

Versenyjogi szabályok és gyakorlat 2009-ben

Mike Károly

Közjó és Kapitalizmus Intézet
Műhelytanulmány
No. 19.

2010. április 15.

Tanulmányunkban a versenyjogi törvények változásait, valamint a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Hírközlési Hatóság és a bíróságok fontosabb döntéseit vizsgáltuk meg 2009-ben. Alapvető célunk, hogy az év történéseit elhelyezzük a Kapitalista elvárások című kötetben (Szalai [2009]) kifejtett normatív keretben. Három jogszabályi változást értékelünk: (1) az új alapokra helyezett engedékenységi politikát kartellügyekben; (2) a fúziókontroll terén bevezetett „versenyhatás-tesztet”; és (3) a „beszállítókkal szembeni visszaélések” szabályozását célzó ágazati jogszabályt, az ún. „élelmiszer-termékpálya” törvényt. Emellett részletesen áttekintjük és értékeljük a gazdasági erőfölénnyel való visszaélések, kartellek, fúziók és vertikális korlátozások jogeseteit.

A tanulmány a Szerző és nem a Közjó és Kapitalizmus Intézet véleményét tükrözi!

Versenyjogi szabályok és gyakorlat 2009-ben

Mike Károly⁺

Tartalom

Összefoglaló.....	3
1. Törvényi változások.....	5
1.1. Engedékenységi politika kartellügyekben.....	5
1.2. A fúziókontroll új alapokra helyezése: a versenyhatás-teszt.....	5
1.3. „Élelmiszer-termékpálya” törvény.....	7
2. Erőfölénnyel vagy jelentős piaci erővel való visszaélés.....	9
2.1. Erőfölény.....	9
2.2. Piaci erővel való visszaélés az elektronikus hírközlésben.....	10
2.3. Beszállítóval szembeni jelentős piaci erő.....	12
3. Versenykorlátozó megállapodások.....	12
3.1. Kartellek.....	12
3.1.2. A GVH határozatai kartellügyekben.....	12
<i>Bankközi jutalék a bankkártya-piacon</i>	12
<i>Szakmai szervezetek (fogtechnikusok, pékek)</i>	14
<i>A GVH-határozatok összefoglaló értékelése</i>	15
3.1.2. Bírósági ítéletek kartellügyekben.....	16
<i>Cementipar – információcsere</i>	16
<i>Tojástermelők – köztisztviselők versenyjogi korlátai</i>	17
3.2. Vertikális korlátozások.....	17
<i>Castrol</i>	18
<i>Autónavigációs eszközök piaca</i>	18
3.3. A „biztosítókartell”.....	19
<i>Elsőfokú ítélet</i>	20
<i>Másodfokú ítélet</i>	21
<i>Értékelés</i>	21
4. Fúziók.....	23
<i>Strabag/Cemex</i>	23
<i>Ringier/Híd Rádió (Blikk/Bors napilapok)</i>	24
<i>Sole-Mizo/Danone (túrórudi-márkák)</i>	25
<i>Összefoglaló értékelés a fúziós döntésekről</i>	25
Hivatkozások.....	26

⁺ Köszönöm Majzik Viktor, Pápai Zoltán és Szalai Ákos értékes észrevételeit. A dolgozatban szereplő hibákért, tévedésekért kizárólag a szerző felelős.

Összefoglaló

Tanulmányunkban a versenyjogi törvények változásait, valamint a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Hírközlési Hatóság és a bíróságok fontosabb döntéseit vizsgáltuk meg 2009-ben. Alapvető célunk, hogy az év történéseit elhelyezzük a Kapitalista elvárások című kötetben (Szalai [2009]) kifejtett normatív keretben. A versenyjogra úgy tekintünk, mint az együttműködés szabadságán alapuló gazdaság játékszabály-rendszerének egy lehetséges elemére. A versenyjogi szankciók célja, hogy növeljék az önkéntes együttműködés szándékos megkerülésének költségeit. (Mike [2009]).

Három fontos *jogszabályi változás* történt a magyar versenyjogban. Pozitív fejlemény, hogy a versenytörvény új, világos alapokra helyezte a kartellügyek felderítésekor alkalmazott *engedékenységi politikát*. Szkeptikusan ítélnéljük meg ellenben a *fúziókontroll* terén bekövetkezett változást, amely az európai uniós (és standard nem nemzetközi) gyakorlathoz igazította a magyar versenyjogot. A fúziókat immár nemcsak akkor akadályozhatja meg a versenyhivatal, ha azok egyértelmű egyéni erőfölénységet hoznak létre, hanem akkor is, ha a fúzió „jelentős mértékben csökkenti a versenyt”. Ez a „versenyhatás-teszt” olyan információs elvárásokat támaszt a hatóság felé, amelyeknek az **nem tudhat megfelelni**. Így a döntéseinek a kiszámíthatósága csökken.

A harmadik változás a kiskereskedők „beszállítókkal szembeni visszaéléseinek” szabályozásában következett be. A kérdéskört általánosan szabályozó kereskedelmi törvény mellett megjelent egy ágazatspecifikus jogszabály: az ún. „*élelmiszer-termékpálya*” törvény. Az új törvény követi a kereskedelmi törvény logikáját, amely egy kétszeresen is hibás közgazdasági érvelésen alapul. Egyrészt tévesen felteszi, hogy a jelentős piaci erejű kereskedőnek érdekében áll a beszállítóival szemben olyan szerződéseket kötnie, amelyek „egyoldalú”, vagyis a beszállító számára káros, a kereskedő számára hasznos kockázatmegosztást implikálnak. Másrészt a piaci erőt a beszállító és a kereskedő közötti méretkülönbséggel azonosítja, és eltekint attól, hogy a nagy kereskedői láncok piaci erejét a közöttük folyó éles verseny erősen korlátozza. A termékpálya-törvény tovább ront az eddigi szabályozáson, amennyiben kiterjeszti a tilalmas szerződési gyakorlatok körét.

Gazdasági erőfölénnyel való visszaéléseért a GVH 2009-ben nem ítélt el senkit, egy fontos ügy azonban kötelezettségvállalással végződött. Ennek tanulsága, hogy a hosszú távú szerződéses kapcsolaton belül a kilépést nehezítő kikötéseket nem szerencsés versenyjogi problémaként kezelni, ha az eredeti szerződést versenyző környezetben kötik meg. Figyelembe kell ugyanis venni, hogy e kikötések milyen szerepet töltenek be a szerződéses kapcsolat egésze szempontjából. A *Nemzeti Hírközlési Hatóság* egy nagy piaci erejű szolgáltatóval szembeni döntését szintén azért látjuk problematikusnak, mert nem vette megfelelően figyelembe a fogyasztó kilépését nehezítő szerződéses kikötések melletti hatékonysági érveket. A GVH 2009-ben is folytatta harcát azon áruházláncok ellen, amelyek szerinte visszaéltek a „*beszállítókkal szembeni jelentős piaci erejükkel*”. Ez az intézkedéssorozat azonban a kereskedelmi törvény téves logikáján alapult.

Mint a versenyjog egész területén, a *kartellek* esetében is elengedhetetlennek tartjuk a verseny korlátozása mellett szóló hatékonysági érvek mérlegelését. A GVH – követve a törvény betűjét és a nemzetközi gyakorlatot – a horizontális árrögzítés *per se* tilalmára hajlik. Üdvözlendő, hogy legalább egy esetben (fogtechnikusok) kimondta, hogy a hatékonysági érveket is mérlegelni kell. Mindent összevetve azonban a három vizsgált eset egyikében sem tárta fel igazán meggyőzően annak a logikáját, hogy milyen mechanizmus útján vezettek a horizontális megállapodások fogyasztói kárhoz.

Ez nem volt mindig így. Egy 2002-es határozatában, amelyről idén született jogerős bírósági ítélet, árnyaltan elemezte egy horizontális megállapodás (információkartell) melletti és elleni érveket. Annál sajnálatosabb, hogy a bíróság ezt nem értékelte. Egy másik jogerős bírósági ítélet kapcsán viszont pozitívan kell értékelnünk a versenyhivatalnak és a bíróságnak azt a törekvését, hogy *a versenyjog elvárásait köztestületekkel, illetve olyan testületekkel szemben is érvényesítse*, amelyek egy-egy ágazat önszerveződésén alapulnak, de működésük a kormányzat jóváhagyásán és támogatásán alapul.

A *vertikális korlátozások* megítélését illetően az ideai fejlemények különösen kedvezőtlenek. A GVH két esetben is *per se* tiltottnak ítélte a vertikális árrögzítést, ami a kormányrendelettel ugyan igazolható, közgazdaságilag azonban nem. Bírósági ítéletek születtek a vertikális és horizontális megállapodásokat is magába foglaló, ún. „biztosítókartell” ügyében. Értékelésünk szerint a hivatal és a bíróságok nem hoztak fel meggyőző érveket az óriási összegű bírságok mellett. Különösen negatívan kell megítélnünk azt, hogy megkérdőjelezhető jogi érveléssel a hivatal és a bíróságok a *per se* tilalmat olyan vertikális megállapodásokra is kiterjesztették, amelyeket a jogszabály sem tart objektíve versenyellenesnek.

A 2009. évi fúziós döntések között pozitív és negatív példákat is találunk. Pozitívumként értékelendő, hogy a GVH általában nemcsak a várható piaci részesedéseket, hanem a tényleges verseny szempontjából fontos belépési korlátokat is vizsgálta. Hiányosság azonban, hogy ez a vizsgálat több esetben nem volt elég alapos: a piac múltbeli jellemzőire koncentrált, és nem vette eléggé figyelembe a gyorsan változó piacok dinamikáját.

1. Törvényi változások

Három fontos jogszabályi változás is történt a magyar versenyjogban 2009-ben. A versenytörvény két ponton módosult. Eljárási jellegű változás, hogy a törvény világos alapokra helyezte a kartellügyek felderítésekor alkalmazott engedékenységi politikát. Tartalmi módosulás, hogy a fúziós ügyekben az erőfölény vizsgálatát felváltotta a versenyhatás-teszt. A harmadik változás a „beszállítókkal szembeni jelentős piaci erővel való visszaélés” szabályozásában következett be. A kérdéskört általánosságban szabályozó kereskedelmi törvény mellett megjelent egy ágazatspecifikus jogszabály: az ún. „élelmiszer-termékpálya” törvény.

1.1. Engedékenységi politika kartellügyekben

Az engedékenységi politika lényege, hogy ha a kartellezésben részt vevő vállalkozás felfedi a GVH-nak az összejátszás tényét és egyidejűleg bizonyítékot is szolgáltat a jogsértésről, akkor a GVH teljesen vagy részben elengedi a vállalkozással szemben egyébként kiszabható bírságot.

A szabályozás az uniós engedékenységi politikát követi. A következőket érdemes kiemelni: (1) a teljes mentesség adható az elsőként jelentkező vállalatnak a vizsgálat megindulása *után* is (78/A. § [2]a); (2) részleges mentesség adható a további érdemi információkat nyújtó vállalkozásoknak (78/A. § [3-4]); és (3) a törvény kifejezetten törekszik arra, hogy pontosan meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett a mentességek járnak. A közgazdasági elmélet fényében e szabályok elősegítik annak a célnak az elérését, hogy a kartelleket könnyebb legyen felderíteni, és ennek hatására eleve kevésbé érje meg létrehozni (Motta – Polo [2003]).

A *vizsgálat utáni mentesség* lehetősége azért fontos, mert a vizsgálat megindultával jelentősen megnő a kartell felbomlásának valószínűsége, és így a kartellből való kiugrás hajlandósága is. A vizsgálat megindulása után emiatt vélhetően nagyobb hajlandóságot mutatnak a vállalatok az együttműködésre. A *hatósági diszkréció korlátozása* növeli a mentesség várható értékét (feltételezve, hogy a mentesség mértéke maximált, és a hatóság csak lefelé térhet el – ami biztosan igaz a teljes mentesség esetében) és csökkenti a mentesség értékének szóródását, ami kockázatkerülő vállalkozások esetében növeli a mentesség várható hasznosságát.

1.2. A fúziókontroll új alapokra helyezése: a versenyhatás-teszt

A másik fontos változás a versenytörvényt szintén az uniós gyakorlathoz igazítja. Eszerint a fúziókontroll többé nem az erőfölény vizsgálatán (*dominance test*), hanem a „versenyhatás-teszten” (*significant lessening of competition test*) alapul. A törvény korábban a következőket mondta ki: „30. § (2) A Gazdasági Versenyhivatal nem tagadhatja meg az engedély megadását, ha [...] az összefonódás nem hoz létre vagy nem erősít meg olyan gazdasági erőfölényt, amely akadályozza a hatékony verseny kialakulását, fennmaradását vagy fejlődését az érintett piacon.” Az új változat szerint

30. § (1) Az engedély iránti kérelem elbírálásakor mérlegelni kell az összefonódással járó előnyöket és hátrányokat. Ennek során vizsgálni kell különösen

a) az érintett piacok szerkezetét; az érintett piacokon fennálló vagy lehetséges versenyt, a beszerzési és az értékesítési lehetőségeket; a piacra lépés és a piacról történő kilépés költségeit, kockázatait, valamint műszaki, gazdasági és jogi feltételeit; az összefonódás várható hatását az érintett piacokon folyó versenyre;

b) az érintett vállalkozások piaci helyzetét és stratégiáját, gazdasági és pénzügyi képességét, üzleti magatartását, bel- és külpiaci versenyképességét, illetve ezek várható változásait;

c) az összefonódásnak a szállítókra, az üzletfelekre és a fogyasztókra gyakorolt hatását.

(2) A Gazdasági Versenyhivatal nem tagadhatja meg az engedély megadását, ha – az (1) bekezdésben foglaltakat figyelembe véve – *az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon (14. §), különösen gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése következményeként...*” (Kiemelés – M.K.)

Az új szöveg tehát kiterjeszti a hatósági vizsgálódás körét: nemcsak azt kell vizsgálni, hogy a fúzió eredményeként létrejövő cég erőfölénybe kerül-e, hanem azt is, hogy a fúzió várhatóan miképpen hat majd a versenyre. Ennek alapján bővül azoknak az eseteknek a köre, amikor a fúzió megtiltható. Ezentúl a fúziós kérelmet akkor is visszautasíthatja a hatóság, ha nem jön létre erőfölényes helyzet, de „jelentős mértékben csökken a verseny”. A GVH tájékoztatása szerint, amely az új szabály bevezetését kísérte: „A jövőben tehát a GVH abból a szempontból is meg fogja vizsgálni a vállalkozások egyesülési kérelmeit, hogy azok nem okozzák-e a verseny szükségülését az adott piacon. A verseny ugyanis nemcsak akkor gyengülhet, ha egy cégcsoport erőfölényes helyzetbe kerül, hanem akkor is, ha az új helyzetben piaci ereje jelentősen megnő.” (GVH [2009])

Ha az önálló vállalkozások közötti versenyt korlátozó megállapodás jogszabályi korlátokba ütközik, a fúzió egy lehetséges alternatíva, amelynek révén a tilalom megkerülhető. Ebből adódik a következtetés, hogy a fúziók ellen a kartellekhez hasonló szigorral kellene fellépni (Motta [2007]). Ez az érvelés azonban számos szempontot figyelmen kívül hagy (Mike [2008]). Egyrészt, két vállalat egyesülésekor a hatékonysági szempontokat igen nehéz megítélni. A fúziók túlnyomó többsége egyértelműen hasznos, és azoknak a kiszűrése, amelyeknek elsődlegesen a versenykorlátozás a célja, rendkívül nehéz vállalkozás. Egy fúzió megtiltása esetén ugyanis nem egy létező, hanem csak a jövőben valószínűnek gondolt üzleti gyakorlat szankcionálásáról van szó. Ennek az értékelése mindenképpen nehéz. Másrészt etikai problémákat vet fel olyan (jogi) személyek szankcionálása, amelyek még nem sértették meg a törvényt. Harmadrészt, a fúzióval létrejött vállalat a jövőben is szembesíthető versenyjogi szankciókkal – azokban az esetekben, amikor a valós gyakorlatát viszonylag egyértelműen meg lehet ítélni. Ha ezek a szankciók jól működnek, a fúzió megtiltásával csak a nehezen megítélhető esetek maradnának büntetlenül. Kérdés, hogy miért is akarnánk ezeknek eleve elejét venni? A válasz az lehet, hogy ha igen sok és csak költségesen megítélhető jövőbeli jogsértésre számíthatunk, jobb ezeknek elejét venni. Főként a vállalatok egyéni versenykorlátozó döntéseit nehéz azonosítani és szankcionálni, ezért a fúziók vizsgálata és esetleges

megtiltása (vagy korlátozott engedélyezése) leginkább csak az egyértelmű egyéni monopóliumot létrehozó egyesüléseknél látszik elfogadhatónak.

Kérdéses, hogy a korábbi szabályozás (amely maga is az Európai Bizottság korábbi gyakorlatát követte) mennyiben felelt meg ezeknek az elvárásoknak. Ha az „erőfölény” (gumi)fogalmát igen szigorúan értelmezzük, és csak az igen jelentős (például 60-70 százalék fölötti) és nehezen megtámadható piaci pozíciót értjük rajta, akkor nem áll tőle távol. Nem kérdéses azonban, hogy az új uniós és magyar megközelítés *távolodik* a normatív elvárásainktól. Ahelyett, hogy a hatóság figyelmét csak a többé-kevésbé egyértelmű egyéni monopóliumot létrehozó összeolvadásokra koncentrálná, éppen az esetlegesen kialakuló legkülönbélebb oligopol struktúrák vizsgálatát is előírja számára. E változtatást az motiválta, hogy az újabb piacszerkezeti irodalom számos modellel bizonyította: a fúziók akkor is csökkenthetik a jólétet, ha bizonyos típusú oligopol helyzeteket hoznak létre (Motta [2007], Csorba [2008]).

Valójában a versenyhatás-teszt bevezetése mögött az abba vetett bizalom húzódik meg, hogy az új közgazdaságtani eredményeket a szabályozó hatóság sikeresen alkalmazhatja. Az új megközelítés hívei azzal érvelnek a teszt mellett, hogy az „hatásalapon, közvetlenül vizsgálja meg az összefonódások fogyasztókat érintő hatásait”, és „alkalmazása során az összefonódás hatásai számszerűsíthetők és összevethetők egymással” (Csorba [2008] 109, 102). Azonban, amint másutt kifejtettük (Mike [2008]), a hatósági döntéshozatalnak robusztusnak kell lennie, és az ítékezés nem fajulhat a kiinduló feltevésekre érzékeny és erősen vitatható modellek, pontosabban őket kidolgozó és alkalmazó tudós közgazdászok csatájává. Így ugyanis nem biztosítható, hogy a versenyjog a gazdasági szereplők számára kiszámítható játékszabályrendszerként működjön. Márpedig a modern, játékelmélet alapú piacszerkezeti irodalom tanulsága éppen az, hogy az oligopol struktúrák és vállalati stratégiák rendkívüli sokfélék, a jóléti következményei pedig nehezen eldönthetők. A versenyhatás-teszt olyan információs elvárásokat támaszt a hatósággal szemben, amelyeknek az – önhibáján kívül – nem tud megfelelni (vö. Voigt–Schmidt [2010]).

1.3. „Élelmiszer-termékpálya” törvény

A kiskereskedelmi üzletláncokkal szembeni szabályozói harc a 2009. XCV. törvény elfogadásával új szakaszba lépett. Noha az új jogszabály által tiltott kereskedelmi szerződési gyakorlatok egy jelentős részét – általánosabb formában – a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) is tiltotta¹, az új törvény tovább szigorítja a korábbi tilalmakat.²

Míg a Kertv. tiltásai csak a jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozásokra vonatkoznak, az új törvény a piaci erőtől függetlenül minden mezőgazdasági és élelmiszeripari termék forgalmazó kereskedőre vonatkozóan tiltja a „tiszteségtelen forgalmazói magatartás” különféle nevesített formáit. Mindazonáltal a törvény szövegét egyértelműen áthatja az a mögöttes feltevés, hogy a kereskedővel szemben a beszállítók valamilyen (közelebről nem tisztázott) értelemben hátrányos, kiszolgáltatott helyzetben vannak. A törvénynek kimondott célja a „szereplők közötti kiegyensúlyozott piaci alkupozíció biztosítása”.

¹ Lásd a Spar Magyarország Kft. elleni versenytanácsi határozatot az alábbiakban.

² A GVH magát az „élelmiszer-termékpálya” törvényt vehemensen ellenezte.

Valójában sem a kereskedelmi törvény, sem a mostani törvény rendelkezései nincsenek összhangban a piaci erőfölényes viselkedésről szóló közgazdasági elmélettel. A piaci erőfölényes szereplőnek ugyanis általában nem érdeke olyan szerződéses kikötésekkel élnie, amelyek a másik félnek „indokolatlan” hátrányt okoznak. Pontosabban alapvető érdeke fűződik ahhoz, hogy hatékony szerződést kössön, amely az együttes szerződéses többletet maximalizáló feltételeket tartalmaz, majd ennek a többletnek minél nagyobb részét magas áron („monopoláron”) keresztül elvonja. Elképzelhető ugyan, hogy a saját többletét csak úgy tudja növelni, hogy az együttes többlet csökken (például a tökéletlen árdiszkrimináció bizonyos eseteiben, lásd Motta [2007]) – erre azonban a piaci erőfölénytől független tényezők (például információs aszimmetria, vevők közötti arbitrázs) miatt kényszerül. Bizonyosan nem érdeke egyik félnek sem nem hatékony kockázatmegosztásra törekednie, hiszen a másik félre terhelt kockázatért mindig felárral kell számolnia (illetve megfordítva: a kockázat átvállalásáért cserébe kedvezőbb árat remélhet).

A kompenzáció nélküli, egyoldalúan előnyös kockázatmegosztástól csak akkor kellene tartani, ha egy kereskedő jelentős monopolerővel bírna, és szervezeti tökéletlenségek folytán nem működne profitorientált módon (például a menedzsmentet nem ellenőriznék hathatósan a részvényesek).³ A kiskereskedők piacán azonban erős a verseny (elég csak az áruházláncok versengésére utalnunk). Ha pedig a menedzsment kontrollja a probléma, akkor azt kell a jogalkotónak célzottan kezelnie.

Az új törvény sajnálatos módon kiterjeszti a kereskedelmi törvény hamis logikájának alkalmazási területét, amennyiben egy szektorban eltekint a piaci erő vizsgálatától, és attól függetlenül fogalmaz meg tiltásokat. A termékpálya-törvény további újdonsága a kereskedelmi törvényhez képest, hogy kategorikusan (tehát nem csak „indokolatlan”, „aránytalan” esetekben) tilt jónéhány olyan szerződéses kitélt, amelyek a kockázatmegosztás különféle módozatait jelentik (pl. kötelező visszavásárlás, árukészleten tartási díj felszámítása, működési költségek áthárítása, harminc napon túli fizetés átadott termékért). Egy sor további szerződéses kitélt pedig – hasonlóan a kereskedelmi törvényhez – annyiban tilt, amennyiben nem felel meg bizonyos mércének:

1. a terméknek a beszerzési árhoz képest – a termék tulajdonságaiból, a beszállító általi további felhasználhatóságából eredően – *nem megfelelő mértékben csökkentett áron* történő visszavásárlását vagy visszavételét;
2. díj felszámítását a kereskedő által a végső fogyasztó részére történő értékesítéssel összefüggő és a *beszállító számára többletszolgáltatást nem nyújtó* tevékenységért – így különösen a terméknek a kereskedő üzletében meghatározott helyen, a *beszállító számára többletszolgáltatást nem nyújtó* módon való kihelyezéséért –;
3. a beszállító által nem igényelt, illetve *érdekeit nem szolgáló* szolgáltatások igénybevételének előírását, a beszállító által igényelt és a kereskedő által ténylegesen nyújtott, a termék forgalmazásához kapcsolódó szolgáltatásért *azzal nem arányos díj* – bármilyen jogcímen történő – felszámítását a beszállító felé stb.

Mind a kategorikus, mind az indokoltsági, arányossági mércéhez kötött tiltások azon a hallgatólagos feltevésen alapulnak, hogy a szerződésben szereplő

³ Vagy egy rosszindulatú és egyben önsorsrontó tulajdonos kezében lévő kereskedő cégről lenne szó.

kockázatmegosztási kitételek függetlenek a szerződés egészére vonatkoztatott ártól, és a tiltásuk kedvez a beszállítónak. Mint kifejtettük, ez a feltevés nem helytálló, így a törvényi rendelkezések általában nem szolgálják a beszállítók érdekeit. Csak nagyon rövid távon azokét, akik a törvény hatályba lépésekor (hosszabb távú) szerződéses kapcsolatban állnak forgalmazókkal, és a törvény a korábbi szerződéses feltételeket számukra kedvezőbb módon befolyásolja. Továbbá azokét a piacon lévő beszállítókat, akik nem tudják felvenni a versenyt azokkal az innovatívabb konkurensokkal, akik könnyebben tudják teljesíteni az áruházláncok szigorú elvárásait.

Az eddigiekkel szemben felhozható, hogy aki nincs kiszolgáltatott helyzetben, nem fogad el ép ésszel olyan kikötéseket, amelyeket a törvény tilt. Ezért a tiltott kikötések jelenléte közvetlenül bizonyítja, hogy – mindegy milyen oknál fogva – a beszállító kiszolgáltatott helyzetben volt, és nem tekinthetünk rá úgy, mint aki önkéntes döntést hozott. Végző soron értékrendi kérdés, mikor tekintenünk valakit kiszolgáltatottnak. Mint korábban leírtuk (Budai–Mike–Szalai [2008]), a kiszolgáltatottság leszűkítő értelmezését támogatjuk, amely a kifejezett fenyegetés, csalás és irracionális eseteitől eltekintve az önkéntesség vélelmével él. Ettől függetlenül pragmatikus kérdés, hogy a szabályozás javít-e, vagy ront valakinek a helyzetén. Mint kifejtettük, a termékpálya-törvény erre csak nagyon korlátozottan, a beszállítók egy szűk körét illetően lehet alkalmas. A tisztességesség, méltányosság elvárását célravezetőbb procedurális feltételekhez kötni, nem pedig a szerződések egyes passzusait tartalmi szempontból megítélni.

A törvény a fogyasztók számára kifejezetten káros hatással bír. A beszállítókkal szemben érvényesített „kemény elvárásokat” ugyanis a fogyasztókért folyó versengés szülte. A hatékonyság irányába mutató beszállítói szerződések tiltása a kereskedők költségeit növeli, illetve az általuk nyújtott minőséget csökkenti. Ez nyilvánvaló módon magasabb fogyasztói árakhoz és rosszabb kiszolgálási színvonalhoz vezet. A versenytörvény 21. paragrafusában szerint „tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni, így különösen [...] a termelést, a forgalmazást vagy a műszaki fejlődést a fogyasztók [...] kárára korlátozni”. Az élelmiszer-termékpálya törvény éppen ezeket korlátozza.

2. Erőfölénnyel vagy jelentős piaci erővel való visszaélés

2.1. Erőfölény

Gazdasági erőfölénnyel való visszaéléseért a GVH 2009-ben nem ítélt el senkit, egy fontos ügy azonban kötelezettségvállalással végződött. A Raiffeisen Bank vállalta, hogy kompenzálja azon ügyfeleit, akik egyoldalú szerződésmódosítása miatt a korábbinál magasabb díjért fizethették vissza a bank felé fennálló tartozásaikat (Vj-63/2008). A bank a szabad felhasználású és a lakáscélú jelzáloghitelek egyes termékei esetében emelte fel az elő- és végtörlesztési díjat 35 ezerről 60 ezer forintra. A GVH szerint a bank két okból volt erőfölényes helyzetben az ügyfeleivel szemben. (1) A magas váltási költségek (hitelbírálati díj, értékbecslői és közjegyzői díj, folyósítási jutalék, ügyintézésel járó procedura) miatt a banknak nem kellett tartania attól, hogy az ügyfelek a magasabb díjak miatt felmondják a szerződést.

(2) A fogyasztók az idő rövidsége miatt nem voltak valós döntési helyzetben. A változtatások közzétételi módja miatt nem szereztek válaszlépésre alkalmas időben tudomást a változásról, illetve a magas váltási költségek, adminisztratív korlátok miatt nem tudtak időben váltani.

A GVH tehát az általános szerződési feltételek olyan módosítását értelmezte erőfölénnyel való visszaélésként, amelyről a bank nem tájékoztatta megfelelő módon az ügyfeleit. Úgy véljük, a hosszú távú szerződéses kapcsolaton belüli opportunistá viselkedést nem helyes versenyjogi problémaként kezelni, ha az eredeti szerződést versenyző környezetben kötik meg. Nem lehet ugyanis eltekinteni attól, hogy maga a hosszú távú szerződés von mintegy falat a felek köré, emeli ki őket időlegesen a verseny közegeből. Ez minden esetben így van, ha a felek valamelyike a szerződéshez specifikusan kötődő beruházást tesz (Williamson [2007]). Szerződésjogi, illetve fogyasztóvédelmi, nem pedig versenyjogi probléma, ha egy szerződéses kapcsolatban problémának látjuk, hogy az egyik fél a másiknak kiszolgáltatottá válik.

A szerződési perspektívából alapvetően másként vázolhatjuk fel a vizsgált problémát. Az első kérdés ugyanis az lesz, hogy az ügyfél tisztában volt-e a *szerződés megkötésekor* azzal, hogy a banknak milyen lehetősége van a szerződési feltételek módosítására. Csak ennek fényében ítélné meg a bank szerződéskötés utáni tényleges viselkedését. Úgy véljük, a szabályozó akkor jár el helyesen, ha a bankot az ügyfél számára fontos információk feltárására ösztönzi a szerződés megkötésekor. Ehelyett a GVH-határozat – hivatkozva az évközben elfogadott, ászf-módosításra vonatkozó új szabályokat bevezető XIII. törvényre is – az ügyfél számára a szabályozó szerint előnyös módosítási szabályokat kérte számon a bankon (például 60 napos előzetes értesítési határidőt).

A szerződési perspektívából az is láthatóvá válik, hogy a bank és ügyfele közötti kapcsolat inkább tekinthető kétoldalú monopóliumnak, mint egyoldalú erőfölényes helyzetnek. Nem csak az ügyfél kötelezi el magát a bank mellett magas váltási költségek miatt, hanem a bank számára is költséges, ha elveszti az ügyfelét, és újat kell helyette találnia. A kilépési díj tulajdonképpen az ügyfél kilépésének költségeit osztja meg a két fél között.

A versenyjogi eljárással szemben felhozott érvek nem jelentik azt, hogy a bank gyakorlatát helyeselnünk kellene. A határozat szerint az ügyfelek valószínűleg nem kaptak előzetesen megfelelő tájékoztatást a banktól az ászf-módosításokat illetően. Ha így volt, azt súlyos problémának kell tekintenünk. Bár valamelyest mentsége lehet a banknak, hogy betartotta az éppen érvényes hitelintézeti törvény (Hpt.) előírásait, amelyek explicit módon szabályozták az ászf-módosításhoz kapcsolódó tájékoztatási kötelezettségeit.

2.2. Piaci erővel való visszaélés az elektronikus hírközlésben

Szintén egy hosszú távú szerződés kikötéseit kifogásolta egy ügyben a Nemzeti Hírközlési Hatóság (NHH). Az iménti esethez képest fontos különbség azonban, hogy itt már a szerződéskötés előtt is jelentős piaci erővel bírt az egyik fél. Ezzel együtt az NHH döntését is azért látjuk problematikusnak, mert nem vette megfelelően figyelembe a szerződéses kikötések melletti hatékonysági érveket.

Az NHH Tanácsa azért bírságolta 100 millió forintra a Magyar Telekomot, mert az nem az előírásoknak megfelelő kötbérszámítási módot alkalmazott azokkal az ügyfeleivel szemben, akik a *határozott idejű* szerződések lejáratára előtt akarták felmondani vagy módosítani az előfizetői szerződéseiket (DH/13937-6/2009). A Hatóság azt kifogásolta, hogy a Magyar Telekom a kötbért vagy fix összegben, vagy például a Favorit díjcsomagok esetében a szerződésből hátralévő hónapok és egy meghatározott összeg szorzataként állapította meg. Az NHH szerint ezzel a cég visszaélt piaci erejével. A döntés indoklásában egy 2007-ben kiadott határozatára (DH-16173-40/2007.) hivatkozott, amely a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat azonosította, és előírta kötelezettségeiket. A bírságot konkrétan azzal indokolta, hogy a kötbér sem a már nyújtott díjkedvezménnyel, sem pedig a szerződés teljesítésére fordított költségekkel nem volt arányos és indokolható.

A 2007-es határozat szerint a Magyar Telekom jelentős piaci erővel rendelkezik a vezetékes telefonpiacon, és visszaélésnek (az elektronikus hírközlési törvény értelmében „a fogyasztók indokolatlan megkülönböztetésének”) számít, ha magas kötbérral megnehezíti az ügyfelek átváltását más díjcsomagra vagy szolgáltatóra. A Magyar Telekom a hátralévő időtartam figyelembe vételét az elmaradt haszonnal indokolta. Ezt az érvet az NHH kategorikusan elutasította.

Valójában az említett határozat nem fogalmaz egyértelműen. Azt tartja jogsértőnek, ha a felmondási „feltételek előfizető általi teljesítése nincs arányban a szerződés keretében a szerződés [...] megszűnéséig teljesített szolgáltatással, ebből következően a szolgáltató esetleges ráfordításaival *vagy elmaradt hasznával*, esetleg azzal éppen ellentétesek” (kiemelés – M.K.). Bár a megfogalmazás igen zavaros, jóindulattal a Magyar Telekom érvelése megfontolható lett volna. És meg is kellett volna fontolni, ugyanis a határozott idejű szerződések egyik fontos tulajdonsága éppen az lehet, hogy a szolgáltató a fix költségeit – mindkét fél számára előnyös módon – szétteríti a hosszabb időtartamra. Most nem vitatva a szolgáltató piaci erejét, ezt a hatékonysági megfontolást nem lett volna szabad *per se* elutasítani.

Ezt a döntést kiegészítette az NHH egy másik határozata (HP/14449-10/2009), amely a Magyar Telekom azon *határozatlan idejű* díjcsomagjaira vonatkozott, amelyekhez *hűségkedvezmények* kapcsolódtak. A hivatal kimondta, hogy sérti az elektronikus hírközlésről szóló törvényt (Eht.), ha a határozatlan időtartamra létrejövő előfizetői szerződések esetén a hűségnyilatkozat időtartama alatti előfizető általi megszüntetéshez bármilyen szankciót kapcsolnak. A törvény ugyanis kimondja, hogy „az előfizető a határozatlan idejű előfizetői szerződést legfeljebb 8 napos felmondási határidővel bármikor jogosult további jogkövetkezmények nélkül felmondani” [134. § (1)]. A határozat célja a jelek szerint az volt, hogy a szolgáltató ne alakíthassa át a határozott idejű csomagjait határozatlan idejű, hűségkedvezményes csomagokká, hogy így bújjon ki a határozott idejű szerződésekre vonatkozó tilalmak alól.

Ha elfogadjuk az NHH logikáját a határozott idejű szerződések egyes versenykorlátozó kikötéseiről, akkor a kiskapu bezárása logikus lépés. Kérdéses azonban, hogy ennek szerencsés módja volt-e az, hogy a Hatóság a határozatlan idejű szerződésekre vonatkozó törvényi előírást szigorúan értelmezte a hűségkedvezményes időszakokra is. Ennek az a megjósolható következménye, hogy a szolgáltatók megszüntetik a határozatlan idejű szerződésekhez kapcsolódó hűségkedvezményeket, és helyettük határozott idejű szerződéseket kínálnak. Nem valószínű, hogy a jogalkotó célja az lett volna, hogy megtiltsa hűségkedvezmények

nyújtását határozatlan idejű szerződésekhez kapcsolódóan. A Hatóság meglehetősen „kreatívan” értelmezte a törvényt, ráadásul anélkül, hogy komolyan érvelt volna a döntése mellett. Legalább azt mérlegelnie kellett volna, hogy a szerződések újrakötése mekkora adminisztrációs többletköltséget ró a szolgáltatóra és az ügyfélre. Talán szerencsésebb megoldás lett volna, ha a Hatóság hűségkedvezmény esetén a határozatlan idejű szerződésekre is a határozott idejűekre vonatkozó tiltásokat érvényességét mondta volna ki. (Bár mint láttuk, ezekkel a tiltásokkal nem mindig érthetünk egyet.)

2.3. Beszállítóval szembeni jelentős piaci erő

2008-ban a GVH számos áruházlánc ellen indított eljárást „beszállítóval szembeni jelentős piaci erővel” való visszaélés miatt. A Spar Magyarország Kereskedelmi Kft. ügye áthúzódott 2009 tavaszára, és a többi hasonló esethez hasonlóan azzal zárult, hogy az áruházlánc vállalta a beszállítókkal kötött szerződéseinek módosítását.⁴ Amint a tavalyi esetek értékelésekor (Antal-Pomázi [2009]) és a fentiekben az élelmiszer-termékpálya törvény kapcsán is kifejtettük, nem indokolt hatósági úton szankcionálni a versenyzői környezetben, tájékozott felek kötött szerződések egyes kockázatmegosztási célú tartalmi elemeit. Ez vagy fölösleges (amennyiben nincs hatása), vagy kifejezetten káros (amennyiben van). Márpedig a kiskereskedelmet intenzív verseny jellemzi, és a beszállítók is tájékozott félnek tekinthetők.

3. Versenykorlátozó megállapodások

3.1. Kartellek

3.1.2. A GVH határozatai kartellügyekben

Bankközi jutalék a bankkártya-piacon

A bankkártya-társaságok megregulázását célzó EU-s erőfeszítésekkel párhuzamosan a GVH is frontot nyitott a Visa és a Mastercard ellen. Jogsértőnek minősítette a társaságok és az érintett bankok azon 1996-os megállapodását, amely szerint a két

⁴ A Spar vállalta többek között, hogy

- a hatóság által kiszabott, a szállítónak felróható bírságról a vonatkozó határozat kézhezvételét követő 5 munkanapon belül írásban értesíti a szállítót.
- ha a termék minőségi hibájának kétséget kizáró megállapításához szakértői szakvélemény szükséges, annak a Spar által megelőlegezett költségét csak akkor köteles a szállító viselni, ha szakvélemény minőségi hibát állapít meg.
- azon korábbi rendelkezését, mely szerint a termék mennyiségi átvétele jogfenntartással történik, úgy módosította, hogy a jogfenntartás csak akkor áll fenn, amennyiben a beszállított termék pontos mennyisége szemrevételezéssel nem állapítható meg.
- azt a pontot, mely szerint a jogszabályi előírásnak vagy a szerződésnek nem megfelelő számlára a megrendelő a hiba kijavításáig nem fizet, kiegészítette azzal, hogy az ilyen számlát a megrendelő a fizetési határidő lejártát megelőzően küldi vissza a szállítónak.
- azt a pontot, amely szerint, ha a szállító a megrendelt árut érdekkörében felmerülő okból határidőben nem szállítja, akkor a megrendelő más szállítótól ezen mennyiségű árut megvásárolhatja, és jogosult a két ár különbözetét a szállítónak kiszámlázni, azzal egészítette ki, hogy amennyiben az így beszerzendő áru helyettesítő terméke a Szállító által le nem szállított árunak, úgy a megrendelő felajánlja, hogy ezen terméket a Szállító szállítsa le.

társaság azonos nagyságú bankközi jutalékot állapít meg Magyarországon (VJ-18/2008.).

A bankközi jutalékot a kártyát elfogadó terminált üzemeltető bank fizeti a kártyát kibocsátó banknak, ha a kártyát vásárláshoz használják fel. Nagyrészt a bankközi jutalékon alapul a kereskedő által az elfogadó banknak befizetett díj. A megállapodás hatására ezért egységesült az utóbbi díj is. A GVH-határozat alapja az az állítás volt, hogy a megállapodás korlátozta a kártyaelfogadó bankok közötti versenyt az ügyfelekért, mivel a kereskedői díj „a bankok közötti versengés egyik legfontosabb tényezője”.

A GVH határozata *vizsgálja*, hogy a horizontális árkartell *valóban elérte-e az árkorlátozási célját*; konkrétan a bankok közötti elszámolási díj maga után vont-e a kereskedői díjak egységesülését. Az érintettek által felhozott *hatékonysági érveket* azonban *nem vizsgálja* meg érdemben. Tehát a határozat a horizontális áröngzés *per se* tilalmát érvényesíti. Ezt általában sem tartjuk elfogadhatónak (Mike [2009]), de jelen esetben különösen nagy hiányosságként kell megítélnünk több okból is: (1) egy sajátos és komplex koordinációs rendszerről van szó; (2) amelynek a nemzetgazdasági jelentőségét nehéz túlbecsülni; és (3) amelynek működési logikája komoly közgazdasági vita tárgyát képezi (lásd pl. RBA [2001]).

Különösen kérdéses, mennyiben lehet egyetlen árazási elemre (elszámolási díjra) vonatkozó megállapodásból azt a következtetést levonni, hogy a fogyasztók rosszul járnak, hiszen más árelemeken (éves kártyadíj, kamat, kártyához kapcsolódó kedvezmények) keresztül egy magas bankközi jutalék elvileg kompenzálható. Hasonlóképpen, a kereskedők által fizetett összeg egyéb elemei (telepítési díj, időszaki fix díjak) terén folytatódhat a verseny. A bankközi jutalék – mint az egyik költségelem a sok közül – korlátozása mellett pedig felhozható, hogy a tranzakciós költségek csökkentése miatt volt indokolt. Ha pedig valamiért tényleg nem volt verseny a bankok között, akkor az összejátszás nem nyilvánulhatott meg egyszerűen a bankközi jutalék egységesítésében, hanem további elemeinek is kellett lennie, amelyeket fel kellett volna tárnai és szankcionálni.

A bankok közötti megállapodás sajátossága volt, hogy azt teljesen nyilvánosan kötötték meg (több mint egy évtizede), ráadásul egy olyan fórumon, amelyet egy állami intézmény (MNB) segített megszervezni. (Ezt a GVH is elismerte enyhítő körülményként). Valójában tehát az történt, hogy a szabályozói álláspont időközben megváltozott, amihez a bankok és a kártyatársaságok nem alkalmazkodtak – vélhetően azért, mert bizonytalanok érezték a szabályozói megítélést. Ennek fényében a kiszabott rendkívül nagy, közel kétmilliárd forintos bírság erősen eltúlzottnak tűnik, sarc jelleget ölt. Furcsa továbbá, hogy az a bank (OTP) kapta a legnagyobb bírságot, amely a határozat indoklásában is szereplő bizonyítékok szerint a bankok körében a leginkább támogatta a kartell felszámolását.

Az év folyamán később törvény született a bankkártya-jutalék állami árszabályozásáról, amelyet a GVH szakmailag kifogásolt, és alternatív javaslatot tett, amelyben azonban szintén támogatta az erőteljes állami beavatkozást. Ez a fejlemény is megerősíti, hogy a bankok igen bizonytalan szabályozói környezettel szembesültek. Ez persze bizonyos fokig természetes velejárója a szabályozói álláspont változásának. A tiltás és a bírságolás azonban csak akkor tölti be funkcióját, akkor képes a szabad piacgazdaság játékszabályait (Mike [2009]) megfelelően kijelölni, ha kiszámíthatóan kötődik meghatározott üzleti döntésekhez, magatartásmódokhoz. Ellenkező esetben csupán az érintettek működési költségét és

kockázatát növeli. Éppen ezért szerencsésebb sorrend: először tisztázni a szabályozást, és csak ezt követően büntetni a szabályokat áthágókat.

Szakmai szervezetek (fogtechnikusok, pékek)

A GVH 2009-ben két szakmai szervezetet is elítélt kartellezésért. A Fővárosi Bíróság két jogerős ítélete pedig megerősített olyan korábbi GVH-határozatokat, amelyekben szintén kulcsszerepet játszottak ágazati szakmai szövetségek.

Fogtechnikusok – árajánlások. A GVH 3 millió forint bírságot rótt ki a MOSZI Ipartestületen belül működő Országos Fogtechnikusi Ipartestületre, amiért az 10 éven keresztül évente ajánlott minimum árakat tett közzé fogtechnikusi szolgáltatásokra vonatkozóan. A GVH a szakmai szövetség által tett, ki nem kényszerített ajánlást versenykorlátozó célú és versenykorlátozásra alkalmas árörögzítésként azonosította, és ennek alapján marasztalta el. A határozat szerint az ajánlásra a „versenykorlátozás célzatán kívül nincs más ésszerű magyarázat”, és az ajánlásnak köszönhetően a fogtechnikusok „tudatában vannak a versenytársaik által a jövőben alkalmazott árszínvonalnak [és így] – a magasabb profit által vezérelve – nyilvánvalóan erre, a szakmai szövetség által közzétett ajánlásban szereplő árszintre fognak tendálni”.

Először is üdvözlendő, hogy a GVH nem egyszerűen *per se* tilalomra hivatkozott (szemben a bankkártya-kartell esetével), hanem elismerte, hogy a „más ésszerű magyarázatok” mérlegelésének (*rule of reason*) elvileg helye van. A hatékonysági érvek számbavétele és valós mérlegelése azonban elmaradt, és az összejátszás közgazdasági logikájának elemzése is gyenge lábakon áll. Az információmegosztás (az információs facilitátorok alkalmazása) sok esetben valóban a kartellezésre utaló egyik legfontosabb bizonyíték. Önmagában azonban nem elégséges, hihető módon meg kell magyarázni, hogyan működik. Jelen esetben több száz szereplőről van szó, akik az árbetartás szempontjából egy sokszereplős fogolydilemma-játékban találják magukat. A határozat érvelése szerint az árajánlás ismerete mintegy spontán koordinációs hatással van rájuk. Ez a mechanizmus azonban egy fogolydilemma-helyzetben nem működhet, az ugyanis nem pusztán koordinációs probléma.

A GVH azért is kénytelen kitarítani az információs facilitátor érvelés mellett, mert elveti (pontosabban meg sem kísérli számbavenni) az alternatív hatékonysági magyarázatokat. Viszonylag kézenfekvő azonban két érv: (1) az ipartestület fenn akarja tartani szakmai reputációját (hogy ez fontos neki, kiderül az indoklásból), és el akarja kerülni a minimális minőség rovására menő árversenyt; ennél vélhetően fontosabb, hogy (2) az árajánlás hivatkozási alapként, kiindulópontként szolgálhat a fogtechnikus és a fogorvos közötti alkuban, ezzel csökkenti az alkuköltségeket.

A határozat kijelenti, hogy a magatartás megítélésére nincsen hatással, hogy a fogtechnikusi tevékenység nem a végső fogyasztónak nyújtott szolgáltatói, hanem a fogorvos által megrendelt termék-előállítói tevékenység. Vélhetően azonban nem mindegy, hogy egy ajánlott árat valaki egy rutinos, hozzáértő piaci szereplővel, vagy egy alkalmi és viszonylag kevésbé tájékozott pácienssel szemben akar érvényesíteni. Az előbbi esetben az ajánlás aligha lehet több, mint aminek nevezik.

Pékek – áremelések egyeztetése. A GVH a Magyar Pékszövetséget és 16 pékséget is elítélt kartellezésért. A szövetség segítségével a pékségek rendszeresen egyeztettek

áremelési terveikről (az árakról és az időzítésről), azzal a céllal, hogy növeljék alkuerejüket a kiskereskedelmi láncokkal szemben. A fogtechnikusok esetétől eltérően az érintett vállalatok itt a saját tervezett üzleti döntéseikre (áremelésre) vonatkozó információikat tárták fel rendszeresen egymás előtt, nem pedig egyszerűen egy általános árajánlásban állapodtak meg. További fontos különbség, hogy nagyságrenddel kevesebb tagja volt a vélelmezett kartellnek. A GVH alaposan feltárta az információcsere mechanizmusát, amely bizonyos feltételek mellett valóban alkalmas lehet az áraknak a versenyzői szint fölé emelésére. A szükséges feltételek közül a legfontosabb, hogy a részt vevő vállalkozásoknak együttesen jelentős piaci erővel kell rendelkezniük. A határozatból megtudjuk, hogy „a vállalkozások piaci részesedése a hazai sütőipari forgalomból kb. 25%-os volt”. (A kiskereskedelmi láncoknál ennél valószínűsíthetően magasabb részarányt képviseltek, ennek nagyságrendjéről azonban nem állt rendelkezésre adat.) A magyar sütőiparban kb. 1300 vállalkozás tevékenykedik, és rajtuk kívül több kiskereskedelmi lánc (Tesco, Metro, Cora, Auchan) is rendelkezik saját pékséggel. A GVH elemzéséből nem derül ki, de valószínűsíthető, hogy a piacra lépési költség sem túl nagy. Nem elhanyagolható körülmény továbbá, hogy a pékségekkel szemben nagy alkuerejű áruházláncok álltak, akiknek a „vevői ereje” vélhetően szintén jelentősen korlátozta a „kartell” lehetőségeit. Ezt figyelembe véve nem világos, hogyan vezethetett a pékségek egy töredéke közötti egyeztetés a fogyasztók számára káros áremelkedéshez.

Az érintett pékségek erőfeszítéseinek célja viszonylag egyértelműen a relatív alkuereő erősítése és ezáltal a szerződéses többlet újraelosztása volt. (Bár az áremelések egyeztetése csökkenthette az alkuköltségeket is – ennek vizsgálata elmaradt, ami hiányosság.) Noha az ilyen újraelosztási célú járadékavadászat nem hoz létre társadalmi értéket, bizonyos fokig a szerződéses kapcsolatoknak megkerülhetetlen velejárója. Maguknak az áruházláncoknak a piaci sikere is részben (de csak részben!) az alkuerejükéből fakad. A hatósági erőforrásokat azonban nem célszerű azokra az esetekre pazarolni, amelyek legfeljebb a szerződő felek relatív alkupozíciójának kisebb módosításához vezethetnek.

A GVH-határozatok összefoglaló értékelése

A GVH – követve a nemzetközi gyakorlatot – hajlik arra, hogy a horizontális árrögzítés *per se* tilalmára hivatkozzon. Kétségtől ez van a törvényben, azonban minden esetben el kell döntenie, hogy a vizsgált gyakorlat horizontális árrögzítés vagy valami más. Ez lényegében megnyitja a kiskaput a hatékonysági érvek mérlegelése (*rule of reason*) előtt. A három vizsgált eset közül egyikben sem tárta fel igazán meggyőzően a hivatal, milyen mechanizmus útján vezettek a horizontális megállapodások fogyasztói kárhoz. Üdvözlendő ugyanakkor, hogy legalább egy esetben (fogtechnikusok) kimondta, hogy a hatékonysági érveket is mérlegelni kell. Probléma azonban, hogy ezek feltárására nem tett érdemi kísérletet.

Ez nem volt mindig így. Egy 2002-es határozatában, amelyről idén született jogerős bírósági ítélet, árnyaltan elemezte egy horizontális megállapodás (információkartell) melletti és elleni érveket. Annál sajnálatosabb, hogy – amint a következőkben bemutatjuk – a bíróság ezt nem értékelte.

3.1.2. Bírósági ítéletek kartellügyekben⁵

Cementipar – információcsere

A GVH Versenytanácsa 2002-ben hozott határozatot (Vj-73/2001/65) a Magyar Cementipari Szövetség [MCSZ] és két cementgyártó cég ellen, amelyben többek között megállapította, hogy az eljárás alá vont vállalkozások és a Cementipari Szövetség azzal, hogy „Havi adattár” néven 2001-ig olyan információs rendszert működtettek, amely egyes vállalkozásokra vonatkozó, máshonnan be nem szerezhető, a többi vállalkozás üzleti döntéseit befolyásoló üzleti adatokat tartalmazott, versenykorlátozó módon egyeztették piaci magatartásukat. A Fővárosi Ítéltábla felülbíráta a GVH határozatát (2. Kf. 27. 578/2008/12.).⁶ Egyrészt kimondta, hogy a GVH nem bizonyította, hogy a kifogásolt információcsere valóban létrejött. Másrészt úgy ítélte meg, hogy a GVH nem tette egyértelművé, mely információk cseréje milyen módon volt alkalmas a verseny korlátozására. Az első kifogás a kartellezés bizonyításának mindenkori nehézségére hívja fel a figyelmet. Fontosabb a második kifogás. Ezt illetően a GVH sérelmezte, hogy a Versenytanács valójában kifejtette az érveit az információkartell működéséről, ám a bíróságok nem magyarázták el, miért tartják tévesnek a megállapításokat.

A Versenytanács határozata valóban bemutat egy fajsúlyos érvelést arról, hogy szerinte hogyan működött a versenykorlátozás:

„48 [...] Az MCSZ által szolgáltatott adatok lehetővé teszik, hogy az egyetlen, a versenytársak számára nem ismert piaci adat, a gyárakra lebontott értékesítési mennyiség is rövid időn belül ismert legyen valamennyi szereplő számára. Ennek következtében a piaci szereplők folyamatosan tudomással rendelkeznek arról, hogy az egyes versenytársaik piaci részesedése, értékesítési potenciálja hogyan alakul. Ez olyan adat, melyet más forrásból nem szerezhetnek meg az egyes vállalkozások, vagyis az információs rendszer kiiktatja az utolsó bizonytalansági tényezőket egyikét ezen a piacon.

49. Az egyes szereplők versenyzésre irányuló akciói – ha máshonnan nem, legalább a nagyobb vevőkkel folytatott áralku során – rendkívül hamar ismertté válnak valamennyi piaci szereplő számára, akik, a többi gyár főbb adatainak ismeretében azonnal alkalmazkodni tudnak az új feltételekhez. Ennek következtében a kezdeményező nem tudja érvényesíteni előnyét, így nem áll érdekében az egyes gyáraknak betörni a másik »hagyományos« szállítási területére és ez a piaci részesedések bebetonozódásához vezethet.”

A határozat megfontolta azokat a hatékonysági érveket is, amelyek felvethetők a szóban forgó információcsere mellett:

„50. Nem mellékes körülménynek tekinti a Versenytanács azt sem, hogy az üzleti logika szerint nehéz más magyarázatot találni arra, hogy miért készítették, gyűjtötték, illetve osztottak szét egymás között ilyen mélységű adatokat a cementgyárak. Nem magyarázza ezt az a védekezés, hogy az iparágra jellemző ciklikusságot kívánták ezzel nyomon követni: ahhoz ugyanis elegendő egyrészt a jövőbeni nagyobb beruházásokra, építési lehetőségekre vonatkozó híreket elemezni, másrészt nem gyár- vagy

⁵ A „biztosítókartell” ügyében hozott ítéleteket az alábbiakban külön tárgyaljuk majd.

⁶ A Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítélet ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet elutasította (Kfv. II. 39. 262/2006/10-II.).

vállalkozás-specifikus, hanem összesített, a KSH-tól is beszerezhető iparági adatok is elégségesek.”

A GVH hatékonysági érveket is mérlegelő (*rule-of-reason*) eljárását alapvetően nagyon pozitívan ítélnélük meg. Éppen ezért rendkívül sajnálatos, hogy a bíróság nem fejtette ki, mit kellett volna még bizonyítani a Versenytanácsnak. Természetesen felvethető, hogy a GVH-nak a piaci árakra gyakorolt tényleges hatást is fel kellett volna tárnia. Ez azonban eltúlzott elvárásnak tűnik. Az olyan információs facilitátorok, amelyek mellett az érintettek nem tudnak robusztus hatékonysági érveket felhozni, önmagukban is szankcionálandók (Mike [2009]).

Tojástermelők – köztestületek versenyjogi korlátai

A Fővárosi Ítéltábla fontos ítéletet⁷ hozott egy másik kartellügyben is. A GVH 2006 őszén állapította meg (Vj-199/2005), hogy a Baromfi Termék Tanács részeként működő Magyar Tojóhibrid-tenyésztők és Tojástermelők Szövetsége, valamint számos, az étkezési tojás termelési és értékesítési piacán tevékenykedő vállalkozás versenykorlátozásra alkalmas magatartást tanúsított. A szövetség az irányadó tojásárszint meghatározása érdekében árbizottságot működtetett, minimumárakat határozott meg, egységes áremelésre hívta fel a tagokat, továbbá importengedélyezési rendszert működtetett, és tagjait az import vonatkozásában rendszeresen ellenőrizte.⁸ A bíróság elfogadta, amit a GVH elvi élel kimondott: „jogellenes [...] a vállalkozások társadalmi szervezetének, a köztestületnek, az egyesülésnek és más hasonló szervezetnek a döntése, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki [...] A verseny törvényben foglalt tilalom kiterjed a vállalkozások társadalmi szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének döntésére is. A »döntés« fogalmát szélesen kell értelmezni: ide tartozik minden olyan aktus, melyben az adott szervezet kifejezi akarátát, így pl. a szervezet szabályzatai, határozatai, alapszabálya, vagy a tagokra formailag nem kötelező, de magatartásukat ténylegesen befolyásoló ajánlások is.” (Kiemelés – M.K.)

Pozitívan kell értékelnünk a versenyhivatalnak és a bíróságnak azt a törekvését, hogy a versenyjog elvárásait köztestületekkel, illetve olyan testületekkel szemben is érvényesítse, amelyek egy-egy ágazat önszerveződésén alapulnak, de működésük a kormányzat jóváhagyásán és támogatásán alapul. A káros kartellek létrehozását és fennmaradását ugyanis a kormányzat nagymértékben elősegítheti.

3.2. Vertikális korlátozások

A modern versenyjogi irodalom rendkívül szkeptikusan viszonyul a márkán belüli vertikális korlátozások tilalmához. A közgazdászok körében ma uralkodó, nagyjából konszenzusos álláspontnál jóval szigorúbb az európai uniós és a magyar versenyjogi

⁷ 2. Kf. 27. 527/2008/12.

⁸ A termelők közötti szövevényes együttműködésnek további elemeit is feltárta a GVH. Ezek bemutatásától eltekintünk.

gyakorlat is. Erre 2009-ben két fontos jogeset is rávilágított. Az első klasszikus eset: kizárólagossági szerződések viszonteladókkal. A második egy összetettebb eset, amely (látszólag) horizontális elemeket is tartalmaz.

Castrol

A Castrol kenőanyaggyártó és az autószervizek közötti szerződéseket a GVH részben versenykorlátozónak ítélte (Vj-7/2008/178). A határozat a vertikális korlátozásokra vonatkozó „csoportmentességi rendeletre” [55/2002. (III. 26.) Korm. Rendelet] hivatkozva megállapítja, hogy a viszonteladói minimumárak előírása a körülményektől függetlenül, *per se* törvénysértő (feltéve hogy a piaci szereplő nem „csekély jelentőségű”, azaz piaci részesedése meghaladja a 10 %-ot), hasonlóképpen *per se* jogsértő minden öt évnél hosszabb időtartamú, kizárólagos forgalmazást előíró megállapodás. Az öt évnél rövidebb szerződések kapcsán mérlegelendők a piaci verseny körülményei.

Mindezek alapján a GVH az öt évnél rövidebb szerződéseket nem találta jogsértőnek, elfogadva a Castrol érvelését, miszerint azok a szervizeket magas minőségű szolgáltatások nyújtására és ezzel a gyártó reputációjának megvédésére ösztönözték, továbbá a gyártó járulékos szolgáltatásait ellentételezték, és kockázatait csökkentették. Kijelentette ugyanakkor, hogy a kizárólagos forgalmazás elvárása olyan kikötésnek minősül, amely közvetlenül a *márkák közötti verseny* korlátozását eredményezi azáltal, hogy kizárja azok piacra lépési lehetőségét *az adott szerződéses partner viszonylatában*.

Végeredményben az öt évnél hosszabb kizárólagossági kikötéseket és az árrögzítést a hivatal jogsértőnek ítélte, azonban megállapította, hogy „tekintettel azok számára és az általuk képviselt forgalom súlyára [...] nem korlátozták a versenyt pénzügyi szankciót megkívánó mértékben”.

A vertikális korlátozások *per se* tilalma közgazdaságilag nem indokolható (Motta [2007]), ezért a kormányrendelet alapján alkalmazott *per se* tilalom sem helyes. Versenyjogi aggályokat vertikális korlátozás akkor vet fel, ha a márkák közötti versenyt érinti. A GVH határozata azonban a szakirodalomban bevettől eltérően értelmezte a márkák közötti verseny korlátozásának fogalmát, mivel nem a fogyasztók, hanem csak egyes szervizek választási lehetőségeit vizsgálta. Kétségtelen, hogy a rossz döntés alapja alapvetően a túlzottan szigorú kormányrendelet. Ezt a GVH viszonylag engedékenyen alkalmazta – a határozata ennyiben pozitívan ítélné meg.⁹

Autónavigációs eszközök piaca

Az autónavigációs eszközök piacán a GVH több üzleti gyakorlatot is jogsértőnek ítélte (Vj-166/2006.). A Qtek márkájú okostelefonok (GPS-képes pocket PC

⁹ Jogértelmezési kérdésként felvethető, hogy maga a versenytörvény csak a versenyt korlátozó üzleti gyakorlatokra vonatkozik, a márkán belüli forgalmazási megkötések pedig végső soron a márkák közötti hathatósabb versenyhez járulhatnak hozzá, ezért nem tekinthetők jogsértőnek. Más szóval a kormányrendeletben szereplő tilalom értelmezhető lenne a mostaninál jóval szűkebben is...

telefonokat és telefonos, GPS-funkcióval ellátott kézi számítógépeket magukba foglaló eszközök) két magyarországi nagykereskedőjét ítélte el horizontális árrögzítés miatt. A határozat szerint a horizontális árkartell *per se* tilalom alá esik, ezért szükségtelennek tartotta az érintett piac vizsgálatát.

Mint a korábban megfogalmazott normatív elvárásainkat (Mike [2009]) követve a fentiekben is jeleztük, az esetleges hatékonysági érveket horizontális megállapodások esetében is mérlegelni kell (ahogyan a GVH is tette a cement-ügyben), mivel azok korántsem mindig jólétsökkentő hatásúak. Jelen esetben egyetlen márka viszonteladói áraitól állapodott meg két magyarországi nagykereskedő. Olyan újszerű technikai eszközök esetében, ahol a járulékos forgalmazói szolgáltatások (marketing és tanácsadás) fontos hozzáadott értékkel bírnak, a márkán belüli árverseny korlátozása mellett erőteljes hatékonysági érv, hogy ezzel mérsékelhető a viszonteladók potyázó viselkedése. Az ilyen korlátozás általában „vertikális” formát ölt, vagyis a gyártó működteti, de az importőr nagykereskedők megállapodása hasonló célt szolgálhat. Ezt a határozatnak mérlegelnie kellett volna, különös tekintettel arra, hogy az okostelefonokat a határozat szerint is jól helyettesítik más hasonló termékek (PDA-k), és – tehetjük hozzá – egy gyorsan fejlődő termékkörrel van szó.

A határozat többi része klasszikus márkán belüli vertikális korlátozásról szól. A Mitac nevű tajvani cég a magyarországi disztribútorával megállapodott a viszonteladói és végfelhasználói árakban. Ehhez kapcsolódóan a magyarországi forgalmazó egy viszonylag sikeres ártartó rendszert tartott fenn, amelynek részét képezte a (például szürkeimporton alapuló) árletörés büntetése. A GVH a Castrol esetéhez hasonlóan a vertikális árrögzítést *per se* tiltottnak ítélte meg, ami a kormányrendelettel ugyan igazolható, közgazdaságilag azonban nem.

Vertikális (és hasonló célú horizontális) korlátozások tiltása nagymértékben megnehezítheti a hatékony forgalmazási hálózatok működtetését, ezért a *per se* szabályt különösen negatívan kell megítélnünk.

3.3. A „biztosítókartell”

A „biztosítókartell” néven elhíresült, komplex, horizontális és vertikális korlátozásokat felölelő piaci rendszerről fontos bírósági ítéletek születtek 2009-ben. Ezeket komplexitásuk és a hazai versenyjog történetében kiemelkedő jelentőségük miatt részletesen bemutatjuk.

A GVH 2006-ban hatalmas, összesen 6,8 milliárdos bírságot szabott ki a gépjármű-biztosítások két vezető piaci szereplőjére, az Allianz és a Generali-Providencia biztosítótársaságokra, a Gépjármű Márkakereskedők Országos Szövetségére (Gémosz) és egyes márkakereskedésekhez kötődő biztosítási alkuszcégekre (Vj-051/2005/184). Az ügyben az első- és a másodfokú bírósági ítélet is 2009-ben született meg. A GVH három üzleti gyakorlatot összevontan vizsgált, azzal érvelve, hogy ezek szorosan összetartoznak, kiegészítik, erősítik egymást:

(1) A Gémosz ajánlásokat fogadott el a tagjai (mintegy 300 márkakereskedő cég) számára a javítói óradíjakról, és ezeket a két legnagyobb biztosítóval kötött megállapodásokban is rögzítette. A GVH értelemezésében a Gémosz árkartellt működtetett.

(2) Az Allianz és a Generali biztosítótársaságok a javítói óradíjat annak függvényében állapították meg az egyes márkaszervizeknek, hogy milyen sikeresek voltak a gépjármű-biztosítási kötvényeik értékesítésében.

(3) A biztosítótársaságok a márkakereskedők biztosítási alkuszcégeinek ún. céljutalékot adtak, amelyet az értékesítés volumenéhez, illetve piaci részesedéshez kötöttek.

A GVH szerint az (1) horizontális és a (2) vertikális megállapodás szorosan összetartozott, mivel „a két piacvezető biztosító [...] arra tekintettel fogadta el az óradíjak emelését, hogy ez irányukba új biztosítási szerződések megkötésével ellentételezésre kerül. A piacon lévő többi biztosító szintén a megemelt óradíjakat volt kénytelen alkalmazni, amely növelte költségeiket, miközben a gépjárművekre szóló biztosítások terjesztésének egyik fontos csatornája számukra a megállapodások által korlátozottan volt hozzáférhető.” Az alkuszcégekkel kötött megállapodás (3) pedig a (2) gyakorlat fontos kiegészítője volt: „Az eljárás alá vont biztosítási alkuszok esetében [nem] volt mellőzhető, hogy szükségszerűen meg kellett jelenniük a biztosítók és azon márkakereskedők közötti, az óradíjakat az értékesítéssel összekapcsoló megállapodásokban, amelyekben biztosításértékesítéssel az alkusz oldalán, annak megbízottjaként vesznek részt. Szerepvállalásukkal jött létre az a két megállapodás hálózat, amelynek keretében az Allianz, illetve a Generali részére történő, a biztosító számára kedvező arányú értékesítésért cserébe a biztosító magasabb javítói óradíjat fizet a márkakereskedőknek.”¹⁰

Elsőfokú ítélet

A Fővárosi Bíróság elsőfokon egyetértett a GVH határozatával az (1) és a (2) gyakorlatot illetően, a (3) pontban azonban nem, és az alkusztársaságokat felmentette.

(1) A Bíróság elutasította a Gémosznak azt az érvelését, hogy a GVH nem bizonyította, hogy az ajánlott árak ténylegesen korlátozóan hatottak a versenyre, és kimondta, hogy az „árkartell objektíve versenykorlátozó, így az alperesnek [a GVH-nak] nem kellett levezetnie annak tényleges vagy potenciális hatásait”.

(2) A Bíróság – a GVH-val egyetértve – kimondta, hogy a vertikális korlátozásokra vonatkozó csoportmentességi rendelet itt nem alkalmazható. Ugyanis „a csoportmentességi rendelet szerint a vertikális megállapodások áruk vagy szolgáltatások felek általi vásárlására, értékesítésére vagy viszonteladására vonatkoznak” A javítói óradíjakra vonatkozó megállapodások azonban ilyen értelemben nem tisztán vertikális jellegűek, hanem „vegyes jellegűek; részben elszámolási jogviszonyt, részben pedig a gépjármű biztosítások piacán tanúsított magatartásokra vonatkozó értékesítési jogviszonyokat szabályoznak. Mivel azonban az elszámolási jogviszony a domináns elem, ezért ezekre a csoportmentességi rendelet nem alkalmazható.” Ezért elegendő a „versenyellenes célzat” objektív meglétét vizsgálni, nem szükséges sem a tényleges versenykorlátozó hatást, sem az esetleges hatékonysági érveket vizsgálni. A bíróság szerint „a versenyellenes célzat bizonyítéka a piaci részesedés meghatározására irányuló előírás [a jutalékrendszerben] a mennyiségi kedvezmények beépítése helyett”.

¹⁰ Az idézetek a határozatot összefoglaló sajtóközleményből származnak. [Online:] http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=11&st=1&m5_doc=4276

(3) Az elsőfokú bíróság a biztosítási alkuszokkal kötött megállapodásokat egyértelműen vertikális jellegűnek minősítette, mivel a biztosító és az alkuusz között értékesítési céllal jött létre a jogviszony. A GVH helytelenül vélte úgy, hogy a csoportmentességi rendelet nem vonatkozik az alkuszokra, és a rendeletnek megfelelően *rule of reason* mérlegelést kellett volna végeznie.

Másodfokú ítélet

A Fővárosi Ítéltábla másodfokon megerősítette az elsőfokú ítéletet az első két pontban, de a GVH-nak adott igazat az alkuszokat illetően.

(1) Az Ítéltábla megismételte, hogy árkartellról lévén szó, elegendő azt bizonyítani, hogy az ajánlott árakra vonatkozó megállapodások létrejöttek. Furcsa módon azonban hozzátette, hogy a Gémosz „az őt terhelő bizonyítási kötelezettség ellenére nem igazolta, hogy az árak kizárólag a szükséges mértékben emelkedtek [...] Magatartása folytán indokolatlanul magasabb árak alakultak ki [...]”

Ad (2). Az Ítéltábla megerősítette, hogy a javítói óradíjakat és a biztosítások értékesítését összekapcsoló megállapodások nem tekinthetők vertikálisnak. Ezzel elutasította a következő érvelést, amelyet az egyik biztosítótársaság a fellebbezésében fogalmazott meg: „A megállapodások a csoportmentességi rendelet hatálya alá tartoznak. Az állítólagos megállapodások lényege ugyanis az volt, hogy a márkaszervizek magasabb óradíjban részesültek annak ellenértékéért, hogy termékeit magasabb arányban értékesítik. Ettől ez még egy megállapodás. A Tpv.t.[azaz a versenytörvény] 11. §-a pedig megállapodásokra és nem jogviszonyokra vonatkozik. A csoportmentességi rendelet analógia útján mindenképpen irányadó. Ha a biztosításközvetítői eredmények állítólagos ellenértékét nem magasabb rezi óradíjak, hanem magasabb közvetítői jutalék formájában juttatták volna el a márkaszervizeknek, akkor ez a megállapodás már a csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozna. Ez hatásaiban nem jelentene eltérést a [GVH által] kifogásolt állítólagos megállapodáshoz képest.”

(3) Az Ítéltábla szerint a biztosító és az alkuusz közötti kapcsolat sem tekinthető vertikális jogviszonynak, mivel „az alkuusz feladata, hogy a fogyasztó érdekében járjon el, a számára legmegfelelőbb biztosítási terméket kínálja [...] Az alkuusz nem ad-vesz, és nem is értékesít tovább biztosítási termékeket. Ebből az is következik, hogy a biztosítók és a biztosítási alkuszok közötti megállapodások nem tartoznak a csoportmentességi rendelet hatálya alá. Nyilvánvaló, hogy a törvény azzal a feltétellel teszi lehetővé, hogy a biztosítás közvetítéséért az alkuusznak a jutalékot a biztosító fizesse, hogy az alkuusz teljesíti a szintén törvényen alapuló kötelezettségeit. Ezek szerint pedig az alkuusz kizárólag a fogyasztó érdekében járhat el, a számára legmegfelelőbb biztosítást kell ajánlania.”

Értékelés

(1) A Gémosz árajánlásait illetően a GVH és a bíróságok egybecsengően az árkartell *per se* törvényi tilalmára hivatkoztak. Abból indultak ki, hogy az ágazati szintű árajánlásoknak egyetlen lehetséges értelme az árrogzításra való törekvés. Noha ebben lényegében a közgazdasági főáramot követik, valójában az árajánlásoknak nem ez az egyetlen értelme. Kézenfekvő hatékonysági érv, hogy a biztosítóknak nem kell a 300 márkakereskedővel (vagy azok kisebb csoportjaival) külön-külön

megállapodniuk. Továbbá, a szakszervezetek versenyztetése az árak terén „győzelem átka” típusú problémákhoz és így magasabb ellenőrzési költségekhez vezethet. Emiatt megalapozott döntés csak a gyakorlat versenykorlátozó voltának és hatékonysági előnyeinek mérlegelésével lett volna hozható. A versenykorlátozó hatást illetően szükséges lett volna legalább a hatásmechanizmus alaplogikáját tisztázni. Nem világos ugyanis, miért nem lépett ki a 300 szakszerviz egy része a kartellmegállapodás alól, kedvezőbb feltételeket kínálva a biztosítóknak.

(2) Amikor a javítói óradíjak és a biztosításértékesítés összekapcsolását elemezte, a vertikális megállapodás fogalmát a GVH, valamint az első- és a másodfokú bíróság is rendkívül leszűkítően értelmezte. Valójában az ítéletek önellentmondást tartalmaznak. A biztosítókat csak azon az alapon lehetséges elítélni, hogy a termékeik értékesítése során – tehát a bevett közgazdasági és versenyjogi szakirodalmi definíció szerint: vertikálisan – olyan korlátozásokat alkalmaztak, amelyekkel hátrányos helyzetbe hozták a versenytársaikat. Ugyanakkor az indokolások szerint a szóban forgó megállapodások a magyar jogszabályok értelmében nem tekinthetők vertikálisnak, mivel egy elsődlegesen más célú jogviszony tárgyát képezték. Ez utóbbiból vonták le azt a következtetést, hogy a vertikális korlátozásokra vonatkozó csoportmentességi rendelet nem alkalmazható rájuk, és ezért *per se* elítélendők. Tehát: azért kell eljárni a megállapodások ellen, mert vertikális korlátozások (közgazdasági értelemben), de azért nem kell a mellettük és ellenük szóló érveket mérlegelni, mert nem vertikális korlátozások (a magyar jog értelmében).

Anélkül, hogy a teljes elemzést elvégeznénk, csak három elbizonytalanító megjegyzés. (i) Egy lehetséges hatékonysági magyarázat arra, hogy mennyiségi kedvezmények helyett az elért piaci részesedéshez kötötték a kedvezményeket, hogy nem kívánták az összes biztosításkötés számában jelentkező kockázatot a márkakereskedőkre terhelni. Ez ésszerű kockázatmegosztás lehet akkor, ha a kereskedőnek inkább csak arra van hatása, melyik biztosító kötvényét veszik meg tőle, arra nincs, hogy nála kötnek-e biztosítást. (ii) A bíróságok elfogadták azt az érvelést, hogy a márkakereskedések „kénytelenek voltak a [két nagy biztosító] által diktált feltételeket teljesíteni”. Nem világos azonban, hogy a többi biztosító miért ne alkalmazhatott volna hasonló ösztönzési sémákat. Ha verseny érvényesül, a hatékonyabb biztosító ajánlata lesz vonzóbb. A hatósági és bírósági érvelést csak úgy lehet értelmezni, hogy a két biztosító (mind a kettő!) egyfajta kizorító árazást alkalmazott. A kizorító árazás azonban ritkán sikeres, és a vizsgálat nem tárta fel a kizorító stratégia plauzibilis logikáját és empirikus tényeit. (iii) Általánosabban igaz, hogy a vertikális korlátozás jellemzően csak akkor korlátozhatja a márkák közötti versenyt, ha erőfölénnyel párosul az értékesítési piacon (Motta [2007]). Az egyéb értékesítési csatornák miatt ez nem túl valószínű.

(3) A másodfokú ítélet szerint az alkuszcégek azért nem állnak vertikális viszonyban a biztosítókkal, mert a fogyasztók megbízásából és érdekében kell eljárniuk. Mégis azért tartja problémásnak a céljutaléokra vonatkozó megállapodásokat, mert azokkal a biztosítók célja, hogy az értékesítési csatorna befolyásolásával „a saját részesedésük növelése érdekében korlátozzák a versenyt, a versenytársakat kizorítsák a piacról”. Magyarán éppen azért, mert tartalmilag versenykorlátozó vertikális korlátozást lát a megállapodásokban.

A bírósági indoklás szövegében hangsúlyosan jelenik meg az a gondolat, hogy a céljutalék elfogadásával az alkusz egy erős ösztönzöt fogad el arra, hogy félretegye az őt megbízó ügyfél érdekeit, ezért ez az alkuszi szereppel nem egyeztethető össze. Ez valóban nagyon súlyos kérdés, azonban lényegében nem klasszikus értelemben vett versenykérdés, hanem a tisztességes piaci magatartás, a fogyasztóvédelem körébe tartozik. Az alapkérdés ugyanis az, hogy az ügyfél tisztában van-e a jutalékok rendszerével. Emiatt kívánatos lehet például előírni, hogy független alkusznak csak az nevezhesse magát, aki minden biztosítótól pontos ugyanakkora jutalékot fogad el.¹¹ Ez azonban egy másik eljárás kérdése lehet(ett volna).

4. Fúziók

Strabag–Cemex

A GVH az Európa egyik vezető építőipari vállalkozáscsoportjaként számon tartott Strabag SE irányításszerzését a Cemex Austria AG felett azzal a feltétellel engedélyezte, ha a vevő eladatja a Cemex Hungária Kft. salgótarjáni előkevert betont gyártó telephelyét egy tőle független vállalkozásnak.

A GVH megállapította, hogy a fúzióra lépő mindkét vállalkozás jelen van a transzportbeton előállításban, valamint az aggregátumok bányászatában. Ezekben a területeken lehet tehát esély arra, hogy Strabag és a Cemex egyesülését követően a piaci verseny mérséklődjön. A versenyhatóság így e területeken alaposan megvizsgálta a fúzió várható hatásait. A GVH szerint a Strabag- és a Cemex-csoport együttes részesedése a transzportbeton piacon több egymástól elkülönülő földrajzi körzet esetében is jelentősen meghaladja a 20 százalékos mértéket, azonban jelentős versenytársakkal (Holcim, Heidelberg) kell számolniuk, illetve sokhelyütt nagy termelői kapacitások állnak kihasználatlanul. Kivételt csak a Salgótarján környéki piacon sejtett, ahol a Strabag- és a Cemex-csoport együttes részesedése a transzportbeton piacán meghaladja a 90 százalékot. Az erőfölényes helyzet részletesebb vizsgálatára azonban nem került sor, mivel a Strabag SE a fúzió előzetes feltételeként vállalta, hogy a Cemex-csoport tulajdonosával eladatja annak Salgótarjánban lévő transzportbeton üzemét.

A GVH vizsgálata körültekintően azonosította a fúzió által érintett piacokat, és helyesen vette figyelembe a piaci részesedésen túl a meglévő többletkapacitásokat is, mint a jövőbeli potenciális verseny eszközeit. A végzésből ugyanakkor nem derül ki, hogy a lokális piacokra való belépésnek vannak-e korlátai. A salgótarjáni divesztíció ugyanis csak számottevő *belépési korlátok* esetén volt indokolt. A hatóság eljárásáról ebben a részkérdésben nehéz ítéletet alkotni, mivel az erőfölény részletesebb vizsgálatától az előzetes feltétel vállalása miatt tekintett el. Ugyanakkor a vevő vállalását nyilván a várható engedélyezési döntés motiválta.

¹¹ Vö. A Független Biztosítási Alkuszok Magyarországi Szövetsége alapszabálya: „18.§ (11) A biztosítási alkusz mint független tanácsadó mindenkor ügyfele érdekeinek az elsődlegessége alapján köteles eljárni. Az alkusz ennek akkor tesz eleget, s eljárása akkor független, jogszerű és egyúttal etikus, és elégtí ki a biztosítási alkuszokkal szemben megfogalmazott szakmai követelményeket, ha tevékenysége során minden befolyástól mentesen jár el és szerződéses kötelezettségeinek teljesítése során megbízója érdekeit soha nem sorolja saját érdekei mögé.” [Online:] <http://www.fbamsz.hu/Alapszabaly.aspx?lang=HU&menu=1>

Ringier–Híd Rádió (Blikk–Bors napilapok)

A GVH előzetes jelzése hatására a Blikk című bulvárlapot kiadó Ringier Kft. visszavonta összefonódási kérelmét, amelyben a versenyhatóság engedélyét kérte a Bors című napilapot kiadó Híd Rádió Zrt. részvényei 100 százalékanak megvásárlásához. A GVH előzetes álláspontjában jelezte, hogy a Híd Rádió Zrt. feletti irányítás megszerzése esetén a Ringier-csoport erőfölényes helyzetbe kerülne a bulvár napilapok piacán, ezért a kérelmezett összefonódást nem kívánja engedélyezni. Miután a Ringier Kiadói Kft. jelezte a GVH-nak, hogy összefonódási kérelmét visszavonja, mert mégsem kívánja megszerezni a Híd Rádió Zrt. feletti irányítást, a versenyhatóság az eljárást megszüntette.

A GVH vizsgálata a fúzió nyomán létrejövő esetleges erőfölényt illetően kiemelt figyelmet szentelt a piacra lépési korlátoknak. Önmagában fontos pozitívum, hogy nem egyszerűen a fúzió után közvetlenül előálló piaci részesedéseket vizsgálta, hanem a piac megtámadhatóságát is. A GVH arra a következtetésre jutott, hogy a piacra lépésen alapuló lehetséges verseny jelentős korlátokba ütközik. Negatívumként kell azonban megemlítenünk, hogy érvelése nem a piacra lépéshez szükséges beruházások vagy korlátozottan hozzáférhető erőforrások nagyságán és a piacon lévők elsüllyedt költségeiből fakadó esetleges akadályok felmérésén alapult. Ehelyett az indoklás a piac múltbeli történetének felvázolására szorítkozott, miszerint (1) a piac hagyományosan háromszereplős; (2) a bulvárlapok együttes példányszáma stagnál; és (3) a korábbi belépések sikertelenek voltak. Ezek az érvek általában sem döntők, de különösen kétségesek egy olyan gyorsan változó, átalakuló piacon, mint a sajtópiac.

Magyar Telekom–Vidanet

A GVH 2009. augusztusi határozatában megtiltotta a Magyar Telekom Nyrt.-nek a Vidanet Zrt. Felvásárlását. Az utóbbi kábeltévés és kábeltel alapú internet-, továbbá beszédcélú hangátviteli szolgáltatásokat nyújt olyan településeken (egy kivétellel), ahol a vezetékes telefonhálózatot a Magyar Telekom üzemelteti. A GVH legfőbb indoka az volt, hogy a fúzió eredményeképpen a lakossági vezetékes internethozzáférés piacán a korábbi két jelentős független, központi, stratégiai infrastruktúra egy kézbe kerülne. Ezt a kedvezőtlen hatást erősíti, hogy jelenleg az adott területen csak az ADSL- és a kábeltel hálózat alkalmas arra, hogy egyszerre internet-, tv- és telefonszolgáltatást közvetítsen.

A hatóság nincsen könnyű helyzetben, amikor a rendkívül gyorsan változó, fejlődő távközlési piacokról kell döntést hoznia. Az alapvető dilemmát az jelenti, hogy nehezen dönthető el, hogy az esetleges rövid távú erőfölényes helyzetek mennyire lesznek tartósak a versenytársak jövőbeli fejlesztései és a technológiai változások ellenére. A határozat megemlíti ugyan (részben a Magyar Telekom észrevételei között) a piacon várható jövőbeli változásokat, de a döntését végeredményben az aktuális piaci helyzetre alapozza. Elfogadva, hogy a piac távoli jövőjéről nehéz megalapozott állításokat tenni, fontos lett volna legalább a közelebbi jövő jól előrelátható változásaira nagyobb súlyt fektetni.

Először is, a GVH következtetése szerint nem várható olyan új belépő megjelenése, amely párhuzamos kábeltel hálózat kiépítésével jelentős versenynyomást gyakorolna a Magyar Telekomra. Noha a Telekom jelezte, hogy a DigiNet Győrben, a UPC pedig

Pécsett párhuzamos hálózat kiépítésébe kezdett, a GVH csak az aktuális átfedéseket vizsgálta meg (és az ellenérdekelt versenytársakat kérdezte meg a terveikről).

Másodszor, a határozat megemlíti, hogy a kábel-hálózatok sávszélességének növelése fontos technológiai változás, amelyet az ADSL-hálózatok nem tudnak követni (csak úgy, ha azokat rendkívül költségesen optikai hálózatokra cserélik le). Ebből a GVH azt a következtetést vonta le, hogy a fejlesztést úgyis elvégzi majd a hálózatok tulajdonosa, akkor is, ha az nem a Magyar Telekom. Felvetődik azonban, hogy ez egyben azt jelenti, a Magyar Telekom az adott területeken 2-3 éven belül elveszíti versenyképességét, és a kábelhálózat kerül monopolhelyzetbe. A hatósági tiltás negatív következménye tehát, hogy megnehezíti a vállalat számára, hogy a jövőbeli fogyasztói igényeknek elébe menve fejlesztéseket valósítson meg.

Sole-Mizo–Danone (túrórudi-márkák)

A GVH számos horizontális fúziót engedélyezett egyszerűen az érintettek kis piaci részesedésénél fogva.¹² Az esetek közül pozitív példaként kiemelendő annak engedélyezése, hogy a Sole-Mizo Zrt. irányítást szerezzen a Danone Kft. Túró Rudi-üzletága felett. A Versenytanács megállapította, hogy a felvásárló cég ugyan jelentős piaci részesedéshez jut, de a Túró Rudi-gyártásban jelentős kihasználatlan kapacitások vannak, és rendkívül egyszerű a termék gyártásába fogni, hiszen egy megfelelő gépsor 100-300 millió forint befektetéssel, kb. 6 hónap alatt kiépíthető.

Összefoglaló értékelés a fúziós döntésekről

A 2009. évi fúziós döntések között pozitív és negatív példákat is találunk. Általában pozitívumként értékelhető, hogy a GVH nemcsak a várható piaci részesedéseket, hanem a tényleges verseny szempontjából fontos belépési korlátokat is vizsgálta. Hiányosság azonban, hogy ez a vizsgálat több esetben nem volt elég alapos: a piac múltbeli jellemzőire koncentrált, és nem vette eléggé figyelembe a gyorsan változó piacok dinamikáját.

¹² Vj-86/2009, Vj-141/2009, Vj/125-005/2009, Vj-109/2009 és Vj-100/2009, Vj-99/2009, Vj-106/2009, Vj-82-8/2009.

Hivatkozások

Antal-Pomázi Krisztina [2009]: *A Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti tevékenysége 2008-ban*. Közjó és Kapitalizmus Intézet Műhelytanulmány, No. 13.

Csorba Gergely [2008]: A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia- vagy versenyhatásteszt? In: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László: *Verseny és szabályozás*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet. Budapest.

GVH [2009]: Változó engedékenységi és fúziós szabályozás a GVH-nál. Sajtóközlemény, 2009. június 2.

Motta, Massimo [2007]: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat. GVH Versenykultúra Központ. Budapest.

Motta, Massimo – Michele Polo [2003]: Leniency Programs and Cartel Prosecution. *International Journal of Industrial Organization*, 21, pp. 347–379.

RBA (Reserve Bank of Australia) [2001] *Reform of Credit Card Schemes in Australia II*. Commissioned Report, August 2001.

Szalai Ákos (szerk.) [2009]: *Kapitalista elvárások*. Közjó és Kapitalizmus Intézet, Budapest.

Voigt, Stefan – Schmidt, André [2010]: Switching to Substantial Impediments of Competition (SIC) Can Have Substantial Costs – SIC!. *European Competition Law Review*, Forthcoming. SSRN. [Online:] <http://ssrn.com/abstract=545342>

Williamson, Oliver E. [2007]: A tranzakciós költségek gazdaságtana. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2007/2.

Elemzett versenytanácsi határozatok, végzések

Vj-051/2008/23	2009.10.15.	Magyar Országos és Budapesti Fodrász, Fogtechnikus, Kéz-, Lábápoló és Műkörömépítő, Szíkvízkezelő, Kelmefestő-Vegytisztító Szakmai Ipartestület	megállapodás
Vj-018/2008/341	2009.09.24.	Allianz Bank Zrt. AXA Bank Europe SA Magyarországi Fióktelepe Banco Popolare Hungary Bank Zrt. BNP Paribas Magyarországi Fióktelepe Budapest Bank Nyrt. CIB Bank Zrt. Citibank Europe plc Magyarországi Fióktelepe Commerzbank Zrt. Credigen Bank Zrt. Dresdner Bank AG Magyarországi Fióktelep Erste Bank Hungary Nyrt. ING Bank N.V. Magyarországi Fióktelepe KDB Bank (Magyarország) Zrt. Kereskedelmi és Hitelbank Zrt. Magyar Cetelem Bank Zrt. Magyar Külkereskedelmi Bank Zrt.	megállapodás

		Magyarországi Volksbank Zrt. MasterCard Europe S.p.r.l. Merkantil Váltó és Vagyonbefektető Bank Zrt. OTP Bank Nyrt. Raiffeisen Bank Zrt. Sopron Bank Burgenland Zrt. Takarékbank Zrt. UniCredit Bank Zrt. Visa Europe Ltd.	
Vj-166/2006/307	2009.09.24.	MITAC International Corporation LCP Systems Kft. HAMEX Zrt. RRC Hungary Kft. Speedshop Kft.	megállapodás
Vj-57/2007/432	2009.06.04.	Magyar Pékszövetség ALBA-KENYÉR Sütőipari Zrt. BÁCSKA Sütő- és Édesipari Kft. Ceres Sütőipari Zrt. Delta Pékség Sütőipari és Kereskedelmi Kft. Európa-Pék Export, Import Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. Ferrosüt Sütő- és Édesipari Kft. Jász-Sütőház Kft. Karamell-Ingatlan Ingatlanüzemeltető Zrt. Kurdi Family Pék Kft. Lövő Sütő Zrt. Pannon Sütő Kft. Szolnoki Sütőipari Zrt. Tatabányai Sütőipari Kft. Univer Coop Zrt. Zalaco Zrt. Zsemle '93 Kft.	megállapodás
Vj-7/2008/178	2009.03.19.	Castrol Hungária Kereskedelmi Kft.	megállapodás
Vj-63/2008/010	2009.06.30.	Raiffeisen Bank Zrt.	erőfölény
Vj-92/2008/52	2009.03.17.	Spar Magyarország Kereskedelmi Kft.	beszállítóval szembeni jelentős piaci erő
Vj-126/2009/11	2009.12.16.	Sole-Mizo Tejterméket Gyártó, Forgalmazó és Szolgáltató Zrt. Danone Tejtermék Gyártó és Forgalmazó Kft.	összefonódás
Vj-158/2008/151	2009.08.07.	Magyar Telekom Nyrt. ViDaNet Kábeltelevíziós Szolgáltató Zrt.	összefonódás
Vj-146/2008/68	2009.02.09.	Strabag SE Cemex Austria AG	összefonódás

A Nemzeti Hírközlési Hatóság elemzett határozatai:

DH/13937-6/2009	Magyar Telekom Nyrt.
HP/14449-10/2009	Magyar Telekom Nyrt.

Elemzett bírósági ítéletek:

Vj-051/2005/184	2009.11.11.	Allianz Hungária Biztosító Zrt. Generali-Providencia Biztosító Zrt. Gépjármű Márkakereskedők Országos Szövetsége Magyar Peugeot Márkakereskedők Biztosítási Alkusz Kft. Paragon-Alkusz Zrt.	Fővárosi Ítéltábla
Vj-073/2001/65	2009.07.31.	Magyar Cementipari Szövetség Duna-Dráva Cement Kft. HOLCIM Hungária Cementipari Zrt.	Fővárosi Ítéltábla, Legfelsőbb Bíróság
Vj-199/2005/246	2009.06.18.	Gyermelyi Tojás Kft. Aranybulla Mezőgazdasági Zrt. Magyar Tojás Tojásértékesítő Kft. Agricola Mezőgazdasági Zrt. Családi Tojás Termelő Kft. Cse-Mi Farm Kft. Mizse Tojás Kft. Földesi Rákóczi Mezőgazdasági Kft. Magyar Tojóhibrid-tenyésztők és Tojástermelők Szövetsége Csabatáj Mezőgazdasági Zrt.	Fővárosi Ítéltábla