

A versenyjog válsághelyzetekhez való viszonyának fejlődési tendenciái

(doktori értekezés tézisei)

Szerző: dr. Barnóczki Dávid

Témavezető: Dr. Szilágyi Pál egyetemi docens

Pázmány Péter Katolikus Egyetem

Jog-és Államtudományi Doktori Iskola

Budapest

2023

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	1
I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása.....	2
II. A kutatás módszertana.....	4
III. A doktori értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása	6
IV. Publikációs jegyzék.....	18

I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

Gazdasági válság idején a versenyjognak komoly szerepe van abban, hogy a nehéz helyzetbe került vállalkozások hogyan tudják átvészelni a kedvezőtlen körülményeket. Kitűzött kutatási feladatként ezek a helyzetek képezik a kutatás témáját, és fő célként bemutatásra kerülnek a versenyjog válsághelyzetekhez való viszonyának fejlődési tendenciái. Ezek alapján a disszertáció három fő pillérre épül: a válság miatt létrejött kartellekre, az elbukó vállalkozások összefonódására, és a krízis idején nyújtható állami támogatásokra. Emellett kitér a versenyjog túli alternatív válságkezelési technikákra is.

A disszertáció azokat a versenyjogi eszközöket kívánja feltárni, amelyek alkalmazása a válság idején szóba jöhetnek, illetve azt, hogy ezek a megoldások mennyiben alkalmazhatóak napjainkban, illetve miként lehetne fejleszteni ezekben az esetekben a joggyakorlatot.

Mivel a különböző versenypolitikák és az egyes versenyelméletek is időközönként változnak, illetve másképpen viszonyulnak egyes kérdésekhez, így a válságra adott válaszaik sem tekinthetők örök időkre szólónak. Ennek következtében szükséges a kartellek válság idején történő megítélésének részletes feltárása, amely alapján következtetések vonhatóak le arra vonatkozóan, hogy a kartellezés, mint jelenség mennyiben lehetséges, illetve mennyiben elfogadható ilyen esetben a gyakorlatban, valamint milyen mértékű eltérő bánásmódban részesülhetnek az abban résztvevő felek, ha a jogsértő magatartásra nem normál gazdasági körülmények között kerül sor. Ilyenkor a fő feladat annak eldöntése, hogy a kríziskartell mennyiben lehet alternatíva az adott szektort sújtó nehézségekkel szembeni harcban.

Másik versenyjogi válságkezelési lehetőségként felmerül az elbukó vállalkozás doktrínája. A jogintézményt ugyan a legtöbb versenyjogi szabályozás elismeri, azonban pl. uniós szinten a gyakorlati alkalmazására mindeközéig ritkán került sor. Annak érdekében, hogy ennek okai megérthetővé váljanak, elkerülhetetlen a kialakult joggyakorlat mélyebb vizsgálata, aminek következtében válasz adható arra, hogy mi az, ami gátolja a doktrína megvalósulását, illetve miképpen tudnának a vállalkozások hatékonyabban élni vele a krízissel szembeni küzdelemben.

Napjainkban az állami támogatás tekinthető a legnépszerűbb és leginkább elfogadott eszköznek, amivel az államok a gazdaságot, és így a bajba jutott vállalkozások működését kívánják helyreállítani. Gyakran viszont elfeledkeznek a döntéshozók arról, hogy a vállalkozások számára a mértéktelen közpénzekből nyújtott mentőövek ugyanúgy magukban hordozzák a veszélyt a versenytorzulást érintően, mint egy rosszul felmért fúzió, vagy egy kartell. A felelőtlen szubvenciók még tovább ronthatják a válságból való kilábalás esélyeit, elnyújtva ezzel a gazdasági recessziót. Annak érdekében, hogy felelősségteljesen lehessen élni

a támogatásokkal mint kríziskezelési eszközzel, mindenképpen szükséges a bennük rejlő veszélyeket, illetve alapvetően a jellemzőjüket bemutatni.

A versenyjog azonban önmagában nem fogja tudni megoldani a válságból adódó problémákat, ezért további alternatívákat is érdemes figyelembe venni. Ennek során a disszertáció keretében ismertetésre kerül némely egyéb, így pl. pénzügyi és jogi eszköz, ami a döntéshozók számára nyújthat segítséget. Válságok idején speciális és kivételes szabályok válhatnak indokolttá.

Az, hogy melyik megoldáshoz nyúlnak, az több tényezőtől is függhet, amit sokban befolyásol az, hogy miként viszonyulnak hozzá az adott korszakban. Tekintettel erre mindenképpen fontos átgondolni az eddigi technikák esetleges továbbfejlesztését is, és annak lehetőségét, hogy miképpen lehet azokat úgy használni, hogy több előny származzon belőlük, mintsem hátrány. A disszertáció ezen problémaköröket igyekszik feltárni.

II. A kutatás módszertana

Az értekezés a versenyjognak a gazdasági válságra adott válaszait és jogi lehetőségeit kívánja feltárni, ezért részletesen vizsgálja a kríziskartelleket, az elbukó vállalkozás (*failing firm*) doktrínáját és a válság során igénybe vett állami támogatásokat. Emellett kitér a versenyjogon kívüli alternatív lehetőségekre. Az értekezés végére láthatóvá válhat, hogy mely módszerek azok, amelyek a leginkább használhatóak egy válság során, illetve miként lehetne a gyakorlatban azokat tovább fejleszteni, illetve hatékonyabban alkalmazni.

A dolgozatban bemutatásra kerülnek az említett jogintézmények és azok történeti fejlődése. Vizsgálat tárgyát képezi továbbá a releváns nemzetközi, és – amennyiben fellelhető volt – hazai versenyjogi szabályozás és joggyakorlat, kitérve az adott témában elérhető jelentősebb szakirodalomra is, amelyek feldolgozását követően a disszertáció összegzi a kutatási eredményeket.

Az értekezés azokat a jogeseteket említi, illetve vizsgálja közelebbről, amelyek a szerző véleménye szerint a téma szempontjából fontosak.

A tézis struktúrája az alábbiak szerint épül fel: a bevezető részben röviden ismertetésre kerül, hogy miért is releváns a versenyjog, és ennek következtében miért is szükséges a jelen mű, és azok eredményeinek összegzése. Az ezután következő három fejezet tartalmazza a kutatás fő témáját, ezek képezik a disszertáció vázát: a kríziskartellek, az elbukó vállalkozások doktrínája és a válság idején alkalmazott állami támogatások.

A *kartellek megítélése válság idején* című fejezetben többször felváltva jelenik meg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 101. cikke, az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EK) 81. cikke, és a korábbi 85. cikke. Ennek oka, hogy 1999. május 01-én az EK 85. cikkének száma megváltozott 81. cikkre, és 2009. december 01-én az EK 81. cikke helyébe az EUMSZ 101. cikke került. Ez a három jogszabályhely lényegében azonos. A szabályozás gyakorlatilag ugyanaz volt valamennyi időszakban, így a számok is ugyanarra a tartalomra utalnak, azonban figyelemmel az egyes dokumentumok és jogesetek által hivatkozott és használt jogszabályhelyekre, így mindig az eredeti forrás szóhasználatára kerül sor.

Hasonló okok állnak fenn az *Állami támogatások és válságkezelés* című fejezetben megjelenő EK 92. cikk, a későbbi EK 87. cikk, és az utóbbi helyébe lépő hatályos EUMSZ 107. cikk említése esetén is. Továbbá ugyanez az indok húzódik meg a 'Közösség' vagy az 'Európai Unió' (továbbiakban: EU) szófordulatkor is.

Az egyes fejezeteket konklúziók zárják le, ezek az adott jogintézmény kapcsán fogalmazznak meg következtetéseket.

Az utolsó *További lehetőségek a válságban lévő gazdasági szereplők megsegítésére* című fejezet már inkább a törvényhozóknak, mintsem a jogalkalmazóknak nyújt egyfajta támpontot a krízisek enyhítése érdekében. Az említésre kerülő technikák sikeres alkalmazása viszont nagyban meghatározhatja, hogy a versenyjog további válságkezelési eszközeire mennyiben van szükség. Ezen utóbbi résznek, mivel nem elsősorban versenyjogi (habár lehetnek átfedések), hanem a címéből is adódóan inkább egyéb, főleg közgazdasági, pénzügyi vagy politikai megfontolás tárgyát képezi, bővebb mértékű kibontására nem került sor.

A disszertáció végén megjelenő zárógondolatok a kutatás eredményeit összegzik, illetve az esetleges további észrevételeket tartalmazzák.

III. A doktori értekezés tudományos eredményeinek összefoglalása

A jogtörténeti tapasztalatok alapján elmondható, hogy az elmúlt időszakokban a versenyjog és a versenypolitika eltérő módon viszonyult a gazdasági válsághoz, így az folyamatos fejlődésen ment keresztül. Arra a kérdésre, hogy mely technikák, illetve jogintézmények a legalkalmasabbak, az más-más megítélés alá eshet attól függően, hogy mi az uralkodó álláspont. A globalizáció és az egyre nagyobb teret nyerő nemzetek feletti együttműködések, valamint az új technológiák révén megjelenő kereskedelmi gyakorlatok mind az új megoldások és szabályozások felé hatnak. Figyelemmel erre nem állítható, hogy a jelenleg bevett jogalkalmazási eszközök is örök időkre szólnak.

A disszertáció tudományos eredményeit négy részre lehet osztani, amelyből három versenyjogi válságkezelési mód képezi a kutatás fő témáját: a kríziskartellek, az elbukó vállalkozás doktrínája, és a válság során igénybe vett állami támogatások. Negyediknek tekinthető a versenyjogon kívüli alternatív lehetőségek.

A kríziskartellek válság idején jönnek létre, különösen az adott gazdasági szektorban lévő, többlettermelésből adódó problémák kezelésére. A kapacitások túlzott mértékűvé válásából adódó hatékonysági hiányt kívánják ilyen módon megszüntetni. A piacon viszont a leghatékonyabb vállalkozásoknak kell fennmaradniuk, ennek következtében az újrendezést alapvetően megoldja maga a verseny. Ha viszont a válsághelyzetben nem elég hatékony a piac, akkor kezdeményezni lehet esetleg a kríziskartellekre vonatkozó megállapodásokat. Ezen kívül az is az ilyen fajta együttműködés mellett szólhat, hogy minél több versenytárs tevékenykedjen, és ne erőfölényben lévő nagyvállalatok uralják a piacot. Az együttműködés keretében újraszervezhetik a kapacitási nehézségekkel küzdő szektort, amivel aztán később helyreállíthatják az adott iparban a versenyhez szükséges feltételeket.

Mérlegelés tárgya az, hogy a megállapodás, milyen pozitív hatást gyakorolhat. E körben érdemes lehet átgondolni azt, hogy a nagyobb verseny érdekében rövidtávon kisebb az árakat érintő verseny, azonban hosszú távon a fogyasztók kedvezően részesülhetnek az újraszervezésből adódó előnyökből, így pl. a jobb minőségű termékek és az intenzívebb árverseny révén. Az pedig versenypolitikai kérdés, hogy miként viszonyulnak a kríziskartellekhez.

Mindettől függetlenül úgy tűnik, hogy több érv szól ellenük, mint mellettük, és több kárral járnak, mintsem haszonnal. Az Amerikai Egyesült Államokban bevezetett *New Deal* politikák alapján is látható volt, hogy azok inkább a recesszió elhúzódásához vezettek, mivel csökkent a

fogyasztás, a foglalkoztatás, a befektetés és az innováció. Az EU-ban sincs túl sok példa kríziskartell engedélyezésére, így különlegesnek számítanak e-körben a *Stichting Baksteen* és a *Synthetic Fibers* ügyek, azonban az *Ír marha* ügyből az vezethető le, hogy nincs helye az ilyenfajta együttműködésnek.

A válság idején létrejött kartellek kapcsán még a bírság kérdése merül fel, azaz hogy egy gazdasági gondokkal küzdő szektor körülményeit mennyire lehet enyhítő tényezőként értékelni. Úgy látszik, hogy esély mutatkozik erre, azonban ez nem tekinthető garanciának, hiszen többször előfordult már a Bizottság joggyakorlatában is, hogy vegyesen ítélte meg ezen helyzeteket, így például a *Hőstabilizátorok ügyben* pozitívan, míg a *Kalcium-karbid ügyben* negatívan. A későbbi gyakorlat alapján azonban az állapítható meg, hogy a Bizottság fogékony a válság okozta körülményekre, mint ahogy történt az például a *Bathroom Fittings and Fixtures ügyben*, bár mindez a koronavírus idején hozott határozatokban mindeddig nem jelentkezett.

A vállalkozásoknak az esetleges újrendezés során a versenyre kevésbé káros megoldást kell választaniuk, viszont a kartellból származó negatív hatásokat nagymértékben ellentételező előnyök bizonyítása nem valószínű. Ehelyett a csoportmentességi rendeletek alá tartozó megállapodások nyújthatnak alternatívát. Tekintettel erre napjainkban az ilyen, szektorális problémák megoldására szóba kerülhetnek a specializálódások, az összefonódások, valamint az esetleges állami támogatások. Utóbbi esetben szintén ügyelni kell arra, hogy az nagymértékben ne torzítsa a piacot.

Összességében elmondható, hogy a kartellezés semmilyen körülmények között sem kifizetődő, még válság idején sem.

Valósabb alternatívát jelenthet a kartellekkel szemben az elbukó vállalkozás doktrínája. Ha csőd- vagy ahhoz közeli helyzetben lévő gazdasági tevékenységet folytató piaci szereplő nem tudja adósságait és egyéb költségeit finanszírozni, úgy az elbukó vállalkozás doktrínája alatt összefonódhat vagy eladhat üzletágakat és leányvállalatokat, így továbbra is biztosított lehet az életben maradása és a nyereségessége. Elkerülhetővé válik a megszűnés, és az ezzel járó további költségek és veszteségek. A gyakorlat alapján az állapítható meg, hogy a védekezéshez szükséges feltételek hiánytalan teljesülését ritkán ismerik el a versenyhatóságok, ezért a doktrína alkalmazása nem tekinthető általánosnak. Annak érdekében, hogy alkalmazni lehessen, más megoldás híján ennek kell lennie az egyetlen lehetőségnek, hogy a reorganizáció megvalósulhasson. Ezzel a feltétellel az a probléma, hogy nagyon nehéz megjósolni, hogy melyik módszer választása lenne a legjobb az újraszervezés, illetve a verseny szempontjából.

Az elbukó vállalkozásra alapított védekezés kapcsán a bejelentő felek nincsenek könnyű helyzetben a feltételek bizonyításakor. A *Bertelsmann/Kirch/Premiere* ügy alapján látható, hogy a doktrína mellett általánosan érvelni nem elégséges, és ez egy elbukó üzletág esetében még inkább érvényes. A *Newscorp/Telepiú* ügy tanúsága szerint már az eljárás elején hivatkozni kell rá, ami a doktrínán alapuló védekezés és szándék komolyságát támasztja alá.

Bankok esetében enyhébb lehet a feltételek teljesülésének követelménye, mint ahogy a *United States v. Philadelphia National Bank* ügyben látható volt, azonban a gyakorlatban ez nem eredményezett több, a doktrínára alapított sikeres fúziót. Az EU-ban e körben a jogintézmény működését az is gátolja, hogy az elbukó vállalkozásra alapított védelem feltételeinek alkalmazása helyett az *egységes szanálási mechanizmusról szóló 806/2014/EU rendelet* alapján közérdekből hagyják jóvá az összefonódást.

Az új-zélandi joggyakorlat szerint a közjón, illetve a közérdeken alapuló engedélyezések kedvezhetnek a doktrína szélesebb körben történő alkalmazásának, azonban – figyelemmel az egyes országok és jogrendszerek különböző hagyományaira – nem biztos, hogy ez problémamentesen mindenhol megvalósítható.

A feltételek teljesülése kapcsán az EU szigorú gyakorlata alapján megállapíthatóak bizonyos jellemzők, amik fennállása esetén eredményesen, de legalábbis nagyobb eséllyel lehetséges érvelni a doktrína feltételeinek fennállása mellett.

A) Az állítólagosan leépülőben lévő vállalkozás a közeljövőben kiszorul a piacról, ha azt nem veszi át egy másik vállalkozás:

Alapvető követelmény, hogy a vállalkozás ne legyen képes tovább finanszírozni a költségeit, és elbukó üzletág esetében ez az anyavállalattól sem várható el. Utóbbi piacon maradásának nem feltétlenül kell veszélyben forognia, azonban bizonyítható módon ne legyen elvárható a további tőkeinvestálás. A működésnek veszteségesnek kell lennie, ami az *NYNAS/Shell/Harburg Refinery* ügyben az elmúlt 5 évet ölelte fel, azonban az *Aegean/ Olympic II* ügy alapján már elégséges volt ezen körülménynek az elmúlt 3 évben fennállnia. Fontos a költség-haszon elemzés, ami alapján kimutatható, hogy nem éri meg fenntartani a vállalatot, és aminek tartalmaznia kell, hogy a bezárási költségek alacsonyabbak, mintsem életben tartani a piaci szereplőt. Elbukó üzletág (leányvállalat) esetében pedig jobb, ha annak kötelezettségei a továbbiakban nem terhelik az anyavállalatot.

Az *Aegean/ Olympic II* ügy szerint már az eszközök harmadával való csökkentése esetén is igazolható lehet a feltétel fennállása, de a felére csökkenés még inkább alátámasztja ezt. Irányadó lehet még az alkalmazotti elbocsátások, és a vállalkozás forgalmának az elmúlt 3 évben történő 30 %-os csökkenésének igazolása. Megfelelő bizonyíték lehet még erre a

vállalkozás pénzügyi helyzetét felmérő független auditáló vizsgálata arról, hogy a jövőben is veszteségesen fog működni. Fontosak az előzetes reorganizációs kísérletek, így a méretcsökkenés, viszont további intézkedések már nem vezetnének eredményre. A sikertelen kölcsönök vagy rendkívül kedvezőtlen kölcsönfeltételek igazolása szintén erősítheti a feltétel megvalósulását.

A bejelentő feleknek bizonyítaniuk kell továbbá, hogy megpróbáltak más alternatív felvásárlót találni. Például a *Newscorp/Telepiú* ügy alapján mindenféleképpen javasolt felkérni a versenytársakat ajánlattételre, illetve a nyilvános felhívást (hirdetést) közzétenni, és annak eredménytelenségét igazolni.

B) Nincsen más, kevésbé versenyellenes felvásárlási alternatíva, mint a bejelentett összefonódás:

A *Rewe/Meinl* ügyben rögzítettek szerint bizonyítani kell, hogy kikkel tárgyaltak a felek, és miért hiúsult meg az ügylet. Arra vonatkozóan, hogy nincs lényeges érdeklődő, és megtették a szükséges ajánlati lépéseket, itt is irányadóak az A) bekezdésben említettek, mely szerint a bejelentők igazolni tudják, hogy a versenytársakat eredménytelenül hívták fel, illetve a nyilvánosan közzétett felhívásra nem érkezett válasz. Itt sem elégséges azonban egy egyszeri próbálkozás. Az *Aegean/Olympic II* ügy alapján ezt többször meg kell ismételni, és legalább egy 2 éves periódust fel kell ölelnie a sikertelen eladási kísérletnek. Szóba jöhet még kérdőívek kiküldése a potenciális vevőjelölteknek arról, hogy milyen módon lennének hajlandóak mégis ajánlatot tenni. Fontos, hogy mindennek reálisnak kell lennie, vagyis valós szándékot kell mutatnia az ajánlattevőnek. A valós szándékot pedig a legjobban az erre vonatkozó írásbeli jognyilatkozat tudja alátámasztani, de szóba jöhet a témáról szóló levelezés is.

C) Az összefonódás hiányában a leépülőben lévő vállalkozás eszközei mindenképpen kikerülnének a piacról:

Amennyiben az ajánlatok és a kérdőívek alapján senki nem érdeklődik komolyan az eszközök iránt, és a B) bekezdésben említettek szerint ez bizonyításra is kerül, akkor ezen feltétel is majdhogynem automatikusan teljesül. Egy esetleges járműflotta esetén azonban kérdéses lehet, hogy mennyiben akarná bárki is bérelni vagy megvásárolni azokat figyelemmel arra, hogy lehet, olcsóbban tudnak hozzájutni a piacon. Továbbá az is fontos, hogy hol kívánnák igénybe venni ezeket az eszközöket, az érintett piacon vagy máshol, mint ahogy az *Aegean/Olympic II* ügyben is felmerült.

Habár a *Kali+Salz/Mdk/Treuband* ügyben felállított piaci részesedés megszerzésének követelménye a *BASF/Eurodiol/Pantochim* ügy által kikerült a feltételek közül, azonban a *Aegean/Olympic II* ügy alapján úgy tűnik, hogy a doktrína alkalmazásakor továbbra is fontos

szerepet játszik az, (vagy legalábbis a feltétel bizonyítását megkönnyítheti) hogyha nincs más érdeklődő, akkor kizárólag a fúzióban résztvevő másik fél szerezne meg az elbukó vállalkozás piaci részesedését is, és mindez nem okoz nagyobb mértékű romlást a piacon, mintha a fúzióra nem kerülne sor. Érdeemes előzetes felmérést és piackutatást is végezni, ami alapján megállapítható, hogy nem valószínű, hogy a közeljövőben új piaci szereplő lépne be. Ekkor különösen fontos vizsgálni a belépési korlátokat és az erre vonatkozó szándékot.

A feltételek teljesülését további speciális körülmények fennállása is elősegítheti. Egy adott ország gazdasági válsága, vagy valamely szektor ágazatspecifikus problémái mind figyelembe vehetőek, és erősíthetik a fenti 3 feltétel teljesülését, de mindez nem garantálja a sikeres védekezés bizonyítását, mivel kizárólag a vállalkozás helyzetét kell vizsgálni. Az *Aegean/Olympic II* ügyben foglaltak alapján a külső tényező miatt történő szektorális probléma se lehet átmeneti, hanem tartósnak kell lennie. Az érintett esetben az elmúlt 3 évben folyamatos volt a keresletcsökkenés, ami a végén elérte a 25-30 %-os visszaesést. Ilyen esetben egy 3 éves periódusban történő csökkenés elégséges lehet a feltételek igazolásához.

Válság idején elbukó üzletág esetében ezen kívül még kérdés, hogy az anyavállalatnak vannak-e jobban működő üzletágai, amit érdemesebb fenntartania. A *Rewe/Meinl* ügyben az anyavállalat szándékosan kettéosztotta a nyereséges és a veszteséges üzletágát, ezért nem lehetett megállapítani a doktrína teljesülését.

A márkára és a jóhírnévre való hivatkozás is előnyt jelenthet, mint ahogy az *Aegean/Olympic II* ügyben és a *JCI/FIAMM* ügyben is történt. Utóbbi esetében rögzítették, hogy a márkából adódó előnyök között a jóhírnév is eltűnne a piacról.

Az előbb említetteken kívül az egyes kapacitásbeli problémákra való utalás nagymértékben hozzájárulhat a sikeres védekezéshez. A *NYNAS/Shell/Harburg Refinery* ügyben az érintett vállalat vagy az üzletág eltűnése esetén jelentős ellátáskapacitás-csökkenés következett volna be, ami árnövekedéssel járt volna, és amit külföldi (harmadik országbeli) ellátással sem lehetett volna hatékonyan pótolni. Az ügyben szándéknyilatkozat is rendelkezésre állt arra vonatkozóan, hogy ha nem történik meg a fúzió, akkor további kapacitásnövelést fog végrehajtani a felvásárló vállalkozás annak érdekében, hogy növelje tevékenységének volumenét. A *BASF/Eurodiol/Pantochim* ügyben is komoly hiány keletkezett volna a termelésben a fúzió nélkül, mivel a kapacitások eddig is szűkösen álltak rendelkezésre a piacon, sőt a felvásárló jelezte, hogy gyorsan szeretné bővíteni az üzemeit, és amennyiben nem sikerül megszereznie a másik két vállalkozás eszközeit, úgy hozzákezd az építkezésekhez. Ezen kívül az építkezések időigényessége miatt az új kapacitások nem tudtak volna rövid időn belül működésbe lépni. Továbbá az is megállapításra került, hogy nem csak azzal nem lehet számolni,

hogy nagyobb mennyiséget kívántak a jövőben eladni, hanem azzal sem, hogy majd harmadik országok elégitenék ki a hiányt, ugyanis a Közösségen belül az árak már ekkor is alacsonyabbak voltak, mint azon kívül. Ezzel szemben a *Saint-Gobain/Wacker-Chemie/NOM* ügyben a Bizottság azt állapította meg, hogy a fúzió hiányában a verseny kevésbé károsodna, és még ha be is zártak volna kapacitásokat, akkor is valószínűleg a piaci struktúra kevésbé lett volna káros hatással a versenyre, mint az összefonódás. Ennek következtében ugyan nagyobb áremelkedéssel lehetett volna számolni, azonban a magasabb árak vonzóvá tehetik a közösségi piacot az import számára, ami a kieső vállalkozás helyét pótolhatta volna.

Mindezek alapján látható, hogy egy gazdasági válság során több esély lehet a doktrína alkalmazására, azonban ez nem jelent automatikus jóváhagyást.

A fentiek során kifejtett jellemzők segíthetnek a doktrína megvalósulásában, azonban a releváns külföldi és a magyar gyakorlat sem vonultat fel túl sok esetet, és még kevesebb a sikeres eljárás. A versenyhatóságok rendkívül szigorúan veszik a követelmények fennállását, ami már-már a jogintézmény létezését és alkalmazását gátolja. Az uralkodó álláspont szerint nem indokolt a feltételek puhábban történő értelmezése még válság idején sem, mert az a gazdaságot és a fogyasztókat károsítaná azáltal, hogy csökken a verseny és lassítaná a gazdaság fellendülését. Ez alól Új-Zéland lehet kivétel, ahol engedékenyebbnak tűnnek a feltételeket érintően. A nehézkes eljárás szélsőséges esetben ahhoz vezethet, hogy a vállalkozások jogtalan módon próbálnak meg önállóan felülkerekedni a nehézségeken akár úgy, hogy árkartellt alkotnak, vagy felosztják egymás között az ügyfeleket.

A doktrínára alapított védekezés alkalmazását az is gátolja, hogy amennyiben egy összefonódás az eredeti formájában nem hagyható jóvá, úgy gyakran a versennyel kapcsolatos problémák feltételek, illetve kötelezettségvállalások útján orvosolhatóak. Ezek lehetnek pl. strukturális vagy magatartási jellegűek. Előbbi közé tartozik akár az üzletágleválasztás, vagy a részesedés csökkentése, utóbbinak minősíthető bizonyos magatartások betartása vagy attól való tartózkodás, mint pl. szerződések felmondása vagy infrastruktúrákhoz való hozzáférés biztosítása. Szóba jöhet a kettő kombinációja is, ún. *hibrid megoldások*. A *Rewe/Meinl* ügyben, a *JCI/FLAMM* ügyben, és a *Newscorp/Telepiú* ügyben is végül kötelezettségvállalások révén hagyta jóvá a tranzakciót a Bizottság. Manapság úgy tűnik, kevés az olyan eset (legalábbis közösségi szinten) amikor egy bejelentett összefonódást nem engedélyeznek. A Bizottság az elmúlt évtizedben több mint 3000 összefonódást hagyott jóvá, és az esetek 90 %-ban feltétel nélkül, míg ugyanebben az időszakban csak alig néhány összefonódást tiltott meg. Az EU gyakorlatában főként az üzletág-leválasztását preferálja a Bizottság. A nemzeti versenyhatóságok viszont sokkal nyitottabbak a magatartást érintő orvoslási módokra is. A

lehetséges magyarázat az lehet, hogy nehézkessé válhat megfelelő vásárlót találni nemzeti szinten, amely csökkenti az üzletág-leválasztására irányuló orvoslási módszer hatásosságát.

Az üzletág leválasztásánál viszont kérdéses, hogy egy gazdasági válságban mennyiben lehet ez sikeres, hiszen nem biztos, hogy a többi nehéz helyzetben lévő vállalkozás felesleges kiadásokat akarna eszközölni, a bizonytalan piaci környezetről nem is beszélve. Így a potenciális felvásárlók száma és beazonosítása körülményessé válhat. A kedvezőtlen piaci feltételek pedig elbizonytalaníthatják az illetékes versenyhatóságokat is a tekintetben, hogy a felek képesek lesznek-e megfelelő vevőt találni.

Az orvoslásokon túl az sem kedvez a doktrína gyakorlati megvalósulásának, hogy a feltételek teljesülése alapos vizsgálatot igényel, ami az eljárás elhúzódásához vezethet, ez viszont az elbukó vállalkozásnak az összefonódás jóváhagyása előtti megszűnését is eredményezheti, pl. ha egy hitelező cég felszámolási eljárást kezdeményez az elbírálás alatt. A versenyhatóságok közötti áttétel is hosszadalmas lehet, ezért az egyszerűsített eljárásban történő elbírálás lehetősége, valamint a jóváhagyó döntést megelőző irányítási jogok gyakorlásának engedélyezése felértékelődhet. Problémaként jelentkezik azonban az, hogy mindezekre akkor kerülhet sor, ha a körülmények azt indokolják, azonban kérdéses, hogy a doktrína feltételeinek mélyebb vizsgálata nélkül – ami hosszabb eljárást és elemzést igényel – mennyiben tartják a versenyhatóságok indokoltnak ezek engedélyezését. Az említett nehézségekre figyelemmel valószínűbb, hogy a felek valahogy orvosolni próbálják a problémát akár úgy, hogy előzetes konzultációt kezdeményeznek a gyorsabb és sikeresebb eljárás érdekében.

A fentiekén túl a *Deloitte & Touche/Andersen UK* ügy, az *Ernst & Young/Andersen Germany* ügy és az *Ernst & Young/Andersen France* ügy, valamint a *KLM/Martinair* ügy szolgálhatnak alappal arra, hogy egy nehéz helyzetbe került vállalkozás fúzióját miként lehet összeegyeztetni a versenyjoggal. Az első három ügy alapja, hogy az *Andersen* jó hírnevének eltűnése a társaság elbukásához vezetett, ami alapot szolgáltatott a fúzió jóváhagyásához. Ezen kívül az olyan piacokon, ami ugyan oligopolisztikus jegyeket visel, de annak gyakorlati jelentősége nem releváns – mivel az ügyfélszerzés a közöttük lévő versenyeztetési eljárás során dől el – szintén nagyobb az esélye a sikeres (elbukó vállalkozást magába foglaló) összefonódásának.

A *KLM/ Martinair* ügyben pedig úgy hagyták jóvá a tranzakciót egy pénzügyi gondokkal küzdő vállalkozás esetében, hogy egyébként nem volt csődközeli helyzetben, és a doktrína szigorú feltételrendszerének alkalmazására se került sor.

Végezetül a hatékonysági előnyökre való hivatkozás is kiválthatja a jogintézmény szükségességét, így különösen a kapacitásbeli problémákra történő utalás, mint ahogy felmerült az *Outokumpu/INOXUM* ügyben.

Ezek a döntések jó példák lehetnek arra, hogy bizonyos helyzetekben a versenyhatóságok miként tudják figyelembe venni az összefonódásnál egy vállalkozás nehéz pénzügyi helyzetét anélkül, hogy az *elbukó vállalkozás doktrínájának* feltételeit szigorúan alkalmazzák.

A nehéz helyzetbe jutott vállalkozások talpra állításához nyújthat alternatívát még az állami segítség. Ezek közül a megmentési és szerkezetátalakítási támogatás mindig sok kétellyel jár, főleg az utóbbi. Az ilyen fajta állami segítségnyújtás csak nagy körültekintéssel adható, és csak akkor, ha a versenytorzulást biztosan ellensúlyozzák a vállalkozás fennmaradásából származó előnyök. A szerkezetátalakítás az észszerűség és a hatékonyság érdekében gyakran a tevékenységek leépítésével jár, így a kapacitások csökkenését vagy megszűnését eredményezheti. Mindez pedig a munkaerő csökkenését vonja maga után. Tekintettel erre oda kell figyelni többek között az adott tevékenység megszüntetésével járó problémákra, a beszállítókra és a fogyasztásra gyakorolt következményekre, továbbá a monopólium vagy oligopolisztikus helyzet kialakulásának elkerülésére. Ez alapján egyik legfontosabb feltételnek minősül a társadalmi gondok elkerülése, illetve csökkentése, ennek egyik eszköze lehet például az, hogy az elbocsátott munkavállalók szociális juttatásokban részesülnek, amit viszont a Bizottság nem tekint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alá tartozó állami támogatásnak.

Amennyiben az állami pénzekből megvalósuló segítség az uniós jog szerint állami támogatásnak minősül, úgy főszabály szerint be kell jelenteni azt a Bizottságnak még mielőtt végrehajtanák. Fontos, hogy csak akkor juthassanak közpénzekhez a vállalatok, ha már kimerítették az összes piaci lehetőséget, és az a közös érdekű célkitűzés megvalósításához nélkülözhetetlen. A támogatás így olyan kötelezettségekkel adható, amelyek által a nagyvállalatok nem juthatnak áldozatok nélkül és indokolatlanul közpénzekhez, ezért lényeges a tehermegosztás érvényesülése is. Ilyenkor az adott vállalat életképessége helyreállításához bizonyos mértékben saját forrással is hozzájárul. Figyelembe kell venni a vállalkozás tulajdonosainak, valamint leányvállalat esetében az anyavállalatnak az anyagi lehetőségeit is. Az, hogy milyen mértékben részesülhet ilyen típusú támogatásban az adott vállalkozás, valamint hogy milyen nagyságban kell hozzájárulnia az életképessége helyreállításához, az nagyban függhet a méretétől. A cél az, hogy a jövőbeli működése biztosítottá váljon, de a lehető legkisebb állami intézkedés útján annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a verseny torzulása. Erre tekintettel az 'először és utoljára' elvet is maradéktalanul be kell tartani. Még a

támogatás további esetleges káros hatásainak csökkentése érdekében a versenytorzulást korlátozó intézkedések alkalmazása is hasznosnak bizonyulhat.

A fizetéképtelenségi eljárásoknak is lehetőséget kell nyújtaniuk arra, hogy az életképes vállalkozások ne lépjenek ki a piacról, a munkahelyeket megőrizhessék, és a beszállítók a partnereiket megtarthassák. Természetesen a tulajdonosoknak is oda kell figyelniük arra, hogy működőképes vállalkozásokba fektessék pénzeszközeiket. Az uniós versenyjog biztosítja a feltételeket a megfelelő állami támogatással kapcsolatos döntésekhez, ám azok mérlegelése nagy odafigyelést igényel.

Az EU a 2008-as pénzügyi válság után már jelentős tapasztalattal rendelkezik a gazdasági recesszió kezelésében, ezért már a koronavírus elterjedése következtében felmerült kihívások kapcsán is gyorsan és hatékonyan tudott intézkedéseket hozni, amiben a versenyjog kiemelt szerepet tölt be, és azokon belül is az állami támogatásokat helyezi előtérbe. A Bizottságnak korábban elsősorban a pénzügyi szektor szereplőinek megmentése volt a célja annak érdekében, hogy az ágazat problémáinak káros hatásai ne gyűrűzzenek tovább a gazdaság egyéb részeire. Ennek alapján gyorsabb és rugalmasabb eljárást vezetett be.

A pandémia miatti krízis kezelésére az egyes határlezáró, és egyéb korlátozó intézkedések miatt az EU szempontjából középpontban a teljes egységes piaca működésének helyreállítása volt. Fontos különbség a két válságkezelés között, hogy az EU a koronavírus által előidézett helyzetben uniós szintű hitelfelvétel igénybevételével is elősegítette a vállalkozások és a gazdaság talpra állását, ennek következtében további közpénzeket lehet felhasználni, illetve jóváhagyni állami támogatás formájában. Ezzel ellentétben a pénzügyi válság idején mindez legfeljebb tagállami szinten valósulhatott meg, és az egyes országok döntöttek arról, hogy külön finansziális segítséghez folyamodnak-e vagy sem. Elmondható, hogy mindkét gazdasági recesszió problémáira az EU az állami támogatásokat tekinti elsősorban megoldásnak. Mindez megfigyelhető az orosz-ukrán konfliktus következményeinek gazdasági enyhítése során hozott intézkedéseknél is. Manapság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés (b) és (c) pontjai alapján nyújtott közpénzekkel próbálják meg leginkább újraéleszteni a gazdaságot, illetve életben tartani a vállalkozásokat.

Az uralkodó álláspont szerint az erre vonatkozó szabályokon nem lehet lazítani, azokat válság idején is szigorúan kell alkalmazni. Ezzel szemben mintha változás volna megfigyelhető az EU hozzáállásában, és rugalmasság jelenne meg a szemléletében, például most először a *Stabilitási és Növekedési Paktum* rendelkezései alól mentesülhetnek átmenetileg a tagállamok, valamint a pénzügyi válság idején is több flexibilis szabályozás volt megfigyelhető. Az orosz-ukrán konfliktus során kiadott ideiglenes válságkezelési keret kapcsán VESTAGER ügyvezető

alelnök úgy nyilatkozott, hogy az állami támogatások szabályozása tekintetében válság idején 'rugalmasan' kívánnak eljárni.

Az állami támogatások odaítélése során azonban nagyon oda kell figyelni, hogy a közpénzek felelőtlen szétosztása ne valósulhasson meg, és hogy azok negatív hatásai ne rontsák jobban a piaci körülményeket. Például a pénzügyi válság során a *Malév* állami támogatását nem engedélyezték, míg a *COVID-19 járvány* idején az *Alitalia* olasz légitársaságra vonatkozó 199,45 millió eurós mentőövet jóváhagyták, hivatkozással arra, hogy a szubvencióval kompenzálhatóak a pandémia miatt elszenvedett veszteségek. A Bizottság szerint a magyar vállalkozás nem tudta igazolni, hogy képes lenne fennmaradni a piacon, az *Alitalia* ellen pedig a korábbi támogatások miatt lefolytatott vizsgálatok eredményeként megállapította, hogy a légitársaság javára nyújtott kölcsön összegegyeztetetlen támogatásnak minősült. Ennek alapján az olasz társaságnak is akár már korábban meg kellett volna szűnnie, és a koronavírus miatt engedélyezett összeg is csak arra szolgált, hogy egy életképtelen vállalkozást tartsanak meg állami pénzekből.

A fentiek tükrében érdemes volna elgondolkodni azon, hogy az elbukó vállalkozás doktrínájára vonatkozó feltételeket is 'rugalmasabban' ítélik meg mint válságkezelési eszközt, ezzel több nehéz pénzügyi helyzetben lévő vállalkozás összefonódását segíthetnék elő. Ebben az esetben a piac maga tudná orvosolni a felmerült gazdasági problémákat anélkül, hogy közvetlen állami beavatkozásra lenne szükség. Ez azért is megfontolandó lehet, mivel a közpénzekből megvalósuló rosszul felmért támogatás a gazdasági válságot tovább mélyítheti, és hosszú távon életképtelen vállalkozások fennmaradását segítheti elő. Természetesen ez az adott állam költségvetési hiányát növeli, ami előrevetít megszorító intézkedéseket a jövőben, például adók bevezetését vagy növelését, ami újabb recessziót válthat ki, elnyújtva ezáltal a válságból való kilábalást.

Egy gazdasági válságot önmagában a versenyjog eszközeivel nem lehet megoldani. Az egyes államokat sem biztos, hogy egyenlő mértékben érintik a recesszióból adódó kihívások. Míg egyik ország hitelezői szerepe nagyobb lehet, addig a másoknak adós oldalon további nehézségekkel kell megküzdenie. Mindez az egyenlőtlenséget növeli. Az EU-ban ez különösen gondot okozhat, mivelhogy az euróövezet a nemzeti valuta leértékeléséből fakadó exportnövelési előnyöket nem tudja hatékonyan érvényesíteni. Ennek következtében ilyen módon a fogyasztást és a beruházásokat sem képes serkenteni. Itt említhető még a 3 %-os költségvetési hiány betartásának kötelezettsége is, emiatt sem lehetséges azt növelni. Ebből fakadóan a megszorítások politikája kerülhet előtérbe, ami például a kiadások mérséklésével,

adóemeléssel és bércsökkenéssel jár, s ez magában hordozza az elbocsátásokat is. A megszorítások nem segítik elő a válságból való kilábalást, hiszen épp a fogyasztást, a termelést és a beruházási kedvet vetik vissza. Mindez pedig negatív spirált okozhat.

Ennek érdekében van szükség megfelelő, gyors és hatékony intézkedések meghozatalára. Ezért fontos például a bankok túlzott kockázatvállalásának kordában tartása, illetve a túlzott vállalati és lakosági eladósodás elkerülése. Az erre irányuló szabályozások rögzíthetők többek között, hogy készítsenek a vállalatok válságkezelési stratégiákat, és biztosítsanak erre elkülönített forrásokat.

Kiemelten fontos, hogy se az állam, se az egyes gazdasági szereplők - így különösen a pénzügyi intézmények - ne csak 'elvegyenek' adók és kamat formájában, hanem abból forgassanak is vissza a gazdaságba például hitelezésekkel és befektetésekkel.

A recesszióból való kilábalás az egyes államokat, illetve piaci szereplőket előnyösebb helyzetbe hozhatja. Nem mindegy tehát, hogy a globális térben milyen mértékű versenyképességet érnek el. Ide tartozik az is, hogy a tőke és a munkaerő miként tud úgy áramolni, hogy ezzel a hatékonyságot mozdítsa elő.

Ennek alapján fontos a piac folyamatos tanulmányozása, így akár külső tényezők pl. a nyersanyag és egyéb alapanyagárak változása, az infláció és a szállítási költségek, mert ezek befolyásolhatják a gazdaság működését.

A jegybankok szerepe kiemelten releváns, hisz a jegybanki alapkamattal és a nyilvános nyilatkozataikkal a piacokat megnyugtathatják, elkerülve a válság mélyülését. Kiemelt jelentősége van annak, hogy hiteles kommunikáció történjen, és a működés is átlátható legyen. Az ennek hiányában kialakuló pánik miatt a meghozni szándékozott lépések nem fogják elérni a kívánt hatásokat. Elmondható, hogy elsődleges szempont a pénzügyi folyamatokba vetett bizalom visszaállítása. A jegybankok nem konvencionális intézkedései és programjai mind serkentően hatnak a gazdaság növekedésére.

A jegybankok mellett az államok aktív beavatkozásukkal, az egyes jogterületeken meghozott szabályváltozásokkal tudnak nagymértékben enyhíteni a válságon. Ismételten hangsúlyozandó, hogy ilyenkor különös fontossággal bírnak a gyors reagálást lehetővé tevő megoldások, mint a fizetési moratóriumok, és a reorganizációt megfelelően biztosító lehetőségek. A fentiekén túl a gazdaság újraindításához a munkahelyek megőrzése, illetve a foglalkoztatás helyreállítása szükséges, amelyet a különböző adókedvezmények ösztönözhetnek. Az egyes infrastrukturális fejlesztések szintén előmozdíthatják a gazdasági kilábalást. A kiemelt feladatok között szerepel a családok védelme, a munkahelyek megőrzése, a célzott adócsökkentések, valamint a beruházási programok élénkítése.

Az állam még aktív támogatási programok és támogatási alapok útján tud ösztönzően hatni a gazdaság újraindítására. Az egyes kedvező hitelezési konstrukciók, valamint beruházási támogatások mind ebbe az irányba hatnak. Ilyenkor lehetőség van arra, hogy az innováció felé forduljanak el, mint például a klímavédelmi harc nevében az egyes környezetbarát megoldások előnyben részesítése. Ezek az állami támogatások a versenyjog szempontjából aggályosnak minősülhetnek, azonban vannak olyan szektorok, pl. a bankszektor, amelyek bedőlése még komolyabb gondokat generálhatnak a gazdaságban.

Az adott ország állapota és társadalma nagymértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy milyen eszközöket vegyenek igénybe, ez azonban a gazdasági helyzet esetről esetre való felmérését és elemzését nem helyettesíti. A döntéshozók részéről gondos mérlegelést igényel az, hogy a válság elleni küzdelem során milyen megoldásokat választanak, hiszen az egyes politikai érdekeken kívül nem mindegy, hogy a gazdaság újraindítását követően milyen mértékben lesz versenyképes az adott állam vagy szektor.

Az előzőek alapján elmondható, hogy az országok helyzete és a válságkezelő eszközök folyamatosan változnak, igazodnak az adott (kori) körülményekhez. Ugyanez vonatkozik a versenyjog krízishelyzetekhez való viszonyának fejlődési tendenciáira. Ami manapság elfogadhatónak tekinthető, az minden bizonnyal a jövőben módosulni fog, figyelemmel az újonnan megjelenő gyakorlatokra és kihívásokra. Az új és jobb technikák megtalálása és alkalmazása pedig csak a piac folyamatos figyelemmel kísérése révén érhető el, ezért nagy felelősség hárul a mindenkori jogalkotókra és jogalkalmazókra egyaránt.

IV. Publikációs jegyzék

BARNÓCZKI Dávid: The Most Frequented Unfair Practices in the Beer Market in the EU and Hungary, *Iustum Aequum Salutare*, 2023/2.

BARNÓCZKI Dávid: A nagy technológiai cégek versenyellenes gyakorlatai, és hatalmuk visszaszorításának alternatívái, *Külügyi Műhely – Gyorselemzés sorozat*, 2023/2.

BARNÓCZKI Dávid: Sberbank Europe AG, avagy enough big to fail, *www.versenyjog.com*, 2023.

BARNÓCZKI Dávid: Az állami támogatások és válságkezelés, *Bibó Jogi- és Politikaitudományi Szemle*, 2021/1.

BARNÓCZKI Dávid: Az összefonódások révén létrejött erőfölényes helyzetek, *www.versenyjog.com*, 2021.

BARNÓCZKI Dávid: A nehézhelyzetben lévő vállalkozások megmentése az Európai Unióban, *Pázmány Law Working Papers*, 2021.

BARNÓCZKI Dávid: A versenyjog célja, *Pázmány Law Working Papers*, 2020.

BARNÓCZKI Dávid: Kartellek megítélése válság idején, *Pázmány Law Working Papers*, 2019.

BARNÓCZKI Dávid: Az összefonódások megmentése, *Pázmány Law Working Papers*, 2019.