*. Ellentétben például a szabad mozgásra vonatkozó rendelkezésekkel, ahol a szabályozás hatálya alá tartozó alanyok közötti különbségtételnél elegendő annak bemutatása, hogy az intézkedés valakit hátrányosan érint, ez nem elegendő ahhoz, hogy az állami támogatási szabályok alkalmazandók legyenek. Ehelyett annak bemutatása is szükséges, hogy az intézkedés valaki számára előnyt eredményez.

Nem elegendő tehát a diszkrimináció, annak bemutatása, hogy egy adott intézkedés hatása egy a szabályozás célja szempontjából hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő adott alanyt másként érint, mint egy másikat, hanem azt kell bemutatni, hogy ez a másként érintés abban nyilvánul meg, hogy az adott adóalany előnyben részesül a másikkal képest. Ez a látszólag filozófiai elhatárolás képezi alapját az állami támogatási, a szabad mozgásra vonatkozó szabályozás és az diszkriminatív és protekcionista adórendszerekre vonatkozó uniós szabályozás eltérő alkalmazási körének. Az állami támogatási szabályok csak olyan esetekben alkalmazhatók, amikor megállapítható egy általános adókulcs, és ehhez képest valamely kivételi szabályozás kedvezőbb helyzetbe hoz valamely adóalanyt, de nem alkalmazható olyan esetben,

¹¹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 14–15. pont.

¹² Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 8–9. pont.

amikor az általános adószabályhoz képest valamely adóalanyt nem előnyben részesít a kivétel, hanem éppen ellenkezőleg hátrányosabb helyzetbe hoz.

Ahogy Jääskinen főtanácsnok a Gibraltár-ügyben ismertetett indítványában jelezte

- ♦ „az egyes adózási rendszerek a nemzeti jogalkotó által követett célok alapján bizonyos mértékű szelektivitáson alapulnak. Ennélfogva az alapvető kérdés az uniós jog értelmében vett előny fennállása, ami a nemzeti adózási rendszerben kialakított szabályozástól függ.”¹³

Ennek az előnynek a jelenléte határolja el az alkalmazandó állami támogatási szabályokat az EUMSZ más, tematikusan kapcsolódó rendelkezéseitől. Hacsak a rendszer nem teljesen egységes, a vállalkozások közötti, nem ágazati vagy regionális kritériumok alapján történő eltérő bánásmód ugyanakkor az EUMSZ más rendelkezéseinek megsértéséhez vezethet.¹⁴

A Bizottság lényegében oly módon határozza meg az előnyt a határozataiban, hogy

- ♦ „[a] törvény progresszív adókulcsokat állapít meg, amelyek attól függően alkalmazandók a reklámok magyarországi közzétételéből származó éves árbevételre, hogy milyen sávokba esik a vállalkozás árbevétele. Ezen adókulcsok progresszív jellege azal a hatással jár, hogy a vállalkozások árbevételére kivetett adó százalékos aránya progresszíven emelkedik attól függően, hogy hány sávba esik az árbevételük. Ennek eredményeként az alacsony árbevétellel rendelkező vállalkozások (kisebb vállalkozások) lényegesen alacsonyabb kulccsal adóznak, mint a magas árbevételű vállalkozások (nagyobb vállalkozások). Az ilyen lényegesen alacsonyabb kulccsal adózás a magas árbevétellel rendelkező vállalkozásokhoz képest csökkenti az alacsony árbevétellel rendelkező vállalkozások által viselendő terheket, és így – a Szerződés 107. cikkének (1) bekezdésének alkalmazásában – előnyt valósít meg a kisebb vállalkozások javára a nagyobb vállalkozásokkal szemben.”¹⁵

Ugyanezt az érvelést alkalmazza a Bizottság a dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása és az étel-miszerlánc-felügyeleti díj vonatkozásában is.¹⁶

Az idézett pontból kitűnően a Bizottság az előnyt nem önmagában az egyes adóalanyra vonatkoztatva határozza meg, hanem a szelektivitás keretében más vállalkozásokhoz viszonyítva. Oly módon határozza meg az előnyt és azt a csoportot, amely ebben az előnyben más csoportokhoz viszonyítva részesül, hogy egy – közelebről meg nem határozott – „magasabb” árbevételi sávot tekint referenciának.

¹³ Gibraltár-indítvány, 144. pont.

¹⁴ Gibraltár-indítvány, 80. lábjegyzet és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁵ Reklámadó-határozat, 44. pont.

¹⁶ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 23. pont, Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 13. pont. Reklámadó-eljárást megindító határozat, 19. pont.

A magasabb árbevételű vállalkozások az árbevételük különböző részeinek erejéig eltérő adókulcsok szerint teljesítik fizetési kötelezettségüket, és a Bizottság szerint azok a vállalkozások, amelyek árbevétele nagyobb, egyre meredekebben növekvő kulcs szerint adóznak, átlagosan jelentősen magasabb díjmérték szerint kell hogy teljesítsék fizetési kötelezettségüket az alacsonyabb árbevételű adózókhoz képest, ha az összes árbevételüket a sávosan progresszív adókulcsok alapján fizetett összes adóhoz viszonyítjuk. A Bizottság szerint tehát függetlenül attól, hogy ugyanakkora mértékű árbevétel erejéig az egyes sávokon belül az adóalanyok ugyanazon adómérték szerint adóznak, a magasabb árbevételű vállalkozások az alacsonyabb árbevételű vállalkozásokhoz képest többet lehet viselnek azáltal, hogy nekik van olyan magasabb adósávba tartozó árbevételrészük is, amellyel az alacsonyabb árbevételűek nem rendelkeznek. A meredeken emelkedő díjak azt eredményezik, hogy azon vállalkozások, amelyeknek árbevétele magasabb, és több sávhoz tartozó mérték szerint is adózni kötelesek, átlagosan magasabb kulcs szerint kell hogy adót fizessenek.

A Bizottság ezt a helyzetet oly módon értelmezi és vizsgálja, hogy nem a magasabb árbevételű vállalkozások által viselt többletterher oldaláról próbálja meg kezelni a hátrányos megkülönböztetést, hanem az alacsonyabb árbevételű vállalkozások átlagosan jelentősen alacsonyabb díjmértékét, illetve a magasabb díjmértékhez képesti különbséget tekinti előnynek. Ez pedig csak úgy lehetséges, hogy a Bizottság a magasabb átlagos díjmértéket tekinti referenciának, és ahhoz mérten az alacsonyabb díjmértékből adódó kisebb díjfizetési kötelezettséget jelöli meg olyan előnyként, amely az állami támogatások fogalma szerinti előnyként értelmezhető.

Ez rá is világít arra, hogy kulcsfontosságú annak a jelentősége, hogy hogyan határozzuk meg azt a referenciát, amelyre figyelemmel az előny fogalma adóintézkedések esetében egyáltalán értelmezhető. Felvetődik a kérdés, hogy az előny valóban csak a szelektivitás függvényében, valamely más vállalkozásra vonatkoztatva értelmezhető-e. Már önmagában az, hogy az előny léte adott esetben a referencia függvénye felvet bizonyos kérdéseket. Jääskinen főtanácsnok szerint például

- ♦ „az először az általános rendszer, majd másodszer az általános rendszertől való eltérés meghatározását célzó megközelítés igazolása az állami támogatás fogalmát megalapozó logikából következik, amely azt igényli, hogy állapítsák meg az előny fennállását annak megvizsgálása előtt, hogy szelektív előnyről van-e szó.”¹⁷

Önmagában árulkodó, ha a Bizottságnak nem sikerül igazolnia valamely vállalkozás javára fennálló előnyt anélkül, hogy az e vállalkozás által viselt terheket össze ne vetné az általános rendszer helyett valamely más vállalkozás által viselt teherrel. Jelen esetekben azonban a Bizottság oly módon definiálja az előnyt, hogy az alacsonyabb árbevételű vállalkozásokra vonatkozó jelentősen alacsonyabb átlagos díjmérték enyhíti az e vállalkozások által viselendő terheket a magasabb árbevételű

¹⁷ Gibraltar-indítvány, 190. pont.

vállalkozások által viselendő terhekhez viszonyítva, ami így az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében előnyt jelent a kisebb vállalkozások számára a nagyobb vállalkozásokkal szemben.¹⁸

Meggyőzőnek tűnik Jääskinen főtanácsnok azon érvelése, amely szerint

- „a közvetett formában nyújtott állami támogatásnak minősíthető intézkedés, így például egy pénzügyi intézkedés, viszonyítási alap nélkül nem határozható meg. Az ezzel ellentétes megközelítés a szelektivitás és az előny fogalmának összekeveredését eredményezné, mivel egy intézkedés szelektivitása álláspontom szerint az előnyök egyenlőtlen elosztását jelenti az összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozások között. Márpedig a szelektivitás kritériumának vizsgálata különbözik az előny kritériumának vizsgálatától.”¹⁹

Jääskinen főtanácsnok azt is megfelelően mutatja be, hogy miért elengedhetetlen a szelektivitásnak az előny fogalmától elkülönült vizsgálata, és miért nem lehet viszonyítási pont nélkül valójában előnyről sem beszélni. Ez a gondolatmenet elméletileg alapjaiban kérdőjelezhetné meg a Bizottság önmagában hátrányosan megkülönböztető adózási rendszerre vonatkozó értelmezését, hiszen miként

- „számszerűsíthető a támogatás összege, anélkül hogy előzetesen meg lenne határozva az általános jogi szabályozás, illetve az általános viszonyítási alap. [...] Rá kell ugyanis mutatni arra, hogy egy pénzügyi támogatásnak minősíthető intézkedésnek meg kell felelnie egy adóköltésnek. A Bizottságnak képesnek kell lennie a ténylegesen vagy esetlegesen »elveszített« adó értékének meghatározására, amely a feltételezett támogatás összegének felel meg. Az egyetlen eszköz, amellyel a Bizottság az »elvesztett« érték megbecsülésének céljára rendelkezik, az, hogy egy általános szabályozásra hivatkozik, amely alkalmazható a vizsgálat tárgyát képező viszonyítási alapra. [...] Márpedig az adó jellegű intézkedések esetében téves lenne azt megállapítani, hogy valamely adózási megoldás automatikusan előnyt biztosít az érintett vállalkozás számára. Ezért szükséges, hogy a Bizottságnak átfogó képe legyen az »általánosan« alkalmazandó rendszerről. Az adóintézkedések elemzése kiindulópontjának tehát egy ténybeli összehasonlításnak kell lennie, amely tehát arra vonatkozik, hogy milyen lenne a helyzet az állami támogatásnak minősíthető intézkedés elfogadása hiányában.”²⁰

A Bizottság ezzel szemben nem önmagában, minden más vállalkozástól függetlenül határozta meg az előnyt, és nemcsak ennek megállapítását követően vizsgálta, hogy ez szelektíven biztosított előny-e, hanem a vizsgálat két szintjét összekapcsolva úgy tudott egyáltalán előnyt azonosítani, hogy összevetette az egyes sávokba tartozó vállalkozások terheit, és ennek alátámasztása nélkül a legmagasabb terhet tekintette referenciának.

¹⁸ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 37. pont.

¹⁹ Gibraltar-indítvány, 158. pont.

²⁰ Gibraltar-indítvány, 159–160., 162–163. pont.

Az, hogy az előny meghatározásához szükséges a szelektivitás, a másához mérés, azt mutatja, hogy önmagában, más vállalkozásokhoz való viszonyítás nélkül nem mutatható ki előny. Nincs olyan ténylegesen létező szabály, amely megmondaná, hogy egy vállalkozásnak mekkora mértékű adót kellene fizetnie, és ehhez képest a valóságban ténylegesen mennyit fizet, és nem vizsgálendő ezt követően a szelektivitás körében, hogy az előny más vállalkozásokat is megillet-e. A határozatokból kitűnik, hogy a vizsgált esetekben ehelyett előny csak másához viszonyítottan, a másik vállalkozásra irányadó szabály fényében állapítható meg, illetve egy fiktív adóalanyra vonatkozó fiktív szabályozáshoz képest, azonban ez nem tekinthető a rendszerben valóban létező megfelelő referenciának.

Nem az látszik, hogy az előnyben részesülő vállalkozás nem fizet meg valamit, amit neki meg kellene fizetnie, hanem az, hogy valaki másához viszonyítva fizet kevesebbet, azaz nem fizeti meg azt az adóterhet, amit másvalakinek az általa realizált árbevétel fényében meg kell fizetnie. Nincs valóban őt valamilyen teher alól mentesítő szabály, ez inkább mások tényleges helyzete alapján kreált fikció. Tulajdonképpen a Bizottság kiiktatta a referencia meghatározását abban az értelemben, hogy nem jelölt meg egyértelműen egy adott viszonyítási pontot a szabályozási keretben, hanem kreált egy fiktív referencia-rendszert átlagos adókulccsal. Vélhetően azért, mert ilyen megjelölésre valójában a sávosan progresszív árbevétel-alapú adók esetében nincs is mód, nem jelöl meg egy adómértéket, amely az adott vállalkozásra irányadó lenne, hanem ehelyett azt mondja, hogy egy adott vállalkozás más vállalkozáshoz képest visel alacsonyabb terhet.

Ennek azért van jelentősége, illetve azért nem állítható feltétlenül, hogy a legmagasabb adómértékhez kapcsolódó sáv volna a referencia, mert a kisebb árbevétel miatt az adott vállalkozásra a magasabb kulcs és így a magasabb átlagos adómérték ténylegesen soha nem is vonatkozna. Az, hogy ő ehhez a magasabb adómértékhez képest alacsonyabb átlagkulcs szerint adózik, nem azért van, mert ő valamiféle mentességet élvez a referenciaszabályhoz képest, hanem mert ez a referencia rá tényszerűen soha nem is vonatkozna. A helyzetét így egy a valóságban nem létező, fiktív szabály határozná meg. Kivételről – főszabályhoz képest – csak akkor beszélhetünk, ha a főszabály az adott adóalanyt kötelezi. Ha azonban – mint a jelen esetben – a legmagasabb kulcshoz tartozó mértékek nem is vonatkoznának az adott vállalkozásra, azt, hogy ő nem ezek szerint adózik, nem lehet valódi kedvezménynek tekinteni, az inkább a tényleges helyzet folyamánya. Azért állítható, hogy a Bizottság az alacsonyabb árbevételű vállalkozások helyzetét valójában nem a főszabály szerint őket valóban terhelő kötelezettséghez mérte az előny meghatározásához, mert esetükben a legmagasabb kulcs szerinti adómérték sohasem volt, az csak más, náluk nagyobb árbevételű vállalkozások esetén lehetett főszabály.

Értelemszerű, hogy az előny és a szelektivitás vizsgálata bizonyos értelemben összekapcsolódik, hiszen az előnyt a referenciául szolgáló szabályhoz képesti eltérés adja, de egy és ugyanazon vállalkozás esetében. Az előny és a szelektivitás ennek ellenére külön kezelendő, az egyes elemeket önmagában értelmezhetetlenné tevő összekapcsolásuk azt jelentené, hogy egy vállalkozás tekintetében úgy állapítják meg

az előnyt, hogy a ténylegesen más vállalkozásra irányadó szabályozást tekintik az ő esetében is viszonyítási pontnak anélkül, hogy vizsgálnák, hogy rá ez a szabályozás egyáltalán alkalmazható volna-e. Egy olyan rendelkezést tehát, amely a szóban forgó vállalkozás esetében azért nem képezhetett ténylegesen viszonyítási pontot, mert az abban foglaltaknak tényszerűen nem felelt meg, hiszen nem érte el a szükséges mértékű árbevételt. Ilyen a szelektivitást és az előnyt összekapcsoló rendszerben előny más vállalkozáshoz való viszonyítás nélkül viszont nem mutatható ki.

Úgy teremt tehát a Bizottság „viszonyítási pontot”, hogy az az alacsonyabb árbevételű vállalkozások esetében nem is jöhetne szóba, az ilyen szabály a kisebb árbevételű vállalkozásokra nem lehet irányadó. Ez ténylegesen nem egy adott vállalkozásra vonatkozó főszabály és az attól való eltérés különbségének értelmezése, hanem ehelyett egyik vállalkozás összemérése a másikkal annak figyelmen kívül hagyásával, hogy a jogalkotó valamilyen szempontból különbséget tett közöttük.

Ráadásul nem nehéz belátni, hogy amennyiben a vizsgált rendszerben a viszonyítási pontot nem a legmagasabb, hanem ezzel ellentétben a legalacsonyabb átlagos díjmérték jelentené, akkor ehhez képest a magasabb árbevételű sávokhoz tartozó magasabb átlagos díjmérték nem előny, hanem az alacsonyabb árbevételű vállalkozásokhoz képest viselt többletteleher volna.

Ez a többletteleher természetesen elvben jelenthet hátrányos megkülönböztetést, a különbség a legmagasabb sávhoz tartozó vagy a legmagasabb átlagos díjmértéket referenciául választó megközelítéshez képest azonban az, hogy ebből a nézőpontból nem az alacsonyabb árbevételű vállalkozásoknál mutatkozik előny, hanem a magasabb árbevételű vállalkozásoknál jelentkezik többletteleher.

Gazdasági hatásai szempontjából a rendszer célja inkább a „szelektív hátrányok” biztosítása, ugyanis a társaságoknak csak kisebb, mennyiségi szempontból marginálisnak tekinthető része tartozik ténylegesen a legmagasabb átlagos kulcs szerint adózó sávba.²¹ Ennek a többlettelehernek, illetve az általa okozott hátrányos megkülönböztetésnek a kezelésére azonban a hagyományos állami támogatási dogmatika nem nyújt segítséget, annak szükségszerű eleme a valamely alanyi kör tekintetében kimutatható előny. Az, hogy bizonyos vállalkozások más vállalkozásokhoz képest több adót fizetnek, valójában inkább hátrányt, mintsem előnyt jelentene, így inkább egy „anti-államtámogatási” rendszerről beszélhetünk.²² Előny hiányában nem az EUMSZ állami támogatásokra, hanem sokkal inkább a belső adókra vonatkozó rendelkezései vagy valamely alapszabadság kínálhat megoldást.

Figyelemreméltó, hogy a C-385/12. sz. Hervis-ügyben²³ – értelemszerűen az előzetes döntéshozatali eljárás által kijelölt keretek közt²⁴ – a Bizottság alapvetően

²¹ Gibraltar-índítvány, 239. pontjának utolsó mondata analógiájára.

²² Gibraltar-índítvány, 173. pont.

²³ A Bíróság ítélete a C-385/12. sz. Hervis-ügyben [ECLI:EU:C:2014:47]. A továbbiakban: Hervis-ügy, illetve Hervis-ítélet.

²⁴ Hervis-ítélet, 29. pont.

nem az uniós állami támogatási jog eszközeivel kísérelte meg elhárítani a diszkriminatívnak tartott kiskereskedelmi adó okozta anomáliákat, és a Bíróság is helyt adott ennek a megközelítésnek. Az ebben az ügyben vizsgált adó bizonyos vállalkozások árbevételét terhelte, és az ilyen adó vonatkozásában „szokatlan progresszív” adómérték jellemezte.²⁵ Említést érdemel továbbá az is, hogy a Hervis és az Osztrák Köztársaság az adó különös jellegét abban látta, hogy az adómérték erősen progresszív, és hátrányban részesíti a franchise- és a leányvállalati rendszerekre vonatkozó eltérő bánásmód miatt a külföldi tag kiskereskedelmi vállalkozásait. Érdekes szemléletbeli különbség, hogy nem a magyar honosságú vállalkozások oldalán esetlegesen mutakozó előny, hanem a külföldi társaságok oldalán mutakozó hátrány képezte az eljárás tárgyát.²⁶

- ♦ „A különadóról szóló szabályozások szerint az adómérték az árbevétel mértéke szerint fokozatosan nő. Ennek az a következménye, hogy a magas árbevétellel rendelkező vállalkozások a különadó vonatkozásában az alkalmazandó adómérték tekintetében hátrányosabb bánásmódban részesülnek, mint a kisebb árbevételű vállalkozások. A szabályozásnak az is következménye, hogy azt az adóalanyt, amely a leányvállalati rendszerben számos üzlethelyiséggel rendelkezik, általában magasabb átlagos adómérték terheli a bevétele után, mint a csak egyetlen üzlethelyiséget működtető adóalanyt, mint például a franchise-vevőt.”²⁷

A jelen határozatok alapján úgy tűnik, hogy a Bizottság a referencia-tagállam általi meghatározottsága hiányában, vagy a tagállam által megjelölt referencia megkérdőjelezése esetén úgy véli, hogy az állami támogatási vizsgálat keretében maga jelölheti meg, hogy mit tekint referenciának. Az is egyértelmű, hogy a Bizottság e választása alapvetően kijelöli azt is, hogy az adott tagállami intézkedés vizsgálatára milyen eljárásban kerül sor. Amennyiben a Bizottság a legalacsonyabb adómértéktől eltérő bármely adómértéket választja referenciául, fogalmilag előáll az a helyzet, hogy a vállalkozások egy adott csoportja ehhez a referenciául választott szinthez képest alacsonyabb adókulcs szerint adózik, és ez az állami támogatási dogmatika értelmében számára előnyt, az állami támogatások többi feltételének egyidejű teljesülése esetén állami támogatást jelent. Míg ha a Bizottság ezzel szemben a legalacsonyabb adómértéket választja referenciának, akkor a magasabb kulcs szerint adózó vállalkozások – bár lehetnek hátrányosan megkülönböztetettek – által viselt többletterh egyetlen vállalkozási kör tekintetében sem értelmezhető állami támogatási értelemben vett előnyként.

²⁵ Kokott főtanácsnok indítványa a C-385/12. sz. Hervis-ügyben, [ECLI:EU:C:2013:531] 3. pont. A továbbiakban: Hervis-indítvány.

²⁶ Hervis-indítvány, 22. pont.

²⁷ Hervis-indítvány, 49. pont.

Úgy tűnik tehát, hogy a Bizottságnak a referencia ilyen rugalmas értelmezésével tulajdonképpen van bizonyos mozgástere abban, hogy valamely intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetősége vizsgálatát az állami támogatásokra vonatkozó szabályok vagy az EUMSZ valamely más rendelkezése alapján végzi el. Figyelemmel arra, hogy – ahogyan a mellékelt határozatok is mutatják – az állami támogatási vizsgálat a Bizottság számára hatékonyabb és gyorsabb érdekérvényesítésre ad lehetőséget,²⁸ nem meglepő talán, hogy a Hervis-ügyben alkalmazott kötelezettségszegési eljáráshoz képest a Bizottság ezeknek az intézkedéseknek a vizsgálatára inkább az állami támogatások vizsgálatára rendelkezésre álló eszköztárat kívánja felhasználni.

Van-e ezek után olyan szempont vagy kritériumrendszer, amelynek használatával „megállapítható” a helyes referencia, illetve ennek előzménykérdése, hogy a Bizottságnak van-e, és milyen esetben van hatásköre arra, hogy a tagállam által megjelölt referenciát elvesse, illetve a saját maga által választott viszonyítási ponttal helyettesítse. Pusztán az a körülmény, hogy az adórendszer előnyt biztosít bizonyos vállalkozások számára, önmagában még nem elég ahhoz, hogy ezt a rendszert szelektívnek minősítsük, mivel előbb meg kell határozni az általános rendszert.²⁹

A SZELEKTIVITÁS – A HÁROMLÉPCSŐS ELEMZÉS

Az intézkedés az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében akkor szelektív, ha bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését részesíti előnyben.³⁰ Az adóintézkedés szelektív voltának megállapítására használja a Bizottság a háromlépcsős tesztet, és annak alkalmazhatóságát a Bíróság ítélkezési gyakorlatára vezeti vissza.

- ◆ „Azon intézkedések esetében, amelyek enyhítik azokat a terheket, amelyeket a vállalkozásoknak szokásosan viselniük kellene, a Bíróság megállapította, hogy az intézkedések szelektivitását háromlépcsős vizsgálattal kell értékelni.”³¹

Ennek értelmében a referencia-rendszer és az attól való eltérés megállapítása és az eltérés indokoltságának vizsgálata a hivatkozott határozatokból láthatóan is egymásra épülő lépések.³² A referencia-rendszer meghatározása az adóintézkedések

²⁸ Figyelemmel az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdéséből eredő végrehajthatatlanságra és az ideiglenes intézkedés (a konkrét esetekben az intézkedések felfüggesztése) elrendelésének lehetőségére, a Bizottságnak az állami támogatási szabályok alkalmazásával a hagyományos kötelezettségszegési eljárásokhoz képest hatékonyabb érdekérvényesítésre van lehetősége.

²⁹ Gibraltár-ítélet, 59. pont.

³⁰ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 24. pont.

³¹ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 15. pont. Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 24. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

³² Például Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 24. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

szelektivitásának elemzése során a vizsgálat elemi feltétele, ilyen viszonyítási pont meghatározása hiányában fogalmilag nem beszélhetünk a referencia-rendszerrel való eltérésről, és annak igazolhatósága vizsgálatáról sem.

Kérdéses, hogy ez a teszt valóban mindenféle adóintézkedés esetében alkalmazható-e, vagy alkalmazásának szükségszerűen gátat szab az elemzés természete. Olyan vizsgálati sémáról van-e szó, amely csak bizonyos logikára épülő szabályok esetén használható, vagy mindenféle szabályozási technika esetén használható függetlenül a szabályozás alapjául szolgáló módszertől. Az olyan esetekben, mint a vizsgált határozatok, amikor az adott tagállam nem határozza meg ezt a viszonyítási pontot úgy, hogy ez a szabályozás kialakítása folytán magától értetődően adódjon, a Bizottság helyettesítheti-e ezt a saját értékelése alapján kialakított referencia-rendszerrel a teszt alkalmazhatósága érdekében. Ez tulajdonképpen azt a kérdést veti fel, hogy mennyiben van szabad keze a Bizottságnak a referencia-rendszer meghatározásában. Vagy ilyen esetben az-e a helyes megoldás, hogy a Bizottság eredendően önkényesnek minősíti a sávós adórendszert, és a háromlépcsős teszt lefolytatása nélkül állapítja meg a szelektivitást.

Létezik tehát egy referencia-rendszer, de a Bizottság álláspontja szerint a tagállam a referencia-rendszer határait nem következetesen, hanem ellenkezőleg önkényesen határozta meg, vagy részrehajlóan alakította ki, és ahelyett hogy megjelölné az álláspontja szerint releváns referencia-rendszert képező szabályt, illetve a hatálya alá tartozó vállalkozásokat, elméletben eltekinthet a háromlépcsős teszt alkalmazásától, és megállapíthatja a szelektivitást. Vagy helyettesíti a referencia-rendszert a sajátjával, és alkalmazza a háromlépcsős tesztet, vagy anélkül a csoportok közötti különbségre alapítja a hátrányos megkülönböztetést.

Kérdéses azonban, hogy valóban létezik-e egyáltalán ez a bizonyos mozgástér. Figyelemreméltó, hogy az Elsőfokú Bíróság a Gibraltar-ügyben ebben a kérdésben oly módon foglalt állást, hogy a háromlépcsős teszt első két lépésének végre nem hajtása azt eredményezné,

- ♦ „hogy a Bizottság túllépi hatáskörét, mivel a tagállam helyett meghatározná annak adózási rendszerét. Emellett egy ilyen megközelítés az Elsőfokú Bíróság szerint lehetlenné tenné a tagállam számára, hogy az adott különbségtételt a bejelentett adózási rendszer jellegével és felépítésével indokolja.”³³

Figyelemreméltó az az Elsőfokú Bíróság által megvilágított azon összefüggés, hogy a referencia-rendszer – és ennek eredményeként az attól való eltérés a tagállam által meghatározottal szemben – a Bizottság saját viszonyítási pontjával való helyettesítése gyakorlatilag determinálja is az adott intézkedés állami támogatási szempontú megítélését, hiszen az új, Bizottság által meghatározott referencia-rendszerben korlátozottá válik a tagállam azon lehetősége, hogy az eltérést igazolja.

³³ Gibraltar-indítvány, 147. pont.

- ◆ „Az Elsőfokú Bíróság rámutatott, hogy a fent hivatkozott megközelítésnek csupán a harmadik lépését alkalmazva a Bizottság azt kockáztatta, hogy megfosztja az érintett tagállamot attól a lehetőségtől, hogy igazolja az adórendszerben szereplő különbségtételeket, mivel a Bizottság előzetesen nem határozta meg a közös vagy „általános” rendszert, és nem bizonyította a szóban forgó különbségtételek eltérő jellegét.”³⁴

Ezek a megfontolások még akkor is figyelmet érdemelnek, ha a Bíróság az ítéletében végül nem is követte az Elsőfokú Bíróság ítéletét, hanem hatályon kívül helyezte azt.

Emellett eljárási szempontból is egyértelműen zavart okoz, hogy elmulasztották a vizsgálat szintjeit elkülöníteni, hiszen

- ◆ „a bizonyítási teher megoszlása szempontjából a Bizottság feladata volt a szelektív jellegű előnyt biztosító intézkedés fennállásának megállapítása. Az érintett, a vállalkozások között a rájuk kiszabott terheket illetően ilyen differenciálást létrehozó tagállamnak kell bizonyítania, hogy ezt a különbségtételt az érintett rendszer jellege és gazdasági funkciója indokolja. Márpedig, amikor nem követte az előírt lépéseket a gibraltári adóreform által biztosított előny szelektív jellegének megállapítása érdekében, a Bizottság lehetetlenné tette a fenti elv alkalmazását.”³⁵

Ez nem azt jelenti, hogy az ilyen adórendszerek uniós jogba ütközése *ab ovo* ne volna vizsgálható, és a tagállamok mentesülhetnek, ha ahelyett, hogy általános szabályok és az azok alól biztosított kivétel révén biztosítanak előnyt, úgy alakítják ki, illetve kombinálják szabályaikat, hogy azok alkalmazása eleve eltérő mértékű terheket ró a különböző vállalkozásokra. A Bizottság értelmezésében ez egyenlő volna az állami támogatásokra vonatkozó szabályok megkerülésével.³⁶ Inkább az a kérdés, hogy ezek az intézkedések más elemzési módszerek használatával, netán más uniós jogi aktus alapján vizsgálándók-e.

Az, hogy ilyen helyzetekre nem az állami támogatási szabályok alkalmazandók, nem feltétlenül jelenti az állami támogatási szabályok megkerülését. Az állami támogatás fogalmának olyan mérvű tágítása, hogy elegendő a szelektivitás fennállása, függetlenül attól, hogy ez eredményez-e kimutatható előnyt egyes adóalanyok oldalán, az állami támogatás hagyományos dogmatikájának szétfeszítése. Az állami támogatási szabályok mellőzése az ilyen helyzetekre nem jelentené azt, hogy nyilvánvalóan sérülnének az uniós állami támogatási szabályok, hanem sokkal inkább arról van szó, hogy az ilyen intézkedések a rájuk vonatkozó (állami támogatási előírásokon kívüli) uniós szabályok alapján vizsgálhatók. Ha azonban a tagállami intézkedés valóban az állami támogatási szabályok megkerülését célozná, érdemes bizonyos rugalmasságot vinni a rendszerbe annak érdekében, hogy a Bizottság ilyen

³⁴ Gibraltár-indítvány, 206. pont.

³⁵ Gibraltár-indítvány, 217. pont.

³⁶ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 41. pont.

intézkedések ellen felléphessen. Nem tűnik azonban célravezetőnek, hogy ilyen esetben a Bizottság saját belátása szerint változtassa meg vagy jelölje ki a referenciát. Tisztább megoldásnak tűnne, ha ilyenkor félrerakná a háromlépcsős tesztet, és a szelektivitást önmagában vizsgálná. Fontos azonban, hogy ez a megoldás csak kivételes lehet, mert figyelemmel kell lenni a tagállamok és az Unió közötti hatáskörmegosztásra a közvetlen adók szabályozása terén, és tiszteletben kell tartani az EUMSZ más rendelkezéseinek hatókörét is.

Ehhez képest a Bizottság határozataiban, úgy tűnik, a háromlépcsős teszt alkalmazása mellett döntött, erre figyelemmel a továbbiakban e vizsgálat menetét követve világít rá a tanulmány e megoldás esetleges hátrányos következményeire.

A) A referencia-rendszer

A háromlépcsős teszt alkalmazása elsőként a referencia-rendszer meghatározásával kezdődik.

- ♦ „A referencia-rendszer az a keret, amelynek alapján az intézkedés szelektív jellege értékelhető. A referencia-rendszer olyan következetes szabályok összessége, amelyeket általában a rendszer célja szerint – objektív kritériumok alapján – annak hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásra alkalmazni kell.”³⁷

Gyakorlatilag ez az a főszabály, amely a szabályozás célja szempontjából annak hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásra alkalmazandó.

Az, hogy beszélhetünk-e bizonyos adóalanyok oldalán bármiféle előnyről, annak függvénye, hogy hogyan határozzuk meg a vonatkozásukban irányadó referenciát. Az előnyt nem más vállalkozásokhoz képest, hanem az adott vállalkozást főszabály szerint terhelő és a rá a valóságban ténylegesen háruló teher különbségeként kell meghatározni. Bizonyos keretek között minősíthet a Bizottság valamely támogatási intézkedést önmagában hátrányosan megkülönböztetőnek, de ebben az esetben a viszonyítási pontot nem az általános szabályok, hanem más adóalany képezi, és ebből eredően a Bizottság valószínűleg nem is használhatja a háromlépcsős tesztet. Ha azonban e módszer keretei között marad, vitatható, hogy van-e lehetősége megválasztani a referencia-rendszert, és hogy az általa választott, a tagállam által megjelölt viszonyítási ponttól eltérő rendszer lehet-e olyan, ami a valóságban egyáltalán nem is alkalmazandó az adott vállalkozásra.

A magyar hatóságok álláspontja szerint a progresszív díjmértékek rendszere a valamennyi vállalkozásra általában kiterjedő szabályok összessége – szemben azaz, amit a Bizottság állít, hogy a referenciát a progresszív rendszeren belül egyetlen, a rendszerben egyébként valóban létező vagy még inkább egy számított átlagos adó-

³⁷ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 25. pont.

kulcs alkalmazásával kell meghatározni. A magyar hatóságok szerint a progresszív díjmérték minden olyan szereplőre egységesen vonatkozik, aki az adott díj hatálya alá tartozó tevékenység kapcsán árbevételt ér el Magyarországon.³⁸

Azzal szemben, amit a magyar hatóságok állítanak, a Bizottság nem fogadja el megfelelő referencia-rendszerként a progresszív díjrendszert. Elismeri, hogy a

- ♦ „[J]elen esetben a referencia-rendszert az a kötelezettség jelenti, hogy a Magyarországon működő élelmiszerlánc-vállalkozásoknak felügyeleti díjat kell fizetniük a bizonyos tevékenységekből elért árbevételük arányában.”³⁹

Ugyanakkor egyértelműen rögzíti, hogy álláspontja szerint az árbevételre alkalmazott díjszerkezet progresszív jellege azonban nem képezheti a referencia-rendszer részét.⁴⁰ A Bizottság tehát nem kívánja az egyes sávokból és az azokhoz tartozó díjmértékekből álló összetett rendszert például az élelmiszerlánc-vállalkozások felügyeleti díj fizetésére vonatkozó rendszernek tekinteni. Nem ismeri el, hogy az egyes vállalkozások az adott sávba tartozó árbevételük erejéig ugyanazon díjmérték szerint kötelesek díjat fizetni, és hogy ez a rendszer arányosabb felügyeleti díjakat eredményez, hanem a háromlépcsős elemzés alkalmazhatóságához igyekszik a rendszeren belül egyetlen díjmértéket meghatározni, amely az előny megállapításánál viszonyítási pontul szolgálhat. Azonban ez a díjmérték valójában legfeljebb a keret hatálya alá tartozó vállalkozásoknak elenyészően kis hányada tekintetében jelent valóságos és alkalmazandó mértéket.

- ♦ „A Bizottság továbbá a jelenlegi szakaszban úgy véli, hogy a napi fogyasztási cikket értékesítő üzletek tevékenységére alkalmazott referenciakulcs a legmagasabb mértékű díj megfizetésére kötelezett, napi fogyasztási cikket értékesítő üzletekre alkalmazandó implicit átlagkulcsnak felel meg.”⁴¹

Ennek alapján úgy tűnik, hogy a Bizottság értelmezésében nem valamely sávhoz tartozó, ténylegesen is létező díjmértéket, hanem az egyes sávokhoz tartozó, számított, átlagos díjmértéket választ referenciaként. Ahogy az „előny” értelmezésénél láthatuk, még abban az esetben is, ha az egyes sávokba tartozó vállalkozásokat a rendszer célja szerint annak hatálya alá tartozó, jogi és ténybeli szempontból hasonló helyzetben lévő vállalkozásnak tekintenénk is, kérdéses volna, hogy a Bizottság mi alapján választja viszonyítási pontnak éppen a legmagasabb mértékű díj megfizetésére kötelezett, napi fogyasztási cikket értékesítő üzletekre alkalmazandó implicit átlagkulcsot.

³⁸ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 17. pont.

³⁹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 26. pont.

⁴⁰ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 18. pont.

⁴¹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 26. pont.

A Bizottság oly módon értelmezi a releváns ítélkezési gyakorlatot (jóllehet kifejezetten a sávosan progresszív árbevételen alapuló adóra vonatkozóan állami támogatási szempontú ítéletet az uniós bíróságok még nem hoztak), hogy a Bizottságnak nem kell minden körülmények között elfogadnia a tagállami szabályozás által kijelölt referencia-rendszert. Érveléséből az tűnik ki, hogy a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a referencia-rendszer célirányos kialakításával úgy alakítsák ki a szabályozásukat, hogy azzal az állami támogatási szabályok alkalmazhatatlanná váljanak, jóllehet alkalmazásuk indokolt volna.⁴² A jelen esetben a Bizottság a progresszív mértékrendszerű sávos adórendszert olyannak tekinti, mint amely arra irányul, hogy a szabályok kreatív kombinálásával elkerülje az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazását úgy, hogy valójában a megoldás mögött egy, a főszabály alól kivételt teremtő megoldással egyenértékű, a különböző vállalkozásokra eltérő mértékű díjfizetési terhet rovó megoldást választ.

A Bizottság álláspontja szerint a vitatott intézkedések a díjmértékek progresszív jellege és a díjakhoz kapcsolódó árbevételsávok meghatározásának módja miatt indokolatlan módon különbséget tesz a vállalkozások között az azok által elért árbevétel alapján.⁴³ A Bizottság ennek alapján úgy értékeli, hogy a szabályozás eredményeképpen kialakított szabályozási keret nem képezheti az irányadó referencia-rendszert, mert azt nem következetesen, hanem önkényesen, egyes vállalkozásokat előnyben részesítve alakították ki.

Jól látható, hogy a Bizottság ahhoz, hogy a háromlépcsős tesztet megfelelően alkalmazni tudja, valójában egy adókötelezettséget teremtő főszabályból és egy az alól kivételt teremtő rendelkezésből indul ki, illetve a ténylegesen választott szabályozást egy ilyen megoldással veti össze. Az is kitűnik a Bizottság érveléséből, hogy a problémát számára a díjmértékek progresszív jellege és a díjakhoz kapcsolódó árbevételsávok meghatározásának módja jelenti, ami együttesen azt eredményezi, hogy a szabályozás megkülönbözteti a vállalkozásokat az általuk elért árbevétel alapján. A lengyel kiskereskedelmi adó tárgyában kifejtett érvelése annyiban eltér a magyar határozatokban képviselttől, hogy ott a Bizottság egyértelműbben kifejezésre juttatta, hogy a sávos adózás mindkét formája, így a sávosan progresszív adórendszer is eltérő marginális és átlagos adókulcsokat eredményez.⁴⁴

Éz lehetővé teszi annak a következtetésnek a levonását is, hogy a Bizottság az olyan összetettebb referencia-rendszert, amely nem egy főszabályból és a kivételéből áll, abból a szempontból értékeli, hogy a megoldás nem arra irányul-e, hogy ennek az összetettebb szabályozási megoldásnak a révén ellehetetlenítse az adott szabályozásra az állami támogatási szabályok alkalmazását, és nem diszkriminatív szabályozás-e önmagában.

⁴² Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 27. pont.

⁴³ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 28. pont.

⁴⁴ Commission decision of 30.6.2017 on the state aid SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) implemented by Poland for the tax on the retail sector. A továbbiakban: Lengyel kiskereskedelmi adó végső határozat, 53–54. pont.

Figyelemreméltó, hogy a Bizottság a Gibraltár-ügyben is úgy értékelte a bemutatott rendszert, mint ami

- ♦ „egységes rendszerként tulajdonképpen különböző és egymással kölcsönösen össze nem egyeztethető adószabályozások kombinációja, lehetetlen meghatározni a viszonyítási és a különleges szabályozást. Éppen ellenkezőleg, a bemutatott rendszer mint adórendszer önmaga tesz különbséget a különböző fajta társaságok között, így előnyöket biztosít egyes, különösen az offshore társaságok számára.”⁴⁵

Önmagában az, hogy egy tagállami adórendszer a komplexitása miatt nem illeszthető bele a főszabály-kivétel vizsgálati sémába, még nem jelenti, hogy az szükségszerűen lefordítható erre a sémára, és hogy tudatosan annak helyettesítésére irányulna az állami támogatási szabályok hatálya alól kikerülés érdekében. Ez nem zárható ki, és a vizsgálat mindenképpen indokolt, de erre kellő körülmények mellett és csak kivételes esetben lehetne mód.

Úgy tűnik ennek alapján, hogy a Bizottság az összetettebb, a főszabály és az alól kivételt teremtő mentesség sémájába nem illeszkedő tagállami adóintézkedések esetében szembesül a háromlépcsős teszt alkalmazási problémájával, és igyekszik ilyenkor valamilyen kreatív helyettesítő vizsgálati módszert alkalmazni. Ezzel szemben Jääskinen főtanácsnok annak bonyolultsága ellenére a viszonyítási alap megállapításának szükségessége mellett érvelt.⁴⁶

Önmagában az, hogy egy rendszer összetett vagy hibrid, még nem elegendő ahhoz, hogy az ilyen rendszer esetében ne kellene törekedni a közös vagy általános rendszer megtalálására.⁴⁷

Kétségtelenül amennyiben a viszonyítási alap meghatározása nehézségekbe ütközik, ebből eredően nem problémamentes az attól való eltérés megállapítása sem:

- ♦ „...eltérés kritériuma, amely elsősorban az előny megállapítására szolgál, bizonytalan lehet, amennyiben az a kérdés, hogy mi az a szabály, amelytől eltérnek. Ugyanakkor a viszonyítási alap által meghatározott adórendszerben, amely leggyakrabban a nemzeti adórendszer, kell keresni egy esetleges alrendszert, következésképpen kivételeket vagy eltéréseket.”⁴⁸

Vélhetően önmagában az, hogy egy adott tagállami adóintézkedés esetében a Bizottság nehézségekbe ütközik a referencia vagy az attól való eltérés megállapítása tekintetében, nem vezethet olyan eredményre, hogy a korábbi vizsgálati módszert

⁴⁵ Gibraltár-indítvány, 150. pont.

⁴⁶ „Figyelemmel az adóintézkedések eltérő jellegére, az általános intézkedések és a szelektív intézkedések közötti határvonal meghúzése egyre bonyolultabbnak bizonyul. Következésképpen a viszonyítási alap meghatározása, bármilyen nehéz is, alapvető annak megállapításához, hogy a szóban forgó szabályozás »különlegesnek« vagyis »szelektívnek« tekintendő-e.” (Gibraltár-indítvány, 178. pont.)

⁴⁷ Gibraltár-indítvány, 213. pont.

⁴⁸ Gibraltár-indítvány, 188. pont.

a Bizottság egy számára könnyebben alkalmazható megoldásra cseréli. Különösen azon az áron nem, hogy ez dogmatikai következtelenségeket eredményezhet, illetve a fennálló hatásköri rendben zavarokhoz vezethet.

Az arra irányuló törekvés, hogy a Bizottság fellépjen az eredendően diszkriminatív módon kialakított szabályozás ellenében és az állami támogatási szabályok megkerülésével szemben, vitathatatlanul indokolt célkitűzés. Kérdéses azonban, hogy amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy a tagállam által kialakított szabályozás valójában eltérő mértékű fizetési terhet ró a különböző vállalkozásokra, akkor jár-e el helyesen, ha az így kialakított, de a háromlépcsős teszt alkalmazását nem engedő referencia-rendszert félretéve maga határoz meg egyet. Mindezt úgy, hogy mint a jelen esetben a viszonyítási pontot oly módon határozza meg, hogy az állami támogatás szükségszerűen felmerül, miközben nem tudja megfelelően bemutatni választása megfelelő voltát.

Ha a tagállami szabályozás eltérő fizetési kötelezettséget állapít meg a vállalkozásokra, azt jelenti-e szükségszerűen, hogy ez az állami támogatási szabályok megkerülése, és hogy az ilyen tagállami intézkedés más eszközökkel nem kezelhető. Nagyon keskeny a határ az állami támogatási szabályok megkerülésének megakadályozása és az állami támogatási szabályozás túlzottan kiterjesztő, egyébként a hatálya alá nem tartozó szabályozási megoldásokra történő kiterjesztés alkalmazása között. Természetesen az állami támogatásoknak szükségszerű fogalmi eleme a szelektivitás, bizonyos vállalkozások vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése, de nem ez az egyetlen feltétel, amelynek az állami támogatássá minősítéshez teljesülnie kell. Ebből következően vélhetően nem is kell minden diszkriminatív tünő tagállami adószabály uniós jogi konformitását az állami támogatási szabályok alapján vizsgálni. Az „előny”, amely az állami támogatásoknak szintén szükségszerű fogalmi eleme, már önmagában szűkíti azon diszkriminatív szabályozások körét, ahol az állami támogatási szabályok alappal felhívhatók.

Vélhetően nem vezetne helyes eredményre, ha minden diszkriminatív tünő, a főszabály-kivétel struktúrájánál komplexebb szabályozási megoldást úgy tekintenénk, mint amely az állami támogatási szabályok megkerülésére irányul, és ezért ezeket helyettesítenék, illetve kiválnának egy olyan egyszerűbb képlettel, hogy ebben a komplexebb szabályozási struktúrában kineveznek egy viszonyítási pontot. Ez alapjaiban ellenkezik a sávós adórendszerek filozófiájával, és alapjaiban kérdőjelezi meg ennek az eszköznek a tagállamok általi alkalmazhatóságát annak dacára, hogy a tagállamok az adószabályok kialakítása tekintetében relatíve széles körű szabadsággal rendelkeznek.

A sávós adórendszerek egy referenciakulccsal való felváltása és a többi sávhoz tartozó (átlagos) kulcs kivételként aposztrofálásával a Bizottság vizsgálati sémájához igazítása – túl azon, hogy korántsem egyértelmű, hogy mely sávhoz tartozó kulcs a viszonyítási pont, és ez e kérdés alapján határozza meg az alkalmazandó uniós jogi szabályokat – azért is kifogásolható, mert nincs teljesen összhangban azzal a megoldással, amelyet a Bíróság a Gibraltar-ügyben elfogadhatónak tekintett.

Ennek alapján úgy tűnik, hogy ha valamely referencia-rendszert úgy alakítottak ki, hogy arra a Bizottság nem tudja alkalmazni háromlépcsős tesztjét, indokolt annak vizsgálata, hogy a komplex struktúra valójában nem egy egyszerű főszabály-kivételi struktúra elleplezését szolgálja-e. Ha igen, és ezt a Bizottság megfelelően igazolja, hogy az így önkényesen, illetve objektíven nem igazolható módon kialakított referencia valójában a vállalkozások közötti hátrányos megkülönböztetést eredményezi annak ellenére, hogy esetlegesen a kialakításának szempontjai egyenként általánosak volnának, úgy lehetséges van a rendszert egészében értékelnie. Ha maga a rendszer kezel valamely alanyi kört valamely rá jellemző tulajdonság alapján a többiekhez viszonyítva előnyösen, akkor a Bizottság azt kivételesen önmagában hátrányosan megkülönböztető adórendszernek tekintheti. Az ilyen rendszer szükségszerűen szelektív, és az egyéb feltételek teljesülése esetén állami támogatásnak minősül.

Ami pedig azt az ennek fényében korlátozott relevanciával bíró kérdést illeti, hogy mely szempontok értékelése alapján kell választani az egyes lehetséges csoportok között a referencia megválasztásakor, megállapítható, hogy a Bizottság gyakorlatában van arra példa, hogy az egyes csoportokba tartozó adóalanyok számát tekinti abban a kérdésben meghatározónak, hogy mely csoport tekinthető referenciának.⁴⁹

Ez mindenképpen elfogadható megoldásnak tűnhet abból a szempontból, hogy meglehetősen furcsa megoldás volna egy olyan csoportot választani referenciául, amibe az adófizetőknek más csoportokhoz viszonyítva kisebbségben lévő csoportja tartozik. Erre utal Jääskinen főtanácsnok is, amikor jelzi, hogy a Bizottság háromlépcsős tesztje helyett alkalmazott önmagában hátrányosan megkülönböztető adózási rendszer fogalma azt eredményezné, hogy a Gibraltar-ügyben szelektív intézkedésnek minősüljön az olyan adóügyi intézkedés, amely a gibraltári vállalkozások több mint 99 százalékára vonatkozik. Még ha az intézkedés versenyre gyakorolt hatásai is a meghatározók, egy szinte valamennyi vállalkozásra vonatkozó intézkedés – álláspontja szerint – nem minősíthető szelektív előnynek.⁵⁰ Lényegében ugyanez igaz a vitatott magyar intézkedések esetében is.

- ◆ „...a magyar hatóságok által benyújtott adatok szerint az összesen mintegy 21 700, az élelmiszer- és takarmány-kiskereskedelem területén elért árbevételt bevalló élelmiszerlánc-szereplő között mindössze hét (0,03%) olyan van, amely 0,1%-nál magasabb kulcs-

⁴⁹ „A Ryanair azt állította, hogy a 2 EUR mértékű alacsonyabb adókulcs, illetve a 2011. március 1-én bevezetett 3 EUR mértékű egységes adókulcs tekintendő a légitársasági adórendszer szokásos adómértékének. Az Egyesült Királyság nyugati területein található célállomások kivételével azonban az alacsonyabb adókulcs csak belföldi célállomások esetében alkalmazandó, ami az ír hatóságok szerint az összes adóköteles járat 10–15%-ának felel meg. Ezért az nem minősíthető a szokásos adókulcsnak.” [A bizottság határozata (2012. július 25.) az SA.29064 (11/C, korábbi 11/NN) számú állami támogatásról – Írország által bevezetett differenciált légitársasági adókulcsokról, 45. pont.]

⁵⁰ Gibraltar-indítvány, 5. pont és 6. lábjegyzet.

csal fizeti az élelmiszerlánc felügyeleti díjat. Ezek az adatok arra mutatnak, hogy a módosított élelmiszerlánc-törvény eltérő elbánásban részesíti a vállalkozásokat, és a 2014. évi módosítással előírt progresszív díjmértékek szelektív jellegűek.”⁵¹

Úgy tűnik tehát, hogy számszerűen semmiképpen sem a legmagasabb átlagos kulcs a legnépesebb sáv, a legalacsonyabb sávon kívül mindössze hét vállalkozás szerepel, ennek ellenére választotta a Bizottság viszonyítási pontul a legmagasabb kulcsot. Nem volt ez másként a reklámadó esetében sem, ahol

- ♦ „...a magyar hatóságok által az adóelőlegről benyújtott adatok alapján a reklámbevételekre vonatkozó 30%-os, illetve a 40%-os adókulcsnak megfelelő két felső sávba 2014-ben ténylegesen csupán egyetlen vállalkozás esett, és ez a vállalkozás fizette be a magyar állam által beszedett teljes adóelőleg mintegy 80%-át.”⁵²

Lényeges tanulsága a vizsgált eljárásoknak, hogy azokban az esetekben, amikor a tagállami szabályozás esetében nem egyértelmű vagy pedig a Bizottság számára elfogadhatatlan a viszonyítási rendszer, illetve az abból adódó referenciapont, a Bizottságnak fokozott körültekintéssel kell megválasztania – ellenőrizhető és objektív szempontok alapján –, hogy mely sávhoz tartozó adó a referenciaszint (ha a Gibraltár-ítéletben foglaltak mintájára nem tekinti az adórendszert összességében). Ennek függvényében alakul ugyanis, hogy mely uniós jogi szabályozás alapján vizsgálandó az adott nemzeti intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetősége. Ennek fokozott a jelentősége az olyan esetekben, amikor a referencia-rendszert valamilyen sávós adómértékű adórendszer képezi, különösen ha az egyes sávokhoz tartozó adómértékek progresszívek.

Ez nyilvánvalóan felértékeli, hogy – a sávok képzéséhez alapot szolgáltató szempontokra figyelemmel – az egyes sávokba tartozó vállalkozások jogi és ténybeli szempontból valóban hasonló helyzetben vannak. Jóllehet a hasonlóság a helyzet azonosságához képest megengedőbb követelmény, az egyértelmű, hogy az állami támogatáshoz minősítéshez önmagában nem elegendő, hogy a vizsgált intézkedés hatása, hogy bizonyos vállalkozásokat diszkriminál. A hátrányos megkülönböztetésnek nem abban kell tetten öltetnie, hogy más vállalkozásokhoz képest egyes vállalkozások tekintetében többletterhet generál, hanem ellenkezőleg, valamely vállalkozásokat a referenciául választott vállalkozásokhoz képest előnyben részesít. Ez ismételten rávilágít annak a jelentőségére, hogy a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése történhet oly módon, hogy 1. a legmagasabb árbevételű üzletek képezik a viszonyítási alapot, és hozzájuk képest a kisebb árbevételűek számára állami támogatási értelemben vett előnyt jelent az alacsonyabb összegű adó megfizetése az állam számára, de oly módon is, hogy 2. az alacsonyabb árbevételű vállalkozások képezik a viszo-

⁵¹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 33. pont.

⁵² Reklámadó-eljárást megindító határozat, 30. pont.

nyítási bázist, és így a magasabb árbevételűek által fizetendő többlet nem értelmezhető állami támogatásként, még ha hátrányos megkülönböztetést valósít is meg.

Bármilyen szempontot választ is a Bizottság a referenciacsoport meghatározására, ezt vélhetően meg kell indokolnia. Lévéen hogy az állami támogatási vizsgálat, illetve a szelektivitás kulcsfogalma a referencia-rendszer, valamint ezzel összefüggésben az előny, a Bizottságnak a határozatában kellő mértékű figyelmet kell szentelnie a referenciaválasztás bemutatásának és a tagállam által megjelölt referencia elfogadhatatlanságának. Nem elegendő annak rögzítése, hogy erre adott esetben lehetősége van, hanem ez szükségszerűen azt is jelenti, hogy a Bizottságnak megfelelően be kell mutatnia a tagállam által megjelölt referencia nem megfelelő voltát, és hogy mely szempontok alapján alakította ki saját viszonyítási rendszerét.

Érdemes röviden kitérni arra a különbségre, hogy ellentétben az élelmiszerlánc-felügyeleti díjjal kapcsolatos eljárásban hozott végső határozattal, ahol a referencia-rendszer meghatározása meglehetősen terjedelmes, a dohány-egészségügyi hozzájárulás és a reklámadó esetében a Bizottság mindössze néhány bekezdést szentel a kérdésnek, és az is javarészt a meglévő gyakorlat összefoglalása. Az ügyben releváns megállapítás, hogy

- ◆ „az árbevételre vonatkozó adókulcs progresszív jellege azonban nem képezheti részét a referencia-rendszernek” illetve, hogy „[a]mint az alábbi szakaszokban igazoljuk, – az adókulcsok progresszív jellege miatt, valamint azon adósávok megállapítási módjából fakadóan, amelyekre a szóban forgó adókulcsokat alkalmazni kell – a törvény lényegénél fogva – indokolás nélkül – különbséget tesz a vállalkozások között a dohánytermékek gyártásából és kereskedelméből származó árbevételük szerint.”⁵³

Az idézett mondat gyakorlatilag azt jelenti, hogy a Bizottság valójában nem tudja tisztán alkalmazni a háromlépcsős tesztet, nem tud meghatározni egy referencia-rendszert, és nem is törekszik rá valójában.⁵⁴ Ehelyett látszólagosan a háromlépcsős módszer keretei között maradván a referencia-rendszertől való eltérés keretében próbálja igazolni, hogy a rendszer önmagában hátrányosan megkülönböztető.⁵⁵ A Bizottság álláspontja szerint tehát a referencia-rendszert tehát eleve szelektíven alakították ki, olyan módon, ami a szabályozások célja fényében nem indokolt.

A reklámadó esetében sem sikerült előzetesen meghatározni a megfelelő referencia-rendszert, sőt a Bizottság azon túlmenően, hogy rögzítette: lehetősége van annak vizsgálatára, hogy a referencia-rendszer kialakítása nem volt-e önkényes, nem

⁵³ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 8–19. pont. Lásd még: Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása határozat, 35. pont, Reklámadó-eljárást megindító határozat, 24. pont, Reklámadó-határozat, 48. pont.

⁵⁴ Reklámadó-határozat, 52. pont. „Lásd még: STATE AID – POLAND State aid SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) – Polish tax on the retail sector Invitation to submit comments pursuant to Article 108(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union. A továbbiakban: Lengyel kiskereskedelmi adó eljárást megindító határozat. 51.pont.

⁵⁵ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása határozat, 31. pont.

is indokolta ebben a vizsgálati lépcsőben, hogy miért lenne önkényes a választott referencia-rendszer. Arra korlátozta magát, hogy a vizsgálat további szakaszaiban igazolta, hogy az adókulcsok progresszív jellegének, valamint az e kulcsok alkalmazására vonatkozó sávok megállapítási módjának eredményeként – természetéből adódóan – megkülönböztette a vállalkozásokat az általuk elért árbevétel összegétől függően, anélkül, hogy ezt bármivel is indokolta volna.⁵⁶

Indoklásként azonban a határozat későbbi részeiből is mindössze az látható, hogy a Bizottság bemutatta, hogy az adókulcsok, valamint az azok alkalmazására vonatkozó sávok következtében meredeken emelkedett a reklámadó hatálya alá tartozó vállalkozások adóterhe a reklámok közzétételéből származó bevételüktől – és így a méretüktől – függően, és jelezte, hogy a két legfelső sávba csupán egyetlen vállalkozás esett, és ez a vállalkozás fizette be a magyar állam által beszedett teljes adóelőleg mintegy 80 százalékát.

- „Ezek az adatok jól mutatják a törvényen alapuló eltérő bánásmódot a vállalkozásokkal szemben, és a törvényben megállapított progresszív adókulcsok szelektív jellegét.”⁵⁷

Kérdéses azonban az, hogy a meredeken progresszív jelleg és az, hogy a legmagasabb adóterhet kevés számú vállalkozás viseli, önmagában elegendő-e ahhoz, hogy a Bizottság bizonyosra vegye az adórendszer szelektíven történő kialakítását. Kérdéses továbbá az is, hogy vajon a bemutatott konkrét hatások valóban azt mutatják-e, hogy az intézkedés hátrányosan különböztet meg árbevétel (vagy adott esetben valamely attól eltérő szempont) alapján bizonyos vállalkozásokat.

A Gibraltar-üggyel ellentétben ezek a szempontok nem kimondottan valamilyen szelektációs szempontokra és annak diszkriminatív jellegére utalnak, hanem pusztán a szabályozás tényleges következményeit írják le, de ehhez nem társul a szabályozás azon elemének megjelölése, amely az adózási szempontokon túlmenő szempontot érvényesítene bizonyos vállalkozások hátrányos megkülönböztetésével. Úgy tűnik, a Bizottság nem határozott meg mást diszkriminatív elemként, mint a meredeken progresszív adókulcsokat és ezek kombinálását a törvényben meghatározott sávokkal. Ezek idéznek elő nagyon lényegesen eltérő bánásmódot az alacsony és a magas reklámbevételű vállalkozások között.⁵⁸

- „Ennek eredményeként az alacsony reklámbevétellel rendelkező vállalkozások esetében a marginális és az átlagos adókulcsok egyaránt lényegesen alacsonyabbak a magas reklámbevételű vállalkozásokhoz képest, és így ugyanazon tevékenységük adóterhe lényegesen alacsonyabb.”⁵⁹

⁵⁶ Reklámadó-határozat 50–51. pont, Reklámadó-határozat, 54. pont.

⁵⁷ Reklámadó-eljárást megindító határozat, 30. pont.

⁵⁸ Reklámadó-eljárást megindító határozat, 37. pont.

⁵⁹ Reklámadó-határozat, 59. pont.

Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a Bizottság csupán az árbevételt, esetlegesen a vállalkozás méretét tekintette szelekciós szempontnak, a versenytorzításra és az Európai Unión belüli kereskedelemre gyakorolt hatás értékelésére vonatkozó részben csak utalt a más tagállambeli szolgáltatók érintettségére, illetve a reklámszolgáltatások piacán a más tagállambeli gazdasági szereplők jellemző jelenlétére anélkül, hogy ebből bárminemű következtetést vont volna le. Eljárást lezáró határozatában ugyan az egyik érdekelt fél azon álláspontjára, hogy az adó előnyben részesíti a magyar tulajdonban álló műsorszolgáltatókat a nemzetközi szereplőkkel szemben, mivel a magyar tulajdonban álló műsorszolgáltatók a társaság állítása szerint általában véve alacsonyabb reklámbevételekkel rendelkeznek a nagyobb nemzetközi szereplőknél, azonban a határozat részletesen nem tér ki ennek a szempontnak az értékelésére.⁶⁰

A Bizottság álláspontja szerint a rendszer az egyes vállalkozások között az árbevételük, nem pedig nyereségük vagy foglalkoztatottaik száma alapján tesz különbséget, de ezen a ponton nem látszik, hogy effajta megkülönböztetés egy adójogi intézkedés esetében miért elfogadhatatlan, és nem törődik azzal a különbségtétellel, ami aközött van, hogy az egyes vállalkozások viselnek eltérő ténybeli helyzetük folytán eltérő adóterhet, vagy egyes vállalkozásoknak nem kell teljes egészében megfizetniük a rájuk háruló adóterhet, míg más vállalkozásoknak igen. Előbbi esetben a más vállalkozás a viszonyítási pont, utóbbiban az ugyanazon vállalkozás által a főszabály szerint egyébként viselendő adóteher. Utóbbi esetben a megkülönböztetés abban állhat, hogy bizonyos vállalkozások másokkal ellentétben nem viselik teljes terjedelmükben az adóterhüket.

B) Eltérés a referencia-rendszertől

Másodikként az Európai Bíróság a referencia-rendszertől, illetve a viszonyítási pontul választott szabálytól való eltérést vizsgálja. Ezen a ponton azt szükséges meghatározni, hogy az intézkedés eltér-e a referenciaszabályok alkalmazásától, előnyben részesítve bizonyos vállalkozásokat más olyan vállalkozásokkal szemben, amelyek a referencia-rendszerből fakadó cél tekintetében hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak.⁶¹

A Bizottság – vélhetően összefüggésben azzal a már jelzett problémával, hogy a viszonyítási pont megválasztása nem ellentmondásmentes – az eltérés meghatározásánál is a vállalkozások bizonytalanabb kategóriáit viszonyítja egymáshoz.⁶² Úgy tűnik, a Bizottság közelebbi meghatározás nélkül viszonyít egymáshoz „alacsonyabb és magasabb sávokba tartozó vállalkozásokat”, és állapítja meg, hogy előbbiek

⁶⁰ Reklámadó-határozat, 32. pont.

⁶¹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 29. pont.

⁶² Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 30. pont. Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 23. pont.

mind a marginális, mind az átlagmérték tekintetében alacsonyabb díjakat fizetnek. A Bizottság megfogalmazása („jóval alacsonyabb kulcs”, „sokkal alacsonyabb terhet viselnek”) arra utal, hogy álláspontja szerint a nagyobb árbevételű vállalkozásokhoz képest a kisebb árbevételű vállalkozásoknak az alacsonyabb marginális és átlagos díjak révén előnyt biztosítanak.

Amennyiben elfogadjuk, hogy a Bizottság értelmezése helyes, és az árbevételük mértéke szerint eltérő sávokhoz tartozó adómérték szerint adózó vállalkozásokra eltérő adóteher nehezedik, és ezáltal a progresszív díjmértékek és a díjakhoz kapcsolódó árbevételssávok különbségtételt eredményeznek a közelebről meg nem határozott magasabb és alacsonyabb árbevételű vállalkozások között, tulajdonképpen szükségtelennek tűnik, hogy ezt a különbségtételt a Bizottság a vállalkozások között azok mérete alapján történő különbségtételnek tekinti. Mindezt egyértelművé teszi az is, hogy az eljárást megindító határozatához képest a végső határozatában az előny leírását tartalmazó részben már egyértelműen kisebb vállalkozásokként említette – különösebb magyarázat nélkül – az alacsonyabb árbevételű vállalkozásokat és nagyobb vállalkozásokként a nagy árbevételűeket.⁶³ Hasonlóan érvelt a Bizottság a dohány egészségügyi-hozzájárulás esetében is.⁶⁴

Ez az érvelés bizonyos értelemben kétségesnek és szükségtelennek is tűnhet. Kétséges, mert a vállalkozások árbevétele és mérete közötti összefüggés nem feltétel nélküli. Maga a Bizottság fogalmazott oly módon, hogy

- ♦ „mivel a vállalkozások által realizált árbevétel bizonyos mértékig arányban van a vállalkozások méretével”⁶⁵

Emellett szükségtelennek is tűnik azért, mert az állami támogatásnak minősítés csak azt követeli meg, hogy vállalkozások bizonyos csoportját vagy bizonyos áruk termelését részesítse előnyben az adott intézkedés. A kedvezményezett vállalkozások csoportjának csoportképző ismérve lehetne önmagában is az árbevétel, és a Bizottság azt állíthatná, hogy az érintett intézkedés által kitűzött célra figyelemmel hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő vállalkozás valamennyi élelmiszerlánc-felügyeleti díj megfizetésére kötelezett vállalkozás, amelyek közül a magasabb árbevételű vállalkozásokhoz képest az alacsonyabb árbevételű vállalkozásokat az őket terhelő alacsonyabb marginális és átlagos adókulcsok előnyben részesítik.

Az állami támogatásnak minősítéshez feltehetően már ennek elegendőnek kellene lennie, ehhez képest a Bizottság igyekezett egyértelmű kapcsolatot teremteni az árbevétel és a vállalkozások mérete között, és nem csupán az árbevétellel, hanem az ehhez álláspontja szerint igazodó vállalkozásméret alapján fennálló megkülön-

⁶³ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 37. pont.

⁶⁴ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 24. pont, Reklámadó-eljárást megindító határozat 28. pont.

⁶⁵ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 31. pont.

böztetéssel indokolta a megkülönböztetés indokolatlan voltát. Nem úgy tűnik, hogy a méret szerinti megkülönböztetésnek volna hozzáadott értéke, az állami támogatás fogalma nem írja elő, hogy milyen szempontból kellene különbséget tenni a szabályozás célja szempontjából hasonló jogi és ténybeli vállalkozások között. Ez e szempont lehet a vállalkozások mérete, a vállalkozások szerkezete, illetve (esetlegesen ezzel összefüggésben) honossága, de akár az általuk realizált árbevétel is.

Az, hogy a Bizottság önmagában az elért árbevételekben fennálló különbséget nem tartotta elegendőnek, akár azt is sugallhatná, hogy ez egy olyan objektív szempont, amelynek megfelelő jelentőséget lehetne tulajdonítani az intézkedés indoklása vizsgálatánál. Annak azonban, hogy a Bizottság azt sugallja, hogy az árbevételel alapuló megkülönböztetés mögött valójában egy másik, a fizetendő díjjal talán közvetettebb összefüggést mutató szempont rejtőzik, adott esetben a viszonyítási ponttól való eltérés indokolásának vizsgálatánál is jelentősége lehet.

Ez az érvelés közelebb hozza a jelen ügyeket a Bizottság Hervis-ügyben képviselt álláspontjához. A Bizottság egyértelműen és beazonosíthatóan nem határozza meg az intézkedés által előnyben részesített vállalkozások körét, csupán utal az árbevétel és a vállalkozás mérete között egy bizonyos mértékig fennálló összefüggésre. A Bizottság határozatában szintén közelebről meg nem határozott módon rögzíti, hogy

- ◆ „a napi fogyasztási cikkek értékesítésének piacára igen jellemző a nemzetközi szinten működő, más tagállamokbeli szereplők jelenléte. Az árbevétel alapú díj meredeken progresszív jellege a többiek rovására súlyosan hátrányos helyzetbe hozhat egyes szereplőket.”⁶⁶

A Bizottság továbbra is egyes szereplők vonatkozásában beszél versenytorzító hatásról, feltehetően a nagyobb árbevételű, nagyobb méretű, több tagállamban jelen lévő, jellemzően külföldi honosságú vállalatokra gondol anélkül, hogy ezt egyértelműen megjelölne.

Erre utal, hogy a Bizottság

- ◆ „emlékeztet arra, hogy nem minősíthet összeegyeztethetőnek olyan állami támogatási intézkedést, amely sérti az uniós jog egyéb szabályait, például a Szerződésben foglalt alapvető szabadságokat vagy az uniós rendeletek és irányelvek rendelkezéseit. A Bizottság ebben a szakaszban nem tudja kizárni annak lehetőségét, hogy az intézkedés elsősorban a külföldi tulajdonú vállalkozásokra irányul, ami sértené a letelepedésre irányuló, az EUMSZ 49. cikkében előírt alapvető szabadságot.”⁶⁷

Figyelemmel a Hervis-ügyre is, úgy tűnik, hogy a problémát továbbra is a kiskereskedelmi értékesítés adóztatása és a jellemzően eltérő tulajdonosi szerkezetben működő külföldi vállalkozások hátrányos megkülönböztetése jelenti. Ugyanakkor

⁶⁶ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 41. pont.

⁶⁷ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 46–47. pont.

jelzésértékű, hogy a Bizottság a Hervis-ügyet követően nem kötelezettségszegési eljárásban kívánt fellépni hasonló tagállami intézkedésekkel szemben, hanem állami támogatásnak minősítette azokat úgy, hogy az állami támogatási szempontú vizsgálatot és különösen is a szelektivitást olyan értelemben használja, hogy a nagyobb méretű külföldi vállalkozások hátrányos megkülönböztetése ellen kíván fellépni. A hivatkozott rendelkezés is jelzi azonban, hogy a Bizottság továbbra is fenntartja, hogy a jelzett intézkedés a Hervis-ügy analógiájára a letelepedés alapszabadságába ütközhet, azonban a vizsgálatot nem erre vonatkozóan, hanem annak esetleges állami támogatásnak minősítésére figyelemmel folytatja le.

A Bizottság egyes észrevételeiből az tűnik ki, hogy nem az árbevételi szempont objektivitását vagy adott esetben a nagyobb árbevételű vállalkozások ellenőrzésének nagyobb adminisztratív erőforrásigényét kérdőjelezi meg, hanem alapvetően az a tény jelenthet problémát, hogy egy nagyméretű kiskereskedő több kiskereskedelmi egységének ellenőrzése nem drágább vagy bonyolultabb a franchise-hálózatban működő szereplők több kiskereskedelmi egységének ellenőrzésénél, azonban utóbbiakra lényegesen alacsonyabb felügyeleti díj vonatkozik, és a magyar kiskereskedelmi láncok jellemzően franchise-hálózatban működve alacsonyabb árbevételt mutatnak.⁶⁸ Ezzel tulajdonképpen a Bizottság hasonlóképpen vélekedik az eljárásban érdekelt, a magyar piacon tevékenykedő félhez.⁶⁹

Az önmagában hátrányosan megkülönböztető adórendszer koncepcióját a jelen határozatokra vonatkoztatva megállapíthatjuk, hogy amennyiben az, hogy a külföldi vállalkozások magasabb adóterhet viselnek, nem annak a véletlen következménye, hogy ezeknek a vállalkozásoknak magasabb az árbevétele, hanem az adórendszert alakították eleve úgy ki, hogy a külföldi vállalkozások viseljék a nagyobb terhet, és a nagyobb árbevétel, illetve méret a külföldi vállalkozások olyan sajátossága, amely alapján egy külön csoportot alkotnak, akkor az adórendszert mint általános viszonyítási rendszert eleve szelektíven alakították ki.

Lényegesnek látszó különbség azonban, hogy a Bizottság által a Gibraltar-ügyben jelzett kritériumok (olyan társaságok, amelyek nem alkalmaznak munkavállalót, és nem használnak üzleti célú ingatlant) egyértelműen meghatározták az „*offshore*” társaságok körét, amelybe fogalmilag nem tartozhattak bele a hazai vállalkozások, ezzel szemben a magyar adórendszerben a legmagasabb terhet viselő csoportba egyrészt nem csak külföldi honosságú vállalkozások tartozhatnak fogalmilag, másrészt nem is valamennyi külföldi társaság tartozik ebbe a csoportba. Árbevételük függvényében tehát a külföldi és hazai vállalkozások egyaránt tartozhatnak a legmagasabb és az alacsonyabb sávokba is, és helyzetük időről időre változhat.

Még ha a sávok kialakítása folytán a vállalkozások mérete befolyásolja is, hogy ki melyik sávba kerül, az árbevétel nem tekinthető olyan kritériumnak, amely valamennyi külföldi tulajdonú vállalkozást egyértelműen kijelölné mindenféle mozgástér

⁶⁸ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 48. pont utolsó bekezdése.

⁶⁹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 26–27. pont.

nélkül a külföldi minőségükből eredően. A Bíróság várhatóan értékeli majd ezt a különbséget az ügyek elbírálásánál. Vélhetően a Bíróság jelentőséget tulajdonít majd annak a ténynek, hogy a legmagasabb sávba tartozó vállalkozások bár külföldiek, de nem az összes külföldi vállalkozás és nem e minősége okán tartozott ebbe a csoportba, a Bizottság által értékelt hatás és az adószabály által alkalmazott kritérium közötti összefüggés nem olyan egyértelmű, mint volt a Gibraltár-ügyben.

Erre figyelemmel a formailag valamennyi vállalkozásra alkalmazandó adórendszer képezhet viszonyítási alapot, amelyhez képest egy adott alanyi kör hátrányos megkülönböztetése vizsgálendő lenne. Az így meghatározott rendszer állandó jellemzői – még ha önmagukban általános kritériumon is alapulnak – valójában hátrányos megkülönböztetést valósíthatnak meg a hasonló helyzetben lévő társaságok között.⁷⁰ Ahogy a Bíróság megállapította, önmagában az általános adórendszer alkalmazásából eredő eltérő adóteher nem jelent állami támogatást, ehhez az is szükséges, hogy az adórendszer által alkalmazott kritériumok a kedvezményezett vállalkozásokat azok jellegzetes vagyontárgyai alapján kiváltságos kategóriaként jellemezzék.⁷¹

Úgy tűnik, a Bizottság azt tartaná hátrányos megkülönböztetéstől mentes megoldásnak, ha a kisebb szupermarketek, amelyeknek alacsonyabb az árbevételük, és ebből következően vélhetően az ő esetükben az értékesített mennyiség is kisebb, ugyanakkora felügyeleti díjat lennének kötelesek fizetni, mint a nagyobb szupermarketek. Álláspontja szerint a tagállam ezen díjkülönbözet tekintetében lemond az olyan forrásról, amely egyébként őt megilletné, és ebben áll a kisebb árbevételű vállalkozásoknak biztosított előny.⁷² Ez ismét rávilágít, hogy a Bizottság továbbra is olyan lineáris adóból indul ki, amelynek adómértéke a legmagasabb árbevételhez tartozó adómérték, és tagadja ezzel, hogy a tagállamoknak lehetősége lenne sávos adórendszerrel a vállalkozások eltérő ténybeli helyzetére figyelemmel egy differenciáltabb adórendszer kialakítására. A Bizottság álláspontja szerint a reklámbevétel adóztatásának referencia-rendszerét a reklámbevételekre kivetett olyan adónak kell képeznie, amely megfelel az állami támogatási szabályoknak, azaz amelyben a reklámbevételek azonos (egyetlen) adókulcs alá tartoznak, és nem tartanak fenn vagy vezetnek be semmilyen egyéb olyan elemet, amely szelektív előnyt biztosítana egyes vállalkozásoknak.⁷³

Ezzel megszűnne a jellemzően franchise-rendszerben működő magyar honoságú vállalkozások külföldi vállalkozásokkal szembeni előnyben részesítése, ugyanakkor a franchise-rendszerbe nem tartozó kiskereskedelmi egységek tekintetében a Bizottság által javasolt megoldás azt eredményezné, hogy ugyanakkora díjat kellene

⁷⁰ Gibraltár-ítélet, 95–101. pont.

⁷¹ Gibraltár-ítélet, 104. pont.

⁷² Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 39. pont és az Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 35. pont, Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása határozat, 24. pont, Reklámadó-határozat, 42. pont.

⁷³ Reklámadó-határozat, 56. pont.

fizetniük, mint a szignifikánsan nagyobb árbevételű és adott esetben jelentősebb kockázatot jelentő láncoknak. Ráadásul a Bizottság példájánál maradva, ha egy kilogramm cukor ellenőrzési költsége nem is változik annak függvényében, hogy ki értékesíti azt, az már nagyon is eltérő lehet, hogy az egyes egységek hányszor egy kilogramm cukrot értékesítenek, és ez kihat az ellenőrzés költségére is.

Felmerülhet tehát a kérdés, hogy az élelmiszerlánc-felügyeleti díj megfizetésére kötelezett vállalkozások valóban hasonló jogi és különösen ténybeli helyzetben vannak-e akkor, ha az általuk értékesített árumennyiségben szignifikáns eltérés mutatható ki. A Bizottság ezek szerint a nagyobb értékesített mennyiséget és ebből eredően a fogyasztók szélesebb körének elérését nem minősítette olyan ténybeli különbségnek, amelyre figyelemmel az adott vállalkozások a szabályozás által elérni kívánt cél szempontjából ne volnának azonos helyzetben.⁷⁴

C) Indokolás

Ahogy a Bíróság Bizottság által is hivatkozott ítélkezési gyakorlatából kitűnik adott esetben a referencia-rendszerrel való eltérés akár indokolt is lehet.⁷⁵ A Bíróság kialakult ítélkezési gyakorlata értelmében csak akkor beszélhetünk állami támogatásról, ha „az érintett intézkedés által kitűzött célra tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő” vállalkozások között történik a különbségtétel. Látszik, hogy az állami támogatások tekintetében a hátrányos megkülönböztetés tesztje nem kívánja meg, hogy a vállalkozások azonos ténybeli és jogi helyzetben legyenek, hanem megelégszik azzal, hogy azok hasonló helyzetben vannak. A hasonlóságot pedig nem egyéb jellemző, hanem az intézkedés által követett cél fényében kell vizsgálni. A hasonlóság tehát a szabályozás célkitűzése szempontjából értékelhető, és alapvetően a szervesen az adóintézkedéshez kötődő, adójogi megfontolások alapján – nem pedig egyéb, adózáson túlmutató megfontolások szerint – fennálló eltérés lehet elvben igazolható.

Ennek alapján amennyiben a választott megoldás a követni kívánt cél elérését szolgáló inherens adójogi megoldáson alapul, és nem valamely adópolitikán kívüli cél elérésére irányul, még akkor is igazolható, ha egyes vállalkozásokat másokhoz képest hátrányosan megkülönböztet. A bizonyítás terhére a tagállam viseli, neki kell meghatározni, hogy mennyiben indokolhatja a rendszer jellege vagy általános felépítése a választott megoldást. A legkézenfekvőbb adójogi magyarázata annak, hogy a vállalkozások egyes csoportjai a szabályozás értelmében eltérő mértékű adójogi terhet viseltek, az adott vállalkozások teherviselő képességében fennálló eltérés.

Kérdés mindezek alapján, hogy az árbevétel alapján eltérő adózási sávba tartozó vállalkozások között beazonosított különbséget legitimálhatja-e, hogy ez a tagállam által választott adózási rendszer inherens sajátossága, vagy pedig a tagállam azzal

⁷⁴ Hasonlóan a Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása határozat, 37. pont.

⁷⁵ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 35. pont.

valamilyen külső, adózási megfontolásokon túlmutató célt követ. Különösen kiemelt annak a jelentősége, hogy mi minősül az adórendszer inherens céljának a dohány egészségügyi hozzájárulás esetében. Ahogyan a Bizottság az eljárást megindító határozatában jelzi

- ♦ „[e]gyes különleges közterhek – például az egészségre vagy a környezetre káros hatással lévő bizonyos tevékenységek vagy termékek visszaszorítását célzó egészségügyi és környezetvédelmi adók – struktúrája rendszerint olyan, hogy az elérendő szakpolitikai célok annak szerves részét képezik. Ilyen esetekben az elérendő cél tekintetében eltérő helyzetű tevékenységekkel vagy termékekkel szembeni másfajta bánásmód nem minősül eltérő bánásmódnak [...]”⁷⁶

Ennek alapján úgy tűnne, hogy a Bizottság hajlandó elismerni, hogy egyes közterheknek látszólag adózáson kívüli szempontok is inherens elemei lehetnek, és ebből fakadóan azt, hogy mely vállalkozások vannak azonos ténybeli, illetve jogi helyzetben, többféle, összetett szempontrendszer alapján kell megvizsgálni. Az idézett határozat következő bekezdésében azonban az eljárást megindító végzésének ezt a felvetett szempontját azzal veti el, hogy az adó célja tekintetében azonos helyzetben lévő valamennyi szereplőre alkalmazandó az adó, és a progresszív jelleg különbségtételt eredményez. A Bizottság szerint a dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulás címén beszedett adójának célkitűzése alapján minden olyan vállalkozás összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben van, amely a dohánytermékek magyarországi gyártásából és kereskedelméből árbevétele származik,⁷⁷ és hasonló megfontolást követ az élelmiszerlánc-felügyeleti díj esetében is.⁷⁸

A Bizottság álláspontja szerint a vizsgált adóintézkedések által érintett valamennyi vállalkozás hasonló jogi és ténybeli helyzetben van, és a magyar hatóságok nem igazolták sem a sávok, sem az azokhoz tartozó díjak tekintetében fennálló eltéréseket.⁷⁹

Figyelemreméltó, hogy a Bizottság a Hervis-ügyben már elvégezte a leányvállalati (döntően külföldi vállalkozások) és a franchise-rendszer (döntően hazai vállalkozások) vonatkozásában a jogi és ténybeli összehasonlítást. Álláspontja szerint akkor nincsenek a vállalkozások objektíve hasonló helyzetben, ha az eltérő bánásmódjuk eltérő teherviselési képességnek felel meg. A különadó magasabb mértéke, amely a leányvállalatokhoz tartozó kiskereskedők árbevételeinek összeszámításából következik, nem jelenti azonban az ilyen vállalkozások magasabb teherviselési képességét. A Bizottság úgy véli, hogy a Magyarország által szolgáltatott információk sem azt

⁷⁶ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 21. pont.

⁷⁷ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 24. pont. Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása határozat 33–34. pont.

⁷⁸ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 45. pont.

⁷⁹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 12. pont.

nem igazolják, hogy egy vállalatcsoport árbevétele jól tükrözi annak teherviselő képességet, sem pedig azt, hogy az adórendszer jellege és általános felépítése indokolja az adó progresszív szerkezetét.⁸⁰ A magasabb teherviselési képesség nemcsak az árbevételt, hanem a költségeket is figyelembe vevő magasabb nyereségből következik.⁸¹

Kokott főtanácsnok azonban elismerte, hogy az adóalanyok eltérő teherviselési képessége alapvetően igazolhatja az eltérő adómérték alkalmazását, és a Bizottsággal szemben azt is jelzi, hogy az emelkedés igazolása az árbevételt alapul vevő adó esetében sem zárható ki előre.⁸²

A konkrét esetben a magyar hatóságok érvelése szerint az eltérés célja például az élelmiszerlánc-felügyeleti díj esetében az, hogy a felügyeleti díj mértéke arányosabb legyen a jelentősebb piaci szereplők felügyeletére (így többek között a tanúsítványokkal, az informatikai és minőségbiztosítási rendszerek útján történő ellenőrzésekhez szükséges idővel, a telephelyek számával, valamint a szakértőkkel és a gépjárműhasználatával összefüggő költségekre) fordítandó állami forrásokkal. A magyar hatóságok szerint a nagyobb árbevételű, illetve a nagyobb ügyfélállomány miatt nagyobb kockázatot jelentő élelmiszerlánc-szereplőknek nagyobb mértékben kell hozzájárulniuk az állam élelmiszerlánc-felügyelet finanszírozásához.⁸³ Hasonlóképp a reklámadó kulcsszerkezetének progresszív jellege különbségtételt eredményez a reklámok magyarországi közzétételére irányuló tevékenységet végző vállalkozások között reklámtevékenységük árbevételükben tükröződő nagyságrendje alapján.⁸⁴

A kérdés mindezek után az, hogy a vállalkozások által elért árbevétel vagy adott esetben a vállalkozások mérete és az ezen vállalkozások tevékenysége során felmerülő költség között kimutatható-e olyan egyértelmű összefüggés, amely indokolhatja a nagyobb árbevételű vállalkozások általi jelentősebb hozzájárulást az ellenőrzés költségeihez, illetve amennyiben igen, hogyan, milyen arányban határozható meg ez a jelentősebb hozzájárulás.⁸⁵

A magyar hatóságok álláspontja szerint a vállalkozások teherviselő képessége nem csupán nyereségességében, hanem piaci részesedésében és így árbevételében is tükröződik. A vállalkozások bevétele és mérete tükrözi a vállalkozások teherviselő képességét, így a nagyobb reklámbevételű vállalkozások teherviselő képessége nagyobb, mint az alacsonyabb reklámbevételűeké.⁸⁶ A bevételalapú adók esetében a progresszív adókulcsot a teherviselő képesség elve indokolja, az adókulcsok pontos sávjának meghatározása pedig nemzeti hatáskörbe tartozik.⁸⁷ Magyarország álláspontja szerint a Bíróság Gibraltar-ügyben hozott ítéletéből következően a nyeresé-

⁸⁰ Reklámadó-határozat, 67. pont.

⁸¹ Reklámadó-határozat, 68. és 71. pont.

⁸² Hervis-indítvány, 57–62. pont.

⁸³ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 36. pont.

⁸⁴ Reklámadó-határozat, 58. pont.

⁸⁵ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 29. pont.

⁸⁶ Reklámadó-határozat, 67. pont.

⁸⁷ Reklámadó-eljárást megindító határozat, 14. pont.

gesség mint adóztatási elv általános adóintézkedésnek minősül, ugyanis egy esetleges körülményből származik.⁸⁸ A Bizottság azonban kételkedik abban, hogy a fizetési képesség irányadó elvként szolgálhat az árbevétel-alapú adózáshoz.⁸⁹

A Bizottság szerint a kiskereskedelmi üzletláncok által fizetendő felügyeleti díj célja elvileg az üzletekben végzendő egészségügyi és biztonsági ellenőrzések finanszírozása, ezért ezen ellenőrzések költsége nem emelkedik az arányosnál nagyobb mértékben (sőt rendkívül meredeken) a nagyobb üzletek árbevételének függvényében.⁹⁰

A Bizottság álláspontja szerint a díj sajátos célja adott esetben indokolhat olyan adójogi megoldást, amely figyelemmel van például az adott vállalkozás konkrét körülményeire, azonban a jelen ügyben nem látja igazoltnak az összefüggést a fizetendő díj mértéke és a vállalkozás árbevétele között.

- ◆ „Magyarország például mindeddig nem nyújtott be bizonyítékot arra nézve, hogy egy zacskó cukornak egy jelentős árbevétellel rendelkező hipermarketben történő értékesítése miért jelentene hatvanszor akkora kockázatot vagy igényelne hatvanszor annyi ellenőrzést, mint ugyanezen zacskó cukornak egy alacsony árbevétellel rendelkező, kisméretű szupermarketben történő értékesítése. Ennek ellenére a szóban forgó hipermarket hatvanszor magasabb díjat fizet minden eurónyi árbevétel után.”⁹¹

A Bizottság minderre figyelemmel úgy ítélte meg, hogy a referencia-rendszer jellege és általános felépítése nem igazolja a szóban forgó intézkedést.

Ugyanazon termék értékesítésének kockázata, illetve ellenőrzési igénye vélhetően valóban nem különbözik annak függvényében, hogy az adott termék értékesítésére hol, mekkora árbevételű üzletben kerül sor. Ugyanakkor a nagyobb árbevétel nagyobb mennyiségű termék értékesítését implikálja, és a nagyobb értékesített mennyiség már eredményezhet nagyobb kockázatot, illetve nagyobb ellenőrzési költségeket.

Magyarország egy érdekelt fél álláspontjára reagálva jelzi, hogy a kisebb vállalkozások és az új belépők nehezebb helyzetben vannak a magasabb árbevételű, nagyobb vállalkozásoknál. Ezért a kisebb szereplők reklámpiaci helyzete nem összehasonlítható a nagyobb közzetevőkével, amelyeknek nagyobb a teherviselő képessége, és progresszíven magasabb adóterhet kell viselniük.⁹² Erre a felvetésre a Bizottság érdemben nem reagált határozatában.

.....
⁸⁸ Reklámadó-határozat, 36. pont.

⁸⁹ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 30–31. Hasonlóképpen a Reklámadó-határozat, 71. pont.

⁹⁰ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 37. pont.

⁹¹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 37. pont.

⁹² Reklámadó-határozat, 35. pont.

AD HOC VIZSGÁLATI SÉMA – ÖNMAGÁBAN HÁTRÁNYOSAN MEGKÜLÖNBÖZTETŐ ADÓRENDSZER

A fent leírtakból az következne, hogy amennyiben a Bíróság által kialakított háromlépcsős tesztet kellene alkalmaznia a Bizottságnak valamennyi tagállami adóintézkedés állami támogatási szempontú vizsgálatánál, akkor bizonyos intézkedések, lévén hogy nem illeszthetők ebbe a főszabály-kivétel sémába, nem volnának állami támogatási szempontból vizsgálhatók. Azonban ahogyan a Bizottság maga is hivatkozta a határozataiban, a Bíróság a Gibraltar-ügyben, úgy tűnik, ennél megengedőbb volt, és nem tekintette kizárólagos módszernek a háromlépcsős teszt alkalmazását a szelektivitás vizsgálatára. A Bizottság határozataiban alkalmazhatott volna más vizsgálati módszert, de határozataiban mégsem ilyen megoldást választott.

A kérdés lényegében ott feszül, hogy olyannak kell-e tekintenünk a háromlépcsős tesztet mint a szelektivitás vizsgálatára irányuló módszert, amely tulajdonképpen független a vizsgált intézkedés természetétől, a választott szabályozási logikától, és ezért egyetemesen alkalmazandó, vagy pedig alkalmazhatóságának határt szab a saját szerkezete, és ebből fakadóan a Bizottság alkalmazhat adott esetben más vizsgálati sémát is adóintézkedések esetében. A referencia meghatározása, az attól való eltérés léte és annak igazolhatósága alapvetően csak a főszabály és az alóli kivétel szabályozási logikára épülő intézkedések esetében alkalmazható. A háromlépcsős teszt a nemzeti adózási rendszer keretében elfogadott közvetett intézkedés tárgyi szelektivitásának értékelésére szolgáló, azt lehetővé tevő módszer, amely tiszteletben tartja a hatáskörök megosztását a tagállamok és az Európai Unió között a közvetlen adóztatás terén.⁹³

A háromlépcsős tesztet nem kizárólagosnak tekintő értelmezés szerint létezik olyan elemzési módszer, amely eltér az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közleményben szereplő módszertől. Ez az „önmagában hátrányosan megkülönböztető” adózási rendszer olyan adózási rendszer, amely az állítólagosan „általános” rendszerben alkalmazandó kritériumok megválasztásával már szerkezete folytán előnyt biztosít egy vagy több vállalkozási kategória számára.⁹⁴ Ilyen értelemben a diszkrimináció az *ad hoc* megközelítés értelmében nem korlátozódik az „adó jogias” diszkriminációra, tehát arra, hogy az adószabály logikája szerint megkülönböztetünk valamely vállalkozást.

A kérdés gyakorlati jelentősége pedig abban áll, hogy az utóbbi értelmezés esetén a Bizottság mozgástere sokkal szélesebb a tagállami adóintézkedések szelektivitásának vizsgálatánál, ami abból adódik, hogy a hátrányos megkülönböztetést tágabb értelemben tekinti és használja, mint a háromlépcsős tesztet mindenféle tagállami adóintézkedés vizsgálatára adekvátnak tekintő módszer. A kétféle megoldás egymást

⁹³ Gibraltar-indítvány, 3. pont.

⁹⁴ Gibraltar-indítvány, 4. pont és 4. lábjegyzet.

kiegészítve zárt rendszert alkot, mert ahol a háromlépcsős módszer a szabályozás szerkezete folytán nem alkalmazható, az „önmagában hátrányosan megkülönböztető” adózási rendszer koncepciója lehetővé teszi referencia-rendszer megállapítása nélkül a rendszer egészében történő vizsgálatát és adott esetben szelektívnek minősítését.

A háromlépcsős teszt esetében tulajdonképpen az alkalmazott szabályozás módszeréről van szó. A teszt ugyanis csak akkor alkalmazható, ha a vitatott intézkedés egyértelműen a valamely adófizetési kötelezettséget keletkeztető főszabály és az az alól meghatározott szempontok szerint kivételt teremtő rendelkezés sémáján alapul. A háromlépcsős teszt arra összpontosít, hogy megtalálja az általános rendelkezést és az attól való esetleges eltérést, valamint az eltérés indokát és igazolhatóságát. Ez a megközelítés a gyakorlatban csak a kötelezettség alól kivételt teremtő rendelkezések esetében alkalmazható. A háromlépcsős teszt arra szolgál, hogy megragadja a legitim érdekek mentén különbséget teremtő intézkedésekkel szemben azokat, ahol az eltérés valójában nem az adórendszer belső működéséből következik. Teszi mindezt azért, hogy ne korlátozza indokolatlan mértékben a tagállamokat az adójogi szabályozásuk kialakításánál.

A háromlépcsős teszt abból indulhatna ki a vizsgált határozatok alapjául szolgáló sávós adórendszerek esetében, hogy nem vizsgálja, hogy jellemzően kik tartoznak egy adott csoportba, illetve hogy őket másoktól megkülönbözteti és egymással összekapcsolja-e olyan, az adóintézkedés szellemén túlmutató szempont, amely szempontra figyelemmel alakíthatták ki az egyes sávokat. A háromlépcsős tesztet módszernek tekintő megközelítés formalizáltabb, abból indul ki, hogy az egyes csoportok egy zárt rendszert képeznek adójogi megfontolás alapján. Elegendő számára az, hogy az árbevétel nagysága olyan objektív, a tagállami intézkedés logikájából eredő szempont, amelyre figyelemmel képezhetők csoportok. Az, hogy az így képzett csoportokba tartozó vállalkozások valamilyen más, az adóintézkedés céljától eltérő szempontból is hasonló helyzetben vannak, a háromlépcsős tesztet módszerként alkalmazó megközelítés szempontjából tulajdonképpen nem releváns. Nem lehet azt állítani, hogy ez a megközelítés ne fordítana figyelmet arra, hogy melyek a csoportképző ismérvek, illetve hogy ezek objektívek-e, és a szabályozás logikájából erednek-e, de amennyiben ezek igennel válaszolhatók meg, nem fordít a továbbiakban figyelmet arra, hogy ez olyan helyzetet eredményez-e, mintha a csoportképző ismérv valójában más, az adórendszeren kívüli megfontolás volna. Csak azt keresi a háromlépcsős megközelítés, hogy a felhívott adójogi célkitűzés, amelyre mint objektív szempont-ra figyelemmel a sávós struktúrát kialakították, igazolni képes az eltérést, de nem fordít figyelmet arra, hogy ez adott esetben egybeesik-e más ismérv szerint képzett rendszerrel, és melyik valójában a meghatározó.

A Gibraltar-ítélet nyomán abból indulhatunk ki, hogy a tagállami intézkedések állami támogatási szempontú megítélésénél az intézkedés hatása, és nem annak szabályozási logikája a meghatározó, valamint hogy a Bizottságnak lehetősége van arra, hogy olyan esetben, amikor egy intézkedésre a háromlépcsős teszt nem alkalmazható, vagy „téves eredményre” vezetne, akkor ezt a tesztet félretegye, és a szelektivitást

általánosabb, például az alapszabadságok esetében megszokott diszkriminációvizsgálathoz hasonló szelektivitásvizsgálattal helyettesítse.

Ebből adódik egyrészt az, hogy nehéz megmondani, hogy melyek azok a kivételes helyzetek, amikor az *ad hoc* teszt alkalmazandó, illetve mikor lehet eltekinteni adóintézkedések esetében a háromlépcsős teszt alkalmazásától, illetve mikor vezetne az „téves” eredményre. További kérdés, hogy határozataiban a Bizottság vajon milyen megoldást követ. A vizsgált ügyekhez hasonló esetekben, amikor arra a következtetésre jut, hogy az intézkedés tényleges hatása az, hogy adójogi megfontolásokon túlmutató szempontból hátrányosan megkülönböztet bizonyos vállalkozásokat, akkor a szelektivitás vizsgálatánál félreteszi a háromlépcsős tesztet, vagy annak keretében – vélhetően a harmadik lépcsőben – a referenciától való eltérés igazolásánál juttatja ezt a megfontolást érvényre. A határozatban úgy tűnik, hogy a Bizottság alkalmazhatónak tartja a háromlépcsős tesztet, azt állítja, hogy bár nem talált megfelelő referenciát, de a legmagasabb árbevételhez tartozó sávhoz viszonyít, beazonosította az attól való eltérést, így az intézkedés *prima facie* szelektív, és az intézkedés nem indokolható.

Ugyanakkor úgy tűnik, hogy határozataiban a Bizottság vonakodott attól, hogy egyértelműen valamely, az intézkedés céljától eltérő szempont szerint kialakítottnak tekintse a magyar adóintézkedés sávok jellegét. Igaz ugyan, hogy az érdekelt felek álláspontjának ismertetésénél a Bizottság jelezte, hogy egyikük felvet ilyen szempontot,⁹⁵ ugyanakkor a Bizottság ezt a megközelítést nem tette magáévá, illetve erre vonatkozóan nem is jelenítette meg határozatában, hogy vizsgálandó volna. Ez a Hervis-ítéletben foglaltakra figyelemmel tulajdonképpen nem is meglepő.

Az azonban figyelemreméltó, hogy a Bizottság számára elegendő az adott vállalkozás által elért árbevétel összegének „bizonyos mértékű arányossága” a szóban forgó vállalkozás méretével ahhoz, hogy az árbevételt olyan szempontnak tekintse, mint amely valójában a méret alapján történő megkülönböztetést hivatott elleplezni. A Bizottság még a határozatának a potenciális versenytorzító hatás vizsgálatára irányuló részében⁹⁶ is legfeljebb sejteti, hogy a hátrányos helyzet nemzetközi szinten működő, más tagállamokbeli szereplőket érint, de nem megy odáig, hogy az adóintézkedés deklarált sávképző ismérvét a jellemzően külföldi vállalkozások hátrányos megkülönböztetésével váltsa fel. Hasonlóan homályos az összefüggés a dohányipari vállalkozások egészségügyi-hozzájárulása esetében is.⁹⁷

Jóllehet maguk a lengyel kiskereskedelmi adóval kapcsolatos határozatok hangsúlyozzák a magyar élelmiszerlánc-felügyeleti díjjal való hasonlóságot, ezen a ponton ezek a határozatok lényegesen eltérnek a magyar határozatoktól. A hivatkozott magyar határozatokkal ellentétben a Bizottság álláspontja szerint az önmagában hátrányosan megkülönböztető adórendszer célja, hogy szándékosan előnyben részesítse a kisebb vállalkozásokat az ugyanolyan tevékenységet végző nagyobbakhoz képest.

⁹⁵ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 26. pont.

⁹⁶ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj eljárást megindító határozat, 41. pont

⁹⁷ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása eljárást megindító határozat, 36. pont.

Úgy tűnik, hogy az adó nagyobb részét külföldi vállalkozások fizetik, és ez nincs is arányban a piaci részesedésükkel. A Bizottság nem tudta kizárni, hogy az intézkedés elsősorban a külföldi tulajdonban lévő vállalkozások ellen irányul, ami megalapozhatja az EUMSZ 49. cikkének sérelmét.⁹⁸ A lengyel adóval kapcsolatos végső határozat sokkal direkter jelzi a megkülönböztetést a franchise-rendszerben, illetve a holdingstruktúrában működő vállalkozások között.⁹⁹

Önmagában az árbevétel, illetve a vállalkozások mérete nem tűnik a szabályozás céljától távol álló, az adójogi szabályozástól idegen, külső politikai megfontolás tárgyának, az „árbevétel–méret–vállalkozások honossága” láncolat, és ilyen módon a külföldi tulajdonban lévő vállalkozások megkülönböztetésére irányuló érvelés a Bizottság részéről ahhoz nem elég kidolgozott, hogy a szelektivitás feltétele teljesüljön, különösen mert a Bizottság a megszokott vizsgálati séma helyett az önmagában hátrányosan megkülönböztető adórendszer kivételes koncepcióját alkalmazza. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Bizottság a határozatában nem mutatja be, hogy mennyiben tekinthető a szabályozás vezérlő elvének a vállalkozások honossága alapján történő különbségtétel, és hogy mennyiben helytálló az említett három szempontból álló láncolat.

A bizottság határozatában érezhetően óvatosan fogalmazva, az oksági láncolatot magától értetődőnek feltételezi, miközben az általa idézett, Hervis-ítéletből származó hivatkozás éppen arra utal, hogy a Bíróság a nemzeti bíróság feladatává tette annak vizsgálatát, hogy az egy adósávba tartozó adóalanyok többnyire egy másik tagállamban rendelkeznek-e székhellyel.¹⁰⁰ Az „önmagában hátrányosan megkülönböztető adórendszer” koncepció, annak kivételes jellege és a különösen egyértelmű szelektivitás bizonyára többet kíván annál, hogy a Bizottság azt a következtetést vonja le, hogy

- ♦ „Magyarország tehát szándékosan úgy alakította ki az élelmiszerlánc-felügyeleti díjat, hogy az önkényesen előnyben részesít bizonyos vállalkozásokat, nevezetesen az alacsonyabb árbevételű, napi fogyasztási cikket értékesítő üzletek üzemeltetőit (tehát a kisebb vállalkozásokat), és hátrányos helyzetbe hoz másokat, vagyis az általában külföldi tulajdonban lévő nagyobb vállalkozásokat.”¹⁰¹

Úgy tűnik, még a Bizottság megfogalmazásából is, hogy a legnagyobb terhet viselő sávba tartozás nem a vállalkozások honosságának, hanem méretének függvénye. Érdemes a hangsúlyt arra fektetni, hogy a nagyobb vállalkozások viselnek nagyobb terhet, amely a szabályozástól nem idegen cél, az pedig, hogy az ilyen nagyobb vállalkozások között történetesen nagyobb számban képviseltek a külföldi tulajdonú vállalkozások, nem teszi alkalmazhatatlanná vagy látszólagossá a vállalkozások

⁹⁸ Lengyel kiskereskedelmi adó eljárást megindító határozat, 24. és 47. pont.

⁹⁹ Lengyel kiskereskedelmi adó végső határozat, 36., 40. és 47–49. pont.

¹⁰⁰ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 20. lábjegyzet.

¹⁰¹ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 45. pont.

mérétehez kapcsolódó objektív adójogi megfontolást. Ha ez nem így volna, akkor az olyan szempontok alkalmazása, mint egy vállalkozás nyereségessége, árbevétele vagy mérete – amelyek egy adó kivetésénél objektív és ésszerű követelményeknek tűnnek – megkérdőjelezhetővé válna. Abban az esetben ugyanis, ha ezek olyan eredményre vezetnek, amely átfedést mutat egy másik, az adóintézkedés céljától távolabb álló célkitűzés érvényesítésével, amelynek eredményeként túlnyomórészt külföldi vállalkozások viselnének nagyobb adóterhet, akkor a Bizottság úgy tekinthetné, hogy a szabályozás kialakításának valódi vezérlő elve, illetve hatása a külföldi vállalkozások megkülönböztetése. Az ilyen objektív adójogi szempontok alkalmazásának összekapcsolódása a külföldi honosságú vállalkozások megkülönböztetésével mint eredménnyel nem zárható ki, és a Bizottság értelmezésében ilyen esetekben segíthet az önmagában hátrányosan megkülönböztető adóintézkedés koncepciója. Azonban ez a gyakorlatban azt eredményezi, hogy a tagállamok közvetlen adók kialakításával kapcsolatos mérlegelési mozgástere szűkül azáltal, hogy nem alkalmazhatnak olyan objektív és legitim szempontokat, amelyek saját jellemzőik folytán elsősorban külföldi vállalkozásokat érinthetnek, még akkor sem, ha nem kizárt, hogy a teherviselők köréből az ismérv alapján a külföldi vállalkozások ki-, a hazai vállalkozások pedig éppen bekerüljenek.

Ez rámutat arra, hogy mennyiben határozta el a háromlépcsős teszt koncepciója a tagállami és az uniós hatásköröket a közvetlen adóztatás terén. Amennyiben a Bizottság vizsgálata a háromlépcsős teszt alkalmazásával arra a következtetésre jutna, hogy a referencia-rendszerrel eltérés nem valósít meg szelektivitást, mert a szabályozás céljára figyelemmel azonos jogi és ténybeli vállalkozások között nem tesz különbséget, az állami támogatási vizsgálat negatív eredményre vezetne. Ezzel szemben ha ezt a vizsgálati módszert helyettesíthetnénk az intézkedés hatásának vizsgálatával, akkor ugyanennek az adójogi szempontnak az alkalmazása a külföldi vállalkozások hátrányos megkülönböztetését is eredményezhetné, és ebben az esetben az intézkedés állami támogatásnak minősülhetne. A Bizottság álláspontja szerint az új megközelítésre az állami támogatási szabályok kikerülésének megakadályozása miatt van szükség. Egyértelmű, hogy a legitim adójogi szempont alkalmazása is vezethet olyan eredményre, hogy a külföldi vállalkozások adóterhe magasabb, ez azonban nem feltétlenül hátrányos jogkövetkezmény. Nem tekinthető egy legitim és szakmailag helytálló szempont alapján kivetett adó feltétlenül uniós jogba ütközőnek csupán azért, mert nagyobb arányban a külföldi vállalkozásoknak kell viselniük a szempont alkalmazásából eredő adóterhet.

Nagyon nehéz megmondani, hogy mikor beszélhetünk a tagállam részéről kreatív, az állami támogatási szabályok alkalmazását elkerülni kívánó, tudatosan ilyen szempontból kialakított szabályozásról, és mi választja el ezeket az eseteket azoktól, amikor a legitim adójogi szempontú megkülönböztetés ténylegesen a honosság alapján történő hátrányos megkülönböztetést is eredményez. Vélhetően ez a vékony mezsgye, valamint a közvetlen adók szabályozására fennálló tagállami hatáskörök tiszteletben tartása szól a háromlépcsős teszt alkalmazása mellett. Azokban a kivé-

teles és valóban nagyon nyilvánvaló esetekben, amelyekben a Bizottság biztos lehet a tagállam visszaélésre irányuló szándékában, jöhet szóba az önmagában hátrányosan megkülönböztető adórendszer koncepciója kellő körültekintés mellett. Ennek az – intézkedés tényleges hatására irányuló – szempontnak a figyelembevétele azonban nem illeszthető a hagyományos háromlépcsős vizsgálati sémába, hanem valójában annak a helyére lép, és eredményez szelektivitást.

Ha azonban a háromlépcsős teszt keretében maradvá próbáljuk értékelni a tagállami intézkedés hatását – ahogyan a Bizottság teszi –, az nehézségekhez vezethet. Talán dogmatikai értelemben tisztább megoldás volna, ha a Bizottság a vizsgált tagállami intézkedés hatását nem a háromlépcsős teszt keretében, azt némileg szét-feszítve próbálná meg értékelni, ugyanis a teszt formai értelemben nem alkalmas ennek a hatásnak az értékelésére. Úgy tűnik, a Bizottság sem találja határozatában e hatás értékelhetőségének a helyét. Az előny vizsgálatát lefolytató részben ugyanúgy felbukkan – kifejezetten a vállalkozások méretére történő utalással – egyfajta diszkriminációvizsgálat,¹⁰² de éppígy megtalálható ilyen elem a referencia-rendszer meghatározására irányuló részben,¹⁰³ csakúgy, mint a referencia-rendszertől való eltérést megállapító részben.¹⁰⁴ Úgy tűnik tehát, hogy a Bizottság sem találja a diszkrimináció ilyen tág, a háromlépcsős tesztől némileg eltérő értelmezése helyét a vizsgálati sémájában, mégsem tekint el annak alkalmazásától. Ez tulajdonképpen összhangban is van azzal a megoldással, amelyet a Bíróság a Gibraltar-ügyben követett, ahol az előny fennállását a reform szelektív jellegére vonatkozó bizonyításból vonja le.

- ♦ „A Bizottság egészében vizsgálta Gibraltar adórendszerét, annak önmagában hátrányosan megkülönböztető jelleget tulajdonítva, amely a Bizottság szerint szelektív előny fennállásával, és ennél fogva állami támogatás fennállásával egyenértékű. [...] Márpedig függetlenül attól a kérdéstől, hogy minek kellene lennie a viszonyítási alapnak a jelen ügyben, egy ilyen módszertani választás álláspontom szerint téves, az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősíthető közvetett intézkedés értékelésének szerkezetéhez kapcsolódó okok miatt.”¹⁰⁵

Magától értetődő, hogy ahhoz, hogy egy intézkedés állami támogatásnak minősülhessen, elengedhetetlen, hogy a Bizottság kimutassa az intézkedés által biztosított előnyt és annak szelektivitását, tehát közvetve egyfajta hátrányos megkülönböztetést, illetve pontosabban annak fordítottját, valamely vállalkozások „előnyös” megkülönböztetését, azonban ez a megoldás azt sugallja, hogy a Bizottság próbál egy általánosabb diszkriminációvizsgálatot beleilleszteni az erre elvileg csak szűkebb keretek között lehetőséget biztosító háromlépcsős tesztbe.

¹⁰² Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 37. pont.

¹⁰³ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 42–46. pont.

¹⁰⁴ Élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat, 49–50. pont.

¹⁰⁵ Gibraltar-indítvány, 153–154. pont.

A fentebb bemutatottakra is figyelemmel a háromlépcsős teszt harmadik eleme nem kínál megfelelő megoldást arra, hogy mi a helyzet olyan esetben, amikor a tagállam nem külső politikai célokra, hanem az eltérést inherens és objektív adójogi megfontolás elérésére alapozza, azonban a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy ez a szempont (az árbevétel mértéke) bizonyos mértékű kapcsolatot mutat más szemponttal (a vállalkozások mérete), amelyről azonban egyértelműen nem állítja, hogy külső politikai cél volna. Hozzátehetjük ehhez, hogy valódi külső cél a más tagállami vállalkozások hátrányos megkülönböztetése lehetne, azonban a határozatokból nem tűnik ki, hogy a Bizottság ezt tekintené a szabályozás céljának, illetve a csoportképző ismérvnek.

Úgy tűnik, a Bizottság nem azt kérdőjelezi meg, hogy a nagyobb árbevételű, illetve ügyfélkörű vállalkozások magasabb kockázatot jelentenek, ezért nekik magasabb felügyeleti díjakkal kell hozzájárulniuk az élelmiszerlánc-felügyelet finanszírozásához, hanem hogy nem indokolt a díjmértékek progresszív jellege, a magasabb árbevételű vállalkozások által generált költség nem növekszik meredeken progresszív mértékben. Még bonyolultabbá teszi a képet, hogy úgy tűnik, a Bizottság a hátrányos megkülönböztetés még egy lehetséges dimenzióját felveti az azonos szintű árbevétel elérése napról napra fogyasztási cikkek értékesítő, valamint a napi fogyasztási cikkektől eltérő árukat értékesítő vállalkozások között.¹⁰⁶

KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiekre figyelemmel megállapítható, hogy bár a Bizottság maga hivatkozva a Gibraltar-ügyben hozott ítéletet a vitatott intézkedések hatásának értékelésére, úgy tűnik, mégsem követi teljesen a hivatkozott ítéletben foglalt gondolatmenetet, kerüendő a nyílt eltérést a háromlépcsős tesztől. A hatásalapú megközelítés, illetve a tágabb értelemben vett diszkrimináció elleni fellépés azonban csak korlátozottan lehetséges a háromlépcsős teszt keretei között. A Gibraltar-üggyel ellentétben az általunk vizsgált határozatokban a Bizottság látszólag bár nem tér el alapvetően a háromlépcsős tesztől, de valójában olyan módon alkalmazza azt, hogy gyakorlatilag szétfeszíti annak kereteit. Úgy tűnik, a Bizottság igyekszik valahogyan megmaradni a háromlépcsős teszt keretei között, de a határozatból inkább az tűnik ki, hogy azt el is vetné, miközben próbálja a konkrét intézkedésre alkalmazni.

Ráadásul kérdéses, hogy az állami támogatás vizsgálatába illesztett kiterjesztőbb diszkriminációvizsgálat nem bontja-e meg a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztás kialakult rendjét a közvetlen adók tekintetében, illetve milyen módon viszonyul ez az értelmezés az EUMSZ egyéb rendelkezéseiseihez. A közvetlen adóztatást illetően – amennyiben betartják az uniós szabályokat – a tagállamok szabadon választhatják meg adózási rendszereiket; ahogy az álláspontjuk szerint

¹⁰⁶ Dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulása határozat, 56. pont.

a legmegfelelőbb, illetve leginkább megfelel preferenciáiknak, a közvetlen adóztatás a tagállamok hatáskörébe tartozik.¹⁰⁷

Ugyanakkor az állami támogatási rendelkezések, azon belül is a szelektivitás tartalmának háromlépcsős tesztől eltérő, a diszkrimináció tágabb értelmezésén alapuló felfogása azt eredményezi, hogy az uniós rendelkezések valamelyest szűkítenek a tagállamok számára fennálló, fent említett mozgástéren. Így hát a kérdés alapvetően az ezt az új értelmezési módszert illetően – mint volt a Gibraltar-ügyben is – az, hogy nem arról van-e valójában szó, hogy a Bizottság az állami támogatási szabályokat tekintette valamely tagállami szabályozás elleni hatékony fellépés egyetlen lehetséges eszközének. Továbbá az is kérdéses, hogy az állami támogatási szabályok valóban alkalmasak-e erre, illetve hogy melyek a felhasználás korlátai, és hogyan hat ez a hatáskörök megoszlására a közvetlen adóztatás területén.¹⁰⁸ Jelen esetben sem tűnik úgy, hogy a cél igazolhatja az állami támogatások tekintetében a versenyjog területén kialakított uniós jogi szabályozás túlzottan kiterjesztő értelmezését vagy olyan *ad hoc* megoldások elfogadását, amelyek ellentmondanak a jogállam EUSZ 2. cikkben szereplő elvének.¹⁰⁹

Fennáll a veszélye annak, hogy az „önmagában hátrányosan megkülönböztető rendszer” koncepciója és az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének újító jellegű értelmezése ugyan lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy fellépjen valamely helytelennek tartott tagállami megoldással szemben, valamint hogy elméletben lehetne rendkívül összetett közvetett formában nyújtott intézkedések vizsgálatára a hagyományosan vonatkozó módszertan alternatívája, de hátrányos lenne abból a szempontból, hogy következetlenségeket eredményez az állami támogatások vizsgálatának fogalmi rendjében.

A szelektivitás fogalmának ilyen tágítása és a diszkrimináció ilyen tág, korlátok nélküli felfogása azért is veszélyes lenne, mert már

- ♦ „a jogtudományban rámutattak arra, hogy a szelektivitás fogalma révén az EK 87. cikk megnyitotta az utat az adóügyi szabályok teljes harmonizációja előtt, jóllehet nem ez a célja. Az állami támogatásokra vonatkozó elveknek a nemzeti adópolitikára való alkalmazását ugyanis úgy tekintik, hogy az az adózási rendszerek versenyének szabályozását eredményezi, mivel a tagállamokat közvetett kötelezettség terheli az adósemlegesség tekintetében.”¹¹⁰

Annak ellenére, hogy az eltérésen alapuló, háromlépcsős rendszer alkalmazása a gyakorlatban nehézségeket okoz, úgy tűnik, ez az a vizsgálati módszer, amely leginkább összhangban lehet a tagállamok és az Európai Unió eddig kialakult hatáskörmegosztási rendjével a közvetlen adók terén. Jääskinen főtanácsnok álláspontja a következő.

¹⁰⁷ Gibraltar-índítvány, 125, 137. és 139. pont.

¹⁰⁸ Gibraltar-índítvány, 130. pont.

¹⁰⁹ Gibraltar-índítvány, 134. pont.

¹¹⁰ Gibraltar-índítvány, 143. pont.

- ♦ „A fent kifejtett kifogások ellenére álláspontom szerint az eltérésen alapuló megközelítés áll leginkább összhangban a hatáskörök tagállamok és Bizottság közötti megoszlásával. Elfogadva ugyanis, hogy a tagállamok hatáskörébe tartozik adórendszereik kialakítása, úgy vélem, megalapozott úgy tekinteni, hogy a Bizottságot az EK 87. cikk (1) bekezdése alapján megillető hatáskör az általánosan alkalmazandó rendszertől való eltérést megvalósító intézkedésekre korlátozódik.”¹¹¹

A tagállami adóintézkedések bár adott esetben diszkriminatívak, de nem valamilyen adózáson kívüli szempont miatt, hanem azért, mert az adórendszer valamilyen inherens megfontolás alapján másként érint bizonyos vállalkozásokat. Nem minden előnnyel járó megkülönböztetés lehet állami támogatás, csupán azok az intézkedések, amelyek esetében a megkülönböztetés alapjául valamilyen adózáson túlmutató megfontolás szolgál. Ezeknek az intézkedéseknek az elhatárolására szolgál a háromlépcsős teszt.

- ♦ „Következésképpen lényeges megőrizni a különbségtételt az állami támogatást képező adóintézkedések és azon adóintézkedések között, amelyek megfelelnek annak a szabályozásnak, amelyet a nemzeti jogalkotó saját adórendszere kialakításánál elképzelt, amely szabályozás tartalmazhatja az állam által szuverén jogainak gyakorlása során meghatározott általános közérdekű célok szempontjából szükséges megkülönböztetéseket.”¹¹²

Ily módon a háromlépcsős teszt alkalmazása révén az állami támogatási rendelkezések esetében a szelektivitás nem pusztán diszkriminációtilalom, hanem így tartja tiszteletben az állami támogatási dogmatika a tagállamoknak a közvetlen adók tekintetében fennálló hatásköreit.

A Bizottság álláspontja szerint a hagyományos vizsgálati módszer alkalmazása, nevezetesen hogy a Bizottságnak

- ♦ „előzetesen meg kellett volna határozni a közös vagy „általános” adórendszert, majd pedig bizonyítania kellett volna a szóban forgó intézkedéseknek ehhez a rendszerhez képest eltérő jellegét, nem veszi figyelembe azt, hogy így a tagállamoknak lehetőségük nyílna arra, hogy a szerkezetükből adódóan önmagukban hátrányosan megkülönböztető adórendszereket vezessenek be. A saját maga által „általánosnak” tekintett adózási rendszerére alkalmazandó kritériumok gondos megválasztásával ugyanis nagymértékben sikeresen reprodukálhatók egy olyan rendszer hatásai, amely nyilvánvalóan állami támogatást tartalmaz bizonyos vállalkozási kategóriák javára. [...] A jelen ügy sajátossága újító megközelítést igényel annak érdekében, hogy elkerüljék az állami támogatások

¹¹¹ Gibraltar-índítvány, 189. pont.

¹¹² Gibraltar-índítvány, 145. pont.

felügyeletének meggyengülését, és az ilyen megközelítésnek a szelektivitás különösen egyértelmű eseteire kell korlátozódnia.”¹¹³

A Bizottság szerint, ha a rendszer valamennyi jellemzőjét – tekintet nélkül arra az előnyre, amelyet egyes kedvezményezettek számára biztosít – úgy tekintenénk, hogy az automatikusan szerves részét képezi a rendszernek, nem pedig eltérés, azt eredményezné, hogy mentesülne az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazása alól.¹¹⁴

A hivatkozás szerint tehát a Bizottság önmagában hátrányosan megkülönböztető adórendszer-konceptiója kivételesnek szánt megoldás, és a különösen egyértelműen szelektív intézkedésekre korlátozná alkalmazását. Az azonban nem látszik, hogy pontosan milyen esetek volnának ezek, illetve hogy különösen egyértelműen szelektívnek tekint olyan esetet is, amelyhez hasonló kérdést a Bíróság ahelyett, hogy maga megítélt volna, visszautalt a nemzeti bíróságnak további vizsgálat céljából.¹¹⁵ Egyetérthetünk Jääskinen főtanácsnokkal abban, hogy nem lehet pusztán azért elhagyni a háromlépcsős módszert,

- ♦ „mert nem jár a Bizottság által egy egyedi ügyben kívánt eredménnyel.”¹¹⁶

Emellett Jääskinen főtanácsnok nagyon határozottan azon az állásponton van, hogy

- ♦ „egy ilyen megközelítés elfogadása módszertani forradalmat jelentene az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazása terén. E megközelítést követve az előny fennállását nem az intézkedés és az általánosan alkalmazandó adórendszer összehasonlítása alapján értékelnék, hanem a létező adórendszer és egy másik, hipotetikus és nem létező rendszer összehasonlítása alapján. Márpedig egy ilyen megközelítés egy adóügyi tertium comparationis kialakítását igényelné az Unió számára, annak érdekében, hogy értékelni lehessen az adóalapot (vagy az adókulcsokat) illető döntésekből eredő állítólagosan hátrányosan megkülönböztető hatást a társasági adózás területén. Márpedig ilyen általános kritérium nem létezik, és az állami támogatásokra vonatkozó jogi szabályozás alkalmazása nem igazolja egy ilyen de facto harmonizációt jelentő intézkedés elfogadását.”¹¹⁷

Mindezekre figyelemmel minden amellettszól, hogy a közvetlen adóintézkedések állami támogatási szempontú vizsgálatánál a szelektivitás teljesülése tekintetében továbbra is általában a háromlépcsős teszt az irányadó. Ez a megoldás tartja leg-

¹¹³ Gibraltár-indítvány, 191–192. pont.

¹¹⁴ Gibraltár-indítvány, 208. pont.

¹¹⁵ Hervis-ítélet 39–40. pont.

¹¹⁶ Gibraltár-indítvány, 203. pont.

¹¹⁷ Gibraltár-indítvány, 202. pont.

inkább tiszteletben a tagállamok szabályozási autonómiáját a közvetlen adók vonatkozásában. Azonban a korábbi ítélkezési gyakorlatot kiegészítendő, úgy tűnik, a háromlépcsős vizsgálat mellett bizonyos körülmények között szükséges az önmagában önkényesen megkülönböztető adórendszerek koncepciójának használata, azonban azzal a kíváncsolással, hogy ez a módszer alapvetően csak korlátozottan, kivételes jelleggel és olyan esetben alkalmazható, ha a tagállami adóintézkedés nyilvánvalóan szelektív, és az állami támogatási szabályok kikerülésére irányul. Ez a teszt akkor és annyiban alkalmazható, ha a háromlépcsős teszt alkalmazása arra az eredményre vezetne, hogy a tagállami intézkedés nem szelektív és nem állami támogatás, azonban ez a következmény csupán annak az eredménye, hogy az adott tagállam ilyen módon alakította ki a referencia-rendszerét, vagy az egyáltalán nem állapítható meg.

Ez a gyakorlatban vélhetően azt eredményezi, hogy amennyiben a Bizottság megállapította, hogy állami forrásból előnyt biztosítottak, a szelektivitás vizsgálatánál eltekint attól, hogy a tagállam által meghatározott referencia-rendszerre vonatkoztatva lefolytassa a háromlépcsős teszten alapuló vizsgálatot, mert az a tévesen megválasztott, illetve torz módon kialakított referencia-rendszer miatt szükségszerűen elfogadhatatlan eredményre vezetne. Ilyenkor a ténylegesen kialakult helyzetet, illetve az előállt hatást nem valamely, a tagállam által megjelölt helyére állított referencia-rendszerrel való összehasonlítás alapján kell vizsgálni és dönteni a szelektivitás kérdésében, hanem a háromlépcsős tesztet félre kell tenni, és ehelyett önmagában az adóintézkedést a maga egységében kell vizsgálni.

Amennyiben mindennemű összehasonlítás nélkül az adórendszer egészéről megállapítható, hogy az előny szelektív, akkor a háromlépcsős teszt alkalmazásától el lehet tekinteni. Nem lehet azonban érv a háromlépcsős teszt félretétele mellett valamely adóintézkedés komplexitása vagy a referencia-rendszer meghatározásának nehézsége. Erre csak akkor van mód, ha a viszonyítási pont meghatározható ugyan, de elfogadhatatlanul hátrányos jogkövetkezményhez vezetne, vagy annak meghatározására nincs mód. Ebből eredően ennek az egyedi módszernek az alkalmazása csakis kivételes lehet. Ennek egyenes következménye, hogy a Bizottságot egyébként terhelő bizonyítási teher fokozottan érvényesül, és a háromlépcsős teszt félretétele esetén nem férhet kétség vizsgálatának helyességéhez, és ennek értelemszerűen az indoklásban is megfelelően tükröződnie kell.

A Bíróság a Gibraltar-ügyben oly módon döntött, hogy a háromlépcsős teszt alkalmazása nem lehet kizárólagos figyelemmel arra, hogy a teszt nem teszi lehetővé az adóintézkedések hatásának vizsgálatát, és eleve kizárja annak a lehetőségét, hogy az „*offshore*” társaságok megadóztatásának hiányát „szelektív előnynek” lehessen minősíteni.¹¹⁸ Ez azt jelenti, hogy a háromlépcsős teszt alkalmazása nem lehet olyan mértékben kizárólagos, hogy az egyes tagállami visszaélések esetén is a túlzott formalizáltság miatt kezelhetetlenné tegye a diszkriminációmentes adóintézkedés

¹¹⁸ Gibraltar-ítélet, 88. pont.

bőrébe bújtatott szelektív állami támogatási intézkedést. Erre figyelemmel el kell fogadni, hogy léteznek olyan helyzetek, amikor az előny fennállásának megállapításához nem szükséges az általános adórendszer mint viszonyítási alap meghatározása, máskülönben valóban a csak egy meghatározott módszer szerint kialakított szabályok minősülhetnek szelektívnek. Ennek eredménye ugyanis az lehetne, hogy nem lennének vizsgálhatók az olyan adórendszerek, amelyek ahelyett, hogy az összes vállalkozásra általános szabályokat írnának elő, amelyektől egyes vállalkozások esetében eltérést állapítanak meg, ugyanilyen eredményt érnének el azzal, hogy úgy illesztenék és állítanak össze az adószabályokat, hogy azok alkalmazása a különböző vállalkozások számára különböző adóterhet róna.¹¹⁹

.....
¹¹⁹ Gibraltár-ítélet, 93. pont.

• Nagy Csongor István •

AZ ENGEDÉKENYSÉGI POLITIKA KERETÉBEN VALÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS FÉKEZŐ- ÉS HAJTÓERŐI

Összehasonlító jogi adalékok

A magyar engedékenységi politikát a szakirodalom és a közvélekedés általában kevésbé sikeresnek minősíti. Bár regionális összehasonlításban árnyaltabb a kép, az Európai Unió „átlagához” képest Magyarországon az engedékenységi kérelmek és az ezek alapján indult eljárások száma mind abszolút értékben, mind a kartellelles eljárások számához viszonyítva nagyon alacsony. A jelen tanulmány egy összehasonlító pillanatfelvételt készít a magyar engedékenységi politikáról annak megállapítása érdekében, hogy vajon annak sikertelensége szabályozási tényezőkre vagy a szabályozás által nem befolyásolható, külső körülményekre vezethető vissza.

A tanulmány számba veszi azokat a tényezőket, amelyek jogszabályi rendelkezések vagy versenyhatósági eszközök segítségével befolyásolhatók (azonosítja az engedékenységi politika sikerességét előmozdító és gátló szabályozói tényezőket), valamint ezekkel kapcsolatban összehasonlító szempontból megvizsgálja a magyar engedékenységi politika elemeit.

Az engedékenységgel kapcsolatos döntéshozatal főbb csomópontjainak azonosítását követően, a tanulmány megvizsgálja az Európai Bizottság engedékenységi politikáját, valamint három hagyományosan sikeresnek mondott tagállami rendszer (Egyesült Királyság, Hollandia és Németország) szabályozási megoldásait. Ezt követően részletesen elemzi a magyar engedékenységi szabályozást, illetve az engedékenységi kérelem összefüggését a nem versenyjogi következményekkel. A tanulmány konklúziói értékelik a magyar engedékenységi szabályozást és javaslatokat fogalmaznak meg.

AZ ENGEDÉKENYSÉGI KÉRELEM BENYÚJTÁSÁVAL KAPCSOLATOS DÖNTÉSHOZATAL SZEMPONTRENDSZERE

Az engedékenységi kérelem benyújtásával kapcsolatos döntés egy összetett szempontrendszer szerint zajlik, tekintettel az esetleges hátrányokkal érintett személyi körre (vállalkozás, vezető tisztségviselők), valamint az engedékenységi kérelem diffúz jogi (versenyjogi, büntetőjogi, közbeszerzési jogi, polgári jogi) és nem jogi követke-

ményeire. Ezért az előnyök–hátrányok kérdését vállalati és személyes döntéshozói szinten is külön-külön kell vizsgálni.

A vállalkozás jogi megfontolásai négy jogkövetkezmény köré csoportosulnak: versenyjogi jogkövetkezmények (versenyfelügyeleti bírság), kártérítési felelősség, közbeszerzési jogkövetkezmények, valamint jogi személy büntetőjogi felelőssége.

A versenyjogi következmények kapcsán meg kell említeni: az engedékenység intézményének célja, hogy bizalmatlanságot hozzon létre a kartell szereplői között, és egyfajta az engedékenységi kérelem benyújtására vonatkozó versengést generáljon közöttük, mivel csak az első kérelmező részesülhet teljes bírságelengedésben. Ebben a vonatkozásban a releváns kérdés, hogy a vállalkozások mennyire bíznak abban, hogy üzleti partnereik nem nyújtanak be engedékenységi kérelmet a versenyhatósághoz. Amennyiben ugyanis ennek veszélye csekély, a szankció elkerüléséhez kapcsolódó érdekelttség is csekély lesz.

A vezető tisztségviselő, illetve a kartellben közvetlenül érintett természetes személy szempontjai alapvetően a büntetőjogi felelősség és a társaságnak okozott kár miatti polgári jogi (társasági jogi) felelősség köré csoportosulnak.

Nagy szervezetek esetén külön szempont lehet, hogy a felsővezetői vagy tulajdonosi szinten elhatározott együttműködést, adatközlést és feltárást a vállalkozás alsóbb szervezeti szintjei miként hajtják végre, különösen, hogy a jogsértésben közvetlenül érintett vezető tisztségviselők, alkalmazottak tekintetében felmerülhet a személyes felelősség kérdése.

Nem jogi következmények mind a vállalkozás, mind az engedékenységi kérelem benyújtásával kapcsolatban eljáró vezető tisztségviselő vagy más alkalmazott esetében felmerülhetnek. Például az engedékenységi kérelem benyújtásának hátrányos következményei lehetnek a vállalkozás és a kérelem benyújtásában közreműködő személy (a döntést meghozó vezető tisztségviselő) üzleti kapcsolataira, sikerességére, megbízhatóságára, jövőbeli együttműködéseire nézve. Elképzelhető, hogy hosszú távon az engedékenységi kérelmet beadó vállalkozás üzleti hitelesség, megbízhatóság, presztízs tekintetében messze a várható versenyfelügyeleti bírságot meghaladó károkat szenvedne, amennyiben engedékenységi kérelem formájában felfedne a versenyhatóság előtt egy kartellt. Ugyanígy felmerülhet, hogy hosszú távon az engedékenységi kérelmet beadó vállalkozás vezető tisztségviselőjének piaci elismertsége, megbízhatósága a személyi előmenetelét, karrierjét visszavetítő károkat szenvedne, amennyiben az ő nevéhez kapcsolódóan nyújt be a vállalkozása engedékenységi kérelmet. Ezek szabályozással nehezen befolyásolható körülmények, amelyekre a jelent tanulmány vizsgálódása nem terjed ki.

Végül meg kell említeni, hogy az engedékenységi kérelem beadásának lehetnek technikai akadályai, amelyek megragadhatók a hatósággal szembeni esetleges bizalmatlanságban, az előzetes tájékoztató kérdéseiben, az azzal kapcsolatos garanciákban, hogy a sikertelen engedékenységi kérelem kapcsán átadott információt a versenyhatóság a későbbiekben valóban nem használja fel.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ENGEDÉKENYSÉGI POLITIKÁJA ÉS SIKERES TAGÁLLAMI MODELLEK

A fentiekben kifejtetteknek megfelelően, a hátrányos jogkövetkezmények tekintetében egy vállalkozás alapvetően négy tényezőt vesz figyelembe: versenyjogi (közigazgatási) jogi következmények, kártérítési felelősség, büntetőjogi következmények és közbeszerzési jogkövetkezmények. A közigazgatási jogkövetkezmények tekintetében annyiban nincs egységes szabályozás, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok külön-külön rendelkeznek engedékenységi politikával, noha ezek erőteljesen konvergálnak. A büntetőjogi és a közbeszerzési jogi követelmények a tagállami jogok körébe tartoznak, így azok tekintetében jelentős eltérések figyelhetők meg. Az uniós közbeszerzési irányelv (2014/24/EU-irányelv: *EU* [2014a]) ugyan fakultatív kizárási okként említi a gazdasági szereplő tisztességességét kérdésessé tevő, súlyos szakmai köteleességszegést,¹ ennek tartalommal való kitöltése tagállami hatáskör. A kártérítési jogi felelősség vonatkozásában azonban a versenyjogi kártérítési irányelv (2014/104/EU-irányelv: *EU* [2014b]) jelentős mértékben korlátozza a bírságmellőzésben részesülő vállalkozás felelősségének egyetemlegességét.

A fenti kereteket figyelembe véve, az alábbiakban röviden elemzésre kerül az Európai Unió engedékenységi rendszere, a versenyjogi kártérítési irányelvnek a bírságmellőzésben részesülő engedékenységi kérelmező egyetemleges felelősségét korlátozó rendelkezése, valamint három, jellemzően sikeresnek mondott tagállam (Egyesült Királyság, Hollandia, Németország) szabályozási modellje a magyarétól eltérő szabályozási módszerek, megoldások azonosítása és értékelése érdekében.

Az Európai Bizottság engedékenységi politikája

Az Európai Unió engedékenységi politikája a szakirodalom egyöntetű álláspontja és a statisztikai adatok alapján rendkívül sikeresnek mondható (*Lowe* [2003]). 2002 és 2008 között például a Bizottság 107 bírságmellőzés és 116 bírságcsökkentés iránti kérelmet kapott a 2002-es engedékenységi kérelem (*EB* [2002]) alapján. Ugyanez a tendencia folytatódott a jelenleg hatályos, 2006-os engedékenységi közlemény (*EB* [2006]) alapján: 2006 és 2008 között ennek alapján 50 bírságmellőzés és 30 bírságcsökkentés iránti kérelmet érkezett a Bizottsághoz. Érdemes megjegyezni, hogy az 1996-os engedékenységi közlemény alapján összesen „csak” 188 kérelem érkezett, és azok nagy részére az előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálat (hajnali

¹ „Az ajánlatkérő szerv kizárhat gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásban való részvételből, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására a következő esetek bármelyikében: (...) ha az ajánlatkérő szerv megfelelő módon bizonyítani tudja, hogy a gazdasági szereplő súlyos szakmai köteleességszegést követett el, amely miatt tisztességessége kérdésessé vált” (2014/24/EU-irányelv 57. cikk 4. bekezdés c) pontja – *EU* [2014a]).

rajtaütés) megtörténtét követően, illetve származékos ügyekben került sor (amikor a kartellt az Egyesült Államokban feltárták és ennek következtében nyújtottak be engedékenységi kérelmet (*Riley* [2010], *Stephan* [2008], *Cauffman* [2011])). (Az adatok forrása: *EU* [2009a].)

Az engedékenységi politika a kartellfelderítés fő motorjává vált; jelentőségét a kartellügyekben jól szemlélteti, hogy például árkartellel kapcsolatban a Bizottság 2002 és 2008 között 52 kifogásközlést tett, és ebből 46 engedékenységi kérelem alapján megszerzett bizonyítékból származott (*EU* [2009a], *Riley* [2010]. 5. o).

Szintén érdekes eredményre vezet, ha megvizsgáljuk a kartellügyek számának alakulását az első engedékenységi közlemény 1996-os (*EC* [1996]) elfogadását követően. 1990–1994 között 10 kartellügyben hozott határozatot és szabott ki bírságot a Bizottság, akárcsak 1995 és 1999 között, amikor szintén 10 kartellügyben hozott határozatot és szabott ki bírságot. Ez a szám a későbbiekben megháromszorozódott: 2000 és 2004 között 30, 2005 és 2009 között 33, 2010 és 2014 között 30 kartellügyben hozott határozatot és szabott ki bírságot a Bizottság.²

A titkos kartellek felderítése és bizonyítása nehéz, különösen, ha a versenyfelügyeleti eljárás az érintett vállalkozások hallgatásának falába ütközik (lásd *Nagy* [2010]). A hallgatás gyakran csak valamely résztvevő együttműködésével törhető meg. Ezért indokolt valamilyen pozitív jogkövetkezményben részesíteni azokat a vállalkozásokat, amelyek részesei egy ilyen kőkemény kartellnek, azonban képesek az abban való részvételüket megszüntetni és adatokat szolgáltatni a versenyhatóságnak. A titkos kartellek felderítéséhez és megbüntetéséhez fűződő érdek nagyobb, mint a felderítést lehetővé tevő vállalkozások megbüntetéséhez fűződő érdek (*EB* [2006] 3–5. pont).

Az Európai Bizottság engedékenységi közleménye (*EB* [2006], módosította: *EB* [2015]) az *engedékenység két esetét* ismeri: bírságmellőzéshez és bírságcökkentéshez vezető engedékenység. Röviden: bírságmellőzést egy vállalkozás akkor kaphat, ha vagy a helyszíni vizsgálat (hajnali rajtütés) elvégzését, vagy a jogsértés megállapítását alátámasztó információt ad át, vagy bizonyítékot tár fel; más szóval: vagy a hajnali rajtaütést vagy a jogsértés megállapítását megalapozó információra és bizonyítékra van szükség. Nem adható bírságmellőzés, ha az engedékenységi kérelem benyújtásakor a Bizottság már rendelkezett a megfelelő bizonyítékkal (az első esetben a hajnali rajtaütés elrendeléséhez vagy azt már végrehajtotta, a második esetben a kartell megállapításához) (*EB* [2006] 10–11. pont).

Ha a bírságmellőzés feltételei nem állnak fenn, akkor a vállalkozás csak bírságcökkentő engedékenységekben részesülhet, amelynek azonban feltétele, hogy a vállalkozás közlése a Bizottság rendelkezésére álló bizonyítékokhoz képest hozzáadott értéket képviseljen.

Az engedékenységi közlemény a bírságmellőzést szigorú feltételekhez köti, és a bírságmellőzést eredményező engedékenység két esetét ismeri. Az első esetben

² Forrás: <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

a bejelentő nem tudja teljes mértékben feltárni a kartellt, azonban elegendő információt szolgáltat ahhoz, hogy a versenyhatóság egy helyszíni vizsgálat során a szükséges információt, bizonyítási eszközt megszerezze. A második esetben a bejelentő rendelkezik a kartell bizonyításához szükséges bizonyítási eszközökkel, és azokat átadja. Mindkét esetben csak az első bejelentő részesülhet bírságmellőzésben, ugyanakkor a későbbi kérelmezők bírság-csökkentésben részesülhetnek.

- „[A] Bizottság mentességet biztosít az egyébként kiszabandó bírság alól egy vállalkozás számára, amely felfedi részvételét a Közösséget érintő állítólagos kartellben, ha a vállalkozás elsőként szolgáltat olyan információt és bizonyítékot, amely a Bizottság szerint lehetővé teszi, hogy: *a*) célirányos helyszíni vizsgálatot folytasson az állítólagos kartellel kapcsolatban; vagy *b*) felfedje az EK-Szerződés 81. cikke megsértését az állítólagos kartellel kapcsolatban.” (EB [2006] 8. pont)

A célirányos helyszíni vizsgálat (hajnali rajtütés) lefolytatását megalapozó engedékenységek esetén az alábbi információt és bizonyítási eszközöket kell a vállalkozásnak benyújtania (EB [2006] 9. pont):

- társasági nyilatkozat a következőkre vonatkozóan, feltéve, hogy ezeket a körülményeket a bejelentő a benyújtás időpontjában ismeri: a kartell részletes leírása, az érintett termékek (szolgáltatások), földrajzi terület, időtartam, mennyiség, tállalkozók, egyeztetések időpontjai, helyszínei, tartalma és résztvevői; az engedékenységi kérelmező és a kartellben részt vevő vállalkozások neve és címe, akárcsak a kartellben részt vevő természetes személyek azonosítási és elérhetőségi adatai (név, pozíció, iroda címe, szükség esetén lakcím); információ azzal kapcsolatban, hogy a vállalkozás engedékenységi kérelmet nyújtott-e be vagy fog-e benyújtani más versenyhatósághoz;
- a jogsértéssel kapcsolatos, a vállalkozás rendelkezésére álló bizonyítékok.

A bírságmentesség elnyeréséhez a bejelentőnek *utólagos és előzetes feltételeket* is teljesítenie kell. Az utólagos feltételek olyan magatartási előírások (jóhiszemű együttműködés, felhagyás a kartellben való részvétellel stb.), amelyeknek a bejelentő a kérelem benyújtásának előkészítésekor, a kérelem benyújtásakor vagy azt követően kell hogy eleget tegyen. Az előzetes feltétel tartalma olyan magatartás (másoknak a kartellben való részvételre kényszerítése stb.), amelynek tanúsításával egy vállalkozás végérvényesen elzárja magát a bírságmentesség lehetőségétől.

A bírság alóli mentesség elnyeréséhez az alábbi *utólagos feltételeknek* is teljesülniük kell (EB [2006] 12. pont):

- jóhiszemű, teljes körű, folyamatos és gyors együttműködés a Bizottsággal (információ és bizonyítási eszközök átadása, adatkérdés esetén gyors válaszadás és segítség a tényállás feltárásához, jelenlegi és korábbi alkalmazottak, vezető tisztségviselők

rendelkezésre állásának biztosítása, a vállalkozás nem semmisít meg és nem rejti el bizonyítási eszközt, a kifogásközlésig nem fedi fel az engedékenységi kérelmét és annak tartalmát, kivéve, ha a Bizottsággal ettől eltérő megállapodást köt);

- azonnal megszünteti a kartellben való részvételt, kivéve, ha a Bizottság szerint a további részvétel szükséges a helyszíni vizsgálatok eredményességének biztosításához;
- a kérelem benyújtásának előkészítésekor a vállalkozás nem semmisített meg, hamisított meg vagy rejtett el bizonyítékot és a kérelem tényét és tartalmát nem fedte fel (kivéve, a más versenyhatóságnak tett nyilatkozatokat).

Előzetes (negatív) feltételként, nem jogosult a bírságmellőzésre a vállalkozás, ha lépéseket tett, hogy egyéb vállalkozásokat a kartellhez való csatlakozásra vagy az abban való maradásra kényszerítsen. A vállalkozás ennek ellenére kérelmezheti a bírság csökkentését, feltéve, hogy a vonatkozó követelményeket teljesíti (EB [2006] 7. pont).

A bírságmellőzés érdekében a Bizottság Verseny Főigazgatóságához kell kérelemmel fordulni. A kérelem benyújtása esetén az érintett vállalkozás (vagy esetlegesen vállalkozások társulása) számára fontos szempont, hogy védelmet kapjon a saját maga által generált gyanútól abban az esetben, ha az engedékenység feltételeinek nem felel meg. Márpedig, ha teljesülnek a vállalkozásoknak a bejelentéssel kapcsolatos ésszerű elvárásai, akkor az kedvezően hat a bejelentési kedvre, ami pedig az engedékenységi politika előmozdítását is szolgálja.

A bírságmellőzés iránti engedékenységi kérelemben kapcsolatban *kétfajta beadvány* tehető: marker kérése és formális kérelem. A marker az elengedést/mérséklést igénylők rangsorában elfoglalt helyzetet jelző visszaigazolás.

Ha egy vállalkozás felfedi részvételét egy kartellben, azonban nem felel meg a bírságmellőzés feltételeinek, jogosult lehet a bírság csökkentésére. A bírságmentesítő bejelentéssel szemben itt a bejelentő nem szolgáltat kartelljogsértést közvetlenül vagy közvetve (helyszíni vizsgálat lehetővé tétele útján) megalapozó bizonyítékokat. Ilyen jellegű bizonyítékok ugyanis már a versenyhatóság rendelkezésére állnak. A bejelentő által szolgáltatott információknak és bizonyítékoknak jelentős hozzáadott értéket kell jelenteniük a meglévő bizonyítékokhoz képest, így például lehetővé teszik a jogsértés magasabb fokú bizonyítását vagy körülményeinek feltárását.

- ♦ „A »hozzáadott érték« fogalma arra vonatkozik, hogy a benyújtott bizonyíték jellege és/vagy részletessége folytán mennyiben segíti a Bizottságot a kérdéses tényállás bizonyításában. Ennek mérlegelésében a Bizottság általában értékesebbnek tekinti azokat az írásos bizonyítékokat, amelyek a bizonyítandó tényállás időszakából származnak, mint a később keletkezett bizonyítékokat. Ehhez hasonlóan a kérdéses tényállással kapcsolatos közvetlen terhelő bizonyítékokat általában nagyobb értékűnek tekinti, mint a közvetett vonatkozásúakat. Hasonlóképpen, az ügyben érintett más vállalkozások elleni bizonyítékok esetében a bizonyíték értékére hatást gyakorol, hogy milyen mér-

tékben szükséges annak más forrásokból történő alátámasztása, ezért a meggyőző erejű bizonyítékokat nagyobb értékűnek fogják tekinteni, mint az olyanokat, mint például a nyilatkozatok, amelyek megerősítést igényelnek vitás esetekben.” (EB [2006] 25. pont)

Ki kell emelni, hogy az engedékenységi közlemény a bírságcsökkentés esetén is megköveteli a fentiekben ismertetett utólagos magatartási feltételek teljesülését (EB [2006] 12. pont), azonban az előzetes magatartási feltétel (mások kényszerítése a jogsértésre) nem előfeltétele a bírság csökkentésének. Erre nemcsak a fenti megfogalmazás utal hallgatásával, hanem az EU [2006] engedékenységi közleménynek az előzetes feltételekkel kapcsolatos 13. bekezdése is, amely kimondja: az a vállalkozás, amely lépéseket tett annak érdekében, hogy más vállalkozásokat a kartellhez való csatlakozásra vagy abban való maradásra kényszerítsen nem részesülhet bírságmellőzésben, kérheti azonban a bírság csökkentését, amennyiben annak feltételei teljesülnek.

A bírság csökkentésének mértékéről a Bizottság az eljárást befejező határozatában dönt, a következő rendszer szerint. A jelentős hozzáadott értéket képviselő bizonyítékot szolgáltató vállalkozások közül az első 30–50 százalékos, a második 20–30 százalékos és minden további vállalkozás 20 százaléknál kisebb mértékű csökkentésben részesül. E határértékeken belül a Bizottság – a konkrét eset körülményeire tekintettel – a bizonyíték benyújtásának időpontja és a bizonyíték tényleges értéke alapján állapítja meg a csökkentés konkrét mértékét.

A bírságcsökkentés ellenére komoly akadálya lehet az információ vagy bizonyíték benyújtásának, ha ezzel a vállalkozás hozzájárul a jogsértés súlyosabb minősüléséhez. Ez a körülmény ugyanis általánosságban, a bejelentőre tekintettel is növeli a kiszabható bírság összegét. Ennek a csökkentés ellenére fennálló ellenérdekeltségnek a letörése érdekében mondja ki az engedékenységi közlemény, hogy az ilyen módon feltárt súlyosbító körülményeket a bejelentőre vonatkozó érdemi bírság meghatározásakor nem fogja figyelembe venni, és azokat csak a többi kartelltag szankciójának növeléséhez használja fel.

- ♦ „Amennyiben a bírság alóli mentességet kérelmező elsőként nyújtja be a meggyőző erejű [és hozzáadott értéket tartalmazó] bizonyítékot (...), amelyet a Bizottság kiegészítésül felhasznál a jogsértés súlyosságának vagy időtartamának növeléséhez, a Bizottság nem fog ilyen kiegészítéseket számításba venni, amikor bírságot szab ki a bizonyítékot szolgáltató vállalkozás ellen.” (EU [2006] 26. pont.)

A társasági nyilatkozat a vállalkozás vagy annak nevében más által a Bizottsághoz benyújtott, kifejezetten az engedékenységi közlemény szerinti benyújtás érdekében született, önkéntes nyilatkozat arról, hogy a vállalkozásnak tudomása van egy kartell létezéséről és az abban betöltött szerepéről. Minden írásbeli nyilatkozat, amelyet a Bizottsághoz az engedékenységi közleménnyel kapcsolatban intéztek, a Bizottság aktájának részét képezi, és bizonyítéknak tekintendő (EB [2006] 31. pont).

A vállalkozások észszerű elvárása, hogy társasági nyilatkozataik ne kerüljenek napvilágra. Ennek biztosítása érdekében az *EB* [2006] engedékenységi közlemény számos rendelkezést tartalmaz.

- nyilatkozat szóbeli benyújtásának lehetősége (32. pont);
- a nyilatkozathoz csak a kifogásközlés címzettjei férhetnek hozzá, akik erről nem készíthetnek másolatot (33. pont);
- a nyilatkozat tartalma csak az uniós versenyszabályok alkalmazására irányuló bírósági vagy közigazgatási eljárás céljaira használható fel (34. pont).

A társasági nyilatkozatokat csak a tagállamok versenyhatóságainak adják át az 1/2003/EK-rendelet 12. cikke alapján (*EU* [2003]), feltéve, hogy az eljárás megfelel a versenyhatósági együttműködésről szóló közleményben megállapított feltételeknek, és a közös információval kapcsolatos, versenyhatóság által biztosított védelem egyenértékű a Bizottság által biztosított védelemmel. Fontos azonban, hogy „a Bizottság semmilyen esetben nem továbbít társasági engedékenységi nyilatkozatot a nemzeti bíróságoknak a Szerződés 101. vagy 102. cikkének megsértésén alapuló kártérítési keresetek vonatkozásában történő felhasználásra” (*EB* [2015] 35a. pont).

Az engedékenységi kérelmező helyzete a magánjogi jogérvényesítés esetén

A versenyjogi kártérítési irányelv (2014/104/EU-irányelv: *EU* [2014*b*]), az engedékenységi politika sikerességének előmozdítása érdekében, főszabály szerint, mentesíti a bírságmellőzésben részesülő vállalkozást a teljes kárért való egyetemleges felelősség alól, és kimondja, hogy az ilyen vállalkozás által a többi jogsértő vállalkozás részére fizetendő hozzájárulás (amennyiben egy másik kartellező vállalkozás a saját részét meghaladó mértékű kártérítést fizetett a károsultnak, és ennek a többletnek a megtérítését kéri a többi kartellező társaságtól) nem haladhatja meg a saját közvetlen vagy közvetett vevőinek, beszállítóinak okozott kár összegét.

- „Amennyiben egy kartell a jogsértők vevőin vagy beszállítóin kívül másoknak is kárt okozott, a mentességben részesülő vállalkozás hozzájárulása nem haladhatja meg az adott vállalkozásnak a kartellel okozott kárért fennálló felelősségét.” (*EU* [2014*b*] preambulum 38. bekezdés.)

Az irányelv szerint a bírságmellőzésben részesült engedékenységi kérelmező csak akkor köteles ezt meghaladóan, a saját közvetlen vagy közvetett vevőiknek vagy beszállítóiknak kívüli károsult felekkel szemben is helytállni, ha ez utóbbiak a többi jogsértőtől nem tudták a teljes kárjuk megtérítését elérni (*EU* [2014*b*] 11. cikk).

- ◆ „Egyetemleges felelősség
(...)
- (4) Az (1) bekezdéstől eltérve a tagállamok biztosítják, hogy a mentességben részesülő jogalany a következő esetekben legyen egyetemlegesen felelős:
 - a) közvetlen és közvetett vevőivel vagy szállítóival szemben; valamint
 - b) az egyéb károsult felekkel szemben, de kizárólag abban az esetben, ha az ugyanazon versenyjogi jogsértésben részt vevő többi vállalkozástól a teljes kárak megtérítésére nincs lehetőség.

A tagállamok biztosítják, hogy az e bekezdés szerinti esetekre vonatkozó elvülési idők ésszerűek és elegendőek legyenek ahhoz, hogy a károsult felek ilyen kereseteket indíthassanak.
- (5) A tagállamok biztosítják, hogy a jogsértő hozzájárulásként bármely más jogsértőtől behajthasson egy a versenyjogi jogsértéssel okozott kárért fennálló felelősségére tekintettel meghatározott összeget. Az olyan jogsértő által fizetendő hozzájárulás összege, amelyet engedékenységi program keretében mentesítettek a bírságok alól, nem haladhatja meg az általa a saját közvetlen vagy közvetett vevőinek vagy szállítóinak okozott kár összegét.
- (6) A tagállamok biztosítják, hogy amennyiben a versenyjogi jogsértés a jogsértők közvetlen vagy közvetett vevőin vagy szállítóin kívüli egyéb károsult feleknek is kárt okozott, a mentességben részesülő jogalany többi jogsértő részére fizetendő hozzájárulásának összegét a kárért fennálló felelősségének aránya alapján kell meghatározni.” (EU [2014b] 11. cikk).

Ez a megoldás nem idegen a magyar jogtól: 2009. június 1-jén lépett hatályba a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) módosítása,³ amely a bírságmellőzésben részesülő engedékenységi kérelmező felelősségét a többi károkozóhoz képest mögöttessé tette. Az akkor beillesztett rendelkezés értelmében,

- ◆ „az, akivel szemben a 78/A. § alapján a bírság kiszabása mellőzésre került, e törvény 11. §-ába, illetve az EK-Szerződés 81. cikkébe ütköző magatartásával okozott kár megtérítését megtagadhatja mindaddig, ameddig a követelés az ugyanazon jogsértésért felelős másik károkozótól behajtható. E szabály a károkozók együttes perlését nem gátolja. A bírságmellőzésben részesült károkozó felelőssége érvényesítése iránt indított per a Gazdasági Versenyhivatal jogsértést megállapító határozatának felülvizsgálata iránt indított közigazgatási per jogerős befejezéséig fel kell függeszteni.” (Tpv. 88/D. paragrafus.)

³ A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2009. évi XIV. törvény (továbbiakban: Tpv., <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a0900014.TV>). A törvényt 2009. április 3-án hirdették ki a Magyar Közlöny 2009. évi. 43. számában.

A módosítás az engedékenységek két esete közül (bírságmellőzés és bírságcsökkenés) csak a bírság mellőzését eredményező együttműködés esetére tartalmazott rendelkezéseket. A bírságmellőzésben részesülő vállalkozás kártérítési felelősségét a többi kartelltag felelősségéhez képest mögöttessé tette, hasonlóan az egyszerű vagy sortartásos kezességhez, és egy bevárás kötelezettséget írt elő: amíg a többi kartelltag tekintetében nem zárul le véglegesen a versenyfelügyeleti eljárás, és ezáltal a jogellenesség megállapítása, addig a bírságmellőzésben részesült vállalkozás elleni kártérítési pert fel kell függeszteni (Nagy [2009]).

Ez egyedi megoldás volt, az engedékenységi kérelmezőt a kártérítési jogi felelősség szempontjából védő rendelkezést, a versenyjogi kártérítési irányelvet megelőzően, a referenciaként vizsgált tagállami jogok (brit, holland, német) egyike sem tartalmazott.⁴

Sikeres tagállami engedékenységi rendszerek – Egyesült Királyság, Hollandia és Németország

Egyesült Királyság ♦ A brit versenyhatóság jelenleg hatályos engedékenységi közleményt 2013 júliusában fogadta el.⁵ A brit engedékenységi rendszer érdekessége, hogy nemcsak horizontális kartellekre vonatkozik, hanem a *vertikális megállapodások* közül ugyancsak kiterjed a viszonteladási ár megkötésével kapcsolatos megállapodásokra is (OFT [2013] 2.3. pont).

Az engedékenység *általános* (tehát mind bírságmellőzésre, mind bírságcsökkenésre vonatkozó) *feltételei* is (OFT [2013] 2.7. pont):

- jogsértés elismerése;
- teljes körű információ-átadás (jogi védelem alá eső információ kivételével);
- folyamatos és teljes körű együttműködés, ideértve a büntetőeljárást és a jogorvoslati eljárásokat;
- a kartellben való további részvétel megszüntetése (kivéve, ha ettől eltérő utasítást kap a versenyhatóságtól);
- *A* és *B* típusú engedékenység esetén követelmény, hogy a vállalkozás nem kényszerített másokat a jogsértésben való részvételre.

A brit rendszer az engedékenység *három fajtáját* különbözteti meg egymástól: teljes bírságmellőzést garantáló *A* típusú engedékenység, mérlegeléstől függően akár teljes bírságmellőzést is lehetővé tevő *B* típusú engedékenység, és bírságcsökkenést lehetővé tevő *C* típusú engedékenység.

⁴ A brit vonatkozásában lásd *Morony–Alderton* [2013] 48. o. A holland jog vonatkozásában lásd *Smeets és szerzőtársai* [2013] 110. o. A német jog vonatkozásában lásd *Rinne* [2013] 70. o.

⁵ Lásd OFT [2013]. Ezt a brit versenyhatóság 2017. november 3-án a szabályozott iparágakban benyújtott engedékenységi kérelmekkel kapcsolatos tájékoztatással egészítette ki (CMA [2017]).

Az *A típusú engedékenység feltétele*, hogy a vállalkozás elsőként számol be és szolgáltat bizonyítékot egy olyan kartellről, amellyel kapcsolatban a versenyhatóság még nem indított vizsgálatot és nem rendelkezik elegendő információval a kartell bizonyításához (2.9–2.10. pont). A mentesség a büntetőjogi felelősségre is kiterjed.

B típusú engedékenységre kerül sor, ha a vállalkozás elsőként számol be és szolgáltat bizonyítékot egy olyan kartellről, amellyel kapcsolatban a versenyhatóság már vizsgálatot indított. Ebben az esetben a versenyhatóság 100 százaléig terjedő bírságcsökkentést és akár teljes körű immunitást adhat a büntetőjogi felelősség alól; a kedvezmény mértékének meghatározása azonban mérlegelési jogkörébe tartozik.

Az *A* és a *B* típusú engedékenység közötti különbség tehát abban rejlik, hogy *A* típusú engedékenységre csak a versenyfelügyeleti vizsgálat megindítását megelőzően kerülhet sor, míg *B* típusúra a vizsgálat megindítását követően. *A* típusú engedékenység esetén a teljes bírságmellőzés és a teljes immunitás a büntetőjogi felelősség alól automatikus, míg *B* típusú engedékenység esetén ez a versenyhatóság mérlegelésétől függ, ez azonban a részéről adható kedvezmény maximuma (2.15–2.16. pont).

C típusú engedékenységre akkor kerülhet sor, ha a vállalkozás nem elsőként nyújt be kérelmet, vagy más vállalkozásokat a kartellben való részvételre kényszerített. A *C* típusú engedékenység mindig a versenyhatóság mérlegelésén múlik (2.24. pont). Ebben az esetben a versenyhatóság a versenyhatósági bírságot 50 százaléig terjedő mértékben csökkentheti és, diszkrecionális alapon, immunitást adhat a büntetőjogi felelősséggel szemben (2.25. pont).

A brit jog alapján a versenyhatóság kérheti a bíróságtól, hogy a kartellezésben érintett vezető tisztségviselőt tiltsa el attól, hogy a jövőben (legfeljebb 15 éves időtartamra) gazdasági társaság vezető tisztségviselője lehessen.⁶ A versenyhatóság azonban kinyilvánította, hogy nem kíván ezzel a lehetőséggel élni az olyan vállalkozások vezető tisztségviselőivel szemben (az adott kartellel kapcsolatban), akik akár bírságmellőzést, akár csak bírságcsökkentést eredményező engedékenységekben részesültek. Ez nem vonatkozik azokra a vezető tisztségviselőkre, akiket a kartellezésben való részvétel vagy az engedékenységi kérelem benyújtásának ellenzése miatt bocsátottak el, valamint az olyan vezető tisztségviselőkre, akik nem tanúsítanak együttműködő magatartást az engedékenység során (*OFT* [2010] 4.13–4.14. pont).

A kartelljogi jogsértésnek nincs automatikus *közbeszerzési jogi* szankciója, azonban van rá lehetőség, hogy a közbeszerzési pályázat kiírója a súlyos kartelljogi jogsértéseket elkövetőket kizárja a közbeszerzésből.⁷

⁶ Company Directors Disqualification Act 1986. Section 9A to 9E.

⁷ The Public Contracts Regulations 2015, http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/102/pdfs/uksi_20150102_en.pdf, 57. cikk (8. bekezdés. *d*) pont („the contracting authority has sufficiently plausible indications to conclude that the economic operator has entered into agreements with other economic operators aimed at distorting competition”). A kizárára a releváns esemény bekövetkezését követő három évig van lehetőség (57. cikk 12. bekezdés).

Hollandia ♦ A holland versenyjog engedékenységgel kapcsolatos hatályos rendelkezéseit 2014-ban fogadták el (ACM [2014]).

Az engedékenységi kérelmezőt, az engedékenységi kérelem fajtájától függetlenül, minden esetben *széles körű együttműködési kötelezettség* terheli: ameddig a közigazgatási bírság jogerőssé nem válik a kartellel érintett minden magatartás vonatkozásában, az engedékenységi kérelmező köteles teljes mértékben és folyamatosan együttműködni a hatósággal, ahogy azt a vizsgálat, illetve az eljárás érdeke megkívánja (ACM [2014] 17. cikk 1. bekezdés). Az engedékenységi kérelmező együttműködési kötelezettsége magában foglalja az alábbiakat:

- a vállalkozás tartózkodik minden olyan magatartásról, amely a versenyhatóság vizsgálatát akadályozná;
- a vállalkozás az engedékenységi kérelem benyújtását követően, mihelyest lehetséges, a versenyhatóságnak minden, a kartellhez kapcsolódó olyan információt átad, amely rendelkezésére áll, vagy amelyet ésszerűen meg tud szerezni;
- az engedékenységi kérelem benyújtását követően azonnal megszünteti részvételét a kartellban, kivéve, ha a versenyhatóság úgy véli, a részvétel folytatása ésszerűen szükséges a vizsgálat hatásosságának megőrzése érdekében;
- a vállalkozás alkalmazottait és – amennyiben ésszerűen lehetséges – korábbi alkalmazottait nyilatkozat tételére rendelkezésre tartja (ACM [2014] 17. cikk 2. bekezdés).

A vállalkozás teljes *bírságmellőzésben* részesül, amennyiben az alábbi feltételek fennállnak (ACM [2014] 4. cikk 1. bekezdés):

- a vállalkozás elsőként nyújt be bírságmellőzésre irányuló engedékenységi kérelmet;
- a kérelem egy olyan kartellre vonatkozik, amely tekintetében a versenyhatóság még nem indított vizsgálatot (vagyis a kérelmet a vizsgálat megkezdése előtt nyújtják be);
- a vállalkozás által átadott információ megfelelő alapot jelent egy célzott vizsgálat elvégzéséhez;
- a vállalkozás nem kényszerített mást a kartellben való részvétellel;
- a vállalkozás teljesíti a fentiekben részletezett együttműködési kötelezettségét.

A vállalkozás akkor is teljes *bírságmellőzésben* részesül, ha a vizsgálat megindítását követően nyújt be engedékenységi kérelmet, és az általa átadott információ nem szolgálhat célzott vizsgálat elrendelésének alapjául, amennyiben az ügyben még nem került sor a kifogásközlésre, és a kérelmező olyan, a kérdéses magatartás időszakából származó iratokat ad át, amelyek nem voltak a versenyhatóság birtokában, és amely alapján a versenyhatóság képes a kartell bizonyítására (ACM [2014] 4. cikk 2. bekezdés). Más szóval: a versenyhatóság bírságmellőzést fog adni, amennyiben a vállalkozás elsőként bocsát a versenyhatóság rendelkezésére olyan információt, amellyel a hatóság nem rendelkezett, és az lehetővé teszi a versenyhatóság számára a kartell bizonyítását.

A kartellel kapcsolatos gyanúnak a versenyhatóság részéről történő első, belső írásbeli rögzítése tekintendő a vizsgálat megindításának (ACM [2014] 4. cikk 3. bekezdés).

Ha a vállalkozás nem részesülhet bírságmellőzésben (például mert nem elsőként nyújt be engedékenységi kérelmet, vagy más vállalkozásokat a kartellben történő részvételre kényszerített), *bírságcsökkentésben* részesülhet, amennyiben

- az engedékenységi kérelmet a kifogásközlést megelőzően nyújtják be (ez a feltétel csak akkor teljesül, ha a kifogások közlésére egyik féllel szemben sem került sor);
- a vállalkozás által átadott információ a kartellel kapcsolatban jelentős hozzáadott értéket képvisel; és
- a vállalkozás teljesíti a fentiekben részletezett együttműködési kötelezettséget.

Az első bírságcsökkentésre irányuló engedékenységi kérelmet benyújtó vállalkozás 30 százalék és 50 százalék közötti, a második 20 százalék és 30 százalék közötti, a harmadik és ezt követő engedékenységi kérelmező 20 százalékig terjedő bírságcsökkentésben részesül (ACM [2014] 5–7. cikk).

A holland jog *nem kriminalizálja a kartelleket*, és a kartellezést a holland jog *nem sújtja közbeszerzési szankcióval* (*de Pree–Snoep* [2017] 224., 225. o.).

Németország • Németországban 2000 és 2005 között 122 engedékenységi kérelmet nyújtottak be, míg 2006 és 2016 között 535-öt. 2014-ben 72, 2015-ben 76 engedékenységi kérelmet nyújtottak be (*Bundeskartellamt* [2016] 20. o.). Ez meghaladja az ezen időszakban indított kartellelles eljárások számát. Bár hozzá kell tenni, hogy a német rendszerben magánszemély is nyújthat be engedékenységi kérelmet, sokat elárul a német rendszer hatékonyságáról, hogy az engedékenységi kérelmek száma a kartellelles eljárások többszöröse. 2000 és 2009 között 88 ügyre 234 engedékenységi kérelem jutott, vagyis az engedékenységi kérelmek száma majdnem négyszerese a kartellelles eljárások számának (*Bundeskartellamt* [2011] 19. o. 19. lábjegyzet.).

A német engedékenységi rendszer részleteit a szövetségi versenyhivatal egy közleménye rendezi (*Bundeskartellamt* [2006]), amely alapján, a versenyhatóság *mellőzi a bírság kiszabását*, amennyiben

- a vállalkozás elsőként fordul a versenyhatósághoz, mielőtt az kielégítő bizonyítékkal rendelkezne a helyszíni vizsgálat bírósági engedélyezéséhez;
- a vállalkozás a versenyhatóságot megfelelő irati és szóbeli információ és – amennyiben rendelkezésre áll – bizonyítási eszköz átadásával olyan helyzetbe hozza, hogy az bírósági engedélyt szerezhet a helyszíni vizsgálat elvégzéséhez;
- nem volt a kartell egyedüli vezetője, és másokat nem kényszerített a kartellben való részvételre;
- megszakítás és korlátozás nélkül együttműködik a versenyhatósággal (3. pont).

Azt követően, hogy a versenyhatóság a helyszíni vizsgálat bírói engedélyezését lehetővé tevő helyzetbe kerül, az alábbi feltételek esetén *rendszerint mellőzi* a bírság kiszabását:

- a vállalkozás elsőként fordul a versenyhatósághoz, mielőtt az kielégítő bizonyítékkal rendelkezne a kartelljogsértés bizonyításához;
- a vállalkozás a versenyhatóságot megfelelő irati és szóbeli információ és – amennyiben rendelkezésre áll – bizonyítási eszköz átadásával olyan helyzetbe hozza, hogy a kartelljogsértést bizonyítsa;
- nem volt a kartell egyedüli vezetője és másokat nem kényszerített a kartellben való részvételre;
- megszakítás és korlátozás nélkül együttműködik a versenyhatósággal; és
- a fentiek alapján egyik vállalkozás sem részesült bírságmellőzésben (4. pont).

Amennyiben bírságmellőzésre nincs lehetőség, a versenyhatóság a bírság mértékét *50 százalékgig terjedően csökkentheti*, amennyiben

- a vállalkozás a versenyhatósághoz olyan irati vagy szóbeli információt és – amennyiben rendelkezésre áll – bizonyítási eszközt ad át, amely jelentősen hozzájárul a kartelljogsértés bizonyításához;
- megszakítás és korlátozás nélkül együttműködik a versenyhatósággal (5. pont);

A bírságcsökkentés mértéke a bizonyítási eszköz értékétől (a jogsértés bizonyításához történő hozzájárulásától) és a kérelmek sorrendiségétől függ.

Az engedékenységi kérelmezőt az eljárás egész ideje alatt teljes körű együttműködési kötelezettség terheli (6. pont). Az együttműködési kötelezettség különösen az alábbiakat foglalja magában:

- a vállalkozás köteles a kartellben való részvételét a versenyhatóság felhívására haladéktalanul megszüntetni (7. pont);
- a kérelem benyújtását követően is minden információt és bizonyítási eszközt át kell adnia a versenyhatóságnak, így különösen a bírság számítása szempontjából jelentős adatokat, amelyek a rendelkezésére állnak, vagy amelyeket be tud szerezni (8. pont);
- köteles a versenyhatósággal való együttműködést bizalmasan kezelni, amíg a versenyhatóság fel nem menti ezen kötelezettsége alól (erre általában a helyszíni vizsgálat után kerül sor) (9. pont);
- a vállalkozás köteles minden, a kartellmegállapodásban érintett személyt, beleértve korábbi alkalmazottait, megnevezni, és eljárni annak érdekében, hogy azok, akiktől információ és bizonyítási eszköz szerezhető be, az eljárás során folyamatosan és korlátozás nélkül együttműködjenek a versenyhatósággal (10. pont).

Az engedékenységi kérelem *nem biztosít kedvezményt* az úgynevezett egyéb jogsértések vonatkozásában. A versenyjogi engedékenység önmagában nincs kihatással az

érintett természetes személyek *büntetőjogi felelősségére* (24. pont. Strafgesetzbuch (StGB) 298. paragrafus), és a kartellezés miatt elmarasztalt vállalkozások *kizárhatók a közbeszerzési eljárásból*.⁸

MAGYAR ENGEDÉKENYSÉGI POLITIKA

A magyar engedeékenység politikája lényegében az európai uniós engedeékenységi szabályokat és megközelítést követi, mind bírságmellőzés, mind bírságcsökkenést lehetővé tesz, annyiban azonban eltér, hogy 2017. január 15-től⁹ már nemcsak a versenytársak közötti kőkemény kartellek esetén alkalmazható,

- ♦ „versenytársak közötti olyan megállapodás (...) vagy összehangolt magatartás (...), amelynek célja a verseny korlátozása, megakadályozása vagy torzítása, így különösen a vételi vagy eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározása, az előállítás vagy a forgalmazás korlátozása, a piac felosztása, ideértve a versenyztetéssel kapcsolatos összejátszást, az import- vagy exportkorlátozást is” (Tpvt. 13. paragrafus 3. bekezdés.)

hanem a viszonteladási árak rögzítésére is

- ♦ „a közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére irányuló más megállapodást vagy összehangolt magatartás” (Tpvt. 78/A. paragrafus 1. bekezdés)

Ezt megelőzően a Tpvt. csak horizontális megállapodások esetén tette lehetővé az engedeékenységet, noha a GVH gyakorlatában előfordult olyan ügy, ahol vertikális viszonteladási árrögzítés esetén is befogadott engedeékenység kérelmet.¹⁰

A magyar engedeékenység politikája *viszonylagosan sikertelennek* tekinthető, bár kétségtelen, hogy regionális összehasonlításban található ennél kevésbé hatásosan működő rendszer. Romániában például a közelmúltig alig került engedeékenység kérelem beadásra,¹¹ első alkalommal 2011-ben került sor az engedeékenység alkalmazására,¹² az első engedeékenység kérelem alapján indult versenyfelügyeleti eljárásban 2015-ben született határozat (*Lacatus–Potlog* [2015]).

⁸ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 124 paragrafus, 1. bekezdés, 4. pont. (Lásd *Mäger–von Schreitter* [2017]). A korábbi szabályozással kapcsolatban lásd *Pasewaldt* [2008], *Stein és szerzőtársai* [2012]; *Mäger–Bischke* [2013].

⁹ A 2016. évi CLXI. törvény 32. paragrafusa 2. bekezdés 27. pont.

¹⁰ Vj-81/2006/74. Olympus-ügy (lásd *Nagy* [2016] 107. o.).

¹¹ Romániában a közelmúltig egy-két engedeékenység kérelemről lehetett beszámolni (*Cătălin* [2014]).

¹² Consiliul Concurenței a acordat prima imunitate la amendă prin programul de clementă (2011. január 17.), <http://www.clementa.ro/news/5/23/Consiliul-Concurenței-a-acordat-prima-imunitate-la-amenda-prin-programul-de-clementa.html>.

A GVH országgyűlési beszámolóiból kirajzolódó kép *nem utal hatásosan működő engedékenységi politikára*: a 2006-ban lezárt ügyek egyikében sem került sor engedékenység alkalmazására (51. o.), 2007-ben egy ilyen ügy volt (65. o.), 2008-ban az engedékenység szintén nem került alkalmazásra (64. o.), 2009-ben ismételtelen egy ilyen ügy volt (86. o.), 2010-ben a korábbi évekhez képest kiugróan nagy számú, három engedékenységi kérelem érkezett, a 2011. évre vonatkozó országgyűlési beszámoló, bár ebben az évben 14 kartellelles eljárás indult, egyetlen engedékenységi kérelemről sem tesz említést.¹³

Egy kőkemény kartellben részt vevő vállalkozás, illetve a jogsértésben közvetlenül részt vevő vezető tisztségviselője, alkalmazottja alapvetően *négyfajta hátrányos jogkövetkezéssel* számolhat. Bár a versenyfelügyeleti bíróság jelenti a jéghegy csúcsát, nem szabad megfeledkezni arról, hogy a kartellező vállalkozások kizáródnak a közbeszerzésekből, a közbeszerzési és koncessziós kartellek bűncselekménynek minősülnek, valamint a kartelljog megsértése miatt a károsultak, jellemzően az ügyfelek, kártérítést követelhetnek. Szűk értelemben az engedékenységi politika csupán a versenyfelügyeleti bírósággal kapcsolatos engedékenységet fogja át, azonban a magyar szabályozás a másik három területen is immunitást, illetve kedvezményt biztosít az engedékenységi kérelmezőknek (de legalábbis a bírágmellőzésben részesült vállalkozásnak), illetve vezető tisztségviselőinek, alkalmazottjainak, megbízottjainak. Ez rendkívül fontos, mivel az engedékenységi kérelemmel kapcsolatos döntés meghozatala során a döntéshozó a jogkövetkezmények összességét kell hogy mérlegelje, emellett a döntéshozó az előnyöket és kockázatokat nemcsak a vállalkozás, hanem saját személye vonatkozásában is vizsgálja.

Engedékenységi politika a versenyjogban

Az engedékenységnek vannak általános (mind a bírágmellőzésre, mind a bírágcsökkentésre vonatkozó), valamint speciális (csak a bírágmellőzésre vagy a bírágcsökkentésre vonatkozó) feltételei.

Engedékenység általános feltételei • A magyar versenyjogban az engedékenységnek *négy általános feltétele* van:

- jogsértés (megállapodás, összehangolt magatartás, valamint az abban való részvétel) feltárása: jogsértés beismerése és teljes körű adatközlés, illetve nyilatkozat, ami azonban nem foglalja magába a bizonyítékok átadását;¹⁴

¹³ Zárójelben a GVH adott évi Országgyűlési beszámolóinak oldalszámait szerepelnek (http://www.gvh.hu/gvh/orszaggyulesi_beszamolok)

¹⁴ „Az eljáró versenytanács a bírág kiszabását mellőzi vagy a bírágot csökkenti annak a vállalkozásnak a tekintetében, amely az e törvényben meghatározott módon feltárja a Gazdasági Versenyhivatalnak

- jogsértésben való részvétel megszüntetése;¹⁵
- jóhiszemű, teljes és folyamatos együttműködés a GVH-val;¹⁶
- titoktartás: az engedékenységi kérelem és tartalmának bizalmas kezelése.¹⁷

Bírságmellőzés speciális feltételei • Bírságmellőzésben csak egy vállalkozás, nevezetesen a sikeres kérelmet *elsőként benyújtó* vállalkozás részesülhet. Bírságmellőzésre akkor kerülhet sor, ha a vállalkozás elsőként nyújt be úgynevezett *konstituáló bizonyítékot*: a bizonyíték akkor rendelkezik ezzel a minőséggel, ha vagy helyszíni kutatás bírói engedélyezéséhez vagy a jogsértés bizonyításához elegendő. Az utóbbi esetben „az engedékenységi kérelmezőnek a vizsgált jogsértés teljes bizonyítása szempontjából meghatározó jellegű segítséget kell nyújtania a GVH-nak: a jogsértés bizonyításához szükséges és elégséges bizonyítékokat kell benyújtania.” (GVH [2017] 18. pont b) pont). Értelemszerűen, amennyiben az eljárás megindítására már sor került, „a vizsgált jogsértés teljes bizonyítása szempontjából meghatározó jellegű segítség” szolgálhat már csak alapul a teljes bírságmellőzésre (uo. 10. pont).

- ♦ „A bírság kiszabását az eljáró versenytanács annak a vállalkozásnak a tekintetében mellőzi, amely elsőként nyújt be erre irányuló kérelmet és szolgáltat olyan bizonyítékot, a) amely a Gazdasági Versenyhivatalnak alapot szolgáltat arra, hogy a jogsértéssel kapcsolatban helyszíni kutatás végzésére kapjon előzetes bírói engedélyt, feltéve, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a kérelem benyújtásának időpontjában nem rendelkezett elegendő információval a helyszíni kutatás bíróság általi engedélyezésének megalapozásához,

.....
 a 11. §-ba, illetve az EUMSz. 101. cikkébe ütköző kartellt vagy a közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére irányuló más megállapodást vagy összehangolt magatartást (a továbbiakban a 78/A-78/C. § alkalmazásában: jogsértés) és az abban való részvételét.” (Tpv. 78/A. paragrafus 1. bekezdés.)

¹⁵ „A bírság mellőzésének, csökkentésének, illetve a (6) bekezdés alkalmazásának további feltétele, hogy a vállalkozás, amelyre a kérelem vonatkozik (...) a kérelem benyújtását követően azonnal megszüntesse részvételét a jogsértésben, kivéve az ahhoz elengedhetetlenül szükséges mértékű és jellegű részvételt, amelyre a helyszíni kutatás eredményességének biztosítása érdekében a Gazdasági Versenyhivatal végzésben kötelezte.” (78/A. paragrafus 7. bekezdés. a) pont.)

¹⁶ „A bírság mellőzésének, csökkentésének, illetve a (6) bekezdés alkalmazásának további feltétele, hogy a vállalkozás, amelyre a kérelem vonatkozik (...) a versenyfelügyeleti eljárás befejezéséig jóhiszeműen, teljes mértékben és folyamatosan együttműködik a Gazdasági Versenyhivattal.” (78/A. paragrafus 7. bekezdés. b) pont.)

¹⁷ „A bírság mellőzésének, csökkentésének, illetve a (6) bekezdés alkalmazásának további feltétele, hogy a vállalkozás, amelyre a kérelem vonatkozik (...) a Gazdasági Versenyhivatal kifejezett hozzájárulása nélkül a bírság mellőzése, illetve csökkentése iránti kérelem benyújtásának tényét és az ezzel összefüggésben szolgáltatott bizonyítékok tartalmát - a más versenyhatósághoz benyújtott hasonló kérelmet ide nem értve - másnak semmilyen módon nem teszi hozzáférhetővé; a Gazdasági Versenyhivatal nem tagadhatja meg a hozzájárulást a kérdéses információk olyan hozzáférhetővé tételéhez, amely jogszabályi rendelkezés vagy hatósági kötelezés miatt elkerülhetetlenül szükséges.” (78/A. paragrafus 7. bekezdés. c) pont.)

- b) amellyel a jogsértés elkövetése bizonyítható, feltéve, hogy a bizonyíték szolgáltatásának időpontjában a Gazdasági Versenyhivatal még nem rendelkezett elegendő bizonyítékkal ahhoz, hogy a jogsértést bizonyítsa, és egyetlen vállalkozás sem felel meg az a) pontnak.” (Tpvt. 78/A. paragrafus 2. bekezdés.)

Kizáró (vagyis negatív) feltétel, hogy bírságmellőzésben nem részesülhet egy vállalkozás, amennyiben más vállalkozást vagy vállalkozásokat a kartellben való részvétellel kényszerített.¹⁸ Ki kell azonban emelni, hogy az ilyen kényszerítést elkövető vállalkozás is részesülhet bírságcsökkenésben, a kényszerítés csak a teljes bírságmellőzés lehetőségét zárja ki.

Bírságcsökkenés speciális feltételei ♦ A bírságcsökkenés esete elsősorban *két feltételre* redukálható: bírságcsökkenésre akkor kerülhet sor, ha nincs lehetőség a bírság mellőzésére és a vállalkozás jelentős többletértéket képviselő bizonyítékot ad át a GVH-nak. A jelentős többletértéknek a bizonyíték szolgáltatásának időpontjában a GVH rendelkezésére álló bizonyítékokhoz képest kell fennállnia.¹⁹

A bírságmellőzés lehetősége több okból hiányozhat: a vállalkozás nem elsőként nyújt be engedékenységi kérelmet, a GVH a kérelem benyújtásának időpontjában már rendelkezik elegendő információval a helyszíni kutatás bíróság általi engedélyezésének megalapozásához, illetve elegendő bizonyítékkal ahhoz, hogy a jogsértést bizonyítsa, a vállalkozás eljárt annak érdekében, hogy más vállalkozást a jogsértésben való részvételre kényszerítsen.

Bár az engedékenységi kérelem elviekben az eljárás bármelyik szakaszában benyújtható, a vizsgálói jelentés vagy az előzetes álláspont megküldését, illetve iratbetekintés kezdő napját követően a bírság csökkentésének már csak akkor van helye, ha a szolgáltatott bizonyíték új, a GVH számára ismeretlen tényre vagy körülményre vonatkozik. Más szóval: ha az engedékenységi kérelem a GVH előtt már ismert tényre vagy körülménnyel kapcsolatos bizonyítékokat erősíti, nem kerülhet sor a bírság csökkentésére, mivel a bizonyíték a GVH által ismert körülményre vonatkozik.²⁰

¹⁸ „Azzal a vállalkozással szemben, amely eljárt annak érdekében, hogy másik vállalkozást a jogsértésben való részvételre kényszerítsen, nem mellőzhető a bírság kiszabása.” (Tpvt. 78/A. paragrafus 8. bekezdés.)

¹⁹ „Kérelem alapján az eljáró versenytanács a kiszabandó bírság összegét csökkenti, ha a (2) bekezdés szerint a bírság mellőzésének nincs helye, és a vállalkozás a jogsértésre vonatkozó olyan bizonyítékot szolgáltat a Gazdasági Versenyhivatalnak, amely jelentős többletértéket képvisel a bizonyíték szolgáltatásának időpontjában a Gazdasági Versenyhivatal rendelkezésére álló bizonyítékokhoz képest.” (Tpvt. 78/A. paragrafus 3. bekezdés.)

²⁰ „Az előzetes álláspontnak vagy a vizsgáló jelentésének a 73. § szerinti megküldését, illetve az iratbetekintés bármelyik ügyfélre nézve irányadó kezdő napját megelőző nap közül a korábban bekövetkező napot követően benyújtott kérelem alapján csak akkor van helye a kiszabandó bírság összege csökkentésének, ha abban a jogsértés elbírálását érdemben befolyásoló olyan tényre vagy körülményre nézve szolgáltat a vállalkozás egyértelmű bizonyítékot, amely korábban a Gazdasági Versenyhivatal előtt nem volt ismert.” (Tpvt. 78/A. paragrafus 4. bekezdés.)

A *bírságcsökkentés mértéke* attól függ, hogy a vállalkozás hányadikként nyújtja be az engedékenységi kérelmet. Ennek megfelelően, a bírság csökkentésének mértéke a bírságcsökkentés feltételeinek elsőként megfelelő vállalkozás esetén 30–50 százalékig, másodikként megfelelő vállalkozás esetén 20–30 százalékig, harmadikként vagy többediként megfelelő további vállalkozás esetén 20 százalékig terjedhet (Tpv. 78/A. paragrafus 5. bekezdés). Ebben a vonatkozásban az a releváns, hogy a vállalkozás hányadikként nyújt be bírságcsökkentésre vonatkozó kérelmet, és nem az, hogy hányadikként nyújt be engedékenységi kérelmet. Például elképzelhető, hogy egy vállalkozás sikeresen nyújt be bírságmellőzés iránti kérelmet, ezt követően pedig egy másik vállalkozás bírságcsökkentési iránti engedékenységi kérelmet nyújt be: ez utóbbi a fenti sorrendiség tekintetében jogosult lehet a 30–50 százalék bírságcsökkentésre, mivel elsőként nyújt be bírságcsökkentés iránti kérelmet.

Közbeszerzési jog

Az engedékenységi kérelmező közbeszerzési jogi helyzete bizonytalan. A 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről (Kbt.) egy speciálisan a versenyszabályokra vonatkozó szabállyal kizárja a versenykorlátozó megállapodást kötő vállalkozásokat a közbeszerzésekből, míg a bírságmellőzésben részesült engedékenységi kérelmezőt kivonja ez alól a tilalom alól. Ugyanakkor a törvény egy általános jellegű kötelező és egy fakultatív kizárási oka is a versenyszabályokat megsértő vállalkozások kizárásának alapjául szolgálhat, és ezek nem adnak immunitást az engedékenységi kérelmezőnek.

A Kbt. a kizárási okok között sorolja fel a versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos szabályok jogerős bírsággal sújtott megsértését, illetve az adott közbeszerzési eljárásban elkövetett kartellezést.²¹ Az első szabály lényege: a Tpv. 11. paragrafusát, illetve az EUMSZ 101. cikkét bármilyen formában megsértő vállalkozások (függetlenül attól, hogy horizontális vagy vertikális, versenyellenes célú vagy ilyen hatású megállapodásról van szó) három évig kizáródnak a közbeszerzési eljárásokból. Fontos hangsúlyozni, hogy csak a jogsértést elkövető és bírságban részesült vállalkozásokra vonatkozik ez a szabály: az engedékenységi politika alapján bírságelengedésben részesülő vállalkozásra a közbeszerzési pályázatokból való kizárás ennek megfelelően nem terjed ki, ez nem vonatkozik azonban a bírságcsökkentésben részesülő vállalkozásokra. Ugyanez a mentesség érvényesül az adott közbeszerzési eljárásban elkövetett kartellezés esetén.

²¹ A korábbi közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 57. paragrafusában a versenyszabályok megsértését csupán fakultatív kizárási oknak tekintette. A versenyjogi marasztalás nem eredményezett automatikus kizárást, az ajánlatkérőnek csupán lehetősége volt az ilyen vállalkozásokat (a jogerős marasztalást követő öt évig) kizárni a közbeszerzési eljárásokból.

- ♦ „Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki (...)
 - n) a Tptv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el; vagy ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság végleges döntésében vagy bíróság jogerősen – három évnél nem régebben – megállapította és egyúttal bírságot szabott ki;
 - o) esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő a Tptv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző jogsértést követett el, kivéve, ha a gazdasági szereplő az ajánlat, tárgyalásos eljárásban és versenypárbeszédben végleges ajánlat benyújtását megelőzően a Gazdasági Versenyhivatal számára a Tptv. 11. §-ába vagy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző magatartást feltárja és a Tptv. 78/A. § (2) bekezdésében foglalt, a bírság mellőzésére vonatkozó feltételek fennállását a Gazdasági Versenyhivatal a Tptv. 78/C. § (2) bekezdése szerinti végzésében megállapította; (...)” (Kbt. 62. paragrafus 1. bekezdés.)

Ugyan a törvény 62. paragrafusa 1. bekezdése n) pontjának szóhasználata nem utal *expressis verbis* az engedékenységi politikára, a fentieknek megfelelően, lényegében *kiemeli a kizárási ok köréből a bírságmellőzésben részesülő engedékenységi kérelmezőt*. A vállalkozás közbeszerzési pályázatból történő kizárásához nem elegendő ugyanis a jogsértés elkövetésének megállapítása, további feltétel, hogy a vállalkozást egyúttal bírsággal sújtják; bírságmellőzés esetén e második feltétel nem teljesül: ugyan megállapítást nyer a jogsértés elkövetése, a vállalkozással szemben nem szabnak ki bírságot. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a bírságcsökkentésben részesülő vállalkozás már a kizárási ok alkalmazási körébe tartozik, mivel csökkentett összegben ugyan, de bírságban részesül.

A törvény megfogalmazása sajnos nem túl akkurátus, mivel „*bírsággal sújtott jogszabálysértés[ről]*” beszél, és nem olyan jogsértésről, amely miatt az adott vállalkozás bírságot kapott. Így felmerülhet, hogy a bírságmellőzésben részesülő vállalkozás is bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el: bár vele szemben nem szabtak ki bírságot, a jogsértés kapcsán igen, vagyis maga a jogsértés „*bírsággal sújtott*”. Ez téves értelmezés lenne, mivel a bírságot nem a jogsértéssel szemben, hanem adott vállalkozással szemben szabják ki, tehát lényegében bírsággal sújtott jogszabálysértés nem létezik, csak bírsággal sújtott vállalkozás. A jogsértés ugyanis egyedi, mindegyik kartelltag jogszabálysértése egyéni, és emiatt a „*bírsággal sújtott jogszabálysértés*” fordulat is csak ezekre az egyéni jogsértésekre vonatkoztatható.

A fenti tételt – nevezetesen hogy a versenykorlátozó megállapodást kötő vállalkozások kizáródnak a közbeszerzésekből, azonban a bírságmellőzésben részesülő engedékenységi kérelmező nem – a Kbt. két rendelkezése is cáfolja. Egyrészt, a törvény 62. paragrafusa 1. bekezdésének e) pontja kizárja a közbeszerzésekből azokat

a vállalkozások, amelyek gazdasági, illetve szakmai tevékenységével kapcsolatban bűncselekményt követtek el.

- ♦ „Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki (...)
 - e) gazdasági, illetve szakmai tevékenységével kapcsolatban bűncselekmény elkövetése az elmúlt három éven belül jogerős bírósági ítéletben megállapítást nyert; (...)” (Kbt. 62. paragrafus 1. bekezdés.)

Ennek értelmében, amennyiben egy közbeszerzési, illetve koncessziós kartell mint bűncselekmény elkövetését a bíróság jogerősen megállapítja, a Kbt. 62. paragrafusa 1. bekezdésének e) pontja alapján az engedékenységi kérelmező kizáródik a közbeszerzésekből, még akkor is, ha ő bírságmellőzésben részesült, alkalmazottja pedig erre tekintettel nem büntethető. A büntethetőség hiánya ugyanis nem jelenti azt, hogy a bűncselekményt nem követték volna el. Ezzel azonban pontosan az a védelem veszik el, amit a Kbt. 62. paragrafusa 1. bekezdésének n) és o) pontja biztosítani kíván.

Emellett, a versenyszabályok megsértése a Kbt. 63. paragrafusa 1. bekezdésének b) pontja szerinti fakultatív kizárási ok (szakmai kötelezettség súlyos megszegése) körébe esik,²² úgy, hogy ebben a vonatkozásban szintén nem érvényesül a bírságmellőzésben részesült engedékenységi kérelmező védelme.

- ♦ „Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, illetve nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki (...)
 - b) három évnél nem régebben hozott jogerős bírósági, véglegessé vált közigazgatási vagy annak közigazgatási perben való megtámadása esetén jogerős bírósági határozat megállapította, hogy jogszabályban meghatározott szakmai kötelezettségét – a c) pontban meghatározott eset kivételével – súlyosan megszegte vagy külön jogszabályban meghatározott szakmai szervezet etikai eljárása által megállapított, súlyos, szakmai etikai szabályokba ütköző cselekedetet követett el; (...)” (Kbt. 63. paragrafus 1. bekezdés.)

A fentiekre tekintettel, álláspontom szerint, az lenne a helyes értelmezés, ha a versenyjogi jogsértések vagy legalább a versenykorlátozó megállapodások megsértése esetén kizárólag a Kbt. 62. paragrafusa 1. bekezdésének n) és o) pontja szerinti kizárási okot kellene alkalmazni, míg a Kbt. 62. paragrafusa 1. bekezdésének e) pontja, illetve a Kbt. 63. paragrafusa 1. bekezdésének b) pontja szerinti általános jellegű kizárási okok erre az esetre nem vonatkoznának. A speciális versenyjogi kizárási ok lényegében egy *lex specialis*, és általánosan elfogadott törvényértelmezési tétel,

²² Lásd D.224/11/2012. sz. ügy, D.912/13/2011. sz. ügy. Lásd továbbá a C-470/13. sz., Generali-ügyben 2014. december 18-án hozott ítélet.

hogya a speciális szabály letöri az általános hatókörű normát (*lex specialis derogat legi generali*). Ellenkező esetben a speciális versenyjogi kizárási ok redundánsá válik, ami nyilvánvalóan nem felelhet meg a jogalkotó akaratának. Miért illesztett volna a jogalkotó a versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos külön kizárási okot a törvénybe, ha azokat egy általános kizárási ok már amúgy is lefedi? Emellett maga az engedékenységi politika is ezt az értelmezést indokolja: a bírságmellőzésben részesülő engedékenységi kérelmező védelme fontos jogpolitikai cél, ezt a jogalkotói törekvést azonban az általános jellegű kizárási okok alkalmazása aláássa.

Büntetőjogi felelősség, valamint a jogi személy büntetőjogi felelőssége

A Btk. 420. paragrafusának 1. bekezdésének értelmében a *versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekménynek* minősül.

Ebben a vonatkozásban érdemes utalni a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvényre, amely meghatároz bizonyos intézkedéseket, amelyek – meghatározott feltételek fennállása esetén – a jogi személlyel szemben a Btk.-ban

- ◆ „meghatározott szándékos bűncselekmény elkövetése esetén alkalmazhatók, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a bűncselekményt a jogi személy
 - a) vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja, illetve ezek megbízottja a jogi személy tevékenységi körében követte el,
 - b) tagja vagy alkalmazottja a jogi személy tevékenységi körében követte el, és a vezető tisztségviselő, a cégvezető, illetve a felügyelőbizottság irányítási vagy ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.” (2001. évi CIV. 2. paragrafus 1. bekezdés.)

Emellett a jogi személlyel szembeni intézkedések alkalmazhatók akkor is,

- ◆ „ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el, és a jogi személy vezető tisztségviselője vagy a képviselőre feljogosított tagja, alkalmazottja, illetve tisztségviselője, cégvezetője, valamint felügyelőbizottságának tagja a bűncselekmény elkövetéséről tudott.” (2001. évi CIV. 2. paragrafus 2. bekezdés.)

A „versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban” törvényi tényállása értelmében, aki

- ♦ „a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében az árak, díjak, egyéb szerződéses feltételek rögzítésére vagy a piac felosztására irányuló megállapodást köt, vagy más összehangolt magatartást tanúsít, és ezzel a versenyt korlátozza, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” (Btk. 420. paragrafus 1. bekezdés.)

Ugyanígy büntetendő,

- ♦ „aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében a vállalkozások egyesülete, a köztestület, az egyesülés és más hasonló szervezet olyan döntésének a meghozatalában vesz részt, amely a versenyt korlátozza.” (Btk. 420. paragrafus 2. bekezdés.)

A büntetés vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés, ha a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekményét jelentős értéket meg nem haladó közbeszerzési értékre követik el (Btk. 420. paragrafus 3. bekezdés).

A Btk. 420. paragrafusa az versenyjogi engedékenységi politikával való összhang biztosítása érdekében *három engedékenységi lehetőséget határoz meg*: két büntethetőséget megszüntető okot és egy korlátlan enyhítési és mellőzési okot.

Az első büntethetőséget megszüntető ok *büntetőjogias*, és nem kapcsolódik (szükségszerűen) össze a versenyjogi engedékenységgel.

- ♦ „Nem büntethető az elkövető, ha a cselekményt, mielőtt az a büntető ügyekben eljáró hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja.” (Btk. 420. paragrafus 4. bekezdés.)

A második büntethetőséget megszüntető okot *a versenyfelügyeleti eljárás megindítását megelőzően beadott sikeres bírságmellőzési kérelem jelenti*.

- ♦ „Nem büntethető az elkövetője, ha a cselekmény elkövetésekor olyan vállalkozás vezető tisztségviselője, tagja, felügyelő bizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja, amely – mielőtt a versenyfelügyeleti ügyekben eljáró hatóság az ügyben vizsgálatot indított volna – a cselekményre kiterjedően a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerinti bírság mellőzésére alapot adó kérelmet nyújtott be, és az elkövetés körülményeit feltárja.” (Btk. 420. paragrafus 5. bekezdés.)

Fontos kiemelni, hogy a fenti büntethetőséget megszüntető ok csak bírságmellőzés esetén alkalmazandó, nem vonatkozik a bírságcsökkentés esetére, és a bírságmellőzésen belül is csak azon esetekben alkalmazható, amikor az engedékenységi kérelmet az eljárás megindítását megelőzően nyújtják be.

A harmadik kedvezmény szintén a *versenyjogi engedékenységhoz kapcsolódik*: ez nem büntethetőséget megszüntető, hanem *korlátlan enyhítési (különös méltánylást érdemlő esetben a büntetés mellőzésére lehetőséget adó) ok*. Ez a kedvezmény irányadó abban az esetben, ha a versenyfelügyeleti eljárás megindítását követően nyújtnak be bírságmellőzést eredményező engedékenységi kérelmet, illetve ha (bármikor) nyújtnak be a bírságcsökkentést eredményező engedékenységi kérelmet.

- ♦ „A büntetés korlátlanul enyhíthető, különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető azal szemben, aki a bűncselekmény elkövetésekor olyan vállalkozás vezető tisztségviselője, tagja, felügyelőbizottságának tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja, amely a versenyfelügyeleti ügyben eljáró hatóságnál a cselekményre kiterjedően a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerinti bírság mellőzésére vagy csökkentésére alapot adó kérelmet nyújtott be, és az elkövetés körülményeit feltárja.” (Btk. 420. paragrafus 6. bekezdés.)

Fontos kiemelni: *mindhárom fenti esetben a kedvezmény feltétele*, hogy az elkövető együttműködjön a nyomozó hatósággal, az elkövetés körülményeit a büntetőeljárásban (is) feltárja. Más szóval: önmagában a sikeres engedékenységi kérelem nem büntethetőséget megszüntető vagy korlátlan enyhítést, illetve büntetésmellőzést lehetővé tevő ok; ha az elkövető a büntetőeljárásban nem tárja fel az elkövetés körülményeit, nem bocsát rendelkezésre minden bizonyítékot, a Btk. 420. paragrafusának 4–6. bekezdése nem alkalmazható.

A fenti kedvezmények sajnos *nem segítik teljeskörűen a versenyjogi engedékenységi politika működését*, az engedékenységi kérelmek beadását.

Egyrészt, a Btk. 420. paragrafusának 5. bekezdése *nem mutat teljes párhuzamosítást* a versenyjogi engedékenységgel és nem követi a Tpv. vonatkozó szabályait: teljes bírságmellőzésre mind a versenyfelügyeleti eljárás megindítását megelőzően, mind azt követően van lehetőség, bár kétségtelen, az eljárás megindulását követően már nehezebb a feltételeknek megfelelő bizonyítékot átadni. Ennek ellenére, a Btk. 420. paragrafusa csak az eljárás megindítása előtti bírságmellőzést eredményező engedékenységi kérelem esetére állapít meg büntethetőséget megszüntető okot. Bár kétségtelen, hogy az eljárás megindulását követően benyújtott bírságmellőzést eredményező engedékenységi kérelem esetén a büntetés korlátlanul enyhíthető, sőt különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető, ez nyilvánvalóan nem jelent semmilyen garanciát az érintett személyek számára, és minden bizonnyal az öt évig terjedő szabadságvesztés Damoklész-kardja komoly visszatartó erőt képvisel, még akkor is, ha a bíróság lehet, hogy enyhíti a büntetést, vagy attól eltekint.

A büntethetőséget megszüntető okot a versenyfelügyeleti eljárás megindításához kapcsolni teljes mértékben indokolatlan, és nincs összhangban a versenyfelügyelet érdekeivel. Az engedékenységi kérelmek esetében a legtöbbször éppen az eljárás megindítása a kérelem benyújtásának a kiváltó oka. Közbeszerzési és koncessziós kartellek esetén a büntetőjogi felelősség beárnyékolja – ha nem egyenesen elfojtja – a versenyjogi bírságmellőzés vonzerejét.

A vizsgálat megindításának fenti relevanciája minden bizonnyal egy félreértésen alapul. A törvény indokolása szerint a Btk. 420. paragrafus

- ♦ „igazodik ahhoz a versenyjogban is megtett különbségtételhez, miszerint attól függően alakul a büntetőjogi felelősség megállapíthatósága, hogy sor került-e már a versenyhatóság részéről vizsgálati cselekményre. Büntethetőséget megszüntető okot az engedékenységi kérelem benyújtása akkor fog eredményezni a vállalkozásnak az elkövetéskor vezető tisztségviselője, tagja, felügyelő bizottsági tagja, alkalmazottja vagy ezek megbízottja számára, ha annak benyújtása olyan időpontra esik, amikor a versenyhatóság még nem végzett vizsgálati cselekményt. Ha a versenyfelügyeleti eljárás már megindult, akkor csak a büntetés korlátlan enyhítésére, kivételesen mellőzésére lesz lehetőség.”²³

A Tpv.-ben azonban nincs ilyen különbségtétel.

Másrészt, ott, ahol párhuzamosságot mutat a Btk. 420. paragrafus a Tpv. engedékenységi rendelkezéseivel, ott a kriminalizáció nem segíti, hanem hátráltatja az engedékenységet. Bár kétségtelen, hogy bírságcsökkentés esetén a versenyjogi szankció csak mérséklődik, de nem szűnik meg, és ez párhuzamban van a Btk. 420. paragrafusának 6. bekezdésével, sőt összevetve a kettőt, ez utóbbi még kedvezőbb is: a Btk. alapján a büntetés korlátlanul enyhíthető, különös méltánylást érdemlő esetben pedig mellőzhető.

Ettől függetlenül, az, hogy nincs garancia a büntetőjogi szankció elkerülésére (hiszen az enyhítés bizonytalan, a mellőzés még inkább), a szabadságvesztés Damoklész-kardja komoly visszatartó tényezőt jelent, mivel az engedékenységi kérelemmel kapcsolatos döntés meghozatalára kompetenciával rendelkező személy (feltéve, hogy a kartelll illetően személyében is érintett volt) jelentős mértékben ellenérdekelt lesz abban, hogy ilyen kérelmet a vállalkozás benyújtson.

Sőt ugyanez az akadály akkor is fennáll, ha a kartellel érintett személy nincs döntési pozícióban. A vállalkozásnak az engedékenységi kérelem beadásához össze kell gyűjtenie a „házon belüli” információkat, bizonyítási eszközöket. Az, aki a kartellel kapcsolatban (érintettségének köszönhetően) információval rendelkezik, a büntetőjogi szankciónak köszönhetően, érthető módon, nem lesz érdekelt abban, hogy az esetleges jogsértés körülményeit munkáltatójának, megbízójának vagy a vállalkozás tulajdonosainak feltárja.

Harmadrészt, ki kell emelni, hogy *kartellügyek esetén nagyon csekély a büntetőjogi felelősségre vonás gyakorlati esélye*. Ugyan a közbeszerzési és koncessziós kartelleket több mint 10 éve kriminalizálta a magyar jogalkotó, ilyen ügyben ez idáig csak egyetlen alkalommal került sor elítélésre.²⁴ Ezért érdemben a „lebukás” kockázata

²³ A Büntető Törvénykönyvről szóló T/6958. számú törvényjavaslat indokolása, 419. paragrafushoz fűzött magyarázat.

²⁴ A jogerős elítélésre a Vj-28/2013. sz. ügy kapcsán került sor. A bírósági ítélet nyilvánosan nem elérhető.

mindig versenyjogi vonatkozásban áll fenn, mivel a versenyfelügyeleti eljárás céljára elegendő bizonyíték a büntetőeljárás céljaira igencsak elégtelen. Az engedékenységi kérelem benyújtásával azonban a vezető tisztségviselő elismeri a jogsértést, sőt ahhoz, hogy a Btk. 420. paragrafusának 4–6. bekezdését alkalmazni lehessen, a jogsértést a büntetőeljárásban is el kell ismernie. Ezért a büntetőjogi szankció enyhítésének, illetve mellőzésének lehetősége általában nem valós kedvezmény, épp ellenkezőleg, az adott személy pont az engedékenység esetén tenné ki magát valós büntetőjogi kockázatnak, míg a Btk. 420. paragrafusának 6. bekezdése ezért cserébe csak korlátlan enyhítést, illetve a mellőzés kivételes lehetőséget ajánlja fel.

Negyedrészt, a Btk. 420. paragrafusának 5. és 6. bekezdése alapján a sikeres engedékenységi kérelem benyújtása nem eredményez automatikus kedvezményt; ennek további feltétele, hogy az adott személy a büntetőeljárásban is tárja fel az elkövetés körülményeit. A törvény a következőképpen indokol.

- „Az engedékenységi kérelemhez kapcsolódó büntethetőséget megszüntető ok alkalmazásának nem feltétele, hogy az érintett személy bejelentést tegyen a nyomozó hatóságnak, de az együttműködési kötelezettség terheli a büntetőeljárás során. (...) Az (5) és a (6) bekezdés alkalmazása kapcsán további feltétel, hogy az elkövető az elkövetés körülményeit a büntetőügyben eljáró hatóság előtt feltárja. Az elkövetés körülményeinek feltárására vonatkozó követelmény beiktatása megfelelően egyéniesít, és a nem együttműködő személyek esetén a kedvezmény alkalmazásának akadályá lehet.”²⁵

Ezzel az elkövető – a vizsgálat megindulását követően benyújtott bírságmellőzési kérelem, valamint bírságcsökkentés esetén – nem csak a saját büntetőjogi felelősségét ismeri el egy olyan ügyben, ahol rendkívül valószínűtlen, hogy a bűncselekmény elkövetése észszerű kétségen felül megállapítható lenne, sőt a büntetőeljárás egyébként akár a vádemelésig eljutna; ezzel az elkövető iparági kollégáit is súlyos büntetőjogi kockázatoknak teszi ki.

ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Az Európai Unió és a három vizsgált tagállam (Egyesült Királyság, Hollandia, Németország) engedékenységi politikája a statisztikai adatok és a szakirodalom alapján messzemenően sikeresebbnek tekinthető, mint a magyar engedékenységi politika. Az egyes szabályozási rendszerek vizsgálata és összehasonlítása azonban arra mutat azonban rá, hogy a magyar szabályozás nem tér el érdemlegesen az európai uniós modelltől, amelyet fő vonalaiban a három vizsgált tagállami rendszer is követ, sőt

²⁵ A Büntető Törvénykönyvről szóló T/6958. számú törvényjavaslat indokolása, 419. paragrafushoz fűzött magyarázat.

a magyar jog – az engedékenységi kérelmező szempontjából – a vizsgált rendszerek közül a legkedvezőbbnek tekinthető.

Az 1. táblázatból látható, hogy a rendkívül sikeres német rendszer például nem biztosít védelmet a büntetőjogi szankcióval szemben, illetve a magyaron kívül a versenyjogi kártérítési irányelvet megelőzően egyik rendszer sem nyújtott kedvezményt a kártérítési perek vonatkozásában. Hasonlóan, ott ahol közbeszerzési jogi következményei vannak a kartellezésnek, a magyar rendszeren kívül, egyik rendszer sem biztosít kedvezményt a sikeres engedékenységi kérelmezőknek.

1. TÁBLÁZAT • Engedékenységi politikák egyes jellemzői a vizsgált országokban

	Bírságmellőzés eljárás megindítása előtt	Bírságmellőzés eljárás megindítását követően	Bírság- csökkentés (százalék)	Büntetőjog	Közbeszerzési jogi kizárás	Kártérítési felelősség irányelv előtt
Magyarország	Automatikus	Automatikus, amennyiben bizonyítja a jogsértést	30–50, 20–30, 0–20, sorrendtől függően	Bírságmellőzés büntetethezőség megszüntető ok, bírságcsökkentés esetén korlátlan enyhítés, mellőzés	Vállalkozás kizáródik, bírság- mellőzést élvező vállalkozás rész- ben védelemben részesül	Irányelv előtt sorrartás és mögöttes felelősség bírságmellő- zés esetén
Egyesült Királyság	Automatikus	Mérlegeléstől függ	0–50	Vizsgálat előtt benyújtott bírság- mellőzési kérelem büntetethezőség megszüntető ok, más esetekben mérlegelési kérdés	Vállalkozás kizár- ható, engedékeny- ségi kérelmező nem részesül védelemben	Irányelv előtt nem volt védelem
Európai Unió	Automatikus	Automatikus, amennyiben bizonyítja a jogsértést	30–50, 20–30, 0–20, sorrendtől függően	Nincs büntetőjogi szankció	Nincs közbeszerzé- si jogi szankció	Irányelv előtt nem volt védelem
Hollandia	Automatikus	Automatikus, amennyiben bizonyítja a jogsértést	30–50, 20–30, 0–20, sorrendtől függően	Nincs büntetőjogi szankció	Nincs közbeszerzé- si jogi szankció	Irányelv előtt nem volt védelem
Németország	Automatikus	Rendszerint igen	0–50	Van büntetőjog szankció, önmagá- ban engedékeny- ség nem jelent védelmet	Vállalkozás kizár- ható, engedékeny- ségi kérelmező nem részesül védelemben	Irányelv előtt nem volt védelem

A magyar engedékenységi rendszer több szempontból is kedvezőbb elbánásban részesíti az engedékenységi kérelmezőt, mint a többi, referenciaként használt versenyjog.

Egyrészt, érdemes kiemelni, hogy a magyar rendszer formálisan nem tesz különbséget a között, hogy az engedékenységi kérelem az eljárás megindítása előtt vagy azt követően kerül betérjesztésre, ami szintén további kedvezményt jelent a vállalkozásokra nézve. A magyar engedékenységi rendszer a versenyfelügyeleti eljárás megindítása esetén is automatikusan biztosítja a bírságmellőzést, amennyiben annak feltételei fennállnak. Ezzel szemben a britl és a német rendszerben a vizsgálat

megindítása után már nem áll fenn automatikus bírságmellőzés, a versenyhatóság mérlegelésétől függ, hogy mekkora bírságkedvezményt ad, bár ennek mértéke a teljes bírság elengedéséig terjedhet.

Másrészt, bírságmellőzés esetén a magyar szabályozás kizárja a versenyjogi (versenyfelügyeleti bírság) és bizonyos feltételekkel, illetve korlátok között a büntetőjogi és a közbeszerzési jogi hátrányos jogkövetkezményeket, míg a kártérítési felelősség tekintetében 2009. június 1-je óta sortartást ír elő. Ez az immunitás kifejezetten kedvezőnek mondható azon rendszerekkel való összehasonlításban, amelyeket az EU sikeres engedékenységi rendszereiként szoktak emlegetni (Egyesült Királyság, Hollandia, Németország). A német rendszer nem biztosít büntetőjogi immunitást az engedékenységi kérelemre tekintettel. Egyik rendszer sem biztosít a bírságmellőzésben részesülő vállalkozás számára védelmet a közbeszerzési eljárásból történő kizárással szemben. A kártérítési felelősség tekintetében – a versenyjogi kártérítési irányelvet megelőzően – egyik rendszer sem biztosított kedvezményt vagy védelmet a bírságmellőzésben részesülő vállalkozás számára.

Ezt fontos rögzíteni, mivel ez alapján levonható az a következtetés, hogy a bírásmellőzés vonatkozásában, a magyar versenyjog kedvezőbb feltételrendszer mellett produkál szerényebb eredményeket. Az összehasonlító szabályozási vizsgálat alapvető következtetése, hogy a magyar engedékenységi rendszer a vizsgáltakhoz képest megengedő, az engedékenységi kérelmezővel szemben a jogsértésből fakadó hátrányokat, a lehetőségekhez képest, jelentős részben kizárja. A fenti összehasonlító vizsgálatból levonható az a következtetés, hogy a magyar engedékenységi politika sikertelensége alapjaiban nem magyarázható a szűkebb értelemben vett szabályozás tartalmával, ezért a fő okokat nem itt kell keresni.

Ettől függetlenül, a magyar engedékenységi rendszer vizsgálata rámutat több, az engedékenységi együttműködést hátráltató szabályozási hiányosságra.

Egyrészt, komoly fogyatékosága a rendszernek, hogy amennyiben a vállalkozás a versenyfelügyeleti eljárás megindítását követően nyújt be bírságmellőzést eredményező engedékenységi kérelmet, akkor ez (közbeszerzési és koncessziós kartell esetén) vezető tisztségviselői, alkalmazottai, megbízottjai tekintetében nem minősül büntethetőséget megszüntető oknak. Tekintettel arra, hogy az engedékenységi kérelmek jelentős száma a vizsgálat megindítását követően kerül benyújtásra, ez azt jelenti, hogy közbeszerzési és koncessziós kartellek egy része esetén a büntetőjogi fenyegetettség kikapcsolhatja az engedékenységi kérelem vonzerejét. Ugyancsak visszatartó erőt jelenthet, hogy a bírságcsökkentést eredményező engedékenységi tekintetében a szabályozás csupán egy mérlegeléstől függő enyhítési, különös méltányolást érdemlő esetben mellőzési lehetőséget biztosít a büntetőjogi felelősség tekintetében.

A fenti szabályozási hiányosság azért vet fel nagyon komoly gyakorlati problémákat, mivel kartellügyek esetén csekély a büntetőjogi felelősségre vonás gyakorlati esélye. A versenyfelügyeleti eljárás céljára elegendő bizonyíték a büntetőeljárás céljaira elégtelen. Az engedékenységi kérelem benyújtásával azonban a vezető

tisztségviselő elismeri a jogsértést, sőt ahhoz, hogy a Btk. 420. paragrafusának 4–6. bekezdését alkalmazni lehessen, a jogsértést a büntetőeljárásban is el kell ismernie. Ezért a büntetőjogi szankció enyhítésének, illetve mellőzésének lehetősége általában nem valós kedvezmény, épp ellenkezőleg, az adott személy pont az engedékenység esetén tenné ki magát valós büntetőjogi kockázatnak, míg a Btk. 420. paragrafusának 6. bekezdése ezért cserébe csak korlátlan enyhítést, illetve a mellőzés kivételes lehetőségét ajánlja fel.

Másrészt, bírságcsökkenés esetében a magyar szabályozás – a bírságmellőzést lehetővé tevő engedékenység összehasonlításában – szigorúbb, mivel a versenyfelügyeleti bírság csökkentése mellett csupán egy mérlegeléstől függő enyhítési, különös méltánylást érdemlő esetben mellőzési lehetőséget biztosít a büntetőjogi felelősség tekintetében. A bírságcsökkenésben részesülő vállalkozás azonban sem közbeszerzési jogi szempontból, sem polgári jogi felelősség szempontjából nem részesül kedvezményben.

Ettől függetlenül az, hogy nincs garancia a büntetőjogi szankció elkerülésére (hiszen az enyhítés bizonytalan, a mellőzés még inkább), a szabadságvesztés Damoklész-kardja komoly visszatartó tényezőt jelent, mivel az engedékenységi kérelemmel kapcsolatos döntés meghozatalára kompetenciával rendelkező személy (feltéve, hogy a kartellt illetően személyében is érintett volt) jelentős mértékben ellenérdekelt lesz abban, hogy ilyen kérelmet a vállalkozás benyújtson. E vonatkozásban utalunk a fentiekben kifejtett összefüggésre: kartellügyek esetén csekély a büntetőjogi felelősségre vonás gyakorlati esélye, és a büntetőjogi felelősség megállapíthatóságát számos ügyben éppen az engedékenységi kérelem tenné lehetővé.

Harmadrészt, fontos utalni a bírságmellőzésben részesülő vállalkozás közbeszerzési jogi védelme tekintetében megfigyelhető jogi bizonytalanságra. Bár a Kbt. megvédi a bírságmellőzésben részesülő engedékenységi kérelmezőt a versenykorlátozó megállapodást kötő vállalkozásokat a közbeszerzésekből kizáró szabályoktól, a Kbt. két olyan általános jellegű (egy kötelező és egy fakultatív) kizárási okot is tartalmaz, ami vonatkozhat rájuk, ezáltal kérdésessé téve jogi védelmüket.

Záró gondolatként megállapítható, hogy bár a vállalkozások kedvezményei is tovább erősíthetők, azonban a nemzetközi összehasonlítás azt támasztja alá, hogy a magyar rendszer már így is megengedő feltételeket és jelentős kedvezményeket tartalmaz, és a további kedvezmények – bár kétségtelenül elő tudnák mozdítani – nem lennének képesek robbanásszerűen növelni az engedékenységi politika sikerességét. A sikeres engedékenységi rendszerek azt sugallják, hogy a magyar engedékenységi politika sikeressége, illetve sikertelensége elsősorban olyan nem szabályozási körülményektől függ, amelyeket hatósági vagy szabályozási beavatkozással nem lehet rövid távon pótolni.

IRODALOM

- ACM [2014]: Policy Rule of the Minister of Economic Affairs of 4 July 2014, No. WJZ/14112586, on the reduction of fines in connection with cartels (Leniency Policy Rule). https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/13315_acm-leniency-policy-20140704.pdf.
- BUNDESKARTELLAMT [2006]: Bekanntmachung Nr. 9/2006 über den Erlass und die Reduktion von Geldbußen in Kartellsachen, Bonusregelung, vom 7. március, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Bekanntmachungen/Bekanntmachung%20-%20Bonusregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=7.
- BUNDESKARTELLAMT [2011]: Erfolgreiche Kartellverfolgung. Nutzen für Wirtschaft und Verbraucher. Bundeskartellamt.
- BUNDESKARTELLAMT [2016]: Erfolgreiche Kartellverfolgung. Nutzen für Wirtschaft und Verbraucher. Bundeskartellamt, 20. http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Broschueren/Informationsbroschüre%20-%20Erfolgreiche%20Kartellverfolgung.pdf;jsessionid=42169EA82C5293780325711F492163AD.2_cid362?__blob=publicationFile&v=12.
- CAUFFMAN, C. [2011]: The Interaction of Leniency Programmes and Actions for Damages. *Competition Law Review*, Vol. 7. No. 2. 181–182. o.
- CMA [2017]: Information Note: arrangements for the handling of leniency applications in the regulated sectors. Competition and Markets Authority, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/656905/information-note-on-arrangements-for-handling-of-leniency-applications.pdf.
- DE PREE, J.–SNOEP, M. [2017]: Netherlands. Megjelent: *Cartel Regulation*, 2018. Getting the Deal Through. Law Business Research, London, 220–229. o.
- EB [2002]: A Bizottság közleménye a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről. Hivatalos Lap, 2002/C 45/03. február 19. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52002XC0219\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52002XC0219(02)).
- EB [2006]: Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről. Hivatalos Lap, 2006/C 298/11. december 8. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC1208\(04\)&from=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC1208(04)&from=HU).
- EB [2015]: A Bizottság közleménye a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről szóló bizottsági közlemény módosítása. Hivatalos Lap, 2015/C 256/01. augusztus 5. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52015XC0805\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52015XC0805(01)).
- EC [1996]: Commission Notice on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases. *Official Journal C* 207, július 18. 4–6. o. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31996Y0718\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31996Y0718(01)).
- EU [2003]: A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. Hivatalos Lap, L 1/1, 3003. január 4. 1–25. o. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU>.
- EU [2009a]: Joint answer given by Ms Kroes on behalf of the Commission to Written questions: E-0890/09, E-0891/09, E-0892/09. Parliamentary questions, European Parliament, április 2. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-0892&language=DA>.

- EU [2014a]: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL, L 94/65. március 28. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>.
- EU [2014b]: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról. HL, L 349/1. december 5. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.349.01.0001.01.HUN.
- GVH [2017]: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 14/2017. közleménye a Tpv. 78/A. §-a szerinti engedékenységre vonatkozó szabályok alkalmazásáról (egységes szerkezetben az azt módosító 5/2017. és 14/2017. közleménnyel). Gazdasági Versenyhivatal, Budapest. http://www.gvh.hu/data/cms1037546/2016_2_engedekenysegi_kozlemen_yegyseges_szerkezetben_vegleges_formazott20171221.pdf.
- LACATUS, A.–POTLOG, A. [2015]: The Romanian Competition Council (RCC) has issued its first decision in a cartel case which was brought to the RCC's attention by a leniency application filed by one of the cartelists – a local entity pertaining to the Weatherford group. DLA Piper. <https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2015/09/antitrust-matters-september-2015/rcc-issues-first-decision-in-a-case-triggered>.
- LOWE P. [2003]: What's the future for Cartel Enforcement? Understanding Global Cartel Enforcement. DG Competition. Brüsszel, február 11. http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2003_044_en.pdf.
- MÄGER, T.–BISCHKE, A.-H. [2013]: Germany. Cartel Regulation, 2014. Global Competition Review, London, 90–91. o.
- MÄGER, T.–SCHREITTER, F. VON [2017]: Germany. Megjelent Cartel Regulation, 2018. Getting the deal through, <https://gettingthedealthrough.com/area/5/jurisdiction/11/cartel-regulation-2018-germany>.
- MORONY E.–ALDERTON, J. [2013]: England & Wales. Megjelent: Private Antitrust Litigation in 24 jurisdictions worldwide. Global Competition Review, London, 40–56. o.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2009]: Kártérítési felelősség kartelljogsértések esetén: gondolatok a Tpv. új szabályai kapcsán. Magyar Jog, 56. évf. 9. sz. 513–520. o.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2010]: Újabb kartelljogi roham az omerta falának áttörésére – gondolatok a feljelentői díj jogintézménye kapcsán. Gazdaság és Jog, 18. évf. 6. sz. 3–5. o.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2016]: Competition law in Hungary. Kluwer Law International, Hága.
- OFT [2009]: An assessment of discretionary penalties regimes. Final report. A report prepared for the Office of Fair Trading by London Economics. OFT1132. október, <https://londonconomics.co.uk/wp-content/uploads/2011/09/30-An-assessment-of-the-UK-Discretionary-Penalties-Regime.pdf>.
- OFT [2010]: Director disqualification orders in competition cases: an OFT guidance document. OFT510, Office of Fair Trading, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/324978/oft510.pdf.
- OFT [2013]: Applications for leniency and no-action in cartel cases OFT's detailed guidance on the principles and process. OFT1495. 2013. július, http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/OFT1495.pdf.
- PASEWALDT, D. [2008]: Zehn Jahre Strafbarkeit wettbewerbsbeschränkender Absprachen bei Ausschreibungen gemäß § 298 StGB. Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 2. http://www.zis-online.com/dat/artikel/2008_2_211.pdf.

- RILEY, A. [2010]: The Modernisation of EU Anti-Cartel Enforcement: Will the Commission Grasp the Opportunity? CEPS Special Report, január 4. http://aei.pitt.edu/14570/1/Modernisation_Final_e-version.pdf.
- RINNE, A. [2013]: Germany. Private Antitrust Litigation 2014. *Global Competition Review*, London, 2013. 70. o.
- SMEETS, M. –VAN EMPEL, M.–BREKHOF, L. [2013]: Netherlands. Megjelent: Cartel Regulation 2014. *Global Competition Review*, London, 110. o.
- STEIN, R. M.– FRITON, P.– HUTTENLAUCH, A. [2012]: Kartellrechtsverstöße als Ausschlussgründe im Vergabeverfahren. *Wirtschaft und Wettbewerb*, 1. 38–51. o.
- STEPHAN, A. [2008]: An empirical assessment of the European Leniency Notice. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 5. No. 3. 537–561. o.
- SULIMAN, C. [2014]: Romania: New perspective on dawn raids and leniency following criminal legislation amendments. *Schoenherr Legal Insights*, március 13. https://www.schoenherr.eu/uploads/tx_news/final_Versand_140313_RO_New_perspective_on_dawn_raids_and_leniency_fo_Suliman_01.pdf.

• Márk Lili •

AZ ENGEDÉKENYSÉGI POLITIKA HATÁSAI ÉS ALKALMAZÁSA

Az engedékenységi politika a kartellekkel szembeni küzdelem egyik fő eszköze. Lényege, hogy a kartelleket azáltal destabilizálja, hogy a piactorzító összjátásban részt vevő vállalatok bírságelengedésben vagy -engedményben részesülhetnek, ha feljelentik magukat, és a versenyhatóságnak olyan információkat szolgáltatnak, amelyek segítségével az érintett kartell felfedhető és megszüntethető. A tanulmány az engedékenységi politika elméleti közgazdaságtani irodalmát foglalja össze. Röviden kitér az empirikus elemzések lehetőségeire is, majd bemutatja az Egyesült Államok, az Európai Unió és Magyarország engedékenységi programjait. Az engedékenység várt pozitív hatásai mellett nem szándékolt hatások is fellépnek, így különösen fontos azonosítani azokat a jellemzőket, amelyek sikeressé tehetnek egy ilyen programot. A téma irodalma alig húsz évre tekint vissza, az elméleti hatásmechanizmusok tekintetében nagyjából konszenzus van a szerzők között, azonban sokkal nagyobb kihívás azt felmérni, hogy a gyakorlatban milyen hatásai vannak az engedékenység bevezetésének.

BEVEZETÉS

A versenypolitika alapvető célja a piaci verseny feltételeinek fenntartása, ezen belül az egyik legfontosabb feladatköre a vállalatok közötti összjátás, azaz a kartellek elleni küzdelem. Ennek legalapvetőbb eszköze, hogy a versenykorlátozó megállapodásokat (kartellek) a versenyhatóságok bírsággal büntetik. Nagy problémát jelent azonban a kartellek felfedése, ugyanis ez általában nagy költségeket felemésztő hosszadalmas nyomozással járhat. Kifejezetten a kartellek felfedésének egy kifinomult eszköze az engedékenységi politika (*leniency policy*), amelynek lényege, hogy a kartellező vállalatokat a saját kartelljükkel kapcsolatos információk felfedésére ösztönözze oly módon, hogy ezért cserébe engedményeket ajánlanak fel a fizetendő bírság összegéből, vagy az esetleges büntetőjogi felelősségre vonás alól mentesítik őket.

Az engedékenységi program bevezetése elrettentően (*deterrent effect*) hat a kartellekre (*Spagnolo* [2006]). Egyrészt, a már meglévő kartellek tagjait arra ösztönzi, hogy felfedjék illegális tevékenységüket. Tehát fontos cél, hogy olyan jogsértőkről szerezzen a hatóság információkat, akikről azelőtt nem volt tudomása. Ez a régebbi, hasonló ösztönzési rendszereket bemutató szakirodalomban nem jelent még meg, mivel korábban általában csak a bűnösök azonosítása utáni szakaszban, a bizonyítékszerzés megkönnyítése érdekében történtek felajánlások az érintetteknek.

Másrészt, egy másik fajta (*ex ante*) elrettentő hatás is megjelenik, amely a bizalom aláásásával és a kartellezésből várható nyereségek csökkentésével kívánja megakadályozni az új kartellek megalakulását. A kartellek visszaszorulása csökkenti az összejátszásból fakadó hatékonysági veszteséget és a kartellező magatartás okozta károkat, továbbá ily módon a nyomozási költségek is csökkenthetők (*Motta–Polo* [2003], *Spagnolo* [2006]).

Ezzel együtt egy ilyen programnak nem kívánatos hatásai is lehetnek. Ha a kartelltagok arra számítanak, hogy együttműködéssel csökkenthetik bírságaikat, akkor az engedékenység körültkéntés nélküli bevezetésével akár még több kartell is alakulhat, mint a program nélkül (*Motta–Polo* [2003]). Az összejátszó vállalatok a kartellek stabilizálására is használhatnak egy ilyen programot azáltal, hogy a titkos szerződés megszegése esetén feljelentéssel fenyegetik egymást (*Buccirossi–Spagnolo* [2006], *Chen–Rey* [2013]). Végül, az engedékenységi kérelmek elbírálása olyannyira leterhelheti a versenyhatóságokat, hogy nem tudják hitelesen elhitetni magukról, hogy képesek lebuktatni kartelleket (*Harrington–Chang* [2015]), amivel az engedékenységi mechanizmus lényegi elemét ássák alá, hiszen egy összejátszó vállalat csak akkor lehet motivált abban, hogy felfedje magát, ha reális esélyét látja annak, hogy ezt előbb-utóbb a versenyhatóság teszi meg.

Az engedékenységi politika egyszerű alkalmazására elsőként 1978-ban került sor az Egyesült Államokban, majd az 1993-as módosítás után a kérelmek számának növekedésével kezdett felfutni a program. 1996-ban pedig az Európai Bizottság is bevezetett engedékenységi programot, Magyarországon 2003 óta alkalmazzák. Az engedékenységi politika közgazdaságtani elemzése ugyanakkor alig több mint tízéves múltra tekint vissza, az első ezzel foglalkozó cikk 1999-ben jelent meg (*Motta–Polo* [1999]). Valószínűleg az keltette fel a téma iránti közgazdaságtani érdeklődést, hogy az engedékenység által felfedezett és elítélt kartellek száma az utóbbi két évtizedben jelentősen megugrott. Az Európai Unióban a bevezetést követő öt évben tizből egy esetben járult hozzá a nyomozáshoz engedékenységi kérelem, azóta a kartellügyek száma is megemelkedett, és 2011 és 2015 között a 23 kartellügyből 21-ben részesült valamelyik szereplő bírságengedményben (*Wils* [2016]). Ugyanakkor nem teljesen egyértelmű, hogy ez sikernek tekinthető-e, hiszen végső soron kartellek megszűnését várjuk a programtól, ami azt is jelenti, hogy kevesebb kartell lévén, várhatóan kevesebb leleplező jelentkezik. A jelenség tehát elemzésre szorul.

Az írás célja, hogy az engedékenységi programok közgazdaságtani irodalmáról nyújtson áttekintést. Az engedékenységről először játékelméleti cikkek jelentek meg: a *Motta–Polo* [1999] műhelytanulmánnyal indulva *Spagnolo* [2006] és *Spagnolo–Marvão* [2016] átfogóan összeszedik a témában született cikkeket. A 2000-es évek közepétől egyre nagyobb számban jelentek meg empirikus és kísérleti közgazdaságtani cikkek is, főként azzal a szándékkal, hogy az elméleti modellek alapján kétesélyes hatások közül megértsük, hogy a valóságban a kedvező vagy inkább az engedékenység nem szándékolta negatív hatásai dominálnak. Az empirikus munka a kérdés jellegéből adódóan nagyon nehéz, hiszen csak a felfedett kartellek szelektált mintáját

ismerjük, és nem is állnak rendelkezésre kész adatbázisok, így a szerzők általában maguk állítják össze az általuk használt adatbázist, és a legtöbb ökonometriai modell csak fenntartásokkal alkalmazható. Ebből fakadóan a kísérleteknek kiemelt szerepük van, már amennyire laboratóriumi körülmények között jól tudják reprodukálni a kartellezés valós vonásait. Ebben az írásban a kísérleti közgazdaságtan eredményeivel nem foglalkozunk, az ez iránt érdeklődők *Spagnolo–Marvão* [2016] remek áttekintéséből tájékozódhatnak.

A továbbiakban elméleti modellek ismertetésén keresztül összegezzük, hogy az irodalom jelen állása szerint melyek a hatékony engedékenységi politika fő vonásai, és mely tényezők vezethettek ahhoz, hogy e programok jelentősége az elmúlt időszakban oly nagy mértékben nőtt, hogy az Európai Unióban és az Egyesült Államokban is ez a legfőbb eszköz a kartellek felfedésére. Ezt követően röviden vázoljuk az empirikus elemzés módszereit, majd bemutatjuk az Egyesült Államokban, az Európai Unióban és Magyarországon működő engedékenységi programokat. Különös hangsúlyt fektetünk arra, hogy e tényezők jelenlétét szemügyre vegyük a magyarországi engedékenységi program kapcsán.

HATÁSMECHANIZMUSOK KÖZGAZDASÁGTANI MODELLEK ALAPJÁN

A vádalku és önbevallás irodalma

Az engedékenységi programok mögött húzódó alap gondolat az, hogy az elkövetett törvénysértés résztvevőit érdemes arra ösztönözni, hogy valamilyen jutalomért cserébe a hatóság számára információkat fedjenek fel tettükkel kapcsolatban, és ezzel segítsék a kartell felelősségre vonását. E tekintetben hasonló ösztönzési rendszerek már nagyon régóta ismertek. *Spagnolo* [2004] egy korai példaként Julius Caesart említi, akinek „Oszd meg és uralkodj!” (*Divide et impera*) politikája arra az alap gondolatra épült, hogy az ellenfelei egymás ellen fordításával könnyebben le tudja őket győzni. Hasonló eljárásokat alkalmaznak a pénzügyi jog és a természetvédelmi jog területén is. Olaszországban pedig a maffia elleni küzdelemben használtak ilyesfajta ösztönzési eszközöket (*Motta* [2007]). A vádalku intézménye és közgazdaságtani irodalma az egyik előzménye az engedékenységi politikával foglalkozó irodalomnak (*Motta–Polo* [2003]). A vádalku lényege, hogy az egyes törvénysértések vádlottjai a bírósági ítélet kihirdetése előtt bizonyos többletinformációk nyújtása fejében, amelyek elősegítik a hatóság sikeres nyomozását, engedményeket kaphatnak a leendő büntetésből.

Az engedékenységi modellekkel kapcsolatos elméleti irodalom korai cikkeiről *Spagnolo* [2006] cikke remek áttekintést nyújt. Ez az összefoglaló részben az ő cikkén alapul. *Spagnolo* szerint a legalapvetőbb modell, ami egyfajta engedékenységi ösztönzőt jól demonstrál, maga a fogolydilemma, amely egy többszereplős vádalkuhelyzetben a szereplők beismerő vallomására való ösztönzését írja le. Ebben a helyzetben azonban két olyan szereplőnk van, akikről már kiderült, hogy vétkeztek,

de még nem sikerült rájuk bizonyítani ezt. Itt kifejezetten a már folyamatban lévő nyomozások megkönnyítése a cél. Az engedékenységi politikának az egyik legfontosabb szerepe ugyanakkor éppen az, hogy olyan szereplők fedjék fel jogszerűtlen magatartásukat, akikről a hatóságnak még nincs tudomása, vagy nincs elegendő bizonyítéka egy bírságot eljárási megindításához.

A kartellezés önmagában egy fogolydilemma-helyzet,¹ mivel a kartellezőknek megéri egyoldalúan eltérni a kartellmegállapodástól (*Hirshleifer és szerzőtársai* [2009] 366. o.), ahogy ezt majd a következő alfejezetben láthatjuk. A legtöbb modellben azonban feltételezik, hogy a szereplőknek sikerült megoldaniuk ezt a helyzetet, és a kartell hatósági beavatkozás nélkül működik. Az engedékenységi politika célja egy újabb fogolydilemma-helyzet generálása a bírságengedmények lehetőségével. *Kofman–Lawarrée* [1996] (idézi *Spagnolo* [2004]) egy egyszerű megbízó–ügynök-problémát vizsgál, ahol egy fogolydilemma-szituáció előállításával lehet az ügynökök közötti összejátszást megfékezni.

Motta–Polo [2004]² szerint az engedékenységi politika modellezésének két gyökere van. Az egyik az önfelfedést ösztönző mechanizmusokat (*self-reporting incentives*) elemző kutatások köre, a másik a vádalkué (*plea-bargaining*). *Kaplow–Shavell* [1994] egyéni bűnök, szabálysértések esetén vizsgálja az önbevallás (*self-reporting*) engedményekkel való ösztönzését, és megmutatja, hogy a hatóságnak információt nyújtók jutalmazása (büntetésük csökkentése) kétféle pozitív hatással jár. Egyrészt, ennek következtében csökkennek a nyomozási és eljárási költségek – ez az engedékenységi politika egyik fő hajtóereje. Másrészt, a szereplők számára kedvezőbb a kockázatmegosztás, mivel a kockázatkerülő szereplők jobban kedvelnek egy biztos kimenetet egy hasonló várható értékű, de bizonytalan – a bírósági döntés meghozatala előtt fennálló – kimenetnél. *Malik* [1993] és *Innes* [1999] a környezetvédelmi szabályozások során az ellenőrzési költségek csökkentése érdekében bevezetett önfelfedési ösztönzőket vizsgálják (e szerzőket idézi *Motta–Polo* [2003]). Ezek a modellek statikusak, és többnyire egyéni jogsértéseket vizsgálnak. Ezzel szemben a kartellek jellegzetes vonásai, hogy működésükhöz több szereplő együttműködésére

¹ A fogolydilemma egy alapvető játékelméleti fogalom, amely hagyományosan két súlyos bünténnel gyanúsított fogoly helyzetét írja le. Tegyük fel, hogy nincs elegendő bizonyíték a gyanúsítottak letartóztatásához, ezért a rendőrség a következő módszerrel él. A két gyanúsítottat elkülöníti, és külön-külön vallatja őket. Mindketten a következő ajánlatot kapják: ha vall, akkor szabadon mehet, cserébe a másik tíz év büntetést kap, viszont ha mindketten vallanak, akkor mindketten hat évet ülnek; ha egyikük sem vall, akkor mindketten egy hónapot ülnek. Ha feltesszük, hogy mindketten csak a saját érdekeiket követik, akkor attól függetlenül, hogy a másik mit dönt, mindketten vallani fognak. Gondoljunk bele, ha a másik is vall, akkor megéri nekem is vallani, mert így tíz év helyett csak hat évet kell ülnöm; ha a másik nem vall, akkor azért éri meg vallanom, mert akkor teljesen szabad vagyok, és még egy további hónapot sem kell ülnöm. Így viszont összességében rosszabbul járnak, mintha egyikük sem vallott volna, mert egy hónap helyett hat évet kell ülniük.

² A témában ez a szerzőpáros írta az első műhelytanulmányt 1999-ben. Az itt említett művük ennek egy továbbfejlesztett, folyóiratban publikált változata. Később részletesebben is bemutatjuk ezt a cikket.

van szükség, tehát nem egyéni szabálysértésekről van szó, továbbá az összejárás jellemzően ismétlődő tevékenység, nem pedig egyszeri alkalommal történik, ami nem statikus modellkeretet indokol. Fontos továbbá hogy a felek között kooperációra van szükség, és végig fenn kell tartani azt az állapotot, hogy ne szegjék meg a kartellmegállapodást. Mivel ez legálisan nem kényszeríthető ki, a kartelltagoknak folyamatosan meg kell felelni a kartellben maradás ösztönzési korlátjának. Ezek a jellemzők a szervezett bűnözés mindenféle formájára igazak, ahogy a kartellezés is egyfajta szervezett bűnözésnek tekinthető (*Spagnolo* [2004], [2006]).³ Ennek megfelelően többszereplős dinamikus modellek szükségesek a megfelelő analízishez.

A vádalku során a vádlottak jutalmat kaphatnak azért, ha hozzásegítik a hatóságot a sikeres nyomozáshoz. A vádalku fő célja egy olyan mechanizmus létrehozása, amelynek segítségével hatékonyan lehet megkülönböztetni az ártatlanokat a bűnösöktől, és hogy a bűnösök megkapják méltó büntetésüket. Ez valamelyest más, mint az engedékenységi programok célkitűzése, ahol az elrettentés és a bűnösök azonosítása is fontos cél. *Landes* [1971] (idézi *Motta–Polo* [2003]) megmutatja, hogy a vádalku segít abban, hogy a tettesek bűnei, szabálysértései kevesebb erőforrás felhasználásával nyerjenek bizonyítékot. Ahogy *Kaplow–Shavell* [1994] kapcsán már volt róla szó, a nyomozási költségek csökkentése fontos motivációja az engedékenységi politikának is. E téma cikkei szoros kapcsolatban állnak az engedékenységi politika közgazdaságtani elméletével, azonban az engedékenységi programok egy fontos célját, az elrettentő hatást nem tudják megragadni, abból fakadóan hogy vádalkura csak a nyomozás alatt kerül sor.

Fontos megjegyezni ezen kívül azt is, hogy az ilyesfajta vádalkuhelyzetek általában esetenként eltérő keretek között valósulnak meg, nem pedig előre lefektetett szabályrendszer szerint. Az engedékenységi programok viszont rendszerint törvénybe iktatott, bizonyos feltételek mellett automatikusan alkalmazott szabályrendszert alkotnak, aminek jelentős szerepe van a hatékonyságukat illetően. Massimo Motta versenypolitikával foglalkozó könyve alapján egy egyszerű példával megmutatható, hogy miért fontos, hogy a kérelmezők automatikus bírságmentességet kapjanak (*Motta* [2007] 206–216. o.). Hasonlítsuk össze azt az esetet, amikor 1. automatikus mentesség jár bizonyos feltételek teljesítése esetén azzal, 2. amikor a bejelentés után egyéni elbírálás alapján kaphatja meg a kérelmező a mentességet. Tegyük fel, hogy a 2. esetben x a valószínűsége annak, hogy a kérelmező elnyeri az engedékenységet, F pedig a bírság, amit egy kartellezőnek a kartell lebukásakor egyébként fizetnie kellene. Az 1. esetben a kartelltagnak a bejelentésből származó haszna az F bírság elengedéséből származóan F , míg a 2. esetben a várható haszon csak xF , tehát a kartelltag kevésbé van ösztönözve arra, hogy feljelentse a kartelljét.

³ A szervezett bűnözés egyéb formái: terrorizmus, maffia, korrupciós ügyek, illegális kereskedelem, pénzmosás (*Spagnolo* [2004]). Spagnolo kiemeli, hogy a kartellekkel szembeni engedékenységi politika analóg módon alkalmazható az összes szervezett bűnözési forma ellen.

Az engedékenységi program egyszerű közgazdaságtani modellje

Az összefoglalónak nem célja, hogy az engedékenységi programok modellezésének technikai részleteibe vezesse be az olvasót. Ennek ellenére talán hasznos belelátni, hogy a piacelméleti modellekbe hogyan építhető be az engedékenység.

Az engedékenységi programok úgy jelennek meg formálisan a kartellezést leíró játékelméleti modellekben, hogy az összejátszáshoz szükséges ösztönzési korlátot módosítják olyan módon, hogy egy iparág vállalatai számára az engedékenység nélküli állapothoz képest kevésbé legyen kifizetődő kartellezni. Elsőként tehát nézzük meg, hogy egyáltalán mikor éri meg a vállalatoknak összejátszani, tehát mikor teljesül az ösztönzési korlát.

Tekintsünk egy iparágat, ahol n vállalat egy végtelen időhorizontú játékot játszik! Legyen az i -edik vállalat számára az összejátszásból származó kartellprofit π_{Ki} , az összejátszás felrúgásából (dezertálásból) származó profit π_{Di} , és a versenyzői profit π_{Pi} . Standard piacelméleti modellek alapján $\pi_{Di} > \pi_{Ki} > \pi_{Pi}$, tehát a kartellezéssel az árak magasan tartásával magasabb profitot tudnak elérni a résztvevők, mint a piacon (ezért éri meg a kartellezés), viszont a tagok ideiglenesen még ennél is nagyobb profitra tehetnek szert, ha felrúgják a megállapodást, vagyis dezertálnak, és picivel alacsonyabb árat kínálva magukhoz csábítják a vásárlókat (Motta [2007] 209. o.). Dezertáláskor a dezertőr egy időszakig élvezi a magasabb profitot, ezután a dezertáló tag és társai is a verseny mellett elérhető profitot kapják a későbbiekben.⁴ Összejátszás akkor jöhet létre, ha a feleknek ebből származó várható profitja a végtelen idősíkon magasabb, mint ha felrúgnák a megállapodást, és utána versenyeznének, tehát, ha az összes tag esetében teljesül az ösztönzési korlát:

$$\pi_{Ki} + \delta V_{Ki} \geq \pi_{Di} + \delta V_{Pi} \quad i = 1, 2, \dots, n,$$

ahol $\delta \in [0, 1]$ a diszkontfaktor, ami azt fejezi ki, hogy a jelenhez képest mennyire tartják fontosnak a szereplők a jövőbeli profitokat. V_{Ki} a jelen időszaktól indulva az összes időszakban várható kartellprofit jelenértéke (tehát $\pi_{Ki} + \delta\pi_{Ki} + \delta^2\pi_{Ki} + \dots$) és V_{Pi} az elkövetkezendő versenyzői időszakok profitjának jelenértéke a jelen időszaktól indulva (tehát $\pi_{Pi} + \delta\pi_{Pi} + \delta^2\pi_{Pi} + \dots$). Az egyenlőtlenség bal oldalán a profitok összege látszik abban az esetben, ha a kartell fennmarad, tehát ma is és az elkövetkező összes időszakban is a kartellprofitot kapják a tagok. A jobb oldalon a dezertálásból származó összprofitot látjuk, ami a dezertálás időszakában π_{Di} profitot jelent, utána pedig minden időszakban a versenyzői profitot kapja a dezertáló. Az ösztönzési korlátot az alábbi módon is kifejezhetjük:

$$\delta \geq (\pi_{Di} - \pi_{Ki}) / (V_{Ki} - V_{Pi}).$$

⁴ Ezt a játékelméletben büntetésioldó stratégiának (*trigger strategy*). E szerint, ha egy szereplő eltér az összejátszó megállapodástól, a többi szereplő azzal bünteti, hogy ők is felhagynak a kooperatív magatartással. Egészen pontosan itt *grim trigger* stratégiáról beszélhetünk, mert a szereplők a dezertálás után azonnal visszatérnek a nem összejátszó stratégiára.

Az egyenlőtlenségből az látszik, hogy ha például δ kicsi, akkor egy kartelltag nagyobb eséllyel ugrik ki a kartellból, mert jobban érdekli a gyorsan elérhető magas haszon, mint a jövőbeli kartellprofitok. Az is látható, hogy minél nagyobb nyereséget lehet elérni a kartellezéssel annál könnyebben teljesül ez a korlát, ahogy a jobb oldali tört nevezőjét növeljük, és így a teljes tört értékét csökkentjük.

Az engedékenységről szóló játékelméleti modellek általában abból indulnak ki, hogy ez az ösztönzési korlát teljesül, tehát a tagoknak *ex ante* megéri kartellezni, és azt vizsgálják, hogy hogyan módosíthatjuk ezt a korlátot úgy, hogy azok, akik korábban kartelleztek volna, az engedékenység mellett ne tegyék ezt.

Az első írás, amely dinamikus és többszereplős modellben, kifejezetten a versenyjogban alkalmazott engedékenységi politikára specializáltan vizsgálja a kérdéskört Motta és Polo 1999-ban megjelent műhelytanulmánya (*Motta–Polo* [1999]), majd az ebből készült későbbi cikk is (*Motta–Polo* [2003]).

A modellben a hatóság megszabja az engedékenységi program paramétereit, majd a szimmetrikus vállalatok ezek figyelembevételével arról döntenek, hogy milyen stratégiát folytassanak.

A $t = 0$ időpontban a hatóság által megszabott paraméterek:

$F \in [0, \bar{F}]$ a teljes bírság, amit akkor kell fizetni, ha egy olyan tagot fűlelnek le, aki nem működött együtt a hatósággal. A maximálisan kiszabható bírság egy fix érték, hasonlóan a valósághoz, ahol általában a vállalat bevételeinek arányában van meghatározva egy jogi maximumérték;

$R \in [0, F]$ a csökkentett bírság, amit annak a tagnak kell fizetnie a kartell lebukásakor, aki együttműködött a hatósággal. A bírságengedmény összegét a hatóság választja, ha $R = F$, akkor nincs bírságengedmény, ha $R = 0$, akkor a teljes összeget elengedi a hatóság;

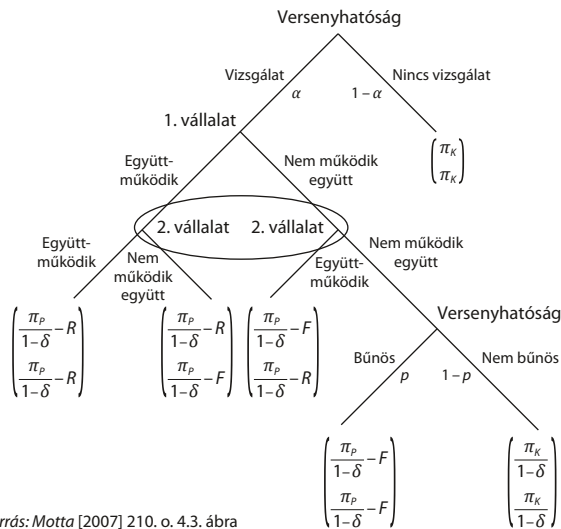
α annak a valószínűsége, hogy egy vállalat után nyomozást indít a hatóság;

p annak a valószínűsége, hogy a nyomozás sikeresen zárul, abban az esetben, amikor a tagok nem fednek fel információt a kartellról. (Feltesszük, hogy a hatóság nem követ el elsőfajú hibát, tehát csak olyan vállalatok után indít nyomozást, akik tényleg kartelleznek, viszont másodfajú hibát elkövethet, tehát nem biztos, hogy sikerül bizonyítania a jogsértést. Ha valaki együttműködik a hatósággal, akkor 1 valószínűséggel lefűlelik a kartellt.)

A $t = 1$ időpontban a vállalatok döntenek arról, hogy milyen összejátszási stratégiát választanak (*NC*: nem kartelleznek, *CR*: kartelleznek, és ha nyomozásra kerül sor, információt szolgáltatnak a hatóságnak, *CNR*: kartelleznek, és ha nyomozásra kerül sor nem szolgáltatnak információt a hatóságnak, a továbbiakban csak: *NC*, *CR* és *CNR*), és hogy ezt betartják-e, vagy eltérnek tőle. A kartellezési stratégiát kétféleképpen lehet megszegni, egyrészt a piacon, másrészt az engedékenységi kérelem benyújtásával, a szerzők azonban csak azzal az esettel foglalkoznak, amikor a kartell stabil, és nem éri meg a tagoknak felrúgni a kartellmegállapodást. A vállalatok

azért tudnak előre dönteni ebben, mert ismerik a döntéshez szükséges összes paramétert, így előre fel tudják mérni, hogy ha nyomozásra kerül a sor, akkor nekik mi éri meg a legjobban (ellentétben az olyan sztochasztikus modellekkel, amelyekben csak a várható profitok és felfedési valószínűségeket tudják a szereplők, de az aktuális megvalósulásai ezeknek a változóknak valamekkora szóródást mutatnak (Rey [2003], Harrington [2008], Harrington–Chang [2015], Gärtner [2013], néhány ilyen tanulmány a teljesség igénye nélkül:)).

A $t = 2$ időpontban a vállalatok ellen α valószínűséggel nyomozás indul. Amennyiben ekkor együttműködnek, akkor kifizetésük $\pi_p - R$. Ha nem működnek együtt, akkor a hatóság p valószínűséggel bizonyítja rájuk a jogsértést, és a nyomozás még egy időszakon át tart, amely alatt további π_K nagyságú profitot szereznek. Ha lebuknak, akkor a tagok kifizetése $\pi_p - F$, ha nem akkor továbbra is π_K . A lehetséges kimeneteket az 1. ábrán szemléltetjük a Motta [2007] könyvből kölcsönzött ábrával.



Forrás: Motta [2007] 210. o. 4.3. ábra

1. ÁBRA • A játék fája a $t = 2$ időszakban arra az esetre, ha a vállalatok előzetesen az összejátszó magatartást választották

Tehát engedékenységi program nélkül, illetve ha a vállalat úgy dönt, hogy lebukáskor nem ad be engedékenységi kérelmet (vagyis a CNR stratégiát követi) egy vállalat kifizetése a következőképpen írható le:

$$V_{CNR} = \alpha\{\pi_K + \delta[p(\pi_p - F) + (1 - p)\pi_K]\} + (1 - \alpha)(1 + \delta)\pi_K + \delta^2V_{CNR}$$

A kifizetés első fele azt az esetet mutatja, amikor a α valószínűséggel a hatóság nyomozást indít. Ekkor a nyomozás ideje alatt a vállalat még a kartellprofitot kapja, a következő időszaki profit pedig attól függ, hogy sikerül-e a hatóságnak bizonyítani az összejátszást (p valószínűséggel), és ha sikerül, a vállalatnak F bírságot

kell fizetnie. $(1 - \alpha)$ valószínűséggel a hatóság nem indít nyomozást, és a vállalat továbbra is a kartellprofitot kapja. A további időszakokban pedig ugyanez a várható profit.

Ha a vállalat úgy dönt, hogy nyomozás esetén benyújtja az engedékenységi kérelmet, ezáltal csökkenteni tudja a kiadásait lebukás esetén:

$$V_{CR} = \alpha(\pi_p - R) + (1 - \alpha)\pi_k + \delta V_{CR}.$$

Ebben az esetben, ha nyomozásra kerül a sor, a kartelltagok rögtön felfedik magukat, és vállalják az alacsonyabb bírságösszeg fizetését.

Az eddig felírt kifizetések a vállalatok különböző esetekben elérhető összes profitját egyrészt az iparági feltételek (elérhető profitok összejátszás, verseny és dezertálás esetén), másrészt a hatóság versenypolitikájának függvényében (nyomozás és sikeres lebuktatás valószínűsége, teljes és csökkentett bírságösszeg) adják meg. Ha összevetjük tehát ezeket az kifizetéseket, megtudhatjuk, hogy a különböző paraméterértékek mellett hogyan viselkednek a vállalatok. A szerzők ezekből az összehasonlításokból tudnak következtetéseket levonni arra vonatkozóan, hogy a versenyhatóság mely paraméterválasztása mellett milyen hatások jelentkeznek a kartelleknél.

A hatóság eközben arról dönt, hogy hány iparágat vizsgáljon (ettől függ α), és egy-egy iparág felkutatásán mennyi ember dolgozzon (p) oly módon, hogy maximalizálja a társadalmi hasznosságot. Mérlegelnie kell tehát, hogy inkább kevesebb iparágat vizsgál egyenként magasabb ráfordítással, vagy több iparágat, de egyenként kevesebb ráfordítással. Előbbi esetben magasabb a sikeres nyomozás valószínűsége, míg az utóbbi esetben alacsonyabb. Azt is a hatóság határozza meg, hogy mekkora legyen a teljes és a csökkentett bírság összege. A bírságok kiszabása költségmentes, viszont α és p paraméterek növelése költséges.

Amikor α és p is magas, akkor az elrettentő hatás elég erős ahhoz, hogy egyáltalán ne legyen kartellezés. Amikor α alacsony, viszont p magas, akkor az *ex ante* elrettentés nem elég erős, így megalakulnak a kartellek, viszont ha nyomozásra kerül sor, együttműködnek a hatósággal, mivel igen nagy a valószínűsége, hogy sikerül bizonyítani a jogsértésüket. Amikor p kicsi, akkor α akármilyen értéke mellett sem érdemes együttműködni a hatósággal. Általános tanulságként tehát elmondható, hogy az engedékenységi programok hatása nagyban függ attól, hogy milyen nyomozási stratégiát követ a versenyhatóság, és fontos, hogy az engedékenység csak akkor működik, ha a hatóság közben hitelesen tudja fenyegetni az összejátszó vállalatokat a kartellek leleplezésével. Az engedékenységi programoknak valóban az az egyik kulcsfontosságú tulajdonsága, hogy a hivatalból folytatott nyomozás kiegészítőjeként és ne helyettesítőjeként kezeljék. *Harrington–Chang* [2015] arra a veszélyre hívja fel a figyelmet, hogy ha túl sok engedékenységi kérelem érkezik a hatósághoz, és nem marad elég erőforrás a hivatalból elrendelt nyomozásra, az ronthat a program hatékonyságán. (bővebben lásd később a Nem szándékolt és negatív hatások című alfejezetet). Az utóbbi időben a téma a versenypolitikai szakemberek körében is előtérbe került (*OECD* [2013], *Wils* [2016]).

Következtetéseinket az engedékenységi program közgazdaságtani modelljével kapcsolatban a következőképpen foglalhatjuk össze. Az engedékenységi program optimális paraméterei szerint érdemes a lehető legnagyobb bírságot kiszabni a kartellekkel szemben. A csökkentett bírságnak pedig optimális esetben nullának kell lenni. Ez az eredmény természetesen csak azon feltevés mellett áll fenn, hogy a kérelmezők által nyújtott információk elegendők a nyomozás sikeres befejezéséhez. A valóságban ez egyáltalán nem biztos, hogy így is van (több olyan tanulmány is született a témában, amelyek az engedékenység hatását arra az esetre vizsgálják, amikor a résztvevőknek eltérő információik, bizonyítékaik vannak, többek között abból adódóan, hogy a kartellben milyen szerepet töltenek be, lásd később az *Eltérő információk, felbújtó kartelltagok* című alfejezetet). Ezért is figyelhetjük meg azt, hogy általában a különböző országok versenyhivatalai akár a később érkező kérelmezőknek is adnak engedményeket, ha azok jelentősen hozzájárulnak a nyomozás megkönnyítéséhez, és az engedmények mértéke általában függ attól, hogy mennyire hasznos a felfedett bizonyíték (lásd például az Európai Unió szabályozását a későbbi *Az Európai Unió* című alfejezetben).

A Motta–Polo-féle modell egyik legalapvetőbb tanulsága, hogy azoknak a vállalatoknak is érdemes az engedékenységi kérelem lehetőségét megadni, amelyek már a nyomozás alatt fordulnak a hatósághoz. Ez az elsőként bevezetett engedékenységi programoknál nem volt így sem az Egyesült Államokban, sem az Európai Unióban. Ahogy tanulmányunk egy későbbi szakaszában látni fogjuk (az *Egyesült Államok és Az Európai Unió* című alfejezetekben) az engedékenységi programok ilyen irányú kiterjesztését (ugyan más változtatásokkal együttesen) jelentős növekedés követte a benyújtott kérelmek számában, ami megerősíti ezt a következtetést.

Az engedékenységi politika alkalmazása úgynevezett második legjobb (*second best*) megoldás. Csak akkor érdemes bevezetni, ha a hatóság erőforrásai szűkösek, egyébként jólétet csökkentő hatása van, mivel a hatóságnak erőforrásokat kell ráfordítania, és megjelenik egy kartellezést serkentő hatás is, amely abból fakad, hogy engedékenységi kérelemmel csökkenthető a várható bírság összege, és így kijátszható a rendszer, ha a kartelltagok összebeszélnek, és időről időre feljelentik magukat (bővebben lásd *Nem szándékolt és negatív hatások* című alfejezetet).

A modellben Motta és Polo egyáltalán nem vizsgálja azt az esetet, amikor csak az első feljelentő részesülhet bírságengedményben. Végig felteszi, hogy az összes kérelmező megkaphatja a csökkentett bírságot. A *Motta–Polo* [2003]-ban azonban található egy utalás a modell 1999-es változatára (*Motta–Polo* [1999]), amelyben az engedékenységi politika korlátozása az elsőnek érkezőre szuboptimális megoldás.⁵ Ez a megoldás elég intuícióellenesnek tűnik és a legtöbb témában írt cikk nem is erre az eredményre vezet (csak néhány példát említve: *Spagnolo* [2004], [2006], *Chen–Rey* [2007]) A magyarázat abban rejlik, hogy ebben a modellben nem szerepel a spontán feljelentés lehetősége, a szereplők kooperatív stratégiákból választhatnak, és így annál nagyobb a *CR* (kartelleznek) stratégia haszna, minél nagyobb bírságengedménnyel jár összesen.

⁵ A szerzők korábbi műhelytanulmányukban (*Motta–Polo* [1999]) még arra az azóta elfogadottá vált megállapításra jutottak, hogy érdemes csak az első bejelentőnek engedményt adni.

Újabb modellek

Motta–Polo [2003] több ponton is olyan eredményekre vezet, amelyek ellentétesek azzal, amit várnánk, és a versenyhatóságok gyakorlata is mást mutat (*Spagnolo* [2006]). Elméletük egyik nagy gyengesége, hogy nem foglalkoznak annak lehetőségével, hogy egy összejátszó vállalat a nyomozás megkezdése előtt magától is fordulhat a versenyhatósághoz, holott éppen ez a fő lényege az engedékenységnak. A másik furcsaság az, hogy minden kartelltaggal szemben egyenlő elbánást (ugyanakkora bírságszökkentést) javasolnak a szerzők, miközben a legtöbb országban ahol ilyen program működik, az elsőként érkező kérelmező kapja a legnagyobb engedményt, a többiek pedig egyre kevesebbet, ezzel ösztönözve a kartelltagokat arra, hogy elsőként tegyenek bejelentést. Az első modell gyerekbetegségeivel együtt is fontos lépést jelent az engedékenység hatásainak feltérképezésében. Sok szerző veszi ezt a modellt alapul, és ebbe épít be újabb szempontokat, például az eltérő vállalatméretnek (*Motchenkova–van der Laan* [2011]) vagy a felbújtók kiemelt szerepének (*Herre és szerzőtársai* [2012], *Chen és szerzőtársai* [2015]) a vizsgálatára.

Motta–Polo [2003] fentebb vázolt modellje nem ragadja meg az engedékenységi programok egyik legfontosabb tulajdonságát, az *ex ante* elrettentő hatást. Az engedékenységi program bevezetésének hatására addig felfedezetlen kartellek válnak ösztönzötté abban, hogy saját maguk jelentsék fel a kartelljuket. Ezenkívül, az attól való félelem, hogy esetleg egy kartelltag bejelentést tehet az összejátszásról, megelőzheti az amúgy kifizetődő kartellek megalakulását (a tagok közti bizalom rombolásával). Ezt a valóságban megfigyelt tapasztalatok is igazolják. Az engedékenységi programok bevezetése után sok vállalat még azelőtt fordult a hatósághoz, hogy a hatóságnak tudomása lett volna az adott kartellról (*Spagnolo* [2006]). Ezt a hatást modellelzi *Spagnolo* [2004], de ebben a modellben nincs lehetőség a nyomozás alatt kérelmet benyújtani, csak abban a fázisban, amikor még felfedezetlen a kartell, és nem indult ellene eljárás.

Spagnolo [2004] a „sikeres nyomozás” háromféle valószínűségét különbözteti meg:

- α annak a valószínűsége, hogy a nyomozás sikeres, amikor az összes kartelltag betartja a kartellmegállapodást (*Motta–Polo* [2003] modelljében ez αp);
- β egy kartellmegállapodást betartó tag sikeres elítélésének a valószínűsége, ha valamely másik tag dezertált;
- γ pedig annak a valószínűsége, hogy egy dezertáló kartelltagot megbüntetnek (mivel ez utóbbi eset csak akkor áll elő, ha a többi kartelltagot is megbüntetik, ezért $\gamma < \beta$).

Mindhárom valószínűség növelése költségekkel jár. *Spagnolo* [2004] bemutatja, hogy nem érdemes büntetni azokat a kartelltagokat, amelyek korábban dezertáltak a kartellból. Ez ugyanis pluszköltségeket jelent, és ráadásul kevésbé vonzóvá teszi a dezertálást, holott ez társadalmi szempontból hasznos. Tehát optimális esetben $\gamma = 0$. Ez szembemegy a valóságban jelen levő jogszabályokkal, ahol többnyire csak egy bizonyos idő elteltével évül el a kartellezés.

Motta és Polo cikke után született tanulmányokban általánosan elfogadott következtetés, hogy az optimális engedékenységi program csak az első kérelmezőnek nyújt teljes bírságmentességet, a többieknek pedig egyáltalán nem (*Spagnolo* [2004], *Aubert és szerzőtársai* [2006], *Harrington* [2008], *Chen–Rey* [2013]). Ez egyrészt azért előnyös, mert a kartelltagoknak így érdemes minél előbb a hatósághoz fordulni, és érvényesül a „védekezés a bírságok ellen” (*protection from fines*) hatás, ha a csökkentett bírság kisebb az előzetesen várható bírságánál. Másrészt, ha kevesebben részesülnek bírságcsökkentésben, az a hatóságnak kisebb költséggel jár. *Sauvagnat* [(2014)] néhány oldalas elemzésében ezzel szemben azt javasolja, hogy az első érkező helyett csak akkor járjon csökkentett bírság, ha csak egy kérelem érkezik. Az ő modellje viszont azon alapszik, hogy ha valakit egyszer elkaptak, utána nem kezdhet újra összejátszásba, ami a gyakorlatban nem biztos, hogy kivitelezhető.

Spagnolo [2004] modelljében a hatóságnak lehetősége van az információt nyújtó kartellezőknek díjat adni (lehetséges negatív bírság kiszabása). Ekkor a beszedett bírságokból finanszírozzák az első érkezőnek fizetett díjat. A szerző bemutatja, hogy ha az engedékenységi programban megengedett a díjazás, akkor elérhető a *first best* állapot, amelyben költségmentesen teljes mértékben megszüntethető a kartellezés. Ekkor bármiféle nyomozás nélkül elérhető, hogy az elegendően magas díjak miatt az összes kartellt felfedje valamelyik tag, ezt előre látva pedig nem alakulnak új kartellek. Ez úgy valósítható meg, hogy a többiektől beszedett bírságokat mind megkapja az első feljelentő. Ehhez persze az szükséges, hogy a visszaeső jogsértőket magasabb bírsággal büntessék, és így ne érje meg újakezdeni a kartellezést.

A díjazás bevezetését elemzi *Aubert és szerzőtársai* [2006] is. A szerzők néhány implementációs nehézséget emelnek ki a díjazással kapcsolatban. Erkölcsi megfontolások miatt a gyakorlatban szinte lehetetlen bevezetni illegális tevékenységet folytató szereplők díjazását. Amellett, hogy ez önmagában etikailag is kifogásolható lenne, attól is lehetne tartani, hogy a díjazás arra ösztönözné a vállalatokat, hogy csupán a díjakért kartellezzenek, majd feljelentsék magukat. A szerzők szerint viszont ez azzal a kívánatos hatással is járna, hogy a vállalatok ettől tartva nagyon elővigyázatosak lennének, ha összejátszásról van szó. Belátható, hogy emiatt valósulhat meg *Spagnolo* [2004] modelljében a *first best* állapot. Továbbá ahhoz, hogy a díjaknak valóban elég elrettentő és egyben feljelentésre motiváló hatása legyen, összegeiknek kellően nagyoknak kell lenniük, és a hatóságnak hitelesen kell biztosítania ezeknek a tényleges kifizetését.

Arra az esetre is kitér *Spagnolo*, amikor valamilyen politikai vagy törvénybeli korlátozás miatt nem adható díj az első feljelentőnek. Ebben az esetben valamekkora nyomozási költséggel jár az optimális politika megvalósítása. A nyomozási költség határhasznának egyenlőnek kell lennie a határköltségével. Az első jogsértésért kapott és ismétlődő jogsértésért járó bírságoknak optimumban a maximálisnak kell lenniük. A csökkentett bírság pedig bizonyos korlátozások mellett optimumban nulla.

Spagnolo [2004] modelljében egy új szempontot, a kartell kockázatosságát is figyelembe veszi. Itt azt fejt ki, hogy a kartell megvalósulásához nem elég pusztán

annyi, hogy az ehhez szükséges ösztönzési korlátok teljesüljenek, hanem meg kell oldani a felmerülő koordinációs problémákat, a tagoknak jól kell tudni együttműködni, amihez szükséges, hogy a tagok között meglegyen a megfelelő bizalom, ami az ösztönzési korlátok teljesüléséből még nem következik. Ezt ragadja meg a *kockázatdominancián* alapuló értékelés.⁶ A szerző bemutatja, hogy az ebből származó korlát szigorúbb, mint az ösztönzési korlát. Az engedékenységi programoknak pedig nagy előnye, hogy növeli a kartellek kockázatoságát, kiváltképp akkor, ha csak az első feljelentő bírságát csökkentik.

Egy másik modell, amelyben lehetőség van a tagok díjazására is *Chen–Rey* [2007], [2013] cikkekben található. Ebben a modellkeretben a bírság összege és a felfedezés valószínűsége adott, a hatóság az optimális bírságcsökkentés mértékét keresi. A szerzők bemutatják, hogy az optimális „engedékenységi rátának” van egy alsó és egy felső korlátja is. Ez bizonyos paraméterek mellett ellentmond *Motta–Polo* [1999], [2003] és *Spagnolo* [2004] eredményeinek, amelyek szerint az optimális csökkentett bírság értéke nulla.

Visszaeső kartellezők

Spagnolo [2004] modelljében lehetőség van a visszaeső kartellezők nagyobb mértékű büntetésére is. Ebben a szerző bemutatja, hogy optimális esetben a hatóság él ezzel a lehetőséggel, és így csökkenteni tudja az összejátszó vállalatok arra való ösztönzését, hogy a rendszert ismételt elkövetéssel és engedékenységi kérelemmel kihasználják. Ez a következtetés elég könnyen belátható és a gyakorlatban is jellemző, hogy a legtöbb engedékenységi programban a visszaesés súlyosbító tényezőnek számít.

Chen–Rey [2007], [2013] azt a valóságban megfigyelhető jelenséget modellezi, amely szerint a visszaeső jogsértők már nem részesülhetnek a bírság elengedésében (ez az Egyesült Államokban és az Európai Unió irányadó engedékenységi politikával kapcsolatos elveiben is így van (*Chen–Rey* [2007])). Eredetileg – ahogy *Motta–Polo* [2003] is – két összejátszó stratégiát vizsgálnak a szerzők. 1. A „normál összejátszásnál” teljesülnie kell, hogy minden tagnak megéri összejátszani szemben a dezertálással, és egyik tagnak sem éri meg feljelentést tenni. 2. Az „összejátszik és szisztematikusan feljelent” stratégiánál csak az előbbi feltételnek kell megfelelni. Ha a visszaeső összejátszók nem kaphatnak bírságengedményt, megszűnnek az „összejátszik és feljelent” stratégiát játszó kartellek, viszont egy újabb stratégia jelenik meg, ez a „egyszer feljelent és soha többet” (*report Once and never again*). Ha egyszer már feljelentették a céget, azután egyik tag sem érdekelt abban, hogy újra

⁶ Ha felírjuk a piaci szereplők esetleges kifizetéseit, látjuk, hogy az így felírt játéknak két Nash-egyensúlya van. Eddig a kifizetések nagyságára vonatkozóan választottuk ki, hogy ezek közül melyik a domináns egyensúly. A kockázatdominancián alapuló döntés figyelembe veszi annak lehetőségét, hogy a többi fél nem az általunk várt opciót választja, ami miatt a döntésünk kockázatosabbá válik. Ekkor a stratégia kiválasztásához az adott döntésünk melletti összes lehetséges kimenet súlyozott átlagát vesszük figyelembe. Ezt a fogalmat *Harsanyi–Selten* [1988] vezette be.

feljelentse, hiszen ekkor a teljes bírságot ki kellene fizetnie. Így egyszeri feljelentéssel a tagok stabilizálni tudják a későbbi „normál összjátékszást”, és ezután az összjátékszás fenntartásához elég, ha az ösztönzési feltétel teljesül, tehát hogy a tagoknak ne érje meg dezertálni. Ezzel gyakorlatilag eltűnt az engedékenységi politika elrettentő hatása, tehát hatástalanná vált. Így látható, hogy érdemes a visszaeső kartellezőknek is megadni a bírságcsökkentés/-elengedés lehetőségét, kivéve, ha a hatóság fokozott ellenőrzés révén meg tudja akadályozni a kartellek újraalakulását. Emellett érdemes több erőforrást szánni a korábban kartellező iparágak felügyeletére, és magasabb bírságokat szabni nekik.

Nyílt nyomozások – lehetőség a nyomozás alatti bejelentésre

Motta–Polo [2003] végig csak a nyomozás kezdete utáni engedékenységi kérelmekkel foglalkozik, *Spagnolo* [2004] pedig arra koncentrál, hogy csak a nyomozás kezdete előtt lehet jelentkezni. *Chen–Rey* [2007], [2013] egy modellkeretben vizsgálja, hogy mikor érdemes a nyomozás előtt és/vagy alatt is biztosítani a bírságcsökkentést. A szerzőpáros feltételezi, hogy a nyomozás nyíltan történik, tehát az érintettek tudnak róla, hiszen ekkor ők is érzékelik a lebukás valószínűségében történt változást, ami befolyásolhatja a feljelentésre vonatkozó döntésüket. Kérdéses, hogy ez a feltevés mennyire fedi a valóságot, valószínűleg gyakran a hatóságnak nem éri meg felfedni, hogy már információi vannak egy üggyel kapcsolatban. A felfedés valószínűsége *Motta–Polo* [1999], [2003] modelljéhez hasonlóan itt két tényezőből áll össze: a nyomozás elindításának valószínűségéből (α) és a nyomozás sikerességének (p) valószínűségéből. Ebben a helyzetben egy újfajta összjátékszási stratégia jelenik meg, a „kartellezik és feljelent, ha már elindult a nyomozás” (*reporting only After an investigation is launched*). A hatóság kétféle „engedékenységi rátát” határoz meg, egyet a nyomozás előtt érkezőknek (q_b), és egy másikat a nyomozás alatt érkezőknek (q_a). Emiatt új ösztönzési korlátok jelennek meg, amelyeknek a kartelleknek meg kell felelniük. A „normál összjátékszást” már nemcsak a nyomozás előtti feljelentéssel, hanem az az alatti feljelentéssel is meg lehet szegni. Fontos felfigyelni arra, hogy ekkor a különböző kartellezési formákat máshogyan érinti az egyes „engedékenységi ráták” változása. A „normál összjátékszást” mindkét ráta emelése csökkenti. Az újonnan megjelent „kartellezik és feljelent, ha már elindult a nyomozás” stratégiát ösztönzi a q_a ráta emelése, mert így a kartelltagok számolhatnak azzal, hogy nyomozás esetén az engedékenységi kérelemmel jelentősen mérsékelni tudják a költségeiket.

Ezek figyelembevételével kell tehát megállapítani az optimális értékeket. *Chen–Rey* [2007] következtetései szerint akár α , akár p emelkedése jótékony hatással van az elrettentésre, viszont nem minden esetben érdemes a nyomozás alatt is engedékenységet gyakorolni. Ha p viszonylag magas, akkor nem érdemes a nyomozás alatt csökkenteni a bírságot az informátoroknak, hiszen nélkülük is jó eséllyel lesz sikeres a nyomozás. A gyakorlatban inkább azt feltételezhetjük, hogy p értéke viszonylag

kicsi a szűkös erőforrások miatt, így a nyomozás alatti engedékenység hatékonyabbá teszi a rendszert.

Arra az igen meglepő következtetésre jutnak a szerzők, hogy az α és a p paramétereknek létezik egy olyan köre, amikor optimális esetben $q_a > q_b$, tehát a nyomozás elindítása után érdemes nagyobb arányban csökkenteni a bírságot, mint előtte. Ez akkor van így, amikor a nyomozás sikerességének a valószínűsége igen kicsi, viszont elég gyakran kerül sor nyomozásra. A valóságban sehol sem figyelhetünk meg ilyen rendszert, pedig ezek a feltételek gyakran fennállhatnak.

Nem szándékolt és negatív hatások

A pozitív hatások mellett azonban megjelenhetnek negatív mellékhatásai is az engedékenységi programoknak, amelyeket egyelőre csak érintőlegesen tárgyaltunk. Mivel csökkenthető a kartellezés várható költsége, ezért lesz a szereplőknek egy olyan csoportja, amely engedékenységi programok nélkül nem folytattak volna összejeátszó magatartást, az így megváltozott körülmények között viszont igen (*Motta-Polo* [2003]). Ezzel a hatással foglalkozik *Spagnolo* [2004] is, és „*kihasználható*” (*exploitable*) engedékenységi programoknak nevezi azokat a programokat, amelyeknek paramétereit mellett a kartellezőknek lehetősége van arra, hogy megállapodjanak abban, hogy a kartell rendszeres felfedésével hasznot húzzanak az engedékenységi ajánlatból.

Egy kartell akkor tartható fenn, ha $V_{Ki} > V_{Di}$, tehát ha a kartellezésből származó haszon nagyobb a dezertálásból származó haszonnál. Az engedékenységi politika bevezetésével ezek az értékek megváltozhatnak. *Spagnolo* által „*kihasználhatónak*” (*exploitable*) nevezett programok hatására magasabb haszon érhető el kartellezéssel, azaz megéri időről időre feljelenteni a kartellt ($V'_{Ki} > V_{Ki}$, ahol V'_{Ki} a kartellezés haszna, ha a kartell időről időre szisztematikusan feljeleníti magát). Egy program ugyanakkor „*hatásos*” (*effective*), ha a dezertálásból származó haszon nő az engedékenységi politika által ($V'_{Di} > V_{Di}$, ahol V'_{Di} a dezertálásból származó haszon, ha a vállalat engedékenységi kérelmet is benyújt közben). Tehát a hatóság célja az, hogy a kartellezés haszna ne nőjön, viszont a dezertálásé igen, amivel szűkítjük a kartellezéshez tartozó ösztönzési korlátot:

$$\max\{V'_{Ki}, V_{Ki}\} > \max\{V_{Di}, V'_{Di}\}$$

Buccirossi-Spagnolo [2006] egy másik mellékhatásra hívja fel a figyelmet. A kartell hatósági feljelentése része lehet a kartelltagok csalás esetén alkalmazandó megtorló stratégiájának (*Spagnolo* [2006], *Chen-Rey* [2007], *Ellis-Wilson* [2002]). A szerzők azzal érvelnek, hogy egy illegálisan működő szervezet esetén mindig nagy kihívás a szervezeti működés fenntartása, mert a felek nem tudnak törvény által kikényszeríthető szerződéseket kötni egymással. Egy rosszul felépített engedékenységi program azonban segíthet abban, hogy a titkos megállapodást megszegő tagokat hitelesen fenyegetessék a többiek bizonyítékok gyűjtésével és feljelentéssel. Ezáltal az

engedékenységi kérelem lehetősége kartelleket stabilizálhat (különösképpen alkalmi vagy ritkán ismétlődő összejátszás esetén).

Harrington–Chang [2009] és [2015] nem tekinti állandónak a kartellezésből származó hasznot, a szerzőpáros a modellbe beépített egyfajta bizonytalanságot a kartellek természetes alakulásába és megszűnésébe, továbbá jelentős újításokat vezetett be. Egyrészt figyelembe vették, hogy még az engedékenységet kérő informátorokkal is időbe és pénzbe kerül az ilyen esetek adminisztrációja és jogi bizonyítása – ellentétben a korábbi modellekkel, ahol általában egy kartelltag információnyújtása után az összejátszó felek azonnal és költségmentesen felelősségre vonhatók.

Másrészt, a szerzőpáros endogénnek kezelte a nem engedékenységi esetekre szánt, a hivatalból elrendelt nyomozási erőforrásokat (*ex officio* eljárások), azaz figyelembe vette, hogy az engedékenységi ügyekre fordított erőforrások hatással vannak általában a hivatalból elrendelt nyomozati tevékenységre (*non-lenieny enforcement*) szánt időre is. Úgy tekintenek a versenyhatóságra, hogy annak nagyjából rögzített erőforrások állnak rendelkezésére, így ha bevezetik az engedékenységi politikát, előállhat olyan helyzet, hogy az engedékenységi kérelmek elbírálása annyira leterheli a hatóságot, hogy nem marad energia a hivatalból elrendelt nyomozásra. Márpedig a korábbi modellekből is tudjuk már, hogy a hivatalból elrendelt nyomozásból adódó lebukástól való félelem bejelentéstételre ösztönözheti az összejátszó feleket. A szerzőpáros arra a következtetésre jutott, hogy ha nem elég magasak a büntetések, és túl költséges az engedékenységi kérelmek elbírálása, akkor több kartell lesz összességében, mint engedékenység nélkül. Az engedékenység bevezetésével egyidejűleg tehát megfelelő mértékű erőforrásokat kell biztosítani a versenyhatóság számára. Ez a gyakorlatban igen nehéz, hiszen előre nem lehet tudni, hogy mennyi kérelmet nyújtanak be, s a beérkező kérelmek között viszont nem lehet válogatni, hiszen az engedékenység alapvető feltétele, hogy a jelentkezők automatikusan megkapják az engedményeket (*Motta* [2007] 206. o.). A potenciális nem kívánt hatásokat az is erősíti, hogy engedékenységre eleve azok a kartellek jelentkeznek, amelyek már instabilabbá váltak, tehát kisebb kárt jelentenek a társadalomnak, és éppen azokat a kartelleket lenne a leghasznosabb leleplezni, amelyek maguktól nem jelentkeznek.⁷ Versenypolitikai szakemberek az Európai Unióban és az Egyesült Államokban is egyre inkább úgy vélik, hogy ez valós probléma az engedékenységi programokkal kapcsolatban (*OECD* [2013], *Wils* [2016]).

Költségek és hasznok a bírságcsökkentésen túl

Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az engedékenységi kérelem benyújtásakor az érintetteknek nem csak a fizetendő bírsággal és az elveszett kartellprofittal kell kalkulálniuk. A kartell megszűnéséhez és különösképpen az engedékenységi

⁷ Erről a témáról magyarul Kopácsi István írt röviden (*Kopácsi* [2017]).

program által történő felfedéséhez különböző egyéb költségek és hasznok kapcsolódnak. A kartell felfedésének költségei közé kell sorolni – a versenyhatóságnak fizetendő bírságon és az elveszített kartellprofiton túl – a kártérítési perek során fizetett összegeket, a büntetőjogi felelősségre vonást (esetleges börtönbüntetést), a piaci helyzet romlását, esetleg az érintettek rossz megítélését a közvélemény részéről (Motta [2007]). Szerepet játszhatnak a döntésben egyéni költségek is, mint például az üzlettársak kirekesztő viselkedése, esetleg fizikai bántalmazása.⁸ A témában született modellekben a szerzők általában eltekintettek ezektől a költségektől, és csak a hatóságnak fizetendő bírsággal kalkuláltak.

Ellis–Wilson [2002] a kartelltagok bejelentésének újabb motivációját vizsgálta egy dinamikus, differenciált termékes Bertrand-féle oligopóliummodellben, és arra a következtetésre jutott, hogy az engedékenységi kérelem benyújtója piaci előnyre tehet szert, hiszen a versenytársainak növekednek a költségei a fizetendő bírságok és a lebukás egyéb következményei miatt.⁹

Motchenkova–van der Laan [2005] egy dinamikus duopóliummodellben azt vizsgálta, hogy a különböző méretű kartellező vállalatok hogyan reagálnak az engedékenységi politikára. A szerzőpáros bemutatta, hogy azok a vállalatok, amelyek nem csak egy piacon vannak jelen, kevésbé motiváltak a bejelentésre, ha figyelembe vesszük azt a jelentős hírnévrontó hatást, ami a kartellezés nyilvánosságra hozatalából fakad, és a fogyasztók elvesztését vonja maga után a vállalat többi piacán is. Többek között, e hatás mérséklésére vezették be Amerikában az *Amnesty Plus* elnevezésű programot (Spagnolo [2006]), amelynek keretében, ha egy leleplezett vállalat egy másik kartell felfed, amelyben részt vett, akkor az újonnan felfedett kartell ügyében a bírságot teljes mértékben eltörölhetik, és az első kartell esetén pedig (további) bíróságengedményt kaphat (erről Martyniszyn [2015] ad összegzést jogi szemszögből).¹⁰

A kártérítésre való jogok – vagyis a magánjogi jogérvényesítés – szabályait fontos az engedékenységgel vett interakciójában is vizsgálni, mivel a kártérítési jognál és az engedékenységi politikával két (látszólag) ellentétes jogalkotói szándék ütközik (*trade-off*): egyrészt, egy elítélt kartellező számára csökkenti az engedékenységből fakadó hasznokat, ha akkor is kell kártérítést fizetnie, ha engedékenységi kérelmét pozitívan bírálták el; ugyanakkor az is fontos szándék, hogy a károsultak maradéktalanul kárpótolva legyenek (Buccirossi és szerzőtársai [2015]). A kétféle szándék mérlegelése úgy is felfogható, mintha azt kellene eldöntenünk, hogy a már felfedett

⁸ Spagnolo [(2006) említett tesz a kérdés szociológiai irodalmáról is. Ezek az irodalmak főleg az Egyesült Államok *False Claim Act* elnevezésű törvényével kapcsolatosak. E szabályozás szerint a cégek dolgozói bejelentést tehetnek a hatóságnak, ha a cégüknél valamiféle jogsértő viselkedést, csalást fedeznek fel. A megosztott információk fejében díjazásban részesülnek. Az erről szóló irodalmak főként a bejelentők kirekesztettségéről és a munkahelyi légkör romlásáról, bizalmatlanságról szólnak.

⁹ A kartelltagok eltérő piaci helyzetéről több más tanulmány is készült: Ghebrihiwet–Motchenkova [2010], Motchenkova–van der Laan [2011], Houbá és szerzőtársai [2013] (idézi Spagnolo–Marvão [2016]).

¹⁰ Több piacon jelenlevő vállalatokat és az *Amnesty Plus* elnevezésű program hatását vizsgálja még Choi–Gerlach [2012], Lefouili–Roux [2012] és Marx és szerzőtársai [2015].

kartellek károsultjait szeretnénk jobban védeni – tehát azokat, akik a már felfedett kartellek jogsértései után kártérítésért folyamodnak –, vagy a még felfedezetlen kartellek károsultjainak érdeke fontosabb, azáltal, hogy az engedékenység hatékonyságát tartjuk szem előtt ebben a dilemmában.

Buccirossi és szerzőtársai [2015] egy elméleti modellkeretben elemzik a kártérítési jog és az engedékenység együttes hatásait, és összevetik az Európai Unióban, Egyesült Államokban és Magyarországon¹¹ működő szabályokat. A szerzők megállapítják, hogy e két jogalkotói szándék nem hogy egymás kárára valósítható meg, de az általuk javasolt rendszerben még erősítik is egymást. Javaslatuk szerint az engedékenységgért folyamodó kartelltagot érdemes a lehető legalacsonyabb kártérítési kötelezettségnek kitenni: csak abban az esetben kellene fizetnie, ha a többi kartelltag fizetésképtelen és/vagy nem tudják a teljes okozott kárt megtéríteni. Emellett a másik kulcsfontosságú szempont, hogy a kártérítési kereseteket benyújtó személyek számára a hatóságnak minden – az engedékenység során hozzá került – bizonyítékot elérhetővé kellene tennie (vö. az Európai Unióban és az Egyesült Államokban is az a szabály, hogy ezeket az információkat nem adhatják át a felpereseknek, ezzel védve a kérelmező kartelltagokat). Érdekes, hogy az Európai Bizottság és az Egyesült Államokban érvényben levő kárpótlási szabályokkal szemben Magyarország vezetett be olyan szabályozást 2009-ben, ami a szerzők által javasolt optimális megoldáshoz a legközelebb áll (részleteket lásd a Magyarország című alfejezetben).

Egyéni bírságcsökkentés

Az eddigiekben csak vállalatokra vonatkozó engedékenységi programokról esett szó. Az Egyesült Államokban 1994-ben vezették be az „egyéni engedékenységi programot” (*Individual Leniency Policy*), amelynek keretében az összejárású vállalatoknál dolgozó egyének fordulhatnak a hatósághoz, és cserébe így mentesülnek a büntetőjogi felelősségre vonás alól.¹² Ebben az esetben csak a bejelentő kap bírságelengedést vagy bírságcsökkentést, a vállalatban dolgozó többi felelős nem. Egy ilyen program hatásait vizsgálja *Aubert és szerzőtársai* [2006]. Az „egyéni engedékenységi program” bevezetésének a fő célja, hogy megbízó–ügynök-problémát gerjessen a vállalaton belül, aminek várható következménye, hogy az egyéni bejelentés megelőzése érdekében a vállalatok engedékenységi kérelmet nyújtanak be, tehát arra lehet számítani, hogy a program bevezetése után nem érkezik sok egyéni kérelem a hatósághoz. Ennek oka, hogy a vállalaton belül több dolgozót kell kárpótolni azért, hogy „ne járjon el a szája”, így nőnek a kartellezés költségei. Ugyanakkor, hátrányai is vannak egy

¹¹ Erről részletesebben lásd később az Engedékenységi politika a gyakorlatban című fejezet Magyarország című alfejezetét.

¹² Erről részletesebben lásd később az Engedékenységi politika a gyakorlatban című fejezet Egyesült Államok című alfejezetét.

ilyen rendszernek. A cégek így kevésbé lesznek hatékonyak a munkaerő-forgalmukat illetően. Annak érdekében, hogy kevesebben tudjanak az összejárásról, az optimálisnál kevesebbszer cserélnek dolgozókat (természetesen ez csak az összejárású cégek hatékonyságát rontja).¹³

Eltérő információk, felbújtó kartelltagok

Az eddig tárgyalt cikkekben a szerzők mindig feltételezték, hogy amikor egy kartellnek a tagja információt szolgáltat, az elegendő a kartell létének bizonyításához. A valóságban azonban ez nincs így feltétlenül. Mivel egy engedékenységet folytató tag egyszerre érdekelt abban, hogy kevesebb bírságot fizessen, valamint abban, hogy minél kevesebb információt fedjen fel, az engedékenységi programok működéséhez elengedhetetlen, hogy a bejelentett információk hitelességét ellenőrizzék, és legyen információra vonatkozóan valamiféle minimális követelmény. Éppen ezért általában az engedékenységi programok esetében a bírságelengedés feltétele a hatósággal való folyamatos együttműködés.

Kobayashi [1992] egy vádalkumodellben vizsgálja azt az esetet, amikor a vádlotknak különböző mennyiségű információ van birtokában. Felteszi, hogy a „leginkább bűnös” tagnak van a legtöbb információja, és a szerző következtetései szerint optimális esetben éppen neki kell a legnagyobb engedményeket adni az információért cserébe. *Feess–Walzl* [2005] szintén bemutatja, hogy annál nagyobb engedményeket kell adni a bejelentőknek, minél több információval szolgálnak, így nem biztos, hogy optimális az első érkezőnek feltétlen amnesziát adni, csak abban az esetben, ha elég információt nyújt. Ezek a modellek ugyan statikus keretben vizsgálják a kérdést, de a következtetései dinamikus keretben is megállják a helyüket. Egy dinamikus modellben olyan szempontból lehet eltérés, hogy ha a felek tisztában vannak azzal, hogy aki több információt birtokol, nagyobb engedményeket kap, akkor eleve úgy osztják fel az összejárásból származó hasznot, hogy a vezető kartelltagok nagyobb hasznot élvezzenek (*Spagnolo* [2006]).

Harrington Jr. [2005] a minimális információ követelményét vizsgálta, amit érdemes honorálni engedékenységgel. Cikkében, az eddigiekhez hasonlóan feltette, hogy ha valaki információt nyújt, az már elég a nyomozás sikerességéhez, azonban az információnyújtás előtt a nyomozás sikerességének valószínűsége egy folytonos valószínűségi változó. Amennyiben ez az érték magas, akkor a további információknak viszonylag kicsi az értékük, ezért azokat nem érdemes jutalmazni. Tehát csak akkor érdemes engedékenységet adni egy bejelentőnek, ha az általa nyújtott információk jelentősen megnövelik a sikeres nyomozás esélyét. Emellett meg kell követelni a teljes információnyújtást, és amennyiben fény derül arra, hogy valaki információt titkolt el a hatóság elől, azt még az eredetnél is magasabb bírsággal kell büntetni.

¹³ Egy ehhez igen hasonló modellt vizsgál *Festerling* [2005].

Az engedékenységi programok egyik fontos kérdése, hogy a kartellek kezdeményezői vagy vezető (*ringleaders*) tagjai kaphatnak-e bírságengedményt. Nem minden kartell esetében lehet jól azonosítani, hogy vannak-e ilyen kitüntetett szerepet betöltő tagok, de gyakran előfordul, hogy azonosítani lehet őket, mert például egyértelműen elsőként léptek kapcsolatba egy másik résztvevővel a kartellezés ügyében, vagy ők szervezik a találkozót, vagy az információáramlásban van kulcsszerepük. *Davies–De* [2013] azt találta, hogy az Európai Bizottság 89 kartellügyében az esetek 19 százalékában azonosítottak vezető kartelltagot, amely általában nagyobb a többiekénél. Az Egyesült Államokban sem a kezdeményező, sem a másokat bevonó tagok nem részesülhetnek engedékenységekben. Kezdetben az Európai Unió is így vette át az engedékenységi programot, majd a 2002-es változtatások óta a vezető kartelltagok már kaphatnak bírságengedményeket, kivéve azokat a tagokat, akik másokat próbáltak bevonni a kartellekbe.¹⁴

Néhány elméleti tanulmány kifejezetten azt vizsgálta, hogy ösztönzési szempontból érdemes-e a vezető kartelltagokat is bevonni az engedékenységi programba (*Blatter és szerzőtársai* [2017], *Chen és szerzőtársai* [2015], *Herre és szerzőtársai* [2012], *Bos–Wandschneider* [2011], [2013]). A vezető kartelltagok gyakran a legfontosabb információk egyedüli birtokosai, amelyekről teljesen lemond a hatóság, ha kizárja őket az engedékenységből. Azért sem ésszerű kihagyni őket, mert feltételezhetően ők speciális, különösen fontos bizonyítékok birtokában vannak, és így valószínűleg ők nyernének a legtöbbet a kartell feljelentésével, hiszen nekik biztosan van elég információjuk az engedmény megszerzéséhez, miközben ők magasabb bírságokkal is számolhatnak, mert általában az ilyen kitüntetett szerep súlyosító tényezőnek számít a bírságok kiszabásakor.

Herre és szerzőtársai [2012] tanulmánya *Motta–Polo* [2003] klasszikus modelljét egészíti ki. A szereplők egymásnak is tudnak fizetni a kartellmegállapodás létrejöttékor. A szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogyha feltételezzük, hogy a vezető kartelltagok nagyon jelentős mennyiségű információkkal rendelkeznek, akkor valószínűleg eleve olyan kartellek jönnek létre, amelyek kellőképpen kompenzálják a vezető kartelltagokat ahhoz, hogy ne tegyenek bejelentést. *Chen és szerzőtársai* [2015] szerint, ha a vezető kartelltagokat kizárjuk az engedékenységi programból, akkor ezzel nekik az összejátszás eleve magasabb várható költséggel jár, és lehet, hogy az engedékenységi programból való kizárás így elrettentő hatású lesz. Ugyanakkor a felbújtók bevonására szóló érveket erősebbnek gondolják.

Összességében nem egyértelmű, hogy az egyes esetekben melyik szabály a jobb. A legtöbb modellben a vezető szerepben levő kartelltagok bevonása melletti érvek végső soron attól függenek, hogy ezek méretben és saját információikban mennyire térnek el a többi kartelltagtól (ez kartellenként eltérő lehet). Ugyanakkor általánosságban jobb stratégiának tűnik, ha a vezető kartelltagok is kaphatnak mentességet, mert

¹⁴ Erről bővebben lásd később az Engedékenységi politika a gyakorlatban című fejezet Európai Unió című alfejezetét.

az is stabilizálhatja a kartelleket, ha ki vannak zárva, és ezért a vezető kartelltag szándékosan nem szolgáltat ki bizonyító erejű információkat a kisebb kartelltagoknak.

Néhány cikk azzal foglalkozik, hogy milyen következményei vannak, hogyha a kartelltagoknak eltérő információi vannak a nyomozás előfordulási valószínűségéről (*Feess–Walzl* [2010], *Silbye* [2010], *Harrington* [2013], *Marvão* [2014] idézi *Spagnolo–Marvão* [2016]).

EMPIRIKUS ELEMZÉSI MÓDSZEREK

Az elméleti modellekből általánosságban az derül ki, hogy az engedékenységi programok hatékonyan csak bizonyos paraméterek mellett működnek. Nagy kérdés azonban, hogy a valóságban bevezetett programoknál teljesülnek-e azok a feltevések, amelyek mellett valóban az engedékenység pozitív hatásai dominálnak. Ugyanakkor nagyon nehéz empirikusan vizsgálni a témát, hiszen óhatatlanul egy szelektív problémával szembesülünk abból fakadóan, hogy nem figyeljük meg az összes kartellt, csak azokat, amelyeket a versenyhatóság felfedezett, vagy amelyek maguk jelentkeztek a hatóságnál engedékenységi kérelemmel. Az engedékenységi programok empirikus irodalma igen rövid múltra tekint vissza, és általában jelentkeznek az említett szelektív problémák a programok hatásának megbízható mérésénél. *Spagnolo–Marvão* [2016] remek átfogó összefoglalót nyújt az eddig megjelent elemzésekről (többnyire egyelőre műhelytanulmányokról). Egy másik probléma, hogy nehéz rendszerezett adatokat gyűjteni, ezért a legtöbb empirikus tanulmány szerzői saját maguk állítják össze adatbázisukat. Az empirikus elemzések nehézségeiből adódóan nagy szerepe van a laboratóriumi kísérleteknek (*Spagnolo–Marvão* [2016] az irodalom ezen ágáról is jó áttekintést nyújt).

Az engedékenységi programok bevezetése után először általában sikerként értékelték azt, hogy sok kérelem érkezik a hatóságokhoz. Ma is jellemző, hogy a versenyhatóságok éves jelentéseikben közlik a leleplezett kartellek számát, azt sugallva, hogy ez számít a siker mércéjének. Ugyanakkor, nem biztos, hogy ez jó ösztönző a hatóságoknak, mert így inkább az az érdekük, hogy könnyen leleplezhető kartelleket derítsenek fel (például) engedékenység útján, ám ezek tipikusan a kevésbé ártalmas, már amúgy is megszűnőben levő kartellek (*Spagnolo–Marvão* [2016]). *Spagnolo* [2006] felhívja a figyelmet arra, hogy a feljelentések megnövekedett száma egyáltalán nem biztos, hogy a program sikerességére utal. Az ilyen statisztikáknak a háttérben például az is állhat, hogy több kartell működik. Az elrettentő hatás eredményességét is nehéz mérni, ugyanis nem egyszerű azt megbecsülni, hogy hány és milyen súlyú kartell alakulását akadályozza meg a program. Az elméleti modellek predikciói szerint a program hatására éppen azt várjuk, hogy nem lesznek feljelentések, hanem a kartellek automatikusan megszűnnek (*Ellis–Wilson* [2002]). Ezek a modellek, viszont mind azt feltételezik, hogy a múltbeli összejátszás nem büntethető. Ez természetesen a valóságban ez csak bizonyos elévülési idő után igaz, sőt

a legtöbb esetben múltbeli jogsértésekről születnek ítéletek. Érdemes összegyűjteni, hogy az elméleti modellek sikeres engedékenységi programok mellett milyen előrejelzéseket tesznek a megfigyelhető iparági, versenyhatósági mutatókban, például az engedékenységi kérelmek számában, a kérelmező és elítélt kartellek élettartamában vagy a piacon megfigyelhető árakban.

Azzal, hogy az engedékenységi programok megváltoztatják az összejátszás ösztönzőit, a fennmaradó kartellek összetétele is megváltozik (például a kevésbé stabil kartellek megszűnnek). Tehát azt várjuk, hogy rövid távon a már működő kartellek igazodnak a megváltozott körülményekhez, és ebből következik egy egyszeri rövid távú hatás. Az engedékenység bevezetésének hosszú távú hatása abból fakad, hogy összességében megváltozik a kartellek összetétele: bizonyos kartellek, amelyek engedékenység nélkül megalakultak volna, a program mellett létre sem jönnek. Az empirikus elemző munka egyik kihívása a rövid és hosszú táv pontos meghatározása, ami a gyakorlatban egyáltalán nem egyértelmű (Zhou [2015]).

Miller [2009] egy nagyon egyszerű dinamikus modellt épített, amelyben a kartellalakulások és -megszűnések valószínűsége és a hatóság sikeres nyomozásának a valószínűsége határozza meg a kartellek lelepleződésének időbeni alakulását. Miller az engedékenység bevezetésének hatását a hatóság által felfedezett kartellek számára úgy modellezi, hogy megnézi mi várható, ha a leleplezés valószínűsége exogén módon megnő (az engedékenység nyomozás hatékonyságát növelő, költségét csökkentő hatása) és egyidejűleg a kartellalakulás valószínűsége lecsökken (az engedékenység elretentő hatása). Tehát ez a modell nélkülözi a korábbi tisztán játékelméleti modellek kifinomultabb feltevéseit, de kézzelfogható, adatokon tesztelhető predikciókkal szolgál: 1. rövid távon emelkedést várunk a felfedezett kartellek számában, 2. hosszú távon azt várjuk, hogy az engedékenység bevezetése előtti szint alá csökken a felfedezett kartellek száma. A szerző modellje nem részletezi, hogy a felfedezett kartellek mekkora része került elő önbevallás útján.

Harrington–Chang [2009] általánosságban modellezi a kartellek alakulását és megszűnését leíró folyamatot, Millerrel [2009] ellentétben úgy, hogy ezek a folyamatok a modellen belül, tehát nem exogén módon határozódnak meg. A cikk egy fejezetben kitér az engedékenységi programok hatására. A szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy rövid távon az engedékenység sikerességének jele, ha a felfedezett kartellek között a hosszabb élettartamúak aránya a korábbiakhoz képest nő, mert az engedékenységi programok hatására a kevésbé stabil (várhatóan rövidebb életű) kartellek azonnal megszűnnek, és a jövőben sem alakulnak meg. A szerzők későbbi cikkükben hasonló keretben kifejezetten az engedékenység hatásait vizsgálják, és ezt a várható hatást heterogén iparági hatásokkal magyarázzák (Harrington–Chang [2015]). Eszerint a stabilabb kartellek élettartama még nőhet is az engedékenység program hatására, mert így kevesebb erőforrás jut a hivatalból elrendelt nyomozásra. (Harrington–Wei [2017] általánosságban elemzi, hogy a megfigyelt kartellek élettartama alapján milyen pontossággal tudunk következtetni az egész kartellpopuláció élettartam-eloszlására, és milyen torzításokkal kell számolnunk.)

ENGEDÉKENYSÉGI POLITIKA A GYAKORLATBAN

Az engedékenységi politikával foglalkozó első elméleti cikk ugyan csak 1999-ben jelent meg (*Motta–Polo* [1999]), az engedékenységi politika gyakorlata hosszabb múltra tekint vissza. Elsőként 1978-ban az Egyesült Államokban vezettek be egy, a mainál jóval szűkebb körű engedékenységi programot a versenyjogban, amelyet 1993-ban bővítettek ki. Az Európai Bizottság később – nagyban építve az amerikai példára, – 1996-ban fogadott el közleményt az engedékenységi politika alkalmazásáról. Magyarországon a Gazdasági Versenyhivatal 2003-ban foglalta közleménybe az engedékenység gyakorlatára vonatkozó előírásokat. Ez a fejezet bemutatja az Egyesült Államok és az Európai Unió engedékenységi programjait, majd részletesebben foglalkozik a Magyarországon működő engedékenységi programmal.

Egyesült Államok

Az Egyesült Államokban 1978-ban vezetett be elsőként engedékenységi programot az Egyesült Államok igazságügyi minisztériumának (*Department of Justice, DoJ*) versenyhatósági részlege, amely szerint a kartellüket felfedő résztvevők mentesülnek a büntetőjogi felelősségre vonás alól. 1993-ban jelentős változások történtek az engedékenységre vonatkozó jogszabályokban.¹⁵ Jelentős részben a bűnüldözésben szerzett tapasztalatok alapján vezették be az első rendszerben, hogy szigorú egyedi elbírálás szerint lehetett elnyerni az amnesztiát vagy bírságcsökkentést. Ennek megfelelően a cégek a bejelentés megtételekor, illetve az előtt nem lehettek biztosak benne, hogy mi lesz ügyük kimenetele, így a bejelentésből származó haszon igen bizonytalan volt számukra. Továbbá a régi rendszer az aktuálisnál jóval kisebb mértékű engedményeket biztosított. Az elméleti modellekből kiderül, hogy a magasabb bírságoknak nagyobb az elrettentő erejük. Az 1993-as reform két fő változtatást hozott. Egyrészt az engedékenység megadása automatizmussá vált, másrészt a nyomozási eljárás elindítása után is lehetőség van mentességi kérelemre.

Az új rendszer alapvetően két részből áll.¹⁶ Az első rész azokra a kérelmekre vonatkozik, amelyek azelőtt érkeznek a hatósághoz, hogy annak bármiféle tudomása lenne a kartell létezéséről. A második rész azokat a feltételeket szabja meg, amelyek mellett úgy részesülhet egy kérelmező amnesztiában, hogy az érintett ügyben már elindult a nyomozás, de még nincs elegendő bizonyíték az ügy elindításához. E feltételek alapján automatikus mentességet kap az, aki még a nyomozás előtti fázisban elsőként tesz bejelentést az illegális tevékenységről, amennyiben felhagy a jogsértő

¹⁵ A jelenleg érvényben levő szabályokról itt lehet tájékozódni: <https://www.justice.gov/atr/page/file/926521/download>.

¹⁶ A vonatkozó szabályozás (*Corporate Leniency Policy*) leírása az Egyesült Államok igazságügyi minisztériumának honlapján, a következő linken érhető el: <https://www.justice.gov/atr/leniency-program>.

magatartással, a hatósággal folyamatosan együttműködik, a kárt szenvedőket kárpótolja, és ha nem kényszerített senkit az összejárásban való részvételre, illetve nem töltött be vezető szerepet a kartellben (Motta [2007] 206. o.). Az amnesztia mentesít mind a versenyjogi bírság, mind a büntetőjogi felelősségre vonás alól. Ez utóbbi elég erős ösztönző, mert az Egyesült Államokban a versenyellenes magatartásért akár tíz év börtönbüntetést is lehet kapni (Spagnolo [2006]). Minden esetben csak egy kedvezményezettje lehet az engedékenységi politikának.

1994-ben újabb kiegészítést tettek az engedékenységgel kapcsolatban. Ekkor vezették be az „egyéni engedékenységi programot”,¹⁷ amelynek keretében magánszemélyek, a vállalatuktól függetlenül nyújthatnak be engedékenységi kérelmet. Ebben az esetben a jogsértésben részt vevő többi tag nem részesül a kérelemből származó haszonból. Ezzel ki lehet aknázni a vállalatokon belüli ösztönzési, illetve megbízó-ügynök-típusú problémákat (Aubert és szerzőtársai [2006], idézi Spagnolo [2006]).

E változtatásokkal egy időben folyamatosan növekedtek a kiszabott bírságok is.¹⁸ A korábban bemutatott közgazdaságtani modellek alapján láthattuk, hogy ez növeli az engedékenységi programok hatékonyságát (Motta–Polo [2003], Spagnolo [2006], Ellis–Wilson [2002]). E tényezők együttes hatására a reformot követő években nagyban nőtt a bejelentések száma. Spratling, helyettes főállamügyész, 1999-es nyilatkozata alapján a rendszer bevezetése után havonta két kérelem érkezett a hatósághoz, míg azelőtt csak évente egy (Spratling [1999] idézi: Motta [2007] 206. o.). Scott Hammond (az Egyesült Államok igazságügyi minisztériuma versenyhatósági részlegének büntetőjogi kérdéseivel foglalkozó csoportjának korábbi igazgatója (former Director of Criminal Enforcement of the DoJ Antitrust Division) beszámolója szerint az engedékenységi kérelmek több mint a fele a nyomozás megkezdése előtt érkezik, és a legtöbb összejárásos eset felfedéséhez az engedékenységi program révén jutottak (Spagnolo [2006]).

Az engedékenységi program hatékony működését gátolja az Egyesült Államokban a „büntető kártérítés” (treble damage) intézménye, amely az okozott kár háromszoros megtérítését teszi lehetővé, ugyanis jelentős ellenőztető hatása van a kartell felfedését illetően, hiszen a kártérítések fizetése alól az engedékenységi kérelem nem mentesít. A 2004-ben bevezetett *Criminal Penalty Enforcement and Reform Act* éppen ezt a hatást mérsékli. Ez a törvény maximálisan az okozott kár nagyságára korlátozza az engedékenységi programban résztvevőktől követelhető kártérítés nagyságát.

A fentiekén túl – mint már említettük – az Egyesült Államokban létezik az úgynevezett *Amnesty Plus* szabályozás, amelynek keretében, ha egy leleplezett kartellvállalat az adott ügyben nem részesülhetett bírságengedményből, de felfed egy újabb összejárásos esetet, amelyben részt vett, akkor az eredeti ügyben és az újonnan

¹⁷ *Individual Leniency Policy*, <https://www.justice.gov/atr/individual-leniency-policy>.

¹⁸ Az Egyesült Államokban 2004-ig a kiszabott bírság nem haladhatta meg a 10 millió dollárt, 2004 óta azonban ez a maximális érték 100 millió dollár (Chen–Rey [2007]).

felfedett kartell ügyében is bírságengedményben részesülhet. Ez csökkentheti a feljelentés ellen ható ösztönző erőt, ami abból fakad, hogy ha egy vállalat több piacon is jelen van, és az egyik piacon lebukik a kartellezés miatt, akkor a többi piacon is romlik a hírneve, így fogyasztókat veszíthet el (*Motchenkova–van der Laan* [2005], az *Amnesty Plus* elemzéséről ír még *Lefouili–Roux* [2012] és *Marx és szerzőtársai* [2015]).

Európai Unió

Az Európai Unióban 1996-ban vezették be az engedékenységi programot.¹⁹ Kezdetben egy vállalat 75–100 százalékos bírságcsökkentésben részesülhetett, ha még az előtt felfedte a kartellt, hogy a hatóság tudomást szerzett volna a róla, és 50–75 százalékos csökkentést lehetett szerezni, ha a vállalat azelőtt jelentkezett, hogy a hatóság elegendő információt gyűjtött volna a nyomozás elindításához. Mindkét esetben csak akkor járt az engedmény, ha az adott vállalat elsőként fordult a hatósághoz, azonnal abbahagyta a kartellezést, nem ő kezdeményezte a kartell megalapítását, és mindvégig együttműködött a hatósággal. Az eredeti szövegben az is ki van kötve, hogy a kérelmező nem tölthet be „meghatározó szerepet” a kartellben, ami egy kevésbé megfogható kitétel. Továbbá, 10–50 százalékos bírságcsökkentésben részesülhettek azok a kartellvállalatok, amelyek valamely amnesztiához szükséges feltételt nem teljesítették, de az eljárás alatt folyamatos együttműködést tanúsítottak.

Hasonlóan az első amerikai engedékenységi programhoz, a kezdetekben a program nem volt népszerű, 1996 és 2002 között összesen 16 engedékenységi kérelmet nyújtottak be, ebből három eset végződött ténylegesen a bírság elengedésével. *Motta* [2007] szerint a sikertelenség elsősorban két okra vezethető vissza. Az egyik, hogy a döntéseket egyedi elbírálás alapján hozták, így az ítélet bizonytalan volt a benyújtók számára. A másik, hogy csak a nyomozás elindulása előtt benyújtott kérelmekkel lehetett teljes mentességet kapni (207. o.). Az 1996-os EU engedékenységi programról több empirikus elemzés is született, amelyek általában statisztikailag nem tudták igazolni a program sikerére vonatkozó várakozásokat (*Brenner* [2009], *De* [2010]).

2002-ben azonban olyan változtatásokat vezettek be, amelyek után jelentősen nőtt a bejelentők száma (*EB* [2002]). A hatóság döntéshozatala az új rendszerben kevésbé diszkrecionális, a nyomozás elindítása előtt érkező kérelmezők akkor is automatikusan megkapják a feltételes mentességet, ha az Európai Bizottságnak egyáltalán nem volt tudomása még a kartellről, és akkor is, ha már tudott róla, de nem volt elegendő bizonyíték a nyomozás megindításához. Ez azt jelenti, hogy a megadott feltételek teljesítése feljogosít a tényleges mentességre, szemben a korábbi rendszerrel, ahol minden feltétel teljesülése esetén is a hatóság döntésétől függött, hogy 75 és 100 százalék között pontosan mennyi legyen a bírságengedmény

¹⁹ Az erre vonatkozó jogszabályok megtalálhatók a következő honlapon: http://ec.europa.eu/competition/cartels/legislation/leniency_legislation.html.

mértéke. A döntéshez szükséges információ mértéke is csökkent. Az új közlemény értelmében elegendő annyi információt szolgáltatni ilyen esetben, amelynek birtokában a hatóság már képes elindítani az eljárást az érintett kartell ellen. Annak a kérelmezőnek, aki a nyomozás elindulása után elsőként érkezik, továbbra is szigorú információkövetelményeket kell teljesítenie. Azok, akik nem elsőként jelentkeznek a hatóságnál, de jelentős hozzáadott értéket képviselő bizonyítékkal szolgálnak, jelentkezési sorrendben 30–50 százalék, 20–30 százalék és 20 százaléknál kisebb mértékű bírságcsökkenést kaphatnak.

Az új közlemény pontosította, hogy a kartellben betöltött szerep alapján azok kartelltagok vannak kizárva a teljes mentességből, amelyek másokat próbáltak meggyőzni a kartellezésről, és ezáltal megszüntette, hogy egy kérelmező vállalatot esetleg „meghatározó tagnak” minősítsenek, és ezért nem részesülhet engedményben (Spagnolo [2006]). Zhou [2015] eredményei megerősítik, hogy a 2002-es reform jó irányba mozdította az engedékenységi programot.

A ma is érvényben lévő szabályozás 2006-tól érvényes (EB [2006]). A korábbi verziókhöz képest a fő különbség az, hogy pontosabban van kifejtve, milyen bizonyítékok elegendők a bírságcsökkenés vagy -mentesség eléréséhez, és pontosan mit kell érteni a hatósággal való együttműködésen. A fent ismertetett részletekben nem történt komoly változás.

Az engedékenység első tíz évében a kiszabott bírságok növekedtek, ami már önmagában hatékonyabbá tette az engedékenységi programot. Ezt a hatást az elméleti modellek is jelezték (Motta–Polo [2003], Spagnolo [2006], Chen–Rey [2007], Ellis–Wilson [2002], Harrington–Chang [2015]). A Bizottság 1998-ban, majd frissítve 2006-ban kiadott egy útmutatót arról,²⁰ hogy pontosan hogyan határozzák meg a bírságokat, ezzel segítve, hogy a potenciális jelentkezők jobban megbecsülhessék, hogy mekkora engedményekre számíthatnak. 1998 előtt a bírságok az érintett iparág bevételeinek 2–4 százaléka körül mozogtak, a 2006-os útmutató óta pedig 15–25 százalék körül (Wils [2016]).

2008 óta lehetőség van a tagoknak vitarendezési eljárásban részt venni további 10 százalékos bírságmentességért cserébe. Ilyenkor a kartelltagok elismerik a felelősségüket, és így nem kell a hagyományos nyomozási procedúrán végigmenni, ezzel tehát a hatóság és az elítélt kartelltagok időt tudnak megtakarítani (Laina–Laurinen [2013]).

A Bizottság 2014-ben fogalmazott meg egy irányelvet, amelyben a kártérítési keresetek egyes szabályairól van szó. Ebben a Bizottság egyrészt kimondja, hogy minden „versenyjogi jogsértés következtében kárt szenvedett természetes vagy jogi személynek lehetősége legyen e kár teljes körű megtérítését követelni és teljes körű kártérítést kapni” (EU [2014] 3. cikk 1. bekezdés). Ebben az irányelvben az engedékenységgel kapcsolatban is szerepel néhány kitétel. Egyrészt, némileg (de nem teljesen) csökkentve van, hogy egy bírságelengedésben részesülő kartellezőnek mekkora bírságot kell fizetnie. Másrészt, az irányelv kiköti, hogy az engedékenység útján elin-

²⁰ Bírságolási útmutató: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

duló nyomozásból nem lehet a kártérítési keresetek felperesei részére bizonyítékot átadni.²¹ E mögött az feltételezés húzódik meg, hogy ha az átadott bizonyító erejű információkat megkapnák a kártérítési perek felperesei, ez növelheti az önfelfedésből fakadó költségeket, hiszen így potenciálisan magasabb kártérítést kellene fizetnie a kartellezőknek, ami végső soron rontaná az engedékenységi kérelem vonzerejét. *Buccirossi és szerzőtársai* [2015] az *EU* [2014] irányelvben foglalt szabályokat nem tartja optimálisnak, sőt inkább károsnak – mind az elrettentés csökkentése, mind a károsultak jogainak sérülése miatt (a szerzők által javasolt optimális szabályokról lásd a *Költségek és hasznok a bírságcsökkentésen túl* című alfejezetet).

A nemzetközi kartellügyekben sok esetben problémát okozhattak a tagállamok által eltérően szabályozott engedékenységi programok. Az egyik tagállamban benyújtott kérelem például nem mentesíti a kérelmezőt a bírságok alól egy másik tagállamban. Az európai uniós versenyhatóságok összehangolt működésének elősegítésére az Európai Versenyhálózat (*European Competition Network, ECN*) 2006-ban kidolgozott egy engedékenységi modell programot, amit 2012-ben frissített.²² A tagállamok versenyhatóságai vállalták, hogy a saját engedékenységi programjukat felülvizsgálják, és esetleg átalakítják az uniós ajánlások figyelembevételével.²³

Az EU engedékenységi programja az elmúlt húsz évben fontos versenyhatósági eszközzé vált. Jelentős ugrást látunk az összes felfedett kartell számában: 1986–2000 során összesen 27 kartellbírságolás volt, míg a következő 15 év során 87 (*Wils* [2016]). Az is látványos, hogy az összes kartellügyből egyre nagyobb az engedékenységet alkalmazó ügyek aránya. Az utóbbi időben kutatók és versenypolitikai szakemberek is attól tartanak, hogy az Európai Unióban annyira az engedékenység felé tolódott a hangsúly, hogy ez már hiteltelenítheti a Bizottság hivatalból elrendelt (*ex officio*) nyomozásának sikerességét (*Harrington–Chang* [2015], *Wils* [2016], *Kopácsi* [2017]).

Magyarország

Magyarországon 2003 óta létezik engedékenységi politika a kartellekkel szemben.²⁴ Eredetileg az erre vonatkozó szabályokat a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 3/2003. számú közleménye fogalmazta meg. E szerint teljes engedékeny-

²¹ 2014/104/EU irányelv 6. cikkének 6. bekezdése és 7. cikkének 1. bekezdés és a 773/2004 számú rendelet (2004. április 7.) a Bizottság által az EK-Szerződés 81. és 82. cikke alapján folytatott eljárásokról 16.a cikkének 2. bekezdése, kiegészítve a 2015/1348 rendelettel (2015. augusztus 3.)

²² E program részletei itt érhetőek el: ECN Model Leniency Programme. http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf.

²³ Forrás: személyes interjú Szántó Tiborral, a Versenytanács tagjával, 2011. március 21.

²⁴ Ennek a résznek a megírásához a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600057.TV) engedékenységre vonatkozó részeit, továbbá a Gazdasági Versenyhivatal honlapján található tájékoztatókat és közleményeket (http://www.gvh.hu/szakmai_felhasznaloknak/engedekenysegi_politika) használtuk fel.

séget nyerhetett egy vállalat egyrészt, ha a vizsgálat megindítása előtt olyan információt nyújtott, amelynek segítségével egy kartellügyben elindítható a nyomozás; másrészt abban az esetben, ha már elindult a hatósági vizsgálat, és a vállalat kellő mennyiségű és tartalmú olyan információt nyújtott a jogsértés bizonyításához, amely korábban nem állt a versenyhatóság rendelkezésére.

Mindkét esetben csak az elsőként érkező bejelentőnek engedték el a bírságot teljes egészében. Ha a vállalat nem teljesítette a teljes bírság elengedésének valamely feltételét, viszont jelentős információval, bizonyítékkal segítette elő a nyomozást, akkor a hatóság automatikusan átminősítette a kérelmet bírságcsökkenési kérelemmé. Ilyenkor az első jelentkező 30–50 százalékos, a második 20–30 százalékos, a később érkező 20 százaléknál kevesebb engedményt kaphatott a bírságból – természetesen annak függvényében, hogy mennyire volt hasznos a szolgáltatott információ.

Az eredeti változatot a 1/2006. számú és a 2/2009. számú GVH-közlemények módosították, s a szabályozás kiegészült a következő feltételekkel. Az érintettek a GVH által megszabott időpontig szüntessék meg a jogsértő magatartásukat, kivéve, ha a hatóság úgy ítéli meg, hogy a sikeres nyomozáshoz szükséges, hogy a kérelmező egy ideig még részt vegyen az összejátszásban. Ezen kívül a vállalatnak folyamatosan és jóhiszeműen együtt kell működnie a GVH-val. Az összes rendelkezésre álló bizonyítékot a hatóság rendelkezésére kell bocsátania, és azonnal reagálnia kell az információkérésekre. Továbbá nem részesülhet a bírság elengedésében vagy mérséklésében az a vállalat, amelyről bebizonyosodik, hogy más szereplőket versenyellenes viselkedésre kényszerített („felbújtó”).

2009 júniusától az engedékenységi politika törvényi szabályozás alá került. Az erre vonatkozó részleteket a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 78/A. és 78/B. paragrafusa tartalmazza. A törvénybe iktatás nagyon fontos lépés volt a jogbiztonság és az átláthatóság növelése miatt. Ettől kezdve a felbújtók nincsenek kizárva a bírságcsökkenés lehetőségéből. A törvénybe ekkor az is bekerült, hogy a hatósággal való együttműködés kizáró okot jelent esetleges büntetőeljárásoknál, valamint az, hogy az engedékenységekben részesülő vállalatok kártérítés esetén nem tartoznak egyetemleges felelősséggel, tehát addig nem kell megtéríteniük az összejátszással okozott kárt, amíg van olyan másik résztvevő, amely meg tudja téríteni ezeket a károkat.

Buccirosi és szerzőtársai [2015] műhelytanulmánya a magyar szabályozást veti össze az Európai Unió és az Egyesült Államok kártérítésre és engedékenységre vonatkozó szabályaival. Elméleti modelljük alapján a szerzők közel optimálisnak értékelik a kártérítésre vonatkozó magyar szabályokat. A kártérítési felelősségre vonatkozó szabályokat azonban 2016 folyamán az Európai Bizottság irányelvéhez (*EU* [2014]) igazítva módosították: ²⁵ az engedékenység útján az összejátszást felfedő tag „kizárólag a saját közvetlen és közvetett vevőinek vagy beszállítóinak okozott kár megté-

²⁵ Részleteket lásd az Engedékenységi politika a gyakorlatban című fejezet Európai Unió című alfejezetében.

rítéséért felel egyetemlegesen” (Tptv. 88/I. paragrafus; információk feltárása: 88/N. paragrafus). Az új szabályozás tehát ad ugyan valamennyi engedményt a kártérítés összegéből az engedékenységekben részesülők számára, de szó sincs arról, hogy semmit se kelljen fizetni.

Ezek mellett – az EU-harmonizáció jegyében az Európai Unió Engedékenységi Modell Programjának figyelembevételével – 2009-ben több minden változott az engedékenységi programban. Ezek javították az engedékenységet folyamodó vállalkozások helyzetét, aminek hatására a jogsértők számára vonzóbb lehet a hatóságnál való feljelentés lehetősége, következésképpen hatékonyabbá válhat a rendszert. Az új törvény részletesebben kifejti, hogy pontosan milyen információk, bizonyítékok szolgáltatása mellett lehet a bírság elengedésére számítani. Ezzel a rendszer kiszámíthatóbbá vált.

Lehetővé vált a nem végleges kérelem (marker kérelem) és az előzetes kérelem benyújtása is. A marker kérelmet már akkor be lehet adni, amikor a vállalatnak még nem áll rendelkezésére elegendő bizonyíték az engedékenységi kérelemhez, azonban szándékában áll annak benyújtása. Ezzel a beérkező kérelmek sorrendjének felállításánál a marker kérelmet benyújtó elsőbbséget élvez. Akkor van lehetőség előzetes kérelemre, ha az ügyben való eljárásra az Európai Bizottság a „különösen alkalmas” szerv, tehát ha az ügyben több tagállam is érintett. Ilyenkor a bejelentőnek célszerű a tagállami hatósághoz is benyújtania előzetes kérelmét, hogy biztosítsa elsőbbségét abban az esetben, ha valamilyen oknál fogva mégsem a Bizottság folytatja az eljárást. Összességében tehát több olyan változás is történt, amitől az engedékenységi program elrettentő hatásának erősödése várható.

Az engedékenységi kérelem benyújtásakor a végleges benyújtás előtt, a kérelmezőnek lehetősége van anonim módon is beadni a kérelmet. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy így a kérelmező a jogsértés konkrét résztvevőinek és adatainak feltárása nélkül a bizonyítékok leírásával tájékozódhat arról, hogy a hatóság hogyan ítéli meg a benyújtott kérelmet. Ez a lehetőség nagyban segíti a kérelmező kartelltagokat abban, hogy felmérjék a feljelentéssel járó hasznokat és károkat. Az engedékenységgel elérhető bírságcsoökkentésben való bizonyosság növeli a program hatékonyságát. 2015 novemberében figyelemfelkeltő kampánnyal kiegészülve, a GVH elindította az felhasználóknak szánt engedékenységgel kapcsolatos „Kartell Chat” elnevezésű oldalát, ahol anonim módon lehet érdeklődni a potenciális engedmények felől.²⁶

A Tptv.78. paragrafusának 1. bekezdése alapján a maximálisan kiszabható bírság az érintett vállalkozás a jogsértés megállapítását megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet. A Tptv. 78. paragrafusának 3. bekezdésében a bírságcsoökkentés mértékének megállapításakor figyelembe vett szempontokat olvashatjuk. Ezek között többnyire a jogsértés súlyára vonatkozó szempontokat találunk, de szerepel a jogsértés időtartama és a „törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítása” is mint súlyosító tényező. Ennek gyakorlati alkalmazására jó példa a GVH egyik 2006-

²⁶ A GVH oldalán megjelent hír http://gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2015-os_sajtokozlomenyek/engedekenysegi_politika_a_kartellek_felderitesere.html.

ban az engedékenységi politika segítségével lezárt ügye (Vj-130/2006. számú ügy).²⁷ A GVH 2006-ban egy négy éve működő útépítési kartellre szabott ki bírságot. Az ügyben érintett Strabag Zrt.-t, illetve a Colas-csoporthoz tartozó Egút Zrt.-t 2006-ig már négy alkalommal is elítélték hatósági bizonyítékok alapján, így kiemelkedően magas (1,7 és 1,2 milliárd forint) bírságokat kellett fizetniük, aminek a hatóság reményei szerint kellően elrettentő ereje lett volna a további jogsértésekkel szemben. Azonban a 2007-ben indított vasútépítéskartell-ügyben (Vj-174/2007),²⁸ szintén egy a Strabag csoporthoz tartozó kartelltag vett részt (Szentesi Kft.), ami súlyosító tényező volt a bírság megállapításánál (a rájuk kiszabott bírság 3,4 milliárd volt).

Magyarországon a versenykorlátozó megállapodásoknak két megkülönböztetett esetében lehet a felek büntetőjogi felelősségét megállapítani: a közbeszerzéses és koncessziós pályázatok esetében. Ezekért a jogsértésekért öt évig terjedő szabadságvesztés adható.²⁹ Ha egy bűnbánó szereplő a Versenyhatóságnál amnesztiában részesül, akkor a büntetőjogi felelőssége alól is mentesül. Fontos azonban megjegyezni, hogy a versenyjogi tényállás meghatározásakor vállalatok felelősségre vonása történik, míg a Btk. az ezekért felelős, döntéshozó magánszemélyeket bünteti. Ahogy korábban említettük, az Egyesült Államokban a versenykorlátozó megállapodások összes formája büntetőjogi jogsértés.

A kartellekkel szemben folytatott küzdelem újabb együttműködést segítő eszköze a 2010. április 1-jétől hatályba lépő *informátori díj*. A hatóságnak információt, bizonyítékot szolgáltató személy maximum a bírság egy százalékának megfelelő, de legfeljebb 50 millió forint díjazásban részesülhet. Informátori díjat nem kaphat azon vállalkozás tagja, amely engedékenységi kérelmet nyújtott be, de a kartellezésben való részvétel nem kizáró ok a díjazásnál. Fontos továbbá, hogy a díjban nemcsak kartellben részt vevő személyek részesülhetnek, hanem bárki, aki eleget tesz az információszolgáltatásra irányuló követelményeknek, például az érintett vállalatok korábbi vezetői vagy magában a kartellezésben nem részt vevő, de bizonyítékok birtokában levő alkalmazottak. Az információszolgáltatásra azonban elég szigorúak a megkövetések, a nyomozás sikerességéhez nélkülözhetetlen bizonyítékkal kell szolgálni, és a díj csak a kartellek kiténtetett legsúlyosabb eseteiben jár, a kőkemény kartellek (*hardcore*) esetében.³⁰

A Tptv. 36. paragrafusának 6. bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal közleményt adhat ki jogalkalmazói gyakorlatáról, amelyekből kiderül, hogy a hivatal pontosan hogyan értelmezi a törvényi kereteket, az elmúlt időszak tapasztalatai

²⁷ Lásd az ügyben született hatósági döntést: http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=11&st=1&m5_doc=6011 és az ügyről szóló tájékoztatót: http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=11&st=1&m5_doc=5658.

²⁸ Lásd az ügyben született hatósági döntést http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=11&st=1&m5_doc=6544.

²⁹ Az erre vonatkozó törvény: 2012. évi C. törvény, a Btk. 420 paragrafusa, lásd az erről szóló tájékoztatót: http://www.gvh.hu/data/cms1029235/Eng_tajekoztato_Btk_140805.pdf.

³⁰ Lásd a GVH honlapján az informátori díjról szóló tájékoztatót http://www.gvh.hu/fogyasztoknak/informatori_dij.

alapján mire lehet számítani. Az engedékenységi programok esetében különösen fontos, hogy a vállalatok számára egyértelműek legyenek a kérelem kedvező elbírálásának feltételei. A 2/2016. számú, legfrissebb közleményben – amelyet az 5/2017. és a 14/2017. közlemények módosításaival közöl a GVH – nincsenek alapvető változtatások a korábbi változathoz képest, de a közlemény néhány fontos részletre felhívja az érdeklődők figyelmét. Kiemeli, hogy engedékenyséért csak abban az esetben lehet folyamodni, ha versenytársak közötti, árrögzítésre irányuló összejátszásról van szó, tehát az összejátszásnak mindig kell tartalmaznia horizontális kapcsolatot. Ezzel együtt előfordulhat olyan eset is, amikor a horizontális mellett vertikális kapcsolatok is vannak a kartellben, például, ha egy termelési vagy értékesítési lánc különböző szintjein levő szereplők is részt vesznek. Kitérnek a csillagpontos (*hub and spoke*) típusú kartellek esetére is. Ilyenkor egymással versenyző szereplők (*spoke*-ok) egy vertikálisan felettük elhelyezkedő *hub* közvetítésével kapnak olyan információt, ami az összejátszás alapjául szolgál. Ilyenkor mindkét típusú szereplő nyújthat be kérelmet. A közlemény azt is tisztázza, hogy egymástól független vállalatok nem nyújthatnak be együtt kérelmet a bírság mellőzésére vagy csökkentésére.

Magyarországon az engedékenységi politika bevezetése óta 2015 júliusáig összesen 35 kérelem érkezett.³¹ Pusztán a bejelentések számának alapján nehéz megítélni, hogy a program sikeresnek mondható-e, vagy sem. Sok egyéb tényezőt is figyelembe kell venni (például az adott piac méretét, a más módszerekkel lebuktatott kartellek számát). Annyi bizonyos, hogy a többi országban, ahol ilyen programot vezettek be, csak néhány év elteltével váltak gyakorivá a feljelentések, ekkor azonban – az Egyesült Államokban és az Európai Unióban is – elterjedtek a hatóság általi felfedezés előtti bejelentések, ami Magyarországon még nemigen tapasztalható.

A magyarországi program értékelése kapcsán megoszlanak a vélemények. Anekdotikusan egy kulcsfontosságú motívum abban, hogy eddig kevés ilyen ügy volt az, hogy a vállalatvezetők nem érzik át a kartellezés kockázatosságát, és a tulajdonosokkal szemben mutatott felelősségérzet sem tartja őket vissza az effajta szabálysértéstől. Ehhez hozzájárulhat az is, hogy a köztudatban sokak szerint a kartellezés nem megbélyegezett. Talán az is szerepet játszat az engedékenység viszonylag ritka használatában, hogy Magyarország kicsi piac, kevés szereplővel, és ha egy engedékenységi ügyben megromlik a felek közötti viszony, annak sok tovagyűrűző negatív hatása lehet a felek közötti egyéb megállapodásokra. Továbbá elképzelhető, hogy a résztvevőket egyfajta „betyárbeccsület” is összeköti.

Némiképpen alátámasztják ezeket a magyarázatokat a GVH megbízásából a TNS Hoffmann készített kampányfelmérést,³² amelyben a GVH 2015–2016 során futó

³¹ Forrás: http://arsboni.blog.hu/2015/07/27/a_kartellek_feltarasa_az_engedekenysegi_politika_tukreben.

³² 1. hullám: http://www.gvh.hu/data/cms1034794/Engedekenység_tanulmány_1_160909.pdf?query=kamp; 2. hullám: http://www.gvh.hu/data/cms1034795/Engedekenység_%20tanulmány_2_160909.pdf?query=kamp%C3%A1nyhat%C3%A9konys%C3%A1g.

kartellezésről és az engedékenységről szóló kampányának hatását mérik a kampány előtti és utáni (első és második hullám) felvett vállalatvezetőknek szóló kérdéssor értékelésével. Az engedékenységi politika ismertsége a két felmérés között nem javult, inkább romlott: a megkérdezett vállalkozásvezetők 27 százaléka hallott már az engedékenységi programról a kampány előtt, a későbbi felmérés szerint azonban csak 22 százalék. A cégvezetőktől azt is megkérdezték, hogy mit gondolnak, hányan jelentenék, ha kartellgyanus helyzetet észlelnének: mindkét hullámban a megkérdezettek 43 százaléka gondolta úgy, hogy senki sem jelentene ilyen esetben. A válaszadók legnagyobb gátló tényezőként azt jelölték meg, hogy túl bizonytalan egy engedékenységi eljárás kimenete.

Összességében, a magyarországi engedékenységi program rendelkezik azokkal a sajátosságokkal, amelyek jelen tudásunk szerint nagy valószínűséggel biztosítják a program hatékony működését, nagyrészt az európai jogharmonizációnak köszönhetően.³³

ÖSSZEFOGLALÁS

A versenyhatóságok elsődleges célja a piaci verseny fenntartása, ezen belül kiemelt szerepe van a kartellek felszámolásának, aminek egyik nagyon fontos eszköze az engedékenységi politika. Az Egyesült Államokban 1978-ben kezdődött meg ennek egyszerű alkalmazása, de itt is és Európában is csak az elmúlt két évtizedben tapasztalható jelentős növekedés az engedékenység által elítélt kartellek számában.

Ebben a kérdéskörben az elméleti irodalom alig húszéves múltra tekint vissza, az első e tárgyú cikket 1999-ben írták (*Motta–Polo* [1999]). Tehát a jogszabályokban történt módosítások után tapasztalt változásokat az elméleti eredmények némi késéssel igazolták. Szintén néhány éves csúszással jelentek meg az első empirikus munkák. Az összefoglalóban bemutatott cikkekből kiderül, hogy az engedékenységi programok bizonyos feltételek mellett növelik a leleplezések hatékonyságát, viszont nem kívánatos hatásaik is vannak.

A tapasztalat és az engedékenységi politika közgazdaságtani elmélete is alátámasztja, hogy egy ilyen program hatékonyságát nagyban növeli, ha a lehető legmagasabbak a bírságok, ha a bírságengedményben csak az első feljelentő részesülhet – viszont a mentesség ez esetben automatikusan jár –, illetve ha lehetőség van a kartell felfedezése utáni nyomozati időszakban is kérelmet benyújtani. Az Egyesült Államokban és az Európai Unióban feltételezhetően a felsorolt kérdésekben történt változtatások hatására ugrott meg igazán az engedékenységi kérelmek száma. Kedvező hatása van továbbá az egyéni engedékenységi vagy díjazási rendszereknek is, mivel a kartellezés költségeit növelve, az összejátszás megszüntetésére ösztönöznek, „egyéni engedékenységi program” működik 1994 óta az Egyesült Államokban.

³³ Lásd Európai Versenyhálózat (*European Competition Network, ECN*) <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

A programok hátrányai közé sorolható ugyanakkor, hogy ellenősztönző, kartellezésre buzdító hatásuk is lehet, azáltal, hogy csökkentik a kartellezés várható költségeit, a kartellezők megtorló stratégiájába beépülve pedig akár stabilizálhatnak is egyes kartelleket. Újabban akadémiai és versenypolitikai szakmai körökben is felhívják a figyelmet arra, hogy veszélyes lehet, ha a kartellek leleplezéséhez túl nagy mértékben alapoznak az engedékenységi kérelmekre, mert így hiteltelenné válhat a hatóság, hogy nem képes leleplezni saját maga a kartelleket, ami ronthat a kartellek elleni fellépésen (*Harrington–Chang* [2015], *Wils* [2016]).

Magyarországon 2003 – törvénybe iktatva 2009 – óta működik engedékenységi program, 2010-ben pedig bevezették az informátori díjazást. E rendszerről is elmondható, hogy rendelkezik az általunk vázolt hatékonyan működő engedékenységi program legfontosabb vonásaival, ami nagyrészt annak is köszönhető, hogy vállaltuk az Európai Versenyhálózat modell engedékenységi programjának átvételét.

IRODALOM

- AUBERT, C.–REY, P.–KOVACIC, W. E. [2006]: The impact of leniency and whistleblowing programs on cartels. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 24. No. 6. 1241–1266. o.
- BLATTER, M.–EMONS, W.–STICHER, S. [2007]: Optimal Leniency Programs When Firms Have Cumulative and Asymmetric Evidence. *Review of Industrial Organization*, 1–25. o. <https://doi.org/10.1007/s11151-017-9586-8>.
- BOS, I.–WANDSCHNEIDER, F. [2011]: Cartel Ringleaders and the Corporate Leniency Program. *SSRN Electronic Journal*. ESRC Centre for Competition Policy Working Paper, No. 11–13. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1910000>.
- BOS, I.–WANDSCHNEIDER, F. [2013]: A note on cartel ringleaders and the corporate leniency programme. *Applied Economics Letters*, Vol. 20. No. 11. 1100–1103. o. <https://doi.org/10.1080/13504851.2013.788777>.
- BRENNER, S. [2009]: An empirical study of the European corporate leniency program. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 27. No. 6. 639–645. o. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijindorg.2009.02.007>.
- BUCCIROSSI, P.–MARVÃO, C.–SPAGNOLO, G. [2015]: Leniency and Damages. *Stockholm Institute of Transition Economics*. Working Paper, No. 32. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2566774>.
- BUCCIROSSI, P.–SPAGNOLO, G. [2006]: Leniency policies and illegal transactions. *Journal of Public Economics*, Vol. 90. No. 6–7 1281–1297. o. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.008>.
- CHEN, Z.–GHOSH, S.–ROSS, T. W. [2015]: Denying leniency to cartel instigators: Costs and benefits. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 41. 19–29. o. <http://dx.doi.org/10.1016/J.IJINDORG.2015.04.003>.
- CHEN, Z.–REY, P. [2007]: On the design of leniency programs. *IDEI Working Papers*, No. 452. *Institut d'Economie Industrielle (IDEI)*, Toulouse.

- CHEN, Z.–REY, P. [2013]: On the Design of Leniency Programs. *The Journal of Law and Economics*, Vol. 56. No. 4. 917–957. o. <https://doi.org/doi/10.1086/674011>.
- CHOI, J. P.–GERLACH, H. [2012]: Global cartels, leniency programs and international antitrust cooperation. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 30. No. 6. 528–540. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2012.05.005>.
- DAVIES, S.–DE, O. [2013]: Ringleaders in Larger Number Asymmetric Cartels. *The Economic Journal*, Vol. 123. No. 572. F524–F544. o. <https://doi.org/10.1111/econj.12062>.
- DE, O. [2010]: Analysis of Cartel Duration. Evidence from EC Prosecuted Cartels. *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 17. No. 1. 33–65. o. <https://doi.org/10.1080/13571510903516946>.
- EB [2002]: A Bizottság közleménye a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről. *Hivatalos Lap*, 2002/C 45/03. február 19. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52002XC0219\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52002XC0219(02)).
- EB [2006]: Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről. *Hivatalos Lap*, 2006/C 298/11. december 8. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC1208\(04\)&from=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC1208(04)&from=HU).
- ELLIS, C.–WILSON, W. [2002]: Cartels, price-fixing, and corporate leniency policy. What doesn't kill us makes us stronger. *Kézirat*, University of Oregon, https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIOC2008&paper_id=339.
- EU [2014]: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról. C 298/17. november 26. HL, L 349/1. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.349.01.0001.01.HUN.
- FEES, E.–WALZL, M. [2005]: Quid-pro-quo or winner-takes-it-all? An analysis of corporate leniency programs and lessons to learn for eu and us policies. *METEOR – Maastricht University School of Business and Economics*, Maastricht, *METEOR Research Memorandum*, No. 059.
- FEES, E.–WALZL, M. [2010]: Evidence Dependence of Fine Reductions in Corporate Leniency Programs. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 166. No. 4. 573–590. o. <https://doi.org/10.1628/093245610793524910>.
- FESTERLING, P. [2005]: Cartel prosecution and leniency programs: Corporate versus individual leniency. *School of Economics and Management*, University of Aarhus, *Economics Working Papers*, No. 20.
- GÄRTNER, D. L. [2013]: Corporate Leniency in a Dynamic World. The Preemptive Push of an Uncertain Future. *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2340973>.
- GHEBRIHIWET, N.–MOTCHENKOVA, E. [2010]: Leniency Programs in the Presence of Judicial Errors. *TILEC Discussion Paper No. 2010-030*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1666111>.
- HARRINGTON JR., J. E. [2005]: Optimal corporate leniency programs. *The Johns Hopkins University*, Department of Economics, *Economics Working Paper Archive*, No. 527.
- HARRINGTON, J. E. [2008]: Optimal Corporate Leniency Programs. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 56. No. 2. 215–246. o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6451.2008.00339.x>
- HARRINGTON, J. E. [2013]: Corporate Leniency Programs when Firms have Private Information: The Push of Prosecution and the Pull of Pre-emption. *Journal of Industrial Economics*, Vol. 61. No. 1. 1–27. o. <https://doi.org/10.1111/joie.12014>.
- HARRINGTON, J. E.–CHANG, M.-H. [2009]: Modeling the Birth and Death of Cartels with an Application to Evaluating Competition Policy. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 7. No. 6. 1400–1435. o. <https://doi.org/10.1162/JEEA.2009.7.6.1400>.

- HARRINGTON, J. E.–CHANG, M.-H. [2015]: When can we expect a corporate leniency program to result in fewer cartels? *The Journal of Law and Economics*, Vol. 58. No. 2. 417–449. o. <https://doi.org/10.1086/684041>.
- HARRINGTON, J. E.–WEI, Y. [2017]: What Can the Duration of Discovered Cartels Tell Us About the Duration of All Cartels? *The Economic Journal*, Vol. 127. No. 604. 1977–2005. o. <https://doi.org/10.1111/eoj.12359>.
- HARSANYI, J. C.–SELTEN, R. [1988]: *A general theory of equilibrium selection in games*. The MIT Press, Cambridge.
- HERRE, J.–MIMRA, W.–RASCH, A. [2012]: Excluding Ringleaders from Leniency Programs. *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1342549>.
- HIRSHLEIFER, J.–GLAZER, A.–HIRSCHLEIFER, D. [2009]: *Mikroökönómia. Árelmélet és alkalmazásai – döntések, piacok és információk*. Osiris, Budapest.
- HOUBA, H.–MOTCHENKOVA, E.–WEN, Q. [2013]: Antitrust Enforcement and Marginal Deterrence. *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2343053>.
- INNES, R. [1999]: Remediation and self-reporting in optimal law enforcement. *Journal of Public Economics*, Vol. 72. No. 3. 379–393. o. [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(98\)00101-7](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(98)00101-7).
- KAPLOW, L.–SHAVELL, S. [1994]: Optimal law enforcement with self-reporting of behaviour. *NBER Working Papers*, No. 3822.
- KOBAYASHI, B. H. [1992]: Deterrence with multiple defendants. An explanation for “unfair” plea bargains. *RAND Journal of Economics*, Vol. 23. No. 4. 507–517. o. <https://doi.org/10.2307/2555902>.
- KOFMAN, F.–LAWARREE, J. [1996]: A prisoner’s dilemma model of collusion deterrence. *Journal of Public Economics*, Vol. 59. No. 1. 117–136. o. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(94\)01483-3](https://doi.org/10.1016/0047-2727(94)01483-3).
- KOPÁCSI ISTVÁN [2017]: Engedékenység és ex officio eljárások egymásra hatása. *Verseny-tükör*, 13. évf. 1. sz. 22–31. o.
- LAINA, F.–LAURINEN, E. [2013]: The EU Cartel Settlement Procedure: Current Status and Challenges. *Journal of European Competition Law & Practice*, http://ec.europa.eu/competition/cartels/legislation/cartels_settlements/settlement_procedure_en.pdf
- LANDES, W. M. [1971]: An economic analysis of the courts. *Journal of Law & Economics*, Vol. 14. No. 1. 61–107. o.
- LEFOUIL, Y.–ROUX, C. [2012]: Leniency programs for multimarket firms: The effect of Amnesty Plus on cartel formation. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 30. No. 6. 624–640. o. <https://doi.org/10.1016/J.IJINDORG.2012.04.004>.
- MALIK, A. S. [1993]: Self-reporting and the design of policies for regulating stochastic pollution. *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 24. No. 3. 241–257. o.
- MARTYNISZYN, M. [2015]: Leniency (amnesty) plus: a building block or a Trojan Horse? *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 3. No. 2. 391–407. o. <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnv005>.
- MARVÃO, C. [2014]: *Heterogeneous Penalties and Private Information*. Konkurrensverket Working Paper 1. sz. http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/workingpaper/working_paper_2014-1.pdf.
- MARX, L. M.–MEZZETTI, C.–MARSHALL, R. C. [2015]: Antitrust Leniency with Multiproduct Colluders. *American Economic Journal: Microeconomics*, Vol. 7. No 3. 205–240. o. <https://doi.org/10.1257/mic.20140054>.
- MILLER, N. H. [2009]: Strategic Leniency and Cartel Enforcement (). *American Economic Association*. Vol. 99. No. 3. 750–768. o. <https://doi.org/10.1257/aer.99.3.750>.

- MOTCHENKOVA, E.–VAN DER LAAN, R. [2005]: Strictness of leniency programs and cartels of asymmetric firms. Tilburg University, Center for Economic Research, Discussion Paper No. 74.
- MOTCHENKOVA, E.–VAN DER LAAN, R. [2011]: Strictness of leniency programs and asymmetric punishment effect. *International Review of Economics*, Vol. 58. No. 4. 401–431. o. <https://doi.org/10.1007/s12232-011-0131-z>.
- MOTTA, M. [2007]: *Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat*. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- MOTTA, M.–POLO, M. [1999]: Leniency programs and cartel prosecution. European University Institute, Economics Working Papers, No. 23.
- MOTTA, M.–POLO, M. [2003]: Leniency programs and cartel prosecution. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 21. No. 3. 347–379. o. [https://doi.org/10.1016/S0167-7187\(02\)00057-7](https://doi.org/10.1016/S0167-7187(02)00057-7).
- OECD [2013]: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. Policy roundtable. <http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf>
- REY, P. [2003]: Towards a Theory of Competition Policy. Megjelent: *Dewatripont, M.–Hansen, L. P.–Turnovsky, S. J.* (szerk.): *Advances in economics and econometrics: Theory and applications*. Cambridge University Press, 82–132. o. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511610257.005>.
- SAUVAGNAT, J. [2014]: Are leniency programs too generous? *Economics Letters*, Vol. 123. No. 3. 323–326 o. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2014.03.015>.
- SILBYE, F. [2010]: *Asymmetric Evidence and Optimal Leniency Programs*. Kiadatlan doktori disszertáció.
- SPAGNOLO, G. [2004]: Divide et impera. Optimal deterrence mechanisms against cartels and organized crime. CEPR Discussion Paper, No. 4840.
- SPAGNOLO, G. [2006]: Leniency and whistleblowers in antitrust. CEPR Discussion Papers, No. 5794.
- SPAGNOLO, G.–MARVÃO, C. M. P. [2016]: Cartels and Leniency: Taking Stock of What We Learnt. SITE Working Paper Series, 39. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2850498>.
- SPRATLING, G. R. [1999]: Making Companies An Offer They Shouldn't Refuse: The Antitrust Division's Corporate Leniency Policy. (Deputy Assistant Attorney General Antitrust Division, U.S. Department of Justice a főállamügyész-helyettes beszéde, február 16.). Bar Association of the District of Columbia. <https://www.justice.gov/atr/speech/making-companies-offer-they-shouldnt-refuse-antitrust-divisions-corporate-leniency-policy>
- WILS, W. P. [2016]: The Use of Leniency in EU Cartel Enforcement: An Assessment after Twenty Years. *World Competition*, Vol. 39. No. 3. 327–388. o. <https://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=WOCO2016035>.
- ZHOU, J. [2015]: Evaluating Leniency with Missing Information on Undetected Cartels: Exploring Time-Varying Policy Impacts on Cartel Duration. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1985816>.

III. Körbetekintés

A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA

GÚZSBA KÖTVE TÁNCOLNI

A nullás díjszabás kezelése a hálózatsemlegességi szabályozásban

A tanulmány a 2015-ben hatályba lépett uniós hálózatsemlegességi szabályozás egy elemét vizsgálja, amely alapján érdemi vizsgálat nélkül megtilthatók a mobilszolgáltatók egyes, úgynevezett nullás díjszabású (*zero rating*) ajánlatai. A szerzők bemutatják a hálózatsemlegességi szabályozás tartalmát, valamint az infokommunikációs piac fejlődésének azon elemeit, amelyek a szabályozás kialakulásához vezethettek. Áttekintik a nullás díjszabású – azaz egyes tartalmakat a fogyasztók számára nulla marginális áron nyújtó – szolgáltatói ajánlatok típusait, alkalmazásuk üzleti racionalitását, valamint az ezek kapcsán felvethető versenyproblémákat. Két magyar esetet is bemutatva, közgazdasági szempontból értékeli az erre vonatkozó üzleti gyakorlat jóléti és versenyhatásait s megtiltásuk indokoltságát. A tanulmány következtetése szerint a nullás díjszabásra vonatkozó európai szabályozás kárelméleti alapja erősen kétséges, empirikusan nem igazolható feltételezéseken alapul. A hálózatsemlegességi szabályozás által megvalósítani kívánt „diszkriminációmentesség” indokolatlanul korlátozza a műszaki és közgazdasági hatékonyság érvényesítését és a piaci szereplők szabadságát, alkalmazása jóléti szempontból káros eredményre vezethet.

BEVEZETÉS

2016. december 1-én a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) sajtóközleményben tudatta a fogyasztókkal és a szakmai érdekeltekkel, hogy „uniós szinten az elsők között alkalmazta a hálózatsemlegességre vonatkozó EU-s előírásokat (...) kötelezte a Magyar Telekomot a szolgáltatói beavatkozástól mentes internetezés biztosítására és a jogsértő forgalomszabályozási intézkedés megszüntetésére” (NMHH [2016a]). A Magyar Telekomnak felrótt vétség az volt, hogy a „Korlátlan TV és Film” havidíjas opció keretében az általa nyújtott TV GO és az HBO GO szolgáltatás esetében (amelyek révén a Magyar Telekom tévészolgáltatásának előfizetői számára nyújtott csatornák mobilinternet-hozzáféréseken keresztül is elérhetők) az előfizető által ezekre felhasznált adatmennyiséget nem számította bele a felhasznált adatforgalomba, s a mobilinternet-előfizetői csomag adatkeretének kimerülése után ezeket a szolgáltatásokat nem lassította, szemben más alkalmazások forgalmával.

2017. január 27-én az NMHH újabb közleményt jelentetett meg, amelyben a Telnor volt az elmarasztalt fél, amelynek vétke az volt, hogy „előnyösebb feltételek mentén kínálta a MyChat és a MyMusic csomagjaiban foglalt alkalmazások adatforgalmát

az összes többi internetes tartalom és alkalmazás adatforgalmához képest” (NMHH [2017a]). A Telenor fenti kiegészítő csomagokra előfizető fogyasztói az ajánlatban megjelölt legnépszerűbb csevegést (*chat*), illetve zeneletöltést nyújtó alkalmazásokat korlátlanul használhatták, tehát akkor is, ha az előfizetéshez tartozó adatkeretük már kimerült. Az NMHH ebben a döntésében is a jogsértő állapot megszüntetésére szólította fel a szolgáltatót.

Bár az ügyek első olvasatra nem feltétlenül világosak, az egyszerű olvasóban is azonnal felvetődhet a kérdés, hogy mi a rossz abban, ha a mobilszolgáltató a fogyasztóknak olyan opciót ajánl, amelyben kedvezőbb adathasználati feltételeket kapnak egy általuk pozitívan értékelt tartalomra, miközben a többi előfizetőt nem éri semmilyen hátrány. Miért tilalmas az, ha a fogyasztó egy rögzített díjért cserébe, további forgalmi költség nélkül (azaz nulla marginális áron) élvezhet bizonyos kedvelt tartalmakat? Ha kényszer nélkül a felek megállapodtak, akkor ez bizonyára egyaránt jó a szolgáltatónak és a fogyasztónak. Kinek okoz az ilyesféle megállapodás olyan kárt, ami miatt indokolt lehet megtiltani? Mibe ütközik ez a nullás díjszabásúnak (angol kifejezéssel *zero rating*) nevezett kereskedelmi gyakorlat, amelyet a hatóság a jogsértőnek ítélt? Mivel a hatóság ebben a kérdésben valójában jogalkalmazó, az igazi kérdés az, hogy vajon mivel indokolható és védhető az olyan *ex ante* szabályozás, ami a piaci szereplők közötti megállapodás szabadságát ilyen módon korlátozza, és lehetetlenné teszi, hogy egyes tartalmak vagy alkalmazások a szolgáltató üzleti döntése alapján kedvezőbb feltételekkel legyenek elérhetők a mobilfelhasználók számára?

Ebben a cikkben a fenti kérdések megválaszolása mellett azt vizsgáljuk meg, hogy van-e olyan magasabb cél vagy megelőzendő kár a verseny és/vagy az internet-ökoszisztéma hosszú távú fenntarthatósága és működése szempontjából, ami nullás díjszabású kereskedelmi gyakorlat *ex ante* korlátozását indokolja. Ha ilyen közgazdasági indok nem azonosítható, akkor nagy a valószínűsége, hogy egy ilyen szabályozás káros a piac működése szempontjából, és sokkal jobb lenne, ha helyette inkább a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem általában is elérhető eszköztárára hagyatkoznánk.

Vizsgálódásunk megközelítését a közgazdasági szabályozás atyjaként emlegetett kiváló közgazdász, Alfred E. Kahn – aki életének egy szakaszában a szabályozói szerepet is kipróbálta – egy konferencián elhangzott megjegyzése jellemzi a legjobban:

- ♦ „Ha azt kérdeznék, hogy a tapasztalataim alapján mi lenne az az egyetlen tanács, amit a leendő szabályozóknak adnék, azt mondanám, hogy minden egyes szabályozói lépés során kérdezzék meg maguktól, hogy: Miért is teszem ezt? Tényleg szükség van erre?” (Kahn [1981] 66. o.).

Természetesen a szükségesség megítélése nem feltétlenül dichotóm, igen–nem választást jelent, hiszen lehetnek egy beavatkozás kapcsán *pro* és *kontra* érvek, s a szabályozás közgazdaságtana éppen ezek vizsgálatával és a jóléti hatások mérlegelésével, megítélésével foglalkozik. Elemzésünk célja éppen az, hogy egy elterjedt és sokszínű mobilpiaci üzleti gyakorlat, a nullás díjszabás (*zero rating*) kapcsán a hálózatsem-

legesség konkrét jogi formát nyert szabályozásának közgazdasági értékelését adja. Ezzel szeretnénk hozzájárulni a szabályozás és a szabályozói döntések megértéséhez, és reményeink szerint annak jobbításához.

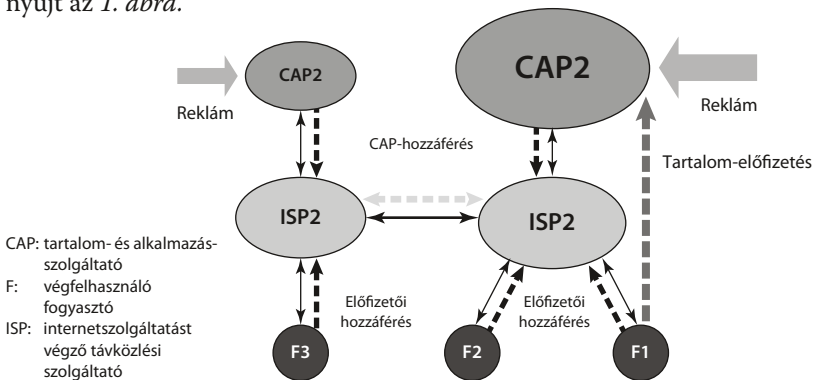
Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a szabályozás kapcsán nem jogi értékelést kívánunk adni – mivel e tekintetben nem is vagyunk kompetensek –, hanem a jogi formában is megjelenő szabályozás közgazdasági értékelését fogjuk elvégezni. Egy jogszabály és a hozzá kapcsolódó joggyakorlat attól, hogy legitim, mert megszavazták, s a jogalkalmazók alkalmazzák, jóléti, közgazdasági szempontból még lehet hasznos vagy káros. Értékelésünk hangsúlyozottan erről szól. Azt nézzük meg, hogy az adott szabályozás milyen hatással van a társadalmi s azon belül a fogyasztói jólétre, az internetes infrastruktúrába és szolgáltatásokba való befektetésre, az innovációra – s egyáltalán az internethez kapcsolódó szereplők, szolgáltatások és piacok, divatos kifejezéssel az internetes ökoszisztéma fejlődésére.

Először áttekintjük, hogy mi a hálózatsemlegességi szabályozás tartalma és hogyan is jött létre. Külön fejezetben foglalkozunk a nullás díjszabással mint a hálózatsemlegességi ügyek egyik speciális esetével, amelybe e cikk megírásának apropóját adó magyar ügyek is tartoznak. Áttekintjük a nullás díjszabás típusait, az alkalmazása melletti pozitív érveket és a felvethető potenciális problémákat. Ezután közgazdasági szempontból értékeljük, hogy a Magyar Telekom és a Telenor bemutatott üzleti gyakorlatai milyen jóléti és versenyhatással járnak, majd megvizsgáljuk, hogy közgazdasági értelemben valóban releváns aggályokat orvosol-e a szolgáltatás megtiltása. Végül értékeljük elvi és gyakorlati hatások alapján a bemutatott döntések hátterét képező szabályozást.

A HÁLÓZATSEMLEGESSÉGI SZABÁLYOZÁS TARTALMA

Az internet piac szereplői közti kapcsolatok

A hálózatsemlegességi szabályozás működésének és hatásának megértéséhez szükség van a piaci szereplők és a köztük lévő kapcsolatok megértésére, amihez segítséget nyújt az 1. ábra.



1. ÁBRA • Piaci szereplők közötti kapcsolatok

A piaci szereplőket és kapcsolataikat az 1. ábra alján $F1$, $F2$, $F3$ körrel jelölt fogyasztóktól indulva, azaz *downstream* \rightarrow *upstream* irányban mutatjuk be. A vékony folytonos vonalak a hálózati fizikai kapcsolatokat jelölik, a szaggatott vastag nyílak a pénzáramlásokat, kifizetéseket.

Az F -fel jelölt végfelhasználó fogyasztók közvetlen kapcsolatban az internet-szolgáltatást vezető, mobil- vagy más vezeték nélküli hozzáférést nyújtó távközlési szolgáltatókkal (*Internet Service Provider, ISP*) állnak. A fogyasztók fizetnek az internetszolgáltatáshoz való hozzáférésért a szolgáltatóknak, amely eljuttatja a fogyasztókhoz az ábra felső részén szereplő tartalom- és alkalmazásszolgáltatók (*Content and Applications Providers, CAP*) szolgáltatásait, valamint továbbítja a fogyasztók között folyó forgalmat. A fogyasztó az internetszolgáltatás elérhetőségéért, az internetkapcsolat sávszélességéért (sebességéért), a forgalmazható (le- és feltöltött) adatmennyiségért fizet az ISP-nek.

Mivel világszerte, de egy országon belül is számos ISP működik, a különféle fogyasztók egymás közti, valamint a fogyasztók és a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók közötti forgalom szabad áramlásának feltétele az internetszolgáltatók egymással való összekapcsolása. Ez biztosítja, hogy minden felhasználó végső soron egyetlen „világháló” része legyen. Az ISP tehát egy platform, amely összehozza a fogyasztókat egymással és a tartalom- és alkalmazásszolgáltatókkal. Fontos tudni azt is, hogy az a tartalom- és alkalmazásszolgáltató, amellyel a fogyasztó kapcsolatba kerül, rendszerint nem a fogyasztót kiszolgáló, hanem egy másik ISP-hez kapcsolódik közvetlenül, s a forgalom több hálózaton keresztül jut el a fogyasztóig.

Az internetforgalmak döntő része a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók és a fogyasztók között zajlik, ami alapvetően (de nem feltétlenül) aszimmetrikus, mivel a fogyasztókhoz eljuttatott tartalom nagy adatmennyiséget jelent, míg visszafelé kisebb a forgalom volumene. Vannak olyan alkalmazások is, amelyek fogyasztók közötti közvetlen forgalmat generálnak, konkrét tartalom- illetve alkalmazásszolgáltató közbeiktatása nélkül, tipikusan ilyenek a *peer-to-peer* alkalmazások.

A fogyasztók egyes tartalmakért közvetlenül is fizetnek tartalom- illetve alkalmazásszolgáltatóknak, de számos tartalom és alkalmazás „ingyenesen”, azaz úgy érhető el és használható, hogy nem kerül pénzbe a fogyasztó számára. Ez sincs azonban teljesen ingyen, mert a használatért cserébe a fogyasztó a személyes adataihoz enged hozzáférést, s a reklámok fogadójaként a figyelmével, idejével fizet.

A tartalom-, illetve alkalmazásszolgáltatóknak szüksége van arra, hogy hozzáférjen az ISP hálózatához, hogy elérhesse a fogyasztókat, illetve hogy számukra elérhetővé váljon. Ezért ő is fizet a hozzáférésért, a közte és a távközlési szolgáltató közötti internetkapcsolat sávszélességéért.

Az ISP az internetforgalmak átvitelét vállalja, de a tartalomszolgáltatás vagy az alkalmazás minőségét nem tudja garantálni. Egyrészt, a fogyasztó által észlelt minőség az ISP által felkínált lehetőségek közül kiválasztott internetkapcsolat minőségének is függvénye. Egy alacsonyabb sebességű előfizetői hozzáférés ugyanis rosszabb minőségben teszi elérhetővé a tartalom-, illetve alkalmazásszolgáltató szolgáltatását,

mint egy nagyobb sebességű. A tartalom- és alkalmazásslolgáltató tehát nem tudja (az internetszolgáltatást végző távközlési szolgáltatók, az ISP-k beavatkozása nélkül) a közte és a fogyasztók közötti forgalom minőségét kontrollálni. Erre az egyes ISP-k is legfeljebb csak saját hálózatukon belül képesek.

Másrészt, a minőség szempontjából az is meghatározó jelentőségű, hogy a kis adatcsomagokra bontott internetes forgalom átvitele *best effort* jellegű, ami azt jelenti, hogy alapesetben a hálózati csomópontok a befutás sorrendje és a terheltségük függvényében továbbítják ezeket a csomagokat a következő csomópontig. A különböző szolgáltatások és alkalmazások különbözőképpen viselik el a csomagok késését, az alacsonyabb átviteli sebességet, illetve a sebesség és a késés ingadozását. A fogyasztó által észlelt minőség tehát részben az ő internet-hozzáféréseinek minőségétől, részben az általa generált, akár több hálózat határát is átlépő adatforgalom sztochasztikusan kialakuló minőségi jellemzőitől függ. Az átvitel során az elérési útvonal „leggyengébb láncszeme” határozza meg szolgáltatás minőségét.

Az ISP-k elvileg és gyakorlatilag is képesek a forgalom minőségének javítására, a kiválasztott alkalmazások vagy tartalomtípusok, illetve konkrét tartalmak átvitelének szelektív előnyben részesítésével, azaz prioritizálásával. Természetesen forgalomirányítást negatív céllal és/vagy hatással is lehet végezni. Tipikusan ilyen negatív gyakorlat valamely konkrét forgalom vagy forgalomtípus letiltása, korlátozása, minőségének csökkentése. A következőkben ismertetett hálózatsemlegességi szabályozás műszaki szempontokra egyszerűen lefordítva azt jelenti, hogy alapvetően a beavatkozást nélkülöző *best effort* átvitelt kell alkalmazni a forgalmak kezelésre, s (néhány kivételtől eltekintve) megtiltja a forgalmak mindennemű, pozitív vagy negatív célú megkülönböztetését, a forgalom áramlásába, irányításába való beavatkozást.

A hálózatsemlegességi rendelet

Az NMHH bevezetőben említett döntései során az Európai Parlament és a Tanács hálózatsemlegességi rendelete¹ alapján járt el, amikor megvizsgálta és megtiltotta a Magyar Telekom és a Telenor szóban forgó internetes forgalomirányítási gyakorlatát. Nézzük meg először, hogy mit szabályoz ez a rendelet!

A hálózatsemlegesség előírására vonatkozó európai szabályozás 2015-ben született meg. A tagországokban közvetlenül hatályos uniós rendelet a végfelhasználók számára biztosítja az internetes szolgáltatások, tartalmak, alkalmazások és a végbe-
rendezések korlátozásmentes elérhetőségének és használatának, valamint eljuttatásának jogát.² A rendelet az internet-hozzáférési szolgáltatást biztosító és a forgalmat

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120. számú rendelete (EU [2015]). A rendelet 1–6. cikke szól a hálózatsemlegességről, a 7. pedig a barangolási (roaming) rendelet módosítását tartalmazza.

² „A végfelhasználók számára jogosultságot kell biztosítani az internet-hozzáférési szolgáltatásokon keresztül az általuk választott információkhoz és tartalmakhoz való hozzáférésre és azok terjesz-

a fogyasztókhöz eljuttató a nyilvános elektronikus hírközlési szolgáltatókra (az iparági szakzsargonban az ISP-kre), állapít meg kötelezettségeket. A végfelhasználói jogok azonban nemcsak a klasszikus értelemben vett fogyasztókra, azaz a szolgáltatási lánc alján lévő felhasználókra vonatkoznak, hanem a piacsabályozástól szokatlan módon a szolgáltatási lánc legfelső szintjén lévő tartalom- és alkalmazássláncszolgáltatókra is.³ Mint látni fogjuk, ennek a megoldásnak meghatározó jelentősége van abban, hogy a hálózatszemlegességi szabályozás milyen hatást gyakorol a piacra, és hogyan hat a piaci szereplők működésére és egymás közti kapcsolataira.

A rendelet lehetővé teszi az ISP-k számára, hogy a jogszabály szerint garantált végfelhasználói jogok sérelme nélkül a felhasználókkal a kereskedelmi feltételekben és a szolgáltatás műszaki jellemzőiben – mint például az ár, sebesség, adatmennyiség – megállapodjanak.⁴

A rendelet szerint az ISP általában nem, csak törvényi vagy műszaki szempontból különlegesen indokolt esetekben avatkozhat bele az internetes forgalomba. Röviden az ISP tehát az internetes forgalmat, függetlenül annak fogadójától, indítójától, helyétől és az alkalmazott végberendezéstől: 1. nem blokkolhatja, 2. nem lassíthatja és 3. diszkriminációmentesen köteles továbbítani.⁵ Az internetes forgalomba való internetszolgáltatói oldali beavatkozásra, forgalomszabályozásra csak „ésszerű” indokokból kerülhet sor. Ez a követelmény akkor teljesül, ha az intézkedés átlátható, megkülönböztetésmentes és arányos, továbbá nem kereskedelmi megfontolásokon, hanem a különböző forgalomtípusok esetében elvárt műszaki minőségre vonatkozó, objektív differenciálási igényen alapul (EU [2015] 3. cikk 3. bekezdés).

.....
tésére, az általuk választott alkalmazások és szolgáltatások használatára és nyújtására, valamint az általuk választott végberendezések használatára, függetlenül a végfelhasználó vagy szolgáltató helyétől, illetve az információ, tartalom, alkalmazás vagy szolgáltatás helyétől, származásától vagy rendeltetésétől.” (EU [2015] 3. cikkének 1. bekezdése.)

³ Ez a megoldás még akkor is szokatlan, ha azt az érvet veti fel valaki, hogy a fogyasztók is küldhetnek tartalmat, mivel a forgalom, ha aszimmetrikus is, mégiscsak kétirányú. A hálózaton üzleti szolgáltatást nyújtó felhasználók megkülönböztetése már több mint száz éve létezik, s a hasonlóan kétirányú telefonhálózat esetében ez magától értetődően megtörtént. Semmi sem indokolja, hogy ez a megkülönböztetés ne működjön itt is, s a fogyasztói jogok ne csak a tényleges fogyasztókra vonatkozzanak. A szolgáltatási lánc *upstream* szintjén elhelyezkedő szereplők (*CAP*) és a fogyasztókat közvetlenül elérő ISP-k közti kapcsolatot, ami teljesen más természetű, mint a az ISP-k és a fogyasztók közötti viszony, ha egyáltalán szükséges, külön célszerű szabályozni.

⁴ „Sem az internet-hozzáférési szolgáltatók és a végfelhasználók között az internet-hozzáférési szolgáltatás kereskedelmi és technikai feltételei és jellemzői – így például az ár, az adatmennyiség vagy a sebesség – tekintetében létrejött megállapodások, sem pedig az internet-hozzáférési szolgáltatók kereskedelmi gyakorlata nem korlátozhatják a végfelhasználó (1) bekezdésben megállapított jogainak gyakorlását.” (EU [2015] 3. cikkének 2. bekezdése.)

⁵ „Az internet-hozzáférési szolgáltatóknak minden internetes forgalmat – függetlenül annak küldőjétől és fogadójától, a hozzáfért vagy terjesztett tartalomtól, az igénybe vett vagy nyújtott alkalmazásoktól vagy szolgáltatásoktól, valamint a használt végberendezéstől – megkülönböztetéstől, korlátozástól vagy beavatkozástól mentesen, egyenlő bánásmódot biztosítva kell kezelniük.” (EU [2015] 3. cikkének 3. bekezdése.)

A rendelet tehát, úgy tűnik, nem tiltja, hogy a szolgáltatás működőképessége, élvezhetősége szempontjából különböző forgalmak bizonyos mértékig eltérő kezelést kapjanak, ha ezt forgalmi telítettség esetén a hálózat forgalomszabályozás nélkül egyébként nem tudná garantálni. Nem lehet azonban diszkriminálni az azonos típusú forgalmak között.

Csak olyan külön nevesített okból lehet még forgalomszabályozást alkalmazni, mint: 1. uniós vagy nemzeti jogszabálynak vagy ezt végrehajtó intézkedésnek való megfelelés, 2. a hálózat integritásának és biztonságának megőrzése, 3. várható torlódás megelőzése. Bármely észszerű indokból tett forgalomszabályozási intézkedés csak a célok eléréséhez szükséges legrövidebb ideig alkalmazható.

A rendelet érvényesítése a nemzeti szabályozó hatóságok feladata. Az 5. cikk e hatóságok számára feladatként írja elő a hálózatsemlegességi szabályok betartásának felügyeletét és szükség esetén kikényszerítését, amely tevékenységről évente jelentést is kell készíteniük⁶.

A BEREC iránymutatása a hálózatsemlegességi rendelet alkalmazására és azon belül a nullás díjszabású üzleti gyakorlat megfelelésének értékelésére

Mivel az *EU* [2015] rendelet egy általános normaszöveg, a lefektetett szabályok alkalmazására vonatkozó gyakorlati kérdésekhez nem tartalmaz útmutatást. Ezért eleve szükségesnek tűnt egy alkalmazásra vonatkozó iránymutatás elkészítése. Ezt a feladatot a rendelet az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületére (*Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC*) – az európai távközlési szabályozó hatóságokat összefogó és a szabályozói gyakorlatok harmonizációját elősegítő szervezetre – bízta. A BEREC iránymutatása nem kötelező erejű, de a nemzeti szabályozóknak a lehető legnagyobb mértékig figyelembe kell venni az ebben szereplő ajánlásokat. A hatóságok alapvetően erre a dokumentumra és a benne lefektetett útmutatásokra támaszkodnak jogérvényesítő munkájuk során, s csak nagyon indokolt esetben térnek el az itt megadott szempontoktól.

Az iránymutatás a rendelet alkalmazására vonatkozik, ennek keretein belül próbál a gyakorlatban felmerülő kérdésekre a korszerű szabályozási, közgazdasági és műszaki szempontoknak is megfelelő gyakorlati eligazítást adni. Az elkészült iránymutatásból (*BEREC* [2016]) látszik, hogy ez cseppet bizonyult könnyű feladatnak. A hat rövid cikkből álló 2015/2120. számú rendelethez⁷ készült 45 oldalas, 191 bekezdésből álló iránymutatás a rendelet minden pontját értelmezi és kommentálja.

⁶ A 2015/2120. számú rendelet tartalmának további részletezésétől eltekintünk, mivel nem szükséges a piaci szereplők által alkalmazott, s a jelen tanulmány tárgyát képező *zero rating* ügyek szabályozási hátterének ismeretéhez és elemzéséhez.

⁷ A 2015/2120. számú rendelet valójában két különálló témával, a hálózatsemlegesség és az unión belüli barangolás (roaming) szabályozásával foglalkozik, az említett hat cikk a hálózatsemlegességgel foglalkozó részt jelenti.

A következőkben mi csak a nullás díjszabás (*zero rating*) szempontjából releváns részek rövid ismertetésére szorítkozunk. Az iránymutatás – bizonyára a kérdés piaci jelentősége miatt – elég nagy terjedelemben foglalkozik a rendeletbe foglalt szabályok és a nullás díjszabás viszonyával (*BEREC* [2016] 40–56. pont.).

A BEREC nullás díjszabással kapcsolatos egyik legfontosabb megállapítása úgy foglalható össze, hogy abban az esetben, amikor az internet-előfizetés adatkorlátos (mint a mobilinternet-csomagok általában) és az ISP az adatkorlát kimerülése esetén a nullás díjszabású forgalmat továbbra is korlátozás nélkül elérhetővé teszi a fogyasztó számára, de közben a többi forgalmat a szerződéstől függően leállítja vagy lassítja, akkor az ISP gyakorlata ütközik a hálózatsemlegességi szabályozással. A nullás díjszabás nem eleve tiltott, de ez a formája a BEREC-iránymutatás szerint lényegében a rendelet 3. cikkének 3. bekezdésébe ütköző piaci megoldásnak minősül (*BEREC* [2016] 55. pont). Az ISP ugyanis ezzel a gyakorlattal megkülönbözteti az egyes alkalmazásokhoz, szolgáltatásokhoz kapcsolódó forgalmakat.

A BEREC-iránymutatás eleve a rendeletbe ütköző esetként említi még valamely internetes forgalom indokolatlan blokkolását, lassítását, korlátozását, minőségromlását, miként azt is, amikor az internetszolgáltató korlátozza valamely végfelhasználó vagy végpont által elérhető alkalmazásokat (*BEREC* [2016] 55. pont). Míg ezekről az esetekről aránylag könnyen be lehet látni, hogy ütköznek a rendeletben foglalt más előírásokkal, illetve célokkal, mert közvetlen kárt okoznak a célzott felhasználóknak, anélkül hogy ezzel bármely más felhasználóknak kedveznének, addig a nullás díjszabás esetén ezt korántsem egyértelmű. Explicit módon ez nincs kimondva, de rendelet és a BEREC szerint a diszkrimináció megítélése szempontjából nem lényeges, hogy olyan diszkriminációról van-e szó, ami egyes alkalmazásokhoz és szolgáltatásokhoz tartozó forgalmakat pozitívan érint, míg a többieket nem hozza hátrányos helyzetbe. Ebből az értelmezésből következik, hogy a pozitív megkülönböztetés is tilos.

A BEREC álláspontja szerint azonban lehetnek olyan, a fentiek közt nem nevesített nullás díjszabású vagy más potenciálisan problémás üzleti megoldások, amelyek tekintetében csak mélyebb vizsgálat döntheti el, hogy kompatibilisek-e a rendeletben lefektetett szabályokkal. Ezek esetében az iránymutatás szerint a hatóságoknak mindenképpen érdemi vizsgálatot kell végezniük (*BEREC* [2016] 56. pont).

Egy ilyen vizsgálat szempontjainak kimerítő felsorolása az iránymutatásban nem szerepel, de utalás van arra, hogy a nullás díjszabású megoldásban érintett ISP és a tartalom-, illetve alkalmazásszolgáltató piaci pozícióját és piaci erejét vizsgálni kell a versenyjogi elvek alapján. Ez eléggé egyértelmű követelmény, és a gyakorlatban is találunk erre működő példákat, bár alapvetően inkább a verseny-, mint az ágazati szabályozók oldalán. Az érintett végfelhasználói kör nagyságát is értékelni kell a hatások és a potenciális jogkorlátozás súlyának és jelentőségének felmérése céljából.

Egy potenciálisan aggályos üzleti gyakorlat megítéléséről annak hatása alapján lehet dönteni. Itt olyan szempontokat sorol az iránymutatás, hogy meg kell nézni, hogyan befolyásolja a vizsgált gyakorlat a tartalom sokféleséget, a fogyasztók tartalomfogyasztási ösztönzőit, s mennyiben korlátozza materiálisan (azaz érdemi mértékben) a végfelhasználói jogait. A tartalom- és alkalmazásszolgáltatók esetében

a BEREC vizsgálatra javasolja azt a kérdést is, hogy az üzleti gyakorlat hogyan hat az általuk kínált tartalom diverzitására, belépési ösztönzőikre, s egyáltalán az egész internet-ökoszisztéma „mint az innováció motorja” működésére.

A nullás díjszabás kezelésére vonatkozó szabályozással kapcsolatban azt állapíthatjuk meg, hogy az elérhető legrészletesebb dokumentum kétségkívül a BEREC iránymutatása, de még ez is csak igen kevés eligazítást ad konkrét ügyekben. Összefoglalóan a BEREC álláspontja a következő:

- a nullás díjszabás megsérti a rendeletet, ha adatkorlátos csomagok esetén az adatkorlát elérése után az ISP eltérően kezeli a nullás díjszabásba tartozó és a többi forgalmakat;
- az előző pontba nem tartozó nullás díjszabású ajánlatok nem feltétlenül sértik a rendeletet, de esetlegesen problémásak lehetnek;
- komolyabban felveti a rendelet megsértését, ha a nullás díjszabás csak egyes konkrét szolgáltatásokra és alkalmazásokra vonatkozik. A BEREC szerint kevésbé aggályos lehet, ha a nullás díjszabás gyakorlata egy-egy konkrét forgalomtípust különböztet meg a többitől, és kezel másként, de ezen belül megkülönböztetés nélkül, hasonlóan kezel minden forgalmat;
- a nulla ár már önmagában is probléma lehet, mivel a kedvezményezett forgalom nem számít bele az adatkeretbe, s a két különböző típusú forgalom eltérő költsége eltérően ösztönzi a fogyasztást. A BEREC szerint ez hátrányosan befolyásolhatja a fogyasztók választását, ezzel a tartalomszolgáltatás piacára való belépést és innovációt, s végső soron alááshatja a végfelhasználói jogokat.

Mivel elemzésünk célja a nullás díjszabású esetek és ennek kapcsán a szabályozás értékelése, a BEREC-iránymutatást – bár annak más elemei is kapcsolódhatnak valamilyen mértékben a vizsgált témához – tovább nem taglaljuk. Az elemző/értékelő részben azonban visszautalunk és reagálunk az iránymutatás és a szabályozás kapcsán felvetődő kérdésekre.

HOGY JUTOTTUNK IDÁIG?

Mielőtt a vizsgált nullás díjszabású gyakorlat és az erről hozott hatósági döntés értékelésére rátérnénk, fontos megértenünk, hogy mi is a hálózatsemlegesség célja, miért és hogyan született meg ez a szabályozás, amely korlátozza az ISP-k forgalomirányítási gyakorlatát. Ennek fényében értékelhető csak az, hogy a szabályozás valóban az eredeti szándékok szerinti célt szolgálja-e, eszközeit tekintve indokolt-e és arányos-e.

A hálózatsemlegesség témája a felvetődő konkrét gyakorlati problémák számához és súlyához képest sokszorosan nagyobb figyelmet kapott,⁸ és igen sok indula-

⁸ A hálózatsemlegesség kifejezés az internettel összefüggésben, az ez irányú szabályozás egyik mai szószólójától, Tim Wu jogászprofesszortól származik 2003-ból (lásd Wu [2003]).

tot generált az elmúlt másfél évtizedben, amelynek részleteivel és fordulataival itt nincs módunk foglalkozni. A szabályozás megszületése előtt felvetett közgazdasági kérdésekről és véleményekről jó áttekintést nyújt a *Kramer és szerzőtársai* [2013] által készített összefoglaló jellegű írás.

A távközlési iparágban régóta jelen van a szabályozás, de meglehetősen ritka az olyan szabályozás, amely a hálózatsemlegességi rendelet esetében megvalósult kereskedelmi gyakorlatot (például árképzést, csomagok kialakítását) érinti. A jelenlegi telekommunikációs szabályozás alapvetően a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat érinti, amelynek érvényesítését alapos elemzés, az érintett piac meghatározása, a piaci erő vizsgálata előzi meg. A releváns piacon bizonyítottan jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra a lehető legkisebb, még szükséges beavatkozás elve alapján indokolt és arányos kötelezettségek meghatározására kerül sor. Az ágazati szabályozás mindig is óvatosan bánt a fejlődő piacokkal, és ha lehet az új szabályozási keretrendszer bevezetése, azaz 2002 óta tartózkodott is a kiskereskedelmi piacok működésébe való beavatkozástól. Minden szolgáltatóra vonatkozó külön vizsgálat nélkül kiróható kötelezettségek csak a legkritikább esetben, alapvetően műszaki jellegű kérdésekben (például az interoperabilitás biztosítása, összekapcsolási kötelezettség) került sor.

Az ISP-kre vonatkozó hálózatsemlegességi szabályozás alapvetően tér el a távközlés szabályozás eddigi átgondolt és óvatos megközelítésétől, amikor mint a magyar eseteknél láttuk, formai alapon, elemzés nélkül tilthat meg *jelentős piaci erővel nem rendelkező*, azaz nem domináns piaci szereplő esetén valamely ár- és csomagképzést érintő kiskereskedelmi gyakorlatot, ráadásul egy fejlődő piacon. A szabályozás előzményeinek és a megszülető szabályozás hátterének ismerete nélkül teljességgel érthetetlen lenne, hogy az ISP szektor mivel „érdemelte ki” a korábban megfontolt és visszafogott szabályozási rezsím rendkívüli mértékű szigorítását.

Röviden összefoglalva, ez a szabályozás olvasatunkban a következőképpen jött létre. Az internet megjelenését a távközlési szolgáltatók némi aggodalommal, de még inkább örömmel fogadták, mivel az éretté és telítetté váló hangszolgáltatási piac mellett egy új távközlési szolgáltatás (internet-hozzáférés) bevezetésével, majd elterjedésével és így bevétel növelési lehetőséggel kecsegtetett. A szélessáv fejlődésével azonban viszonylag gyorsan kiderült, hogy az internet nemcsak lehetőséget, de komoly veszélyeket is jelent a telekommunikációs szolgáltatók számára. A veszélyek forrását a dinamikus fejlődésnek induló tartalom- és alkalmazáspiac jelentette,⁹ amely több módon gyakorolt negatív hatást az internetszolgáltatást nyújtó telekommunikációs szolgáltatókra:

⁹ 2008 és 2012 között az európai tartalom- és alkalmazásszolgáltató cégek kapitalizációja mintegy 140 milliárd euróval nőtt, miközben az európai telekommunikációs szolgáltatóké közel 70 milliárddal csökkent (lásd a European Telecommunications Network Operators' Association megbízásából készült jelentést: BCG [2013]).

- a nagy volumenű adatforgalommal járó tartalmak (elsősorban a videó) terjedése miatt torlódás lépett fel a hálózatokon, ami a kapacitások bővítését követelte meg a telekommunikációs szolgáltatóktól, természetesen jelentős mértékű beruházásokat kikényszerítve. Az ISP-k egyre ingerültebben szemlélték, hogy az általuk kiépített és üzemeltetett hálózatokon változatos üzleti modelleket alkalmazó, burjánzó OTT-szolgáltatási piac alakul ki,¹⁰ amely számukra ugyan közvetlen bevételt nem jelent, a forgalmi torlódások kezelése, valamint a szükségessé váló kapacitásbővítések miatt azonban jelentősen növeli a telekommunikációs cégek beruházásait (CAPEX) és működési költségét (OPEX);
- a fogyasztók egy része – az átlagos adathasználat sokszorosát forgalmazó intenzív felhasználók (úgynevezett *heavy userek*) – is kezdett egyre kényelmetlenebbé válni az ISP-k (elsősorban a vezetékes szolgáltatók) számára. E fogyasztói szegmenstől származó bevételek eltörpültek ahhoz a költséghez képest, amit e szegmenshez köthető, a forgalmi torlódások kezelését, valamint a kapacitás bővítését szolgáló beruházások megköveteltek;
- az OTT-szolgáltatások egy része különösen „veszélyesnek” bizonyult, mivel közvetlenül a telekommunikációs szolgáltatók alapvető üzleti tevékenységét (*core business*) kezdte ki. Az internetes hang- és üzenetküldő alkalmazások a telekommunikációs szolgáltatók jelentős profittartalmú hang- (és a mobilszolgáltatók esetében hang- és sms-) szolgáltatásainak egyre komolyabb helyettesítőivé váltak. A bevételek jelentős részét és a profit döntő többségét hozó hang- és sms-szolgáltatások volumenének várható csökkenése¹¹ már igen komoly aggodalommal töltötte el a telekommunikációs szolgáltatókat.

Az internetszolgáltatást is végző telekommunikációs szolgáltatók tehát érthető módon lázasan dolgoztak az új kihívásokat kezelő válaszokon. A reakcióknak több iránya volt.

Az elsőt az előremenekülés jelentette, amely szerint az ISP-k is rész kívántak venni a bővülő tartalom- és alkalmazás-iparág bevételeiből. Számos szolgáltató merészkedett számára teljesen új területre, hozott létre vagy vásárolt fel tartalomgyártó, alkalmazásfejlesztő üzletágot. A telekommunikációs vállalatok tartalompiaci terjeszkedése azonban nem hozott átütő eredményt, ami részben a szükséges, de az

¹⁰ *Over-the-Top (OTT)* szolgáltatóknak nevezzük azokat a tartalom- vagy alkalmazásszolgáltatókat, amelyek a fogyasztók elérését és a fogyasztóknak történő szolgáltatásnyújtást az ISP-k által működtetett nyilvános internethálózaton keresztül valósítják meg, ugyanakkor függetlenek az ISP-ktől (például Netflix, YouTube stb.)

¹¹ A folyamat a mai napig nem állt meg. A BCG egy friss tanulmánya szerint az OTT-szolgáltatók internetes hang- és üzenetküldő alkalmazásainak használta töretlenül bővül. Az internetalapú hangszolgáltatások 2018-ban 21 milliárd euró bevételkiesést okoznak az európai telekommunikációs szolgáltatóknak. Az üzenetküldés tekintetében a telekommunikációs szolgáltatók vesztesége az előrejelzések szerint 10 milliárd eurót tesz ki, csak a nyolc európai piacot (német, francia, brit, olasz, spanyol, holland, belga, portugál) tekintve (*Bock és szerzőtársai* [2015], *BCG* [2013]).

alapvető üzleti tevékenységtől távol eső képességek hiányának, részben a globális szereplők (Google, Facebook, Amazon, Netflix) piaci versenyképességének és összehasonlíthatatlanul nagyobb sikerességének tudható be.

Az internetszolgáltatást is végző telekommunikációs szolgáltatók a bevételt csökkentő, illetve költségeket növelő alkalmazásokkal szembeni védekezésen is dolgozni kezdtek. Egyes vezetékes szolgáltatók blokkoltak vagy lassítottak bizonyos nagy forgalmat generáló tartalmakat, alkalmazásokat vagy előfizetői forgalmakat (például a közvetlen – *peer-to-peer*– forgalmat). Mobilszolgáltatók egy része az internetes hang- és üzenetküldő alkalmazások használatát nehezítette. Múltánytalannak érezték, és ennek hangot is adtak, hogy az ISP-ktől független, de az interneten keresztül tartalmat szolgáltatók (OTT-szolgáltatók) által generált egyre nagyobb volumenű forgalom terheit (kapacitásbővítés, költségnövekedés) kizárólag az internetszolgáltatást végző telekommunikációs vállalatok viselik, és kilátásba helyezték, hogy valamilyen hozzájárulást fognak kérni az OTT-szolgáltatóktól a megfelelő minőségű adatforgalom biztosításáért.

Fontos ugyanakkor kiemelnünk, hogy az OTT-szolgáltatók működésének nehezítésére vagy akadályozására inkább csak szórványos próbálkozás volt az ISP-k részéről, ráadásul az erről megjelent hírek és a közvélemény részéről érzékelhető negatív fogadtatás általában arra készítette az érintett szolgáltatókat – hogy reputációjuk érdekében, valamint a várható szabályozói beavatkozástól való félelmükben – inkább visszavonuljanak. A BEREC [2012] vizsgálata szerint a 115 európai mobilszolgáltatóból 28 alkalmazott valamilyen korlátozást az internetes hangalkalmazásokkal (VoIP) kapcsolatban. Ez az arány természetesen nem csekély, azonban másik oldalról nézve látszik, hogy a mobilszolgáltatók közel háromnegyede valamilyen okból nem látta értelmét az alapvető üzleti tevékenységét (*core business*) egyértelműen kikezdő alkalmazások tiltásának. Ez minden bizonnyal annak tudható be, hogy a szektorban lévő erős verseny miatt a szolgáltató alaposan meggondolja, hogy hosszabb távon érdemes-e kockáztatni a fogyasztók szimpátiájának elvesztését a rövid távú nyereség érdekében. A korábban belépett inkumbensekkel szemben az új belépő mobilszolgáltatók ráadásul inkább támogatták vagy jóval kevésbé próbálták korlátozni ezeknek az alkalmazásoknak a használatát.

Az internetszolgáltatást végző telekommunikációs szolgáltatók reakcióját utólag értékelve egyértelműen elmondható, hogy az nem volt sem sikeres, sem igazán veszélyes, azaz nem vezetett jelentős mértékű versenytorzuláshoz, illetve a társadalmi jólét csökkenéséhez. A jelentős (pénzügyi) erőforrásokkal és fogyasztói kapcsolatokkal rendelkező internetszolgáltatást végző telekommunikációs szolgáltatók nem értek el látványos sikereket a tartalom- és alkalmazáspiacon. A fogyasztó szempontjából az ISP-k a tartalmak elérését kontrolláló, úgynevezett kapuőr (*gatekeeper*) szereplők. Mivel ők biztosítják a szolgáltatáshoz szükséges internet-hozzáférést, a képességük megvan arra, hogy a fogyasztókat vagy az *upstream* piacon működő tartalom- és alkalmazásszolgáltatókat hátrányosan érintő módon viselkedjenek. Ennek ellenére ilyen korlátozásra jelentős mértékben nem került sor. Az elszórtan előforduló, prob-

lémásnak tűnő esetek száma nem volt olyan nagy, hogy azzal a fogyasztóvédelem vagy a versenyhatóság ne tudott volna megbirkózni.

Az internetszolgáltatást végző telekommunikációs szolgáltatók elleni offenzíva azonban már a 2000-es évek elején megindult. Az internet szabadságáért aggódók – olyan nagy tartalom- és alkalmazásszolgáltatók, mint a Google, Facebook, Netflix, Amazon nyílt vagy kevésbé látható támogatásával – farkast kiáltottak, s azt hangsúlyozták, hogy ha az ISP-eket nem fékezik meg, még a demokrácia olyan alapértéke és biztosítéka is veszélybe kerülhet, mint a szólásszabadság. Az internetszolgáltatást végző telekommunikációs szolgáltatókkal szemben felsorakoztak a kérdésben ellenérdekeltek tartalom- és alkalmazásszolgáltatók, valamint az általuk nyíltan vagy hallgatólagosan támogatott – többnyire jogász – szakértők.¹²

Az aggodalmak – az elszórta előforduló problémás ISP-gyakorlatok mellett – alapvetően az ISP-knek a szolgáltatásnyújtás vertikális kapcsolatrendszerében kétségtelenül meglévő kapuőrszerepén alapuló képességére és a potenciálisan megvalósítható versenytorzító magatartásokra épültek (lásd később). Az iparág komplex struktúrája, az ISP-k közötti verseny, a fogyasztói reakciók hatásai, valamint az ISP-k e magatartásokra való ösztönözöttségének vizsgálata nem került kellő súllyal figyelembevételre. A komolyabb és alapvetően pártatlannak tekinthető közgazdasági elemzések rámutattak,¹³ hogy a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók számára felszámított „végződtetési díjak” alkalmazását, illetve a forgalom ettől függő minőségi differenciálását tiltó hálózatszemlegességi szabályozás ugyan egyértelműen kedvező a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók számára, de a társadalmi jólét szempontjából legalábbis kérdéses, sőt inkább negatív hatású.

A sok szálon és szinten zajló hálózatszemlegességi küzdelemben a józanabb, mélyebb elemzésen alapuló, az iparág komplexitását figyelembe vevő *pro* és *kontra* közgazdasági megfontolások a döntés szempontjából sokkal kevésbé érvényesültek, mint a leegyszerűsítő, de jóval hangosabb és ideologikusabb álláspontok. Az internet szabadsága és különösen ennek a szólás szabadságával való összemosása politikailag olyan érzékennyé tette a kérdést, hogy a döntéshozók inkább a szabályozás irányába hajlottak, aminek eredményeként a telekommunikációs iparág jelenkori történetében példátlanul szigorú új szabályozást alakítottak ki. Ez arra a feltételezésre épít, hogy minden ISP-ben ott lapul a farkas, amit gúzsba kell kötni, s még utána is folyamatosan figyelni kell, mert veszélyezteti az internet szabadságát.

A hálózatszemlegességi vita az alapvetően a szabályozást szükségtelenné, sőt potenciálisan károsnak tekintő közgazdasági megítélés dacára előbb az Egyesült

¹² Egyes elemzések néha igen kemény kifejezésekkel élve mutatják be a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók szerepét, lobbitevékenységét a hálózatszemlegességi vitában. Lásd például *Strand Consult: The Moment of Truth: A Portrait of the Fight for Hard Net Neutrality Regulation* by Save the Internet and Other Internet Activists, <http://disruptiveviews.com/wp-content/uploads/delightful-downloads/2016/07/The-Moment-of-Truth.pdf>.

¹³ Ezekről igen jó áttekintést ad *Easley és szerzőtársai* [2017].

Államokban,¹⁴ majd Európában¹⁵ is a hálózatsemlegesség pártiak javára dőlt el. A net-semlegesség szószólói totális győzelmet arattak, de ahogy ilyenkor gyakran előfordul, „túlnyerték” magukat. A szabályozás tiltja a forgalmak minőségi differenciálását, valamint a kétoldalú árazást (vagyis azt, hogy az ISP-k a tartalom- és alkalmazás-szolgáltatóktól hozzájárulást kérhessenek az általuk generált forgalom alapján). Mindezzel az a gond, hogy egy tipikusan kétoldalú piacon az efféle korlátozás nagy valószínűséggel csökkenti a fogyasztói többletet.¹⁶

A hálózatsemlegességi rendelet megszületése után az ISP-k számára, a tartalmak, illetve alkalmazások megkülönböztetésére gyakorlatilag egyetlen, a fogyasztók számára egyébként kedvelt, üzleti megoldás maradt az adatkorlátos csomagok mellett működő mobilinternet-piacon. Ez a nullás díjszabás, ami egyes tartalmak korlátlan és bizonyos értelemben ingyenes elérhetőségét kínálja. A meglévő hálózatsemlegességi szabályozás a nullás díjszabást nem tiltja explicit módon, de folyamatos vizsgálatát, ellenőrzését várja el a szabályozó hatóságoktól. A hálózatsemlegesség egyes szószólói ezt az üzleti gyakorlatot is folyamatosan támadják, még szigorúbb szabályozást követelve. A következőkben kizárólag a nullás díjszabás témájával és az erre vonatkozó szabályozás értékelésével foglalkozunk.

A NULLÁS DÍJSZABÁS ELEMZÉSE

A nullás díjszabás fogalma, típusai

Nullás díjszabásúnak az ISP által nyújtott olyan szolgáltatást tekintjük, ahol a kedvezményezett tartalom vagy alkalmazás használata esetén az ISP az így generált forgalmat nem számítja be az adott csomaghoz tartozó általános adatteretbe. A nullás díjszabásnak csak azon előfizetői szolgáltatásoknál van értelme, amelyeket különböző nagyságú adatteret tartalmazó csomagokban nyújtanak, azaz alapvetően a szélessávú mobilszolgáltatásoknál. A fogyasztó számára az egyes tartalmak és alkalmazások használatának korlátot szab az adatteret, kivéve a nullás díjszabás által érintett tartalmat, amelyet a fogyasztó korlátlanul használhat, s amelynek marginális ára nulla. Látszólagos egyszerűsége ellenére a nullás díjszabásnak számos formája, típusa van, amelyeket a következő dimenziók szerint csoportosíthatunk.

• *Milyen tartalmakra vonatkozik?* A nullás díjszabású ajánlatok különbözhetnek abban, hogy egy vagy néhány tartalom- és alkalmazásszolgáltató szolgáltatásaira vonatkoznak, vagy egy meghatározott tartalom-/alkalmazástípusra, mint például

¹⁴ FCC [2010], [2015]. Az FCC azonban nem kis részben a korábbi rendeletekkel kapcsolatos jogi aggályok és a befektetésekre gyakorolt kedvezőtlen hatások miatt 2017-ben egy új rendelet kibocsátását készíti elő, amelyben a hálózatsemlegességi szabályok enyhítését, illetve visszavonását tervezi.

¹⁵ Lásd a később részletesebben is tárgyalt 2015-ös uniós hálózatsemlegességi rendeletet (EU [2015]).

¹⁶ A kétoldalú piacokként működő platformok gazdaságtanáról lásd például *Rochet–Tirole* [2006] és *Evans–Schmalensee* [2014].

a Telenor MyMusic ajánlata, ahol gyakorlatilag az összes jelentős zeneletöltést nyújtó alkalmazást magában foglalja az ajánlat. Az első esetben a nullás díjszabású ajánlat potenciális versenykorlátozó hatásainak vizsgálatakor fontos lehet, hogy az érintett (egy vagy néhány) tartalom esetében az ISP saját szolgáltatásáról van-e szó, vagy teljesen független tartalomszolgáltatóról, mivel ha van saját szolgáltatása, esetleg ösztönzött lehet a saját tartalma előnyben részesítésére vagy a versenyző tartalmak kiszorítására.

• *Hogyan kapcsolódik az ajánlat az általános adatkeretet biztosító csomagokhoz?* Az esetek egy jelentős részében a nullás díjszabás keretében elérhető tartalmat az ISP egyszerűen automatikusan, ingyenes kiegészítő- vagy többletszolgáltatásként nyújtja, minden, az adott adatcsomagot igénybe vevő fogyasztó részére. Más esetekben, mint a magyar példákban is, a fogyasztó opcionálisan (külön díj ellenében) választhatja a kiegészítő nullás díjszabású ajánlatot. Előfordulnak olyan esetek is, amikor a mobilszolgáltató minden előfizetője számára még akkor is elérhetővé tesz ingyenesen tartalmakat, ha az előfizetőnek egyáltalán nincs szélessávú adathasználatot tartalmazó csomagja (ilyen volt a fejlődő országokban alkalmazott Facebook Zero, lásd *Eisenach* [2015]; de korábban Magyarországon a Telenor is alkalmazta ezt, szintén a Facebook esetében).

• *Ki fizet nullás díjszabás esetében?* Előfordulhat – bár erre a nullás díjszabás gyakorlatát alaposan feltérképező DotEcon tanácsadó cég által készített tanulmány nem nagyon talált példát¹⁷ – hogy a tartalom- és alkalmazásslétszolgáltató fizet az ISP-nek azért, hogy tartalomszolgáltatása a fogyasztók számára adatkorlát nélkül legyen elérhető. Mint a magyar példánál is láttuk, egyes esetekben az érintett tartalom vagy alkalmazás korlátlan használatát lehetővé tevő opciónak külön ára van, amit a fogyasztó fizet meg. Ebben az esetben némileg furcsa lehet a nullás díjszabás (*zero rating*) kifejezés alkalmazása, hiszen a fogyasztónak az opció nem is ingyenes. Ezek az ajánlatok mégis megfelelnek a definíciónak, mivel az érintett tartalom, illetve alkalmazás használata nulla marginális áron történhet, s nem is számít bele az általános adatkeretbe. A fogyasztó az ilyen esetekben valójában egy kiegészítő adatcsomagot vásárol, amelyben az adathasználat korlátlan, de csak a megjelölt tartalmak tekintetében. Az esetek jelentős részében sem a tartalom- és alkalmazásslétszolgáltató, sem a fogyasztó nem fizet közvetlenül az ISP számára. Egyes elemzők szerint az ISP nem nyújthatja ingyen a szolgáltatást, annak költségeit valamilyen módon fedeznie kell. E megközelítés szerint a korlátlan használat ára be van építve az általános adatkeret árába, amely olcsóbb lenne, ha a csomag nem tartalmazna nullás díjszabású elemeket. Véleményünk szerint ez nem feltétlenül van így. A későbbiekben bemutatjuk, hogy az ISP-nek több oka is lehet arra, hogy a fogyasztó számára valóban ingyen nyújtsa a nullás díjszabású tartalmat.

• *Az általános adatkeret kimerülése után használható-e a nullás díjszabású tartalom, alkalmazás, vagy sem?* Ez a csekélynek tűnő különbség, mint láttuk, az

¹⁷ Lásd *DotEcon* [2017]. Igaz a tanulmány szerzői azt is elismerik, hogy a CAP–ISP-tranzakciókról nem igazán sikerült mélyebb információkat szerezniük.

európai hálózatsemlegességi szabályozás szempontjából vízváltástonak bizonyult. Az EU [2015] bizottsági rendelet 3. cikkének 3. bekezdését szó szerinti értelmezve – amit a BEREC iránymutatása is megerősít –, ugyanis az ISP nem blokkolhat egyes forgalmakat, miközben más forgalmat eljuttat a fogyasztóhoz. Az adatkeret kime-rülése után is használható nullás díjszabású esetében valóban ez történik, hiszen az érintett tartalom, alkalmazáson kívül minden más forgalom blokkolásra kerül.

A nullás díjszabású ajánlatok kapcsán felvetett problémák

A nullás díjszabással kapcsolatban felvetett aggályok jelentős része azon alapul, hogy ezek az ajánlatok *torzítják a fogyasztó választását*, a nulla marginális árú tartalmak felé terelik a tartalomfogyasztást. A fogyasztó más arányban fogyasztja a nullás díjszabás alá tartozó és az azon kívüli tartalmakat, mint akkor, ha nem lenne nullás díjszabás, vagy ha minden tartalom korlátlanul elérhető lenne.

A nullás díjszabást támadó megközelítés szerint,¹⁸ amit az érdekvédők is nagy lelkesedéssel felkaroltak,¹⁹ az ISP-k ezzel az eszközzel képesek befolyásolni, hogy a fogyasztók milyen tartalmakat fogyasszanak, befolyásolják a vertikálisan kapcsolódó piacok, különösen a tartalompiacon működését, sőt ők *választhatják ki a tartalompiacon győzteseket*. Ezzel csorbulhat a fogyasztók választási szabadsága, és torzulhat a tartalompiacon verseny.

Az érvelés szerint a nagy tartalom- és alkalmazásszolgáltatók rendelkeznek olyan pénzügyi erőforrásokkal, hogy képesek legyenek versenytársaiknál olcsóbban elérhetővé tenni szolgáltatásaikat az ISP-ken keresztül (például a nullás ajánlat pénzügyi kompenzálásával). Emiatt a kisebb, a nullás díjszabáson kívül rekedő tartalom- és alkalmazásszolgáltatók behozhatatlan hátrányba kerülnek, kiszorulnak a piacról, vagy be sem tudnak lépni. A nullás díjszabás alkalmazása tehát e feltételezés szerint *piacra lépési korlátként és a tartalom- és alkalmazásszolgáltatás piaci innováció akadályozójaként* is működhet.

Az ISP-k ösztönözöttsége a *vertikálisan kapcsolódó (tartalom)piacra zajló verseny torzítására* nagyobb, ha azon ő maga is jelen van. Az hálózatsemlegesség szószólói szerint különösen nagy lehet a veszély, ha az ISP piaci erővel rendelkezik az internet-hozzáférés piacán. Ekkor felmerülhet a szabályozási elmélet és gyakorlat által jól ismert, *piaci erő átvitelén alapuló kizorító magatartás*. Az ISP a hozzáférési piacon lévő erőfölényét használva,²⁰ olyan ajánlatot ad a fogyasztóknak, amivel a vertiká-

¹⁸ Jó példája ennek a hálózatsemlegesség egyik prominens szószólója, Barbara van Schewick által készített vitáit (van Schewick [2016]).

¹⁹ 2016 márciusában 50 lobbiszervezet írt levelet az FCC-nek. <https://cdn.arstechnica.net/wp-content/uploads/2016/03/FinalZeroRatingSign-OnLetter.pdf>.

²⁰ A versenytorzító hatás eléréséhez az európai versenyszabályozási megközelítés szerint szükséges feltétel az erőfölény megléte a kapcsolódó piacon. Az erőfölény fogalmának értelmezése a verseny-szabályozásban hasonlít a jelentős piaci erő ágazati szabályozásban alkalmazott fogalmához.

lisan kapcsolódó tartalom-, illetve alkalmazás piacon lévő szereplők nem képesek versenyezni, és végső soron kiszorulnak a piacról. Jelen esetben a kizorítás eszköze az ISP saját vertikális tartalom- vagy alkalmazás szolgáltatására vonatkozó nullás díjszabású ajánlata lenne, amely a saját tartalom számára a feltételezések szerint olyan előnyt nyújt, amivel az alternatív tartalomszolgáltatók nem képesek versenyezni.

A kizáró magatartás elvileg ellenkező irányban is elképzelhető. Ehhez az kell, hogy az ISP a vertikálisan kapcsolódó tartalom-, illetve alkalmazás piacon rendelkezzen erőfölénnyel, amelynek átvitelével az internet-hozzáférési piacról szorítaná ki a versenytársakat, s így az *ISP-piacon torzítaná a versenyt*. Az eszköz itt is a nullás díjszabású ajánlat lenne. A kizorítás tényleges eléréséhez azonban az ISP vertikális tartalom-, illetve alkalmazás piaci szolgáltatásának olyannyira vonzóknak vagy nélkülözhetetleneknek kell lennie a fogyasztók számára, hogy ennek korlátlan használatát lehetővé tévő ajánlat miatt a fogyasztók valóban elforduljanak az ezt biztosítani nem tudó alternatív ISP-ktől és a szóban forgó szolgáltatót válasszák.

A nullás díjszabás negatív hatásaival kapcsolatos fenti kárelméleti megközelítés modellszinten ugyan elképzelhető, azonban a tényleges piaci jellemzőket figyelembe véve bekövetkezésének esélye minimális vagy kizárható a következők miatt.

- Mindenekelőtt fontos megjegyezni, hogy a kárelméletek csak abban az esetben értelmezhetők, ha a nullás díjszabás egy (vagy néhány) tartalomszolgáltatásra vonatkozik. Nem – vagy csak nagyon nyakatekert érveléssel – értelmezhető a kár,²¹ ha a nullás díjszabás egy alkalmazástípusba tartozó összes tartalomra kiterjed, mint például a Telenor MyMusic ajánlata.

- A nullás díjszabású ajánlatokat nyújtó ISP-k képessége a tartalomfogyasztás befolyásolására valójában jelentősen kisebb, mint ahogy azt a kárelméletek kiindulópontja feltételezi. Ez akkor lehetne jelentős, ha fogyasztók a tartalmakat kizárólag (vagy döntő részben) a szóban forgó ISP-k által nyújtott hozzáféréseken – azaz adatkorlátos mobilinternet csomagokon – keresztül érhetnék el. Ez az esetek többségében nyilvánvalóan nincs így: egyrészt a fogyasztók nagy része korlátlan adathasználatot nyújtó vezeték nélküli internet-hozzáféréssel is rendelkezik, másrészt a mobilfelhasználók is jelentős mértékben használják készüléküket wifi-környezetben, ahol az általuk preferált tartalom szintén korlátlanul és marginális ár szempontjából ingyenesen elérhető. Igen valószínűtlen, hogy a nullás díjszabású ajánlat jelentősen képes befolyásolni a fogyasztó teljes, azaz más hozzáférési csatornákat is magában foglaló tartalomfogyasztását.

- A tartalomszolgáltatások és alkalmazások közötti választás torzításának képessége ráadásul azt is feltételezi, hogy a szolgáltatások közeli helyettesítők, és a között-

²¹ A feltételezés szerint azért torzul a fogyasztók választása, mert több zenét hallgatnak, mint *nullás díjszabás* nélkül, és ezért a más típusú alkalmazások nyújtói hátrányt szenvednek. Egyáltalán nem biztos azonban, hogy emiatt csökken más alkalmazások fogyasztása. Valójában a közgazdasági döntések lényeges jellemzője, hogy egy termék relatív árának csökkenése – ha csak nem *inferior* jószágról van szó – a jövedelmi hatás miatt növeli annak keresletét. A más jószágok keresletére gyakorolt hatás a helyettesítési hatás alakulásától függ, s ezek keresletének növekedése sem zárható ki.

tük lévő választásban meghatározó szerepet játszik a tartalomhoz való hozzáféréssel kapcsolatos implicit adathasználati ár. A hasonló típusú tartalomszolgáltatások jelentős része azonban nem közeli helyettesítő. Meghatározott tartalmak (például egy adott film, hírportál, játék vagy alkalmazás) iránt érdeklődő fogyasztó, nem fogyaszt ezek helyett más tartalmakat, csak azért, mert az nullás díjszabás keretében elérhető.²²

♦ Az internet hozzáférés iránti kereslet származtatott jellegű, tehát azt nem önmagáért keresik. Az internet értékét a fogyasztó számára az adja, és keresletének nagyságát az határozza meg, hogy ezen keresztül el tudja érni az őt érdeklő tartalmakat és alkalmazásokat. Az ISP alapvető érdeke, hogy a fogyasztó hozzájuthasson az őt érdeklő tartalmakhoz, és egyáltalán nem ösztönzött arra (a saját tartalmat kivéve, lásd később), hogy a fogyasztókat nem érdeklő tartalmakat nullás díjszabás révén részesítsen előnyben. Ez ugyanis kontraproduktív lenne az ISP-piacon, s a cég a fogyasztók elvándorlását kockáztatná, különösen, ha a versenytársak a fogyasztók számára népszerű tartalmakat nyújtanának a nullás díjszabás keretében. Igen valószínűtlen ezért, hogy a nullás díjszabás alkalmazása következtében egyébként sikeres tartalom- és alkalmazásslétszolgálatok piaci pozíciója romolhatna, míg kevésbé sikereseké jelentősen erősödhetne.

♦ Az ISP valóban ösztönzött arra, hogy a kapcsolódó piacokon értékesített szolgáltatásait előnyben részesítse. Ebben nincs semmi különös, minden többtermékes vállalat racionálisan törekszik erre. Versenytorzító hatás akkor jelentkezhet, ha 1. az ISP a hozzáférési piacon erőfölényben van, 2. jelentős hatást tud kifejteni a kapcsolódó tartalom-, illetve alkalmazáspiacon, és 3. ez a hatás olyan erős, ami miatt a versenytársak onnan kiszorulnak. Jelen esetben már az is erősen kérdéses, hogy van-e a hozzáférési piacon jelentős piaci erejű szolgáltató. A mobilpiacokon ugyanis, bár koncentráltak (jellemzően 3-4 hálózatos szereplővel és esetleg néhány virtuális szolgáltatóval működnek), meglehetősen erős a verseny. Nem véletlen, hogy a kiskereskedelmi mobilpiacra nem vonatkozik és nem is vonatkozott ágazati szabályozás. A versenytorzító magatartás képessége valószínűleg még a legnagyobb mobilszereplő esetében sem igazolható, a kisebbek esetén pedig kizárható. A másik feltétel, a kapcsolódó piacon való hatás kifejtése, az erőfölény hiánya miatt a fent említett egyéb helyettesítő lehetőségek (otthoni, munkahelyi, wifi-kapcsolaton rendelkezésre álló korlátlan hozzáférés) is igen valószínűtlen. A tartalompiaci versenytársak kiszorítása, számos esetben még akkor sem működne, ha az első két feltétel teljesülne. A tartalom- és alkalmazáspiac jelentős részén ugyanis egyre inkább nagy globális szereplők dominálnak, amelyeket aligha rendítene meg, ha egy nemzeti piacon akár tényleges kiszorító hatású próbálkozással találkozónának. A globális tartalom- és

²² Természetesen lehetnek közeli helyettesítő tartalmak, alkalmazások (például tárhely szolgáltatás), illetve létezhetnek olyan fogyasztók, akik nem rendelkeznek erős preferenciával egyes tartalmak iránt, amelyek esetében a fentiek nem igazak. A szolgáltatások közti helyettesítés erőssége alapvetően empirikus kérdés.

alkalmazásslolgáltatók esetében a nemzeti piacról történő kiszorítás a normális piacgazdasági környezetben valójában nem értelmezhető.²³

• Az ellentétes irányú, piacierő-átvitelen alapuló kiszorításnak, azaz a tartalom-piacon meglévő erőfölény az ISP-piacra történő átvitelének egyértelműen hiányzik az előfeltétele, hiszen mint korábban bemutattuk, a telekommunikációs szolgáltatók a tartalom-piacon nemhogy erőfölényes pozíciót, de még komolyabb sikereket sem tudtak elérni.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a nullás díjszabással kapcsolatos kárelméletek alapvetően csak elviekben állják meg a helyüket. A valós piacok és piaci szereplők jellemzői azonban alapvetően nem felelnek meg az elvi modellek feltételezéseinek, így a kárelmélet érvényessége erősen megkérdőjelezhető, és bármilyen kár tényleges megjelenésének valószínűsége igen csekély. Nem állítjuk azt, hogy teljességgel elképzelhetetlen a fogyasztókat megkárosító vagy a versenytorzító hatás megjelenése, de határozottan azt gondoljuk, hogy ennek esélye és mértéke messze nem akkora, ami indokolhatna és szükségessé tenné olyan szigorú szabályozást és folyamatos ellenőrzést, amelyet az uniós rendelet tartalmaz.

A nullás díjszabás előnyei a szolgáltatók és a fogyasztók számára

Az új szabályozás megjelenése, s egyes önjelölt érdekvédők zajos aggódása ellenére²⁴ a nullás díjszabású ajánlatok továbbra is jelen vannak a mobilinternet-piacon.²⁵ A következőkben azt mutatjuk be, hogy miért fontosak a mobilszolgáltatók számára ezek a fogyasztók körében népszerű ajánlatok, s milyen célok eléréséhez járulhatnak hozzá.

Keresletösztönzés, termékdifferenciálás • *Keresletösztönzés.* Noha a mobilinternet piaca is egyre telítettebbé válik, vannak olyan piacok, fogyasztói szegmensek, ahol a penetráció alacsony. A mobilszolgáltató számára ezek esetében, illetve a termékéletgörbe korábbi szakaszában, az adatsomag nélkül is használható nullás díjszabású ajánlat megfelelő eszköz arra, hogy a mobilinternet-szolgáltatást megismertessék a fogyasztókkal. Ez hasonló hatást érhet el, mint az ingyenes termékminta,

²³ A globális piaci szereplők kizárása egyes nemzeti nem piaci szereplők tevékenysége révén, az állami szabályozás eszközével politikai alapon történik, mint például Kína, Oroszország vagy más cenzúrát alkalmazó országok esetében.

²⁴ Lásd például: Zero-rating has now become the neuralgic point in the net neutrality debate on both sides of the Atlantic. World Wide Web Foundation, <https://webfoundation.org/2015/02/guest-blog-the-real-threat-to-the-open-internet-is-zero-rated-content>, illetve The net neutrality study prepared by J. Scott Marcus for the European Parliament conveniently missed the elephant in the room. Price discrimination (zero-rating). Rewheel Digital Fuel Monitor, http://dfmonitor.eu/downloads/EP_IMCO_Committee_net_neutrality_Scott_study_21012015.pdf.

²⁵ Az Európai Bizottság részére készült *DotEcon* [2017] tanulmány vizsgálta és tipologizálni is próbálta az uniós országok sokszínű gyakorlatát. Az elemzés megállapítása szerint ezek kapcsán elvértve merülhet fel valamilyen versenyprobléma.

amelyet a fogyasztó kipróbál, értékeli, és ha elnyerte tetszését, a későbbiekben meg is vásárol. A mobilszolgáltató ezt ellenszolgáltatás nélkül a későbbi előfizetőség bővülésének reményében nyújtja. Fontos lehet azonban a nullás díjszabású tartalom megfelelő kiválasztása. Ennek természetesen a fogyasztók számára vonzósnak kell lennie, vagy olyanoknak, amelyet esetleg már más hozzáférési módokon gyakran használtak (például Facebook).

Versenytenyező: termékdifferenciálás, árkedvezmény. Ha jobban megvizsgáljuk, önmagában a mobilinternet-hozzáférés ma már meglehetősen homogén termék. A mobilszolgáltatók versenyében korábban a lefedettségben vagy a sebességben meglévő különbségek jelentős szerepet játszottak a fogyasztók megnyerésében: minden szolgáltató igyekezett a fogyasztó tudtára adni, hogy éppen melyik jellemző tekintetében áll jobban, mint versenytársai. Az LTE (*Long Term Evolution*) technológián alapuló nyújtott negyedik generációs mobilhálózatok kiépítésével ezek a különbségek eltűnőben vannak, a fogyasztók minden szolgáltatónál nagyon hasonló lefedettséggel és sávzélességgel, sebességgel találkozhatnak. A szolgáltatók versenyében azonban alapvető, hogy meg tudják különböztetni magukat a versenytársaktól, így új lehetőségek után néztek. Az adatsomaghoz kapcsolódóan nyújtott nullás díjszabás valójában ilyen termékdifferenciáló tényező. A szolgáltató célja, hogy nullás díjszabású ajánlattal kiegészített csomagja vonzóbb legyen a versenytársakénál, így új előfizetőket szerezzen, illetve a régieket megtartsa.

Más oldalról nézve, az adatsomagokhoz kapcsolódóan nyújtott nullás díjszabás árcsökkenésként is felfogható. Az előfizetőtől származó árbevétel (azaz a csomag ára) nem csökken, ugyanakkor az adathasználat fajlagos átlagára (például 1 gigabájtért átlagosan fizetett összeg) alacsonyabb lesz, hiszen a fogyasztó ugyanakkora díjért több adatot használhat fel. A távközlési szektorban egyébként is jellemző gyakorlattal találkozhatunk itt is, amely az előfizetőtől származó átlagos bevétel (*average revenue per user, ARPU*) csökkenését okozó árkedvezmények helyett, ha lehet, többletvolumen nyújt, ami a forgalomra jutó átlagárat ugyan csökkenti, de az ARPU-t nem.

Árdiszkriminációs eszköz ♦ A szolgáltatók a mobilinternet-hozzáférést különböző nagyságú adatkereteket tartalmazó csomagokban nyújtják. Minél nagyobb az adatkeret, a csomag annál drágább, azonban a fajlagos használat (például 1 gigabájt) ára a nagyobb csomagokban alacsonyabb. Az adatkorlát létének egyik magyarázata, hogy a szolgáltató kapacitása szűkös, így nem is lenne képes mindenki számára biztosítani a korlátlan adatforgalmat hálózati torlódások és a szolgáltatás minőségének leromlása nélkül. A hálózati kapacitás szűkösége azonban csak az egyik – és nem is feltétlenül a legfontosabb – oka az adatkorlátos csomagok létének. A mobilszolgáltatóknak akkor is alapvető üzleti érdeke lenne az árdiszkrimináció, ha a hálózati kapacitásaik nem lennének szűkösek.²⁶

²⁶ A vezetékes internet piacán szintén működik az árdiszkrimináció, csak nem az adatkorláthoz, hanem a nyújtott sávzélességhez kapcsolódóan.

Az adatkorlátos csomagokkal ugyanis a szolgáltató árdiszkriminációt valósít meg. Másodfokú árdiszkrimináció esetén a fogyasztók a saját választásuknak megfelelően eltérő árat fizetnek a hozzáférésért és az egységnyi adathasználatért. Az árdiszkriminációt az teszi lehetővé, hogy a fogyasztóknak eltérnek a preferenciáik a használni kívánt adatforgalom tekintetében, azaz az eltérő mennyiségű adathasználatot tartalmazó csomagokat eltérően értékelik. A fogyasztók preferenciái azonban nemcsak az adathasználat mennyiségét, hanem az elérni kívánt tartalmakat tekintve is heterogének.²⁷ Szintén eltérően értékelik a fogyasztók egyes nagyon kedvelt vagy kritikusnak tekintett tartalmak, alkalmazások korlátlan elérését. A hangsúly itt nem a használat mennyiségén, hanem a kritikusnak tekintett alkalmazás bármikor történő elérhetőségén van, ami önmagában többletértéket jelenthet egyes fogyasztók számára.²⁸ A nullás díjszabás – különösen az opcionálisan megvásárolható egyes tartalmakra vagy tartalomtípusokra vonatkozóan – korlátlan használatosságot biztosító kiegészítő ajánlat, valójában ezen a heterogenitáson alapuló további árdiszkriminációt jelent.

Az árdiszkrimináció fontos eszköz az ISP-k – és általában a telekommunikációs és az infokommunikációs szektorban működő szolgáltatók – számára. A közgazdasági szakirodalomból ismert,²⁹ hogy különösen a magas állandó költség mellett termelő iparágakban előfordulhat, hogy az egységes árazás mellett nem biztosítható a vállalatok költségeinek a megtérülése, azaz iparág fenntarthatatlanná válna. Bizonyos esetekben tehát az árdiszkrimináció nélkülözhetetlen feltétele az iparág működésének. Még ha ez a szélső eset az ISP-k esetében nem is feltétlenül igazolható, az azonban könnyen belátható, hogy az egységes árazáshoz képest az árdiszkrimináció növeli mind a társadalmi, mind a fogyasztói jólétet. Ha csak az adatkorlát szerinti árdiszkriminációra gondolunk, akkor azt kellene belátni, hogy egy nagy adatkeretet tartalmazó (vagy korlátlan használatot biztosító) egységes árajánlat ára olyan magas lenne, amely mellett számos alacsony fizetési hajlandóságú fogyasztó kiszorulna a piacról. Az output (előfizető számban értve) csökkenne, ami nagyobb holtteher-veszteséget és alacsonyabb társadalmi jólétet eredményezne. Kisebb lenne a szolgáltatók bevétele, és nagy eséllyel csökkenne a fogyasztói többlet is, mivel a legnagyobb fizetési hajlandóságú fogyasztók fogyasztóitöbblet-növekedése nem ellensúlyozná a piacról kiszoruló, kisebb fizetési hajlandóságú fogyasztók fogyasztóitöbblet-csökkenését.

Az árdiszkrimináció általában növeli a társadalmi többletet, a jelen esetben felfemerülő másodfokú árdiszkrimináció (vagy menüárazás) esetén pedig szinte biztosan kizárható, hogy alkalmazása a társadalmi jólét szempontjából negatív hatásokkal járna az egységes árazáshoz képest (lásd például *Varian* [1996]). A jólét alapvetően

²⁷ A kettő egymástól nem teljesen független, hiszen például a videotartalmak iránt érdeklődő fogyasztó szükségszerűen többre értékeli a nagyobb adatkeretet biztosító csomagokat.

²⁸ Gondolhatunk itt például olyan fogyasztóra, aki navigációs alkalmazás nélkül „meg sem tud mozdulni”, és retteg attól, hogy az adatkeret kimerülésekor enélkül marad.

²⁹ Az árdiszkrimináció kimerítő tárgyalására lásd például *Varian* [1989], *McAfee* [2008], *Armstrong* [2008].

akkor csökkenne, ha a diszkrimináció következtében az output csökkenne, jelen esetben azonban az output nagyobb, mint az egységes árazásnál, így valószínűleg a fogyasztói többlet meghaladja az egységes árazásnál jelentkezőt. Ha az output változatlan marad, a társadalmi jólét nem változik, de annak megoszlása igen, mivel a szolgáltató megszerzi a fogyasztói többlet egy részét, és abból termelői többlet lesz.

A fogyasztókról rendelkezésre álló adatok jelentős mértékű megnövekedése (*big data*) miatt az utóbbi években egyre többen vizsgálják annak következményét, és potenciális veszélyét, hogy a részletes fogyasztói információk birtokában a vállalatoknak megnőtt a képessége a pontosabb személyre szabott első fokú (azaz a személyes fizetési hajlandóságot figyelembe vevő) árdiszkriminációra. Az erről történő közgazdasági és szabályozási gondolkodás, amely ebben az összefüggésben a fogyasztó kizsákmányolásának problémáját is vizsgálja, eredményét jól foglalja össze az OECD [2016] tanulmánya. A tanulmány fő következtetése azonban az, hogy az árdiszkriminációt alapesetben hasznosnak kell tekinteni, mivel igen gyakran a gazdaság egésze, a fogyasztók, valamint a verseny szempontjából pozitív hatásokkal jár.³⁰

Az árdiszkrimináció pozitív hatásai erősen kapcsolódnak az output növekedéséhez. Fontos felismerni, hogy az ISP-piacon legalább kétféle outputról beszélhetünk: az egyik a hozzáférések (előfizetések) száma, a másik az adatforgalom. A nullás díj szabású ajánlatok mindkét outputfajtát növelik. A forgalom (használt adatmennyiség) növekedésére gyakorolt hatás jelentős, s a piac fejlettségétől függetlenül egyértelműen mindig azonosítható. A piac telítődésével az előfizetős szám növekedésére gyakorolt hatás azonban egyre mérsékeltebb lehet. A bemutatott magyar ügyekben is felmerülő, külön opcióként megvásárolható, az érintett tartalom vagy alkalmazás (típus) korlátlan használatának lehetőségét biztosító ajánlat önálló vagy kiegészítő termékként történő felfogása ugyanakkor – ha az előfizetők számát nem is változtatja meg – értelmezhető az előfizetések (vagy a bevételt generáló egységek) számának a növekedéseként. Ebben a megközelítésben jól bemutatathatók ennek a nullás díj szabású típusnak a pozitív hatásai:

- a szolgáltató felismeri a fogyasztói preferenciák heterogenitását, és ezt figyelembe véve egy új (kiegészítő) terméket alakít ki: például korlátlan zeneletöltést;
- a fogyasztó az érintett tartalom iránti preferenciája és a korlátlan használat által nyújtott többletérték figyelembevételével meghatározott hasznosságot összeveti az ajánlat árával, és ha az ajánlat várható hasznossága nem alacsonyabb az ajánlat áránál, előfizet a (kiegészítő) termékre;

³⁰ A tanulmány emellett azonosít olyan eseteket, amikor felmerülhet a fogyasztó kizsákmányolásának a kérdése, ezeknek azonban olyan feltételei vannak (az output csökkenése, a piac felosztása), amiről a mi esetünkben nemigen lehet szó. Még az OECD viszonylag óvatos megközelítéséhez képest is vannak olyan radikálisabb közgazdasági vélemények, amely szerint árdiszkrimináció esetében szabályozási beavatkozásnak semmilyen körülmények közt nincs helye. Lásd *Carlton* [2016] véleményét az OECD által szervezett konferencián: „Ritka kivételtől eltekintve, nagy hibának bizonyulnak azok a próbálkozások, amelyek támadják versenytársakat nem sértő árdiszkriminációt.”

- az előfizetések növekedése a szolgáltatóknál a termelői többlet (profit) növekedését okozza, ami jelentős is lehet, mivel a kiegészítő termék határkölsége alacsony;
- a fogyasztók egy részénél a kiegészítő termék fogyasztásának hasznossága meghaladja a fizetett árat, így fogyasztói többlet is jelentkezik.

A tartalom vagy alkalmazás korlátlan használatát lehetővé tevő ajánlat bevezetésével tehát nő a termelői és a fogyasztói többlet is, így nő a társadalmi jólét.

Az elmondottak egyértelműen rávilágítanak arra, hogy a nullás díjszabás alkalmazására a szolgáltatóknak többféle természetes, piac- és versenykonform indoka lehet, még akkor is, ha azt a tartalom- és alkalmazásslátszolgáltatók nem fizetnek ezért az ISP-nek. Ezek a motivációk sokkal inkább nyilvánvalók a nullás díjszabású ajánlatok felmerülésének és terjedésének a magyarázatára, mint a modellekben elméleti szinten felvethető, de a gyakorlatban nem bizonyított versenykorlátozó indítékok. A nullás díjszabású ajánlatok tehát a szolgáltatók számára elsősorban olyan eszközöket jelentenek – keresletösztönzés, termékdifferentiálás és árdiszkrimináció –, amelyek a piaci verseny velejárói, és amelyek használata a fogyasztók számára is előnyöket nyújt. Így joggal feltételezhető, hogy a nullás díjszabású ajánlatok tiltása, a versenykorlátozó cél és hatás bizonyítása nélkül alapvetően csökkenti a versenyt, a társadalmi és azon belül a fogyasztói jólétet.

A nullás díjszabás pozitív hatásai a fogyasztói jólétre és a tartalom-, illetve alkalmazás szolgáltatókra • A különböző nullás díjszabású lehetőségeket választó fogyasztók kedvező áron egy többletszolgáltatáshoz juthatnak, amit adathasználat szempontjából nulla marginális áron (azaz ár szempontból korlátlanul) fogyaszthatnak. A fogyasztók, mivel az általuk igénybe vett alapsomagban foglalt adatkeretük egy része „felszabadul”, más alkalmazásokat és tartalomszolgáltatásokat is nagyobb mértékben használhatnak további költség nélkül a nullás díjszabású opció mellett. Számukra a választott nullás díjazású opció megéri az árat, amit a vásárlással ki is nyilvánítanak. A jóléti pozíció javulása egyértelmű. A nullás díjszabás keretében elérhetővé tett tartalom- és alkalmazásslátszolgáltatások ráadásul többnyire népszerűek és keresettek, sok fogyasztó számára vonzóak, azaz az érintettek száma jelentős lehet.

A nullás díjszabású ajánlatot nem igénylő fogyasztók számára az eredmény alapvetően semleges, de valójában ők sem járnak rosszul, hiszen a differentiálás lehetőségének erősödése és a választék bővülése élénkíti az ISP-k közötti versenyt. Amennyiben az ISP szolgáltatás esetén érvényesül a pozitív hálózati externália – vagyis a hálózathoz tartozók számának növekedése értékesebbé teszi a hálózatot a hozzá csatlakozók számára –, akkor a szóban forgó hálózat azon ügyfelei is jobban járnak, akik nem fizetnek elő nullás díjszabású ajánlatra.

A nulla adathasználati költségen kínált tartalom szolgáltatójára, akár tartalomdíjakból, hirdetési bevételekből vagy e kettő keverékéből él, nyilván pozitívan hat a kereslet növekedése. A növekvő fogyasztás/használat javítja a szolgáltatás életképességét, növeli annak profitabilitását. Látni kell azonban, hogy annak összességében

általában kis hatása van egy tartalom, illetve alkalmazásslégtartóra, ha egy konkrét ISP az ő tartalmát nullás díjszabás keretében teszi elérhetővé a fogyasztóinak.

A nullás díjszabás által nem kedvezményezett tartalom/alkalmazások szolgáltatói sem járnak rosszul, hiszen a kiinduló állapothoz képest a fogyasztók ezekből is többet fogyaszthatnak, mivel ezeknek a tartalmaknak már nem kell versenyezni az adatkeretért a korlátlanul forgalmazható tartalmakkal. A nullás díjszabás számukra kedvező mellékhatása ugyanis az, hogy a más tartalmak fogyasztására rendelkezésre álló keretet megnöveli, azaz a nullás díjszabás nem hogy kizorító, hanem a felszabaduló keret mértékéig egyértelműen piacbővítő hatású ezen szolgáltatások számára is.

Egy egyszerű példán ez könnyen bebizonyítható. A példa szerint vegyünk egy fogyasztót, aki eddig egy havi 4 gigabájtos adatkeretet használt. Tegyük fel, hogy a fogyasztó három típusú tartalmat fogyaszt az adatkerete terhére, amelyek a következők: 1. általános internethasználat (beleértve a böngészést, levelezést, csetelést és a közösségi alkalmazások használatát), 2. zenehallgatás és 3. videótartalmak nézése. Ezek felhasználása 4 gigabájtból rendre 1, 1,5 és 1,5 gigabájt körül alakul havonta. Ha a zenehallgatás a fogyasztó számára egy elfogadható összegért korlátlanul válik, akkor egyrészt ennek a felhasználása szinte biztosan nőni fog, mondjuk háromszorosára, azaz 4,5 gigabájtra.³¹ Az eredeti 4 gigabájtos adatkeretet a zenehallgatás már nem terheli, ezért nőhet az általános internethasználat, a videók megnézése vagy más típusú tartalomfogyasztás, egészen a felszabaduló 1,5 gigabájt mértékéig. A nullás díjszabású ajánlatban nem érintett alkalmazások és szolgáltatások fogyasztása tehát egyértelműen több lehet, ha a fogyasztó a nullás díjszabásút választja. Ráadásul e többletfogyasztás a kitölthető adatkeret mértékéig nulla marginális áron történhet.

Elképzelhető, hogy a nullás díjszabás keretében elérhetővé tett tartalmak vonzereje nőhet más hasonló, de e keretben nem elérhető tartalmakhoz képest, s ez némileg hátrányosan érintheti ezeket a szolgáltatókat. Ennek a helyzetnek a bekövetkezése hipotetikusán tehát nem zárható ki, de mértéke nagyon nehezen becsülhető. Az információs javak piaci ráadásul eléggé másképpen működnek, mint a hagyományos jószágok piaci. Más a differenciálás szerepe, s még verseny körülmények között is könnyen lehet, hogy egy termék maga lesz a piac, s szolgáltatója lényegében monopolista (lásd például *Shapiro–Varian* [1999] és *Jones–Mendelson* [2011]). Ebben a versenyben egy konkrét ország konkrét szolgáltatója által bevezetett nullás díjszabású ajánlat csak nagyon speciális esetben gyakorolhat érzékelhető hatást a tartalom-, illetve alkalmazáspiacra.

³¹ Fontos látni, hogy valamely tartalomfogyasztásnak vagy az alkalmazás használatának nemcsak a pénzbeli keretek szabnak korlátot, hanem a fogyasztó által erre szánt, illetve erre fordítható idő nagysága vagy más szempontok.

A MAGYAR NULLÁS DÍJSZABÁSÚ ÜGYEK ÉRTÉKELÉSE KÖZGAZDASÁGI SZEMPONTBÓL

Nullás díjszabású ügyek és döntések Magyarországon a hálózatsemlegességi szabályozás létrejötte után

Magyar Telekom „Korlátlan tv és film” opció ügye ♦ A legnagyobb magyar mobilszolgáltatóként működő integrált távközlési szolgáltató, a Magyar Telekom, minden olyan mobilelőfizetője számára, aki a Magenta 1 kedvezményben részesül, ingyenesen (pontosabban 100 százalék díjkezdéssel) használhatóvá tette a „Korlátlan tv és film” opciót. Ez azt jelenti, hogy ezen előfizetők számára a Telekom TV GO és az HBO GO *streaming* szolgáltatása korlátlanul igénybe vehető úgy, hogy a használat az előfizetői mobilcsomag adatkeretét nem terheli. A szolgáltatás az adatkeret kimerülése után is használható, tehát akkor is, amikor a mobil-adatszolgáltatás egyébként az újabb fizetési időszak megkezdéséig vagy egy adatbővítő opció megvásárlásáig leállításra, illetve lassításra kerül. Tipikus nullás díjszabású szolgáltatásról van tehát szó, amelyben speciális *video streaming* szolgáltatás vehető igénybe az adatkeretet nem terhelő módon, nulla forintos áron. A további vizsgálódás előtt érdemes megneézni, hogy mi is ez a szolgáltatás, és melyek az igénybevétel feltételei.

A Magenta 1 szolgáltatáscsomagra előfizető olyan előfizető, aki csomagban megvásárolta a Magyar Telekom három-az-egyben (*triple play*) vezetékes szolgáltatásait, azaz vezetékes internet + IPTV + vezetékes telefonszolgáltatást, és ehhez hozzákapcsolta mobil-előfizetését is.³² Mivel IPTV-szolgáltatásra előfizetett a csomagban, a TV GO *streaming* szolgáltatást bármilyen hálózaton tartalomért fizetendő további díj nélkül, azaz ingyenesen igénybe veheti. Ezt megteheti tetszőleges más mobilhálózaton is, ha van az adott szolgáltatónál mobilinternet-előfizetése. Természetesen ekkor az adatforgalom az adatkeretét terheli. Ha a Magenta 1 csomagban az illető felhasználó a HBO-csatornákra is előfizetett, akkor ugyanez áll az HBO GO *streaming* szolgáltatás használatára is.

A Magyar Telekom ajánlatának lényege, hogy olyan elkötelezett előfizetői számára teszi nulla adathasználati díj ellenében használhatóvá a megjelölt tartalomszolgáltatást, akik a mobilszolgáltatást is tartalmazó nagy értékű, négy-az-egyben (*quadruple play*) szolgáltatást tartalmazó csomag vásárlásával kötelezték el mellette magukat.³³ A Magyar Telekom ezen elkötelezett előfizetők lojalitásának növelése érdekében tulajdonképpen olyan szolgáltatást tesz díjmentesen használhatóvá

³² Magenta 1 kedvezménycsomagba bevont havi díjas mobil-előfizetéshez tartozó mobilfolyószámlán lévő összes olyan előfizetés, amely havi díjas, lakossági díjszabás szerinti, benne foglalt adatot tartalmazó, túlforgalmazásdíj-mentes díjcsomagban van. (Magyar Telekom lakossági ÁSZF. 9. melléklet 17. pont).

³³ Egy ilyen szerződés hossza maximum két év lehet, de az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény módosításáról szóló 2017. évi LXXXVIII. törvény ezt az időszakot lényegében egy évre csökkentette.

a mobilhálózatán, amelyet ezek a felhasználók vezetékes vagy wifi-környezetben eleve ingyenesen igénybe tudnának venni. Az opcióval élő mobilfelhasználók ezt a szolgáltatást ugyanis kétféle környezetben használhatják mobil eszközükkel: 1. egyrészt olyan helyen, ahol wifi-hálózaton is elérhetnék azt, vagyis az adatkeretük terhelése nélkül is elérhetnék a videó-/tévéközvetítési tartalmat; 2. másrészt tisztán mobilkörnyezetben, ahol nem áll rendelkezésre wifi-hálózat.

Az első esetben a szolgáltatás egyszerűen csak komfortnövelő az előfizető számára, mert az ingyenes adathasználat érdekében még csak nem is kell wifire váltania.³⁴ Ebben a helyzetben a különböző videó-/tévéközvetítési tartalmak fogyasztási arányait a nullás díjszabású bevezetése aligha befolyásolja.

A második esetben valódi hozzáadott értéket jelent, hogy nem kell az adathasználatért fizetni a szóban forgó tartalom esetén. Lehet, hogy emiatt a fogyasztó többet használ az ingyenesből, de az is lehet, hogy ez csak azt befolyásolja, hogy a nullás díjszabású tartalmat bátrabban használja mobilkörnyezetben, míg az egyéb tartalmakat inkább wifivel. Az alkalmazkodásnak több módja is lehet, de az lényegében kizárt, hogy ez önmagában a más tartalmak fogyasztásának mennyiségét hátrányosan érintse. Sőt a nullás díjszabás, ahogy ezt bemutattuk, még a nem kedvezményezett hasonló tartalmak esetében is szinte biztosan fogyasztásnövekedést eredményez.

A Magyar Telekom a szóban forgó nullás díjszabású szolgáltatását egy mobilinternet előfizetéshez igénybe vehető, korlátlan tematikus adatopcióként önmagában is kínálja: „Korlátlan TV és film opció (havi)”, 9198,43 forint havidíjért. A díj itt nemcsak az érintett tartalom további adatdíjfizetéstől mentesített elérését tartalmazza, hanem értelemszerűen a közvetítéssel (*streaming*) elérhető TV GO és az HBO GO szolgáltatási tartalom díját is. Mivel e két szolgáltatást a Magyar Telekom önállóan, azaz a mobilhasználatától függetlenül is kínálja (külön-külön háromezer forintos havidíjért), tulajdonképpen „visszafejthető”, hogy a szóban forgó nullás díjszabású opció, a mobilnet mellé körülbelül 3200 forintos havidíjra érhető el a nem Magenta 1 előfizetők számára.

A fogyasztók számára a kedvezményesen elérhető tartalom preferenciájuktól függő mértékben, de egyértelműen valamilyen többletértéket képvisel, hiszen a TV GO-n és az HBO GO-n elérhető tartalmak korlátlanul nézhetőek, s ráadásul az adatkeretet sem terhelik, azaz nem szorítanak ki onnan más szolgáltatásokat/tartalmakat. Rögzíthető tehát, hogy az az előfizető, akinél ezt az ingyenes szolgáltatást az Magyar Telekom aktiválta, a meglévő mobilinternetéhez egy érdemi érték növelő tényezőt kapott.

Az NMHH azonban a hálózatsemlegességi rendelet alapján lefolytatott vizsgálata során azt találta, hogy a „Korlátlan TV és film” opció szolgáltatás megsérti a hálózatsemlegességi rendeletet, nevezetesen a *EU* [2015] 3. cikkének 3. bekezdésében

³⁴ A wifi-hálózatra való preferált kapcsolódás a telefon beállítása esetén automatikusan is megtörténik, ha olyan hálózat van a közelben, amelyre a felhasználó korábban beállította az automatikus csatlakozást.

szereplő szabályt, azaz a forgalmak indokolatlan megkülönböztetésének tilalmát. A hatóság értékelése szerint az, hogy a többi videóközvetítés (*video streaming*), vagy más adatforgalom az adatkeret kimerülésével lassításra vagy tiltásra kerül, míg a szóban forgó szolgáltatás nem, így a jogszabály szerint a nem engedélyezett kereskedelmi indokból történő forgalomszabályozási gyakorlatnak minősül. A hatóság erre hivatkozva 2017. január 30-i másodfokú határozatában megtiltotta a jogsértő magatartást, azaz a szolgáltatás ilyen formában való nyújtását.³⁵ A Magyar Telekom bíróságon megfellebbezte a hatóság határozatát.

Telenor MyChat és MyMusic opció ♦ A magyar piac egy másik mobilszolgáltatója, a Telenor esetében két szolgáltatást ítélt meg úgy a hatóság, hogy azok megsértik a hálózatsemlegességi rendelet szabályait.

A szolgáltató kis adatmennyiséget tartalmazó és kisfogyasztókra szabott MyStart és MyStart Expressz tarifacsomagjaihoz kínálta kiegészítő szolgáltatásként a MyChat és a MyTalk&Chat „díjcsökkentő” szolgáltatásokat. Mindkét kiegészítő opció tartalmaz 1 gigabájt adatmennyiséget, a MyTalk&Chat emellett 100 lebeszélhető percet is. Az első esetben a kiegészítő internet-hozzáférési szolgáltatás díja 1849 forint, a második esetben is éppen ennyi az adatforgalomra jutó díjrész. E tekintetben tehát mondhatjuk, hogy pontosan ugyanarról a szolgáltatásról van szó, csak a másodikhoz még hozzá adódik egy 100 perces átalánydíjas beszédkeret is, aminek a díja külön is értelmezhető.

Adatforgalmi szempontból mindkét csomagban közös, hogy korlátlanul elérhetővé teszik a hirdetésben szereplő csetalkalmazások igénybevételét,³⁶ amelyek köre folyamatosan bővül. Először is az előfizető adathasználatába a Telenor nem számítja bele a csomagban szereplő csetszolgáltatások által fogyasztott adatot. Másrészt, ha a felhasználó adatkerete kimerül, a csetszolgáltatást azután is korlátlanul tudja használni, míg a többi forgalom az alapsomagra megadott módon lassításra vagy blokkolásra kerül.

Hasonló nullás díjzabású ajánlatot kínál a Telenor a zenekedvelő felhasználók számára. A 2017. január 1-től forgalmazott átalánydíjas adatforgalmi csomag mellé rendelhető MyMusic kiegészítő szolgáltatáscsalád elemei a következők: a MyMusic Start 500 megabájt megjelölt zenei szolgáltatásokra³⁷ felhasználható adatkeretet tartalmaz 269 forintért, a MyMusic Nonstop ugyanezen megjelölt zenei szolgáltatások korlátlan használatát biztosítja 920 forintért, míg a MyMusic Deezer ugyanezt és emellett egy Deezer előfizetést is 2226 forintért.³⁸ A MyMusic Nonstop és a Deezer

³⁵ Elsőfokú határozat: *NMHH* [2016b], a fellebbezést elbíráló másodfokú döntés: *NMHH* [2017d].

³⁶ Kezdetben Facebook, Facebook Messenger, Whatsapp, Instagram és Twitter, később megjelent a Viber is.

³⁷ Kizárólag a www.telenor.hu/mymusic oldalon feltüntetett zenei szolgáltatások igénybevételére.

³⁸ A szolgáltatás díja a reklámmentes Deezer Premium+ szolgáltatásra való előfizetést is tartalmazza, más szolgáltatásokat nem. A tájékoztatás szerint csomagból az adathozzáférés havidíja 836,22 forint.

klasszikus nullás díjszabású ajánlatként működik, azaz a forgalom nem számít bele az általános adatkeretből elhasznált adatmennyiségbe, és a csomagban elérhető zenei szolgáltatás akkor is elérhető marad, amikor az eredeti adatkeret már kimerült.

A bemutatott Telenor-ajánlatokról is elmondhatjuk, hogy az intenzív csethasználó és az internetes zenehallgatást preferáló fogyasztók csoportjai kaptak egy sajátos igényeikhez igazodó szolgáltatást, amivel a speciális adathasználati igényüket felszabadultan és korlátlanul elégíthetik ki. A megjelölt szolgáltatások ráadásul nem terhelik az előfizetett adatkeretet, nem szorítanak ki onnan más szolgáltatásokat, sőt azokra nagyobb keret fordítható.

Az NMHH a lefolytatott vizsgálatok alapján a Telenor esetében is azt találta, hogy a szolgáltatás megsérti a hálózatszemlegességi rendeletet – nevezetesen az *EU* [2015] 3. cikkének 3. bekezdésében szereplő szabályt –, és a 2015/2120 EU-rendelet szerinti ésszerű forgalomszabályozási indok nélkül, valamint egyéb indokolt forgalomszabályozási kivételnek való megfelelés nélkül megkülönböztetést alkalmaz a különböző forgalmak között. A hatóság 2017. március 24-i másodfokú határozataiban megtiltotta a jogsértő magatartásokat, azaz a szolgáltatások ilyen formában való nyújtását.³⁹ A Telenor bíróságon fellebbezett a hatóság döntése ellen.

A magyar ügyek értékelése

A nullás díjszabás jóléti hatásainak áttekintése után jogosan merül fel a kérdés, hogy vajon megalapozottan és jól döntött-e a magyar hatóság a Magyar Telekom és Telenor nullás díjszabású opcióinak megtiltásával? Itt most nem azt kérdezzük, hogy jogilag megalapozott-e és indokolt-e a hatóság döntése, ennek megítélése a bíróság dolga. A kérdésünk az, hogy az efféle döntés szolgálja-e a fogyasztók érdekét, a közjót, az internet- vagy tágabban az infokommunikációs piacok fejlődését?

A felmerült magyar ügyek értékelése kapcsán fontos leszögezni, hogy a hatóság jogalkalmazó, s e tekintetben feladata a rendelet előírásainak érvényesítése. Ennek tudomásulvétele esetén sem kerülhető azonban meg, hogy a hatóságnak feladata a törvény szerint a magyar fogyasztók érdekeinek érvényesítése, a szolgáltatások választékának növelése, a verseny erősítése s egyáltalán a magyar piac működésének jobbítása.⁴⁰ A magasabb célok képviselése és a jogalkalmazás azonban néha ellentmondásba kerülhet. A hatósági döntés híven követte a rendelet betűjét. Ebben támaszkodhatott a *BEREC* [2016] iránymutatásra, ami egyértelműen azt mondja, hogy az adatkorlátos csomagok mellett alkalmazott nullás díjszabás megsérti az *EU* [2015] rendelet 3. cikkének 3. bekezdését, ha az érintett tartalom az általános adatkeret kimerülése után is korlátlanul elérhető. A hatóság döntése erre hivatkozva

³⁹ Elsőfokú határozatok: *NMHH* [2017b], [2017c], másodfokú határozatok *NMHH* [2017e], *NMHH* [2017f].

⁴⁰ Lásd a 2003. évi C. törvényt az elektronikus hírközlésről, különösen a 2. paragrafust.

tehát lehet jogszerű, ettől függetlenül azonban felvethető, hogy a fogyasztók érdekét vagy bármilyen módon a közjót szolgálja-e. Közgazdasági szempontból, azaz a jóléti hatást vizsgálva, az eredmény megítélése egyértelmű: társadalmi szempontból káros döntés született. A tiltás ugyanis nem teszi lehetővé, hogy a szereplőkre gyakorolt – *A nullás díjszabás előnyei a szolgáltatók és a fogyasztók számára* című alfejezetben bemutatott – pozitív jóléti hatások érvényesüljenek, ugyanakkor nincs olyan potenciális kár, amit megakadályozott volna

A Magyar Telekom és Telenor nullás díjszabású ügyek esetében ugyanis könnyen belátható, hogy semmilyen érdemi kár nem azonosítható.

A Telenor esete egyszerűbb annyiban, hogy ennél világosan látszik, hogy még csak elvi szinten sem fogalmazható meg az előbbieken – *A nullás díjszabású ajánlatok kapcsán felvetett problémák* című alfejezetben – bemutatott kérelmek egyikike sem a következők miatt.

- az Telenor-ajánlatok nem egyedi alkalmazásokra, hanem bizonyos alkalmazás-típusokra vonatkoztak, a fogyasztó így szabadon választhatott gyakorlatilag az összes cset-, illetve zeneletöltés-alkalmazás között. A fogyasztó választásának befolyásolása tehát itt fel sem merül. A BEREC-iránymutatás is elismeri, hogy az ilyen típusú ajánlatok esetében a negatív hatások felmerülésének esélye kisebb. Szerintünk ennél határozottabban is lehet fogalmazni: negatív hatás ilyen esetben nincs.
- a Telenor a tartalom- és alkalmazásszolgáltató piacon nem rendelkezik semmilyen érdekeltséggel, ami miatt felvethető lenne, hogy a saját szolgáltatását kívánta volna előnyösebb helyzetbe hozni
- a vertikális kizárásra alapuló kérelmet a fenti pontban foglaltakon kívül azért sem érvényes, mivel a Telenor az ISP-piacon (a mobilinternet-piacon) sem rendelkezik erőfölénnyel.

A Magyar Telekom esete annyival összetettebb, hogy mivel itt a vállalat saját vertikálisan kapcsolódó szolgáltatásáról (TV GO), illetve az HBO GO esetén egy konkrét tartalomszolgáltatóról van szó, a BEREC-iránymutatás szerint legalábbis felvethető a fogyasztói választást torzító piaci erő átvitelére alapozó kérelmet érvényessége. Ez azonban nagyon röviden cáfolható a következők miatt.

- Az érintett tartalom nem a klasszikus, interneten elérhető tartalmat jelenti, hanem a műsorterjesztési szolgáltatás (fizetős tévé) keretében igénybe vett tartalmat, ami az Magyar Telekom mobilinternet-hozzáféréseken keresztül is elérhető más hasonló szolgáltatásokkal együtt, s itt csak annyi változás történt, hogy ez a tartalom bekerült a nullás díjszabású opcióba. A fogyasztók tartalomra vonatkozó választási szabadságának korlátozása vagy befolyásolása azonban nem is értelmezhető, hiszen a fogyasztók ezeket a tartalmakat alapvetően nem az internet-hozzáféréseken keresztül veszik igénybe.

- Az érintett fogyasztók döntő része ráadásul minden bizonnyal a Magenta 1 kategóriába tartozó fogyasztó lehetett,⁴¹ akik az érintett tartalmakat a mobilinterneten kívül még legalább két másik hozzáféréseken keresztül is igénybe vehették: IPTV-t, illetve a vezetékes internetet használva. Emiatt teljesen valószínűtlen, hogy e fogyasztók tartalomfogyasztási választását az ingyenes kiegészítő ajánlatként kapott mobil videónézési lehetőség jelentősebben befolyásolta volna.
- Az ISP-piacon felmerülő kárelméleti feltételezés igazolásához, először is szükséges lenne, hogy a vertikálisan kapcsolódó piacon, ami jelen esetben a fizetős tévé piaca, a Magyar Telekom erőfölénnyel rendelkezzen, aminek átvitelével versenytársait ki tudná szorítani a mobilinternet-piacon. A fizetős műsorterjesztési piac azonban erősen versenyzői piac, ahol a Magyar Telekom ugyan érdemi piaci szereplő, de messze van attól, hogy jelentős piaci erejű szolgáltató legyen.
- A TV GO és a HBO GO szolgáltatások ráadásul nemcsak a T-Mobile előfizetői számára érhetőek el, azaz a vertikális kapcsolatban lévő szolgáltatás nem exkluzív, ami esetleg utalhatna valamilyen kizorító szándékra. A Magyar Telekom mobilversenytársai emiatt könnyen másolhatnák a Magyar Telekom ajánlatát, hasonlóan korlátlanul téve valamilyen opcióban a TV GO, vagy más hasonló szolgáltatás, valamint a HBO GO elérhetőségét, amennyiben azt látnák, hogy a Magyar Telekom ajánlata miatt a mobilinternet-piaci versenyben valamilyen hátrányba kerülnének.
- Ez azonban valószínűtlen, egyrészt mivel maga a tartalom sem feltétlenül olyan vonzó, ami miatt érdemi számú fogyasztó váltana pusztán emiatt a Magyar Telekomhoz. Másrészt az ingyenes igénybevétel feltételei meglehetősen szigorúak (fizetős tévé, vezetékes internet, telefon + mobiltelefon mindegyikére történő előfizetés megléte), ami miatt eléggé valószínű, hogy az ajánlattal a Magyar Telekom célja nem a mobilinternet piaci részesedésének növelése, hanem a vezetékes előfizetőinek a megtartása volt.
- Az előzők miatt az ellenkező irányú – azaz a mobil-internetszolgáltatói piacról a fizetős tévé piacára történő – erőátvitel is kizárható, hiszen a fogyasztó számára nyilvánvalóan marginális a Magyar Telekom és versenytársai által kínált fizetős tévészolgáltatások közötti választásban annak a szerepe, hogy ha egyébként a vezetékestelefon- és az internetszolgáltatásra is előfizet, akkor korlátlanul hozzá tud férni a mobiltelefonján is a tévécsatornákhöz. A nullás díjszabású ajánlat igénybevételének jellemzői mellett a kárelméletnek ez a feltételezése azért sem állja meg a helyét, mivel annak ellenére, hogy a mobilpiacon ugyan a Magyar Telekom a legnagyobb szolgáltató, azon erőfölénnyel nem rendelkezik.
- Jelen esetben megmosolyogtató lenne az a hálózatsemlegesség-pártiak által gyakran hangoztatott felvetés is, hogy a nullás díjszabású ajánlattal az ISP választja

⁴¹ Nem rendelkezünk ugyan adatokkal, de valószínűtlennek tartjuk, hogy azok, akiknek nincs Magenta 1-es csomagjuk, nagy számban előfizettek volna erre a szolgáltatásra, figyelembe véve (a tartalomdíjat is tartalmazó) meglehetősen magas, havi kilencezer forintot meghaladó árat.

ki a tartalompiaci győzteseket és veszteseket. Először is, mint említettük, az ajánlatban érintett tartalmak alapvetően nem az interneten, hanem hagyományos műsorterjesztési módokon jutnak el a fogyasztókhoz. A TV GO esetében a kérdés nem is értelmezhető, hiszen minden tévécsatorna, amelyre a fogyasztó egyébként a csomag keretében előfizetett, ugyanúgy elérhető más fizetős tévészolgáltatók csomagolásában és vagy más szolgáltató *streaming*-szolgáltatásában is. A HBO esetében elvileg felvethető, hogy valamilyen előnyt jelent ez a Magyar Telekom számára a versenyben, az azonban teljesen kizárt, hogy belátható lenne, hogy ennek következtében az HBO érdemi előnyhöz jutna mondjuk a Netflixszel szemben.

Egy érdemben lefolytatott közgazdasági vizsgálat tehát sem a Magyar Telekom, sem a Telenor nullás díjszabású ajánlatai kapcsán nem juthatott volna olyan eredményre, amely szerint ezek az üzleti gyakorlatok káros versenyhatással járnának.

A hatóság a *BEREC* [2016] iránymutatásában szereplő lehetőséget követve azonban nem is törekedett az érdemi vizsgálatra. Helyette a jogilag biztosabb és kevésbé fáradtságos megoldást választotta: az *EU* [2015] 3. cikkének 3. bekezdésének azon forgalomszabályozási tilalmára hivatkozva ítélte el a vizsgált nullás díjszabású gyakorlatot, hogy a megkülönböztetésnek nincs észszerű indoka.

Nullás díjszabású témában tiltó döntést korábban csak a svéd hatóság hozott a Telia ellen (*PTS* [2017]), majd valamivel a magyar döntés után az olasz hatóság is a Wind Tre ellen (*AGCOM* [2017]). A belga hatóság egy hasonló esetben nem ítélte szabályozásba ütközőnek a vizsgált nullás díjszabású gyakorlatot, mivel a Proximus nevű szolgáltató vonatkozó ajánlata adatkeret kimerülése esetén nem különböztette meg a nullás díjszabás alá tartozó és a nem kedvezményezett forgalmat (*BIPT* [2017]).⁴² Más hatóságok jelen tanulmány lezárásának időpontjáig (azaz 2017 augusztusáig) nem hoztak nullás díjszabású szolgáltatást tiltó határozatot, vagy azért mert ilyen ügy nem volt, vagy azért, mert nem siettek a döntéssel. Ha az utóbbi fordult elő, akkor ez az általunk bemutatott közgazdasági értékelés szempontjából nem ítéltető el, mivel a piac és a fogyasztók érdekében indokolt lehet a túlszabályozástól való tartózkodás egy ilyen, nem bejáratott témában, különösen akkor, ha az egyértelmű fogyasztói előnyök mellett nem igazán látszik, hogy a szóban forgó nullás díjszabású ajánlat kinek lehet egyáltalán káros.

⁴² A belga hatóság nyugtázta, hogy a Proximus a korlátlan nullás díjszabású forgalmat is leállítja az adatkeret kimerülése esetén. Ezt a fogyasztó feloldhatja bővítő adatkeret vásárlásával, illetve újra- indul a következő havi forgalmi periódus elején. Ebben a döntésben is visszás, hogy a belga hatóság szerint azért felel meg a Proximus korlátlan ajánlata, mert ez is korlátozva lesz az egyéb adatkeret kimerülése esetén.

AZ UNIÓS HÁLÓZATSEMLEGESSÉGI SZABÁLYOZÁS ÉRTÉKELÉSE

A hálózatsemlegességi rendelet és a BEREC-iránymutatás rövid értékelése

A 2015-ben megszületett uniós hálózatsemlegességi szabályozás markánsan magán viseli a nyomát annak, hogy tulajdonképpen az internet szabadságáért aggódó oldal hangosabb, de nem feltétlenül megalapozott érvei érvényesültek (*EU* [2015]). A döntéshozókat a racionális elemzés és megfontolás, valamint az internetszolgáltatás műszaki és közgazdasági jellemzőinek, továbbá az internetes ökoszisztéma szereplőinek és kapcsolatainak mélyebb megértése helyett ideologikus szenvedélyek és populista megfontolások vezették. Ahogy Andrea Renda verseny és szabályozási ügyekkel foglalkozó közgazdász írja: „Mindent egybevetve, a valóság azt mutatja, hogy egyetlen politikus sem érezné magát komfortosan, ha szembe kéne szállnia a »semlegesség« totemjével.” (*Renda* [2015] 2. o.).

A szabályozásnak kifejezetten ártott, hogy az internetes tartalmakhoz való fizikai hozzáférés korlátozás- és megkülönböztetésmentességét mint a fogyasztó elidegeníthetetlen jogát a szólásszabadság fogalmához kapcsolták. Még inkább problémát okozott, hogy ezt még ki is terjesztették a tartalomszolgáltatókra. A hálózatsemlegességi szabályozás ugyanis alapvetően egyoldalúan az ISP-k szabályozására irányul, s a fogyasztók mellett vagy még hozzájuk képest is kedvezményezi a tartalom- és alkalmazásszolgáltatókat. Nem az a probléma tehát, hogy a végfelhasználók és az ISP-k kapcsolatában a rendelet a fogyasztók tartalom, alkalmazás és berendezés megválasztásának jogát rögzíti, hanem az, hogy milyen egyoldalú módon nyúl bele az internetszolgáltatási értéklánc két szereplője – az ISP és a tartalom-, illetve alkalmazásszolgáltató – közötti viszonyba, egyértelműen az utóbbi csoport javára.

A 2015/2120. számú hálózatsemlegességi rendelet (*EU* [2015]) úgy készült, hogy alapvetően mellőzte hálózatok és távközlési szolgáltatások tekintetében megkerülhetetlen műszaki, közgazdasági és üzleti szempontokat, pontosabban ezek érvényesítésére meglehetősen szűk mozgásteret hagyott. A szabályozás túlságosan általános és szűkszavú lett a szabályozott kérdés komplexitásához képest, emiatt a sarkosan lefektetett elvek és a műszaki, üzleti működésből következő igények között garantáltan feszültség támad. A rendelet a diszkrimináció kérdésének elhibázott kezelése miatt eleve tartalmazta azokat a problémákat és következetlenségeket, amelyek például a nullás díjszabású esetek kapcsán kiütözköznek.⁴³

⁴³ A szűk látókörű szabályozás által okozott másik – e tanulmányban nem tárgyalt – probléma abból adódik, hogy a szabályozás nem teszi lehetővé, hogy a felhasználókat és a tartalomszolgáltatókat összekötő kétoldalú platformként működő ISP-k optimálisan árazhassanak. Ez azt feltételezné, hogy a platform egyik oldalához kapcsolódó felhasználóktól, illetve a másik oldalához kapcsolódó tartalom- és alkalmazásszolgáltatóktól oly módon szedhessenek díjat, hogy az akár statikusan, akár dinamikus módon optimális legyen a platform egésze szempontjából. Ez utóbbi témával itt nem foglalkozunk. Az elvi probléma bemutatására lásd *Pápai–Urbán* [2009], továbbá *Gálik és szerzőtársai* [2011] különösen 196–204 o.

Andrea Renda még a rendelet megszületése előtt egy írásában a hálózatsemlegesség szabályozása kapcsán elkövethető hibáktól óvott. A figyelmeztetésből, amely szerint baj lesz, ha „a törvénykezésre előbb kerül sor, mint a gondolkodásra” (Renda [2013] 2. o.), beteljesült jóslat lett. Az az aggodalma is beigazolódott, hogy ott került sor a szabályozásra, ahol a probléma a szabályozók számára könnyen megragadható volt (azaz az ISP-k szintjén), ahelyett hogy azokon a pontokon szabályoztak volna (azaz potenciálisan a vertikális lánc bármely pontján), amelyekben esetleg ez tényleg indokolt (Renda [2013] 4. o.).

A hálózatsemlegességi rendeletben foglaltakat a BEREC [2016] iránymutatása próbálta operacionalizálhatóvá tenni, figyelembe véve a rendelet cikkeinek előírásait, a preambulumban foglaltakat és az általános szabályozói gyakorlatot. A BEREC ugyanakkor járatlan útra tévedt, mivel számos esetben az általa felvázolt eklektikus értékelési szempontoknak (amelyeket bemutattunk A hálózatsemlegességi szabályozás tartalma című fejezetben) – a hagyományos versenyértékeléstől eltérően – nincsen semmilyen szakmai konszenzusként elfogadott nemzetközi standardja. Így az alkalmazásukkor túl nagy tér marad az önkényes és szakmailag kétséges értelmezések számára. Ráadásul az ágazati szabályozó hatóságok e szempontok érvényesítésére még annál is kevesebb kompetenciával rendelkeznek, mint a versenyjogi megközelítés érvényre juttatásához.

A BEREC által elkészített iránymutatást olvasva, világosan kiderül, hogy a hálózatsemlegességi szabályozás érvényesítésének feladata olyan új terület, amely eddig nem alkalmazott módszereket és megközelítést igényel. A felvetett szempontok között számos olyan van (mint például az innováció vagy az internet-ökoszisztéma fejlődésének elősegítése), amely eddig egyáltalán nem szerepelt a nemzeti szabályozó hatóságok feladatkörében, és nincsen semmilyen kialakult gyakorlata sem.

Az uniós jogszabályokhoz fűzött iránymutatások a verseny- és ágazati szabályozás esetében általában úgy készülnek, hogy korábbi tapasztalatokat összegeznek, és már bevált gyakorlatokra építenek. A hálózatsemlegességi iránymutatás ezzel szemben nem támaszkodik semmilyen kiforrott gyakorlatra, valós piaci ügyek kapcsán szerzett tapasztalatokra és helyzetelemzésekre. Az iránymutatás úgy készült, hogy valójában nem is voltak olyan jogesetek, amelyekben az alkalmazni kívánt elveket és szabályokat korábban élesben tesztelni lehetett volna. Egyetlenegy nullás díjszabású ügy sem volt a hálózatsemlegességi szabályozás bevezetése előtt, s panasz is csak informálisan merült fel, ahogy azt az Európai Bizottság számára készített Dot.Econ-tanulmány megállapította (lásd *DotEcon* [2017] v. o.).

A nullás díjszabás és a diszkriminációmentes forgalomirányítás kérdése

A nullás díjszabás értékelése szempontjából érdemes kiemelni az *EU* [2015] rendelet 3. cikkének kifejezetten szerencsétlenül megfogalmazott 3. bekezdését, amely az ISP-k számára általánosan tiltja a diszkrimináció alkalmazását a forgalomirányítás

tekintetében. Mit is jelent ez a megkülönböztetés a nullás díjszabás esetében? A nullás díjszabású és az adatkeretet terhelő forgalmakat az ISP mindaddig egyformán kezeli, amíg ki nem merül az adatkeret. Ez után a nem kedvezményezett forgalmat lassítja vagy blokkolja, míg a másikat továbbra is korlátozás nélkül nyújtja. A blokkolás vagy lassítás mindig csak a következő fizetési periódus kezdetéig tart. Lehet, hogy egyes konkrét előfizetőknél erre egyáltalán nem is kerül sor. Az is előfordulhat, hogy a folyó periódus utolsó napján lép be a korlátozás, persze bekövetkezhet korábban is. A fogyasztónak azonban eleve van választása: vesz további adatkeretet, vagy kivárja a következő periódus kezdetét. Értelmezhető úgy is, hogy a korlátozás, ha a fogyasztó ezt választja, valójában önként vállalt a nem kedvezményezett tartalmak esetében. A szabályozási tilalom logikájának abszurditását mutatja, hogy az a kereskedelmi gyakorlat, amely szerint a fogyasztó adatkeretének kimerülése esetén a kedvezményezett forgalom is blokkolásra vagy lassításra kerül, megfelel a szabályozás betűjének.

Az *EU* [2015] rendeletbeli 3. cikk 3. bekezdésének szó szerinti alkalmazása a nullás díjszabásra ugyanakkor megítélésünk szerint ellentétes a rendelet szellemével és a preambulumban is megfogalmazott célokkal. A preambulumban világosan rögzíti, hogy a szabályozás célja a fogyasztók választási szabadságának védelme és a versenytorzító, valamint egyéb káros negatív hatások megakadályozása. Könnyen belátható, hogy a rendelet szóban forgó bekezdésének nullás díjszabásra való alkalmazása a fenti célok elérését nem segíti, sőt a tiltás révén azokkal ellentétes hatású.

Tekintsünk egy olyan ajánlatot, amely megfelel a rendelet korábbi pontjainak, azaz átmegy a BEREC által e bekezdéshez javasolt vizsgálat szűrőjén. (A problémás ajánlatokkal nem kell foglalkoznunk, hiszen azok a 3. cikk 3. bekezdése nélkül is tiltottak.) Ahhoz, hogy a vitatott bekezdés alkalmazásának értelme legyen, azt kellene legalább elvi szinten eldönteni, hogy elképzelhető-e olyan helyzet, hogy az egyébként semmilyen negatív hatással nem járó nullás díjszabású ajánlat negatív hatásokat okoz, ha az általános adatkeret kimerülése után is igénybe vehető.

Nagyon valószínűtlen, hogy az ISP vagy a tartalom- és alkalmazásszolgáltató piacon egyébként problémát nem okozó ajánlat attól válna versenytorzítóvá, hogy az adatkeret kimerülése után is használható. Kellő figyelemmel ugyanis a fogyasztó a kétféle ajánlatot ugyanolyan végeredménnyel használhatja, ha az általános adatkorlát kimerülése előtt már nem használ más tartalmat, csak a nullás díjszabású keretébe tartozó tartalmat, alkalmazást. Ha mégis kimerült az általános adatkeret, akkor egy kisebb bővítés vásárlásával újra aktívá teheti a normál adatkeretet, hogy korlátlanul használhassa a nullás díjszabású tartalmat a csomag fordulónapjáig. Mindez természetesen a fogyasztó számára kényelmetlenséggel, illetve többletköltséggel jár, és csökkenti a nullás díjszabású ajánlat egyik legnagyobb értékét, ami abban rejlik, hogy az érintett tartalmat, illetve alkalmazást gond nélkül, felszabadultan használhatja, és biztos lehet benne, hogy ahhoz többletköltség nélkül hozzáférhet.

Az egyes alkalmazások blokkolásának tilalma eredetileg feltehetően a konkrét alkalmazások szelektív tiltását kívánta kizárni (mint például az internetes hang- és

üzenetküldés esetében), ahol az ISP a blokkolással más saját hagyományos szolgáltatásait kívánta védeni. A blokkolás tilalma biztosítja, hogy a fogyasztó minden szolgáltatáshoz, így ezekhez is hozzáférhessen. A tilalom nullás díjszabásra történő szemellenzős alkalmazásának az eredménye azonban nem az, hogy a fogyasztó több tartalomhoz fér hozzá, hanem az, hogy semmihez, mivel az ISP-nek az általános adatkeret kimerülése után a nullás díjszabású forgalmat is blokkolnia vagy lassítania kell. Nyilvánvaló tehát, hogy az *EU* [2015] rendeletbeli 3. cikk 3. bekezdésének alkalmazása a nullás díjszabású helyzetre egyértelműen negatív hatásokkal jár a fogyasztók számára, csökkenti a választási szabadságukat, így ellentétes a rendelet céljaival.

A rendeletnek a BEREC-ajánlás által is megtámogatott 3. bekezdése olyan eszköz a hatóságok kezében, amely érdemi vizsgálat nélkül teszi betilthatóvá az adatkorlát kimerülése után is működő nullás díjszabású ajánlatokat. Ismereteink szerint a rendelet alkalmazására Európában a nullás díjszabás esetében csak a szóban forgó 3. bekezdésre hivatkozva került sor.⁴⁴ Az előző – nullás díjszabást elemző – fejezetben elmondottak alapján talán nem is meglepő, hogy érdemi vizsgálat alapján nem tiltottak be nullás díjszabású ajánlatot.

A jelenlegi hálózatsemlegességi szabályozás alapján tehát nem lehet korlátlan ajánlatot adni egyvalamire, csak mindenre vagy semmire. Ésszel nehezen érhető fel, hogy ez az intézkedés, ami korlátozza a fogyasztó döntési szabadságát, a piac hatékonyabb működését és a versenyt, valójában kinek az érdekét szolgálja. A kereskedelmi okból történő forgalmi megkülönböztetés rendelet szerinti tilalma valójában még a tartalomszolgáltatóknak sem jó, mert az egyenlőség érdekében a fogyasztó szabadságát oly módon korlátozza, ami összességében a lehetségesnél alacsonyabb fogyasztási szintet eredményez⁴⁵.

A fentiekből könnyen belátható, hogy a paternalista szemléletű hálózatsemlegességi szabályozás a forgalmak megkülönböztetésének általános tilalmával valójában a fogyasztók és szolgáltatók hatékony piaci megoldásokat kereső, önkéntes meggyőzését, azaz a piac működését akadályozza, s teszi mindezt valamilyen homályos, de közgazdaságilag alá nem támasztott közjó nevében, ami legfeljebb a tartalom-/alkalmazásslátszolgáltatók érdekeit védi, valójában azonban még azt sem.

⁴⁴ A belga BIPT is azért találta a szabályozással összhangban állónak a Proximus ajánlatát, mert az az általános adatkeret kimerülése után már nem volt használható. Az elemzés egyébként érdemi negatív hatást sem talált (*BIPT* [2017]).

⁴⁵ Bár eredeti cikkében nem csak a nullás díjszabásra értelmezi *Renda* [2013] a hálózatsemlegességi jogalkotás során leselkedő veszélyek között szintén említett „Trabant-szindrómát”, de az itt feltárt helyzetre is kiválóan illik: „Az alapötlet az, hogy ha az interneten nem teszünk különbséget a bitek között, akkor a végfelhasználók bármilyen eszközön, bárhol és bármikor elérhetik az általuk kéréselt szolgáltatásokat és tartalmakat. Véleményem szerint a jelenlegi körülmények között ez legjobb esetben is csak egy hiú vágyalom. A megvalósult eredmény pont e vágy fordítottja lesz. Egy teljesen egységes, semleges és forgalomirányítást nélkülöző internet épp annyira szolágná a felhasználók érdekeit, amennyire a szürke „Trabant” tette a kommunista rezsim alatt Kelet-Németországban. Hogy senkit se érjen hátrányos megkülönböztetés, adjunk mindenkinek egy ócska, de megfizethető autót, s tegyük teljesen lehetetlenné, hogy ennél jobbat vehessen” (4. o.)

A nullás díjszabás és a diszkrimináció kérdése

A hálózatsemlegességi szabályozás azon része, amely szerint a tartalmak elérhetőségét a szolgáltató nem blokkolhatja, minőségét pedig nem ronthatja, gyakorlatilag lehetetlenné teszi az internetszolgáltató számára – akár integrált szereplő, akár nem – a negatív diszkrimináció révén történő kizárás lehetőségét. A pozitív diszkrimináció ugyan befolyásolhatja a fogyasztók döntését, de – mint ahogy azt *A nullás díjszabású ajánlatok kapcsán felvetett problémák* című alfejezetben is bemutatuk – nincs olyan konzisztens elmélet vagy empirikus példa, amely egy valóságos helyzetben bizonyítaná a kizárást. A hálózatsemlegességi rendelet, a hozzátartozó BEREC-iránymutatás és a hozzáfűzött indoklás idevágó elemei – empirikusan is és elméletileg is – csupán megalapozatlan feltételezések. Nem zárható ki teljesen ilyen helyzet, de az biztos, hogy ez nem az általános, hanem a kivételes lenne, ami egy érdemi vizsgálat során könnyen kiszűrhető.

A hálózatsemlegességért aggódók közvetlen károk híján, a valójában egzaktan nem értelmezhető közvetett károokra hivatkoznak. Ilyen a tartalomszolgáltatási piacra való belépéstől való elrettentés és ehhez kapcsolódóan a tartalomszolgáltatási innovációra gyakorolt negatív hatás. Ismételten meg kell jegyeznünk, hogy ilyen hatásra empirikus bizonyíték vagy realitás szempontjából komolyan vehető elméleti modell nincsen. Arra meg végképpen nincs, hogy a hasznok és károk egyenlege miért lenne még ebben az esetben is negatív.

Gyanítható, hogy a hálózatsemlegességért aggódó, de közgazdasági ismeretekkel valójában nem rendelkező és az efféle támogatást mellőző jogalkotó a tudatlanság és/vagy félrevezetés áldozata lett. Tudjuk, hogy a diszkrimináció szó szociológiai vagy politológiai szempontból általában inkább negatív, de legalábbis kétértelmű kifejezés. Az ezzel kapcsolatos ellenérzéseket azonban kifejezetten káros rávetíteni a diszkrimináció alapvetően semleges közgazdasági értelmezésére. A diszkrimináció műszaki értelemben is (például a forgalomirányításban) semleges, amely a technikai hatékonyság és a szolgáltatásminőségi szempontok érvényesítését jelenti a sokkal rosszabb minőséget és szolgáltatási színvonalat eredményező megkülönböztetésmentes forgalomirányításhoz képest. A hálózatsemlegességi szabályozásban a jogi alapú, de ebben a kontextusban inadekvát és félreértelmezett „diszkriminációmentesség” szemlélete (*Howell–Layton* [2016]) érvényesül a műszaki és közgazdasági hatékonyság és a piaci működés szempontjai ellenében. Ez jó esetben hatástalan, rosszabb esetben azonban jóléti szempontból káros eredményre vezet (lásd például *Eisenach* [2015]).

Az elmondottak alapján, úgy véljük, belátható, hogy a nullás díjszabás szabályozásának kárelméleti alapja erősen kétséges. Hangsúlyozni kívánjuk, hogy ez nem jelenti azt, hogy valamely konkrét gyakorlat ne lehetne káros, de ennek, ahogy beláttuk, igen kicsi az esélye. Világos, hogy ilyen helyzetben az értékelő döntés meghozatalához az egyes problémáknak tűnő esetek érdemi vizsgálatára van szükség.

A megszületett szabályozás és a BEREC-iránymutatás az érdemi vizsgálat helyett inkább az általános tiltást választotta a nullás díjszabás egyes típusai esetén. Hogy

ez a szabályozás miért jött létre, arra az érdekcsoportok hatását vizsgáló politikai gazdaságtani modellek valószínűleg jobb magyarázatot kínálnak, mint a potenciális versenyproblémák felmerülési esélyének és a tényleges üzleti gyakorlatok közgazdasági hatásainak vizsgálata.

Itt eljutottunk a bevezetésben felvetett egyik fő kérdéshez: Szükség van-e egyáltalán ilyen *ex ante* szabályozásra? A nullás díjszabásra vonatkozó válasz, ahogy az az eddigi elmondottak alapján is belátható, egyértelműen nem. Érdemes azonban ezt a kérdést az eddigi lényegi megközelítés mellett szabályozáseleméleti szempontból is megvizsgálni.

Mikor van szükség *ex ante* típusú szabályozásra?

Az *ex ante* szabályozás igénye ott merül fel, ahol van egy jól azonosítható, gyakran előforduló súlyos piaci probléma, és az utólagos *ex post* szabályozás ennek orvoslására nem hatékony. Azokban a piaci helyzetekben, amikor az is kérdés, hogy van-e egyáltalán piaci probléma, és/vagy az esetek nagyon heterogének, nagy a veszélye annak, hogy egy nem mérlegelő, rugalmatlan szabályozás kárt okoz, korlátozza a piac működését és az innovációt. Ilyen helyzetekben, sokkal hatékonyabb érdemi *ex post* vizsgálat alapján beavatkozni, amikor szükséges. A különböző üzleti gyakorlatok kipróbálása és az ezzel való kísérletezés ugyanis a piaci dinamikát, s ezáltal a versenyt erősíti, ami alapvetően kedvező a fogyasztók számára. Ennek akadályozása viszont jólétsökkentő hatással jár.

Ex ante szabályozás ott lehet indokolt, ahol:

- a szóban forgó magatartás kapcsán korábbi megvizsgált ügyek alapján, tapasztalati bizonyítékkal rendelkezünk arra, hogy az igen nagy valószínűséggel káros;
- a magatartás által okozott kár jelentős;
- a felmerülő ügyek *ex post* kezelése és a probléma orvoslása túl költséges, illetve a kár helyrehozhatatlan lenne az *ex ante* szabályozáshoz képest;
- kicsi az esélye annak, hogy nem káros viselkedést minősítünk károsnak. (*Geradin–Sidak* [2005].)

Pusztán a kritériumok és a példák átgondolása alapján belátható, hogy a nullás díjszabással kapcsolatban egyik kritérium sem teljesül. A nullás díjszabású ajánlatok alkalmazása ugyan lehet elterjedt, de a verseny szempontjából problémás megoldások gyakorisága nyilván az előforduló esetek számánál jóval kisebb. Ráadásul az *ex post* beavatkozásnak is van jövőre gyakorolt hatása. Arra ugyanis *ex post* szabályozás esetén is számíthatunk, hogy egy korábban károsnak minősített gyakorlatot a piaci szereplők inkább elkerülnek, mivel tudják, hogy a döntés precedensként szolgál későbbi ítéletekhez.

A hálózatsemlegességi szabályozás sokkal inkább egyes csoportok lobbitevékenységének nyomán született meg, s nem az előforduló problémás esetek jelentős száma,

a kár nagysága, vagy ezek *ex post* kezelésnek lehetetlensége miatt. A szabályozás szinte biztosan túllőtt a célon, és olyan területekre is kiterjedt, amelyek eredetileg nem is voltak a célkeresztben. Ez leglátványosabban a nullás díjszabású ügyek kezelése kapcsán ütközött ki.

KÖVETKEZTETÉSEK

A nullás díjszabás az – ezt választó fogyasztók részéről preferált – szolgáltatások pozitív megkülönböztetését jelenti, oly módon, hogy az érintett tartalom fogyasztása nem számít bele az adatkeretbe. Indokolt megkülönböztetni egymástól a negatív és a pozitív diszkriminációt. Az előbbibe tartozna valamely forgalom tiltása, lassítása, az utóbbiba a nullás díjszabású tartalom további használatának engedélyezése vagy lassítás nélküli elérhetőségének biztosítása az adatkeret kimerülése esetén. Az a szabályozói megközelítés, amely a nullás díjszabást negatív diszkriminációnak tekinti, összemosza azt a közvetett hatást, amely a fogyasztó döntésének és cselekedetének következménye egy olyannal, amely az ISP szándékos cselekvésének lenne az egyértelmű és negatív következménye. Jóhiszeműen annyit feltételezhetünk, hogy itt a szabályozás céljának félreértése és a diszkrimináció különböző változatainak összekeverése vezetett a túlszabályozáshoz. A társadalmilag kárt okozó hatósági tiltás jórészt a rosszul fogalmazott rendelet és az ezt értelmezni próbáló, de a diszkrimináció kérdésében a hibát kiköszörülni képtelen BEREK-iránymutatás következménye. A nemzeti szabályozó hatóságoknak ezek után szűk terük marad az egyedi szempontok és a tényleges jóléti hatások érdemi mérlegelésére. A szabályozás tökéletlensége nyilvánvaló következménye annak, hogy nem gyakorlatra, hanem feltételezésekre épült, mivel nem voltak olyan előzmény ügyek, amelyek precedensként szolgálhattak, és valamiféle irányadó konvergencia gyakorlatot eredményeztek volna. A 2015-ben elfogadott uniós hálózatsemlegességi szabályozás sem elméletileg, sem empirikusan nem volt megalapozott.

A rossz szabályozás hatását mérsékelhetné a szabályozók óvatosabb hozzáállása. Van azonban egy ellenőszttönző, amit itt nem lehet figyelmen kívül hagyni. A szabályozó nem csak arra törekszik, hogy a közjót szolgálja, hanem arra is, hogy létezését intézkedéseivel legitimálja, például úgy, hogy a fogyasztói érdekek képviselőjét a nyilvánosság számára látványosan megmutathassa. Ahogy ezt korábban írtuk, a szabályozás megszületésének folyamatában a hálózatsemlegesség kérdése teljesen ideologikus megközelítést kapott, a vélemény szabadság és korlátozásmentesség pozitív fogalmaihoz kapcsolták. A szabályozó kockázatkerülő, és inkább nem megy szembe az így kialakult közvélekedéssel, amivel szemben a gazdasági hatékonyságot és a piacfejlődésre vagy éppen a beruházási ösztönzőkre gyakorolt pozitív, de a fogyasztók számára nem értett hatásokat kellene képviselnie. Ráadásul a hatályos szabályozás csak igen szűk mozgásteret ad a mérlegelésre.

Fontosnak tartjuk leszögezni, hogy a hálózatsemlegességi szabályozással nem az a probléma, hogy előírja azt, hogy a tartalmak, alkalmazások elérhetősége és

a végberendezések megválasztása a fogyasztó joga, hanem az, hogy megtiltja azokat a kereskedelmi gyakorlatokat, amelyeknek a keretében a fogyasztó a döntéseivel expliciten és önként hozzájárul, hogy a szolgáltató különböző forgalmakat időlegesen, részlegesen és bármikor korrigálható módon megkülönböztesse. A nullás díjszabás ugyanis, ahogy ezt bemutattuk, pontosan így működik. A nullás díjszabású ajánlatot választó fogyasztó világosan kinyilvánítja a preferenciáját, amikor a neki tetsző, számára értékes tartalomhoz való hozzáférést választja. Az *EU* [2015] rendelet 3. cikkének 3. bekezdésében foglalt kereskedelmi okból történő forgalommegkülönböztetés tilalmán alapuló beavatkozás egyértelműen paternalista, mivel a fogyasztó szuverén döntését rendeletbe ütközőnek és ezért tilalmasnak minősíti. A paternalista szemléletet által okozott közvetlen kárt mi sem mutatja jobban, mint hogy a jogszabály a fogyasztót saját önkéntes – elemzésünk alapján beláthatóan előnyös következményekkel járó – döntésétől akarja megvédeni. A mögöttes feltételezés helyes, a fogyasztók valószínűleg inkább választják a nullás díjszabású tartalmakat.

A hálózatsemlegességi szabályozás azonban eltúlozza annak esélyét, hogy ez torzíthatja a versenyt, és negatívan érintheti a tartalom- és alkalmazásszolgáltatások piacára való belépést, az innovációt és végső soron az egész internet-ökoszisztémát. Reális piaci körülmények között semmilyen komolyan vehető empirikus vagy elméleti közgazdasági bizonyíték nincs arra, hogy az idevágó „kárelméletek” megalapozottak lennének. A rendelet indoklásában megjelölt érvelés a verseny logikájával is szembe megy, hiszen ennek lényege, hogy a versengő szereplők különbözőni akarnak egymástól, s éppen ez a különbözőség a verseny hajtóereje. A különbözőség korlátozása magát a versenyt korlátozza, ami a jólét csökkenéséhez vezethet. Az ISP-k a nullás díjszabású megoldást alapvetően azért kínálják, hogy a fogyasztók által preferált tartalmak segítségével a versenyben megkülönböztessék magukat. Ahogy bemutattuk, a nullás díjszabás nagyon ritka esetben lehet kizáró szándékú. Ez még leginkább a saját integrált szolgáltatás és/vagy exkluzív tartalom esetében képzelhető el. A kizáró hatás esélye azonban valójában még a szándék fennállása esetén is minimális, mivel a verseny az ISP-piacon – ami a mobilszolgáltatás esetében evidencia – nagyon erősen lecsökkenti bármilyen kizáró hatás érvényesülését. A rendeletben vélelmezett károkozással ellentétben a *downstream* ISP-piacon lévő verseny lényegében lehetetlenné teszi az *upstream* tartalom piaci kizárását.

A hálózatsemlegességi szabályozás igazi nyertesei nem a fogyasztók, hanem a tartalom- és alkalmazásszolgáltatók közül is leginkább a nagy globális tartalom- és alkalmazásszolgáltatók. Az olyan globális szereplők, mint a Google, Netflix, Facebook és társaik elkerülték, hogy az ISP-k díjat szedjenek tőlük az általuk generált forgalom továbbításáért. Eközben az internet nem hozzáférési szakaszait érintő megoldások, például a tartalomelosztó hálózatok (*content delivery network, CDN*) fejlesztésével,⁴⁶

⁴⁶ A tartalomelosztó hálózat (*Content Delivery Network, CDN*) olyan adatszerverekből álló kommunikációs magánhálózat, amelyben tartalomszolgáltató földrajzilag több helyen a felhasználókhöz közelebb tárolja tartalmait, ezzel lerövidítve a tartalom útját a fogyasztóhoz, ami egyértelműen

szervereik bővítésével, illetve az ISP-kkel való közvetlen összekapcsolás révén képesek megoldani, hogy tartalomszolgáltatásaik a versenytársaikénál jobb minőségben legyenek elérhetők a fogyasztók számára, miközben ugyanehhez a végeredményhez vezető magatartás vagy ilyen piaci szolgáltatás nyújtása az ISP-k számára tilos. A tágabban értelmezett internetes ökoszisztémában ráadásul nem a szabályozás által gúzsba kötött ISP az egyetlen kapuőr (*gatekeeper*). Mint ahogy *Easley és szerzőtársai* [2017] rámutatnak, ilyen fontos szerepet tölthet be a keresőalkalmazás, a böngésző vagy az operációs rendszer, de hasonló lehet valamely népszerű közösségi háló (*social network*) alkalmazás szerepe is. Ezekről tudjuk, hogy alapvetően befolyásolhatják a fogyasztó választásait. Az internetes ökoszisztémában a legnagyobb szereplők a globális tartalom- és alkalmazássláncszolgáltatók, amelyek szabályozás nélkül működhetnek, holott esetükben a hálózatsemlegességi szabályozás alapjául szolgáló félelmek, a fogyasztói választás szabadságával vagy a piaci erő vertikális átvitelével kapcsolatban legalább annyira, ha nem jobban felmerülhetnek. Ráadásul az iparágat, mint említettük, nem az internetszolgáltatást is végző telekommunikációs szolgáltatók vertikális integrációs sikerei jellemzik, inkább azt látjuk, hogy a globális tartalom- és alkalmazássláncszolgáltatók integrálnak egyre több területet a telekommunikációs szolgáltatást is magában foglaló internetes ökoszisztémában.

Összességében megállapítható, hogy az internetes forgalom diszkriminációmentességének az alkalmazás kontextusától teljesen függetlenül értelmezett előírása nem más, mint az internet-hálózatok működésének műszaki és közgazdasági jellemzőit figyelmen kívül hagyó, hamis és elvont egyenlőségszemlélet ráerőltetése a fizikai és üzleti valóságra. Megkockáztatható az a megállapítás, hogy a hálózatsemlegességi szabályozás, pontosabban annak itt bemutatott túlzó és életidegen elemei az elmúlt negyedszázad uniós hírközlési szabályozásának legkevésbé megalapozott és leginkább félresiklott szabályozási megközelítését jelentik. Abban csak bízni lehet, hogy a negatív hatás nem lesz olyan jelentős, illetve maga a szabályozás nem lesz olyan tartós, hogy ezzel a szabályozási epizóddal mondjuk egy évtized távlatából visszaneézve is érdemes lenne foglalkozni. Reméljük, hogy az utókor elemzői legfeljebb annyit jegyeznek majd meg némi borzongással, hogy volt valamikor egy rendelet, amely alapján egy fejlődő szolgáltatáspiacon érdemi vizsgálat nélkül, pusztán formai alapon megtiltható volt jelentős piaci erővel nem rendelkező szolgáltatók olyan kiskereskedelmi csomagképzési és árazási gyakorlata, amely a fogyasztók számára csak előnyöket nyújtott.

.....
javítja a szolgáltatás minőségét. Ilyen hálózattal rendelkezik például a Google, Microsoft, Amazon és a Netflix, de az Akamai például szolgáltatásként kínálja az általa működtetett CDN-kapacitását (lásd még *Gálik – Pápai – Urbán* [2011]).

IRODALOM

- AGCOM [2017]: Delibera n. 123/17/CONS. Diffida alla società Wind Tre spa (già H3g spa e Wind Telecomunicazioni spa) in relazione alla corretta applicazione del regolamento (UE) n. 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'internet aperta. <https://www.agcom.it/documents/10179/7141047/Delibera+123-17-CONS/cb04b424-0886-4de5-be3f-3bfff69ecc15c?version=1.0>.
- ARMSTRONG, M.[2008]: Price Discrimination, Meglenet: *Buccirosi, P.* (szerk.): Handbook of Antitrust Economics, The MIT Press, 12. fejezet.
- BCG [2013]: Reforming Europe's Telecoms Regulation to Enable the Digital Single Market. The Boston Consulting Group report commissioned by ETNO, https://etno.eu/datas/publications/studies/BCG_ETNO_REPORT_2013.pdf.
- BEREC [2016]: BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules. BEREC, BoR (16) 127.
- BEREC [2012]: A view of traffic management and other practices resulting in restrictions to the open Internet in Europe. BEREC's and the European Commission's joint investigation, BoR (12) 30. http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/45-berec-findings-on-traffic-management-practices-in-europe.
- BIPT [2017]: Report Regarding the Analysis of Zero-Rating of Apps in the Proximus Offer. http://www.ibpt.be/public/files/en/22099/Report_Zero_rating_Proximus.pdf. Belgian Institute for Postal Services and Telecommunications, Brüsszel,
- BOCK, W.–SOOS, P.–WILMS, M.–MOHAN, M.[2015]: Five Priorities for Achieving Europe's Digital Single Market, The Boston Consulting Group, https://etno.eu/datas/publications/studies/FINAL_BCG-Five-Priorities-Europes-Digital-Single-Market-Oct-2015.pdf.
- CARLTON, D. W.[2016] Price discrimination. Hozzászólás az OECD 2016. novemberi konferenciáján <https://www.slideshare.net/OECD-DAF/price-discrimination-dennis-carlton-university-of-chicago-booth-school-november-2016-oecd-discussion>.
- DOTECON [2017]: Zero-rating practices in broadband markets. Final report for the European Commission. DotEcon–Aetha–Oswell–Vahida, EC DG Comp, <http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0217687enn.pdf>.
- EASLEY, R.–GUO, H.–KRÄMER, J. [2017]: From Network Neutrality to Data Neutrality. A Techno-Economic Framework and Research Agenda, Information Systems Research, megjelenés előtt, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2666217>.
- EISENACH, J. A.[2015]: The Economics of Zero Rating. Insights in Economics, NERA, <http://www.nera.com/content/dam/nera/publications/2015/EconomicsofZeroRating.pdf>.
- EU [2015]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról. HL, L 310/1. november 6. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2120>.
- EVANS, D. S.–SCHMALENSEE, R. [2014]: The Antitrust Analysis Of Multi-Sided Platform Business. Megjelent: *Blair, R.–Sokol, D.* (szerk.): Oxford Handbook on International Antitrust Economics. Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199859191.013.0018>.

- FCC [2010]: Preserving the Open Internet. FCC10-, december 21. https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-10-201A1_Rcd.pdf.
- FCC [2015]: Report and Order on Remand, Declaratory Ruling, and Order. Protecting and Promoting the Open Internet, FCC 15-24. február 26. https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-15-24A1.pdf.
- GÁLIK MIHÁLY–PÁPAI ZOLTÁN–URBÁN ÁGNES [2011]: Vita az infokommunikációs hálózatok semlegességéről. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és Szabályozás, 2010. MTA KTI, Budapest, 190–227. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz2010/05_infokommunikacios_halozatok.pdf
- GERADIN, D.–SIDAK, J. G. [2005]: European and American Approaches to Antitrust Remedies and the Institutional Design of Regulation in Telecommunications. Megjelent: *Majumdar, S. K.–Vogelsang, I.–Cave, M. E.*: Handbook of Telecommunications Economics. 2. kötet, Elsevier.
- HOWELL, B.–LAYTON, R. [2016]: Evaluating the Consequences of Zero-Rating: Guidance for Regulators and Adjudicators. The 44th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy 2016. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2757391.
- JONES, R.–MENDELSON, H. [2011]: Information Goods vs. Industrial Goods: Cost Structure and Competition. Management Science, Vol. 57. No. 1. 164–176. o.
- KAHN, A. E. [1981]: Comments on Paul L. Joskow and Roger Noll: Regulation in Theory and Practice. An Overview. Megjelent: *Fromm, G.* (szerk.): Studies in Public Regulation. MIT Press, 66–77. o. <http://www.nber.org/chapters/c11429.pdf>.
- KRÄMER, J.–WIEWIORRA, L.–WEINHARDT, C. [2013]: Net Neutrality. A progress report. Telecommunications Policy, Vol. 37. No. 9. 794–813. o. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2012.08.005>.
- MCAFEE, P. [2008]: Price Discrimination. Megjelent: *Collins, W. D.* (szerk.): Issues in Competition Law and Policy. ABA Section of Antitrust Law, ABA Publishing, 20. fejezet, 465–484. o.
- NMHH [2016a]: Első alkalommal figyelmeztetett az NMHH a hálózatsemlegességi előírások betartására. NMHH-hírek. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Budapest, december 1. http://nmhh.hu/cikk/172521/A_megkulonboztetetestol_mentes_internetezesert_hozott_dontest_az_NMHH.
- NMHH [2016b]: Elsőfokú határozat: OH/21331-4/2016. számú elsőfokú határozat: hálózatsemlegességre vonatkozó előírásoknak való megfelelés (Magyar Telekom Nyrt., TV Go), http://nmhh.hu/dokumentum/173340/oh_21331_4_2016_magyar_telekom_tv_go_elfofoku_dontes.pdf.
- NMHH [2017a]: Újabb döntés a megkülönböztetéstől mentes internetezésért. A Telenornál is ellenőrizte a hálózatsemlegességi előírások betartását a hírközlési hatóság. NMHH-hírek, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Budapest, január 27. http://nmhh.hu/cikk/172994/Ujabb_dontes_a_megkulonboztetetestol_mentes_internetezesert.
- NMHH [2017b]: OH/29545-6/2016 (MyMusic) elsőfokú határozat. http://nmhh.hu/dokumentum/189999/29545_határozat_telenor_mymusic.pdf.
- NMHH [2017c]: OH/27686-5/2016 (MyChat) elsőfokú határozat. http://nmhh.hu/dokumentum/189997/27686_5_határozat_telenor_mychat.pdf.
- NMHH [2017d]: a fellebbezést elbíráló másodfokú döntés: MD/21331-10/2016. számú elsőfokú határozat: fellebbezés elbírálása (előzmény: OH/21331-4/2016. számú elsőfo-

- kú határozat, Magyar Telekom Nyrt., TV GO), http://nmhh.hu/dokumentum/173341/md_21331_10_2016_magyar_telekom_tv_go_masodfoku_dontes.pdf
- NMHH [2017e]: MD/29545-10/2016 (MyMusic) másodfokú határozat. http://nmhh.hu/dokumentum/190003/md_29545_10_2016_Telenor_hs_mymusic_masodfok.pdf.
- NMHH [2017f]: MD/27868-9/2016 (MyChta) másodfokú határozat. http://nmhh.hu/dokumentum/190001/md_27686_9_2016_Telenor_hs_mychat_masodfok.pdf.
- OECD [2016]: Price Discrimination. Background note by the Secretariat. OECD–DAF, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)15/hu/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)15/hu/pdf).
- PÁPAI ZOLTÁN–URBÁN ÁGNES [2009]: Ki fizeti a révést? A hálózatsemlegesség-vita közgazdasági háttere. Infokommunikáció és Jog, 6. évf. 32. sz. 79–84. o.
- PTS [2017]: Föreläggande att upphöra med trafikstyrning i strid med EU-förordning 2015/2120. http://www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/legala-dokument/beslut/2017/internet/forelaggande-telia--16_5475-16_5476-201701241.pdf.
- RENDA, A. [2013]: Net Neutrality and Mandatory Network Sharing: How to disconnect the continent. CEPS Policy Brief, No. 309. https://www.ceps.eu/system/files/PB309%20AR%20Net%20Neutrality_0.pdf.
- RENDA, A. [2015]: Antitrust, Regulation and Neutrality Trap: A plea for a smart, evidence-based internet policy. Centre for European Policy Studies, No. 104. https://www.ceps.eu/system/files/SR104_AR_NetNeutrality.pdf
- ROCHET, J.-C.–TIROLE, J.[2006]: Two-Sided Markets.: A Progress Report. The RAND Journal of Economics, Vol. 37. No. 3. 645–667. o.
- SCHIEWICK, VAN B. [2016]: T-Mobile’s Binge On Violates Key Net Neutrality Principles. Január 29. <https://cyberlaw.stanford.edu/downloads/vanSchewick-2016-Binge-On-Report.pdf>.
- SHAPIRO, C.–VARIAN, H.[1998]: Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy, Harvard Business Review Press
- VARIAN, H. R.[1989]: Price Discrimination, Megjelent: *Schmalensee, R.–Willig, R.* (szerk.): Handbook of Industrial Organization. Vol. 1. Elsevier, North-Holland, 10. fejezet.
- VARIAN, H. R.[1996]: Differential Pricing and Efficiency. First Monday, augusztus. 1.
- WU, T. [2003]: Network Neutrality, broadband discrimination. Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2. 141–178. o. <https://doi.org/10.2139/ssrn.388863>.

• Takácsné Tóth Borbála–Kotek Péter–Kaderják Péter •

AZ ELSŐ EURÓPAI KOORDINÁLT GÁZKAPACITÁS-AUKCIÓ HATÉKONYSÁGA ÉS TANULSÁGAI

2017. március elején az európai gázhálózat nagy részét lefedő PRISMA-platformon és a kelet-közép-európai hálózatot lefedő RBP-n hosszú távú kapacitáslekötési aukciót tartottak. Írásunkban egy olyan piactorzító jelenségre mutatunk rá, amelyet az európai gázellátásban domináns piaci szereplő többletinformációja okozhatott a kapacitáslekötési piacon. A Gazprom becsléseink szerint kilencmilliárd euró kapacitáslekötési díj megfizetése mellett kötelezte el magát annak érdekében, hogy 2020-tól kezdődően visszaszerezze a régióinkba és Ukrajnába irányuló gázszállítások feletti korábbi ellenőrzését. Az időpont egybeesik az orosz–ukrán tranzitszerződés lejártával és az Északi Áramlat-2 projekt tervezett üzembe helyezésével.

Az európai gázpiaci liberalizáció sok szempontból sikertörténet. A legutóbbi, harmadik energiacsomag¹ 2009. évi elfogadása óta (lásd 2009/73/EK-irányelv: *EU* [2009a], 713/2009/EK: *EU* [2009b] és 715/2009/EK-rendelet: *EU* [2009c],) még nem telt el egy évtized, és a gáz nagykereskedelme hosszú távú szerződések helyett és mellett egyre inkább likvid kereskedelmi platformokon zajlik, ahol transzparens árjelzések alakulnak ki. A gázpiaci kereskedelem egyre nagyobb arányban zajlik ezeken a kereskedési pontokon, és szemben a korábbi olajindexálással, a hosszú távú szerződésekben is egyre inkább az itt kialakuló árak válnak árreferenciává (*Heather–Petrovich* [2017], *Mitrova* [2016], *Stern* [2016]). A Nyugat- és Kelet-Európa gázpiacai között korábban meglévő jelentős gáz-nagykereskedelmi árkülönbség a legtöbb európai határon a szállítási költségek szintjére csökkent (*REKK–EY* [2018])

Az európai földgázrendszer liberalizációjának, valamint az ennek köszönhető egyre erősödő versenynek egyik alapköve és legfőbb feltétele a természetes monopóliumnak tekintett gázszállító hálózathoz való diszkriminációmentes hozzáférés megteremtése a versenyzői szegmens résztvevői számára. Az első, második és harmadik gázpiaci irányelv egyre konkrétabb előírásokat tett a tevékenység szétválasztási szabályainak (számviteli, jogi) szigorításával, azzal a céllal, hogy megteremtse

¹ A harmadik energia csomag legfontosabb rendelkezéseit összefoglaló jogszabályok teremtették meg a hálózat szétválasztását a kereskedelemtől/ellátástól, megerősítették a szabályozó hatóságok jogköreit, létrehozták az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségét (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER*), a hálózatüzemeltetők európai szervezetét (*ENTSOG*), és nagyban erősítették a transzparenciát a kis- és a nagykereskedelmi szegmensben.

a gázszállító hálózathoz való tisztességes és diszkriminációmentes hozzáférés alapja. A versenyzői szegmenst a kereskedők jelentik, akik a különböző forrásból vásárolt gázt a fogyasztók számára eljuttathatják a hálózaton. A hálózat üzemeltetése pedig a kereskedőktől független szállítói rendszer üzemeltetőjének, az átviteli rendszer irányítójának (*transmission system operator – TSO*) feladata. A TSO bocsátja rendelkezésre a szállítási kapacitásokat, standardizált termékek formájában – ezek lehetnek éves, negyedéves, havi, napi vagy napon belüli időszakra meghirdetett termékek. Az éves termék azt a szállítási csomagot jelenti, amelyben a szállító energiaegységnyi (kWh) gáz szállítását vállalja az év minden egyes órájában (kWh/h/év). Ha valaki csak éves termékből akarja megoldani a kapacitások biztosítását, akkor várhatóan a lekötött kapacitásait alacsony kihasználtsággal veszi igénybe, mert míg télen a lehidegebb napokon 100 százalékon, addig nyáron valószínűleg sokkal alacsonyabb kihasználtsággal használja a lekötött kapacitást.²

Ahhoz, hogy a kereskedők a rugalmasságot megkaphassák, azaz portfóliójuk számára a leginkább megfelelő lekötéseket hajthassák végre, és a legkedvezőbb forrásokból vehessék igénybe a gázt, szükségük van rövidebb távú termékekre is. Az európai szabályozással (*EU [2017a]*) standardizált negyedéves, havi, napi, napon belüli termékeket hoztak létre, amelyeket ezentúl egyazon módon, ugyanazon időpontban, koordináltan kínálnak az európai hálózat minden pontján.

Ráadásul a nagynyomású gerinchálózaton a szállítási tevékenységet szabályozott áron lehet csak végezni, s a szállítás díját a szabályozó hatóság állapítja meg. Ennek a tarifamegállapításnak is egyre inkább szigorodó standardjai vannak: az esetleges kiskapukat – a szabályozó és a szabályozott közti „összekacsintásokat” – a legújabbban, 2017-ben elfogadott földgázszállítási tarifaszervezetekre vonatkozó üzemi és kereskedelmi szabályzat (*EU [2017b]*) sorra bezárja, komoly szerepet szánva a transzparenciának is, hiszen az árszabályozási módszertan minden részletének publikálása után a kereskedők gyakorlatilag egyszerű behelyettesítéssel maguk is kiszámolhatják majd a tarifákat.

Az egyre inkább a rövid távú versenyt támogató és az új belépők számára is esélyt teremtő szabályozás nyomán az utóbbi két évben folyamatosan nő a rövid távú kapacitáslekötések aránya (*ACER [2016]*). Ebben a környezetben zajlott le a 2017. március 6-i PRISMA-aukció, ahol európai szinten koordináltan kínáltak éves kapacitáslekötési termékeket a meglévő és jövőben fejlesztendő (úgynevezett inkrementális) gázszállítási kapacitásokra is.

A tanulmány először ismerteti a jelenlegi nagynyomású földgáz-vezetékrendszeren meglévő hosszú távú lekötéseket, majd kitér az európai kapacitáslekötés új szabályaira a már meglévő és a tervezett új vezetésekre vonatkozóan. Írásunk részletesen elemzi a 2017. március 6-i kapacitásaukció eredményeit, majd ezek alapján következtetéseket von le a meglévő hálózat kapacitáskiosztási szabályainak elégtelenségére vonatkozóan.

² A ténylegesen kihasznált/lekötött kapacitás az ACER 2014. évre vonatkozó piacelemzése (*ACER/CEER [2015]*) szerint 2014-ben 56 százalék körüli volt a nagy szállítóvezetékek mintáján, ami azt mutatja, hogy a lekötések leginkább éves lekötések voltak.

Az új vezetékek esetében a hosszú távú lekötésnek az új infrastruktúra finanszírozásának szempontjából van létjogosultsága. Ugyanakkor jelen cikk nem foglalkozik azzal az egyébként nagyon érdekes és fontos kérdéssel, hogy a liberalizált piacon milyen módon és feltételekkel valósulnak meg az új infrastrukturális gázberuházások.

A KÜLSŐ BESZÁLLÍTÓK HOSSZÚ TÁVÚ KAPACITÁSLEKÖTÉSEI KORÁBBI SZERZŐDÉSEK ALAPJÁN AZ EURÓPAI GÁZSZÁLLÍTÓ RENDSZEREN

Az európai gázhálózaton már meglévő kapacitáslekötések természetesen korlátozzák a szervezett aukció keretein belül felajánlható termékeket. A jelenleg érvényben lévő hosszú távú szerződések alapján azt tekintjük át, hogy Európa nagy beszállítói (Algéria, Norvégia és Oroszország) milyen kapacitásokat kötöttek le a múltban. Oroszország jellemzően egészen az importőr ország határáig szállítja le a szerződött gázmennyiségeket. Az Európát ellátó más exportőrök – Norvégia, Algéria – az előbbtől erősen eltérő stratégiát folytatnak: az európai belépési pontokon adják át a szerződött földgázt.

A Transz-Balkán vezetékrendszeren, amely Ukrajnán és Moldován keresztül szállítja az orosz gázt Románia, Bulgária, Macedónia, Görögország és Törökország irányába, a hosszú távú kapacitáslekötések és a harmadik feles hozzáférés alkalmazásának hiánya gátolja, hogy az érintett piacokon e vezetékrendszer révén bármilyen versenyző gázforrás megjelenhessen (például román kitermelés a bolgár piacon). E piacokra más jelentős infrastruktúrán keresztül nincs gázszállítás, azaz e piacok csak a Transz-Balkán vezetéken át érhetők el. Részben ezek a szerződések akadályozzák, hogy a harmadik feles hozzáférés a gázszállító hálózathoz ténylegesen megvalósulhasson. A román és bolgár hatóságok a Transz-Balkán vezeték részleges kapacitásainak felajánlását ezen szerződések lejártához kötik (2024–2029).

Magyarországon keresztül vezet egy hasonló, bár jóval kisebb volumenek szállítására alkalmas tranzitfolyosó, amely Ukrajna felől a szerb és a bosnyák kereslet kielégítésére szolgáló egyetlen útvonal. Ebben az irányban a Kiskundorozsma határkeresztező ponton is hosszú távú lekötés van érvényben. A szerb és bosnyák piacra alternatív gázforrás eljuttatása a fennmaradó kapacitáson fizikailag lehetséges, de a relatíve magas határkeresztező tarifa miatt gyakorlatilag lehetetlen, a tarifa egészen 2024-ig piaclezáró jellegű.

Az orosz gáz hagyományos útvonalai Nyugat-Európa felé Ukrajnából Szlovákián és Csehországon át (Testvériség vezeték), illetve Fehéroroszországból Lengyelországon át (Jamal vezeték) vezetnek. A szlovák belépési pont 2028-ig van lekötve nagy mennyiségre (évi 47 milliárd köbméter), és ugyanerre a mennyiségre Szlovákiából Ausztria felé szintén 2028-ig, míg a cseh–német kilépési ponton (Waidhausnál) 2034-ig évi körülbelül 30 milliárd köbméterig, ami a fizikai kapacitás közel 100 százaléka. Érdekes módon a szlovák–cseh határon nem látunk hosszú távú lekötést, feltehetően a lekötések a korábbi hosszú távú szállítási szerződést képezték le az belépés–kilépés (*entry-exit*) rendszerre. A Trans-Austria gázvezetéken (TAG) ugyanak-

kor – Ausztriából Olaszország felé – csak 2023-ig van nagyobb mennyiségre lekötés. A Jamal vezetéken a lengyel belépési ponton 2020-ig évi 32,6 milliárd köbméter lekötés érvényes, ebből 29,5 milliárd köbméter tovább van kötve Németország felé, ami a vezeték kapacitásának majdnem 100 százaléka (Mallnow). 2020 után már csak hárommilliárd köbméter lekötés történt Lengyelország irányába. 2025 után viszont fordított irányban találtunk lekötést, Mallnownál Németországból Lengyelország felé látunk évi 10 milliárd köbméteres lekötést 2032-ig, majd ez évi négymilliárd köbméterre csökken 2035-ig. A 15 milliárd köbméter körüli lengyel piacra a szállítási irány tehát megváltozik, és 2020 után a német tengeri szállítás is megszűnik.

Az algíri kitermelés csővezetékes célországai Olaszország és Spanyolország, valamint Spanyolországon keresztül tranzit Portugáliába. Itt az olasz és spanyol belépési pontokat kötötte le a szállító középtávon (2020–2024).

A norvég belépési pontokon a következő évekre vannak nagyobb lekötések (évi 17 milliárd köbméter), míg az időben távolodva ezek (Emden és Dunkerque pontokon) is jelentősen csökkennek volumenben 2025-ig. Találunk további lekötést a belga–francia határon is, de csak 2020–2023 között (középtáv) évi 15 milliárd köbméterig.

A KAPACITÁSLEKÖTÉS SZABÁLYRENDSZERE AZ EURÓPAI UNIÓ GÁZHÁLÓZATÁN

A kapacitáselosztás részletes szabályait a kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról szóló, 2017/459. számú EU-rendelet határozza meg (*EU [2017a]*). A meglévő hálózaton a kapacitásokat éves, negyedéves és havi aukciókon a rendszer üzemeltetői transzparens módon, aukciókon kínálják fel. A következő komoly lépés, hogy immár egyszerre, koordinált éves aukciót szerveznek a kapacitások értékesítésére minden határkeresztező pontra. A határkeresztező pontokon az átviteli rendszer irányítóinak (TSO) minden olyan kapacitást fel kell ajánlaniuk a piaci szereplők számára, ami hosszú távon nem lekötött. Az előzőekben bemutattuk, hogy melyek azok a pontok, amelyekre a múltbeli hosszú távú gázvásárlási szerződésekhez kötődő hosszú távú kapacitáslekötések miatt jelenleg is csak korlátozottan lehet kapacitásokat vásárolni. Az európai szabályozás arra is kitér, hogy a kapacitásokat lehetőség szerint kapcsoltan kell felajánlani, azaz egy kilépési (*exit*) kapacitáshoz kapcsoltan a következő rendszerbe történő belépési (*entry*) kapacitás is társuljon. A határ ki- és belépési pontján különböző időpontban lejáró hosszú távú lekötések miatt természetesen előfordulhat nem kapcsolt kapacitás felkínálása is, de a várakozás az, hogy a hosszú távú szerződések kifutásával egyre több lesz a kapcsolt kapacitástermék.

Az éves aukció kiinduló ára tehát a szabályozott tarifa. Amennyiben egy adott ponton a kereslet nagyobb a kínálatnál, a kiinduló árat lépcsőzetesen addig emelik, amíg a kereslet és a kínálat egyensúlyba nem kerül. Szükség esetén az utolsó nagy lépcső után kisebb lépcsőket is lehet alkalmazni lefelé.

A szabad kapacitásokból 10 százalékot az éven belüli termékekre kell kötelező módon félretenni. A kapacitástermékek közül az utóbbi években tipikusan egyre népszerűbbé váltak a rövidebb időszakok termékei, párhuzamosan a piaci folyamatokkal, miszerint a hosszú távú szerződésektől egyre inkább a tőzsdei kereskedés felé fordultak a szereplők. Értelemszerűen az éves kapacitásaukción el nem kelt termékek is a rövidebb termékek mennyiségét növelik.

Az éves termékeket nemcsak a következő gázévre, hanem akár 20 évre előre is le lehet kötni, a minimálisan a szabályozás által az éven belüli termékekre félretett 10 százalék és egy, csak 5 éven belül lekötendő éves termékre félretett további 10 százalék kivételével. A részletesen kidolgozott és teljes mértékben transzparens kapacitáskiosztási szabályzatnak ez bizonyult a gyenge pontjának. Ugyanis míg a piaci szereplők jelentős része abban bízott, hogy a kapacitások hozzáférhetőek lesznek rövid és hosszú távon is, és nem számítottak szűkösségre, a domináns beszállító számára lehetségessé vált a szállítási tevékenységének olyan átrendezése, ami egyúttal lezárta a versenytársai előtt a kelet-európai piacot.

A szállítói kapacitások lekötésére szolgáló két fő platform a PRISMA, amely a nyugat- és észak-európai rendszerek pontjait kínálja fel, és a Regionális Kapacitáslekötési Platform (*Regional Booking Platform, RBP*), amelyen a közép-európai rendszerek pontjait értékesítik.³

Jövőbeli vezetékek kapacitáslekötésének szabályai

A piaci szereplőktől független földgázszállító hálózat üzemeltetői fejleszthetik a rendszereiket, amennyiben igény mutatkozik rá. A beruházások megtérülése a tarifán keresztül garantált, így módon ebben nincs jelentős üzleti kockázat. Ugyanakkor a szabályozó hatóságok szigorúak abban, hogy mit tekintenek a szabályozott eszközalap részének. A beruházások iránti kereslet felmérésének módja a nem kötelező érvényű kapacitásigény-felmérés, de a végső beruházási döntést megelőzően a kapacitásokat kötelező érvényű kapacitáslekötésre kell felkínálni az éves kapacitáslekötési rendszer keretében, és bizonyos mértékű lekötés elvárt ahhoz, hogy a beruházást a szabályozói eszközalap részének tekintsék.

Jelen esetben tehát az éves aukción nem csupán a meglévő kapacitásokat lehetett lekötni akár 20 évre előre is, hanem tervezett új kapacitásokra is lehetett ajánlatot tenni, és elköteleződni a jövőbeli kapacitások hosszú távú használatára. Ez a fajta hosszú távú elköteleződés a beruházások finanszírozhatósága szempontjából fontos elsősorban, hiszen a bankok azt tekintik garanciának, ha látják, hogy a beruházás hogyan fogja ütemezetten kitermelni a befektetést és az elvárt hozamot. Az új

³ Az RBP nyolc kelet-európai rendszerirányító – Bulgartransgaz (Bulgária), Desfa (Görögország, Eustream (Szlovákia), FGSZ (Magyarország), Gas Connect Austria (Ausztria), Magyar Gáz Tranzit (Magyarország), Plinacro (Horvátország), Transgaz (Románia) – kapacitáslekötési platformja.

infrastruktúra finanszírozásának a fent leírt módját leginkább a kitermelők tudják vállalni, akik saját forrásukat kívánják egy adott útvonalon a piacra juttatni. Ilyen például az Transz-Adria gázvezeték (*Trans-Adriatic Pipeline, TAP*) esetében a BP lekötése, amely az azerbajdzsáni Shah Deniz mező kitermelését hivatott eljuttatni az olasz piacra.⁴ Azok a kereskedők, akik kisebb portfólióval rendelkeznek, és több forrásból is vásárolnak, a szállítási útvonalat várhatóan nem akarják majd 20 évre előre lekötni, hiszen lehet, hogy míg egyik évben az egyik forrás, a másikban a másik forrás ára lesz a kedvezőbb a globális piaci folyamatok alakulásának függvényében. A kapacitások kiosztásának egyidejűsége jelen esetben kedvezett a Gazpromnak, mivel lehetővé vált, hogy a tervezett – és politikailag erősen vitatott – Északi Áramlat-2 projekthez kapcsolódó tervezett vezetésekre és a meglévő nyugat-keleti összeköttetésekre egyszerre tegyen ajánlatot.

AZ ELSŐ KOORDINÁLT EURÓPAI KAPACITÁS-AUKCIÓ EREDMÉNYEINEK ÉRTÉKELÉSE

Az aukción két látványosan eltérő lekötési stratégiát lehetett megfigyelni. A következő évekre (2017–2018) a felajánlott kapacitások kis részét az európai gázhálózaton egyenletesen elosztva kötötték le a piaci szereplők. 2019-től⁵ azonban a korábbiaknál jóval magasabb lekötéseket találunk, továbbá ezek a lekötések egy jól lehatárolható szállítási útvonalat rajzolnak fel: az Északi Áramlat bővítése után a Kelet-Európába irányuló gázfolyosó hálózati pontjait. A 2017–2018. évi lekötéseket vélhetően az európai piacon aktív kereskedők, míg a 2019 utáni lekötéseket a Gazprom vagy leányvállalatai és partnerei hajtották végre, erre a lekötések eltérő mintázata utal. Ez a jelenség azért aggályos, mert a 2019 után időszakra felajánlott kapacitásokra az európai kereskedők egyáltalán nem adtak be ajánlatot, így lényegében verseny nélkül nyerte el azokat a domináns szereplő. E kapacitások viszont az Északi Áramlat esetleges bővítésével és a jellemző gázáramlások ebből következő megváltozásával együtt már vonzóbbak lesznek az európai kereskedők számára is. Véleményünk szerint az aukció torz eredményekre vezetett, mert tényleges verseny csak a következő (2017–2018) gázévekre vonatkozott, míg a 2019 utáni időszakra csak egy szereplő kötött le kapacitásokat.

A PRISMA hosszú távú lekötéseivel egy időben, 2017. március 6-án az RBP-n is hosszú távú aukció keretében értékesítették a kapacitásokat. Az aukciót megelőzően március 3-án a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)

⁴ A TAP vezeték jelenleg épül, és azeri eredetű gázt szállít majd Törökországból és a Balkánon keresztül olasz, albán, görög és bolgár irányokba várhatóan 2020-tól. Az első lépcsőben tervezett kapacitások 90 százalékban ezen a vezetéken is le vannak kötve 2020-tól kezdődően hosszú távon, 10 évre.

⁵ Ebben az évben jár le az Oroszország és Ukrajna között meglévő hatályos, gáztranszitra vonatkozó szerződés.

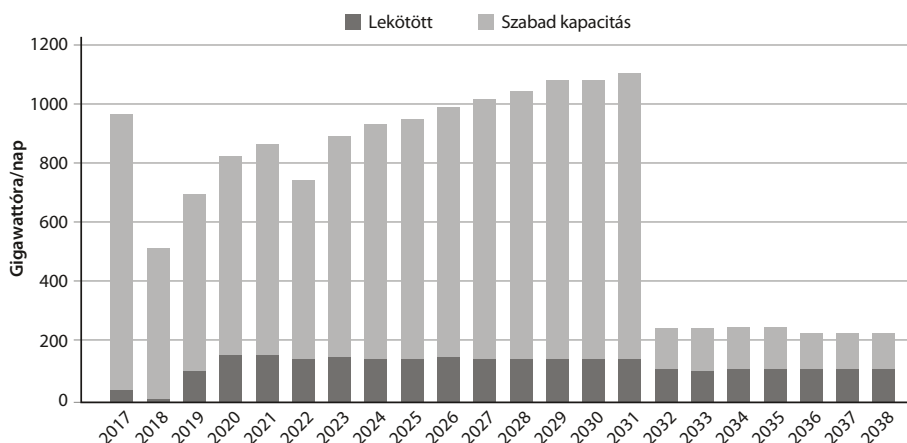
1858/2017. számú határozatában korlátozta az RBP-n a három évnél hosszabb lekötéseket Mosonmagyaróvár és Balassagyarmat belépési pontokon. Ezek a hálózati pontok Magyarország és a délkelet-európai régió számára meghatározó belépési pontok, mivel a piaci szereplők ezeken keresztül férnek hozzá a likvid nyugati piacokhoz. A Hivatal ezt indoklásában ki is emelte: a hosszú távon lekötött kapacitások szűkítik a versenyzői rövid távú áramlásokat, és korlátozzák a piaci versenyt. Az indoklás az alábbi szempontok miatt érezte aggályosnak a két pont hosszú távú lekötését.

- Az európai gázáramlások útvonalát nagyban megváltoztatja az Északi Áramlat és az ahhoz tartozó infrastruktúra megépítése.
- A közvetlen beszállítói kapcsolattal és jelentős pénzügyi forrásokkal rendelkező piaci szereplők képesek a piac hosszabb távú alakulását is figyelembe venni kapacitáslekötéseik során.
- Ezzel szemben más, a magyar piacon aktív kereskedők rövid időtávra készítenek üzleti terveket, kapacitáslekötéseiket ehhez igazítják.
- Ez az információs aszimmetria olyan helyzethez vezethet, amely során az informáltabb szereplők olcsóbban jutnak kapacitáshoz, mint azok a kereskedők, akik rövidebb horizonton hozzák kapacitáslekötési döntéseiket. Ezáltal a jelenlegi kapacitáslekötés hosszú távon versenyhátrányt okoz a kevesebb információ alapján döntést hozó szereplők számára.
- Ezért a MEKH egészen addig korlátozza ezen a két belépési ponton a hosszú távú lekötéseket, amíg az Északi Áramlat bővítésével és a kapcsolódó szárazföldi infrastruktúrával kapcsolatos információk nem állnak minden piaci szereplő rendelkezésére.

Az aukciós eredmények bemutatása

A márciusi aukciókon a teljes európai földgázhálózat kapacitásainak értékesítésére egységes szabályzatot alkalmaztak. Az aukciós szabályzat szerint azokon a pontokon, ahol nincs szűkösség (azaz a kapacitást igénylők a kihirdetett kapacitás alatti mennyiséget szeretnék beszerezni), az igényelt mennyiségeket teljes mértékben kiosztják, és azt szabályozott áron veszik igénybe a piaci szereplők. Ha szűkösség van, akkor a kapacitást aukció keretében értékesítik, hiszen a piaci szereplők várhatóan a szabályozott áron felül is hajlandók fizetni a hálózathoz való hozzáférésért. Az egyes hálózati pontok fizikai kapacitásának legfeljebb 90 százalékát ajánlhatja fel a rendszer üzemeltetője, a fennmaradó 10 százalékot köteles fenntartani a rövid távú kereskedelem céljára. Az aukciós szabályzat értelmében a nyertes ajánlattevők az ajánlatuk mértékéig nem megszakítható kapacitást kötnek le az adott hálózati ponton. Ha azonban a rendszerirányító hozzájárul, a nyertes visszamondhatja lekötési igényét, és mentesül a fizetési kötelezettség alól.

Néhány hálózati ponton egészen 2043-ig lehetett kapacitásokat lekötni, de a jellemző időablak a 2031-ig tartó lekötés volt (1. ábra).



Forrás: REKK-számítás PRISMA aukciós adatbázisa alapján.

1. ÁBRA • A teljes felajánlott kapacitás és a lekötött kapacitás aránya a PRISMA-aukción (gigawattóra/nap)

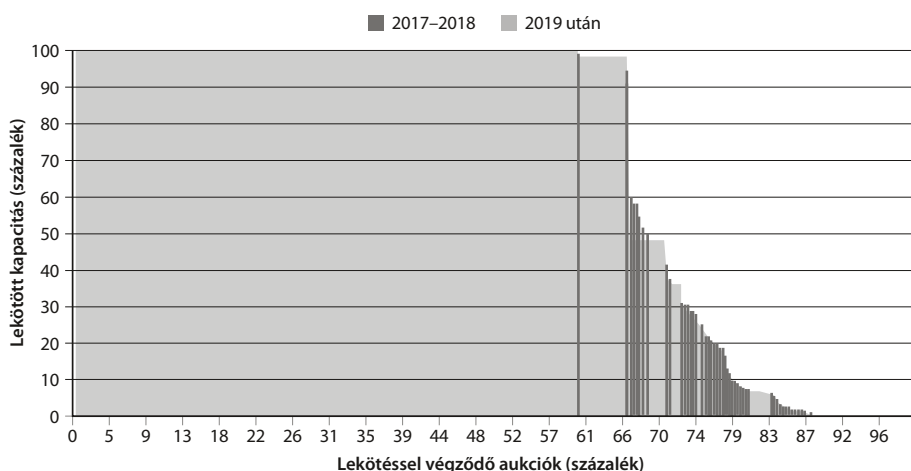
A március 6-i tenderen összesen 2165 egyedi aukció történt nem megszakítható kapacitásokra (hálózati pontonként és évenként egyedi aukciókat tartottak). Ezekből csak 345 esetben kötöttek le kapacitást, a többi pontra és évre nem érkezett egyáltalán ajánlat.

Az elfogadott lekötések kétharmad része pontosan megegyezett a felajánlott kapacitás mértékével, a fennmaradó egyharmadban a felajánlott kapacitásnál kisebb lekötések történtek. Azaz, az esetek kétharmadában, ha történt lekötés, akkor a piaci szereplők teljes mértékben igényelték az infrastruktúrát, de az aukción nem kívántak felárat fizetni annak használatáért, csak az induló árként megállapított tarifát. Ez azt is jelenti, hogy számos ponton nem volt tényleges verseny a piaci szereplők között, sok esetben egy ajánlattevő jelent meg a 100 százalék melletti lekötéssel.

A lekötések időbeli megoszlása

Érdekes jelenség, hogy a kapacitáslekötések az elkövetkező gázévekre (2017–2018) jóval alacsonyabbak, mint hosszú távon. Ezt mutatja a 2. ábra, amely az egyes aukciókon történt lekötéseket ábrázolja: minden egyes oszlop egy egyedi aukciót jelöl, a függőleges tengelyen látjuk az aukción kialakult lekötések arányát, a vízszintes tengelyen pedig az összes lekötéssel végződő aukció megoszlását.

A 2019 utáni aukciókon láthatóan magasabb a lekötési arány, azaz a 2019 utáni lekötéssel végződő aukciókon a piaci szereplő(k) a felajánlott kapacitásteljes egészét lefoglalták, míg a 2017–2018 évekre vonatkozó aukciókon ez az arány jóval alacsonyabb. A 2020–2031 időszakra közel 150 GWh/nap kapacitást kötöttek le, a 2032–2038 időszakra pedig 110 GWh/napot. Ezzel szemben a 2017. évi leköté-



Forrás: REKK-számítás PRISMA aukciós adatbázisa alapján.

2. ÁBRA • Lekötött kapacitás a felajánlott kapacitás arányában a lekötéssel végződő PRISMA aukciókon (százalék)

sek csupán 39 GWh/napot tettek ki, 2018-ban pedig 6 GWh/napot. A mintázat azt sejteti, hogy más-más piaci szereplők kötik le a hosszabb távú (2018 utáni) éves kapacitásokat és az időben közelebbi (2017–2018) kapacitásokat. Ezt a sejtést erősíti a lekötött pontok földrajzi elhelyezkedése is.

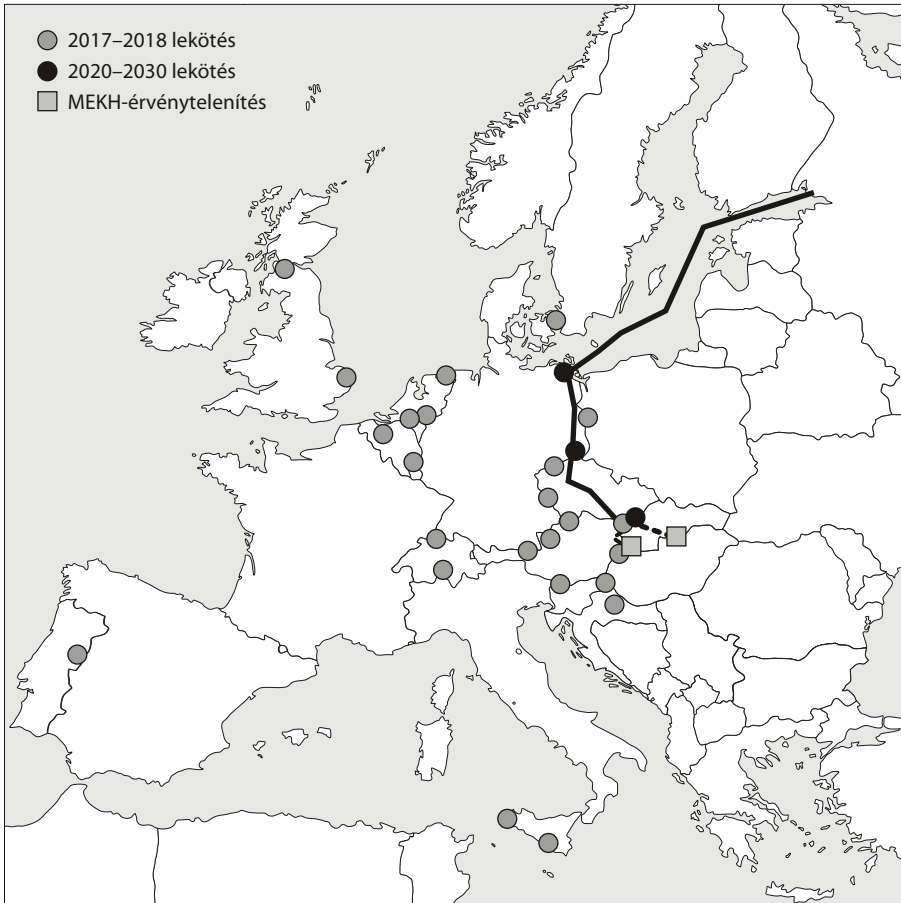
A lekötések földrajzi mintázata

2019-től kezdve az Északi Áramlat–2 belépési pontját és az Északi Áramlathoz kapcsolódó, Németországon, Csehországon és Szlovákián keresztül Ukrajnáig vezető gázfolyosó már meglévő és új hálózati pontjait kötötték le hosszú távon. Ez több hálózati ponton történő lekötést jelent, de gyakorlatilag három határ kapacitásaira vonatkozik: az Északi Áramlat belépési pontjára Németországban (Oroszország–Németország), az OPAL vezeték kapacitásaira a német–cseh határon, valamint a cseh–szlovák belépési pontra Lanzhotnál.⁶ 2017-ben és 2018-ban ezeken a pontokon nagyságrendileg kisebb lekötéseket találunk: 2017-ben a 2020–2030-as éves átlagos lekötések negyedét, míg 2018-ban alig 4 százalékát kötötték le a piaci szereplők. Ezek elhelyezkedése is erősen eltérő, és jóval kevésbé koncentrált: 2017-ben több mint 20, egymástól földrajzilag jól elkülönülő hálózati ponton kötöttek le összesen 39 GWh/nap kapacitást, míg a 2020–2030 időszakon ezen a három határon (Oroszország–Német-

⁶ Oroszország–Németország: Lubmin II., Greifswald, Greifswald – *entry*, Vierow, Németország–Csehország: Deutschneudorf, Oldbernhau 2., Csehország–Szlovákia: Lanzhot, Lanzhot 1., Lanzhot 2.

ország, Németország–Csehország, Csehország–Szlovákia) egy jól lehatárolható gázfolyosón lévő pontokat foglalt le vélhetően a Gazprom (3. ábra). Ez az a legjelentősebb nyugat → kelet irányú szállítási útvonal, amely részben európai uniós támogatással a 2009. évi gázválság után épült ki annak érdekében, hogy a közép-európai gázpiac diverzifikációját és ellátásbiztonságát javítsa, és hogy ezen az útvonalon az orosz hosszú távú szerződéses gázzal potenciálisan versenyző gázkínálat megjelenhessen.

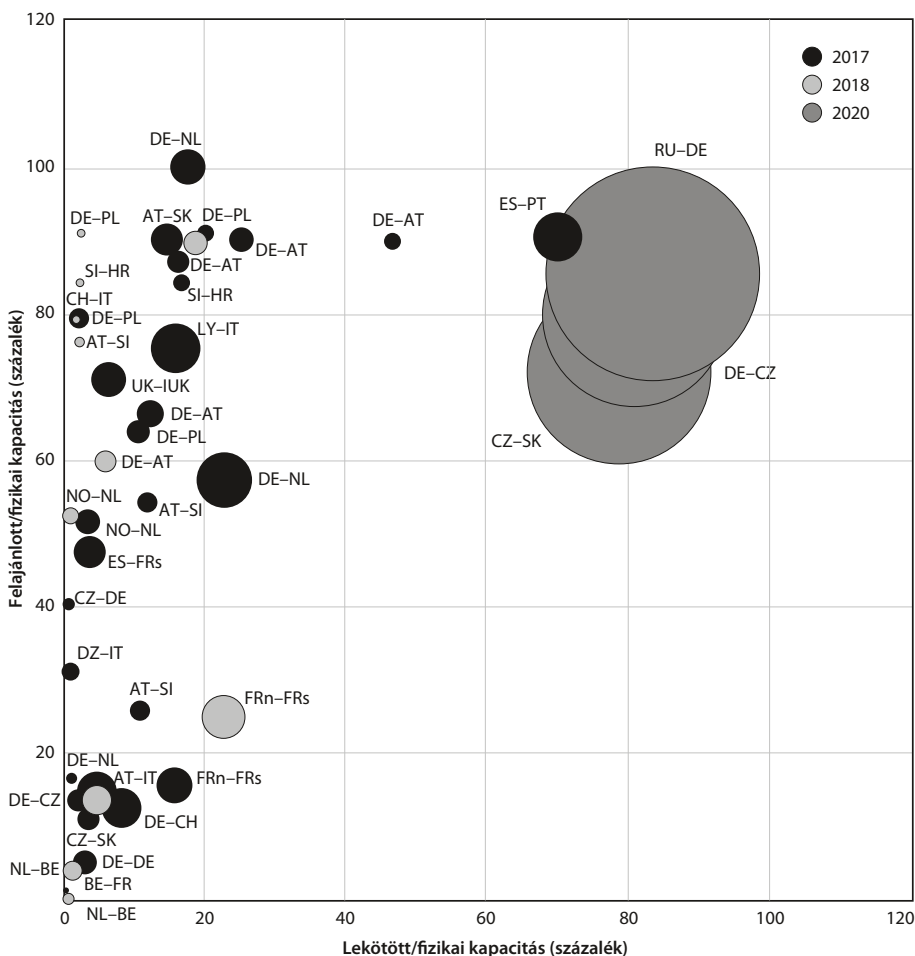
Érdeemes összevetni a csővezetékek elérhető fizikai kapacitását a PRISMA-aukciókon felajánlott kapacitással és a ténylegesen lekötött mennyiségekkel. Fontos megjegyezni, hogy a PRISMA nem közli az adott aukcióhoz tartozó hálózati pont elérhető fizikai kapacitását, ezért a fizikai kapacitásadatot az ENTSOG hálózati térképeiből és hálózatfejlesztési tervéből vettük át.



Forrás: REKK-ábra PRISMA-, RBP- és ENTSOG-adatok alapján

3. ÁBRA • A lekötött hálózati pontok megoszlása a 2017–2018 és 2019 utáni évekre

A 4. ábrán a lekötött kapacításokat látjuk a fizikai kapacítások arányában a vízszintes tengelyen, míg a felajánlott kapacításokat a fizikai kapacitás százalékában a függőleges tengely mutatja. A körök mérete a lekötött kapacitás nagyságát jelöli. A jelenlegi kapacitásallokációs EU-rendelet szerint hosszú távra nem köthető le a kapacítások 100 százaléka, legalább 10 százalékot fenn kell tartani az éves és további 10 százalékot az éven belüli rövid távú kereskedés céljára.



Megjegyzés: a körök mérete a hálózati pont fizikai kapacitásának nagyságát érzékelteti

Ország rövidítések: AT: Ausztria, BE: Belgium, BG: Bulgária, CH: Svájc, CZ: Csehország, DE: Németország, DZ: Algéria, ES: Spanyolország, FR: Franciaország, FRn: Franciaország észak, FRs: Franciaország dél, HR: Horvátország, IT: Olaszország, IUK: Egyesült Királyság és Belgium közötti tenger alatt vezeték, LY: Líbia, NL: Hollandia, NO: Norvégia, PL: Lengyelország, PT: Portugália, RU: Oroszország, Si: Szlovénia, SK: Szlovákia, UK: Egyesült Királyság.

Forrás: REKK-számítás PRISMA alapján.

4. ÁBRA • Hálózati pontokon felajánlott és lekötött kapacitás a fizikai kapacitáshoz viszonyítva, 2017, 2018 és 2020 (százalék)

Látható, hogy ezt a szabályt minden esetben tiszteletben tartották az átviteli rendszer irányítói (TSO-k). A legnagyobb érdeklődés a még meg sem épült Északi Áramlat–2 iránt mutatkozott, amely esetén nem csak a tervezett új belépési ponton, hanem az ahhoz kapcsolódó európai belső hálózati pontokon is a fizikai kapacitások 80 százalékát lekötötték a 2020–2030 időszakra. Erre az időszakra semmilyen más határkeresztező pontra nem mutatkozott érdeklődés, ami azzal magyarázható, hogy a piaci szereplők az utóbbi években sokkal inkább a rövid távú kapacitástermékek használatával optimalizálták portfóliójukat. Ez az eredmény alátámasztja az ACER megállapítását is a 2016. évre vonatkozó piacelemzésében, miszerint: „Összehasonlítva korábbi évek eredményeivel csökken az éves lekötések mértéke a kapacitáshasználati szokások megváltozásával. A szállítók rövidebb távú termékeket használnak a szezonális kereslet változásának megfelelően (lekötések profilozása). Növekvő bizalom tapasztalható a torlódáskezelési eljárások alkalmazása iránt is (*Congestion Management Procedures CMP*), ami a lekötött, de nem használt kapacitások elérhetőségét biztosítja. Összességében elmondható, hogy a szállítók számára elérhető kapacitás progresszíven nő.” (ACER/CEER [2016] 46. o. 126. pont.)

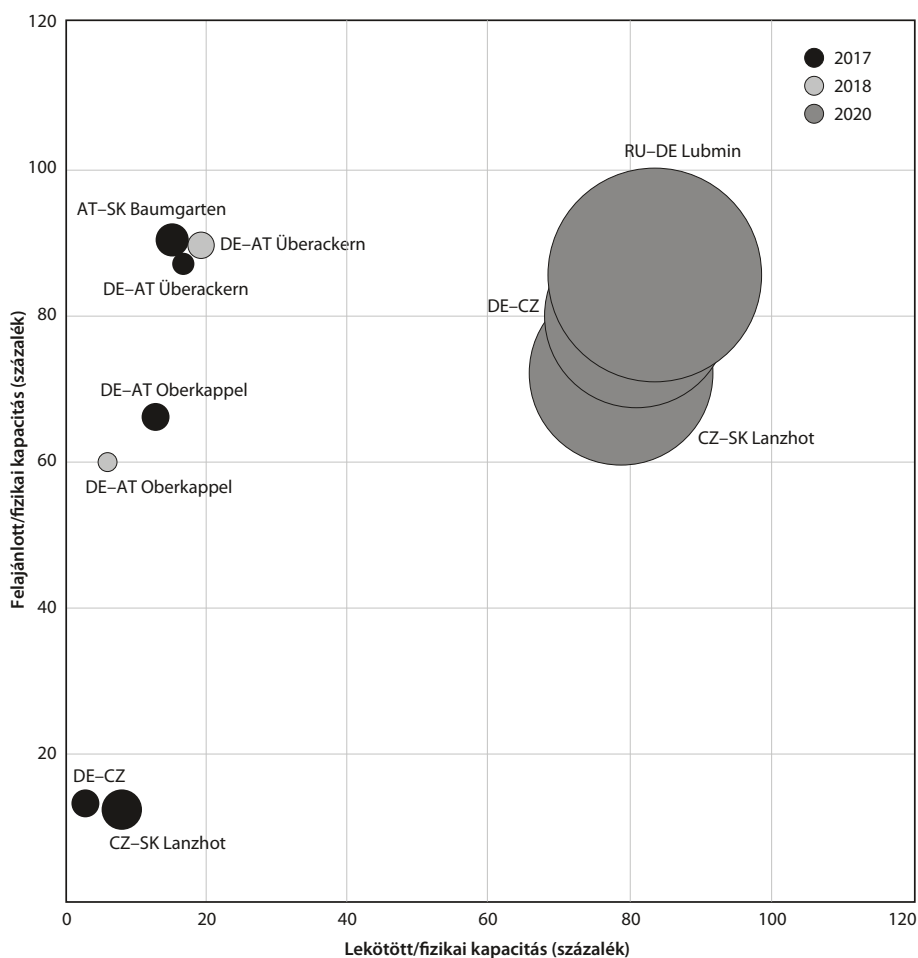
Ezt támasztja alá, hogy a 2017–2018 évekre (fekete és világosszürke pontok) más hálózati pontokon és a fizikai kapacitások jóval kisebb (20 százalék körüli) arányában kötöttek le kapacitásokat ezen aukció keretében. A rövidebb időtáv iránti preferenciát jól tükrözi, hogy a 2018. évi lekötések messze elmaradnak a 2017. évi lekötésektől (6 GWh/napal szemben 39 GWh/nap). Azaz a 2020–2030 közötti időszakban lekötött hálózati pontokon körülbelül 20 százalék szabad kapacitást találunk, míg minden egyéb hálózati ponton még 2017-ben is elérhető a felajánlott kapacitások 80 százaléka a rövid távú kereskedelem számára.

A már meglévő európai hálózati pontokon az éves aukción felkínált mennyiség fizikai kapacitáshoz viszonyított aránya nagy szórást mutat.

Amennyiben az átviteli rendszer irányítója (TSO) a fizikai kapacitások csak kis részét bocsátja aukcióra, akkor azok jellemzően jobban elkelnek. Ezek a mennyiségek azonban abszolút mértékben nem haladják meg a 2017–2018-as átlagos lekötéseket.

A már vizsgált nyugat → keleti irányú gázszállítási útvonalon a 2017–2018-as évben a kapacitások kevesebb mint 20 százalékát igényelték a piaci szereplők. Ez 2020 után is rendelkezésre fog állni az éves kapacitásokban. A problémát az jelentheti, ha a rövidebb távú termékekkel szerették volna a szállítási mennyiségek nagyobb részét biztosítani. Valószínűleg valóban a rövid távú lekötések biztosítják a gázszállítás nagyobb részét, mivel hogy a 2017-es lekötött mennyiség az európai gázfogyasztásnak csupán 10 százalékát teszi ki (ezen pontokon vélhetően már léteznek hosszú távú lekötések, de ez a PRISMA-platformból nem derül ki).

Feltételezésünk szerint az említett három határhoz köthető (az Északi Áramlat belépési pontján, a német–cseh határon és a cseh–szlovák határon) belépési pontokat egy piaci szereplő, a Gazprom vagy leányvállalatai foglalták le a 2019–2038 közötti időszakra. Az első pontot biztosan a Gazprom kötötte le, hiszen másnak jelenleg nincsen forrása ezen a ponton, míg a további pontok összhangban vannak az ukrán szállítási útvonal kiválásának tervével 2019 után, párhuzamosan az Északi



Megjegyzés: a körök mérete a hálózati pont fizikai kapacitásának nagyságát érzékelteti

Országrövidítések: CZ: Csehország, DE: Németország, SK: Szlovákia, AT: Ausztria, HU: Magyarország, RU: Oroszország.

Forrás: REKK-számítás PRISMA aukciós adatbázis alapján.

5. ÁBRA •A nyugat-keleti gázfolyosó lekötése, 2017, 2018 és 2020 (százalék)

Áramlat–2 megépítésével. Ezen lekötés költsége az aukción meghirdetett tarifákon számítva megközelítőleg 9 milliárd euró a teljes időszakra.⁷

2020 után a három kiemelt határon (Északi Áramlat belépési pontja, német–cseh határ és cseh–szlovák határ) az elérhető fizikai kapacitás 80-90 százalékát ajánlották fel, és ezek teljes mértékben el is keltek.

⁷ Az Északi Áramlat német belépési pontjain (Lubmin II., Greifswald), a német–cseh határhoz köthető pontokon (Deutschneudorf – Hora Svaté Kateriny, Deutschneudorf–EUGAL_III) és a cseh–szlovák határon (Lanzhot, Lanzhot 1., Lanzhot 2.) történt éves lekötések teljes költségének a határon fizetendő tarifa (eurócent/kWh/h/év) és éves lekötés (kWh/h/év) szorzatának összege.

A magyar belépési pontok lekötéseit a PRISMA nem kezeli, ezek lekötése az RBP-n keresztül történik. Magyarország számára releváns belépési pontok Mosonmagyaróvár (Ausztria felől) és Balassagyarmat (Szlovákia felől), a fent kirajzolódott gázfolyosót ezek a pontok egészítenék ki. Ha a piaci szereplő/szereplők irányából érkezett is volna igény a mosonmagyaróvári pont hosszú távú (2020–2030 közötti) lekötésére, ezen lehetőséget a MEKH 1858/2017. számú, 2017. március 3-án kiadott határozata megszüntette. Ezzel együtt is a 2017/2018. gázévben Mosonmagyaróvár hálózati ponton a kihirdetett kapacitás 80 százalékát kötötték le, 2018/2019. gázévben 40 százalékát.

A szabályozó emellett korlátozta a Balassagyarmatra vonatkozó hosszú távú lekötéseket is, igaz, erre a pontra nem érkezett lekötési igény. A balassagyarmati hálózati pontokon nem találunk sem hosszú távú, sem a következő két évre vonatkozó lekötést.

KÖVETKEZTEZÉS

Az elemzés alapján kirajzolódó kép szerint az orosz szállító a közép- és délkelet európai régió importigényét jóval meghaladó kapacitást kötött le a hálózat nyugat → keleti irányú kulcspontjain a 2020–2028 közötti időszakra, lehetővé téve saját maga számára, hogy bármelyik irányból (ha megépül az Északi Áramlat–2, akkor nyugatról keletre, ha nem, akkor keletről nyugatra) elláthassa a régiót (*Kotek és szerzőtársai* [2016]). Ezzel komoly akadályt gördít az elé, hogy más, versenyző ajánlatok és források is elérjék régiókat (erre valójában csak a nyugati irányból van tényleges esély). Hasonló magatartást a többi csővezetékessel szállító részéről nem tapasztaltunk, esetükben a hosszú távú kapacitáslekötés csak az európai hálózatba történő belépésre vonatkozik (az is jellemzően rövidebb távra), és nem kötnek le további belső, már meglévő határkeresztező pontokat.

Az integrált európai gázpiac létrehozását célzó szabályozás építőkövei épp csak a helyükre kerültek, az első koordinált európai kapacitásaukcióval a tisztességes és diszkriminációmentes verseny startpisztolya dördült el. Kétségtelen, hogy a meglévő kapacitások kiosztásának hatékony és transzparens módja az aukció, és minél szélesebb körű alkalmazása növeli a szereplők bizalmát, segíti a likvid, versenyzői gázpiac kialakulását.

Az európai gázpiaci szabályozási rendszer megalkotása hosszú folyamat, a széles körű konzultáció és a döntéshez szükséges kompromisszumok beépítése során a piaci szereplők lobbitevékenysége sérülést okozhat bizonyos eredeti célok megvalósításában. Ez alkalommal az európai átvitelrendszer-irányítók (TSO-k) meglehetősen egyszerű érdekei érvényesültek, amikor az ő pénzügyi biztonságukat szavatoló, számukra a hosszú távú (pénzügyi) kiszámíthatóságot elősegítő, hosszú távú lekötéseket megengedő, sőt az új infrastruktúra esetében kifejezetten támogató rendelkezések születtek meg. Holott ez az a szegmense a piacnak, ahol a szabályozás definíciószerűen garantálja a tevékenység megtérülését a tarifákon keresztül. Ez a partikuláris (lobbi)érdek a fogyasztóknak nagyon sok pénzébe kerülhet hosszú

távon, ha mellesleg – nem szándékolt következményként – olyan piaci struktúrát alapoz meg, ami lehetővé teszi és hosszú távra bebetonozza a külső beszállítói domináns pozíció érvényesíthetőségének lehetőségét.

A kapacitáskiosztási szabályzat végrehajtásának köszönhetően a kapcsolt kapacitások felajánlása transzparenssebbé vált, és nőtt a felajánlott kapacitások mennyisége, de még mindig nagyon alacsony szinten mozog. 2015-ben a határkeresztező kapacitásoknak átlagosan mindössze 5 százalékát kínálták fel kapcsolt módon (ACER [2016]).

A 2015. év ACER-piacelemzése arról számolt be, hogy az a cél, hogy a kereskedelmi kapacitások lekötése a tényleges (rövid távú) igények kielégítését szolgálja, megvalósulni látszik: a csúcspanok kapacitáslekötése növekedett, míg a fizikai áramlás nem változott (ACER [2016]). A 2017-es kapacitásaukción eredményeit megismerve, a következtetés levonása korainak bizonyult. A szabályozás korrekciója szükségesnek látszik.

A hosszú távú kapacitáslekötés az újonnan épülő vezetékek esetében a finanszírozói kockázatok kezelését szolgáló eszköz, és így az új vezetékek megépülésének gyakran elengedhetetlen feltételét jelenti. További vizsgálatot érdemel azonban, hogy vajon kizárólag az aukción történő lekötésekre lehet-e és szabad-e alapozni az infrastrukturális döntéseket.

Egy már meglévő (sok esetben megtérült) vezeték esetében véleményünk szerint a hosszú távú lekötéseknek társadalmi haszna nincs, viszont növelheti a piaclezárás kockázatát, a gyorsan változó piaci feltételek mellett gátolhatja a kereskedőket a legolcsóbb források és útvonalak használatában, ami végső soron a hatékonynál magasabb árak kialakulásához vezethet.

A piaclezárás kockázatával járó hosszú távú kapacitáslekötések korlátozására a 2017/459. számú EU-rendelet egyértelmű és széles körű felhatalmazást ad a nemzeti szabályozó hatóságok számára (EU [2017a]).⁸ A szabályozó hatóságok ugyanakkor 2016-ig mindössze két hálózati pont esetében növelték meg a rövid távra félretett kapacitást, illetve korlátozták a hosszú távú lekötések időtartamát.⁹

Az írásunkban bemutatott, régiókat érintő hosszú távú kapacitáslekötések kockázatai alapján a magyar hálózati pontokon végrehajtott 2017-es korlátozást indokoltnak találjuk. Sajnálatos ugyanakkor, hogy a szabályozói éberség a piac és a fogyasztók érdekében jelen esetben csak a magyar szabályozó hatóság esetében vezetett lépésekhez, míg a német, cseh és szlovák szabályozó hatóságok nem éb-

⁸ „A (6) és (8) bekezdés alapján [azaz az éves és éven belül felajánlandó] elkülönítendő pontos kapacitáshányadot az érdekelt felekkel folytatott konzultáció, a szállításrendszer-üzemeltetők közötti egyeztetés és a nemzeti szabályozó hatóságok jóváhagyásának a függvényében kell meghatározni az egyes rendszer-összekötési pontokon. A nemzeti szabályozó hatóságoknak meg kell fontolniuk a kapacitás nagyobb részének rövidebb időtávra történő elkülönítését az értékesítési lánc alacsonyabb szintjén lévő piacok lezárásának elkerülése érdekében.” (EU [2017a]) 8. cikk 9. bekezdés).

⁹ A szlovénok a horvát belépési ponton 21 százalékot különítettek el csak az éves lekötésekre, a spanyolok döntöttek úgy, hogy a kapacitásokat öt évre lehet maximum lekötni (ACER [2016] 73–74. o.).

redtek rá a lekötésekkel hosszú távon piaci erőfölényes kereteket kialakító piac-szerkezet veszélyére. A hálózat kulcspontjainak lekötése (különösen a német–cseh pont) jelentősen csökkenti a magyar szabályozói beavatkozás hatásosságát, mivel így a magyar belépési pontokhoz vezető útvonal gyakorlatilag nem elérhető a rövid távú kereskedés céljaira. A fenti tapasztalatok arra utalnak, hogy az európai érdekek szem előtt tartása miatt a szabályozó hatóságok közti információcsere és konzultáció javításra szorul – akár az ACER, akár a CEER keretei között (CEER: az Európai Energiaszabályozók Tanácsa – *Council of European Energy Regulators*, amely szakmai és módszertani támogatást nyújt mind tagjainak, mind az ACER-nek.) Ennek alternatívája lehet, ha az európai szabályozás a fogyasztók érdekeit szem előtt tartva a kétszer 10 százalékos, öt évnél rövidebb távra elkülönítendő kapacitásra vonatkozó mértéket jelentősen megemeli. Ennek mértékével kapcsolatban további elemzések szükségesek a piaci szereplők (elsősorban fogyasztók és kereskedők) bevonásával, és a kapacitáslekötési gyakorlat részletes elemzésével megtámogatva.

IRODALOM

- ACER [2016]: Implementation Monitoring Report on the Capacity Allocation Mechanisms Network Code, Agency for the Cooperation of Energy Regulators, Ljubljana http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/publication/implementation_monitoring_report_on_the_capacity_allocation_mechanisms_network_code.pdf.
- ACER/CEER [2016]: Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2015. Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) and the Council of European Energy Regulators (CEER), Luxembourg, https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202015%20-%20GAS.pdf.
- ACER/CEER [2017]: Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets in 2016. Gas Wholesale Markets Volume, October 2017 https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202016%20-%20GAS.pdf.
- ENTSOG [2016]: Transmission Capacity Map 2016. <https://www.entsog.eu/maps/transmission-capacity-map/2016>
- EU [2009a]: Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK-irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK-irányelv hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, augusztus 14. L 211/94. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073&from=HU>.
- EU [2009b]: Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK-rendelete (2009. július 13.) az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról. Hivatalos Lap, augusztus 14. L 211/1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0713&from=HU>

- EU [2009c]: Az Európai Parlament és a Tanács 715/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. Hivatalos Lap, augusztus 14. L 211/36. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0715&from=HU>.
- EU [2017a]: A Bizottság (EU) 2017/459 rendelete (2017. március 16.) a földgázszállító rendszerekben alkalmazott kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról és a 984/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL, L 72/1. március 17. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32017R0459>.
- EU [2017b]: A Bizottság (EU) 2017/460 rendelete (2017. március 16.) az összehangolt földgázszállítási tarifaszervezetekre vonatkozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról. HL, L 72/29. március 17. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/ELI?eliuri=eli:reg:2017:460:oj>.
- HEATHER, P.–PETROVICH, B. [2017]: European traded gas hubs: An updated analysis on liquidity, maturity and barriers to market integration. Oxford Institute for Energy Studies, Energy Insight, 13/2017. <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/05/European-traded-gas-hubs-an-updated-analysis-on-liquidity-maturity-and-barriers-to-market-integration-OIES-Energy-Insight.pdf>
- KOTÉK PÉTER–SELEI ADRIENN–TAKÁCSNÉ TÓTH BORBÁLA [2016]: Az Északi Áramlat–2 gázvezeték megépítésének hatása a gázárakra és a versenyre. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás 2015, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 241–261. o.
- MITROVA, T. [2016]: Some future scenarios of Russian natural gas in Europe. *Energy Strategy Reviews*, Vol. 11–12. 19–28. o. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2016.06.001>.
- PRISMA: <https://platform.prisma-capacity.eu/#/start>
- RBP: <https://rbp.eu/>
- REKK–EY [2018]: Quo vadis EU gas market regulatory framework. Study on a Gas Market Design for Europe. Study report to the European Commission, megjelenés alatt.
- STERN, J. (szerk.) [2016]: *The Pricing of Internationally Traded Gas*. Oxford Energy Press, <https://www.oxfordenergy.org/shop/the-pricing-of-internationally-traded-gas-ed-jonathan-p-stern>.

IV. Kitekintés

SZAKIRODALMI TÁJÉKOZTATÓ

VÁLOGATOTT BIBLIOGRÁFIA

2016–2017

• *Összeállította: Bálint Éva* •

I. VÁLOGATÁS A HAZAI SZAKIRODALOMBÓL

Könyvek

- GELLÉN KLÁRA (szerk.): Jog, innováció, versenyképesség. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2017. 172 p.
- HORVÁTH M. TAMÁS–BARTHA ILDIKÓ (szerk.): Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. 936 p.
- KOLTAY ANDRÁS–SKOLKAY ANDREJ (eds.): Comparative media law practice. Media regulatory authorities in the Visegrad countries. Volume I. Czech Republic and Slovakia, Volume II. Poland and Hungary. Budapest, NMHH Institute for Media Studies of the Media Council of the National Media and Infocommunications Authority, 2016. 304 p. + 285 p. (Médiatudományi Könyvtár) http://nmhh.hu/dokumentum/192038/Comparative_Media_Law_Practice_volume_I.pdf, http://nmhh.hu/dokumentum/192040/Comparative_Media_Law_Practice_volume_II.pdf.
- KOLTAY ANDRÁS–TÖRÖK BERNÁT (szerk.): Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején. 3. kötet. Budapest, CompLex–Wolters Kluwer, 2016. 580 p.
- KOLTAY ANDRÁS–TÖRÖK BERNÁT (szerk.): Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején. 4. kötet. Budapest, CompLex–Wolters Kluwer, 2017. 526 p.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: Az Európai Unió gazdasági joga globális kontextusban. Budapest, HVG–ORAC, 2016. 229 p.
- TILK PÉTER (szerk.): Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 534 p.
- TÓTH ANDRÁS (szerk.): Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 294 p. (Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum, 15.) http://www.kre.hu/ajk/images/doc/Uj_technologia_jog_kotet.pdf.
- TÓTH ANDRÁS: Versenyjog és határterületei. A versenyszabályozás jogági kapcsolatai. Budapest: HVG-ORAC, 2016. 213 p.
- TÓTH ANDRÁS: Versenyjogi jogeset- és szöveggyűjtemény. Budapest, Patrocinium, 2016. 157 p.
- VALENTIN PÁL–KISS FERENC LÁSZLÓ–NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): Verseny és szabályozás, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. 285 p. <http://old.mtakti.hu/file/download/vesz2016/teljes.pdf>.

Könyvfejezetek

- ANTAL-POMÁZI KRISZTINA: Vállalati érdekek a versenyszabályozásban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. p. 13–32. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/erdek.pdf>.
- ÁRVA ZSUZSANNA: Hálózatosság és határai. Villamosenergia-ellátási közszolgáltatás. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. p. 193–260.
- BÁLINT ÉVA (összeáll.): Válogatott bibliográfia, 2015. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. p. 265–281. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/bibliografia.pdf>.
- BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS: A hálózatsemlegesség rendeleti szabályozása az Európai Unióban és az Egyesült Államokban. In: Koltay András–Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. 4. kötet. Budapest, CompLex–Wolters Kluwer, 2017. p. 121–147.
- BELÉNYESI PÁL: A technológiai piacok versenyjogi vonatkozásai. In: Tóth András (szerk.): *Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. (*Acta Caroliensia Conventorium Scientiarum Iuridico-Politicarum*, 15.) p. 161–174. http://www.kre.hu/ajk/images/doc/Uj_technologia_jog_kotet.pdf.
- BELÉNYESI PÁL: Digitális és technológiai piacok közgazdasági kérdései. In: Tóth András (szerk.): *Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. (*Acta Caroliensia Conventorium Scientiarum Iuridico-Politicarum*, 15.) p. 7–25. http://www.kre.hu/ajk/images/doc/Uj_technologia_jog_kotet.pdf.
- BELÉNYESI PÁL: Digitális platformok és a Big Data. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. p. 127–162. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/bigdata.pdf>.
- BEREZVAI ZOMBOR: A magyar malomipar piacszerkezetének modellezése. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. p. 67–93. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/malomipar.pdf>.
- FAZEKAS JÁNOS: Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése. In: Koltay András–Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. 4. kötet. Budapest, CompLex–Wolters Kluwer, 2017. p. 11–36.
- GYÓRFI ANITA: A túlzó árazás mint erőfölénnyel való visszaélés az uniós és a magyar joggyakorlatban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. p. 33–66. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/erofoleny.pdf>.
- KOTEK PÉTER–SELEI ADRIENN–TAKÁCSNÉ TÓTH BORBÁLA: Az Északi Áramlat–2 gázvezeték megépítésének hatása a gázárakra és a versenyre. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–

- ló–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. p. 241–261. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/aramlat.pdf>.
- KOVÁCS KOLOS: A versenyjogi jogsértésekre vonatkozó Kártérítési irányelv magyar jogra gyakorolt várható hatásairól. In: Tilk Péter (szerk.): Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. p. 425–433. p.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: Állítsátok meg Leviatánt! A „versenyellenes cél” új fogalma a versenyjogban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. p. 163–193. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/allitsatokmeg.pdf>.
- NAGY PÉTER–PÁPAI ZOLTÁN–MCLEAN ALIZ–PAPP BERTALAN: Az elveszett mobilinternet nyomában: A magyar mobil szélessáv penetrációs lemaradásának lehetséges okai. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. p. 197–240. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/szelessav.pdf>.
- POLYÁK GÁBOR: A frekvenciaszűkösségtől a szűrőbuborékig. In: Tóth András (szerk.): Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. p. 116–140. (Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum, 15.) http://www.kre.hu/ajk/images/doc/Uj_technologia_jog_kotet.pdf.
- TÓTH ANDRÁS: A technológia szabályozásának jogi kihívásai. In: Tóth András (szerk.): Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. p. 26–36. (Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum, 15.) http://www.kre.hu/ajk/images/doc/Uj_technologia_jog_kotet.pdf.
- TÓTH ANDRÁS: Technológia és versenyjog. In: Tóth András (szerk.): Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. p. 141–160. (Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum, 15.) http://www.kre.hu/ajk/images/doc/Uj_technologia_jog_kotet.pdf.
- TÖNKŐ ANDREA–BARTHA ILDIKÓ–VARJU MÁRTON: Szabályozás piacon. Közösségi közlekedés. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. p. 775–841.
- TÖNKŐ ANDREA–SZILÁGYI JÁNOS EDE–HEGEDŰS JÓZSEF: Egy létfontosságú közszolgáltatás. Víziközmű-szolgáltatás. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. p. 39–113.
- VALENTINY PÁL: Információszerzés a szabályozásban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2016. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2016. p. 97–126. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2016/informacioszerzes.pdf>.
- ZSOLDOS ISTVÁN: Huszárvágások helyett: kis lépések és türelem. Energiapiacok és energia-politika. In: Jakab András–Urbán László (szerk.): Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Budapest, Osiris, 2017. p. 424–441.

Folyóiratcikkek

- BARA ZOLTÁN: Dinamikus árazás az online kereskedelemben. Hogyan lehet hátrányos a fogyasztónak a dinamikus árazás? Versenytükrő, 13. évf. 2. sz. 2017. p. 4–18. http://www.gvh.hu/data/cms1037491/Versenytukor_201702.pdf.
- BARA ZOLTÁN: Measuring the welfare gain from the operation of competition authorities. Extent and duration of the expected price effects. Versenytükrő, Vol. 13. Special Issue V. 2017. p. 14–20. http://www.gvh.hu//data/cms1036442/Versenytukor_2017_kulonszam_V.pdf.
- BARATTA ÁGNES: A Bizottság által kiszabott versenyjogi bírságokkal szemben fennálló korlátlan EU bírósági felülvizsgálati jogkör terjedelme. Versenytükrő, 12. évf. 1. sz. 2016. p. 38–42. http://www.gvh.hu//data/cms1034632/Versenytukor_201601.pdf.
- BEÖTHY ÁKOS: Az olajár, a nagykereskedelmi gázár és a „reziár” összefüggései. Magyar Energetika, 24. évf. 2. sz. 2017. p. 28–31. https://rekk.hu/downloads/academic_publications/Be%C3%B6thy_0403.pdf.
- BEÖTHY ÁKOS–KÁCSOR ENIKŐ–MEZŐSI ANDRÁS–TÖRŐCSIK ÁGNES: A magyarországi távhő-szabályozás modellezése. A megújuló energiára alapozott hőtermelés. Közgazdasági Szemle, 63. évf. 11. sz. 2016. p. 1149–1176. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2016.11.1149>.
- BODÓCSI ANDRÁS: Az új fűziós rendszer bevezetése és első tapasztalatai. Versenytükrő, 13. évf. 2. sz. 2017. p. 19–29. http://www.gvh.hu//data/cms1037491/Versenytukor_201702.pdf.
- BODÓCSI ANDRÁS: Privatisation in the experience of the Hungarian Competition Authority. Versenytükrő, Vol. 13. Special Issue V. 2017. p. 21–31. http://www.gvh.hu//data/cms1036442/Versenytukor_2017_kulonszam_V.pdf.
- CSERMELY ÁGNES: A MEKH a 2017. januári villamosenergia-piaci folyamatokról. Magyar Energetika, 24. évf. 4. sz. 2017. p. 2–8.
- FEJES GÁBOR: Az információcsere és a közvetítő – avagy régiségek és újdonságok a kartelljog területéről. Versenytükrő, 12. évf. IV. Különszám. 2016. p. 4–32. http://www.gvh.hu//data/cms1035215/Versenytukor_2016_kulonszam_IV.pdf.
- GADÓ GÁBOR: Verseny és információcsere. Az ún. BankAdat ügy tanulságai. Gazdaság és Jog, 24. évf. 7–8. sz. 2016. p. 34–48. http://www.bankszovetseg.hu/Content/Publikaciok/BankAdat_Gadó-Gábor-2016.pdf.
- GELEI ANDREA: Globális értékláncok strukturális kérdései – versenyképességi megfontolások. Külgazdaság, 61. évf. 9–10. sz. 2017. p. 30–54. <http://kulgazdasag.eu/cikk/2017/globalis-erteklancok-strukturalis-kerdesei-versenykepességi-megfontolások>.
- GERSE KÁROLY: Mekkora a valódi villamosenergia-árak? Ki fizeti őket? Magyar Energetika, 23. évf. 2. sz. 2016. p. 2–12. <http://magyarenergetika.hu/wp-content/uploads/me/ME%202016-2.pdf>.
- HARGITA ÁRPÁD–ZAVODNYIK JÓZSEF: A vállalkozások összefonódásához kapcsolódó versenykorlátozások megítélésének hazai gyakorlata. Gazdaság és Jog, 24. évf. 9. sz. 2016. p. 3–9.
- HORVÁTH BOTOND: A bankközi referenciakamatok manipulációjának európai versenyjogi megítélése. Versenytükrő, 12. évf. III. Különszám. 2016. p. 39–46. http://www.gvh.hu//data/cms1034192/Versenytukor_2016_kulonszam_III.pdf.
- HORVÁTH BOTOND: Az Európai Bizottság indokolási kötelezettségének jelentősége, avagy az első, vitarendezési eljárás keretében hozott bizottsági döntés megsemmisítése. Versenytükrő, 13. évf. 1. sz. 2017. p. 65–71. http://www.gvh.hu//data/cms1036743/Versenytukor_2017_1.pdf.

- JÓNA GYÖRGY: Versenytársak együttműködésének hatása a regionális gazdasági fejlődésre. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf. 1. sz. 2017. p. 54–73. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2017.1.54>.
- JUHÁSZ MIKLÓS: The role of consumer protection in the work of the Hungarian Competition Authority. *Versenytükör*, Vol. 13. Special Issue V. 2017. p. 32–40. http://www.gvh.hu/data/cms1036442/Versenytukor_2017_kulonszam_V.pdf.
- KÁCSOR ENIKŐ: Possible reasons for the difference between HUPX and EEX DAM prices. Why is Hungarian electricity more expensive than German? *Köz-gazdaság*, 12. évf. 3. sz. 2017. p. 37–54. https://rekk.hu/downloads/academic_publications/Koz-Gazdasag_2017_3_Eniko_Kacsor.pdf.
- KECSKÉS ANDRÁS: Baljós árnyak. A bankrendszer jogi szabályozásának új kihívásai. *Gazdaság és Jog*, 24. évf. 11–12. sz. 2016. p. 35–46.
- KELEMEN JÓZSEF: Több piacra épülő webáruház térbeli árversenye. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf. 6. sz. 2017. p. 612–629. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2017.6.612>.
- KOÓS GÁBOR: Az uniós jogból eredő kötelezettségek megsértésének szankciói a nemzeti jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 71. évf. 2. sz. 2016. p. 105–114.
- KÖCSÉ ILDIKÓ: Hogyan válik egy vállalkozás egy rendszerüzenet címzettjéből kartelltaggá? *Versenytükör*, 12. évf. 1. sz. 2016. p. 61–69. http://www.gvh.hu/data/cms1034632/Versenytukor_201601.pdf.
- KULCSÁR ANDREA: Egységes lehet-e a digitális piac? Területi alapú tartalomkorlátozás az e-kereskedelemben. *Versenytükör*, 12. évf. 2. sz. 2016. p. 50.–57. http://www.gvh.hu/data/cms1035333/Versenytukor_201602.pdf.
- LAKI MIHÁLY: A trafikpiac folytatódó átalakítása 2014 és 2017 között. Esettanulmány – kiterjesztett kutatás. *Külgazdaság*, 61. évf. 7–8. sz. 2017. p. 46–73. <http://kulgazdasag.eu/cikk/2017/a-trafikpiac-folytatodo-atalakitasa-2014-es-2017-kozott-esettanulmany-kiterjesztett>.
- LAKI MIHÁLY: Két történet: a gyógyszerárak piaca 2010 után – Esettanulmány. *Külgazdaság*, 61. évf. 1–2. sz. 2017. p. 80–103. <http://kulgazdasag.eu/cikk/2017/ket-tortenet-a-gyogyszertarak-piaca-2010-utan-esettanulmany>.
- MÉRŐ KATALIN: The emergence of macroprudential bank regulation: A review. *Acta Oeconomica*, Vol. 67. No. 3. p. 289–309. <https://doi.org/10.1556/032.2017.67.3.1>.
- MUZSALYI RÓBERT: A joggyakorlat dilemmái a szerződési feltételek tisztességtelenségének vizsgálatánál. *Európai Jog*, 16. évf. 6. sz. 2016. p. 19–31.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: Uniós alapjogi követelmények alkalmazása a tagállamokkal szemben – összehasonlító jogi szempontok. *Európai Jog*, 17. évf. 3. sz. 2017. p. 1–7.
- NAGY LÁSZLÓ: Az adórendszer hatása a vállalati versenyképességre és a tőkebeáramlásra. *Pénzügyi Szemle*, 62. évf. 1. sz. 2017. p. 21–36. https://www.penzugyiszemle.hu/documents/nagyl-2017-1-m-1pdf_20170406151436_95.pdf.
- NAGY ZOLTÁN: A hazai és nemzetközi villamos energia végfelhasználói árelemei és hatásuk az ipar versenyképességére. *Magyar Energetika*, 23. évf. 6. sz. 2016. p. 32–39. <http://magyarenergetika.hu/wp-content/uploads/me/ME%202016-5.pdf>.
- PINTÉR ÁGNES ANNA–SZÓTS GERGELY: A bankközi referenciakamatok manipulációja felügyeleti aspektusból. *Versenytükör*, 12. évf. III. különszám, 2016. p. 82–88. http://www.gvh.hu/data/cms1034192/Versenytukor_2016_kulonszam_III.pdf.
- RÉTI PÁL: Regulatory bargain in a free market environment: The Budapest taxi market – a case study. *Külgazdaság*, 2. évf. 1. különszám, 2016. p. 37–62. <http://kulgazdasag.eu/>

- cikk/2016/regulatory-bargain-in-a-free-market-environment-the-budapest-taxi-market-a-case-study.
- SERÁK ISTVÁN: A horizontális kartellek magyar bírósági gyakorlatának rövid áttekintése. *Közgazdaság*, 60. évf. 1–2. sz. 2016. p. 1–17. <http://kulgazdasag.eu/cikk/2016/a-horizontalis-kartellek-magyar-birosagi-gyakorlatanak-rovid-attekintese>.
- SIMON STELLA: Mikor tisztességtelen az ár? *Versenytükkör*, 13. évf. 2. sz. 2017. p. 88–94. http://www.gvh.hu/data/cms1037491/Versenytukor_201702.pdf.
- SZÉKFFY KLÁRA: Vagyoneladás és a tulajdonosi struktúra változása az európai energiaszolgáltató szektorban 2010 és 2016 között. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf. 7–8. sz. 2017. p. 774–804. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2017.7-8.774>.
- SZILÁGYI PÁL –TÓTH ANDRÁS: Historical developments of cartel regulation. *Versenytükkör*, Vol. 13. Special Issue V. 2017. p. 58–67. http://www.gvh.hu/data/cms1036442/Versenytukor_2017_kulonszam_V.pdf.
- SZILÁGYI PÁL–TÓTH ANDRÁS: A kartellszabályozás történeti fejlődése. *Versenytükkör*, 12. évf. II. különszám. 2016. p. 4–13. http://www.gvh.hu/data/cms1033606/Versenytukor_2016_kulonszam.pdf.
- TEVANNÉ SÜDI ANNAMÁRIA: Megfelelni – de minek? A versenyjogi megfelelés jelentősége. *Versenytükkör*, 12. évf. IV. különszám, 2016. p. 51.–57. http://www.gvh.hu/data/cms1035215/Versenytukor_2016_kulonszam_IV.pdf.
- TÓTH ANDRÁS: The role of national competition authorities in managing the economic crisis. *Versenytükkör*, Vol. 13. Special Issue V. 2017. p. 52–57. http://www.gvh.hu/data/cms1036442/Versenytukor_2017_kulonszam_V.pdf.
- TÓTH KITTI: Az Európai Bizottság e-kereskedelmi piacon lefolytatott ágazati vizsgálatának bemutatása. *Versenytükkör*, 12. évf. 2. sz. 2016. p. 78.–88. http://www.gvh.hu/data/cms1035333/Versenytukor_201602.pdf.
- TÓTH TIHAMÉR: A versenytörvény újdonságai az összefonódások ellenőrzése és a kártérítési perek tekintetében. *Jogtudományi Közöny* 72. évf. 5. sz. 2017. p. 243–255.
- TÓTH TIHAMÉR: Competition and Democracy. *Versenytükkör*, Vol. 13. Special Issue V. 2017. p. 68–81. http://www.gvh.hu/data/cms1036442/Versenytukor_2017_kulonszam_V.pdf.
- VÁCZI NÓRA: A Kúria döntése a könyvterjesztő vállalkozások ellen folytatott versenyügyben. *Versenytükkör*, 13. évf. 1. sz. 2017. p. 112–117. http://www.gvh.hu/data/cms1036743/Versenytukor_2017_1.pdf.
- VERESS BERNADETT ILDIKÓ: Rendkívül nagy méretű adatállományok és a versenyjog kapcsolata. *Versenytükkör*, 12. évf. 2. sz. 2016. p. 89–96. http://www.gvh.hu/data/cms1035333/Versenytukor_201602.pdf.
- VINCZE JÁNOS: Információ és tudás. A big data egyes hatásai a közgazdaságtanra. *Közgazdasági Szemle*, 64. évf. 11. sz. 2017. p. 1148–1159. <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2017.11.1148>.
- VISSI FERENC: Az oligopólium versenyző szegéllyel – a hatalom sodrásában. *Versenytükkör*, 13. évf. 1. sz. 2017. p. 4–21. http://www.gvh.hu/data/cms1036743/Versenytukor_2017_1.pdf.
- VISSI FERENC: The Development of Competition Supervision in Hungary. *Versenytükkör*, Vol. 13. Special Issue V. 2017. p. 82–96. http://www.gvh.hu/data/cms1036442/Versenytukor_2017_kulonszam_V.pdf.
- ZAVODNYIK JÓZSEF: Consumers and experiments. *Versenytükkör*, Vol. 13. Special Issue V. 2017. p. 97–107. http://www.gvh.hu/data/cms1036442/Versenytukor_2017_kulonszam_V.pdf.
- ZÓDI ZSOLT: A bírósági ítéletek adatbázisa mint Big Data. *Statisztikai Szemle*, 95. évf. 5. sz. 2017. p. 503–513. http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2017/2017_05/2017_05_505.pdf.

ZÖDI ZSOLT: Jog és jogtudomány a Big Data korában. *Állam- és Jogtudomány*, 58. évf. 1. sz. 2017. p. 95–114. <http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017-01-Zodi.pdf>.

Műhelytanulmányok

HORVÁTH BOTOND–TÓTH TIHAMÉR: Antitrust cases in the financial services sector – an overview of seminal Hungarian and EU cases. *Pázmány Law Working Papers*, No. 2016/6. http://plwp.eu/docs/wp/2016/2016-6_Horvath_Toht.pdf.

SZILÁGYI PÁL: Travel markets and competition law. *Pázmány Law Working Papers*, No. 2017/14. http://plwp.eu/files/2017-14_Szilagy.pdf.

TÓTH ISTVÁN JÁNOS–HAJDU MIKLÓS: Intensity of Competition, Corruption Risks and Price Distortion in the Hungarian Public Procurement, 2009–2016. Working Paper Series, CRCB-WP/2017:2. http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2017/12/eu_hpp_2016_report_170616_.pdf.

TÓTH ISTVÁN JÁNOS–HAJDU MIKLÓS: Versenyerősség, társadalmi veszteségek és a 25 millió forintos értékhatár rejtélye. 2009–2016 közötti magyar közbeszerzések statisztikai vizsgálata. Working Paper Series: CRCB-WP/2017:1 http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2017/09/t25_2017_paper_170927.pdf.

TÓTH TIHAMÉR: State supported cartels. *Pázmány Law Working Papers*, No. 2017/12. http://plwp.eu/files/2017-12_Toht.pdf.

VINCE PÉTER: Példák a versenyszabályozás eszközeinek alkalmazására a magyar kockázati-tőke- és magántőke-szektorban. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, MTDP 2017/15. <http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1715.pdf>.

WÁGNER TAMÁS: Aranyrészvények és az Európai Unió. *Pázmány Law Working Papers*, No. 2016/5. http://plwp.eu/docs/wp/2016/2016-5_Wagner.pdf.

WEINER CSABA: Energiaellátás-biztonság és gázdiverzifikáció Magyarországon. Elmélet és gyakorlat. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Világgazdasági Intézet, Műhelytanulmányok, No. 121. 2017. http://www.vki.hu/files/download_1070.html.

WEINER CSABA: Szabadulni a függőségtől. Gázforrás- és gázpiac-diverzifikáció a posztsovjet térségben. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Világgazdasági Intézet, Műhelytanulmányok, No.115. 2016. http://www.vki.hu/files/download_994.html.

II. VÁLOGATÁS A KÜLFÖLDI SZAKIRODALOMBÓL

Könyvek

BALASINGHAM, BASKARAN: *The Eu Leniency Policy: Reconciling Effectiveness and Fairness*. Wolters Kluwer, 2017. 296 p.

BATURA, OLGA: *Universal Service in WTO and EU law. Liberalisation and Social Regulation in Telecommunications*. Springer, 2016. 300 p.

CALABRESI, GUIDO: *The Future of Law and Economics. Essays in Reform and Recollection*. Yale University Press, 2016. 248 p.

- CARSTENSEN, PETER C.: *Competition Policy and the Control of Buyer Power: A Global Issue*. Cheltenham, Edward Elgar, 2017. 304 p.
- CAUFFMAN, CAROLINE-HAO, QIAN (eds.): *Procedural Rights in Competition Law in the EU and China*. Springer, 2016. 275 p.
- COGLIANESE, CARY (ed.): *Achieving Regulatory Excellence*. Brookings Institution Press, 2016. 336 p.
- CREW, MICHAEL A.–BRENNAN, TIMOTHY J. (eds.): *The Future of the Postal Sector in a Digital World*. Springer, 2016. 345 p.
- CREW, MICHAEL–PARCU, PIER LUIGI–BRENNAN, TIMOTHY (eds.): *The Changing Postal and Delivery Sector. Towards A Renaissance*. Springer, 2017. 344 p.
- DE LA TORRE, FERNANDO CASTILLO–FOURNIER, ERIC GIPPINI: *Evidence, Proof and Judicial Review in EU Competition Law*. Cheltenham, Edward Elgar, 2017. 392.
- FEIGENBAUM, HARVEY B.: *The Politics of Public Enterprise Oil and the French State*. Princeton University Press, 2017. 214 p.
- FOX, ELEANOR M.–GERARD, DAMIEN: *EU Competition Law: Cases, Text and Context*. Cheltenham, Edward Elgar, 2017. 392 p.
- Handbook on Antitrust in Technology Industries*. ABA Book Publishing, 2017. 418 p.
- HARRINGTON, JOSEPH E.: *The Theory of Collusion and Competition Policy*. Cambridge, MIT Press, 2017. 134 p.
- HOOFNAGLE, CHRIS JAY: *Federal Trade Commission Privacy Law and Policy* Cambridge University Press, 2016. 423 p.
- HOVENKAMP, HERBERT: *Principles of Antitrust*. West Academic Publishing, 2017. 678 p.
- JENNY, FREDERIC–KATSOULACOS, YANNIS (eds.): *Competition Law Enforcement in the BRICS and in Developing Countries. Legal and Economic Aspects*. Springer, 2016. 361 p.
- JESSEN, ANDERS: *Exclusionary Abuse after the Post Denmark I Case: The Role of the Effects-Based Approach under Article 102 TFEU*. Wolters Kluwer, 2017. 296 p.
- JESSEN, PERNILLE WEGENER–MORTENSEN, BENT OLE GRAM–STEINICKE, MICHAEL–SØRENSEN, KARSTEN: *Regulating Competition in the EU*. Wolters Kluwer, 2016. 656 p.
- JONES, CHRISTOPHER (ed.): *EU Energy Law Volume XI, The Role of Gas in the EU's Energy Union*. Claeys & Casteels Publishing, 2017. 412 p.
- KOVAC, MITJA–VANDENBERGHE, ANN-SOPHIE (eds.): *Economic Evidence in EU Competition Law*. Intersentia, 2016. 436 p.
- KUENZLER, ADRIAN: *Restoring Consumer Sovereignty. How Markets Manipulate Us and What the Law Can Do About It*. Oxford University Press, 2017. 360 p.
- LYERLA, BRANFORD P. (ed.): *Antitrust Issues in Intellectual Property Law*. ABA Book Publishing, 2016. 332 p.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN (ed.): *The procedural aspects of the application of competition law: European frameworks. Central European perspectives*. Groningen, Europa Law Publishing, 2016. 372 p.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN: *Competition law in Hungary*. Hague, Kluwer Law International, 264 p.
- NICITA, ANTONIO–BELLOC, FILIPPO: *Liberalizations in Network Industries. Economics, Policy and Politics*. Springer, 2016. 150 p.
- PATTERSON, MARK R.: *Antitrust Law in the New Economy: Google, Yelp, LIBOR, and the Control of Information*. Harvard University Press, 2017. 336 p.
- RICHELLE, ISABELLE–SCHÖN, WOLFGANG–TRAVERSA, EDOARDO (eds.): *State Aid Law and Business Taxation*. Springer, 2016. 282 p.

- SKOCZNY, TADEUSZ (ed.): Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies. Warsaw, Centre for Antitrust and Regulatory Studies (CARS), University of Warsaw, 2017. 278 p. <http://www.yars.wz.uw.edu.pl>.
- STUCKE, MAURICE–GRUNES, ALLEN: Big Data and Competition Policy. Oxford University Press, 2016. 336 p.
- TOMLJENOVIC, V.–BODIROGA–VUKOBRAT, N.–BUTORAC MALNAR, V.–KUNDA, I. (eds.): EU Competition and State Aid Rules. Public and Private Enforcement. Springer, 2017. 313 p.
- TSANGARIS, PANAGIOTIS: Capacity Withdrawals in the Electricity Wholesale Market. Between Competition Law and Regulation. Springer, 2017. 208 p.
- VAN DEN BERGH, ROGER J.: Comparative Competition Law and Economics. Cheltenham, Edward Elgar, 2017. 576 p.
- VILLADSEN, BENTE–DAN HARRIS, MICHAEL VILBERT–KOLBE, LAWRENCE: Risk and Return for Regulated Industries. Elsevier, 2017. 354 p.
- WEHLANDER, CAROLINE: Services of General Economic Interest as a Constitutional Concept of EU Law. Springer, 2016. 374 p.
- WERNER, PHILIPP–VEROUDEN, VINCENT (eds.): Eu State Aid Control: Law and Economics. Wolters Kluwer, 2016. 888 p.
- WITT, ANNE C.: The More Economic Approach to EU Antitrust Law. Hart Publishing, 2016. 384 p.

Folyóiratcikkek

- AL-UBAYDLI, OMAR–MCLAUGHLIN, PATRICK A.: RegData. A numerical database on industry-specific regulations for all United States industries and federal regulations, 1997–2012. Regulation & Governance, Vol. 11. No. 1. 2017. p. 109–123. <http://dx.doi.org/10.1111/rego.12107>.
- BAILEY, JAMES B.–THOMAS, DIANA W.: Regulating away competition: the effect of regulation on entrepreneurship and employment. Journal of Regulatory Economics, Vol. 52. No. 3. 2017. p. 237–254. <https://doi.org/10.1007/s11149-017-9343-9>.
- BASAURE, ARTURO–SUOMI, HENNA–HÄMMÄINEN, HEIKKI: Transaction vs. switching costs—Comparison of three core mechanisms for mobile markets. Telecommunications Policy, Vol. 40. No. 6. 2016. p. 545–566. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2016.02.004>.
- BASSO, L. J.–FIGUEROA, N.–VÁSQUEZ, J.: Monopoly regulation under asymmetric information: prices versus quantities. RAND Journal of Economics, Vol. 48. No. 3. 2017. p. 557–578. <http://doi.dx.org/10.1111/1756-2171.12187>.
- BEATON-WELLS, CARON: Criminal sanctions for cartel conduct: the leniency conundrum. Journal of Competition Law & Economics, Vol. 13. No. 1. 2017. p. 125–149. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhx004>.
- BENZONI, LAURENT–DUTRU, PASCAL: The Radio Spectrum Ladder of Investment to Promote Innovation and Competition in Mobile Markets. Communications & Strategies, No. 102. 2nd q. 2016. p. 37–61.
- BOIK, ANDRE: The economics of universal service: An analysis of entry subsidies for high speed broadband. Information Economics and Policy, Vol. 40. September 2017. p. 13–20. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2017.04.004>.
- BÖHEIM, MICHAEL H.–FRIESENBICHLER, KLAUS S.: Exporting the Competition Policy Regime of the European Union: Success or Failure? Empirical Evidence for Acceding Coun-

- tries. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54. No. 3. 2016. p. 569–582. <http://doi.org/10.1111/jcms.12321>.
- BRÉCARD, DOROTHÉE: Consumer misperception of eco-labels, green market structure and welfare. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 51. No. 3. 2017. p. 340–364. <https://doi.org/10.1007/s11149-017-9328-8>.
- BROWN, RICHARD S.: Scanning and updating failure: How AT&T turned its political capability into a core rigidity. *Telecommunications Policy*, Vol. 41. No. 2. 2017. p. 71–89. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2016.11.004>.
- BUEHLER, BENNO–COUBLUCQ, DANIEL.–HARITON, CYRIL–LANGUS, GREGOR–VALLETTI, TOMMASO: Recent Developments at DG Competition: 2016/2017. *Review of Industrial Organization*, Vol. 51. No. 4. 2017. p. 397–422. <https://doi.org/10.1007/s11151-017-9592-x>.
- BURGUET, R.–SÁKOVICS, J.: Competitive foreclosure. *RAND Journal of Economics*, Vol. 48. No. 4. 2017. p. 906–926. <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12206>.
- CARARE, O.–KISELEV, E.–LEIGHTON, W.–LEVY, J.–LOPICCALO, K.–SANYAL, P.–WALDON, T.: Economics at the FCC, 2015–2016: Competition, Merger Review, and Spectrum Management. *Review of Industrial Organization*, Vol. 49. No. 4. 2016. p. 557–584. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9546-8>.
- CARLSON, JULIE–JIN, GINGER ZHE–JONES, MATTHEW–O’CONNOR, JASON–WILSON, NATHAN: Economics at the FTC: Deceptive Claims, Market Definition, and Patent Assertion Entities. *Review of Industrial Organization*, Vol. 51. No. 4. 2017. p. 487–513. <https://doi.org/10.1007/s11151-017-9596-6>.
- CHEN, JIAWEI: How Do Switching Costs Affect Market Concentration and Prices in Network Industries? *Journal of Industrial Economics*, Vol. 64. No. 2. 2016. p. 226–254. <https://doi.org/10.1111/joie.12102>.
- CHUGH, RANDY C.–GOLDSTEIN, NATHAN G.–LEWIS, ERIC K.–LIEN, JEFFREY S.–MINEHART, DEBORAH–ROSE, NANCY L.: Economics at the Antitrust Division 2015–2016: Household Appliances, Oil Field Services, and Airport Slots. *Review of Industrial Organization*, Vol. 49. No. 4. 2016. p. 535–556. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9550-z>.
- CLAICI, ADINA–COUBLUCQ, DANIEL–FEDERICO, GIULIO–MOTTA, MASSIMO–SAURÍ, LLUÍS: Recent Developments at DG Competition: 2015/2016. *Review of Industrial Organization*, Vol. 49. No. 4. 2016. p. 585–611. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9547-7>.
- CONFRARIA, JOÃO: A future for ex ante electronic communications regulation? *Competition Law review*, Vol.12. No. 2. 2016. p. 171–192. http://clasf.org/download/competition-law-review/volume_12_-_issue_2/Vol12Iss2Art3Confraria.pdf.
- CRAMPES, CLAUDE–LAFFONT, MATHIAS: Retail Price Regulation in the British Energy Industry. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol.17. No. 3–4. 2016. p. 204–225. <https://doi.org/10.1177/178359171601700301>.
- CRAMTON, PETER: Electricity market design. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 33. No. 4. 2017. p. 589–612. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx041>.
- CZAJKOWSKI, MIKOŁAJ–SOBOLEWSKI, MACIEJ: How much do switching costs and local network effects contribute to consumer lock-in in mobile telephony? *Telecommunications Policy*, Vol. 40. No. 9. 2016. p. 855–869. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2015.10.001>.
- DARGAUD, EMILIE–MANTOVANI, ANDREA–REGGIANI, CARLO: Cartel punishment and the distortive effects of fines. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 12. No. 2. 2016. p. 375–399. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhw010>.

- DE PEYER, BEN HOLLES: EU merger control and big data. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 13. No. 4. 2017. p. 767–790. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhx026>.
- DECKER, CHRISTOPHER: Concepts of the consumer in competition, regulatory, and consumer protection polices. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 13. No. 1. 2017. p. 151–184. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhx005>.
- DELP, AMANDA B.–MAYO, JOHN W.: The Evolution of “Competition” Lessons for 21st Century. *Telecommunications Policy. Review of Industrial Organization*, Vol. 50. No. 4. 2017. p. 393–416. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9553-9>.
- DOYLE, CHRIS–MOORE, ALEX–SZATHMARY, BORBALA–WALKER, MIKE: Recent Developments at the CMA: 2016–2017. *Review of Industrial Organization*, Vol. 51. No. 4. 2017. p. 423–449. <https://doi.org/10.1007/s11151-017-9594-8>.
- EDELMAN, BENJAMIN–GERADIN, DAMIEN: Android and competition law: exploring and assessing Google’s practices in mobile. *European Competition Journal*, Vol. 12. No. 2–3. 2016. p. 159–194. <https://doi.org/10.1080/17441056.2016.1254483>.
- EDENS, MARGA: Public value tensions for Dutch DSOs in times of energy transition. A legal approach. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 18. No. 1–2. 2017. p. 132–149. <https://doi.org/10.1177/1783591717734807>.
- ELZINGA, KENNETH G.: Resale Price Maintenance and the Tenth Anniversary of Leegin. *Review of Industrial Organization*, Vol. 50. No. 2. 2017. p. 129–131. <https://doi.org/10.1007/s11151-017-9569-9>.
- EPSTEIN, RICHARD A.: The two sides of Magna Carta: How good government sometimes wins out over public choice. *International Review of Law and Economics*, Vol. 47. Supplement, August 2016. p. 10–21. <https://doi.org/10.1016/j.irl.2016.05.003>.
- FERNÁNDEZ-I-MARÍN, XAVIER–JORDANA, JACINT–BIANCULLI, ANDREA C.: Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, Vol. 10. No. 3. 2016. p. 230–247. <https://doi.org/10.1111/rego.12084>.
- FERRO, MIGUEL SOUSA–AMEYE, EVELYNE: Leniency in the Iberian Peninsula: Two Worlds Apart. *Competition Law review*, Vol. 12. No. 1. 2016. p. 95–114. http://clasf.org/download/competition-law-review/volume_12_-_issue_1/Vol12Issue1SousaFerroAmeyeArt.pdf.
- FINK, NIKOLAUS SCHMIDT–DENGLER, PHILIPP–STAHL, KONRAD–ZULEHNE, CHRISTINE: Registered cartels in Austria: an overview. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 44. No. 3. 2017. p. 385–422. <https://doi.org/10.1007/s10657-017-9564-5>.
- FOX, ELEANOR M.: Competition Policy: The Comparative Advantage of Developing Countries. *Law and Contemporary Problems*, Vol. 79. No. 4. 2016. p. 69–84. <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol79/iss4/3>.
- FITSCH, OLIVER–KAMKHAJI, JONATHAN C.–RADAELLI, CLAUDIO M.: Explaining the content of impact assessment in the United Kingdom: Learning across time, sectors, and departments. *Regulation & Governance*, Vol. 11. No. 4. 2017. p. 325–342. <https://doi.org/10.1111/rego.12129>.
- GANS, JOSHUA S.–KATZ, MICHAEL L.: Weak versus strong net neutrality: correction and clarification. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 50. No. 1. 2016. p. 99–110. <https://doi.org/10.1007/s11149-016-9305-7>.
- GERAKOS, JOSEPH J.–SYVERSON, CHAD: Competition in the Audit Market: Policy Implications (September 1, 2015). *Journal of Accounting Research*, Vol. 53, No. 4, 2015. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2741148>

- GERSTLE, ARI D.–KNUDSEN, HELEN C.–LEE, JUNE K.–MAJURE, W.–WILLIAMSON, DEAN V.: Economics at the Antitrust Division 2016–2017. Healthcare, Nuclear Waste, and Agriculture. *Review of Industrial Organization*, Vol. 51. No. 4. 2017. pp. 515–528. <https://doi.org/10.1007/s11151-017-9599-3>.
- GHOSAL, VIVEK–SOKOL, D. DANIEL: Policy Innovations, Political Preferences, and Cartel Prosecutions. *Review of Industrial Organization*, Vol. 48. No. 4. 2016. pp. 405–432. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9516-1>.
- GÓMEZ-IBÁÑEZ, JOSÉ A.: Open Access to Infrastructure Networks: The Experience of Railroads. *Review of Industrial Organization*, Vol. 49. No. 2. 2016. pp. 311–345. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9527-y>
- GOODMAN, ELLEN P.: Zero Rating Broadband Data: Equality and Free Speech at the Network's Other Edge. *Colorado Technology Law Journal*, Vol. 15. No. 1. 2016. pp. 63–92.
- GORMSEN, LIZA LOVDAHL: State Aid and Direct Taxation and the Big Eruption Between the U.S. and the EU. *Antitrust Bulletin*, Vol. 62. No. 2. 2017. p. 348–366. <https://doi.org/10.1177/0003603X17708359>.
- GREENSTEIN, SHANE–PEITZ, MARTIN–VALLETTI, TOMMASO: Net Neutrality: A Fast Lane to Understanding the Trade-Offs. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30. No. 2. 2016. p. 127–150. <https://doi.org/10.1257/jep.30.2.127>.
- GREVE, THOMAS–POLLITT, MICHAEL G.: Determining the Optimal Length of Regulatory Guarantee: A Length-of-contract Auction. *Economic Journal*, Vol. 127. No. 605. 2017. p. F325–F333. <https://doi.org/10.1111/eoj.12405>.
- GRZYBOWSKI, LUKASZ–VERBOVEN, FRANK: Substitution between fixed-line and mobile access: the role of complementarities. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 49. No. 2. 2016. p. 113–151. <https://doi.org/10.1007/s11149-015-9290-2>.
- GUGLER, KLAUS–LIEBENSTEINER, MARIO–SCHMITT, STEPHAN: Vertical disintegration in the European electricity sector: Empirical evidence on lost synergies. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 52. May 2017. p. 450–478. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2017.04.002>.
- GÜNSTER, ANDREA–VAN DIJK, MATHIJS: The impact of European antitrust policy: Evidence from the stock market. *International Review of Law and Economics*, Vol. 46. June 2016. p. 20–33. <https://doi.org/10.1016/j.irle.2015.12.001>.
- HANNER, DAN–JIN, GINGER ZHE–LUPPINO, MARC–ROSENBAUM, TED: Economics at the FTC: Horizontal Mergers and Data Security. *Review of Industrial Organization*, Vol. 49. No. 4. 2016. p. 613–631. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9548-6>.
- HARKER, MICHAEL–KREUTZMANN–GALLASCH, ANTJE: Universal service obligations and the liberalization of network industries: taming the Chimera? *European Competition Journal*, Vol. 12. No. 2–3. 2016. p. 236–276. <https://doi.org/10.1080/17441056.2016.1257314>.
- HARRINGTON, JOSEPH E. JR.–WEI, YANHAO: What Can the Duration of Discovered Cartels Tell Us About the Duration of All Cartels? *Economic Journal*, Vol. 127. No. 604. 2017. p. 1977–2005. <https://doi.org/10.1111/eoj.12359>.
- HAZLETT, THOMAS W.–WRIGHT, JOSHUA D.: The Effect of Regulation on Broadband Markets: Evaluating the Empirical Evidence in the FCC's 2015 "Open Internet" Order. *Review of Industrial Organization*, Vol. 50. No. 4. 2017. p. 487–507. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9556-6>.

- HELLWIG, MICHAEL–HÜSCHEL RATH, KAI: Cartel Cases and the Cartel Enforcement Process in the European Union 2001–2015. A Quantitative Assessment. *Antitrust Bulletin*, Vol. 62. No. 2. 2017. p. 400–438. <https://doi.org/10.1177/0003603X17708357>.
- HELM, DIETER–MAYER, COLIN: Infrastructure: why it is under provided and badly managed. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 32. No. 3. 2016. p. 343–359. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grw020>.
- HILGER, NATHANIEL G.: Why Don't People Trust Experts? *Journal of Law and Economics*, Vol. 59. No. 2. 2016. p. 293–311. <https://doi.org/10.1086/687076>.
- HOUPIS, GEORGE–RODRIGUEZ, JOSE MARIA–SERDAREVIĆ, GORAN–OVINGTON, TOM: The Impact of Network Competition in the Mobile Industry. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol.17. No. 1. 2016. p. 32–54. <https://doi.org/10.1177/178359171601700102>.
- HÖLSCHER, JENS–NULSCH, NICOLE–STEPHAN, JOHANNES: State Aid in the New EU Member States. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55. No. 4. 2017. p. 779–797. <https://doi.org/10.1111/jcms.12513>.
- HUNOLD, MATTHIAS–MUTHERS, JOHANNES: Resale price maintenance and manufacturer competition for retail services. *RAND Journal of Economics*, Vol. 48. No. 1. 2017. p. 3–23. <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12165>.
- JEANJEAN, FRANÇOIS–HOUNGBONON, GEORGES VIVIEN: Market structure and investment in the mobile industry. *Information Economics and Policy*, Vol. 38. March 2017. p. 12–22. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2016.12.002>.
- JENTZSCH, NICOLA: Secondary use of personal data: a welfare analysis. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 44. No. 1. 2017. p. 165–192. <https://doi.org/10.1007/s10657-014-9436-1>.
- JONES, ALISON–KOVACIC, WILLIAM E.: Identifying Anticompetitive Agreements in the United States and the European Union Developing a Coherent Antitrust Analytical Framework. *Antitrust Bulletin*, Vol. 62. No. 2. 2017. p. 254–293. <https://doi.org/10.1177/0003603X17708363>.
- JONG, THUIS–WOERDMAN, EDWIN: European Energy Regulators. An Empirical Analysis of Legal Competences. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol.17. No. 1. 2016. p. 2–31. <https://doi.org/10.1177/178359171601700101>.
- KATSOU LACOS, YANNIS–AVDASHEVA, SVETLANA –GOLOVANOVA, SVETLANA: Legal standards and the role of economics in Competition Law enforcement. *European Competition Journal*, Vol. 12. No. 2–3. 2016. p. 277–297. <https://doi.org/10.1080/17441056.2016.1259089>.
- KATSOU LACOS, YANNIS–ULPH, DAVID: Legal uncertainty, competition law enforcement procedures and optimal penalties. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 41. No. 2. 2016. p. 255–282. <https://doi.org/10.1007/s10657-015-9504-1>.
- KIM, NAYOUNG–KIM, YUNGSAN: Who confesses for leniency? Evidence from Korea. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 12. No. 2. 2016. p. 351–374. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhw009>.
- KIRST, PHILIPP–VAN DEN BERGH, ROGER: The European directive on damages actions: a missed opportunity to reconcile compensation of victims and leniency incentives. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 12. No. 1. 2016. p. 1–30. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhw033>.

- KOOP, CHRISTEL–LODGE, MARTIN: What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, Vol. 11. No. 1. 2017. p. 95–108. <https://doi.org/10.1111/rego.12094>.
- KOVACIC, WILLIAM E.–LOPEZ-GALDOS, MARIANELA: Lifecycles of Competition Systems: Explaining Variation in the Implementation of New Regimes, Law and Contemporary Problems, Vol. 79. No. 4. 2016. p. 85–122. <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol79/iss4/4>.
- KOX, HENK–STRAATHOF, BAS–ZWART, GIJSBERT: Targeted Advertising, Platform Competition, and Privacy. *Journal of Economics & Management Strategy*, Vol. 26. No. 3. 2017. p. 557–570. <http://dx.doi.org/10.1111/jems.12200>.
- KRÄMER, JAN–VOGELSANG, INGO: Co-Investments and Tacit Collusion in Regulated Network Industries: Experimental Evidence. *Review of Network Economics*, Vol. 15. No. 1. 2016. p. 35–61. <https://www.degruyter.com/view/j/rne.2016.15.issue-1/rne-2016-0026/rne-2016-0026.xml?format=INT>.
- KRZYKOWSKI, MICHAŁ–KRZYKOWSKA, KAROLINA: Will the European Commission's policy hinder gas supplies to Central and Eastern European countries? OPAL case decision. *Energy Policy*, Vol. 110. November 2017. p. 534–541. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.08.041>.
- KWEREL, EVAN–SANYAL, PAROMA–SEIM, KATJA–STANCILL, MARTHA–SUN, PATRICK: Economics at the FCC, 2016–2017: Auction Designs for Spectrum Repurposing and Universal Service Subsidies. *Review of Industrial Organization*, Vol. 51. No. 4. 2017. p. 451–486. <https://doi.org/10.1007/s11151-017-9597-5>.
- KWON, YOUNGSUN–KWON, JOUNGWON: An overview of Telecommunications Policy's 40-year research history: Text and bibliographic analyses. *Telecommunications Policy*, Vol. 41. No. 10. 2017. p. 878–890. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2017.07.012>.
- LAMPE, RYAN–MOSER, PETRA: Patent Pools, Competition, and Innovation—Evidence from 20 US Industries under the New Deal. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 32. No. 1. 2016. p. 1–36. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewv014>.
- LANGE, MIRJAM R.J.–SARIC, AMELA: Substitution between fixed, mobile, and voice over IP telephony—Evidence from the European Union. *Telecommunications Policy*, Vol. 40. No.10–11. 2016. p. 1007–1019. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2016.05.008>.
- LITAN, ROBERT E.: Entrepreneurship, Innovation, and Antitrust. *Antitrust Bulletin*, Vol. 61. No. 4. 2016. p. 580–594. <https://doi.org/10.1177/0003603X16673946>.
- LUZ, REINALDO DIOGO–SPAGNOLO, GIANCARLO: Leniency, collusion, corruption, and whistleblowing. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 13. No. 4. 2017. p. 729–766. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhx025>.
- MACHER, JEFFREY T.–MAYO, JOHN W.–UKHANEVA, OLGA–WOROCH, GLENN A: From universal service to universal connectivity. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 52. No. 1. 2017. p. 77–104. <https://doi.org/10.1007/s11149-017-9336-8>.
- MAJUMDAR, SUMIT K.: Pricing Regulations and Network Technology Investments. A Retrospective Evaluation. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 87. No. 1. 2016. p. 23–53. <http://dx.doi.org/10.1111/apce.12086>.
- MARCUS, J. SCOTT–WERNICK, CHRISTIAN: Economic Implications of Further Harmonisation of Electronic Communications Regulation in the EU. *Intereconomics*, Vol. 52. No. 4. 2017. p. 202–207. <https://doi.org/10.1007/s10272-017-0675-6>.

- MARKOVITS, RICHARD S.: Economics and the Interpretation and Application of U.S. and EU. Antitrust Law. A Summary. *Antitrust Bulletin*, Vol. 61. No. 1. 2016. p. 3–83. <https://doi.org/10.1177/0003603X15625126>.
- MARTIN, STEPHEN–SCOTT, JOHN T.: GTE Sylvania and Interbrand Competition as the Primary Concern of Antitrust Law. *Review of Industrial Organization*, Vol. 51. No. 2. 2017. p. 217–233. <https://doi.org/10.1007/s11151-017-9584-x>.
- MAUSE, KARSTEN–GRÖTEKE, FRIEDRICH: The Economic Approach to European State Aid Control: A Politico-Economic Analysis. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 17. No. 2. 2017. p. 185–201. <https://doi.org/10.1007/s10842-016-0230-3>.
- MILLER, N. H.–OSBORNE, M.–SHEU, G.: Pass-through in a concentrated industry: empirical evidence and regulatory implications. *RAND Journal of Economics*, Vol. 48. No. 1. 2017. p. 69–93. <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12168>.
- MOLNAR GÁBOR–SAVAGE, SCOTT J.: Market Structure and Broadband Internet Quality. *Journal of Industrial Economics*, Vol. 65. No. 1. 2016. p. 73–104. <https://doi.org/10.1111/joie.12106>.
- ØLYKKE, GRITH SKOVGAARD–MØLLGAARD, PETER: What is a service of general economic interest? *European Journal of Law and Economics*, Vol. 41. No. 1. 2016. p. 205–241. <https://doi.org/10.1007/s10657-013-9426-8>.
- OPOLSKA, IWETA: The efficacy of liberalization and privatization in introducing competition into European natural gas markets. *Utilities Policy*, Vol. 48. October 2017. p. 12–21. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.07.003>.
- OTTANELLI, MARTA: Cooperation between National Competition Authorities and National Regulatory Authorities. *Issues of Network Interaction at the EU Level. Competition Law review*, Vol.12. No. 1. 2016. p. 53–72. http://clasf.org/download/competition-law-review/volume_12_-_issue_1/Vol12Issue1OttanelliArt.pdf.
- PAKES, ARIEL: Empirical tools and competition analysis: Past progress and current problems. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 53. July, 2017. p. 241–266. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2016.04.010>.
- PARKER, DAVID: Privatization of the UK's public utilities: the birth of the policy 1979–1984. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 87. No. 1. 2016. p. 5–22. <https://doi.org/10.1111/apce.12063>.
- PEITZ, MARTIN–SCHUETT, FLORIAN: Net neutrality and inflation of traffic. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 46. May, 2016. p. 16–62. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2016.03.003>.
- PICCOLO, SALVATORE–IMMORDINO, GIOVANNI: Organised Crime, Insider Information and Optimal Leniency. *The Economic Journal*, Vol. 127. No. 606. 2017. p. 2504–2524. <http://dx.doi.org/10.1111/econj.12382>.
- POLEMIS, MICHAEL L.: New evidence on the impact of structural reforms on electricity sector performance. *Energy Policy*, Vol. 92. May 2016. p. 420–431. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.02.032>.
- PRETA, AUGUSTO–PENG, PENG: Openings for Zero Rating. *InterMEDIA*, Vol 44. No. 2. 2016. <https://ssrn.com/abstract=2890250>.
- PRIEST, GEORGE L.: The uncertain welfare effects of railroad competition and railroad regulation, 1870–1900. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 12. No. 3. 2016. p. 427–442. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhw012>.

- RAZEGHI, GHAZAL–SHAFFER, BRENDAN–SAMUELSEN, SCOTT: Impact of electricity deregulation in the state of California. *Energy Policy*, Vol. 103. April, 2017. p. 105–115. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.01.012>.
- REGGIANA, CARLO–VALLETTI, TOMMASO: Net neutrality and innovation at the core and at the edge. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 45. March 2016. p. 16–27. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2015.12.005>
- REVESZ, RICHARD L.: Cost-Benefit Analysis and the Structure of the Administrative State: The Case of Financial Services Regulation. *Yale Journal on Regulation*, Vol. 34. No. 2. 2017. p. 545–600. <http://yalejreg.com/articlepdfs/34-JREG-545.pdf>.
- ROWOLDT, MAXIMILIAN–STARKE, DENNIS: The role of governments in hostile takeovers – Evidence from regulation, anti-takeover provisions and government interventions. *International Review of Law and Economics*, Vol. 47. August, 2016. p. 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.irle.2016.03.003>.
- RUIZ-ALISEDA, FRANCISCO: When do switching costs make markets more or less competitive? *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 47. July, 2016. p. 121–151. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2016.04.002>.
- RUZ, FRANCISCO CASTELLANO–POLLITT, MICHAEL G.: Overcoming Barriers to Electrical Energy Storage. Comparing California and Europe. *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol.17. No. 2. 2016. p. 123–149. <https://doi.org/10.1177/178359171601700202>.
- SACHER, JEREMY–SANDFORD, SETH: The role of capacity in antitrust analysis. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 12. No. 4. 2016. p. 661–700. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhw029>.
- SAPPINGTON, DAVID E. M.–WEISMAN, DENNIS L.: The disparate adoption of price cap regulation in the U.S. telecommunications and electricity sectors. *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 49. No. 2. 2016. p. 250–264. <https://doi.org/10.1007/s11149-016-9295-5>.
- SCHINKEL, MAARTEN PIETER–SPIEGEL, YOSSE: Can collusion promote sustainable consumption and production? *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 53. July, 2017. p. 371–398. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2016.04.012>.
- SCHMALENSEE, RICHARD L.–WILSON, WESLEY W.: Modernizing U.S. Freight Rail Regulation. *Review of Industrial Organization*, Vol. 49. No. 2. 2016. p. 133–159. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9515-2>.
- SIVINSKI, GREG–OKULIAR, ALEX–KJOLBYE, LARS: Is big data a big deal? A competition law approach to big data. *European Competition Journal*, Vol. 13. No. 2–3. 2017. p. 199–227. <https://doi.org/10.1080/17441056.2017.1362866>.
- STRAUSZ, ROLAND: Politically induced regulatory risk and independent regulatory agencies. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 54. September, 2017. 215–238. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2017.07.003>.
- SZABÓ IVÁN–QUESADA, MONICA GARCIA: Historical waves in Hungarian water sector reform and implications for integration. *Utilities Policy*, Vol. 46. June, 2017. p. 15–21. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.02.005>.
- TALBOT, CONOR C.: Ordoliberalism and Balancing Competition Goals in the Development of the European Union. *The Antitrust Bulletin*, Vol. 61. No. 2. 2016. p. 264–289. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2701240>.
- THOMAS, STEVE: A perspective on the rise and fall of the energy regulator in Britain. *Utilities Policy*, Vol. 39. April, 2016. pp 41–49. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.02.004>.

- TÖNURIST, PIRET–KARO, ERKKI: State owned enterprises as instruments of innovation policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 87. No. 4. 2016. p. 623–648. <https://doi.org/10.1111/apce.12126>.
- TRILLAS, FRANCESC–XIFRÉ, RAMON: Institutional reforms to integrate regulation and competition policy: Economic analysis, international perspectives, and the case of the CNMC in Spain. *Utilities Policy*, Vol. 40. June, 2016. p. 75–87. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.04.009>.
- VENIT, JAMES S.: The judgment of the European Court of Justice in *Intel v Commission*: a procedural answer to a substantive question? *European Competition Journal*, Vol. 13. No. 2–3. 2017. p. 172–198. <https://doi.org/10.1080/17441056.2017.1382249>.
- VOGELSANG, INGO: The role of competition and regulation in stimulating innovation – Telecommunications. *Telecommunications Policy*, Vol. 41. No. 9. 2017. p. 802–812. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2016.11.009>.
- VOIGT, STEFAN: Determinants of judicial efficiency: a survey. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 42. No. 2. 2016. p. 183–208. <https://doi.org/10.1007/s10657-016-9531-6>.
- VOSZKA ÉVA: Nationalization or privatization? The fragmentation of the mainstream. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 88. No. 1. 2017. p. 91–120. <https://doi.org/10.1111/apce.12140>.
- WADDAMS PRICE, CATHERINE–ZHU, MINYAN: Empirical evidence of consumer response in regulated markets. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 12. No. 1. 2016. p. 113–149. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhv041>.
- WALKER, MIKE: Behavioural economics: the lessons for regulators. *European Competition Journal*, Vol. 13. No. 1. 2017. p. 1–27. <https://doi.org/10.1080/17441056.2017.1298338>.
- WALLSTEN, SCOTT: Is there really a spectrum crisis? Disentangling the regulatory, physical, and technological factors affecting spectrum license value. *Information Economics and Policy*, Vol. 35. June, 2016. p. 7–29. <https://doi.org/10.1016/j.infoecopol.2016.01.001>.
- WINKLER, JENNY–GAIO, ALBERTO–PFLUGER, BENJAMIN–RAGWITZ, MARIO: Impact of renewables on electricity markets. Do support schemes matter? *Energy Policy*, Vol. 93. June 2016. p. 157–167. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.02.049>.
- YOO, CHRISTOPHER S.: Avoiding the Pitfalls of Net Uniformity: Zero Rating and Nondiscrimination. *Review of Industrial Organization*, Vol. 50. No. 4. 2017. p. 509–536. <https://doi.org/10.1007/s11151-016-9555-7>.

Műhelytanulmányok

- ANAYA, KARIM–POLLITT, MICHAEL: Regulating the Electricity System Operator: Lessons for Great Britain from around the world. EPRG Working Paper 1718. 34 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2018/01/1718-Text.pdf>.
- ARMOOGUM, K. P.–DAVIES, STEPHEN–MARIUZZO, FRANCO: Cartel enforcement and deterrence over the life of a Competition Authority. CCP Working Paper, No. 17-4. 30 p. <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/17199160/CCP+WP+17-4+complete.pdf/ecd77272-4242-44bf-8e7c-6a70bfd6bf7a>.
- ASKER, JOHN–FERSHTMAN, CHAIM–JEON, JIHYE–PAKES, ARIEL: The Competitive Effects of Information Sharing. NBER Working Paper, No. w22836. 2016. 42 p. <https://ssrn.com/abstract=2868935>.

- AUTOR, DAVID H.–DORN, DAVID–HANSON, GORDON H.–PISANO, GARY P.–SHU, PIAN: Foreign Competition and Domestic Innovation: Evidence from U.S. Patents. CEPR Discussion Paper, No. DP11664. 2016. 48 p. <https://ssrn.com/abstract=2877269>.
- AVI-YONAH, REUVEN S.–MAZZONI, GIANLUCA: Apple State Aid Ruling: A Wrong Way to Enforce the Benefits Principle? University of Michigan Law & Econ Research Paper, No. 16-024. 13 p. <https://ssrn.com/abstract=2859996>.
- BATES, SAMANTHA–BAVITZ, CHRISTOPHER–HESSEKIEL, KIRA: Zero Rating & Internet Adoption: The Role of Telcos, ISPs & Technology Companies in Expanding Global Internet Access: Workshop Paper & Research Agenda. Berkman Klein Center Research Publication No. 2017-9. 16 p. <https://ssrn.com/abstract=3047847>.
- BELLANTUONO, GIUSEPPE: Renewables, Investments, and State Aids: Exploring the Legal Side of Polycentricity. University of Birmingham, Birmingham Law School, Institute of European Law Working Papers, Working Paper, No. 04/2017. 29 p. <https://ssrn.com/abstract=2999368>.
- BELLEFLAMME, PAUL–PEITZ, MARTIN: Platform Competition: Who Benefits from Multihoming? CEPR Discussion Paper, No. DP12452. 2017. 25 p. <https://ssrn.com/abstract=3079419>.
- BERG, SANFORD V.–MICHELLE, PHILLIPS: Data Availability as a Key Tool for Regulating Government-Owned Water Utilities. University of Florida, Warrington College of Business, PURC Working Paper, 17-04. 16 p. http://warrington.ufl.edu/centers/purc/purcdocs/papers/1704_Berg_Data%20Availability_as_%20a_%20KeyTool.pdf.
- BERTOMEU SANCHEZ, SALVADOR–CAMOS DAURELLA, DANIEL–ESTACHE, ANTONIO: Do Private Water Utility Operators Care About Regulatory Agencies in Developing Countries? World Bank Policy Research Working Paper, No. 8045. 2017. 21 p. <https://ssrn.com/abstract=2959095>.
- BOOT, NURIA–KLEIN, TIMO–SCHINKEL, MAARTEN PIETER: Collusive Benchmark Rates Fixing. Amsterdam Center for Law & Economics, Working Paper, No. 2017-02. 52 p. <https://ssrn.com/abstract=2993096>.
- BOURREAU, MARC–DE STREEL, ALEXANDRE–GRAEF, INGE: Big Data and Competition Policy. Centre on Regulation in Europe (CERRE), February 2017. 61 p. http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/170216_CERRE_CompData_FinalReport.pdf.
- BRIGLAUER, WOLFGANG–CAMBINI, CARLO–GRAJEK, MICHAL: Speeding Up the Internet: Regulation and Investment in European Fiber Optic Infrastructure. ZEW – Centre for European Economic Research Discussion Paper, No. 17-028. 47 p. <https://ssrn.com/abstract=3009206>.
- BRIGLAUER, WOLFGANG–DÜRR, NIKLAS–FALCK, OLIVER–HÜSCHEL RATH, KAI: Does State Aid for Broadband Deployment in Rural Areas Close the Digital and Economic Divide? ZEW Discussion Paper, No. 16-064. 39 p. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp16064.pdf>.
- BUCCIROSSI, PAOLO–IMMORDINO, GIOVANNI–SPAGNOLO, GIANCARLO: Whistleblower Rewards, False Reports, and Corporate Fraud (August 2017). CEPR Discussion Paper, No. DP12260. 31 p. <https://ssrn.com/abstract=3031897>.
- CASTANHEIRA, MICAEL–DE FRUTOS, MARIA ANGELES–ORNAGHI, CARMINE–SIOTIS, GEORGES: The Unexpected Consequences of Asymmetric Competition. An Application to Big Pharma. CEPR Discussion Paper, No. DP11813. 2017. 56 p. <https://ssrn.com/abstract=2908226>.
- CECCHETTI, STEPHEN G.–SCHOENHOLTZ, KERMIT: Regulatory Reform: A Scorecard. CEPR Discussion Paper, No. DP12465. 2017. 26 p. <https://ssrn.com/abstract=3082291>.

- CHEN, JIAWEI–SACKS, MICHAEL: Reimbursing Consumers' Switching Costs in Network Industries. NET Institute Working Paper, No. 16-13. 33 p. <https://ssrn.com/abstract=2848553>.
- CHO, SOOHYUN–QIU, LIANGFEI–BANDYOPADHYAY, SUBHAJYOTI: Less Than Zero? The Economic Impact of Zero Rating on Content Competition. NET Institute Working Paper, No. 16-04. 47 p. <https://ssrn.com/abstract=2844930>.
- CORRIGAN, PATRICK–REVESZ, RICHARD L.: The Genesis of Independent Agencies. NYU Law and Economics Research Paper, No. 17-19. 62 p. <https://ssrn.com/abstract=2816693>.
- CRAMPES, CLAUDE–WADDAMS, CATHERINE: Empowering electricity consumers in retail and wholesale markets. Centre on Regulation in Europe (CERRE), March, 2017. 44 p. http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/170309_CERRE_EnergyConsumers_Final.pdf.
- CRAWFORD, GREGORY S.–DEER, LACHLAN–SMITH, JEREMY–STURGEON, PAUL R: The Regulation of Public Service Broadcasters: Should There Be More Advertising on Television? CEPR Discussion Paper, No. DP12428. 2017. 42 p. <https://ssrn.com/abstract=3071060>.
- CSERNE PÉTER: Behavioural Law and Economics As Litmus Test. TILEC Discussion Paper, No. 2017-023. 29 p. <https://ssrn.com/abstract=2973907>.
- DE LOECKER, JAN–SCOTT, PAUL: Estimating Market Power Evidence from the Us Brewing Industry. NBER Working Paper, No. w22957. 2016. 37 p. <https://ssrn.com/abstract=2887240>.
- DELIMATISIS, PANAGIOTIS: The Future of Transnational Self-Regulation – Enforcement and Compliance in Professional Services. TILEC Discussion Paper, DP 2017-015. 69 p. <https://ssrn.com/abstract=2954143>.
- DELLER, D. –, GIULIETTI, M.–LOOMES, G.–WADDAMS PRICE, C.–MONICHE BERMEJO, A.–JEON, J.Y.: Switching Energy Suppliers: It's not all about the money. CCP Working Paper 17-5. 25 p. <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/17199160/CCP+WP+17-5+complete.pdf/fdaaed88-56e5-44f9-98db-6cf161bfb0d4>.
- DHARMAPALA, DHAMMIKA: Estimating the Compliance Costs of Securities Regulation: A Bunching Analysis of Sarbanes-Oxley Section 404(b). CESifo Working Paper Series, No. 6180. 2016. 57 p. <https://ssrn.com/abstract=2885849>.
- DOLPHIN, G.–POLLITT, M.–NEWBERY, D.: The Political Economy of Carbon Pricing: a Panel Analysis. EPRG Working Paper, No. 1627. 2016, 41 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2016/11/1627-Text.pdf>.
- DUSO, TOMASO–SELDESCHLACHTS, JO–SZÜCS, FLORIAN: The Impact of Competition Policy Enforcement on the Functioning of EU Energy Markets. DIW Berlin Discussion Paper, No. 1674. 2017. 39 p. <https://ssrn.com/abstract=3004354>.
- DUSO, TOMASO–SZÜCS, FLORIAN–BOECKERS, VEIT: Abuse of Dominance and Antitrust Enforcement in the German Electricity Market. CESifo Working Paper Series, No. 6681. 2017. 37 p. <https://ssrn.com/abstract=3059502>.
- EGERT, BALAZS: Regulation, Institutions, and Productivity: New Macroeconomic Evidence from OECD Countries. CESifo Working Paper Series, No. 6407. 2017. 28 p. <https://ssrn.com/abstract=2954547>.
- EVANS, DAVID S.: Multisided Platforms, Dynamic Competition, and the Assessment of Market Power for Internet-Based Firms. Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, No. 753. 2016. 33 p. https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2468&context=law_and_economics.
- EYRE, SEBASTIAN–HEIMS, EVA–KOOP, CHRISTEL–LODGE, MARTIN–STIRTON, LINDSAY–VIBERT, FRANK: Regulatory agencies under challenge. LSE CARR Discussion Paper, No.

81. 2016. 35 p. <http://www.lse.ac.uk/accounting/Assets/CARR/documents/D-P/Disspaper81.pdf>.
- FACCIO, MARA–ZINGALES, LUIGI: Political Determinants of Competition in the Mobile Telecommunication Industry. CEPR Discussion Paper, No. DP11794. 2017. 54 p. <https://ssrn.com/abstract=2904316>.
- FENWICK, MARK–KAAL, WULF A.–VERMEULEN, ERIK P. M.: Regulation Tomorrow: What Happens When Technology is Faster than the Law? TILEC Discussion Paper, No. 2016-024. 29 p. <https://ssrn.com/abstract=2834531>.
- FISCHER, CAROLYN–PIZER, WILLIAM A.: Equity Effects in Energy Regulation. NBER Working Paper, No. w24033. 2017. 51 p. <https://ssrn.com/abstract=3074211>.
- GANS, JOSHUA S.–KATZ, MICHAEL L.: Weak versus Strong Net Neutrality: Correction and Extensions. Rotman School of Management Working Paper, No. 2733826. 2016. 17 p. <https://ssrn.com/abstract=2733826>.
- GEORGIEVA, ZLATINA: Competition Soft Law in National Courts: Quo Vadis? TILEC Discussion Paper, No. 2016-038. 26 p. <https://ssrn.com/abstract=2888000>.
- GEORGIEVA, ZLATINA: The Judicial Reception of Competition Soft Law in France and Germany. TILEC Discussion Paper, No. 2016-037. 37 p. <https://ssrn.com/abstract=2887982>.
- GERADIN, DAMIEN: Ensuring Sound Regulatory Processes: For a Principled Approach. TILEC Discussion Paper, No. 2017-030. 35 p. <https://ssrn.com/abstract=3011188>.
- GERADIN, DAMIEN: Is Mandatory Access to the Postal Network Desirable and If So at What Terms? TILEC Discussion Paper, No. 2017-020. 40 p. <https://ssrn.com/abstract=2688271>.
- GERADIN, DAMIEN: Principles for Regulating Uber and Other Intermediation Platforms in the EU. TILEC Discussion Paper, No. 2017-037. 29 p. <https://ssrn.com/abstract=3055023>.
- GERADIN, DAMIEN: The Opinion of AG Wahl in Intel: Bringing Coherence and Wisdom into the CJEU's Pricing Abuses Case-Law. TILEC Discussion Paper, No. 2016-034. 12 p. <https://ssrn.com/abstract=2865714>.
- GERADIN, DAMIEN–SADRAK, KATARZYNA: The EU Competition Law Fining System: A Quantitative Review of the Commission Decisions between 2000 and 2017. TILEC Discussion Paper, No. 2017-018. 454 p. <https://ssrn.com/abstract=2958317>.
- GLACHANT, JEAN-MICHEL–SAZ-CARRANZA, ANGEL–VANDENDRIESSCHE, MARIE: The governance of the EU's Energy Union: bridging the gap? EUI RSCAS; 2017/51. 38 p. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/48325/RSCAS_2017_51.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- GREENSTEIN, SHANE M.–PEITZ, MARTIN–VALLETTI, TOMMASO M.: Net Neutrality: A Fast Lane to Understanding the Trade-Offs. NBER Working Paper, No. w21950. 2016. 32 p. <https://ssrn.com/abstract=2725761>.
- GUTIERREZ GALLARDO, GERMAN–PHILIPPON, THOMAS: Declining Competition and Investment in the U.S. NBER Working Paper, No. 23583. 2017. 74 p. <https://ssrn.com/abstract=3003721>.
- HADFIELD, GILLIAN K.–RHODE, DEBORAH: How to Regulate Legal Services to Promote Access, Innovation, and the Quality of Lawyering. USC Law Legal Studies Paper, No. 16-7. 53 p. <https://ssrn.com/abstract=2733382>.
- HALABURDA, HANNA–JULLIEN, BRUNO–YEHEZKEL, YARON: Dynamic Competition with Network Externalities: Why History Matters. CESifo Working Paper Series, No. 5847. 2016. 41 p. <https://ssrn.com/abstract=2774036>.
- HEIM, SVEN–HÜSCHEL RATH, KAI–LAITENBERGER, ULRICH–SPIEGEL, YOSHI: Minority Share Acquisitions and Collusion: Evidence from the Introduction of National Leniency Pro-

- grams. ZEW – Centre for European Economic Research Discussion Paper, No. 17-037. 2017. 40 p. <https://ssrn.com/abstract=3049775>.
- HEIM, SVEN–HÜSCHEL RATH, KAI–SCHMIDT-DENGLER, PHILIPP–STRAZZERI, MAURIZIO: The Impact of State Aid on the Survival and Financial Viability of Aided Firms. ZEW Discussion Paper, No. 16-035. 55 p. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp16035.pdf>.
- HEIMS, EVA–LODGE, MARTIN: Innovation through customer engagement and negotiated settlements in water regulation. Towards a transformed regulatory state? LSE CARR Discussion Paper, No. 83. April 2016. 32 p. <http://www.lse.ac.uk/accounting/Assets/CARR/documents/D-P/Disspaper83.pdf>.
- HELLWIG, MICHAEL–HÜSCHEL RATH, KAI: When Do Firms Leave Cartels? Determinants and the Impact on Cartel Survival. ZEW Discussion Paper, No. 17-002. 47 p. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp17002.pdf>.
- HELLWIG, MICHAEL–HÜSCHEL RATH, KAI–LAITENBERGER, ULRICH: Settlements and Appeals in the European Commission's Cartel Cases: An Empirical Assessment. ZEW – Centre for European Economic Research Discussion Paper, No. 16-010. 30 p. <https://ssrn.com/abstract=2731073>.
- HOLT, LYNNE: U.S. Electric Utility Creditworthiness-Why the Regulatory Framework Matters. University of Florida, Warrington College of Business, PURC Working Paper, 16-02. 12 p. http://warrington.ufl.edu/centers/purc/purcdocs/papers/1602_Holt_Electric_Utility_Creditworthiness.pdf.
- HOVENKAMP, HERBERT: The Rule of Reason. University of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper, No. 17-28. <https://ssrn.com/abstract=2885916>.
- IACOVONE, LEONARDO–PEREIRA LOPEZ, MARIANA DE LA PAZ–SCHIFFBAUER, MARC TOBIAS: Competition Makes it Better: Evidence on When Firms Use it More Effectively. World Bank Policy Research Working Paper, No. 7638. 2016. 45 p. <https://ssrn.com/abstract=2764637>.
- IOSSA, ELISABETTA–WATERSON, MICHAEL: Maintaining Competition in Recurrent Procurement Contracts: A Case Study on the London Bus Market. CEIS Working Paper, No. 400. 2017. 30 p. <https://ssrn.com/abstract=2923305>.
- IVALDI, MARC–ZHANG, JIEKAI: Advertising Competition in the Free-to-Air TV Broadcasting Industry. CESifo Working Paper Series, No. 6461. 2017. 39 p. <https://ssrn.com/abstract=2978564>.
- JAMISON, MARK A.: Emerging Institutional Weaknesses in US Regulation? University of Florida, Warrington College of Business, PURC Working Paper, 16-09. 6 p. http://warrington.ufl.edu/centers/purc/purcdocs/papers/1609_Jamison_Emerging%20Institutional%20Weaknesses%20in%20US%20Regulation.pdf.
- JANN, OLE–SCHOTTMÜLLER, CHRISTOPH: An Informational Theory of Privacy. TILEC Discussion Paper, No. 2016-030. 41 p. <https://ssrn.com/abstract=2853468>.
- JIANG, LIANGLIANG–LEVINE, ROSS–LIN, CHEN: Does Competition Affect Bank Risk? NBER Working Paper, No. w23080. 2017. 47 p. <https://ssrn.com/abstract=2903781>.
- KALOUPTSIDI, MYRTO: Detection and Impact of Industrial Subsidies: The Case of Chinese Shipbuilding. CEPR Discussion Paper, No. DP12080. 2017. 65 p. <https://ssrn.com/abstract=2984775>.
- KLASS, ALEXANDRA B.–ROSSI, JIM: Reconstituting the Federalism Battle in Energy Transportation. Vanderbilt Law Research Paper, No. 17-09. 71 p. <https://ssrn.com/abstract=2836078>.

- KOSKE, ISABELL–NARU, FAISAL–BEITER, PHILIPP–WANNER, ISABELLE: Regulatory management practices in OECD countries. OECD Economics Department Working Papers, No. 1296. 2016. 38 p. <http://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>.
- LAROCHE, PIERRE–PEITZ, MARTIN–PURTOVA, NADYA: Consumer privacy in network industries. Centre on Regulation in Europe (CERRE), January, 2016. 74 p. http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/160125_CERRE_Privacy_Final.pdf.
- LAVRIJSEN, SASKIA: Power to the Energy Consumers. TILEC Discussion Paper, No. 2017-012. 26 p. <https://ssrn.com/abstract=2956342>.
- LEMSTRA, WOLTER–CAVE, MARTIN–BOURREAU, MARC: Towards the successful deployment of 5G in Europe: What are the necessary policy and regulatory conditions? Centre on Regulation in Europe (CERRE), March, 2017. 116 p. http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/170330_CERRE_5GReport_Final.pdf.
- LEVINSON, ARIK: Energy Efficiency Standards are More Regressive than Energy Taxes: Theory and Evidence. NBER Working Paper, No. w22956. 2016. 36 p. <https://ssrn.com/abstract=2887239>.
- LODGE, MARTIN (ed.): Regulation scholarship in crisis? LSE CARR Discussion Paper, No. 84. 2016. 111 p. <http://www.lse.ac.uk/accounting/Assets/CARR/documents/D-P/Dispapper84.pdf>.
- LUU, CORINNE: Strengthening competition in network sectors and the internal market in Canada. OECD Economics Department Working Papers, No. 1322. 2016. 48 p. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlswbxnfdxs-en>.
- LYONS, B.–READER, D.–STEPHAN, A.: UK Competition Policy Post-Brexit: In the Public Interest? CCP Working Paper, 16-12. 21 p. <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/11320618/CCP+WP+16-12+complete.pdf/95fa5182-a11e-47f7-a277-fd47bb378b82>.
- MAHONEY, PAUL G.: Deregulation and the Subprime Crisis. Virginia Law and Economics Research Paper, No. 2017-08. 60 p. <https://ssrn.com/abstract=2957801>.
- MALONE, JACOB–NEVO, AVIV–WILLIAMS, JONATHAN W.: The Tragedy of the Last Mile: Economic Solutions to Congestion in Broadband Networks. NET Institute Working Paper, No. 16-20. 44 p. <https://ssrn.com/abstract=2849869>.
- MANNE, GEOFFREY A.–SPERRY, BEN–STOUT, KRISTIAN: A Critical Assessment of the Latest Charge of Google's Anticompetitive Bias from Yelp and Tim Wu. ICLE Antitrust & Consumer Protection Research Program White Paper 2016-3. 28 p. <https://ssrn.com/abstract=2850665>.
- MARCO COLINO, SANDRA: What Role for EU Competition Law in Regulated Industries? Reflections on the Orange Polska Case. The Chinese University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper, No. 2016-8. 13 p. <https://ssrn.com/abstract=2850903>.
- MARHOLD, ANNA: EU State Aid Law, WTO Subsidy Disciplines and Renewable Energy Support Schemes: Disconnected Paradigms in Decarbonizing the Grid. TILEC Discussion Paper, No. 2017-029. 51 p. <https://ssrn.com/abstract=3009124>.
- MARKS, LEVI–MASON, CHARLES F.–MOHLIN, KRISTINA–ZARAGOZA–WATKINS, MATTHEW: Vertical Market Power in Interconnected Natural Gas and Electricity Markets. CESifo Working Paper Series, No. 6687. 2017. 77 p. <https://ssrn.com/abstract=3072237>.
- MAROTTA–WURGLER, FLORENCIA: Self-Regulation and Competition in Privacy Policies. NYU Law and Economics Research Paper, No. 17-10. *Journal of Legal Studies*, Vol. 45. No. 2. 2016. 33 p. <https://ssrn.com/abstract=2959102>.

- MASON, RUTH: Tax Rulings as State Aid. Part 4: Whose Arm's-Length Standard? Virginia Law and Economics Research Paper, No. 2017-19. 22 p. <https://ssrn.com/abstract=2990603>.
- MASUR, JONATHAN–POSNER, ERIC: Should Regulation Be Countercyclical? Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, No. 782. 2016. 31 p. https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2476&context=law_and_economics.
- MELAMED, A. DOUGLAS–CHANG, ANDREW: What Thinking About Antitrust Law Can Tell Us About Net Neutrality. Stanford Law and Economics Olin Working Paper, No. 511. 2017. 26 p. <https://ssrn.com/abstract=3078147>.
- NASH, JONATHAN REMY–RUHL, J. B.–SALZMAN, JAMES E.: The Production Function of the Regulatory State: How Much Do Agency Budgets Matter? Vanderbilt Law Research Paper, No. 17-21. 65 p. <https://ssrn.com/abstract=2927208>.
- NEWBERY, DAVID: A simple introduction to the economics of storage: shifting demand and supply over time and space. EPRG Working Paper, 1626. 25 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2016/10/1626-Text.pdf>.
- NEWBERY, DAVID: Policies for decarbonizing a liberalized power sector. EPRG Working Paper 1607. 35 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2016/02/1607-PDF.pdf>.
- NEWBERY, DAVID: Pricing Electricity and Supporting Renewables in Heavily Energy Subsidized Economies. EPRG Working Paper 1618. 23 p. https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2016/06/1618-Text_upd-1.pdf.
- NEWBERY, DAVID–POLLITT, MICHAEL–RITZ, ROBERT–STRIELKOWSKI, WADIM: Market design for a high-renewables European electricity system. EPRG Working Paper, 1711. 32 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2017/06/1711-Text.pdf>.
- PETROPOULOS, GEORGIOS–WILLEMS, BERT: Providing Efficient Network Access to Green Power Generators: A Long-Term Property Rights Perspective. TILEC Discussion Paper, No. 2017-007. 28 p. <https://ssrn.com/abstract=2923037>.
- POLLITT, MICHAEL: A Global Carbon Market? EPRG Working Paper 1608. 2016. 26 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2016/03/1608-PDF.pdf>.
- PRUFER, JENS–SCHOTTMÜLLER, CHRISTOPH: Competing with Big Data. Tilburg Law School Research Paper, No. 06/2017. 51 p. <https://ssrn.com/abstract=2918726>.
- RASKOLNIKOV, ALEX: Probabilistic Compliance. Columbia Law and Economics Working Paper, No. 525. 2016. 54 p. <https://ssrn.com/abstract=2731356>.
- REVESZ, RICHARD L.–UNEL, BURCIN: Managing the Future of the Electricity Grid: Distributed Generation and Net Metering. NYU Law and Economics Research Paper, No. 16-09. 68 p. <https://ssrn.com/abstract=2734911>.
- RITZ, ROBERT A.: How does renewables competition affect forward contracting in electricity markets? EPRG Working Paper 1610. 10 p. <https://www.eprg.group.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2016/03/1610-PDF1.pdf>.
- ROSSETTO, NICOLÒ: The EU still waiting for a seamless electricity transmission system: missing pillars and roadblocks. EUI RSCAS, 2017/57. 30 p. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/49024/RSCAS_2017_57.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- RYAN, NICHOLAS: The Competitive Effects of Transmission Infrastructure in the Indian Electricity Market. NBER Working Paper, No. w23106. 2017. 71 p. <https://ssrn.com/abstract=2907909>.
- SCHINKEL, MAARTEN PIETER–TÓTH, LUKÁŠ: Balancing the Public Interest-Defense in Cartel Offenses. Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper, No. 2016-01. 37 p. <https://ssrn.com/abstract=2723780>.

- STERN, JON: Competition and Economic Regulation in Infrastructure Industries: Lessons from Economic History and Current UK Debates. CCRP Working Paper, No. 29. 2016. 58 p. <https://ssrn.com/abstract=2879397>.
- SURBLYTE, GINTARE: Data as a Digital Resource. Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper, No. 16-12. 40 p. <https://ssrn.com/abstract=2849303>.
- TEMIN, PETER: Prices and Markets in Ancient Rome. MIT Department of Economics Working Paper, No. 16-02. 22 p. <https://ssrn.com/abstract=2759652>.
- WATZINGER, MARTIN–FACKLER, THOMAS A.–NAGLER, MARKUS–SCHNITZER, MONIKA: How Antitrust Enforcement Can Spur Innovation: Bell Labs and the 1956 Consent Decree. CEPR Discussion Paper, No. DP11793. 2017. 64 p. <https://ssrn.com/abstract=2904315>.
- WILSON, KYLE: Does Public Competition Crowd Out Private Investment? Evidence from Municipal Provision of Internet Access. NET Institute Working Paper, No. 16-16. 39 p. <https://ssrn.com/abstract=2848569>.
- WRIGHT, JOSHUA D.–WONG-ERVIN, KOREN–GINSBURG, DOUGLAS H.–KOBAYASHI, BRUCE H.: Comment of the Global Antitrust Institute, Antonin Scalia Law School, George Mason University, on the Communication from the Commission on Standard Essential Patents for a European Digitalised Economy. George Mason Law & Economics Research Paper, No. 17-22. 7 p. <https://ssrn.com/abstract=2960291>.
- ZETZSCHE, DIRK A.–BUCKLEY, ROSS P.–ARNER, DOUGLAS W.–BARBERIS, JANOS NATHAN: Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation. Center for Business and Corporate Law (CBC) Working Paper Series 001/2017. 67 p. <https://ssrn.com/abstract=3018534>.
- ZHOU, JUN: The Dynamics of Leniency Application and Cartel Enforcement Spillovers. TILEC Discussion Paper, No. 2016-006. 44 p. <https://ssrn.com/abstract=2739514>.

A SZERZŐKRŐL

- BÁLINT ÉVA az MTA Közgazdaság-tudományi Intézet könyvtárának 1990 óta könyvtárosa, 2005 óta vezetője. 2012 januárjától az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont könyvtárának vezetője. Tanulmányait az ELTE BTK könyvtár szakán végezte. Szakmai érdeklődése középpontjában az információközvetítés hatékony formáinak kialakítása és szolgáltatása áll. 2011-ben MTA főtitkári elismerésben részesült.
- BEREZVAI ZOMBOR a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástani Doktori Iskolájának PhD-hallgatója. 2015-ben végzett közgazdászként az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, majd másfél évet dolgozott pénzügyi menedzserként a Procter & Gamble csömöri gyárában. Kutatási érdeklődése a kiskereskedelmi vállalatok innovációs politikája, az FMCG-ágazatok (gyorsan forgó fogyasztási cikkek) aktuális kérdései, illetve ezek empirikus elemzése. Publikációi e területekhez kötődnek, amelyekért 2015-ben Pro Scientia Aranyérem kitüntetésben részesült.
- BOZA ISTVÁN közgazdász, 2015-ig az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Karának közgazdasági szakjain végezte tanulmányait. Később a MTA KRTK Közgazdaság-tudományi intézet Adatbankjának munkatársa, majd 2016-tól a Közép-európai Egyetem (CEU) PhD-hallgatója. Érdeklődési területei a munkagazdaságtan, a hatásvizsgálati módszerek, az adminisztratív adatokban rejlő lehetőségek, illetve az újabb a közgazdaságtani irányzatok, módszertanok.
- CSORBA GERGELY tudományos főmunkatárs az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében. Egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen, illetve a Toulouse-i Egyetemen végezte, majd a Közép-európai Egyetemen szerzett doktori fokozatot közgazdaságtanból. Kutatásait az elméleti és empirikus piacszerkezet-elemzések (IO), valamint a versenypolitika területén végzi, ezzel kapcsolatos publikációi magyar és nemzetközi folyóiratokban (Journal of Industrial Economics, International Journal of Industrial Organization, Information Economics and Policy, Journal of Industry, Competition and Trade) jelentek meg. Vendégelőadóként oktatott a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen, a Veszprémi Egyetemen és az Erasmus Kollégiumban, jelenleg a Közép-európai Egyetemen tanít. 2006–2012 között a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) vezető közgazdászként is tevékenykedett. Különböző piacelemzési projektekből 2012 óta működik együtt az Infraponttal.

- KADERJÁK PÉTER a Budapesti Corvinus Egyetem Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontjának vezetője (www.rekk.eu). Közgazdász képesítését és PhD-fokozatát a Budapesti Corvinus Egyetemen szerezte meg. Pályáját kutatóként kezdte ezen az egyetemen, 1998 és 2000 között a Gazdasági Minisztérium kabinetfőnöke, majd 2000 és 2003 között a Magyar Energia Hivatal elnöke. Ebben az időszakban szakmai tevékenységének középpontjában a magyarországi versenyzői energiapiac feltételeinek megteremtése állt. 2000 és 2004 között a kelet-közép-európai, a FÁK közösségébe tartozó államok és délkelet-európai országok energiefelügyeleti intézményeit tömörítő Energiaszabályozók Regionális Egyesületének (ERRA) elnöke, 2004 óta az ERRA oktatási igazgatója (www.erranet.org). 2010 óta a Budapesti Corvinus Egyetem energiagazdálkodási posztgraduális képzését irányítja. A European University Institute részeként működő Florence School of Regulation rendszeres előadója. 2011 és 2016 között az Energiaszabályozók Együtműködési Ügynöksége (ACER) Fellebbezési Bizottságának tagja. Eötvös Lóránd-díjas. Fő kutatási területei az energiagazdaságtan, az energiabiztonság és az energiaszektor szabályozási kérdései. 2009 óta tölti be az ALTEO ZRt. igazgatósági elnöki tisztét.
- KISS FERENC LÁSZLÓ 1972–1986 között a Bell Canada, 1986–1994 között pedig az amerikai Bellcore (Bell Communications Research) közgazdász kutatója, 1990–2006 között az International Telecommunications Society igazgatója. 1988–1989-ben a Magyar Posta egyik világbanki projektjén dolgozott, 1992–1994 között a Matáv, 1995–2002 között a Hírközlési Főfelügyelet vezető közgazdasági főtanácsadója, 2004-től a Pannon Egyetem e-gazdaságtan tanszékének vezetője volt. 2012-től nyugdíjas. 1987 óta folytat nemzetközi közgazdasági, infokommunikációs és energiaipari tanácsadói tevékenységet Észak- és Dél-Amerikában, Európában, Japánban, Ausztráliában és Új-Zélandon. Ügyfelei között számos kormány és világcég található. A szabályozás gazdaságtanával 1974 óta foglalkozik. Nagyszámú nemzetközi publikáció szerzője.
- KOÓS GÁBOR jogász (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar), LL.M. (Andrássy Egyetem Budapest), PhD (Friedrich-Schiller-Universität Jena), jogász-közgazdász (Budapesti Corvinus Egyetem). Az Igazságügyi Minisztérium Európai Bírósági Osztályának osztályvezetője, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának meghívott előadója. A Verseny és szabályozás könyvsorozatban harmadik tanulmánya jelenik meg.
- KOTEK PÉTER 2009-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetemen közgazdász-ként piacelemző szakirányon, majd kutató munkatársként csatlakozott a Budapesti Corvinus Egyetem Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontjához (REKK), ahol 2015-től kutató főmunkatárs. Az utóbbi években elsősorban gázpiaci modellezéssel foglalkozik, de a szűkebb szakterülete a gázpiacon belül az LNG és tárolói piacok működése és szabályozása is. A villamosenergia-szektoron belül elsősorban a rendszerszintű tartalékpiacok érdeklik.

- MÁRK LILI közgazdász, jelenleg a Közép-európai Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskolájában doktori hallgató. Diplomáit az Eötvös Loránd Tudományegyetem alkalmazott közgazdaságtan alapképzésén és a Közép-európai Egyetem közgazdaságtani elemző mesterszakán szerezte. A doktori tanulmányok megkezdése előtt a Budapest Szakpolitikai Elemző Intézetnél, majd az Átlátható Kormányzás Kutatóintézetnél volt elemző. *Az engedékenységi politika alkalmazása kartellekkel szemben* című szakdolgozata első helyezést ért el a Tudományos Diákkori Konferencián. Jelenleg volt fogvatartottak munkaerőpiaci helyzetével és a büntetőjogi szabályok hatásaival foglalkozik.
- MIKE KÁROLY közgazdász, egyetemi docens a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Karán a Közpolitika és Közgazdálkodás Tanszékén; a Hétfa Kutatóintézet külső tudományos munkatársa. PhD-fokozatát közgazdaságtanból 2010-ben a Budapesti Corvinus Egyetem szerezte. Kutatási területei a vállalkozói gazdaság intézményrendszerének elemzése, a politikai intézmények és a jogrend közgazdasági szempontú vizsgálata. 2009–2012 között a Széchenyi István Szakkollégium igazgatója, 2015–2018 között az MTA Bolyai-ösztöndíjasa.
- MOLNÁR GÁBOR TAMÁS politológus, 2016-ban végzett a Budapesti Corvinus Egyetem politikaelmélet szakirányán. Jelenleg a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájának hallgatója, valamint részt vesz a Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék oktatási tevékenységében. Kutatási területe az intézmények politikai gazdaságtana.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN jogi diplomáját az ELTE jogi karán szerezte, ahol ezt követően sikeresen védte meg PhD-dolgozatát. A Közép-európai Egyetemen (CEU) szerzett mesterfokozatot (LLM), majd jogi doktori fokozatot (SJD). Tanulmányokat folytatott Rotterdamban, Heidelbergben és New Yorkban. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán tanszékvezető egyetemi tanár, valamint az MTA Föderális Piacok elnevezésű Lendület kutatócsoport vezetője. A Riga Graduate School of Law és a kolozsvári Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, valamint a CEU vendégprofesszora. A Budapesti Ügyvédi Kamara tagja. Vendégkutatóként kutatásokat folytatott és vendégprofesszor volt Bécsben, Hágában, Münchenben, Münsterben, Hamburgban, Brnóban, Edinburghban, Londonban, Bloomington (Indiana University, Egyesült Államok) és Brisbane-ben (University of Queensland, Ausztrália). Több mint 150 publikációja jelent meg magyar, angol, francia, német, román és (fordításban) horvát és spanyol nyelven.
- NAGY PÉTER a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerzett diplomát, majd az egyetem vállalat-gazdaságtan tanszékén dolgozott 1998-ig. 1998–2000 között a Matáv Stratégiai Igazgatóságának főmunkatársa volt. 2000 óta az Infrapont Kft. vezető tanácsadója, részt vett a távközlési liberalizációt megalapozó szakértői

feladatokban, az elektronikus hírközlésről szóló törvények előkészítésében, a szabályozóhatóság, valamint a hírközlési szolgáltatók számára nyújtott szabályozási és stratégiai tanácsadói tevékenységben. Az utóbbi években az elektronikus hírközlés mellett más hálózatos iparágakkal – energia, posta – is foglalkozik, valamint részt vesz különböző versenyügyekhez kapcsolódó elemzésekben.

- PÁPAI ZOLTÁN, közgazdász, az Infrapont tanácsadó csapatának vezetője. A kilencvenes évek elejétől piacsabályozási és versenyügyek közgazdasági szakértőjeként dolgozik, különösen a hírközlés, az energiaszektor, a postai szolgáltatások, a média és a közlekedés területén. Szakértőként részt vett a hírközlési és az energiaszektor liberalizációjában, különböző közgazdasági szabályozási intézkedések előkészítésében, és hatásainak vizsgálatában, továbbá versenyügyekben és peres eljárásokban. A tanácsadói tevékenység mellett részt vesz a piacok működésével foglalkozó alkalmazott közgazdasági kutatásokban s ehhez kapcsolódó oktatási programokban is.
- TAKÁCSNÉ TÓTH BORBÁLA 2004 óta dolgozik a Budapesti Corvinus Egyetem Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontjában (REKK). A kutatóközpont alapítótagjaként számos nemzetközi és hazai tanácsadó projektet vezet, gyakran építve az Európai Gázpiaci Modellre mint elsődleges elemző eszközre. Fő szakterületei: regionális együttműködések, ellátásbiztonsági kérdések, energia-geopolitika, infrastrukturális fejlesztési és befektetési kezdeményezések a gázszektorban, gázpiaci verseny és szabályozás. 1998-ban végzett közgazdászként a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen. 2001-ben szerzett mesterfokozatot a Közép-európai Egyetem (CEU) nemzetközi kapcsolatok szakán. Öt évet dolgozott köztisztviselőként államigazgatásban, többnyire energiaszabályozási területen. 2001 és 2003 között a Magyar Energia Hivatal nemzetközi kapcsolatokért felelős elnöki titkárságának vezetője volt.
- TÓTH TIHAMÉR a Szegedi Tudományegyetemen szerezte jogi diplomáját, majd PhD-dolgozatát is itt védte meg. Először nemzetközi gazdasági diplomáciai vonalon dolgozott különböző minisztériumokban, majd 13 évig a Gazdasági Versenyhivatal munkatársa volt, ebből az utolsó hat évet a Versenytanács elnöki tisztjét betöltve. 2009 óta ügyvéd, jelenleg a Réczicza Dentons Europe LLP irodában visz versenyjogi ügyeket. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK habilitált docense és nemzetközi ügyekért felelős dékánhelyettese, a Versenyjogi Kutatóközpont Tudományos Tanácsának elnöke. A Nemzetközi Versenyjogi Egyesület (LIDC) Tudományos Tanácsadó Testületének tagja. Külföldi oktatói tevékenységet folytatott Lyonban, Leuvenben, Chicagóban és Fulbright-vendégprofesszorként a University of Notre Dame-on.
- VALENTINY PÁL tudományos főmunkatárs, kutatócsoport-vezető az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetében. Fontosabb kutatási területei: szabályozott piacok elmélete, hálózatos közszolgáltatások szabályozásának és privatizálásának

kérdései, valamint a versenyszabályozás közgazdasági problémái. 1980-ban a sussexi, 1991-ben a nottinghami és a cambridge-i egyetem meghívására vendégkutatóként dolgozott Nagy-Britanniában. Több egyetemen és szakkollégiumban oktatott (BME, Budapesti Corvinus Egyetem, Pannon Egyetem, Rajk László Kollégium, Láthatatlan Kollégium, Erasmus Kollégium), jelenleg az ELTE TÁTK Közgazdaságtudományi Tanszékének oktatója. Tanácsadóként és szakértőként szabályozó szervezeteknek, közszolgáltató vállalatoknak és bíróságoknak dolgozott. Tagja volt a Magyar Villamosági Művek Zrt. (1994–1998) és a Fővárosi Gázművek Zrt. (1993–2007) igazgatóságának.

A kiadó címe:
MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.
A kiadvány online formában elérhető a <http://www.mtakti.hu> címen

Felelős kiadó: Fazekas Károly
Szerkesztette: Patkós Anna
A kötetet tervezte: Környei Anikó
Nyomta és kötötte: Dürer Nyomda Kft., Gyula
Felelős vezető: Fekete Viktor ügyvezető igazgató

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