



Kovács Csaba

## A GVH verseny szabadságával kapcsolatos alapelvei

**A GVH a közelmúltban közzétette A verseny szabadságával kapcsolatos, a GVH által követett alapelvek című dokumentumot, amely voltaképpen egy GVH versenypolitikai ars poetica.**

Az antitrösztrel foglalkozók gyakran tapasztalják, hogy az érdekesebb jogesetekről folytatott beszélgetések különféle versenypolitikai problémákról szóló vitákba torkollnak, ez utóbbiak pedig számos alkalommal vezetnek a versenypolitika alapkérdéseire. Mi a verseny? Mikor beszélhetünk a verseny korlátozásáról? Mi a versenypolitika célja? Mikor kell a versenypolitikának beavatkoznia a piaci folyamatokba, és mikor kell ellenállnia a beavatkozás csábításának? Melyek a fontos ügyek és melyek a kevésbé fontosak? Hogyan kellene allokálnia szűkös erőforrásait egy versenyhatóságnak? Mi a versenyhatóság függetlenségének tartalma és értelme? Útmutatók, közlemények megfogalmazásakor is könnyen előfordulhat, hogy a szálak a mélyebben meghúzódó alapkérdésekhez vezetnek.

Azt gondolhatnánk, hogy mivel a versenypolitika nagyrészt jogalkalmazás (legalábbis a versenyfelügyeleti eljárások lefolytatása biztosan az), e kérdések megválaszolásához elég felütni a jogszabályokat. Az igazság azonban az, hogy ez éppen fordítva van: a versenyjogi jogszabályok – ideális esetben – meglehetősen általánosak, így megfelelő értelmezésükhöz és helyénvaló alkalmazásukhoz a jogalkalmazónak egyfajta versenypolitikai filozófiával és világgéppel kell rendelkeznie: kell, hogy legyen elképzelése a piacok általános működéséről, valamint arról, hogy mit kíván elérni, és hogyan működik a versenypolitika, ezen belül mi az ő szerepe, és azt hogyan képes betölteni.

Ez indította a GVH-t arra, hogy kialakítson egy ars poeticát, és az azt megfogalmazó dokumentumot nyilvánosságra hozza. Ez a GVH munkájának azon legalap-

vetőbb elveit taglalja, amelyek a klasszikus versenypolitika területére vonatkoznak, vagyis a fúziókkal, a versenyt korlátozó megállapodásokkal, az erőfölénnyel való visszaéléssel, valamint a versenypártolással, és a versenykultúra fejlesztésével függenek össze. A dokumentum foglalkozik továbbá egyes, a GVH-val kapcsolatos működési és intézményi kérdésekkel is.

A dokumentum kidolgozásának ugyan még évekkel ezelőtt nekifogott a GVH, ám hosszú szünet után 2005 tavaszán indult el a jelenlegi változat elkészítése. A még félkész tervezetről 2006 elején folytak egyeztetések a GVH-n belül, valamint néhány a versenypolitikai kérdésekben jártas hazai szakemberrel, az ezek nyomán elkészülő tervezet pedig 2006 májusában került felkonzultációs céllal a GVH honlapjára. 2007 elején néhány külföldi szakértővel is megbeszélések folytak az időközben elkészült angol nyersfordítás segítségével.

A 2007 májusában közzétett végleges változat külön-külön taglalja a tartalmi, valamint a működési/intézményi alapelveket, ezen belül pedig az előbbieket a GVH három fő tevékenységi pillére (versenyfelügyeleti eljárások, versenypártolás, versenykultúra-fejlesztés) szerint rendezve mutatja be. Több alapelv csak egyszer, a versenyfelügyeleti eljárások kapcsán szerepel, de ugyanúgy érvényes a GVH versenypártolási tevékenységére is, és befolyásolja a GVH versenykultúra-fejlesztő munkáját is. (Az alapelvek tartalmi áttekintését adja az Antitröszt elvek dióhéjban című írás.)

A dokumentum három részből áll. Az elsőben, egy rövid deklaratív részben maguk az alapelvek szerepelnek. A második rész az alapelvekhez fűzött magyarázatokat tartalmaz, azok jobb megértését és helyes értelmezését segítő. A harmadik, egyben leghosszabb rész az alapelvek és azok magyarázatai könnyebb megértését szolgáló legfontosabb háttérismertek rövid áttekintését adja. Ezt követik az ábrák, amelyek a legfontosabb, vizuálisan is ábrázolható összefüggéseket jelenítik meg. Az olvasó – felkészültségétől és tapaszta-

lataitól, vagy akár attól függően, hogy az anyaggal volt-e már korábban dolga – többféleképpen is használhatja a dokumentumot. Végighaladhat az anyagon „lineárisan” (vagyis elejétől a végéig), hasznosnak találhatja a didaktikusabb, fordított sorrendű olvasást (kezdve a háttérismertektől és befejezve az alapelvekkel). Végül ugrálhat is az anyagban, például csak egyes elvekhez tartozó magyarázatokat ellenőrizve, vagy egyes magyarázatokhoz kapcsolódó háttérismerteket olvasva. Ez utóbbit könnyíti a dokumentum tagolása, valamint a kereszthivatkozások rendszere, amelyek kapcsolatot teremtenek a dokumentum három fő egységének (valamint az ábrák) részletei között.

A dokumentum összességében viszonylag terjedelmes, harmadik része pedig átfogó képet nyújt a versenypolitikáról mint egészről, és annak számos részletéről is. Így sem lehet azonban arról beszélni, hogy az anyag egy átfogó piacelméleti, vagy versenyjogi tankönyv vagy enciklopédia helyébe léphetne. A harmadik rész például egyes fontos versenypolitikai kérdéseket – például az érintett piac meghatározását – egyáltalán nem érinti, csupán azokat, amelyek az első két rész megértéséhez szükségesek. A dokumentum ugyancsak nem pótolja, inkább kiegészíti a GVH által különféle, az alapelveknél konkrétabb kérdéskörökkel foglalkozó – például a bírságkiszabásról, vagy a fúziókkal kapcsolatos feltételzabásról és kötelezettségvállalásról szóló – közleményeket, útmutatókat.

A GVH szerint, az úgynevezett Struktúra – Viselkedés – Teljesítmény modell gondolati kerete alkalmas a legtöbb versenypolitikai összefüggés ismertetésére. (E szerint alapvetően a piac struktúrájától függ, hogy a piaci szereplők hogyan viselkednek a piacon, és alapvetően ez utóbbi határozza meg a piacon realizált jóléti értelemben vett teljesítményt.) A modell eredeti formájában még az 1950-es évek amerikai piacelméleti gondolkodásának eredménye, és azóta számos jogos kritika érte. A GVH semmi esetre sem kívánt az

idejétmúlt „strukturalista” versenypolitikai megközelítés szöszólójává válni, ezért a modell javított, kiterjesztett, nem csupán egyirányú determinisztikusnak tekinthető összefüggéseket tartalmazó, korszerű változatát használta fel – tagadhatatlan didaktikai előnyei miatt – az összefüggések szemléltetésére.

A dokumentum a korszerű versenypolitikai gondolkodás főáramába tartozó megközelítést tükröz. Ez tudatos választás volt a GVH részéről, elutasítva valamiféle tartalmi szempontból sajátosan magyar, vagy kis országokra szabott versenypolitika magyarországi alkalmazásának indokoltságát. (Magyarországon már évekkel ezelőtt befejeződött a szocializmusból a kapitalizmusba tartó gazdasági átmenet, így ez sem indokolt eltérést az élvonalba tartozó külföldi sztenderdektől.)

A GVH verseny szabadságával kapcsolatos alapelveit rögzítő dokumentum elsősorban a szakmai közönségnek szól, ám e szakmai körbe itt a versenyjogi eseteken dolgozó ügyvédek túlmenően beleértendőek a témát kutató, oktató közgazdászok és jogászok, a témával kapcsolatba kerülő államigazgatási dolgozók, diákok stb. is. A dokumentumot azok is haszonnal forgatják majd, akik, ha nem is hivatásszerűen foglalkoznak versenypolitikával, érdeklődnek az antitröszt kérdései iránt.

A dokumentum elkészítésével és megjelentetésével a GVH szándéka elsősorban a jogbiztonság, és a GVH szakmai munkája átláthatóságának növelése. Ugyanakkor tartalma és felépítése alkalmassá teszi arra is, hogy érdemben hozzájáruljon a magyarországi versenykultúra fejlődéséhez.

Érdekes, hogy bár néhány mondatos, esetleg néhány oldalas, a hatóságot és a versenypolitikát kifejezetten az utca emberének „eladni” kívánó, és jobbára PR-szempontból „optimalizált”, ún. *policy statement*-ek megfogalmazása vagy szórólapok kiadása viszonylag gyakori a fejlett világ versenyhatóságai részéről, nagyobb terjedelmű, szakmailag lényegesen tartalmasabb, ugyanakkor a közérthetőséget is megőrizni kívánó ars poetica a GVH tudomása szerint eddig csak a Gazdasági Versenyhivatal alakított ki és hozott nyilvánosságra. Egy tekintélyes tengerentúli társhatóság egyik neves vezető munkatársa informálisan nemrég úgy fogalmazott, hogy „... «policy dokumentumával» a GVH példát mutat, amit meglehet, hogy más versenyhatóságoknak is érdemes lenne követnie”.

**A dokumentum megtalálható a GVH honlapján: [www.gvh.hu](http://www.gvh.hu).**

## Antitrösztelvek dióhéjban

A legfontosabb és legalapvetőbb elv a versenypolitika célját – és így a GVH küldetését – fogalmazza meg: a végső cél a hosszú távú fogyasztói jólét és a hatékonyság, a közvetlen cél pedig a verseny védelme. A legtöbb esetben ugyanis a verseny mechanizmusa biztosítja a vállalatok és a gazdaság hatékonyságát és ezen keresztül azt, hogy a fogyasztók a lehető legtöbb terméket és szolgáltatást a lehető legjobb minőségben a lehető legnagyobb választékban és a lehető legolcsóbban szerezhessék meg. E mechanizmus révén további pozitív hatások is keletkeznek, bár ezek a hatások már túlmutatnak a versenypolitika látókörén: a verseny a hatékonyság kikényszerítésén keresztül hosszabb távon hozzájárul a versenyképesség fokozódásához és így a gazdasági növekedéshez, valamint a foglalkoztatáshoz is.

Még néhány elv kapcsolódik a célokhoz, amelyekből kiderül például az, hogy a GVH a versenyt (nem pedig az egyes versenyzőket) védi, illetve a verseny folyamatának védelmére (nem pedig a versenyzőnek tekintett struktúra mechanikus fenntartására) összpontosít. Ugyancsak a célokhoz kapcsolódó elvek közé tartozik a hazai fogyasztó védelmének elve is, vagyis az – a versenyjog alkalmazás világában megszokott – elv, hogy a versenyhatóság a hazai fogyasztók (közösségi jogalkalmazás esetében az EU-fogyasztók) jólétére gyakorolt hatás alapján értékeli a magatartást.

A GVH által mérlegelendő előnyökkel és hátrányokkal foglalkozó elvek világossá teszik, többek között azt, hogy a GVH a versenypolitikai elemzés során jóléti értékelést végez, és a verseny korlátozódását negatív, míg a hatékonyság növekedését, és a verseny esetleges fokozódását pozitív hatásnak tekinti, valamint, hogy a GVH – speciális esetektől eltekintve – az elvileg felmerülhető hatékonysági előnyök tényleges megvalósulásához is nélkülözhetetlennek tartja az érdemi versenyt.

A dokumentum leszögezi, hogy a GVH dinamikus megközelítést alkalmaz, ami egyszerre többféleképpen is kifejeződik, így például a GVH figyelembe veszi mind a potenciális versenyből, mind pedig a jövőbeli versenyből származó versenynyomást, valamint az ezekre vonatkozó korlátozásokat is. A hatékonyság statikus fajtáin túlmenően a dinamikus hatékonyságra gyakorolt hatásokat is figyelembe veszi.

A legkisebb szükséges beavatkozás elve egyrészt azt az általános hozzáállást jelenti, miszerint a GVH nem vezérelni kívánja a piacok működését, és azok helyébe sem kíván lépni a maga adminisztratív eszközeivel, hanem éppen ellenkezőleg, munkája során a piaci mechanizmusokra támaszkodik. Másrészt néhány további elv is a legkisebb szükséges beavatkozással hozható összefüggésbe, például az, hogy a versenyjog alkalmazása továbbá alapvetően nem a verseny fokozását, hanem a verseny védelmét szolgálja.

Néhány elv tárgya a versenypolitikai elemzés eszköztára, és annak korlátai. Ezekből többek között kiderül, hogy a GVH a vizsgált magatartások közgazdaságilag értelmes, és lehetőleg empirikusan is megalapozott interpretálására törekszik, és tudatában van a versenypolitikai elemzések előrejelző, becslő jellegének. (hüvelykujj-szabályok)

A GVH tevékenységének második fő pillére a versenypártolás, vagyis az, amikor a GVH a különféle közpolitikákat, illetve azok előkészítését, kialakítását vagy érvényesítését igyekszik a verseny érdekében befolyásolni. Itt is érvényesül a legtöbb versenyfelügyeleti eljárásokkal kapcsolatos elv, a versenypártolás kontextusában azonban a GVH további elveket is meghatároz, például azt, hogy a GVH a versenypártolás során deregulációs megközelítést alkalmaz, vagy hogy indokolt esetben konfliktusokat is vállal, de kompromisszumok elfogadására is hajlandó.

A harmadik fő pillér a versenykultúra fejlesztése. Az ezzel kapcsolatos GVH-tevékenységet, ha közvetve is, szintén befolyásolják az előzőekben érintett elvek. A versenykultúra fejlesztésében a GVH nincs egyedül, csupán egy szereplő a sok közül. Ezzel együtt a dokumentum – azon túl, hogy leszögezi, hogy a GVH felelősséget visel a versenykultúra fejlesztéséért – azonosítja a versenykultúra fejlesztésének fő területeit, ezen belül kiemelve a tudományos kutatás és oktatás, mint olyan részterület fontosságát, amely a GVH függetlensége szempontjából releváns szoft szakmai kontroll szempontjából is jelentőséggel bír.

A tartalmi elvek lezárásaként szerepel a dokumentumban, hogy a GVH szakmai tevékenységének három említett alappillére a GVH számára egyforma jelentőséggel bír (noha ez nem vonja magával feltétlenül az erőforrások három egyenlő részre osztását), és hogy a GVH törekszik e háromféle tevékenység összehangolására és a közöttük lévő szinergiák kihasználására.

## Működési és intézményi elvek dióhéjban

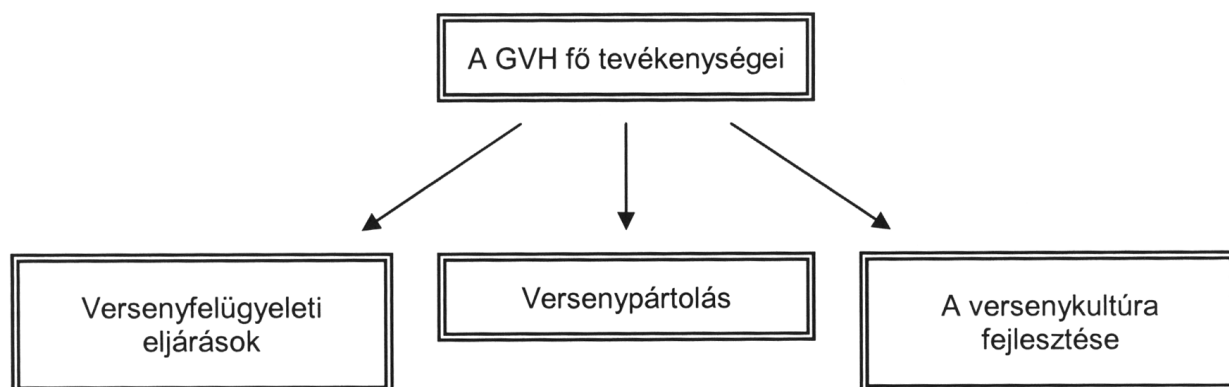
A működési/intézményi alapelvek első csoportja a prioritások meghatározása és az erőforrások allokációja témájához kapcsolódik. A GVH rendelkezésére bocsátott társadalmi erőforrások hatékony felhasználásához fűződő közérdek megköveteli, hogy a GVH munkája azokra a területekre összpontosuljon, ahol várhatóan a legnagyobb „versenyeredmény” érhető el.

A függetlenség és együttműködés témakörével foglalkozó elvek világossá teszik, hogy a GVH egyrészt fontosnak tartja függetlenségét, és úgy tekint rá, mint feladatai ellátásának egyik alapvető intézményi garanciájára – így ugyanis a GVH kizárólag szakmai szempontok alapján, nem kívánatos külső behatások nélkül végezheti munkáját. Másrészt azonban kiderül az is, hogy a függetlenség a GVH számára nem azonos az elszigeteltséggel, és nem lehet akadálya a GVH eredeti céljait szolgáló, vagy azokat nem veszélyeztető együttműködésnek.

Az átláthatóság és nyilvánosság biztosítása az ezzel kapcsolatos elvek szerint nem csupán elvárható a GVH-tól (például a jogbiztonság iránti igényre, vagy a végrehajtó hatalom ellenőrzésének szükségességére tekintettel), de segíti is a GVH munkáját. Az elvek említik a versenypolitikával foglalkozók közössége által gyakorolt ún. szoft szakmai kontroll, a GVH független státusával is kapcsolatban álló jelentőségét, valamint a GVH azon elkötelezettségét, hogy szakmai munkájának nyilvánosságát és az átláthatóságát biztosító dokumentumokat, például közleményeket és útmutatókat alakítson ki és jelentessen meg. A dokumentum egyben a nyilvánosság és az átláthatóság határait is jelzi, különös tekintettel az üzleti titok védelmére, valamint a GVH eljárásainak eredményességéhez fűződő érdekre.

Az elvek egy külön csoportja foglalkozik a nemzetközi együttműködéssel, és ezekből kiderül, hogy – a meghatározott jogi kereteken belül – a GVH nyitott a nemzetközi tapasztalatcserére, a jogalkalmazás során történő együttműködésre külföldi versenyhatóságokkal, valamint kevésbé tapasztalt versenyhatóságok számára történő technikai segítségnyújtásban való részvételre is. Ebben az összefüggésben az elvek kiemelik az Európai Versenyhálózat (ECN) jelentőségét.

A GVH-munkatársak képzése iránti elkötelezettségét jelzi, hogy erre vonatkozóan külön elv található a dokumentumban, hivatkozva a versenypolitikai gondolkodás folyamatos fejlődése által támasztott kihívásra.



A GVH szakmai tevékenységének alappillérei

## Kapcsolat a közösségi versenyjoggal

A dokumentum elkészítése során fontos kérdés volt az EU-hoz, illetve az EU-joghoz való viszony. A GVH – mint közösségi tagállami versenyhatóság – nem csak nemzeti, hanem közösségi versenyjogot is alkalmaz. Kérdésként merült fel, hogy az alapelvek csupán a nemzeti jog alkalmazására vonatkozzon-e, egyáltalán kialakíthat-e egy tagállami versenyhatóság a közösségi versenyjog alkalmazására is vonatkozóan saját alapelveket.

Az elvi dilemma végül nem okozott gyakorlati problémát, mivel a vázolt alapelvek szinte mindegyike teljesen összhangban van a közösségi versenyjogi gyakorlattal, különösen akkor, ha figyelembe vesszük annak fejlődési irányát is. (Gondoljunk például az EK-Szerződés gazdasági erőfölénnyel való visszaélésekkel foglalkozó 82. cikkének folyamatban lévő reformjára). A néhány megmaradt kivétel esetében az anyag külön jelzi, hogy a konkrét elv módosult formában érvényesül akkor, amikor a GVH közösségi jogot alkalmaz. Például a közösségi versenyjog céljai közé a verseny védelmén és a hatékonyságon, illetve a jóléten kívül az integrációs cél, vagyis az egységes piac létrehozásának elősegítése is beletartozik, és ezt természetesen a GVH is figyelembe veszi. Általában is igaz, hogy a bemutatott elvek közösségi versenyjog alkalmazása esetén annyiban érvényesülnek, amennyiben azt a közösségi joggyakorlat lehetővé teszi.

Érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy az éremnek van másik oldala is. A közösségi versenyjog nem egyszerű adottság a GVH számára, hiszen az – szintén tagállami versenyhatóságként, és így a közösségi versenyjog alakítójaként – képes befolyásolni az EU versenyjogának fejlődését is, amihez részben szintén a most megjelent dokumentum szolgál vezérfonalul.

