VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

◆ 2022 ◆

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• *Az évkönyv szerkesztőbizottsága* •
Valentiny Pál (elnök), KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Kiss Ferenc László (tiszteletbeli főszerkesztő)
Antal-Pomázi Krisztina, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Berezvai Zombor, Budapesti Corvinus Egyetem és Gazdasági Versenyhivatal,
Nagy Csongor István, Szegedi Tudományegyetem

KRTK
KTI
Közgazdaságtudományi Intézet
ELKH | Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS

• 2022 •

Szerkesztette
VALENTINY PÁL • ANTAL-POMÁZI KRISZTINA •
BEREZVAI ZOMBOR • NAGY CSONGOR ISTVÁN

KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
Budapest • 2023

Szerkesztette
Valentiny Pál • Antal-Pomázi Krisztina • Berezvai Zombor • Nagy Csongor István

Copyright © KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2023

TARTALOM

ELŐSZÓ 7

I. Áttekintés • MÚLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN 11
Antal-Pomázi Krisztina–Valentiny Pál • Közgazdaságtan a versenyhivatalokban 13
Nagy Csongor István • Recepció és mintakövetés a magyar versenyjogban: valóban fenntartás nélkül átvehetők az uniós versenyjog megoldásai? 41

II. Betekintés • VERSENY, KUTATÁS, INNOVÁCIÓ 57
Varju Márton • Felelős kutatás és innováció: a társadalmi részvétel és befolyásolás lehetőségei a magyar kutatás- és innovációs szabályozásban 59
Berezvai Zombor • Verseny és komplementaritás az innovatív mikromobilitási és a hagyományos közlekedési szolgáltatások között 90
Valentiny Pál • Mennyire innovatívak a Big Tech vállalatok? 108
Börzsönyi Blanka–Oroszi Fanni–Virág Péter • A fúziókontroll és a fúziókontrollszerű hatósági bejelentési eljárások legfrissebb irányai és hatásai az M&A-ügyletekre 145

III. Körbetekintés • A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA 189
Fejes Gábor–Marosi Zoltán • Versenyjog és versenyszabályozás a földgázpiacon 191
Kotek Péter–Selei Adrienn–Takácsné Tóth Borbála • Oroszország gázpiaci erejének vizsgálata Európában a közös EU-stratégia tükrében 224
Gönczöl Tünde–Teleki Lóránt • A digitális kapuőrök az ex ante szabályozás, a versenyjog és az adatvédelem kereszttüzében 243
Firniksz Judit–Csömör Magdolna–Ruzsa Róbert • Ki fizeti a révészt? A konvergens hírközlési szolgáltatók az átalakuló szabályozási ökoszisztémában 266

ABSTRACTS 301
A SZERZŐKRŐL 305

ELŐSZÓ

A *Verseny és szabályozás 2022* – a sorozat tizennegyedik, magyar nyelvű évkönyve – a KRTK pénzügyi forrásaira épülve készülhetett. Az évkönyv a korábbi évekhez hasonlóan hármas tagolást követ.

Az *első részében* a versenyszabályozáshoz köthető általános kérdésekkel foglalkoznak a szerzők. *Antal-Pomázi Krisztina* és *Valentiny Pál* tanulmánya a versenyszabályozás közgazdasági elemzési hátterét tekinti át. Az írás az intézményrendszer kialakulása, a jog alkalmazását segítő eljárások számbavétele után a hatóságok és a bíróságok viszonyrendszerét, a jogászok és közgazdászok együttműködését tárgyalja, majd áttekinti a hatóságok közgazdasági felkészültségéről szóló beszámolókat.

A kötet második tanulmányában *Nagy Csongor István* a recepció és mintakövetés kérdését vizsgálja a magyar versenyjogban. Amellett érvel, hogy bár az uniós versenyjog recepciója alapvetően szerencsés, a fenntartások nélküli mintakövetés nem. A tanulmány bemutatja, hogy miközben a magyar versenyjognak önálló működési tere van, az igazodik az uniós versenyjogi gyakorlathoz, illetve magáévá tette az anyagi jogi szabályok uniós versenyjoggal való konformitásának követelményét. A tanulmány rámutat két olyan kérdésre (a viszonteladási ár rögzítése, abszolút területi kizárólagosság), amelyek esetében a magyar versenyjognak ez az anyagi jogi önállótlansága károkat okozott.

A kötet *második, tematikus része* a verseny, a kutatás és az innováció összefüggéseit vizsgálja a szabályozásuk tükrében. *Varju Márton* írása a felelős kutatás és az innováció kérdéskörével foglalkozik, s a társadalmi részvétel és befolyásolás lehetőségeit vizsgálja a magyar kutatás- és innovációs szabályozásban. A felelős kutatás és innováció intézményi-szabályozási megoldásai biztosítják a különböző érdekeket képviselő kormányzati, üzleti és társadalmi szereplők kölcsönös nyitottságát egymás szempontjai iránt, a kölcsönös együttműködést közöttük, valamint ezen szereplők felelősségét és elszámolthathatóságát. Az Európai Unió kutatás-fejlesztés-innovációs (KFI) szakpolitikájához és programjaihoz több szállal kapcsolódó magyarországi KFI-rendszer is működhetne így. Intézményi-szabályozási megoldásai azonban egy nagyban zárt, hierarchikus, a felelős működést csak szűk körben értelmező rendszert hoztak létre, amelyben továbbra is az ország sajátos ipar- és gazdaságpolitikai prioritásai dominálják a KFI tervezését, adminisztrációját és finanszírozását.

Berezvai Zombor tanulmánya az innovatív mikromobilitási és a hagyományos közlekedési szolgáltatások közötti verseny és komplementaritás kérdéseivel foglal-

kozik. A városi közlekedés jelentősen megváltozott az elmúlt évtizedekben, egyre többféle innovatív közlekedési szolgáltatás és szolgáltató jelent meg a piacon, amelyek között komplex helyettesítési és kiegészítési viszonyok figyelhetők meg. A tanulmány a Budapesten végzett fogyasztói kutatások alapján a Bubi közösségi kerékpárrendszer helyettesítőit és kiegészítőit veszi számba.

A tematikus rész harmadik tanulmánya arra a kérdésre keresi a választ, hogy mennyire innovatívok a Big Tech vállalatok. *Valentiny Pál* ehhez bemutatja a Big Tech vállalatok jelenlegi helyzetét, a területükön folyó verseny és innováció összefüggéseit, a hasonló típusú vállalatok korábbi tapasztalatait, az innováció típusait. Elemzi a Big Tech ökoszisztémáját és üzleti modelljét, az ebből következő magatartást, az innováció halálzónájának kialakulását és a mesterséges intelligencia kilátásait.

A tematikus rész befejező tanulmánya *Börzsönyi Blanka, Oroszi Fanni* és *Virág Péter* írása. A tanulmány egyrészről vizsgálja az EU fúziókontroll-rendeletének (EUMR) 22. cikkéhez (azaz az úgynevezett holland klauzulához) fűződő új típusú bizottsági jogértelmezést és kapcsolódó legfrissebb joggyakorlatot, amely számos új kérdést vetett fel az európai uniós és adott esetben akár a tagállami fúziós bejelentési küszöböket sem teljesítő összefonódások engedélyezése kapcsán. Másrészről a tanulmány – a szerzők kritikai jellegű észrevételeivel és javaslataival együtt – részletesen bemutatja a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó hatályos magyar szabályozást, valamint azokat a folyamatokat és jelentősebb jogalkalmazási fejleményeket, amelyek a szabályozás alakulásához vezettek és vezetnek jelenleg is. Végül a tanulmány ismerteti a külföldi támogatások 2023 júliusától alkalmazandó uniós kontrolljának szabályozási érdekességeit. A szerzők arra is megpróbálnak választ adni, hogy milyen főbb tranzakciós megfontolások és technikák merülhetnek fel a szabályozásból adódó bizonytalansági tényezők miatti kockázatok kezelésére és telepítésére.

Az évkönyv *harmadik része* a hálózatos szolgáltatások piacával és szabályozásával foglalkozik. *Fejes Gábor* és *Marosi Zoltán* tanulmánya először bemutatja, hogy az európai uniós piac integráns részeként működő magyar földgázszektorban miként alakult a versenyhatóságok – így a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és az Európai Bizottság – közjogi jogérvényesítési gyakorlata a versenykorlátozó megállapodások, az erőfölénnyel való visszaélés és az állami támogatások kérdéskörében. Majd pedig a verseny szempontjából tekinti át a hatályos magyar szabályozási modellt, felmérve mindazokat a szabályozási elemeket, amelyek a verseny szempontjából relevánsak lehetnek, így különösen a magyar szabályozó hatóság *ex ante* piacelemzési jogkörét és döntéseit.

A gázpiac a témája *Kotek Péter, Selei Adrienn* és *Takácsné Tóth Borbála* írásának is. Az ukrajnai orosz inváziót válaszul az Európai Bizottság az orosz fosszilis tüzelőanyagoktól való függőség jelentős csökkentését, majd megszüntetését tervezi. A tanulmány piaci modellezés segítségével értékeli, hogy milyen lehetőségei vannak Oroszországnak a profitmaximalizálásra, valamint Európának az egyik legfontosabb csővezetékes szállítójának elvesztéséből eredő hatások enyhítésére. Az eredmények

alapján látható, hogy amennyiben az egységes európai gázpiacon korlátozzák Oroszország eladásait, akkor csak a saját profitja rovására képes a kereslet visszafogásával Európa gázszámláját növelni. A kereslet csökkentésével, alternatív csővezetékek és LNG-források együttes bevezetésével Európa sikeresen mérsékelheti Oroszország képességét arra, hogy az európai gázszámlát érdemben befolyásolja.

Ennek a résznek a harmadik tanulmánya a digitális kapuőrök helyzetét elemzi az *ex ante* szabályozás, a versenyjog és az adatvédelem kereszttüzében. *Gönczöl Tünde* és *Teleki Lóránt* bemutatja, hogy az egyre komplexebb problémákat ugyan egyre bonyolultabb jogalkotási és jogalkalmazási kérdések övezik, ám az egyes jogterületek érvényre juttatásért felelős hatóságok között a gyakorlatban viszonylag ritkán látni kommunikációra, együttműködésre, esetleg párhuzamos fellépésre utaló jeleket. A tanulmány a jogalkalmazás egyes aktuális kérdései közül a kétszeres (többszörös) értékelés tilalmával, valamint a versenyhatóság által „átvállalt" adatvédelem kockázataival foglalkozik, bemutatva azt is, hogy e problémák megelőzésére az egyes tagállami hatóságok milyen mechanizmusokat hoztak létre.

A kötet zárótanulmánya az átalakuló szabályozási ökoszisztéma keretében tekinti át a konvergens hírközlési szolgáltatók problémáit. *Firniksz Judit, Csömör Magdolna és Ruzsa Róbert* tanulmánya a konvergens hírközlési szolgáltatók szempontjai alapján ad szabályozási pillanatfelvételt az összekapcsolódó értékláncok változásairól, az átalakulással járó feszültségekről, szabályozási kihívásokról. A szerzők amellett érvelnek, hogy a médiapiac átalakulása, a nyílt internet útján végfelhasználókhoz eljuttatott, úgynevezett OTT *(over-the-top)* szolgáltatások térnyerése, a globális platformok megjelenése az internetszolgáltatás alap-infrastruktúrájának működtetésével és fejlesztésével kapcsolatosan olyan aktuális kérdéseket vet fel, amelyek a közpolitika hagyományos határainak és a bevett szabályozási eszközök rendszerének újragondolását tehetik szükségessé.

A szerkesztők

I. Áttekintés

MÚLT, JELEN, JÖVŐ AZ ÁGAZATI ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁSBAN

• *Antal-Pomázi Krisztina – Valentiny Pál* •

KÖZGAZDASÁGTAN A VERSENYHIVATALOKBAN

A tanulmány a versenyszabályozás közgazdasági elemzési hátterét tekinti át. Ehhez az intézményrendszer kialakulását, a jog alkalmazását segítő intézményi eljárásokat veszi számba. Tárgyalja a hatóságok és a bíróságok viszonyrendszerét, a jogászok és a közgazdászok közötti együttműködést és áttekinti a hatóságok közgazdasági felkészültségéről szóló beszámolókat.

BEVEZETÉS

A versenypolitika mindig a gazdasági kérdések vizsgálatával együtt fejlődött, hiszen egy sor gazdaságilag értelmezendő helyzetet kellett értékelnie. Ennek ellenére a közgazdasági elemzések hosszú ideig nem játszottak központi szerepet az ügyek eldöntésében. Az Egyesült Államokban a versenyszabályozási kérdésekkel is foglalkozó chicagói iskola eredményének tekintették, hogy 1977-ben a Continental T.V. Inc./GTE Sylvania-ügyben a korábban eredendően versenykorlátozónak ítélt magatartást a bíróság közgazdasági érvelések alapján mérlegelte, és az addig alkalmazott sokféle versenypolitikai cél helyett egyedül a közgazdasági érvelést vette figyelembe. Az elmúlt évek során a gazdasági elemzés szerepe – az alkalmazott elméleteket, módszereket és bizonyítékokat illetően – az Európai Unió versenypolitikájában is jelentősen megnőtt. Az elmúlt két évtizedben az EU versenypolitikai gyakorlatában a „közgazdaságibb" megközelítés fokozatosan felváltotta a kezdeti formális és „legalista" megközelítést.

Az ágazati szabályozások esetében – elsősorban a hálózatos szolgáltatások körében jellemző koncessziós megállapodásokkal összefüggésben – kezdettől fogva jelentősebb szerepe volt a közgazdasági szempontoknak. Az egyes szolgáltatástípusok speciális ismeretanyagot igényeltek. A hálózatos szolgáltatások szabályozásának jellegzetessége, hogy a szolgáltatás feltételrendszerét előzetesen kell jóváhagyni. A szabályozás fő területe pedig az árszabályozás volt, ami egységes költségszámítási, számviteli szabályokat igényelt, valamint egyre pontosabb, a kereslet változásait is figyelembe vevő számításokat, például az árképzés modellezését.

A két szabályozástípus – elsősorban Észak-Amerikában – a múlt század eleje óta egymás mellett létezett, egymást kiegészítő módon működött, és működik ma is. Európában ez az állapot csak a múlt század legvégére alakult ki, sőt – tovább lépve – egyes országokban az együttműködés már az intézmények összeolvadásában is megnyilvánult. Az amerikai kontinensen eddig felhalmozódott nagyobb tapasztalat

miatt a tanulmány elsősorban az ottani fejleményekre támaszkodik, a versenyszabályozás mellett alkalmanként utalni fogunk az ágazati szabályozás helyzetére is.[1]

Tanulmányunkban a versenyszabályozás közgazdasági elemzési hátterét próbáljuk bemutatni. Az első részben röviden foglalkozunk az intézményrendszer kialakulásával. Ezt követően a második részben tárgyaljuk azokat a módszereket, amelyek a hatóságok számára segítették a jog alkalmazását. A harmadik rész a hatóságok és a bíróságok viszonyrendszerében a tesztek és a szakértők szerepét elemzi. A negyedik a jogászok és a közgazdászok együttműködését vizsgálja, végül az ötödik részben a hatóságok közgazdasági felkészültségéről szóló beszámolókat tekintjük át.

A VERSENYSZABÁLYOZÁS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK KIALAKULÁSA ÉS VÁLTOZÁSAI

A gazdaságban a verseny korlátozásának szándéka valószínűleg egyidős a versenyzéssel. A gazdasági előnyök a versenybe beszállni kívánókat és a már bennlévőket is a verseny valamiféle szabályozása (kiterjesztése vagy korlátozása) érdekében összefogásra késztetik. A piacszerkezetek különbözőségei alapján az összefogás létrejöhet a versengő felek között, de sokszor szükség lehet törvényi, intézményi keretek formájában ennek külső megerősítésére. A gazdaság egyes területein a jogi feltételek, a versenyző kiválósága, a speciális gazdasági, technológiai adottságok vagy a versenykorlátozó magatartás miatt monopóliumok alakulnak ki. A monopolhelyzettel való visszaélés lehetősége a fogyasztók védelme érdekében szintén a versenyszabályozás, vagy – elsősorban a természetes monopóliumok esetében, ilyenek lehetnek a hálózatos szolgáltatások, például a távközlés vagy az áramszolgáltatás – az ágazati szabályozás eszközeit igényli.

A két szabályozási rendszer sok ponton találkozik, kiegészíti egymást, időnként egyik a másik helyébe lép. Van, amikor az addig versenyzői ágazatokban, a tapasztalható versenykorlátozások miatt végül árszabályozással járó ágazati szabályozást vezetnek be, de fordított helyzet is előfordul, amikor a szabályozott ágazat monopóliumának magatartása miatt a versenyszabályozás eszközeivel fellépve a monopólium feldarabolására kerül sor. A kétféle szabályozási rendszer kialakulásának klasszikus terepe az Egyesült Államok és Kanada volt. A 19. század második felében egyes ágazatokban a vállalatok mérete, ágazaton belüli súlya gyorsan növekedett, sokszor éppen a hálózatos szolgáltatások terjedése (vasút, távíró) teremtette piacbővülés következtében. Az éles verseny miatt is fellépő áresések, hektikus ármozgások kivédésére alakult új vállalati forma – a tröszt – versenykorlátozó jellege a 19. század végén trösztellenes törvények megalkotásához vezetett.

[1] Az amerikai és az európai szakirodalomban óhatatlanul jelentkező aszimmetriáról és ezen belül a hazai helyzetről lásd *Nagy* [2010] írását.

A hálózatos szolgáltatások kiépülésének jogi lehetőségét, a hálózatokhoz szükséges útvonaljogok biztosítását a koncessziós forma tette lehetővé. A helyhatóságok által kiadott koncessziók egy sor olyan előírást tartalmaztak (az árak, a szolgáltatásminőség, a piacra be- és kilépés szabályozása), amelyek később az ágazati szabályozások alapelemét képezték. A koncessziós jelleg miatt a piaci szereplők számát kezdettől fogva befolyásolni tudták. A verseny mérséklése és a beruházások finanszírozásának megkönnyítése érdekében a hálózatos szolgáltatások területén már korán erőteljes lobbitevékenység kezdődött az ágazatok egységes szabályozása érdekében. Ez a folyamat a szabályozást a helyhatósági szintről állami (majd esetenként föderális) szintre emelte. A szolgáltatóknak azonos szabványokat kellett kidolgozniuk, és a kizárólagos jogok biztosítása fejében elfogadták az állami árszabályozást.

A verseny- és ágazati szabályozás rendszere, intézményi struktúrája Észak-Amerikában a bíróságok működésével válik teljessé. Az intézményrendszer a bíróságok működése mellett, annak kiegészítéseként alakult ki, sőt több szerző szerint éppen azok elégtelennek tartott működése vezetett a szabályozás önálló intézményrendszerének létrehozásához (*Schleifer*, [2012]). Az amerikai versenytörvény (Sherman Anti-Trust Act, 1890)[2] betartását általában az ügyészség felügyelte. Az igazságügyminisztériumon *(Department of Justice, DoJ)* belül 1903-ban jött létre a versenyügyekért felelős helyettes főügyész pozíciója, a versenyügyekkel foglalkozó önálló részleget (Antitrust Division) azonban csak 1919-ben szervezték meg, és csak 1933-ban nevezték ki a vezetőjét. Az igazságügy-minisztérium versenyügyekben erélytelennek ítélt fellépése miatt a Kongresszus 1914-ben önálló szabályozószervezetként létrehozta a Szövetségi Kereskedelmi Bizottságot *(Federal Trade Commssion, FTC),* és a versenyszabályok szigorításaként megalkotta a Clayton Actként ismert törvényt (*Hyman–Kovacic* [2014]). A törvények előírásait a sértettek vagy az ügyészek által indított perekben a bíróságoknak kellett értelmezniük. A bíróságok sok ügytípusban (például ármegállapodás, földrajzi piacfelosztás) jutottak arra a következtetésre, hogy egyes tevékenységeket önmagukban versenyellenesnek kell és lehet minősíteni *(illegal per se),* ezáltal szükségtelenné válik az ügyek részletekbe menő vizsgálata.

A hálózatos szolgáltatások körében jellemző koncessziós megállapodásokkal összefüggő vitákat általában választott bíróságok segítségével rendezték. A hagyományos bírósági eljárást hosszadalmasnak, a felek további együttműködését ellehetetlenítőnek tartották, és feltételezték a döntéshez szükséges szakmai ismeretek hiányát. Az egyes szolgáltatástípusok speciális ismeretanyagával csak a kérdésekkel rendszeresen foglalkozó személyek, szervezetek rendelkeztek, ez segített megalapozni a fokozatosan állami szintre emelkedő szabályozás kialakuló intézményrendszerét. A hálózatos szolgáltatások esetében a beavatkozások nem utólagosak, mint a versenyszabályozásnál, hanem e tevékenységek kereteinek nagy részét előzetesen írják elő.

[2] https://www.archives.gov/milestone-documents/sherman-anti-trust-act.

Az Egyesült Államok legtöbb tagállamában a 20. század első két évtizedében többféle hálózatos szolgáltatást együttesen felügyelő, bizottsági formában működő szabályozó hatóságok alakultak.

Európában mindez másképp alakult. A jogrend sokfélesége (angolszász, francia, német, skandináv stb.) következtében a versengés megítélése nagyban különbözhetett az egyes országokban, a kartellek létrehozását – mint például Németországban – akár ösztönözhették is (*Motta* [2007] 10–12. o.). Az országok geopolitikai, stratégiai érdekei miatt a hálózatos szolgáltatások nagy része Európában a 20. század első harmadában állami kézbe került, független szabályozóintézmények rendszere nem épült ki (*Millward* [2011]).

Lassú változást csak az Európai Közösség megalakulása hozott, amely lépéseket tett a versenyjog egységesítése felé, bár önálló hatáskörrel rendelkező és főleg függetlennek tekinthető versenyhatóságok – kevés kivétellel – csak az 1990-es évek elejétől kezdtek megalakulni. A hálózatos szolgáltatások szabályozása esetében ez az időpont még későbbi, hiszen a legtöbb országban az állami tulajdon megszűnésével egyidejűleg, csak a kétezres évek elejétől kezdtek létrejönni az önálló szabályozószervezetek. Ezt a folyamatot a 2004-ben az Európai Unióhoz csatlakozó országok tovább lassították, még a 2010-es években is sok eljárás indult a szabályozószervezetek függetlenségének hiánya miatt (*Valentiny* [2014]).

A jogrendszerben, politikai helyzetben lévő különbségek természetesen a versenyjoggal és a szabályozáselmélettel foglalkozó közgazdasági elemzésekre is hatottak. Míg az Egyesült Államokban mind a jogsértések megállapítása, mind a szabályozási feladatok ellátása alapos elemzéseket igényelt, amelyek megállapításait a bíróságok előtt is meg kellett védeni, addig Európa legtöbb országában ez a készség, részben az intézmények hiánya miatt, a kilencvenes évekig hiányzott. Az Egyesült Államok szövetségi kereskedelmi bizottsága *(Federal Trade Commission, FTC)* 1915-ben hozta létre a vezető közgazdász pozícióját, az Európai Unió versenyigazgatósága *(Directorate-General for Competition-DG Comp)* csak 2003-ban. Az amerikai szövetségi szintű versenyhatóságok (DoJ, FTC) 2003-ban száz közgazdászt alkalmaztak, míg az EU tízet (*Neven* [2006] 749–752. o.). Ugyan az európai közgazdászok egyre nagyobb szerepet játszanak a verseny- és szabályozáselmélet problémáinak tisztázásában, de az eddigi ügyek nagy része és az ezekkel a kérdésekkel foglalkozó irodalom, tényszerűen, nagyrészt amerikai.

Az elmúlt több mint egy évszázadban az Egyesült Államokban a monopóliumok, a túlzottnak ítélt ágazati koncentráció elleni fellépések több hulláma követte egymást. A 20. század első évtizedében a beavatkozások gyakoribbak voltak, majd a húszas, harmincas években (részben a válság hatására) enyhültek, a negyvenes évektől a hetvenes évekig ismét erősödtek. Ezt követően, részben a versenyszabályozásban is új elveket valló chicagói iskola hatására a versenyügyben történő beavatkozások csökkentek, míg a 2010-es éveket ismét az erőteljesebb versenyszabályozási fellépés követelése jellemzi (*Stucke–Ezrachi* [2017], *Gönczöl* [2019]). A hálózatos szolgáltatások területén a hetvenes évektől elkezdték megkérdőjelezni

a szolgáltatás természetesmonopólium-jellegét. Ennek eredményeként a vertikális szolgáltatási struktúrákat a szabályozás széttagolta. A természetes monopólium feltételezése a továbbiakban a fizikai infrastruktúrára korlátozódott, bekövetkezett az azon nyújtott szolgáltatások szabályozásának deregulációja (*Shelanski* [2018]).

A játékelmélet elterjedése révén új magyarázó erő jelent meg a közgazdasági modellekben. A stratégiai interakciók elemzésével kiderült, hogy az információs aszimmetria, a megtévesztő jelzések vagy az árszabályozási rendszerek milyen szerepet játszhatnak egyes piaci magatartásformák (például a ragadozó árazás) kivitelezésében. A játékelmélet kiterjedten alkalmazható az információs aszimmetriával terhelt helyzetek modellezésére. A megbízó–ügynök típusú kapcsolatok ösztönzési problémái vagy a rejtett információ révén kontraszelekcióhoz vezető helyzetek számos modell születését inspirálták a javadalmazási kérdésektől a biztosításokon át az árdiszkriminációig. A modellek egzakt nyelve segít abban, hogy az eredményeket az adott feltételek között egyértelműen lehessen interpretálni. Ugyanakkor, mint minden modell, csak a valóságos viszonyok egy részének leírására képesek, a modell feltételeitől lényegesen eltérő helyzeteket megközelítőleg magyarázhatják (*Bagwell–Wolinsky* [2002]). Emiatt a bíróságon csak az eset körülményeire nagyon pontosan illesztett játékelméleti modellek állják meg a helyüket (*Coate–Fischer* [2009]).

A HATÓSÁGOK JOGALKALMAZÁST SEGÍTŐ ELJÁRÁSAI

A versenyszabályozással összefüggő bírósági és szabályozóhatósági döntéseknél természetesen merült fel az igény a döntések meghozatalát segítő, az elbírálásra kerülő ügyeket fontosságuk szerint megszűrő eljárásokra. A bíróságok elé kerülő ügyekben az önmagában versenykorlátozó jellegű, *per se* illegálisnak tekinthető ügyek elkülönítése egyszerűsítette a bíróságok munkáját. A versenyszabályozás alapkérdésének tekinthető releváns piac meghatározásához kidolgozott tesztek a versenyügyekben eljáró hatóságok és a bíróságok dolgát is megkönnyítették. Hasonló tesztek kidolgozására került sor a kiszorító árazás eseteinek könnyebb elbírálására. A közgazdasági elemzések gyakoribb alkalmazása a szakértők igénybevételének, szerepének tisztázását segítő tesztek, eljárások kialakulásához vezetett. A bonyolultabb kartell- és összefonódási ügyek megítélését a játékelmélet eszköztárának bővülése segítette. A versenyhatóságok munkaterheik könnyítésére a versenyügyek szelektálását lehetővé tevő szempontrendszereket, fontossági (prioritizálási) sorrendeket alakítottak ki.

Minden jogtípus, így a versenyjog érvényesítését is megkönnyíti, ha világos szabályok alapján lehet eldönteni, hogy egy adott magatartás törvénysértő lehet-e, vagy sem. Előfordul, hogy maguk a versenytörvények tartalmazzák azokat a küszöbértékeket (értékesítési adatok, dolgozói létszám, piaci részesedés stb.), amely felett a hatóságoknak foglalkozniuk kell az adott üggyel. Gyakori az a változat is, amikor a hatóságok irányelvekben fogalmazzák meg, hogy milyen esetben lehet vagy kell eljárniuk egy-egy ügytípusnál. A legtöbb küszöbértéket az összefonódások vizsgálatánál alkalmazzák.

A versenyhatóságok költségvetése, szakemberállománya meghatározza, hogy milyen időtartamban, hányféle üggyel képesek egyidejűleg megbirkózni. Alapvető érdekük, hogy azokat az ügyeket, amelyekkel nem kell érdemben foglalkozniuk, gyorsan felismerjék, a többi esetben pedig az ügyek munkaigénye szerint észszerű sorrendet állítsanak fel. A munkaterhelésük időben egyenletesebb elosztása is arra készteti a hatóságokat, hogy szétválasszák a könnyebben megoldható és a bonyolultabb ügyeket. Ezen a pusztán hatékonysági megfontoláson túl figyelembe kell venni, hogy a hatóságok működését a nyilvánosság és a politika is igyekszik befolyásolni, emiatt az ügyek rangsorolása az ennek való megfelelést vagy éppen az ez ellen való védelmet is jelentheti (*CMA* [2014], *Kovacic* [2018]).[3]

A legtöbb hatóság igyekszik hosszabb távra tervezni, nem pusztán tűzoltásszerűen a panaszosok által éppen eléjük terjesztett ügyekkel foglalkozni. A prioritások meghatározása a hatóságok rendelkezésére álló erőforrások elosztásán, munkaszervezésén túl a hatóság számonkérhetőségéhez, ezen keresztül reputációjuk növeléséhez is hozzájárul. Különösen fontos szempont lehet ez a törvénykövető magatartás elterjesztésében *(compliance),* mert ezáltal ismerhető meg, hogy az általánosan megfogalmazott törvényeket milyen módon értelmezi a hatóság. A prioritások állítása teszi ismertté, hogy a hatóság milyen ágazatok, magatartásformák területén véli a legtöbb problémát, hol várható a legtöbb vizsgálat. A prioritások ismerete és ezeknek a hatóságok gyakorlatában való megjelenése a kartellügyekben kialakított engedékenységi politika *(leniency)* működtetésének az alapja (*Márk* [2018]).

A prioritások meghatározási folyamatában a hatóságokat sokféle befolyás éri. A hatóság munkáját megszabó törvények, a hatóság rendszeres beszámoltatása, költségvetésének elfogadása mind alkalmat teremt a prioritások befolyásolására (*Schinkel* és szerzőtár*sai* [2015]). A jogrendszerek különbözőségei is befolyásolják a prioritások meghatározását: ott, ahol nagyobb a tere a magánjogi jogérvényesítésnek, a hatóságok a prioritások meghatározásánál hivatkozhatnak ennek a jogi lehetőségnek az igénybevételére. A jogérvényesítés hatékonysága szintén befolyásolhatja a prioritásokat: ha gyenge a jogérvényesítés, a fontossági sorrend könnyen felhasználható politikailag motivált célokra ugyanúgy, ahogy a prioritások túlzottan szigorú törvényhozási ellenőrzése is hasonló helyzetet teremthet.

A versenyszabályozással foglalkozó hatóságok számára a törvények gyakran többféle célt is kitűznek. Az alapfeladatuk mellett céljuk lehet az innováció ösztönzése, a hatékonyság javítása, a kisvállalatok védelme stb. A hatóságok jelentős része többféle funkciót is betölt, a versenyhatóságok gyakran fogyasztóvédelmi feladatokat is ellátnak, vagy a közbeszerzéseket is felügyelik. Az elmúlt évtizedben több országban következett be a verseny- és ágazati hatóságok összeolvadása. Ezekben a helyzetekben a prioritások megfogalmazása még nehezebb feladat.

A célok és prioritások tisztázását a vizsgálandó ügyek kiválasztása követi. Itt is számolni kell a külső befolyásolás lehetőségével. Az ügyek kiválasztásánál sok

[3] CMA a brit versenyhatóság *(Competition and Market Authority).*

szempontot vehetnek figyelembe (*Kovacic* [2018]). Mérlegelni kell, hogy az adott ügy vitele milyen haszonnal (például a jogbiztonság erősítése, közgazdasági hatások) és milyen kockázattal (például sikertelenség esetén a reputáció csökkenése) jár. El kell dönteni, hogy kik vizsgálják az adott ügyet, mekkorák a várható költségek, és mennyi idő alatt teljesíthető. Be kell illeszteni az ügyet a hatóság többi tevékenysége közé (egyidejűleg túl sok kockázatos kimenetelű ügy nehezen vállalható). Végül az ügy lezárása után gondoskodni kell a munkafeladat teljesítésének értékeléséről.

A gazdaság szereplőinek sokféle magatartása közül el kell választani a versenykorlátozó jellegűeket a nem versenykorlátozó jellegűektől. Az ezek közötti határvonal sokszor bizonytalan. A hatóságok által alkalmazott – az árakat, a kibocsátást vagy más gazdasági paramétereket vizsgáló – tesztek, szűrési módszerek elsősorban annak megállapítására alkalmasak, hogy vajon egy adott magatartás eltér-e a szokásostól, összeegyeztethető-e a versennyel. Amennyiben gyanúra ad okot, akkor részletesebb vizsgálatnak kell következnie. Az ügyeket szelektáló tesztek csak a további vizsgálatra nem kerülő ügyeket szűrik ki, önmagukban nem alkalmasak a törvényszegő magatartás megállapítására. A legtöbb ilyen tesztet a kartellek, a piaci szereplők közötti összejátszás felderítésére dolgozták ki.

A tesztek közül leginkább az áreltérések *(price variance test)* vizsgálata terjedt el (*Haider–Hunter* [2010], *DoJ* [2015]). Az összejátszás csökkenti az árak közötti eltéréseket, mert a vállalatok nyíltan vagy hallgatólagosan összehangolják az áraikat, és az árak változása költségváltozásaikat sem követi. Az áreltérések vizsgálatához szükség van a versenyzői környezetben kialakuló árak ismeretére, ami az adatgyűjtés nehézségei miatt gyakran kivitelezhetetlen. Hasonlóan nehéz elvégezni azt a tesztet, amely az árváltozásokat sokkszerű költség- vagy keresletváltozásokkal hozza összefüggésbe. A tendereknél is sokféle lehetőség van az összejátszásra. A tesztek egy része az ajánlatok számával, az ajánlatok sorrendjével, ismétlődésével, összegével, az alvállalkozók szerepével, az ajánlatok függetlenségével vagy az ajánlattételtől való visszalépéssel foglalkozik. Ezekhez is gyakran az ajánlattételek hosszú távú adatsoraira és költségadatokra van szükség. A tendereken való részvétel vizsgálata nemcsak az összejátszások és a közbeszerzések területén fontos, hanem az összefonódások esetében is hasznos információkkal szolgálhat (*Csorba* [2008]).

A szűrések alapján további vizsgálatot igénylő ügyekhez újabb tesztek használatára kerül sor. A versenyszabályozásban a piac fogalma eltér a más esetekben (közgazdaságtan, vállalatgazdaságtan, marketing) használt piacfogalomtól: a vállalatok ugyanis a „piac" kifejezést általában a termékeik értékesítési területére vagy egy iparág behatárolására használják. A versenyszabályozás releváns piac fogalma az adott ügyben érintett piacot határozza meg. Ez a piac a versenykorlátozás lehetősége szempontjából számít piacnak, ha más magatartási feltételek alakulnak ki, akkor a piac terjedelme is másképp alakulhat, vagyis ez a piackép átmeneti, csak az adott vizsgálat keretében értelmezhető. A piac meghatározásának az a célja, hogy megtalálja azokat a versenytársakat, amelyek megakadályozzák a vállalkozásokat abban, hogy a verseny kényszerítő erejétől függetlenül viselkedjenek. A piacmeghatározás

teszi lehetővé a piaci részesedések számítását, az esetleges erőfölény meghatározását (*EB* [1997]).

A releváns piac meghatározására az elmúlt évtizedekben elsősorban az úgynevezett hipotetikus monopolista tesztet *(Small but Significant, Non-transitory Increase in Price, SSNIP)* használják. Kezdetben (1982) az Egyesült Államok versenyhatósága alkalmazta, majd az Európai Unió versenyszabályozása is átvette (1997), végül az ágazati szabályozási gyakorlatba is bekerült.[4] A teszt egy kismértékű (5-10 százalékos), de tartós áremelésből indul ki, és azt vizsgálja, hogy a vevők áttérnek-e helyettesítő termékekre (beszállítókra). Ha a helyettesítés miatt az áremelés nem lenne kifizetődő, akkor a helyettesítő termékekkel tovább bővül a vizsgált piac mindaddig, amíg az áremelés már nyereséggel járna. Ezt a lépéssorozatot kiegészítik a kínálati oldal helyettesítési lehetőségeinek (piacra lépés) vizsgálatával. A teszt alkalmazása (különösen részletes számítása) sok nehézségbe ütközik, ezért rendre kiegészítő javaslatok is felmerültek, például olyan, amelyben a *minőség* változását hívták segítségül *(Small but Significant, Non-transitory Decrease in Quality SSNDQ).* A többoldalú piacok elemzése is új eljárásokat hívhat életre, különösen az ingyenes *(zero price)* termékek terjedésekor (*Filistrucchi* [2018]).

A hipotetikus monopolista teszt csak elméletileg létező monopolista segítségével határozza meg a piacot, nem biztos, hogy a piacon valóban létezik erőfölény. Ennek eldöntését segíti a piaci részesedések vizsgálata, amihez mérőszámokat és teszteket alakítottak ki. A piaci koncentráció legegyszerűbb mérőszáma a négy legnagyobb (CR4), vagy a nyolc legnagyobb (CR8) cég együttes részesedése. Ezt követően általában kiszámolják a Herfindahl–Hirschman-indexet (HHI), amely a piacon lévő cégek részesedéseinek négyzetösszege. Az index fontos szerepet kaphat a fúziók vizsgálatakor. A HHI-érték növekedésének mértéke irányadó lehet a fúzió engedélyezésében vagy elutasításában. Az Egyesült Államokban a HHI-értéket a piacok besorolásához (nem koncentrált, mérsékelten vagy erősen koncentrált) is használják, és a fúzió elbírálásához a HHI-érték növekedésével összefüggő sávokat határoznak meg (engedélyezhető, elutasítandó vagy további vizsgálatra szoruló) (*DoJ–FTC* [2010]). A tesztnél használt küszöbértékeket és sávokat elsősorban szűrő jelleggel alkalmazzák, ami lehetővé teszi, hogy a hatóságok az erőforrásaikat hatékonyabban hasznosítsák, a részletesebb vizsgálatra szoruló ügyeket elkülönítsék (*Fischer* [2008]).

A piaci erőfölény vizsgálatából levonható következtetések elégtelensége vezetett a jelentős versenyhatás tesztjének *(Substantial Lessening of Competition, SLC)* a kialakításához. Az angolszász országok többségét követve az Európai Unióban az összefonódások vizsgálatánál 2004-ben következett be a váltás, a dominanciatesztet felváltotta a versenyhatásteszt, amelyet gyakran a hatékony verseny jelentős akadályozásának *(Significant Impediment of Effective Competition, SIEC)* tesztje néven

[4] Lásd például a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság gyakorlatát. https://nmhh.hu/dokumentum/2166/modszertan_051220.pdf.

említenek Az előbbi a verseny várható csökkenését a domináns piaci pozícióhoz kötötte, az utóbbinál ez a feltétel már nem áll fenn (*Csorba* [2008], *EU Tanács* [2004].

A tesztek egyes versenykorlátozó magatartásformák esetében is segítséget nyújthatnak. A ragadozó árazás megítélésében régóta vitáztak a közgazdászok, jogászok és az érintett felek. Ragadozónak tekinthető az az árazás, amelyben a domináns pozícióban lévő vállalat képes az azonos hatékonysággal működő versenytársat kiszorítani vagy kizárni a piacról. Ehhez költségei alatti árat határoz meg, hogy a piacról való kilépést kikényszerítse, vagy a belépést ellehetetlenítse. A vállalat úgy számol, hogy a kezdeti veszteségeit a későbbiekben áremeléssel visszanyeri. 1975-ben két jogász professzor, Phillip E. Areeda és Donald F. Turner javaslatot tett egy tesztre, amely leegyszerűsítheti a döntést. Ha az ár a határköltség alatt van, de magasabb az átlagköltségnél, akkor a hatékony versenytársat nem tudja kizárni a piacról. Ha azonban az ár az átlagköltségnél is alacsonyabb, akkor igen. A határköltségadatok hozzáférhetőségének problémája miatt a változó költségek használatát javasolták: ha az az ár afelett van, akkor nincs szó ragadozó árazásról (*Areeda–Turner* [1975]). Az Areeda–Turner-teszt használhatósága tehát nagymértékben függ a költségek számításától.

A ragadozó árazás kérdése vertikálisan integrált cégek esetében is vizsgálható. A vertikálisan integrált vállalat a nagykereskedelmi és a kiskereskedelmi piacán is képes olyan árképzésre, amely a kiskereskedelmi versenytársak költségei és eladási árai közötti rést szűkíti (árprés), így a hatékony versenytárs is elhagyja a piacot. Az árprés emiatt a ragadozó árazáshoz hasonlóan kezelhető (*Gaudin–Mantzari* [2016].

A HATÓSÁG ÉS A BÍRÓSÁG VISZONYRENDSZERE – TESZTEK ÉS SZAKÉRTŐK A BÍRÓSÁGOKON

A versenyjogi kérdésekben, közigazgatási felülvizsgálatokban döntő bíróságok munkáját is nagymértékben megkönnyíti, ha egyszerű szabályok szerint lehet az ügyeket befogadni vagy eldönteni. A hüvelykujjszabályok lehetőséget adnak a bíróságok erőforrásainak (időráfordítás, költségek) minimalizálására, és csökkentik a téves döntések kockázatát. A merev szabályok ugyanakkor elriaszthatják a cégeket egyes versenyzői magatartásformák vállalásától. A rugalmasabb jogi keretek az ügyek részletekbe menő megítélésére adnak lehetőséget, ezzel szemben csökkenthetik a döntések előreláthatóságát és gyorsaságát.

Az első versenytörvények (például a Sherman Anti-Trust Act, 1890) meghatározták azokat a kereteket, amelyeknél egy piaci magtartás eleve törvénybe ütközik *(illegal per se).* Ilyen magtartás esetén nincs szükség további elemzésre, a felperesnek vagy a hatóságnak csak azt kell bizonyítania, hogy a magatartás bekövetkezett, vagy kísérletet tettek a magatartás megvalósítására. A leggyakoribb példa erre a kartellek esetében történő árrögzítés. Nem vizsgálják, hogy az ár ténylegesen korlátozta-e a versenyt, csak az a kérdés, hogy megtörtént-e az összejátszás. További példa

a piac felosztása, a maximális viszonteladási ár meghatározása vagy az árukapcsolás. A chicagói közgazdászok 1970-1980-as évekbeli munkái világítottak rá arra, hogy ezeknek az ügytípusoknak egy részében olyan feltételek is előfordulhatnak, amelyek mellett bizonyítható a versenyzői magatartás – azaz szükség van az ügyek részletes elemzésére, mérlegelésére *(rule of reason)* (*Areeda* [1981], *Leslie* [2010], *Sokol* [2014]). A kétféle megközelítés mellett helyet kapott egy köztes változat is. Rövidített eljárásban vizsgálhatják azokat a *per se* nem tiltott magatartásokat, amelyeknél a versenykorlátozás nagyon erős gyanúja merül fel (*Markham* [2012]). És fordítva: a látszólag versenykorlátozó magatartás bizonyos feltételek teljesülése esetén nem tekintendő annak. Ezt az ügycsoportot elkülönítve, jogszabályok alapján, úgynevezett „biztonságos kikötők" *(safe harbor)* alakíthatók ki, amelyeknél a feltételek teljesülése esetén nincs szükség további vizsgálatra.

Ezeknek a besorolásoknak az alkalmazhatósága, a tesztek létjogosultsága folyamatos vita tárgya. A biztonságos kikötők kérdése az amerikai hatóságok között éles vitát váltott ki. A vita beleilleszkedik abba sorba, amely a versenyszabályok enyhítése és szigorítása körül visszatérően zajlik. Az igazságügy-minisztérium (DoJ) által 2008-ban kiadott jelentés egyszerűsítő tesztek használatát javasolta bizonyos ügycsoportokra. A ragadozó árazás, a csomagok diszkontált értékesítése, a kizárólagos forgalmazási megállapodások és a szerződéskötés megtagadása javaslatuk alapján bizonyos feltételek mellett bekerülhetnének abba a körbe (biztonságos kikötő), amely részletesebb vizsgálat nélkül állapítaná meg az egyezést a versenyszabályokkal. Az FTC nem volt hajlandó csatlakozni a jelentés megállapításaihoz, sőt három bizottsági tag ellenvéleményt fejtett ki. Hangsúlyozták a részletes vizsgálat szükségességét, szerintük a jelentés a hatóságok és a bíróságok mérlegelési kompetenciáját és annak hatékonyságát kérdőjelezi meg. A DoJ ezek után visszavonta a jelentését (*DoJ* [2008], *Greenfield–Matheson* [2009]).

Az Európai Unió versenyjogában (EUMSZ 101. és 102. cikke)[5] hasonlóképpen vita tárgya a két szélsőség – az eleve versenykorlátozó és az eleve versenyszerű – között megvalósuló sokféle magatartásforma elhelyezése. A jogi tesztek, bírósági döntések által megfogalmazott szabályok segíthetnek abban, hogy valamelyik véglet felé elmozduljon az adott ügytípus. Az alakuló jogalkalmazás során a bíróságok a korábbi elemzéseket is figyelembe véve kiegészíthetik újabb feltételekkel az eseteket. A kartellek, a kizárólagos földrajzi értékesítés, az árukapcsolás, az átlagos változó költség alatti árazás stb. eleve versenykorlátozó jellegűek lehetnek a EUMSZ 101. vagy 102. cikke szerint, míg a mennyiségi kedvezmények, a franchise vagy az átlagos összköltség feletti árazás nem sérti a versenyjogot. Egyéb kizárólagossági szerződések, árprésügyek stb. a „standardhatás-teszt" szerint ítélhetők meg, amely azt állapítja meg, hogy a versenykorlátozás valószínűsége nagyobb 50 százaléknál. Vannak ügyek, amelyeknél ennél részletesebb, a „standard hatások minősített változatát" vizsgáló

[5] EUMSZ – Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU).

teszt adhat segítséget a döntéshez, amely bemutathatja, hogy a versenytárs ténylegesen vagy potenciálisan kizáródna a piacról (*Ibáñez Colomo* [2019]).

A tesztek használata jelentős mértékben befolyásolhatja a hatóságok, bíróságok gyakorlatát. Az Areeda–Turner-teszt bevezetésének hatását többen is vizsgálták. Az *Areeda–Turner* [1975] megjelenése előtt a panaszosok az Egyesült Államokban az esetek nagy százalékában zárták le sikeresen az eljárást, a cikk megjelenése utáni első öt évben ellenben senki nem nyert, a következő két évben ez az arány 8 százalékra nőtt, majd az ezt követő évtizedben 17 százalékra emelkedett, miután több tanulmány is finomított az eljáráson. Úgy tűnt, hogy a ragadozó árazás megítélése többé-kevésbé egyensúlyba került. A helyzet akkor változott meg, amikor 1993-ban a Legfelsőbb Bíróság a Brooke-ügyben hozott döntésével hangsúlyozta, hogy a ragadozó árazás vádja csak akkor áll meg, ha a veszteség későbbi visszanyerése bizonyítható. Ezt követően lényegében nem lehetett nyerni ragadozó árazás vádjával (*Giocoli* [2014]).

Más esetekben, amikor többféle teszt is alkalmazható, a bizonytalanság nagyobb lehet. Az árprésügyek ilyen körbe tartoznak, ezeknél az eseteknél az ár- és költségviszonyok mellett a nagykereskedelmi inputok hozzáférhetőségét is vizsgálni kell, vagyis azt, hogy a kiskereskedelmi tevékenység végzéséhez nélkülözhetetlen eszköz-e a nagykereskedelem által biztosított input. Mivel az ilyen esetek nagy számban fordulnak elő a hálózatos szolgáltatások esetében, ezt a kérdést a versenyhatóságok, bíróságok gyakran az ágazati hatóság jogkörébe tartozónak tekintik. Ilyen módon ítélték meg az ügyeket az Egyesült Államokban (Trinko-ügy) és az Európai Unióban (Deutsche Telekom-ügy) is (*Frischmann–Waller* [2008]).

A nélkülözhetetlen eszköz fogalmának használatára kidolgozott MCI-teszt jó példája volt annak, hogy a bíróságok között is eltérő vélekedés alakulhat ki a tesztek használatát illetően (lásd *Valentiny–Kiss* [2009]). Az Egyesült Államokban az alsóbb fokú bíróságok gyakran használták ezt a tesztet, ha azonban felsőbb fokra került egy ügy, akkor más jogelveket, például a ragadozó árazását vették elő, és aszerint ítéltek. Ennek a kettősségnek a Trinko-ügyben hozott ítélet vetett végett, ami után az ügyek nagy részénél a versenyhatóság eljárási kompetenciáját megkérdőjelezték, és az ügyeket az ágazati szabályozóhatósághoz utalták. Ebben az ügytípusban az Európai Unióban nagyobb hajlandóság mutatkozik a nélkülözhetetlenség elvének alkalmazására (*Frischmann–Waller* [2008]).

A tesztek használatát a bírósági gyakorlat és a hatóságok iránymutatása egyaránt alakítja. A „közgazdaságilag értelmetlen" *(no economic sense)* kifejezéssel és ennek tesztformában történő alkalmazásával a versenyből való kiszorításra irányuló magatartás vizsgálatánál találkozhatunk. Amennyiben monopolizálási kísérletről van szó, akkor ez a teszt azt vizsgálja, hogy a magatartás nyereséges lett volna-e akkor is, ha a versenytárs a piacon maradt volna. A Legfelsőbb Bíróság gyakorlatát elemezve *Werden* [2006] megállapítja, hogy a teszt fontos szerepet játszott abban, hogy kockázatvállaló és agresszív versenyre utaló magatartást ne minősítsenek versenykorlátozónak. Az Európai Bizottság által versenyszabályozási ügyekben kiadott

iránymutatásokat elemezve kimutatható volt a különböző tesztek közötti inkonzisztencia, ami a piaci szereplők magatartását is elbizonytalanította, és amelyet az Európai Bíróság is nehezményezett (*Behrens* [2013]).

Szabályok, tesztek vonatkozhatnak az egyes ügyekben bemutatott bizonyítékok kezelésére vagy az ügyekben felhasznált szakértői vélemények befogadására is. Az Egyesült Államokban először 1923-ban, a Frye-ügyben hozott döntés rendelkezett a szakértők szerepéről. A Frye-teszt szerint a szakértők által ismertetett vélemény akkor fogadható be, ha azt az adott terület szakmai közössége már általánosan elfogadta. A tesztet lassan kezdték alkalmazni a bíróságok. Az első tíz évben egyáltalán nem hivatkoztak rá, a következő 15-ben is csak 15 alkalommal, az ezt követő 25 évben már százszor, elsősorban bűnügyekben (*Jurs–DeVito* [2013]). Kritikusai szerint komoly hátránya, hogy az új tudományos eredményeket nem képes kezelni, mivel ezek általános elfogadására csak hosszabb idő elteltével kerülhet sor. A Frye-teszt egyszerűségét és éppen ezért többféle értelmezésre lehetőséget adó jellegét a Legfelsőbb Bíróság a Daubert-ügyben hozott döntés alapján kialakult új standardokkal próbálta korrigálni.

A Daubert-teszt a beterjeszthető bizonyítékok előzetes megszűrését, a bírák kapuőr- *(gatekeeper)* szerepét kívánta erősíteni. A bíróság a szakértők által készített bizonyítéktól megköveteli, hogy az ügy vonatkozásában releváns és megbízható legyen. Ha a bizonyíték tudományos jellegű, akkor azt a tudományos módszertan segítségével kell igazolni. A megbízhatósági kritérium értékelésének többféle módja lehetséges: általános elfogadottság, ellenőrzött és publikált eredmények, tesztelhetőség, elfogadott teszt eredményei, ismert vagy feltételezett hibahatárok bemutatása stb. A Daubert-teszt használatát további bírósági döntések pontosították (*Blair–Herndon* [2000], *Csorba* [2014]).

A teszttel kapcsolatos viták részben a szigorúságra, részben használatának elterjedtségére vonatkoztak. A polgári peres eljárásokat vizsgáló – 1990–2000 közötti adatokkal készült – elemzés azt mutatta ki, hogy a Daubert-teszt használata jobban megszűri a szakértői vélemények alkalmazását, mint a Frye-teszté (*Jurs–DeVito* [2013]). A 2000–2008 közötti időszak versenyszabályozási ügyeire is készült elemzés. Az ügyekben felkért közgazdász szakértők közül leggyakrabban a felperes oldalán lévőket kérdőjelezték meg, és kizárásra is a felperesek oldalán került legtöbbször sor (*Langenfeld–Alexander* [2008]). Az Egyesült Államokban a tagállamok belátásuk szerint alkalmazhatják a Daubert-tesztet. A tagállami bíróságok bírái között végzett reprezentatív felmérés azt mutatta, hogy míg a bírák a teszt szűrőszerepével egyetértettek – függetlenül attól, hogy azt alkalmazták-e vagy sem –, addig sok bíró nem rendelkezett az alkalmazásához szükséges szakmai ismeretekkel, és csak kis százalékban tudták meghatározni a megbízhatóság vagy a tévedési kockázat szempontjait (*Gatowski* és szerzőtársai [2001]).

Az antitrösztügyek elbírálásakor általában is felvetődött a bírák felkészültsége. Korábban a versenyjogi kérdésekben eljáró bíróságok nagymértékben támaszkodhattak a *per se* szabályokra, alaposabb mérlegelésre ritkábban került sor. A verseny-

jogi jogsértések közgazdasági hatásai részletesebb elemzésének igénye a hetvenes években vált erőteljessé. A helyzet megoldására a szakértők gyakoribb alkalmazására, specializált bíróságok alakítására és a bírák közgazdasági képzésére születtek javaslatok. Egy 1996–2006 közötti eseteket vizsgáló tanulmány megállapította, hogy a bonyolultabb, esetleg ökonometriai elemzéseket bizonyítékként használó perekben magasabb volt a fellebbezések aránya, mint a kevesebb közgazdasági ismeretet igénylőkben. A bonyolultabb ügyekben a képzésen átesett és azon át nem esett bírák döntéseinek fellebbezési hányada ugyan azonos volt, de az egyszerűbb ügyek esetében a képzésben részt vevő bírák döntéseit ritkábban kellett felülvizsgálni. Az eredmények alapján a képzés szintjének emelésére és a bíróságok által felkért szakértők alkalmazására született javaslat (*Baye–Wright* [2011]).

A szakértők alkalmazása újabb információs problémák megoldását teszi szükségessé. El kell tudni dönteni, ki a szakértő, mikor érdemes a véleményére hagyatkozni, és hogyan választhat egy laikus (például esküdt) több, magát hozzáértőnek valló szakember közül. A közgazdasági szakértőket megbízhatják közvetlenül a perben érintett felek, akik saját igazukat kívánják alátámasztani. Ilyenkor a többé-kevésbé laikus bíróság feladata a szakértői vélemények közötti ellentmondások feloldása. Amennyiben a különböző szakértői vélemények között túlzottan nagy az eltérés, a bíróság gyakran dönt úgy, hogy minden szakértői véleményt figyelmen kívül hagy, és az ügyet más bizonyítékok alapján ítéli meg. Ez a megoldás társadalmi szempontból nem kívánatos: az erőforrások pazarlásával jár, és végső soron a jogrendszer hatékonyságának csökkenéséhez vezethet. A másik lehetőség, hogy a bíróság maga rendel ki „független" szakértőt, akinek a véleménye alapján dönt. A kiválasztáshoz megfelelő döntési szabályok alakíthatók ki (*Antal-Pomázi* [2015]).

JOGÁSZOK ÉS KÖZGAZDÁSZOK

A különböző jogágak közül valószínűleg a versenyjog és a hálózatos közszolgáltatásokkal összefüggő jogalkotás kapcsolódik a legszorosabban a közgazdaságtanhoz, ezen belül a piac- és vállalatelmélethez. Az ott született törvények a közgazdaságtan fogalmi kereteit használják, csak velük együtt értelmezhetők. Új, a jogalkalmazás gyakorlatában jól használható közgazdasági elemzési eszközök gyorsan bekerülhetnek a bírói gyakorlatba. Az *Areeda–Turner* [1975] által javasolt szabály megjelenése utáni két évben már hat amerikai bíróság alkalmazta, és 1975–2000 között több mint száz versenyjogi döntésben hivatkoztak az írásra, O. E. Williamson szavaival, hirtelen a kiszorító árazással vádolt alperesek paradicsoma jött létre, amelyből számunkra a hirtelen szó az érdekes, a dolog érdemét itt nem tárgyaljuk (idézi: *Giocoli* [2014] 281. o.).

Az új fogalmak elterjesztésében a nem kötelező erejű jogi eszközök (*soft law* irányelvek, útmutatások, állásfoglalások) is egyre nagyobb szerepet játszanak, részben mert a korábbinál nagyobb mértékben támaszkodnak rájuk a jogalkalmazásban.

Az egyik ilyen példa a piaci koncentrációs mutató használatának változása az amerikai joggyakorlatban. A fúziókról 1982-ben kiadott iránymutatás[6] a Herfindahl–Hirschman-index (HHI) használatát javasolta. A megelőző időszakban az 1968-as iránymutatás alapján[7] a négy legnagyobb vállalat együttes részesedéséből képzett koncentrációs mérőszám (CR4) használata volt érvényben. Annak ellenére, hogy a CR4 index használhatóságát már ekkor vitatták, és javasolták a HHI bevezetését, 1970 és 1982 között mindössze hét ítéletben hivatkoztak rá. Az iránymutatás megjelenése után a HHI használata általánossá vált, ahol mindkét indexre hivatkoztak, mindenütt a HHI megbízhatóbb voltát emelték ki az ítéletekben. Ebben az iránymutatásban szerepelt a piac meghatározáshoz használható – már említett – hipotetikus monopolista (SSNIP) teszt bevezetése is. Az iránymutatások hatása a jogalkalmazásra erősödött, míg a hetvenes évek elejétől 1982-ig az 1968-as iránymutatásra az ítéletek 10–20 százalékában, addig az új 1982-es iránymutatás megjelenése után, 1983-ban már 50 százalékban hivatkoztak, s ez az arány az 1980-as évek végére 60 százalékra nőtt (*Greene* [2006] 790–791., 796., 804. o.).

Az egymást követő harvardi, chicagói, posztchicagói iskola befolyását és ezeknek a hatásoknak az Európai Unióba való beszivárgását, a jogi és közgazdasági szempontok fokozódó együttélését egy sajátos piac kialakulásaként is felfoghatjuk. Más szakmáktól eltérően, ahol a kutatók és a szakértők elkülönülnek, a közgazdászok körében gyakran a szakma élvonalához tartozó tudományos kutatók vesznek részt a peres eljárásokban, készítenek szakmai véleményt, vagy egyszerűen csak vitatják meg az egyes döntések szakmai megalapozottságát. A versenyhatóságoknál a vezető közgazdász poszt létrehozása is jelzi a közgazdasági szempontok előtérbe kerülését, de egyben azt is jelzi, hogy az adott közegben milyen megbecsülésnek örvend a közgazdasági szemléletmód. Az Európai Unió Versenypolitikai Főigazgatóságán a vezető közgazdász posztot kiváló, versenypolitikában jártas közgazdászok töltik be, hasonlóan az Egyesült Államokhoz, ahol már a Federal Trade Commission 1915-ös megalakulásakor létrejött ez a poszt. A legnagyobb cégek is gondoskodnak arról, hogy tanácsot és/vagy védelmet kapjanak közgazdászoktól: Hal Varian 2007 óta a Google vezető közgazdásza, Preston McAfee 2007–2012 között a Yahoonál, 2014–2018 között a Microsoftnál töltött be hasonló pozíciót.

A közgazdasági tanácsok, elemzések fogadókészségének növekedésével a kínálat is növekedett, bár a kereslet növekedésében a kínálat minősége és használhatósága is nyilvánvaló szerepet játszott. Az európai tanácsadói piacon azonban nem a versenyszabályozás adta az első lökést az önálló közgazdasági elemző, tanácsadó részlegek elterjedéséhez, hanem az Egyesült Királyságban elindult, majd a kontinensre is átterjedő privatizációs és deregulációs hullám. Bizonyos közgazdasági elemzéseket a privatizációs lépések is megköveteltek, de a legnagyobb feladat a privatizált monopolhelyzetű közszolgáltatók szabályozásának megoldása volt. Ennek során többek

[6] https://www.justice.gov/archives/atr/1982-merger-guidelines.
[7] https://www.justice.gov/archives/atr/1968-merger-guidelines.

között olyan innovatív árszabályozási rendszert vezettek be, amelyet a későbbiekben a legtöbb országban átvettek.[8]

A kiépülő ágazati szabályozások rendszere egyrészt az ágazatok szabályozásában jellemző *ex ante* szabályozási problémákkal került szembe, de mert a privatizáció és a dereguláció fő szempontja a versenyhelyzet megteremtése és erősítése volt, ezek az ágazatok gyorsan szembesültek a versenyszabályozás klasszikus kérdéskörei vel (*Valentiny* [2008]). A felmerülő igényekre válaszul a nagy könyvvizsgáló cégek, befektetési bankok sorra állították fel privatizációs és szabályozási részlegeiket, és önálló közgazdasági tanácsadó cégek is alakultak. Az 1961-ben Jules Joskow és Irwin M. Stelze amerikai közgazdászok által alapított National Economic Research Associates (NERA) 1984-ben irodát nyitott Londonban. Az Oxera 1982-ben, a London Economics 1986-ban kezdte meg működését, a Lexecon 1991-ben. A későbbiekben újabb amerikai cégek jelentek meg a brit piacon, LECG és CRAI, az utóbbi 2005-ben felvásárolta a Lexecont. A 2000-es éve közepére viszonylag töredezett piac alakult ki, hasonlóságot mutatva az amerikai piaccal, három olyan nagyobb céggel, amely transzatlanti hatókörrel rendelkezett. A jogi tanácsadókhoz hasonlóan a közgazdasági tanácsadó cégek is elsősorban a vállalatok megbízásaira dolgoztak (*Stelzer* [1991], *Neven* [2006]).

A Lexecon által készített becslésekben az 1990-es évek közepén az európai bázisú cégek teljes jogi és közgazdasági tanácsadói díjazásán belül a közgazdasági tanácsadás részaránya 5 százalék körül lehetett, ez az arány egy évtizeddel később 15 százalékra nőtt, ami nagyjából megfelelt az Egyesült Államokban kialakult arányoknak. A PriceWaterhouseCoopers azt állapította meg, hogy a fúziókkal és a felvásárlásokkal kapcsolatos jogi tanácsadás díjazásának 20 százaléka került nem jogi, többségében közgazdasági tanácsadókhoz. A megbízások elnyerésének és áramlásának irányát nem ismerjük, de feltehetően a jogi irodák voltak a domináns partnerek. Az Európai Unió versenyhatósága által 1991–2005 között tárgyalt ügyek elemzése azt mutatta, hogy a közgazdászok inkább az új típusú, komplex és nagyméretű tranzakcióval járó ügyekbe voltak bevonva. A közgazdasági tanácsadók közötti verseny néhány, nagy volumenű ügyért folyt, szemben a jogi tanácsadással, ahol nagyszámú üggyel foglalkoztak. *Neven* [2006] becslése szerint 2003-ban, amikor az EU versenyigazgatóságán a vezető közgazdász melletti munkacsoportban 10 közgazdász dolgozott, akkor a tanácsadó cégek durván 150 közgazdászt, az FTC és DoJ több mint 100 közgazdászt foglalkoztatott (749–752. o.).

A közgazdászok itt olyan közegben mozognak, ahol az empirikus elemzésekkel foglalkozó elemző, a jogász, a kutató, a hatóság képviselője, a bíró közösen alakít

[8] A távközlésben először 1984-ben bevezetett ársapka- *(price cap)* szabályozást követő évben az Egyesült Államok távközlésénél 50 tagállamában még a hagyományos, megtérülési ráta *(rate of return)* típusú szabályozás volt érvényben. 2000-ben már 40 tagállam az ársapka szerint szabályozta távközlési cégeit (*Sappington* [2002]). Az ösztönző szabályozás térnyerését a megbízó–ügynökelmélet és a játékelméleten alapuló modellvizsgálatok is segítették (*Laffont–Tirole* [1993], *Armstrong–Sappington* [2004]).

ki egy működési területet. Az itt dolgozó közgazdászok általában a határidők és erőforrások szorításában fejtik ki tevékenységüket (*Csorba* [2014] 15–17. o.). Bár a közgazdaságtanról sokan úgy tartják, hogy semleges álláspontot alakít ki, valójában az intézmények nyomása lényegesen befolyásolhatja a kutatók viszonyát az eljárásokban felhasznált bizonyítékokhoz, az eredmények bemutatásához. Amíg a tudományos tevékenységben a tudományos mérce szerinti ellenőrző folyamat dominál, a jogalkalmazás területén használt közgazdasági elemző eszközöknél a felhasználói oldal befogadó képessége, az ügyek kimenetelének sikeressége válik mércévé. Ioannis Lianos úgy fogalmaz, hogy kétféle igazság létezhet egy jogalkalmazással összefüggő kérdésben dolgozó közgazdásznál, a tudományos, valamint az, amelyet a bíróság annak tekint és elfogad, mert ugyanaz az állítás egy akadémiai vitában más közegben hangzik el, mint egy perben történő tanúvallomásban (*Lianos* [2012] 30–31. o., *Slottje* [1999]). Ezt a helyzetet 1982-ben George J. Stigler így írta le:

- „A közgazdászok közvetlen szerepvállalásának jelentőségét, azt hiszem, nem szabad sem alá-, sem túlbecsülnünk. Azt gyanítom, hogy azok a közgazdászok, akik haszonélvezői (a folyóiratot is beleértve) a Bell-rendszernek [utalás az AT&T vállalatra], valószínűleg kisebb vehemenciával bírálják ezt a rendszert, mint egyébként tennék. Ugyanígy: a szakértőnek felkért közgazdászok minden bizonnyal óvatosabban ítélik meg a gazdasági koncentráció hatásait, és körültekintőbben definiálják a piac fogalmát az egyes trösztellenes ügyekben, mint egyébként tennék." (*Stigler* [1989] 209. o.)

A versenyszabályozás 19. század végén kezdődött korszaka a jog és a közgazdaságtan kezdetben távoli, majd egyre jobban egymásra utalt kapcsolatát alakította ki. Az 1960-as évekig a versenyszabályozásban alkalmazott egyszerűbben kezelhető, hüvelykujjszabályokat adó piacelemzési módszerek miatt a kapcsolat távolságtartó volt.

Az 1970-es évektől azonban számos addig működő közgazdasági paradigma megdőlt, a szabályozott piacok egyes részpiacairól kiderült, hogy megtámadhatók, a természetes monopóliumok körében bebizonyították, hogy az sokkal szűkebben értelmezhető, mint ahogy korábban gondolták, bekövetkezett a szabályozott ágazatok piacának megnyitása. A piacelméletben megerősödött a játékelméleti megközelítés, és a közgazdasági elemzési eszközök fejlődése további helyet követelt a versenyszabályozás területén is.

A jog és közgazdaságtan szorosabbá váló kapcsolata azonban nem volt súrlódásmentes, a bíróságok a munkájukat gyorsító elemzési eszközöket hamar alkalmazták, de a nagyobb perekben az egymással szembe szegülő közgazdasági szakértői álláspontok közötti döntés nehézsége megfontolásra készteti a bíróságokat a szakértők bevonását illetően. A felkészültségben rejlő különbségek csökkentésére mind a jogászok, mind a közgazdászok a másik szakma alapjainak elsajátításába kezdtek. Mindezek eredményeként a szakértői-tanácsadói körben megnőtt a két szakma egymásrautaltsága, a piac bővülése miatt a közgazdasági elemzések előtérbe kerülése feltehetően nem rontotta, inkább javította a jogi tanácsadók piaci helyzetét is.

A jog és közgazdaságtan kapcsolódása, a működésüket befolyásoló szélesebb társadalmi közeg természetesen sosem volt mentes a politikai befolyásolástól. A legkülönbözőbb irányokból erős a törekvés a versenyszabályozás célrendszerének a módosítására. Az Egyesült Államokban a turbulens, ellentmondásos döntéseket hozó időszak után az 1970-es évek bírósági gyakorlatában teret nyert és konszolidált viszonyokat eredményező szempontot – hogy az ügyek végső mérlegét a fogyasztói jólét alakulása szempontjából kell megvonni – többen megkérdőjelezik. A hatékonyság kérdése nem lehet az egyedüli mérlegelési szempont, az anyagi jólétet egyéb, nem anyagi jóléti szempontokkal is ki kellene egészíteni, a javak elosztásának aránytalanságait is figyelembe kellene venni, az egyre több nagyra nőtt vállalat, különösen az új technológiai cégek versenykorlátozó hatását csökkenteni kell stb. Ezekhez a törekvésekhez társulnak a kormányok, politikai vezetők gyakran közvetlen beavatkozást követelő nyilatkozatai.[9] Ezeket az egymásnak is ellentmondó törekvéseket ma „hipszter antitrösznek"[10] szokták nevezni, ugyanakkor a fenti kérdésekről szakmai viták is folynak.[11]

Az utóbbi években hozott vagy még függőben lévő bírósági ügyek is élénk vitákat váltottak ki. 2018 júniusában az amerikai bíróságok két döntése megrázta a versenyügyekben jártas jogász és közgazdász társadalmat. Az egyik ügyben (American Express)[12] a bankkártyák miatt a kétoldalú piacok kérdése került a viták középpontjába. A Legfelsőbb Bíróság döntését úgy értelmezik, hogy a jövőben csak akkor lehet kétoldalú piacokon versenyhátrányt kimutatni, ha mindkét piacon igazolható. Ezt a közgazdasági elmélet elmúlt húszéves fejlődésével ellentétesnek minősített álláspontot már a per során is neves közgazdászok (köztük Nobel-díjasok: Stiglitz, McFadden) cáfolni próbálták a peren kívüli hozzászólás intézménye *(amicus curiae)* keretében.[13] Mivel az internet használatával összefüggő legnagyobb technológiai cégek mind két- (vagy több-) oldalú piacokon működnek, a kétoldalú piacok kérdése alapvető fontosságúvá vált a versenyügyekben (*Evans–Schmalensee* [2018]).

[9] Ennek egyik legjobban dokumentált példája olvasható Stephen Littlechild cikkében a brit energiaárak emelkedésének visszafogását célzó politikai törekvésekről, amelyben minden politikai oldal egyetértőleg részt vett, és amelynek egyetlen eredménye súlyos szabályozási anomália lett (*Littlechild* [2015]).

[10] A fogalom Konstantin Medvedovsky 2017-es twitterbejegyzése alapján honosodott meg (*Medvedovsky* [2018]). Az Antitrust Chronicle 2018. áprilisi teljes száma ezzel a kérdéskörrel foglalkozik (https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2018/05/AC_APRIL.pdf).

[11] A Harvard Law School 2018 novemberében a legnevesebb versenyjogászok és versenyközgazdászok részvételével konferenciát szervezett (Challenges to Antitrust in a Changing Economy; https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2020/06/HLS-POSTCONFERENCE.pdf).

[12] Ohio et al. *versus* American Express Co. et al. No. 16-1454. 2017. október (https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1454_5h26.pdf).

[13] Brief for Amici Curiae John M. Connor, Martin Gaynor, Daniel Mcfadden, Roger Noll, Jeffrey M. Perloff, Joseph A. Stiglitz, Lawrence J. White, and Ralph A. Winter in Support of Petitioners. https://www.researchgate.net/publication/327078908_Brief_for_Amici_Curiae_John_M_Connor_Martin_Gaynor_Daniel_Mcfadden_Roger_Noll_Jeffrey_M_Perloff_Joseph_A_Stiglitz_Lawrence_J_White_and_Ralph_A_Winter_in_Support_of_Petitioners_In_the_Supreme_Court_of_.

A másik ügy (AT&T–Time Warner) különlegessége az volt, hogy közel negyven év után az amerikai Igazságügyi Minisztérium (DoJ) először indított vertikális fúzió megtiltása ügyében pert a bíróságokon. Az elsőfokú döntés a fúzió kötelezettségvállalások nélküli engedélyezését hozta, egyben megkérdőjelezte a minisztérium által előadott közgazdasági érvelés érvényességét, azaz hogy a Nash-egyensúlyi modellek képesek-e a valóságot tükrözni. Ebben az esetben a modellvizsgálatok ugyanis azt mutatták ki, hogy a vertikális összeolvadás a tartalomszolgáltatáshoz való hozzáférést jelentős mértékben nehezíti, ami a piacon általános áremelést okozhat. A perben ismét sor került peren kívüli hozzászólás benyújtására, a modell érvényességét 27 versenyügyekkel foglalkozó tudós (jogász és közgazdász) állította.[14] A közgazdasági érvelés elutasítását a jogi és a társadalomtudományi gondolkodásmód és a felhasznált eszköztár különbözőségével is indokolni próbálják. Ennek a megközelítésnek a tarthatatlanságát fogalmazta meg Jonathan Klick jogász professzor több, közgazdászokkal együtt kialakított és a jogi eljárásokban jól bevált tesztre hivatkozva (Klick [2018]).

A HATÓSÁGOK KÖZGAZDASÁGI FELKÉSZÜLTSÉGÉRŐL

A szabályozó hatóságok még az Európai Unió keretei között is többféle jogi környezetben, eltérő létszámmal, felhatalmazással és erőforrásokkal működnek, nemkülönben az észak-amerikai kontinensen működő társaik. Szemben az Egyesült Államokkal (és Kanadával), ahol a múlt század első harmadában mind a versenyt, mind az egyes hálózatos szolgáltatásokat felügyelő, szabályozó hatóságok létrejöttek (*Kovacic–Shapiro* [2000]), az EU-ban a kilencvenes évek végére tehető, hogy a versenyhatóságok minden országban megalakultak. Az életartamuk, tapasztalatuk és az erőforrások különbsége következtében érthető, hogy csak néhány hatóság volt képes hosszú távon, alapos közgazdasági elemző munkát végezni (*Muraközy–Valentiny* [2015]). Ezek közül öt hatóság (FTC, DoJ, FCC,[15] DG Comp, CMA) közgazdasági elemző munkáját rendszeresen bemutatja a Review of Industrial Organization című folyóirat (*Muraközy* [2015]).

A hatóságok létrehozása óta élénk vita folyik arról, hogy milyen intézményi elrendezésben lenne a leghatékonyabb a vizsgálataikban és a döntéshozatalban a közgazdasági szempontokat érvényesíteni, azaz milyen egységbe szerveződjenek a közgazdászok. Természetesen ebben a legtöbb tapasztalattal az amerikai hatóságok rendelkeznek. Kétféle intézményi struktúra között lehet választani, az egyik a funkcionális, a másik a divízionális elrendezés. Az előbbiben önálló közgazdasági részleg jön létre, a másodikban az egyes közgazdászok a különböző szakterületek szerinti osztályok, irodák stb. alá tartoznak.

[14] https://joeharrington5201922.github.io/pdf/Amicus%20Brief_AT&T%20Time%20Warner.pdf.
[15] Az amerikai hírközlés szabályozó szervezete *(Federal Communications Commission, FCC).*

Az FTC már 1954-ben a korábbi struktúra megváltoztatásától remélte a hatékonyabb munkát. Az addigi önálló közgazdasági elemző részlegből a közgazdászokat az egyes ügyeken dolgozó jogászok alá rendelték. Ez a szervezeti rend csak hat évig volt érvényben, utána visszatértek az eredeti felálláshoz, mert a közgazdasági szempontok alig, illetve csak a jogász irányító közvetítésével jutottak tovább a döntéshozókhoz. A közgazdászok aránya 1971 után a nyolcvanas évek közepéig folyamatosan emelkedett, és a képzettségi szint is változott, míg 1971-ben csak 38 százalékuknak volt PhD-jük, 1987-re már 95 százalékuknak (*Pautler* [2015] 155. o.), ami nem feltétlenül jelenti az egyéni képességekben beállt változásokat, hanem inkább a formális követelmények megnövekedését. A változtatási szándék azonban folyamatosan felmerül, az Obama-adminisztráció részére készített javaslatok között ismét a visszarendezés, a jogászok alá rendelés szerepelt, annak érdekében, hogy a közgazdászok közvetlenebbül érzékeljék a hatóság prioritásait. A DoJ ezzel szemben a funkcionális elrendezés mellett döntött, amikor az antitrösztrészlegen *(Antitrust Division)* belül létrehozta a gazdaságpolitikai irodáját *(Economic Policy Office).* Az Európai Unió Bizottságának Versenypolitikai Főigazgatóságán 2003-ban hozták létre a vezető közgazdász posztot, aki kezdetben tízfős stábbal dolgozott, mára 30 fő segíti munkáját. Hibrid megoldást választottak, a stáb tagja egy adott ügy vizsgálatával foglalkozó csoport teljes jogú tagja is lehet, de közvetlen beszámolással tartozik a vezető közgazdásznak, aki az ügyről önálló jelentést készít a versenypolitikai biztos számára, ez az elemzés nem feltétlenül esik egybe a vizsgáló csoportéval (*Froeb és szerzőtársai* [2009]).

Mindkét elrendezésnek vannak előnyei és hátrányai. A funkcionális intézményi struktúra egyik előnye, hogy a közgazdászok sok üggyel találkoznak, és nagy valószínűséggel képesek kvantitatív elemzést készíteni, sőt innovatív elemzési módszereket kidolgozni. A munka szakmai tartalma miatt könnyebb egy ilyen egységbe közgazdászokat vonzani, illetve azokat megtartani. A hátrányok közé tartozik, hogy a hatóság céljaival kevésbé tudnak azonosulni, a többi részleggel a horizontális egyeztetések nehézkesebbek. A döntések emiatt felsőbb szintre kerülhetnek, és ott munkatorlódást okozhatnak.

A divizionális elrendezés [amelyet az Federal Communications Commission (FCC) és a Federal Energy Regulatory Commission (FERC) is választott] fő előnye a horizontális együttműködés lehetősége, segít hamar eldönteni egy sor tesztjellegű kérdést, beleértve a releváns piac meghatározását, igaz, a nehezebben megválaszolható dolgokra, mint például a versenyhatások vizsgálatára, nem biztos, hogy sor kerül. A közgazdasági invenció sérülhet. A döntések egy része alsóbb szinten történik, ami viszont azzal jár, hogy a végső döntéseket hozók már kevesebb információval rendelkeznek. Mindezek miatt a hibrid megoldások előnyösebbnek tűnnek (*Froeb és szerzőtársai* [2009]).

Több felmérés és vizsgálat próbálja feltérképezni a közgazdaságtan és a közgazdászok szerepét a versenyhatóságoknál. Ezek mindegyike esetleges, abban az értelemben, hogy az önkéntes válaszadás következtében egyik felmérés sem reprezentatív.

A válaszadók között egyaránt szerepelnek fejlődő és fejlett országok hatóságai, és ezek köre is változó. Emiatt az értékeléseket csak jelzésértékűeknek tekinthetjük. Az International Competition Network utoljára 2017-ben készített felmérést[16] a közgazdászok hatóságon belüli helyéről. Ezeknek a felméréseknek sajátja, hogy csak az összesített eredmények ismerhetők meg. A 135 tagország közül 37 válaszolt a kérdőívre. A közgazdászok aránya 9 és 56 százalék között ingadozott az alkalmazottak körében. A 37 válaszadóból 21 érezte úgy, hogy az elmúlt évtizedben nőtt a közgazdászok szerepe. Az egyes ügyekkel foglalkozó vizsgálócsoportok 12 százalékában csak jogász, 9 százalékában csak közgazdász, 79 százalékában pedig közgazdász és jogász felváltva vezette a csoportokat. A válaszadók 38 százalékában fordult elő, hogy jogászok vagy közgazdászok a csoporton kívül is ajánlásokat fogalmaztak meg egyes ügyekben. A 37 hatóság közül 23-ban működik önálló közgazdasági elemző csoport és 26-ban létezik a vezető közgazdász intézménye. A Global Competition Review által készített elemzés (*GCR* [2019]) már 70 ország hatóságára vonatkozó adatokat közöl. Ezeknek kétharmadában létezik a vezető közgazdász intézménye, és ugyanilyen arányban vannak önálló közgazdasági elemző részlegek vagy legalább csoportosan együttműködő közgazdászok.

Az UNCTAD 2009-es felmérése 21 országra szerzett adatokat a versenyhatóságoknál működő közgazdászok és jogászok számáról, amely nagyon változó képet mutatott. Egyes hatóságoknál (például orosz, svéd) a közgazdászok és jogászok nagyjából azonos számban fordultak elő, másoknál, mint például a brit hatóságok (akkor még két külön hatóság működött) a közgazdászok voltak többségben, de az Egyesült Államok két hatóságában négyszer-ötször annyi jogász volt, mint közgazdász (*UNCTAD* [2009] 7. o.). Ugyanez a tanulmány arra is kísérletet tett, hogy a hatóságok által használt közgazdasági eszközökről is felmérést készítsen. Az ennél a kérdésnél vizsgált 16 ország egyike sem tartozott az ismerten legfejlettebb közgazdasági elemzéseket alkalmazó országok közé. A 16-ból hét európai ország volt, és a 17. az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága volt. A piacmeghatározáshoz – elméleti keretként – szinte mindenhol SSNIP-tesztet használták, de az összefonódásoknál már csak három helyen végeztek szimulációkat, és ökonometriai elemzésekre is csak három helyen vállalkoztak (*UNCTAD* [2009] 15. o.).

A versenyhatóságok tevékenységét sokféleképpen próbálják mérlegelni. A brit kormány a versenyhatóságai *(Office of Fair Trading, OFT; Competition Commission, CC)* számára a nemzetközi élvonal legjobbjai közti szereplést tűzte ki célul 2008-ra. Ehhez a KPMG elemzéseit vették segítségül (*KPMG* [2007]). A cég 2001, 2004 és 2007-ben átfogó jelentést készített arról, hogy a két hatóság mennyire közelítette meg az élvonalat. Az elemzés célja a brit versenyszabályozási rezsim más országokéval való összehasonlítása volt, nem pusztán az egyes hatóságokat vetették össze. A mérlegeléshez a KMPG 15 fejlett ország több száz szakértőjének online megkér-

[16] https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/AEWG_EconomistSurvey2017Results.pdf.

dezésén túl mélyinterjúkat is készített. A rangsorolást segítő indexekhez figyelembe vették a jogi, közgazdasági, adminisztratív szakértelmet, az eljárások átláthatóságát, a döntéshozatal gyorsaságát, az eljárásokkal a vállalkozásokra rótt terhet, a politikai függetlenséget, a vizsgálók pártatlanságát és az ügyek feldolgozására rendelkezésre álló erőforrásokat. Az összesített eredmények alapján a brit hatóságok minden évben az Egyesült Államok hatóságai és a német hatóság mögött a harmadik helyen szerepeltek. A KPMG külön elemezte a közgazdasági elemzésre való készséget. Ebben az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és az EU DG Comp mellett Hollandia bizonyult a legjobbnak (*KPMG* [2007] 51. o.).

Mások is kísérleteznek rangsorok készítésével. A Global Competition Review évente rangsorol körülbelül 30, legfontosabbnak tekintett versenyhatóságot. Információkhoz a hatóságoktól, külső partnerektől gyűjtött kérdőíves felmérések és interjúk segítségével jutnak, ezekből képeznek 23 fokú skálát. A 2005-ös rangsorban az EU DG Comp, a brit CMA és az amerikai FTC és DoJ volt az „elit" kategóriában, 2018-ban a francia és a német versenyhivatal mellett az FTC és a DoJ került ide.[17]

Az Egyesült Államokban a versenyszabályozással összefüggő döntések a bíróságok kezében vannak, de az Európai Unióban is sokszor ott fejeződnek be azok az ügyek, amelyek hatósági döntését a bíróságon megtámadják. A gazdasági értékelés mértéke és intenzitása függ attól is, hogy az bírák mennyire hajlandók megvizsgálni az ügy tényállását és elemezni a gazdasági fogalmakat. Ezért annak a kérdését is gyakran vizsgálják, hogy vajon a bíróságok közgazdasági ismeretei elegendők-e ezeknek az ügyeknek, különösen a kvantitatív közgazdasági elemzésekkel, modellekkel alátámasztott érveléseknek az eldöntéséhez. Az általános vélekedés az, hogy a hatóságok alkalmazottainak felkészültsége nagyobb lehet az ügyek közgazdasági hátterének kifejtésére és bemutatására (*Lianos* [2009], *Walle de Ghelcke* [2018]).

Az empirikus vizsgálatok azonban nem feltétlenül támasztották alá ezt a nézetet. Az FTC és a különböző szintű bíróságok közti 718 esetet vizsgálva, *Wright–Diveley* [2013] áttekintette a fellebbezések és az ítéletek megváltoztatásának adatait, és ennek alapján azt találta, hogy az FTC egészében vett teljesítménye nem bizonyult jobbnak, mint a bíróságoké. A hatóságok által hozott döntések közgazdasági érveléseinek ugyanis illeszkednie kell az ügytípusnak megfelelő jogi keretbe, azaz a közgazdasági szakértelmet magas színvonalú döntésekbe kell átfordítani, ehhez pedig a szervezeten belül hatékony információáramlást kell megszervezni. A tanulmány a hatóságok számára nagyobb döntési jogkört követelő nézetekhez kívánt hozzájárulni.

A bírósági felülvizsgálatok alakulását más szempontból is igyekeznek megközelíteni. A Katsoulacos által kidolgozott hírnévmaximalizáló hatóság modellben (*Katsoulacos–Ulph* [2009]) a hatóságok azt mérlegelik, hogy a bíróságok által feltételezhetően alkalmazott jog norma esetében milyen költség (erőforrás) ráfordítással milyen eredmény várható. A modellt empirikusan tesztelő cikkben az orosz versenyhatóság által hozott határozatok adatkészletének felhasználásával a jogi norma és

[17] https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2020.

a fellebbezett határozatok megsemmisítési aránya közötti kapcsolatot elemezték. Az elemzés következtetése az volt, hogy egyrészt a racionális hírnév-maximalizáló hatóság modellje megmagyarázza a versenyhatóság által alkalmazott közgazdaságtan mértékét, másrészt a bíróságok szerepe a korábban feltételezettnél nagyobb (*Katsoulacos és szerzőtársai* [2021]). Mások arra tettek kísérletet, hogy kövessék a hatóságok és a bíróságok közgazdasági felkészültségének együttes változását. Az 1977 óta eltelt időszakot a közgazdasági megközelítések erősödése korszakaként értékelve *Sokol és szerzőtársai* [2020] az Egyesült Államok nagy esetszámát elemezve mutatta be a feltételezés jogosságát.

A hatóságok által figyelembe vett és felhasznált közgazdasági elemzések „mennyiségének" és minőségének mérését a hatóságok eltérő szemléletmódja, a jogi normák különbségei is megnehezítik. Az Európai Unió versenyszabályai szerint a versenykorlátozások bizonyos típusainál a nemzeti hatóságoknak önálló döntési jogosultságuk van. Annak vizsgálatára is van mód, hogy a korlátozás milyen esetleges pozitív hozadékkal járhat, és ebben az esetben eltekinthetnek a beavatkozástól. Az Unió ugyan iránymutatásokat ad ki a korlátozás kedvezőtlen hatását ellensúlyozó, figyelembe vehető kedvező hatások köréről, de ezt a hatóságok igen különbözőképpen értelmezhetik. *Brook* [2019] öt ország példáján elemezte az EUMSZ 101. cikkek (3) paragrafusának eltérő értelmezéseit.

A hatóságok közgazdasági felkészültségének egy újabb próbatételét jelentik a Big Tech vállalatok ügyeiben zajló eljárások. A többoldalú piacok versenyproblémáinak megítélése hosszú idő óta vita tárgya, az ezt segítő közgazdasági elméletek is lassan alakulnak ki. A közgazdasági vélekedések kifejtésében a közgazdasági tanácsadó cégek az elmúlt évtizedben egyre nagyobb szerepet játszottak. Az európai lobbitevékenységeket vizsgáló Corporate Europe Observatory szerint a Compass Lexecon, CRAI, Oxera és az RBB Economics kapta a legtöbb megbízást ezen a piacon.[18] Részben a speciális közgazdasági ismeretek miatt a tanácsadó cégek és a Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának alkalmazottai között nagy az oda-vissza történő átjárás, mindkét oldal elég jó ismeretekkel rendelkezik a másik működési módjáról. A 2016–2019 között vezető közgazdászként dolgozó Tommaso Valletti úgy nyilatkozott, hogy a Big Tech cégeket támogató tanácsadó cégeknek jól kivehető taktikájává vált, hogy újabb és újabb, kevéssé megalapozott beadványokkal fordulnak a hatósághoz. Ezért nem jó ilyenkor, ha a bizonyítási teher a hatóságon van, mert a tanácsadók így megtehetik, hogy érdemtelen beadványokkal bombázzák a hatóságot, túlterhelve és lelassítva a munkáját.[19]

[18] https://corporateeurope.org/en/2023/01/spamming-regulator.
[19] https://braveneweurope.com/the-counterbalance-the-european-system-of-monopoly.

ÖSSZEGZÉS

A közgazdaságtan nagyobb fokú alkalmazását a versenyszabályozásban szokás antitröszt-forradalomnak nevezni. Az 1970-es évektől egyre nagyobb teret nyert az a gyakorlat, hogy az ügyekben ne pusztán formális megfontolások alapján, hanem érdemben döntsenek. Olyan új programok indultak, mint például az engedékenységi politika, amelyet a játékelmélet megfontolásai igazoltak. Minden beszámoló arra utal, hogy a közgazdasági elemzések szerepe az elmúlt két évtizedben növekedett. Eközben az elmúlt évtizedben – részben a közgazdaságtan szerepének növekedése ellenhatásaként – kialakult egy mozgalom, amely a jóléti szempontok kizárólagosságát kívánja megszüntetni (gúnyosan hipszter antitrösztnek szokták nevezni). Az utóbbi sem kívánja a közgazdasági elemzések fontosságát tagadni, csak más szempontok figyelembevételét hangoztatja. A vita ma is folyik, a jövőben dől el, hogy ez miképpen érinti a közgazdasági elemzések szabályozásban betöltött helyét.

IRODALOM

Antal-Pomázi Krisztina [2015]: Közgazdasági szakértők a bírósági eljárásokban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás 2014. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 125–149. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz2014/szakertok.pdf.

Antal-Pomázi Krisztina [2016]: Vállalati érdek a versenyszabályozásban. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2016. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 13–32. o. https://kti.krtk.hu/file/download/vesz2016/erdek.pdf.

Areeda, P. [1981]: The "Rule Of Reason" in Antitrust Analysis: General Issues. Federal Judicial Center Whasington, https://www.fjc.gov/sites/default/files/2012/Antitrust.pdf.

Areeda, P.–Turner, D. F. [1975]: Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act. Harvard Law Review, Vol. 88, No. 4. 697–733. o. https://doi.org/10.2307/1340237.

Armstrong, M.–Sappington, D. E. M. [2004]: Toward a Synthesis of Models of Regulatory Policy Design with Limited Information. Journal of Regulatory Economics, Vol. 26. No. 1. 5–21. o. https://doi.org/10.1023/b:rege.0000028011.71612.70.

Bagwell, K.–Wolinsky, A. [2002]: Game theory and industrial organization. Megjelent: *Aumann, R.–Hart, S.* (szerk.): Handbook of Game Theory with Economic Applications. Vol. 3. North-Holland, 1851–1895. o. https://doi.org/10.1016/S1574-0005(02)03012-6.

Baye, M. R.–Wright, J. D. [2011]: Is Antitrust Too Complicated for Generalist Judges? The Impact of Economic Complexity and Judicial Training on Appeals. Journal of Law and Economics, Vol. 54. No. 1. 1–24. o. https://doi.org/10.1086/652305.

Behrens, P. [2013]: The Test for Legality under EU Competition Rules. What Guidance do the Commission's Guidelines Provide? Europa-Kolleg Hamburg Discussion Paper, No. 2/13. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/77971/1/755785347.pdf.

Blair, R. D.–Herndon, J. B. [2000]: The Implications of Daubert for Economic Evidence in Antitrust Cases. Washington and Lee Law Review, Vol. 57. No. 3. 801–830. o. https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol57/iss3/5.

Brook, O. [2019]: Struggling With Article 101(3) TFEU: Diverging Approaches Of The Commission, Eu Courts, And Five Competition Authorities. Common Market Law Review, Vol. 56. No. 1. 121–156. o. https://doi.org/10.54648/cola2019006.

CMA [2014]: Prioritisation Principles for the CMA. Competition and Markets Authority. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299784/CMA16.pdf.

Coate, M. B.–Fischer, J. H. [2009]: Daubert, Science, and Modern Game Theory: Implications for Merger Analysis. Supreme Court Economic Review, Vol. 20. 125–182. o. https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/668521.

Csorba Gergely [2008]: A fúziókontroll módszertanáról. Dominancia- vagy versenyhatásteszt? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2007. MTA KTI, Budapest, 96–110. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_04_CsorbaG_fuziokontroll.pdf.

Csorba Gergely [2014]: Milyen követelmények érvényesüljenek a versenyjogi ügyek közgazdasági értékelésekor, különösen bírósági felülvizsgálat esetén? Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor Ist*ván (szerk.): Verseny és Szabályozás, 2013. MTA KRTK KTI, Budapest, 13–30. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz2013/felulvizsgalat.pdf.

DoJ [2008]: Competition and Monopoly: Single-Firm Conduct Under Section 2 of the Sherman Act. Department of Justice. https://www.justice.gov/sites/default/files/atr/legacy/2009/05/11/236681.pdf.

DoJ [2015]: Price fixing, bid rigging, and market allocation schemes: what they are and what to look for. Department of Justice, Antitrust Division. https://www.justice.gov/sites/default/files/atr/legacy/2007/10/24/211578.pdf.

DoJ–FTC [2010]: Horizontal Merger Guidelines. U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission. https://www.justice.gov/sites/default/files/atr/legacy/2010/08/19/hmg-2010.pdf.

EB [1997]: A Bizottság közleménye a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról (97/C 372/03). HL, 150. december 9. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=HU.

EU Tanács [2004]: A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete). HL. L24. január 29. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139&from=hu.

Evans, D. S.–Schmalensee, R. [2018]: Two-sided red herrings. CPI Antitrust Chronicle, október, 2–7. o. https://doi.org/10.2139/ssrn.3261802.

Filistrucchi, L. [2018]: Market definition in multi-sided markets. In: Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms. OECD, Párizs, 37–54. o. https://www.oecd.org/daf/competition/Rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms-2018.pdf.

Fischer, F. M. [2008]: Economic Analysis and „Bright-Line" Tests. Journal of Competition Law and Economics, Vol. 4. No. 1. 129–153. o. https://doi.org/10.1093/joclec/nhm023.

Frischmann, B. M.–Waller, A. W. [2008]: Revitalizing Essential Facilities. Antitrust Law Journal, Vol. 75. No. 1. 1–65. o. https://www.jstor.org/stable/27897568.

Froeb, L.–Pautler, P.A.–Röller, L-H. [2009]: The Economics of Organizing Economists. Antitrust Law Journal, Vol. 76. No. 2. 569–584. o. https://www.jstor.org/stable/40843719.

Gatowski, S. I.–Dobbin, S. A.–Richardson, J. T.–Ginsburg, G. P.–Merlino, M. L.–Dahir, V. [2001]: Asking the Gatekeepers: A National Survey of Judges on Judging Expert Evidence in a Post-Daubert World. Law and Human Behavior, Vol. 25. No. 5. 433–458. o. https://doi.org/10.1023/A:1012899030937.

Gaudin, G.–Mantzari, D. [2016]: Margin squeeze: an above cost predatory pricing approach. Journal of Competition Law and Economics, Vol. 12. No. 1. 151–179. o. https://doi.org/10.1093/joclec/nhv042.

GCR [2019]: Competition Economics Handbook 2020. A Global Competition Review, Special Report, https://globalcompetitionreview.com/insight/the-handbook-of-competition-economics.

Giocoli, N. [2014]: Predatory Pricing in Antitrust Law and Economics, Routledge.

Gönczöl Tünde [2019]: A hipszter antitrösztirányzat és kritikusai. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. MTA KRTK KTI, Budapest, 13–43. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_01_GonczolT_hipszter.pdf.

Greene, H. [2006]: Guideline Institutionalization: The Role of Merger Guidelines in Antitrust Discourse. William and Mary Law Review, Vol. 48. No. 3. 770–857. o.

Greenfield, L. B.–Matheson, D. J. [2009]: Rules Versus Standards and the Antitrust Jurisprudence of Justice Breyer. Antitrust, Vol. 23. No. 3. 87–91. o. https://www.americanbar.org/digital-asset-abstract.html/content/dam/aba/publishing/antitrust_magazine/antitrust_23-3_full.pdf.

Haider, L.–Hunter, G. [2010]: Screening and Testing for Collusive Conduct in the Absence of a Smoking Gun. NERA, https://www.nera.com/content/dam/nera/publications/2010/NL_AT_Insights_1010.pdf.

Hyman, D. A.–Kovacic, W. E. [2014]: Why Who Does What Matters: Governmental Design and Agency Performance. George Washington Law Review, Vol. 82. 1446–1516. o. http://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2014/12/Kovacic_82_5_redacted.pdf.

Ibáñez Colomo, P. [2019]: Legal Tests in EU Competition Law: Taxonomy and Operation. május 27. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3394889.

Jurs, A.–DeVito, S. [2013]: The Stricter Standard: An Empirical Assessment of Daubert's Effect on Civil Defendants. Catholic University Law Review, Vol. 62. No. 3. 675–731. o. https://scholarship.law.edu/lawreview/vol62/iss3/3/.

Katsoulacos, Y.–Avdasheva, S.–Golovanova, S. [2021]: Determinants of the (Slow) Development of Effect-Based Competition Enforcement. Testing the Impact of Judicial Review on the Choice of Legal Standards by Competition Authorities. Journal of Industry, Competition and Trade, Vol. 21. No. 1. 103–122. o. https://doi.org/10.1007/s10842-020-00342-4.

Katsoulacos, Y.–Ulph, D. [2009]: On Optimal Legal Standards for Competition Policy: A General Welfare-Based Analysis. Journal of Industrial Economics, Vol. 57. No. 3. 410–437. o. https://doi.org/10.1111/j.1467-6451.2009.00393.x.

Klick, J. [2018]: What Should Empirical Legal Economists Do? Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 174. No. 1. 29–33. o. https://doi.org/10.1628/093245617x15096094637986.

Kovacic, W. E. [2018]: Deciding What to Do and How to Do It: Prioritization, Project Selection, and Competition Agency Effectiveness. Competition Law Review, Vol. 13. No. 1. 9–26. o. https://clasf.org/download/competition-law-review/volume_13_-_issue_1/Vol13Iss1Art1Kovacic.pdf.

Kovacic, W. E.–Shapiro, C. [2000]: Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking. Journal of Economic Perspectives, Vol. 14. No. 1. 43–60. o. https://www.jstor.org/stable/2647050.

KPMG [2007]: Peer Review of Competition Policy. Department of Trade and Industry.

Laffont, J. J.–Tirole, J. [1993]: A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. MIT Press, Cambridge, MA.

Langenfeld, J.–Alexander, C. [2008]: Daubert and Other Gatekeeping Challenges of Antitrust Economists. AAI Working Paper, No. 08-06. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1337081.

Leslie, C. [2010]: The End of Per Se Illegal Tying. CPI Antitrust Journal, december, 2–5. o. https://www.competitionpolicyinternational.com/the-end-of-per-se-illegal-tying/.

Lianos, I. [2009]: "Judging" Economists. Economic Expertise in Competition Law Litigation. A European View. CLES Working Paper Series, 1/2009. https://www.ucl.ac.uk/cles/sites/cles/files/cles_1_2009new.pdf.

Lianos, I. [2012]: The emergence of forensic economics in competition law: foundations for a sociological analysis. CLES Working Paper Series, No. 5. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2197025.

Littlechild, S. [2015]: The CMA energy market investigation, the well-functioning market, Ofgem, Government and behavioural economics. European Competition Journal, Vol. 11. No. 2–3. 574–636. o. https://doi.org/10.1080/17441056.2016.1153311.

Márk Lili [2018]: Az engedékenységi politika hatásai és alkalmazása. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2017. MTA KRTK KTI, Budapest, 191–226. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2018/03/Vesz2017_07_MarkL.pdf.

Markham, J. W. [2012]: Sailing a Sea of Doubt: A Critique of the Rule of Reason in U.S. Antitrust Law. Fordham Journal of Corporate & Financial Law, Vol. 17. No. 3. 591–664. o. https://ir.lawnet.fordham.edu/jcfl/vol17/iss3/1/.

Medvedovsky, K. [2018]: Hipster Antitrust – A Brief Fling or Something More? CPI Antitrust Chronicle, április 2–7. o.

Millward, R. [2011]: Geo-politics versus market structure interventions in Europe's infrastructure industries c. 1830–1939. Business History, Vol. 53. No. 5. 673–687. o. http://dx.doi.org/10.1080/00076791.2011.599595.

Motta, M. [2007]: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 665 o.

Muraközy Balázs [2015]: Kvantitatív módszerek alkalmazása versenyhatóságok kiemelt ügyeiben, 2009–2013. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 103–124. o. http://real.mtak.hu/30007/1/kvantitativ.pdf.

Muraközy Balázs–Valentiny Pál [2015]: A versenyhatósági döntések jóléti hatásainak méréséről. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás 2014. MTA KRTK KTI, Budapest, 172–194. o. http://real.mtak.hu/30010/1/jolet.pdf.

Nagy Csongor István [2010]: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2009. MTA KTI, Budapest, 106–143. o.

Neven, D. [2006]: Competition Economics and Antitrust in Europe. Economic Policy, Vol. 21. No. 48. 741–791. o. https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2006.00170.x.

Pautler, P. A. [2015]: A History of the FTC's Bureau of Economics. AAI Working Paper No. 15-03, ICAS Working Paper, No. 2015-3. https://www.antitrustinstitute.org/wp-content/uploads/2018/08/FTC-Bureau-of-Economics-History_0.pdf.

Sappington, D. M. E. [2002]: Price regulation. Megjelent: *Cave, M.–Majumdar, S.–Vogelsang, I.* (szerk.): The handbook of telecommunications economics. Vol. I. Structure, regulation, and competition. Elsevier Science Publishers, Amszterdam, 225–293. o.

Schinkel, M. P.–Tóth, L.–Tuinstra, J. [2015]: Discretionary Authority and Prioritizing in Government Agencies. Tinbergen Institute Discussion Paper, 15-058/VII. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2607868.

Schleifer, A. [2012]: The failure of judges and the rise of regulators. MIT Press, Cambridge, MA.

Shelanski, H. [2018]: Antitrust and deregulation. Yale Law Journal, Vol. 127. No. 7. 1922-1960. o. https://www.yalelawjournal.org/pdf/Shelanski_kcn6n4k3.pdf.

Slottje, D. J. (szerk.) [1999]: The Role of the Academic Economist in Litigation Support. Elsevier Science Publishers, Amszterdam.

Sokol, D. [2014]: The Transformation of Vertical Restraints: Per Se Illegality, the Rule of Reason, and Per Se Legality. Antitrust Law Journal, Vol. 79. No. 3. 1003–1016. o. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2297365.

Sokol, D.–Bensley, S.–Crook, M. [2020]: Measuring the Antitrust Revolution. Antitrust Bulletin, Vol. 65. No. 4. 499–514. o. https://doi.org/10.1177/0003603X20950230.

Stelzer, I. M. [1991]: Regulatory Methods: A Case for „Hands Across the Atlantic". Megjelent: *Veljanovski, C.* (szerk.): Regulators and the Market. Institute of Economic Affairs, London, 59–75. o.

Stigler, G. J. [1989]: A közgazdászok és a monopólium problémája. Megjelent: *Stigler, G. J.:* Piac és állami szabályozás. Válogatott tanulmányok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 194–214. o.

Stucke, M.–Ezrachi, A. [2017]: The Rise, Fall, and Rebirth of the U.S. Antitrust Movement. Harvard Business Review, december 15. https://hbr.org/2017/12/the-rise-fall-and-rebirth-of-the-u-s-antitrust-movement.

UNCTAD [2009]: The use of economic analysis in competition cases. Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, 10. ülésszak, Genf, július 7–9. https://digitallibrary.un.org/record/653822/files/TD_B_C.I_CLP_4-EN.pdf?ln=en.

Valentiny Pál [2008]: A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2007. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 231–251. o. http://econ.core.hu/file/download/vesz/verseny_10_ValentinyP_reform.pdf.

Valentiny Pál [2014]: Változások a hálózatos közszolgáltatások szabályozási intézményrendszerében. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2013. MTA KTI, Budapest, 281–318. o.

Valentiny Pál–Kiss Károly Miklós [2009]: A nélkülözhetetlen eszközök értelmezése és a postai szolgáltatások. Közgazdasági Szemle, 56. évf. 11. sz. 1001–1024. o.

Vincze János [2010]: Miért és mitől védjük a fogyasztókat? Aszimmetrikus információ és/vagy korlátozott racionalitás. Közgazdasági Szemle, 57. évf. 9. sz. 725–752. o. http://epa.oszk.hu/00000/00017/00173/pdf/01_vincze.pdf.

Walle de Ghelcke, B. [2018]: Economic Reasoning before the European Union Courts in Competition Law. Bruges European Economic Policy Briefings, 44/2018. http://aei.pitt.edu/97330/1/beep_44.pdf.

Werden, G. J. [2006]: The "No Economic Sense" Test for Exclusionary Conduct. Journal of Corporation Law, Vol. 31. No. 2. 293–305. o. https://www.questia.com/library/journal/1P3-1078633091/the-no-economic-sense-test-for-exclusionary-conduct.

Wright, J. D.–Diveley, A. M. [2013]: Do expert agencies outperformgeneralist judges? Some preliminary evidence from the Federal Trade Commission. Journal of Antitrust Enforcement, Vol. 1. No. 1. 82–103. o. https://doi.org/10.1093/jaenfo/jns007.

• *Nagy Csongor István* •

RECEPCIÓ ÉS MINTAKÖVETÉS A MAGYAR VERSENYJOGBAN

Valóban fenntartás nélkül átvehetők az uniós versenyjog megoldásai?

A jelen tanulmány amellett érvel, hogy bár az uniós versenyjog recepciója alapvetően szerencsés, a fenntartások nélküli mintakövetés nem. Egyrészt, vannak a versenypolitikának olyan ellentmondásos kérdései, amelyek esetében indokolt lenne, hogy a magyar versenyjog saját szabályozói döntést hozzon. Másrészt, az uniós versenyjog céljai között hangsúlyosan szerepel a piaci integráció, ami viszont a magyar versenyjogból teljes mértékben hiányzik. A tanulmány bemutatja, hogy bár a magyar versenyjognak önálló működési tere van, az igazodik az uniós versenyjogi gyakorlathoz, illetve magáévá tette az anyagi jogi szabályok uniós versenyjoggal való konformitásának követelményét. A tanulmány rámutat két olyan kérdésre (viszonteladási ár rögzítése, abszolút területi kizárólagosság), amelyek esetében a magyar versenyjognak ez az anyagi jogi önállótlansága károkat okozott.

BEVEZETÉS

Az európai uniós és a magyar versenyjog viszonyát az elmúlt három évtizedben egy sajátos kettősség jellemezte. A tagállamok közötti kereskedelmet nem érintő ügyek tekintetében a versenyjog és a versenypolitika nemzeti hatáskör, a magyar versenyjog és gyakorlat azonban alapvetően az uniós versenyjog szabályozási modelljét követi.[1] Ez a hatás Magyarország EU-csatlakozását követően még jobban felerősödött, noha annak formális jogi okai nem voltak.[2]

A jelen tanulmányban amellett érvelek, hogy bár az uniós versenyjog recepciója alapvetően indokolt, a fenntartások nélküli mintakövetés nem. Az uniós versenyjog a világ legfejlettebb kontinentális jogi antitröszt rendszere, így átvétele, az önkéntes jogharmonizáció komoly előnyökkel járt és jár. Egyrészt, a magyar jog komoly „kísérletezési" költséget takarított és takarít meg azzal, hogy nem kell organikus módon kifejlesztenie saját rendszerét. A versenyjog közgazdaságilag meghatározott, más jogterületekhez képest társadalmilag kevésbé kötött, így az egyébként is kontinentális jogi módszertanú uniós versenyjog átvétele zökkenőmentesen beágyazható a magyar társadalmi viszonyokba. Emellett szintén jelentős előnyökkel jár, hogy a magyar jogal-

[1] Lásd *Boytha* [2004], *Vörös* [2011], *Tóth* [2013].
[2] Lásd *Papp* [2006], *Tóth* [2020].

kalmazóknak, akik párhuzamosan kell alkalmazzák az uniós és a magyar versenyjogi szabályokat, két, módszertanában, belső logikájában, szerkezetében és fogalomhasználatában konvergáló joganyagot kell alkalmazzanak.

Az átvétel általános indokoltsága mellett fontos azonban hangsúlyozni, hogy az uniós versenyjog szabályait nem lehet, vagy legalábbis nem lenne szabad, minden tekintetben fenntartás nélkül átvenni. Egyrészt, vannak a versenypolitikának olyan ellentmondásos kérdései, ahol indokolt lenne, hogy a magyar versenyjog saját szabályozói döntést hozzon, különösen, mivel a szabályai egy helyi, közepes vagy kisebb méretű piacra szabottak. Másrészt, ami sokkal inkább szembetűnő: az uniós versenyjog céljai között hangsúlyosan szerepel a piaci integráció, ami viszont a magyar versenyjogból teljes mértékben hiányzik. Bár a piaci integráció célja mögött általánosságban számos közgazdasági megfontolás van, a versenyjogban a piaci integráció mint cél kiindulópontja politikai, és esetenként felülírhat közgazdasági szempontokat. Ez pedig helyenként olyan szabályok vagy megközelítés kialakítását eredményezi, amelyek szembe mennek a közgazdasági megfontolásokkal. Miközben ez az ár az uniós versenyjogban vállalható, addig a piaci integráció célját nem tartalmazó magyar versenyjogban értelmezhetetlen.

Az alábbiakban, első lépésben, bemutatom, hogy a magyar versenyjognak (versenyjogi gondolkodásnak és versenypolitikának) önálló működési tere van, tekintettel arra, hogy az uniós és a magyar (nemzeti) versenyjog egymással párhuzamosan érvényesül, és az előbbi csak akkor rendelkezik elsődlegességgel az utóbbi felett, ha az ügy érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A második lépésben bemutatom, hogy a magyar versenyjogi gyakorlat miként igazodik az uniós versenyjogi gyakorlathoz, illetve miként jelent meg az anyagi jogi szabályok uniós versenyjoggal való konformitásának követelménye a magyar versenyjogi gyakorlatban és jogalkotásban. Végül, harmadik lépésben, rámutatok két olyan kérdésre, ahol a magyar versenyjognak ez az anyagi jogi önállótlansága károkat okozott. Az első példa a viszonteladási ár rögzítésének szabályozása, ahol a magyar versenyjog az EU-joggal való – egyébként nem elvárt – konformitás megteremtése érdekében visszalépett korábbi önálló szabályozási döntésétől, miközben az uniós versenyjog viszonteladási árral kapcsolatos megközelítése erősen vitatott. A második példa az abszolút területi kizárólagosság, amely vonatkozásában a magyar versenyjog minden kétely nélkül vett át egy olyan megközelítést, amelyet az uniós versenyjogban kifejezetten az európai belső piac politikai céljai indokoltak, és amely a piaci integráció által nem vezérelt magyar piacon közgazdasági szempontból kifejezetten indokolatlan, sőt káros.

PÁRHUZAMOS SZABÁLYOZÁSI HATÁSKÖRÖK

Az európai uniós és a tagállami szint között a versenyjog tekintetében két szempontból is beszélhetünk hatáskör-elhatárolásról. Mindkét esetben a vezérlő elv a párhuzamos hatáskörök princípiuma. Egyrészt, a szabályozási hatáskör értelmében vizs-

gálandó az uniós és a tagállami versenyjog viszonya egymáshoz: milyen kérdéseket, magatartást szabályozhat az uniós, és milyeneket a tagállami versenyjog, melyiket kell alkalmazni kollízió esetén, mikor áll fenn kollízió, lehet-e a két versenyjogi rezsimet párhuzamosan alkalmazni ugyanarra a magatartásra stb. Másrészt, beszélhetünk jogalkalmazói-eljárási hatáskörről, amely gyakorlatilag csak az uniós versenyjog alkalmazása szempontjából merül fel. Az uniós versenyjog közvetlen hatállyal rendelkezik, és alkalmazása decentralizált, azt az uniós intézményeken felül a tagállami hatóságok és bíróságok is alkalmazzák. Ebben az esetben nem vitás az anyagi jog, valamint annak forrása, a kérdés, hogy melyik szerv járhat el: az uniós versenyhatóság (Európai Bizottság), a tagállami versenyhatóság, illetve a tagállami bíróság. A jelen vizsgálódás szempontjából a szabályozói hatáskörnek van jelentősége: mi az, ami az uniós és mi az, ami a magyar versenyjog hatálya alá tartozik.

A szabályozói hatáskör két elkülönült vizsgálatot igénylő alkérdésre bontható. Az egyik az uniós versenyjog alkalmazhatóságának hatásköri előfeltételét jelentő fogalom: a tagállamközi kereskedelem érintettsége. Ezt a követelményt a tagállamközi kereskedelem érintettségéről szóló bizottsági iránymutatás részletezi.[3] A másik kérdés az uniós és a tagállami szint párhuzamos jogalkotási hatáskörének következménye. Mivel a két szint szabályalkotási hatáskörei ezen a területen nem teljes mértékben minősülnek kölcsönösen kizárólagosnak (bár nagyrészt azok), elképzelhető, hogy egy, a tagállamközi kereskedelmet érintő magatartással szemben mind az uniós, mind pedig a magyar versenyjog követelményeket állapít meg. Ebből következően, ezekre az esetekre vonatkozóan rendezni kell a két szabályozási rezsim közötti viszonyt.

Az uniós versenyjog alkalmazásának általános előfeltétele az adott tényállás (megállapodás, magatartás, tranzakció stb.) uniós dimenziója. A vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyszabályok mindegyik területe esetén fennáll ez a követelmény. Az EUMSZ 101. és 102. cikke szövegében utal a tagállamközi kereskedelem érintettségére mint alkalmazási előfeltételre. Az uniós fúziókontroll-rendelet (139/2004/EK rendelet) ezzel szemben egy számszerűsítésen alapuló tesztet alkalmaz, amely minimálisra (vagy legalábbis a lehető legkisebbre) csökkenti a tranzakció uniós dimenziójával kapcsolatos bizonytalanságot.

Az uniójog közvetlen hatályát az Európai Bíróság már nagyon korán, a *Van Gend & Loos kontra Holland Adóhatóság*-ügyben hozott ítéletében kimondta: az uniós jogra közvetlenül lehet hivatkozni a tagállami hatóságok és bíróságok előtt, azaz közvetlen hatálya van, és „letöri" a vele ellentétes tagállami szabályokat (elsődlegesség).

- „Az Unió a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is. Ennélfogva a tagállamok jogszabályaitól független

[3] Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty, HL C 101., 2004.4.27. 81–96.

közösségi jog amellett, hogy a magánszemélyekre kötelezettségeket állapít meg, arra is szolgál, hogy számukra jogokat keletkeztessen, amelyek az őket megillető jogok összességének részévé válnak. E jogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből eredően is, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a magánszemélyek, a tagállamok és az uniós intézmények számára."[4]

Fontos koncepcionális kérdés, hogy vajon a tagállamközi kereskedelmet érintő magatartás kizárólagos uniós kompetenciába tartozik-e (tehát kizárólag az uniós versenyjog vonatkozik rá, a nemzeti versenyszabályok kizárásával) vagy az ilyen uniós dimenziójú esetekre valamilyen módon a nemzeti versenyszabályok is alkalmazhatók. Maga az EUMSZ nem rendezi explicit módon a problémát. Bár az uniós versenyjog csak az uniós dimenziójú magatartásokra vonatkozik, ebből még nem kapunk egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy a tagállami versenyjog szabályozhatja-e egy tagállamközi kereskedelmet érintő magatartás tagállami vetületeit. Az uniós és a tagállami versenyjog egymáshoz való viszonyát az 1/2003/EK rendelet, valamint az EUMSZ rendelkezéseit értelmező bírósági gyakorlat rendezi. Ennek alapján a kartelljog uniós kompetencia: a tagállami kartelljog nem tilthat olyan magatartást, amely az uniós kartelljog alapján jogszerű, és nem szentesíthet olyan magatartást, amely az uniós kartelljog alapján jogellenes.

A kérdés kiindulópontját az Európai Bíróságnak a *Walt Wilhelm*-ügyben[5] lefektetett értelmezése adja. Ennek értelmében, a nemzeti versenyhatóságok eljárhatnak saját versenyjoguk alapján, akkor is, ha ugyanazon megállapodást a Bizottság is vizsgálja saját eljárásában, feltéve azonban, hogy a tagállami jog nem sérti az uniós jog teljes körű és egységes alkalmazását és az annak alkalmazása érdekében meghozott vagy meghozni szándékozott intézkedéseket.[6] A *méltányosság követelménye előírja, hogy minden szankció kiszabása során* figyelembe kell venni a korábban kiszabott hátrányos jogkövetkezményeket.[7] Az ítéletből levezethető az a tétel, miszerint a tagállami versenyjog nem szentesíthet egy olyan magatartást, amelyet az uniós versenyjog alapján megtiltottak.[8]

[4] 26/62. sz., *van Gend & Loos kontra Holland Adóhatóság*-ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1963:1.

[5] 14/68. sz., *Walt Wilhelm és mások kontra Bundeskartellamt*-ügyben 1969. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1969, 1. o.).

[6] 9. pont.

[7] 11. pont. Ezt az elvet követte a Bizottság a *Cast iron and steel rolls*-ügyben. 83/546/EEC: Commission Decision of 17 October 1983 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/30.064 – *Cast iron and steel rolls*). HL L 317, 1983.11.15. 1–18. o., 71. pont.

[8] Ezt az elvet követte a Bizottság a *Fire insurance (D)*-ügyben. 85/75/EEC: Commission Decision of 5 December 1984 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/30.307 – *Fire insurance (D)*). HL L 35, 1985.02.05. 20–-34. o., 14., 17. és 28. pont. A bizottsági határozatot az Európai Bíróság is helyben hagyta. 45/85. sz. *Verband der Sachversicherer e.V. kontra Bizottság*-ügyben 1987. január 27-én hozott ítélet (EBHT, 1987. 405. o.). Bár a fenti elvet a bizottsági álláspont is

Másodlagos joganyag szintjén először az 1/2003/EK rendelet szabályozta a kérdést. Ez a versenykorlátozó megállapodások tekintetében világos elhatárolást alkalmaz, forradalmi előrelépést jelentve a kérdésben:[9] a *Walt Wilhelm*-ügyben lefektetett tézisek és a rendelet normáinak együtthatása, hogy a tagállamközi kereskedelmet érintő, versenyjogi szempontból releváns magatartás versenyjogi szabályozása kizárólagos uniós szabályozási kompetencia.[10] Az 1/2003/EK rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében:

- „ha a tagállamok versenyhatóságai vagy a nemzeti bíróságok a Szerződés 101. cikkének (1) bekezdése szerinti megállapodásokra, vállalkozások társulásainak döntéseire vagy összehangolt magatartásokra, amelyek e rendelkezés értelmében befolyásolhatják a tagállamok közötti kereskedelmet, a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor az ilyen megállapodásokra, döntésekre vagy összehangolt magatartásokra a Szerződés 101. cikkét is alkalmazniuk kell."

Az 1/2003/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdése pedig kimondja, hogy

- „a nemzeti versenyjog alkalmazása nem vezethet az olyan megállapodásoknak, vállalkozások társulásai döntéseinek vagy összehangolt magatartásoknak a tilalmához, amelyek ugyan befolyásolhatják a tagállamok közötti kereskedelmet, viszont a Szerződés 101. cikke (1) bekezdésének értelmében nem korlátozzák a versenyt, vagy amelyek megfelelnek a Szerződés 101. cikke (3) bekezdésében foglalt feltételeknek, illetve amelyek valamelyik, a Szerződés 101. cikke (3) bekezdésének alkalmazásáról szóló rendelet hatálya alá tartoznak."

Következésképpen, a tagállami versenyjog – a *Walt Wilhelm*-ügyben hozott határozatból következően – nem szentesíthet olyan megállapodást, amely az EUMSZ 101. cikke alapján tiltott, és – az 1/2003/EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdéséből következően – nem tilthat olyan megállapodást, amelyeket az uniós kartelljog nem tilt, akár azért nem, mert az nem ütközik az EUMSZ 101. cikkének (1) bekezdésében található kartelltilalomba, akár azért, mert az megfelel az EUMSZ 101. cikkének (3) bekezdésében vagy valamely csoportmentességi rendeletben található követelményeknek.

tartalmazta (20. pont), ebben a vonatkozásban az Európai Bíróság nem tett értelmező megállapítást. Ez az elv a szakirodalomban általánosan elfogadott (lásd *Galinsky* [1994], *Kingston* [2001] 342. o., *Lucey* [2006] 559–560. o., *Wesseling* [1999] 426–427. o.). Lásd továbbá 311/85. sz., *Vereniging van Vlaamse reisbureaus v. sociale dienst*-ügyben 1987. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 1987., 3801. o.); T-66/89. sz., *Publishers Association kontra Bizottság (No. 2)*-ügyben 1992. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1992., II-1995. o.).

[9] *Kingston* [2001] 343. o.

[10] Vö. *Canenbley–Rosenthal* [2005] 108. o., *Riley* [2003] 606–607. o.

Érdemes megjegyezni, hogy az 1/2003/EK rendelet nem követi a kölcsönösen kizárólagos hatáskörök megoldását az erőfölénnyel való visszaélést tiltó EUMSZ 102. cikk vonatkozásában. Az 1/2003/EK rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében:

- „ha a tagállamok versenyhatóságai vagy a nemzeti bíróságok a Szerződés 102. cikke által tiltott visszaélésre a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor a Szerződés 102. cikkét is alkalmazniuk kell."

A rendelet 3. cikkének (2) bekezdése alapján azonban a

- „rendelet alapján a tagállamok nem akadályozhatók meg abban, hogy a saját területükön szigorúbb nemzeti jogszabályokat alkalmazzanak a vállalkozások által folytatott egyoldalú magatartás tilalmára vagy szankcionálására."

Az 1/2003/EK rendelet preambulumának (8) bekezdése értelmében,

- „e szigorúbb nemzeti jogszabályok tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek a gazdaságilag függő vállalkozások irányában tanúsított visszaélő jellegű magatartást tiltják vagy szankcionálják."

Fontos ebben az esetben kiemelni, hogy az uniós jog fogalomrendszere és gyakorlata alapján kell megállapítani, hogy mely tényállás tartozik a megállapodás, összehangolt magatartás vagy a társulás által hozott döntés körébe, és melyik tekinthető valódi egyoldalú magatartásnak, különös tekintettel arra, hogy az uniós kartelljog olyan helyzeteket is a megállapodás körébe von, amelyek látszólag egyoldalú magatartásnak minősülnek, vagy valamely tagállami versenyjog alapján nem minősülnének megállapodásnak. Ezt támasztja alá az 1/2003/EK rendelet preambulumának (8) bekezdése is:

- „a megállapodások, döntések és összehangolt magatartások az uniós versenyjog önálló, a vállalkozások a piacon tanúsított magatartásának összehangolását lefedő fogalmai, ahogyan azokat a közösség bíróságai értelmezik."

Emellett, az uniós versenyszabályokkal kapcsolatban az Európai Bíróság több alkalommal és több tagállamra vonatkozóan megállapította: a tagállam megsérti az uniós hűség elvét (a lojalitási klauzulát), amennyiben vállalkozásokat versenykorlátozó megállapodás megkötésére bátorít, őket ebben támogatja, a versenykorlátozó megállapodás hatásait megerősíti.[11]

[11] Ezt az elvet az Európai Bíróság már nagyon hamar, a *G.B.-Inno-B.M.*-ügyben kimondta. 13/77. sz., *NV GB-Inno-BM*-ügyben 1977. november 16-án hozott ítélet (EBHT 1977, 2115. o.) 52. pont. A joggyakorlat ismertetést lásd *Nagy* [2008*a*].

AZ UNIÓS VERSENYJOG SZEREPE A MAGYAR VERSENYJOG ÉRTELMEZÉSÉBEN

A fenti distinkció ellenére (tudniillik a tagállamközi kereskedelmet érintő ügyekben az uniós versenyjog, az azt nem érintő ügyekben a magyar versenyjog az irányadó) a magyar anyagi jogi versenyjogi szabályok tartalmát és értelmezését alapvetően meghatározza az uniós versenyjog, ami lényegében ezen szabályok és elvek alkalmazásához vezet olyan ügyekben is, amelyeknek nincs kihatása a tagállamok közötti kereskedelemre.

A Kúria az *Allianz, Generali és társai*-ügyben,[12] az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése összefüggésében (tekintettel arra, hogy az uniós versenyjogra vonatkozó kérdést tett fel egy, a magyar csatlakozás előtti tényállással rendelkező, tehát tisztán magyar versenyügyben), kimondta:

- „a Tpvt. 11. §-ának (1) bekezdésében szereplő fogalmakat ugyanúgy kell értelmezni, mint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében szereplő hasonló fogalmakat, és hogy a hivatkozott bíróságot e tekintetben köti a szóban forgó fogalmak Bíróság általi értelmezése."[13]

Előzetes döntésében az Európai Bíróság rögzítette:

- „[a] Tpvt. 11. §-ának (1) és (2) bekezdése szöveghűen veszi át az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének lényegi tartalmát. Továbbá a preambulumból és a Tptv. indokolásából az következik, hogy a magyar jogalkotó a nemzeti versenyjogot harmonizálni kívánta az uniós versenyjoggal, és hogy különösen a hivatkozott 11. § (1) bekezdésének célja – »követve az EGK[-]Szerződés 85. cikkét« (jelenleg az EUMSZ 101. cikk) –, »a verseny torzításá[nak]« tiltása. Nyilvánvaló tehát, hogy a jogalkotó úgy döntött, hogy a belső jogi helyzeteket ugyanúgy kell kezelni, mint az uniós jog hatálya alá tartozókat." (21. pont).

Érdemes utalni rá, hogy ilyen megállapítást a Kúria az *SAP Hungary és társai*-ügyben[14] hozott versenyhatósági határozat bírósági felülvizsgálata során is tett (az ügy a Tpvt. 11. §-ának megsértésén alapult).

- „A Kúria álláspontja szerint a Közösségi Jogban foglalt szabályozási elvek azonosak, mint a Tpvt.-ben rögzítettek, így egy esetleges döntéshozatali eljárás az ügy kimenetelét nem érintené, a szóban forgó jogszabály helyes értelmezése egyértelmű, hasonló jogértelmezési kérdést illetően – több elemét érintően – kialakult gyakorlat van, ezért a felperesek kezdeményezését indokolatlannak értékelve, annak nem adott helyt."[15]

[12] Kúria Vj-51/2005/184. sz. GVH-határozat felülvizsgálata során hozott *Kfv.IV.37.077/2010/11.* sz. ítélete.

[13] C-32/11. sz., *Allianz, Generali és társai*-ügyben 2013. március 14-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:160, 22. pont.

[14] Vj-162/2004. sz. ügyben hozott GVH-határozat.

[15] Kúria *Kfv.III.37.072/2013/15.* sz. ítélete.

Ugyanezt a tételt rögzítette a Kúria a *Könyvkereskedők*-ügyben[16] hozott *Kfv.III.37.441/2016/7.* sz. ítéletében.[17]

- „[60] Nemzeti jogon alapuló versenyhatósági határozatok által megállapított versenykorlátozó megállapodások esetén is helye lehet az uniós jogra hivatkozásnak. Ugyanakkor nincs helye ilyen esetben az uniós jog közvetlen hivatkozásának, és nincs helye a versenyjogi uniós rendelkezéseken és fogalmakon túlmutató hivatkozásoknak. A felperesnek a nemzeti jog szabályainak megsértését kell állítani, vagy a nemzeti jog szabályainak uniós jog tükrében való helytelen értelmezési gyakorlatát, avagy az uniós joggal való ellentétes tartalmát kell ahhoz állítani, hogy – a hivatkozás helytállósága esetén – a felülvizsgálati kérelem sikeres legyen."

Noha a fenti megállapítások specifikusan a Tpvt. 11. §-ára vonatkoznak, álláspontom szerint, extrapolálhatók a versenyjogi anyagi jogi szabályok egészére, feltéve természetesen, hogy a Tpvt. nem tartalmaz kifejezett eltérést az uniós versenyjoghoz képest.

Érdemes megjegyezni, hogy a fenti gyakorlat élesen ellentétben áll a magyar bíróságok korábbi gyakorlatával, például a Kúria *Kfv.IV.37.258/2009/8.* sz. ítéletével. Ez a korábbi gyakorlat már nem tekinthető irányadónak.

VISZONTELADÁSI ÁRAK RÖGZÍTÉSE

A Tpvt. alkalmazásában a konkrét és a minimális viszonteladási árak rögzítése kezdetektől fogva versenyellenes célúnak minősült. Az uniós jog megközelítésének megfelelően a maximális árak és a kötőerővel nem rendelkező ajánlott árak meghatározása nem tartozik ebbe a körbe. Ezt az automatikus versenyellenességet azonban a Tpvt. 13. §-a, egészen annak 2016-s módosításáig, puhította, mivel a vertikális viszonteladási árrögzítésre vonatkozott a csekély jelentőségű *(de minimis)* megállapodások menedéke, így 10 százalékos piaci részesedés alatt ezek a korlátozások nem voltak tiltottak.

A *Mol franchise szerződései*-ügyben[18] a GVH kimondta, hogy

- „a továbbeladási ár meghatározása vagy minimumának kikötése a versenyjogi gyakorlat szerint evidens módon versenyellenes cselekmény." (52. pont.)[19]

[16] Vj-96/2009. sz. ügyben hozott GVH-határozat.
[17] EH 2017.06.K16.
[18] Vj-171/2002/15. sz. GVH-határozat.
[19] Ebben a vonatkozásban lásd Vj-47/2004. sz. *Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülése*-ügy, 101. pont: „Megállapítható, hogy a jelen eljárásban vizsgált magatartás nem tartozik közvetlenül egyik csoportmentességi rendelet hatálya alá sem, illetve mivel a jelen eljárásban kifogásolt árrögzítés súlyos versenykorlátozásnak minősül, az arra irányuló magatartás nem mentesíthető."

Ezt a megközelítést erősítette meg a GVH a *Bobájka-ügy*ben:[20]

- „[m]indazonáltal a viszonteladói ár vertikális rögzítése az ár tényleges szintjétől függetlenül alkalmas a verseny korlátozására, ezért *per se* jogsértő." (29. pont.)[21]

A fenti egyértelmű gyakorlattal kapcsolatos apátiát kavarta fel a GVH a *Büki Ásványvíz*-ügyben,[22] amely esetében egy viszonteladási árat meghatározó megállapodásról megállapította, hogy az nem sérti a Tpvt. 11. §-át. Ebben az ügyben, egyedi módon, a gyártó nem állapított meg egységes, minden forgalmazóra vonatkozó viszonteladási árat, hanem az egyes forgalmazókkal egyedileg állapodott meg a viszonteladási ár kérdésében. A GVH indokolásában kifejtettek arra utalnak, hogy a viszonteladási ár rögzítése nem automatikusan és nem kivétel nélkül sérti az általános kartelltilalmat.[23] Érdemes kiemelni, hogy a fenti ügyben a GVH a viszonteladási ár rögzítését nem a Tpvt. 17. §-a alapján mentesítette (illetve találta úgy, hogy fennállnak az egyedi mentesülés feltételei), hanem egyből arra a következtetésre jutott, hogy a megállapodás nem sérti a Tpvt. 11. §-át.

A GVH későbbi gyakorlata azonban arra utal, hogy a *Büki Ásványvíz*-ügyben hozott határozat csupán egy eseti kivétel, és nem egy új korszak kezdete a magyar versenyjogi gyakorlatban. A *Castrol Hungária*-ügyben[24] hozott határozat kimondja:

- „a végfelhasználói/fogyasztói árak minimumának vagy pontos összegének vertikális vonatkozású rögzítése is a Tpvt. 11. § (2) bekezdés a) pontjába ütközően versenykorlátozó célzatú magatartás. Az árképzés korlátozottsága folytán a kereskedő az egyik legfontosabb verseny eszköz hatékony alkalmazásában kell, hogy korlátokat elszenvedjen." (47. pont.)

[20] Vj-12/2003. sz. *Bobájka-ügy*.

[21] Lásd továbbá: Vj-133/1996. sz. *Budapest Sör*-ügy, Vj-64/2000. sz. *Délhús és társai*-ügy, Vj-161/2004. sz. *Kerima GrowHow*-ügy, Vj-57/2008. sz. *Hungaropharma Gyógyszerkereskedelmi Zrt.*-ügy.

[22] Vj-164/2006. sz. *Büki Ásványvíz*-ügyben.

[23] „75. Noha a versenytanács a horizontális árrögzítést a verseny legsúlyosabb megsértésének tekinti, jelen eljárásban vertikális árrögzítés vizsgálatáról és értékeléséről van szó, amelynek megítélése – a lehetséges hatékonysági érvek miatt – a versenytanács szerint összetettebb feladat. Ugyanakkor a jelen eljárásban vizsgált magatartás kapcsán inkább az valószínűsíthető, hogy a Kft. magatartása nem az árverseny kiiktatására irányult, illetve ilyen hatással sem járhatott. Konkrét viszonteladási ár összesen 37 szerződésben lett összegszerűen is meghatározva, melyből 36 esetben rögzített összeget tartalmazott a megállapodás. Egy szerződésben maximált árat határoztak meg a felek. (…) a Kft. az árakat nem egy mindenki számára egyformán adott szinten határozta meg, hanem az ár a piaci feltételeket is figyelembe véve egyedileg lett meghatározva ezekben az esetekben. Az árak tág határok – 260 és 850 forint – között szóródtak. Megállapítható tehát, hogy nem a piacon kialakuló egységes ár befolyásolása volt a Kft. célja. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy egyes esetekben az ármeghatározás úgy történt, hogy közben ugyanazon település más értékesítési pontjain az ár nem is került meghatározásra, vagy esetleg más szinten lett az ár egy másik értékesítési ponton meghatározva. A versenytanács szerint ugyanakkor a szelektív árrögzítés is lehet versenyjogsértő, hiszen például alkalmas lehet a versenytársak piacról való kiszorítására. Ennek bizonyítására jelen eljárás keretében nem került sor."

[24] Vj-7/2008/178. sz. GVH-határozat.

A *Könyvkereskedők*-ügyben[25] a formálisan csak „ajánlott" árak tényleges ármegkötésnek és ezáltal versenyellenes célúnak minősültek.[26]

Az EUMSZ 101. cikkének (1) bekezdését alkalmazva, ugyanezt a megállapítást tette a GVH az Óceán-L-ügyben,[27] amelyet a Fővárosi Törvényszék helybenhagyott,[28] a *Kertészeti termékek-ügy*ben[29] és a *Biztonságtechnikai termékek*-ügyben.[30]

A Tpvt. 13. §-ának eredeti (közlönyállapot szerinti) normaszövege minden 10 százalékos piaci részesedés alatti megállapodást csekély jelentőségűnek minősített, és kivont az általános kartelltilalom alól. 2000-ben a rendelkezés kivételekkel egészült ki: a Tpvt. 13. §-ába beillesztett (2) bekezdés értelmében a horizontális árkartellre és a horizontális piacfelosztásra nem vonatkozott a csekély jelentőségű megállapodások mentessége, vagyis azok piaci részesedésre tekintet nélkül tiltottak voltak.[31] Ez a rendszer közel két évtizedig hatályban maradt. A csekély jelentőségű megállapodások menedékéből a törvény csak a fenti két versenytársak közötti megállapodást zárta ki, következésképpen a vertikális megállapodásokra, beleértve a viszonteladási ár rögzítését, kivétel nélkül vonatkozott a menedék és azok 10 százalékos piaci részesedés alatt nem voltak versenyjogellenesek. 2016-ban azonban a jogalkotó módosította a csekély jelentőségű megállapodásokkal szembeni kivételek körét olyan módon, hogy az a továbbiakban nem terjedt ki a vertikális viszonteladási ár rögzítésére.[32] Ebben a vonatkozásban a törvény indokolása semmilyen más érvet nem említ, mint az uniós szabályoknak való megfelelést:

- „A (3) bekezdés alapján a Tpvt. 13. § (2) bekezdése a) pontja módosul, és az európai szabályokhoz közelítve szabályozza, hogy az árrögzítést tartalmazó vertikális versenykorlátozások sem minősülhetnek csekély jelentőségűnek."[33]

Ezzel a magyar jogalkotó véget vetett a viszonteladási árak szabályozásával kapcsolatos magyar különállásnak, miközben az ilyen megállapodások automatikus tiltása komoly szakirodalmi kritikát váltott ki, és 2007-ben, a *Leegin*-ügyben az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága eltörölte a viszonteladási árak vertikális rögzítésének *per se* jogellenességét.[34] A legerősebb érv az ilyen megállapodások automatikus tilal-

[25] Vj-96/2009. sz. ügy.
[26] Kúria Kfv.III.37.441/2016. sz. ügyben hozott ítélete. EH 2017.06.K16.
[27] Vj-104/2014. sz. Óceán-L-ügy.
[28] Fővárosi Törvényszék 10.Kf.650.044/2018/6. sz. ítélete.
[29] Vj-103/2014. sz. *Kertészeti termékek*-ügy.
[30] Vj-97/2016. sz. *Biztonságtechnikai termékek*-ügy.
[31] 2000. évi CXXXVIII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról.
[32] 2016. évi CLXI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról.
[33] 2016. évi CLXI. törvény 32. §-ához fűzött miniszteri indokolás.
[34] Lásd *Nagy* [2008*b*].

ma ellen az, hogy piaci erő hiányában azok nem képesek a verseny károsítására, ami éppen a korábbi magyar megközelítés megalapozottságát és észszerűségét támasztja alá.[35] A magyar jogalkotó ettől a minden szempontból megalapozott állásponttól kizárólag amiatt tért el, hogy fenntartás nélkül átvegyen egy uniós versenyjogi mintát.

ABSZOLÚT TERÜLETI KIZÁRÓLAGOSSÁG – VALÓBAN RELEVÁNS POLITIKAI CÉL A PIACI INTEGRÁCIÓ A MAGYAR BELFÖLDI PIACON?

Az abszolút területi kizárólagosság az uniós kartelljogban a kezdetektől fogva versenyellenes célúnak minősül, automatikusan tiltott.[36] Akkor beszélünk abszolút területi kizárólagosságról, ha egy gyártó úgy szervezi meg egy termék/szolgáltatás értékesítési vagy forgalmazási rendszerét, hogy az egyes viszonteladóknak, többnyire disztribútoroknak, megtiltja a területükön kívüli akár passzív, akár aktív eladások teljesítését. Valamely vállalkozásnak biztosított területi kizárólagosság azért tekinthető abszolútnak, mert erre a területre az adott márka többi (területi) értékesítője semmilyen körülmények között sem értékesíthet. Egy értékesítés/eladás akkor tekinthető aktívnak, ha az eladó annak létrejötte érdekében – az ügylet lebonyolításán felül, azt megelőzően – aktív erőfeszítéseket (például reklám, spam, direkt marketing, felhívás ajánlattételre, ajánlat) tett. A passzív eladások tilalma azt jelenti, hogy a forgalmazó egy adott területen kívül nem értékesíthet, míg az aktív eladások tilalma azt, hogy a kéretlen megrendeléseket teljesítheti, azonban nem tehet erőfeszítéseket (nem fejthet ki aktivitást) annak érdekében, hogy a területen kívül értékesítsen.

A fenti kategorikus tilalomnak nem közgazdasági, hanem normatív (politikai) oka van: a piaci integráció szempontja indokolja. A vállalkozások számára nem engedhető meg az, ami a tagállamok számára tiltott: a belső piac nemzeti határok szerinti feldarabolása és a tagállami piacok egymástól való izolálása.[37] Ez a politikai cél szembe megy az abszolút területi kizárólagosság közgazdasági megítélésével, amely ezt a konstrukciót nem versenyellenesnek, hanem egyenesen a versenyt előmozdítónak tekinti. Az uniós versenyjog ezért a piaci integráció céljából korlátozza a gazdasági hatékonyságot. Mivel azonban a piaci integráció mint cél a magyar versenyjogban értelmezhetetlen, teljesen indokolatlan az uniós versenyjog megközelítésének átvétele.

A területi kizárólagosság versenyjogi megítélése esetében két szempont ütközik egymással. Az egyik a gazdasági észszerűség. A közgazdasági megfontolások a területi kizárólagosság megengedhetőségét támasztják alá, mivel az, a klasszikus magyarázat szerint, kizárja a potyautashatást.[38] Ha a forgalmazó nem rendelkezik

[35] Lásd *Nagy* [2012], [2013*a*].
[36] 56/64. és 58/64. sz., *Consten és Grundig*-ügyben hozott ítélet, EU:C:1966:41.
[37] Lásd *Papp* [2007], [2008*a*], [2008*b*].
[38] *Telser* [1960], *Salop* [1993].

kizárólagossággal, nem lehet biztos abban, hogy a termék promóciója érdekében tett erőfeszítéseinek hozadéka nála csapódik le és nem egy másik nem kizárólagos forgalmazónál. A kizárólagosság azonban stimulálja a forgalmazó értékesítési erőfeszítéseit, mivel a forgalmazó tudja, hogy az általa generált forgalom nála fog lecsapódni. A fentiekben írtaknak megfelelően a másik szempont a piaci integráció célja: az uniós versenyjog számára nem elfogadható a belső piac nemzeti határok szerinti felosztása, még akkor sem, ha ez nem állami intézkedésekre, hanem vállalkozások megállapodásaira vezethető vissza.[39] Ezt a két szempontot próbálta összhangba hozni az Európai Bíróság, amikor az abszolút területi kizárólagosságot versenyellenes célúvá, a relatív területi kizárólagosságot (amely csak az aktív eladásokat tiltja, a passzív eladásokat nem) pedig hatástípusú megállapodássá nyilvánította.[40] A szempontok e kettősége azonban Magyarországon nem merül fel, mivel a magyar versenyjog nem célozza a magyar piacon belüli piaci integrációt, ilyen cél hiányában az lenne indokolt, ha a magyar versenyjog a területi kizárólagosságot (sem a relatív, sem az abszolút területvédelmet) nem tekintené versenyellenes célúnak.

Könnyen belátható, hogy a fenti két szempont közül a piaci integráció célja hiányzik a magyar versenyjogból, a tiszta közgazdasági szempontok pedig azt támasztják alá, hogy ne csak a relatív, de az abszolút területi vagy ügyfél-kizárólagosságot se tekintsük versenyellenes célúnak (tehát automatikusan versenyellenesnek), hanem hatásai szerint ítéljük meg. Nem véletlen, hogy az amerikai antitrösztjog, amelynek szintén nem része a piaci integráció célja, nem ismeri az abszolút és relatív területi kizárólagosság közötti különbségtételt, a vertikális területi kizárólagosságot egységesen hatásai alapján ítéli meg *(rule of reason)*.[41]

Sajnos az uniós jog más célrendszer által alapvetően befolyásolt megoldása rányomta a bélyegét a magyar versenyjogi gyakorlatra. Az abszolút területi kizárólagosság automatikus versenyellenességét (versenyellenes célúvá minősítését) a joggyakorlat fenntartás nélkül átvette. Az *Unilever és társai*-ügyben[42] a GVH – utalva az uniós versenyjogra – a passzív eladások tilalmáról, és ezáltal az abszolút területi kizárólagosságról mondta ki, hogy az gyakorlatilag a magyar versenyjogban is *per se* versenyjogellenes: automatikusan az általános kartelltilalomba ütközik és egyedi mentességben sem részesülhet.[43] Az ügyben a GVH mind az EUMSZ 101. cikkét, mind a Tpvt. 11.-át alkalmazta, azonban mindkettő tekintetében ugyanazt az értelmezést követte. Ugyancsak ezt a megközelítést követi a jelenleg hatályos vertikális csoportmentességi rendelet,[44] illetve annak elődje.[45]

[39] *Nagy* [2016] 98. o.
[40] Nagy [2013*b*].
[41] Nagy [2013*b*] 182–187. o.
[42] Vj-156/2004. sz. ügyben hozott GVH-határozat.
[43] 88. pont, 93–94. pont.
[44] 306/2022. (VIII. 11.) kormányrendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről, 7. §.
[45] 205/2011. (X. 7.) kormányrendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről, 7. §.

Ezt a tételt a magyar bírósági gyakorlat precedenserővel azonban még nem erősítette meg (az *Unilever és társai*-ügyben nem került sor bírósági felülvizsgálatra). Álláspontom szerint az lenne az indokolt, hogy ne is erősítse meg. Bár – főszabály szerint – a magyar versenyjogot az uniós joggal összhangban kell értelmezni, a magyar bíróság hatásköre eldönteni, hogy mikor tér el az uniós jog megoldásától. Bár az abszolút területi kizárólagosság tilalma (versenyellenes célúvá minősítése) az uniós versenyjog központi eleme, ezt a szabályt a piaci integráció célja indokolja, vagyis egy olyan nem gazdasági szempont, amely a Magyarországon belüli ügyekben nem releváns.

KONKLÚZIÓK

Bár nem kétséges, hogy egyértelműen jó döntés volt a magyar jogalkotó részéről az uniós versenyjog átvétele, ez utóbbi szabályait és gyakorlatát nem indokolt fenntartások nélkül átvenni. Bizonyos körülhatárolható esetekben az uniós versenyjog megoldásai, amelyek összhangban vannak az európai belső piac követelményeivel, nem egyeztethetők össze a lokális magyar szempontokkal, ezért észszerű az eltérő megközelítés kialakítása. Az abszolút területi kizárólagosság versenyjogi kezelése talán a legjobb példája ennek. Ebben a kérdésben az uniós versenyjog, bevallottan normatív-politikai célból (piaci integráció imperatívusza), a közgazdasági szakirodalom többségi álláspontjától eltérő megközelítést alakított. Mivel Magyarországon, lokális szinten, nem értelmezhető ez a normatív-politikai cél, semmi sem indokolja, hogy a magyar versenyjog, az uniós versenyjoghoz hasonlóan, eltérjen a tiszta közgazdasági megfontolások által indokolt megoldástól, és a vertikális területi kizárólagosságot egységesen (attól függetlenül, hogy abszolút vagy relatív területi kizárólagosságról van szó) hatásai alapján ítélje meg.

Talán a legfontosabb ellenérv az általam javasolt megközelítéssel szemben, hogy a gyakorlatban, a tagállamközi kereskedelem fogalmának homályossága miatt, nagyon nehéz elhatárolni egymástól az uniós és a magyar versenyjog alkalmazási körét, és gyakran nem világos, hogy az adott ügyben kell-e alkalmazni az uniós szabályokat, vagy az ügy a magyar versenyjog hatálya alá tartozik. Az uniós versenyjog hatálya ugyanis azokra a magatartásokra is kiterjed, amelyeknek ugyan nincs határon átnyúló eleme, azonban közvetve hatása lehet a tagállamközi kereskedelemre. Az ország egész területére kiterjedő magatartás már önmagában érintheti a tagállamközi kereskedelmet, még akkor is, ha nincs határon átnyúló eleme. Ilyen körülmények között – szól az ellenérv – nem szerencsés eltérő magyar megközelítést fenntartani. Ez az ellenérv, álláspontom szerint, nem cáfolja az általam megfogalmazott kritikát és javasolt megközelítést. Egyrészt, azokban az ügyekben, ahol az uniós versenyjog alkalmazhatósága vitatható, a felek eldönthetik, hogy vállalják-e a magyar versenyjogra történő hagyatkozás kockázatát. Másrészt, ami még fontosabb, igaz ugyan, hogy gyakran nem állapítható meg egyértelműen, hogy az adott ügyre vonatkoznak-e az uniós szabályok, azonban számos ügyben ez világosan megállapítható, így semmi sem indokolja, hogy a fürdővízzel a gyereket is kiöntsük.

IRODALOM

Boytha Györgyné [2004]: A közösségi versenyjogi gyakorlat tükröződése a magyar jogalkotásban és joggyakorlatban. Megjelent: *Király Miklós–Gyertyánfy Péter* (szerk.): Liber amicorum: Studia Gy. Boytha dedicata: Ünnepi dolgozatok Boytha György tiszteletére. ELTE ÁJK, Budapest, 49–66. o.

Canenbley, C.–Rosenthal, M. [2005]: Co-operation between antitrust authorities in- and outside the EU: What does it mean for multinational corporations, Part 1. European Competition Law Review, Vol. 26. No. 2. 105–116. o.

Galinsky, R. [1994]: The resolution of conflicts between UK and Community competition law. European Competition Law Review, Vol. 15. No. 1. 128–163. o.

Kingston, S. [2001]: A „new division of responsibilities" in the proposed regulation to modernise the rules implementing Articles 81 and 82 EC? A warning call. European Competition Law Review, Vol. 22. No. 8. 340–350. o.

Lucey, M. C. [2006]: Unforeseen consequences of Article 3 of EU Regulation 1/2003. European Competition Law Review, Vol. 27. No. 10. 558–563. o.

Nagy Csongor István [2008*a*]: A közösségi és a magyar kartelljog kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 110–131. o.

Nagy Csongor István [2008*b*]: Mégiscsak lehet viszonteladási árat kikötni? Gazdaság és Jog, 5. sz. 8–12. o.

Nagy Csongor István [2012]: A viszonteladási ár rögzítésének megítélése az amerikai, az EU és a magyar versenyjogban: kihasznált és kihagyott lehetőségek. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és Szabályozás, 2011. MTA KRTK KTI, Budapest, 58–101. o.

Nagy Csongor István [2013*a*]: Resale price fixing in EU competition law after the 2010 revision of the rules on vertical restraints – a comparative perspective. Acta Juridica Hungarica, Vol. 54. No. 4. 349–366. o.

Nagy Csongor István [2013*b*]: EU and US Competition Law: Divided in Unity? Ashgate, 163–190. o.

Nagy Csongor István [2016]: Az Európai Unió gazdasági joga. HVG-Orac, Budapest.

Papp Mónika [2006]: Magyar alkalmazkodás az Európai Közösség versenypolitikájához és versenyjogához. Megjelent: *Inotai András* (szerk.): EU-tanulmányok VI. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 775–797. o.

Papp Mónika [2007]: A gazdasági szabadságok és a versenyjog közötti egyes összefüggések az Európai Bíróság gyakorlatában. PhD-disszertáció. ELTE ÁJK nemzetközi magánjogi és európai gazdasági jogi tanszék, Budapest.

Papp Mónika [2008*a*]: Közösségi versenyjog és gazdasági szabadságok joga – néhány összefüggés: 1. rész. Versenytükör, 4. évf. 1. sz. 38–42. o.

Papp Mónika [2008*b*]: Közösségi versenyjog és gazdasági szabadságok joga - néhány összefüggés: 2. rész. Versenytükör, 4. évf. 2. sz. 26–28. o.

Riley, A. [2003]: EC antitrust modernisation: the Commission does very nicely – thank you! Part 1: Regulation 1 and the notification burden. European Competition Law Review, Vol. 24. No. 11. 604–615. o.

Salop, S. C. [1993]: Exclusionary Vertical Restraints Law: Has Economics Mattered? In: The American Economic Review, Vol. 83. No. 2. 168–172. o.

Telser, L. G. [1960]: Why Should Manufacturers Want Free Trade? Joumal of Law and Economics, október 3. 86–105.

Tóth Tihamér [2013]: The Reception and Application of EU Competition Rules in Hungary: An Organic Evolution. European Competition Law Review, Vol. 34. No. 7. 359–366. o.

Tóth Tihamér [2020]: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. Állam- és Jogtudomány, 61. évf. 2. sz. 72–92. o.

Vörös Imre [2011]: A modern magyar versenyjog kezdetei. Megjelent: *Tóth Tihamér–Szilágyi Pál* (szerk.): A magyar versenyjog múltja és jövője. Jubileumi kötet a modern magyar versenyjog 20 éves fennállására. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 11-21. o.;

Wesseling, R. [1999]: The Commission White Paper on modernisation of EC antitrust law: unspoken consequences and incomplete treatment of alternative options. European Competition Law Review, Vol. 20. No. 8.

II. Betekintés

VERSENY, KUTATÁS, INNOVÁCIÓ

• *Varju Márton* •

FELELŐS KUTATÁS ÉS INNOVÁCIÓ

A társadalmi részvétel és befolyásolás lehetőségei a magyar kutatás- és innovációs szabályozásban*

A felelős kutatás és innováció követelménye (az RRI) azt várja el, hogy kutatás, a fejlesztés és az innováció (KFI) rendszere, valamint maguk a KFI-folyamatok is „felelősségvezérelten" működjenek. Nyitottak és átláthatók legyenek, lehetővé tegyék az érintett szereplők bevonását és a társadalmi részvételt, valamint a domináns gazdasági, ipari és technológiai szempontok mellett helyet kapjanak a KFI-vel szemben támasztható társadalmi, morális, környezeti, kulturális stb. elvárások. Az RRI intézményi-szabályozási megoldásai biztosítják a különböző érdekeket képviselő kormányzati, üzleti és társadalmi szereplők kölcsönös nyitottságát egymás szempontjai iránt, a kölcsönös együttműködést közöttük, valamint ezen szereplők felelősségét és elszámolthathatóságát. Az Európai Unió KFI-szakpolitikájához és -programjaihoz több szállal kapcsolódó magyarországi KFI-rendszer is működhetne így. Intézményi-szabályozási megoldásai azonban egy nagyban zárt, hierarchikus, a felelős működést csak szűk körben értelmező rendszert hoztak létre, amelyben továbbra is az ország sajátos ipar- és gazdaságpolitikai prioritásai dominálják a KFI tervezését, adminisztrációját és finanszírozását.

BEVEZETÉS

A felelős kutatás és innováció *(responsible research and innovation, RRI)* a kutatás, a (technológiai) fejlesztés és az innováció (a továbbiakban: KFI) szabályozása és kormányzása, valamint maguk a KFI-tevékenységek tervezése és megvalósítása körében bevett fogalomnak tekinthető Európa jelentős részén. Olyan normatív elvárásokat, illetve követelményeket fogalmaz meg a KFI-rendszerek és a KFI-folyamatok működése tekintetében, mint például az átláthatóság, a részvétel, a konszenzuskeresés, a felelősségvállalás és az elszámoltathatóság. Követelményei egyaránt vonatkoznak a tágabb KFI-politika kormányzati, gazdasági, ipari tudományos kutatói, valamint társadalmi szereplőire. Szabályozási és kormányzási modellként az RRI – szakítva azok szigorúan hierarchikus strukturálásával – a KFI-rendszer és a KFI-folyamatok legalább részben horizontális működését várja el. Ennek keretében megköveteli, hogy a KFI szereplői pozíciójuktól függetlenül kölcsönösen együttműködjenek egymással, és kölcsönösen elkötelezettek legyenek arra, hogy befogadják és figyelembe vegyék a többi szereplő-

* A jelen tanulmány hátterét képező kutatást a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatói Ösztöndíja támogatta.

nek a sajátjukétól eltérő szempontjait és érdekeit. Az RRI tényleges és hatékony megvalósítása egy adott állam KFI-rendszerében azt tételezi fel, hogy a KFI kormányzása és igazgatása nyitott a konszenzuson alapuló működésre és az érintett, esetlegesen ellenérdekű szereplőkkel való egyeztetésre. Érdemben az RRI a KFI releváns társadalmi, morális, környezeti, fenntarthatósági stb. szempontjainak integrálását várja el egyenértékűnek tekintve azokat a KFI hagyományosan dominánsnak tekintett gazdasági és ipari prioritásaival. Ezzel összefüggésben pedig megköveteli a releváns emberi és vállalati magatartás társadalmi, morális, környezeti stb. hatásainak és kockázatainak értékelését, valamint azok összemérését a várt gazdasági és más előnyökkel. Általában véve az RRI az állam és intézményei oldaláról egy olyan működést tételez fel, amely jelentős mértékben eltérhet a megszokott működési kultúrától, illetve adott esetben ellentétes lehet az állam politikai-hatalomgyakorlási berendezkedésével.

Ebben a tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy az RRI milyen érdemi követelményeket és konkrét intézményi-szabályozási elvárásokat fogalmaz meg a KFI-rendszerekkel és a KFI-folyamatokkal szemben, valamint ehhez kapcsolódóan a magyar KFI-rendszer szabályozási-kormányzási kerete hogyan viszonyul az RRI-hez, konkrétan találhatunk-e benne az RRI szempontjából relevánsnak tekinthető elemeket. Arra a kérdésre keresünk választ, hogy milyen okai, esetlegesen milyen intézményi-szabályozási akadályai van annak, hogy az RRI kooperatív eszménye és modellje nem tudott (mélyebben) meghonosodni a hazai KFI-rendszerben. Egyik lehetséges magyarázatként az merül fel, hogy az RRI – különösen annak olyan elvi követelményei, mint az átláthatóság, felelősség és elszámoltathatóság – nem tekinthető kompatibilisnek a Magyarországon mostanra rögzültnek tekinthető hatalomgyakorlási-kormányzási rendszerrel. Másik lehetséges magyarázat, hogy az általános szabályozási-kormányzási kultúra nem teremt kedvező környezetet az RRI meghonosodásának.

Közelebbről megvizsgálva a KFI-szabályozás elsődlegesen állami feladatokat határoz meg, és kapcsol azokhoz intézményi felelősöket. Ezzel mintegy lezárja a szakpolitika lehetséges tartalmát, valamint elzárkózik annak lehetséges jövőbeli, együttműködésen és párbeszéden alapuló alakításától. A szabályozás egyébként sem tekinti feladatának, hogy a KFI-t elhelyezze tágabb társadalmi környezetében, illetve annak sem teremti meg az eljárási-intézményi lehetőségét, hogy a KFI-politika reflektálhasson adott technológia vagy technológiai fejlődés társadalmi kihívásaira és kockázataira.

A tanulmány első része bemutatja az RRI fogalmát, valamint az RRI- a KFI-rendszerekkel és magukkal a KFI-folyamatokkal szemben támasztott elvárásait, kitérve néhány lehetséges intézményi-szabályozási megoldásra. A következő részben a magyar KFI-rendszer jelentősebb célkitűzéseit és intézményi-szabályozási megoldásait tárjuk fel. Ezek alapján elemezzük azokat az okokat, illetve akadályokat, amelyek miatt Magyarországon nincs meg annak a valódi lehetősége, hogy a KFI-tevékenységeket azok társadalmi, morális és környezeti elfogadhatósága, fenntarthatósága és szükségessége alapján, a KFI nem közvetlenül gazdasági hatásait is figyelembe véve értékeljék, szervezzék meg és irányítsák. Hasonlóan más területekhez, a magyar társadalom abban a döntésben sem vehet részt érdemben, amelynek során eldől technológiai jövője.

AZ RRI ÉS AZ RRI-ELVÁRÁSOK A KFI-RENDSZERBEN ÉS A KFI-FOLYAMATOKBAN

Az RRI a KFI-tevékenységek szabályozásának és kormányzásának egyik lehetséges, normatív alapokon nyugvó módját, illetve módjait kínálja fel.[1] Alapvetően egy európai eredetű fogalomról és egy ahhoz kapcsolódó követelményrendszerről van szó, amely a 2000-es évek körül az Európai Unió KFI-finanszírozási programjai, az ismert EU kutatási és technológiafejlesztési keretprogramok közvetítésével vált a KFI politikai és szabályozási *mainstream* részévé. Az eredetét az úgynevezett ELSA *(Ethical, Legal and Social Aspect)* vagy ELSI *(Ethical, Legal and Social Implications)* programokban kell keresnünk, amelyek az Egyesült Államokból kiindulva az 1990-es évek körül váltak egyes olyan társadalmi szempontból kockázatos élet- és természettudományos kutatási programok részévé, mint az emberi genetikai kutatások vagy a nanotechnológiai kutatások.[2] Az ELSA vagy ELSI megközelítésének a lényege, hogy a nagy léptékű, az emberiség jövőjét meghatározni képes élet- és természettudományos kutatási programok keretében – mint például a Humángenom-projekt[3] – (önálló finanszírozással) külön kell foglalkozni a tudományos eredményeknek és magának a kutatási tevékenységnek a lehetséges társadalmi hatásaival.[4] Alapvető követelményei értelmében a lehetséges etikai, jogi és társadalmi hatásokat az élet- és természettudományos kutatási programokkal a lehető legszorosabb kapcsolatban kell vizsgálni *(proximity),* a hatásokat és kockázatokat a lehető leghamarabb, előre fel kell mérni *(early anticipation),* szoros együttműködést kell kialakítani a releváns tudományos, politikai, szakmai és társadalmi szereplők között *(interactivity),* és átjárást kell biztosítani a releváns, de az egymás eredményeit nem ismerő tudományos diszciplínák és kutatói közösségek között *(interdisciplinarity).*[5]

Az RRI olyan intézményi-szabályozási megoldások bevezetését várja el, amelyek garantálják a KFI-rendszer és a KFI-folyamatok nyitottságát, és ehhez kapcsolódóan az összes érintett szereplő egyenrangú partnerként történő érdemi bevonását és részvételét.[6] Az RRI intézményi-szabályozási megoldásai ugyancsak lehetővé teszik a releváns szerepelők – különösen a közhatalmi és az ipari-gazdasági szereplők, illetve KFI és a diffúz társadalmi érdekeket képviselő szereplők – között a kölcsönös érdemi együttműködést. Az érintett szereplők (például piaci szereplők, kutatók, fejlesztők, szakmai szervezetek, használók-fogyasztók, társadalmi érdekcsoportok, KFI-finanszírozók, szabályozók) kölcsönös érdekeltségen alapuló együttműködésének

[1] *Von Schomberg* [2013] 65–66. o. A fogalom különböző megjelenési formáiról lásd *Ribeiro és szerzőtársai* [2017] 87. o. és *Buzás–Lukovics* [2015] 444. o.
[2] Lásd *Forsberg* [2015] és *Rip* [2014].
[3] https://www.genome.gov/human-genome-project.
[4] *Zwart–Nelis* [2009].
[5] Uo. 544. o.
[6] Lásd *Von Schomberg* [2013].

a KFI-rendszerek és a KFI-folyamatok integráns részét kell képeznie.[7] Az együttműködésnek nyilvánosnak kell lennie, átáthatónak és megismerhetőnek, valamint valódi párbeszéden és kölcsönös nyitottságon kell alapulnia.[8] Az RRI kooperatív modelljéből az is következik, hogy maguknak a KFI-rendszereknek és a KFI-folyamatoknak is nyilvánosan és átláthatóan kell működniük.[9] Eszközei, intézményi-szabályozási megoldásai azt a célt szolgálják, hogy a KFI-tevékenységeket és a KFI várt eredményeit hozzá lehessen igazítani az azokkal szemben megfogalmazott társadalmi elvárásokhoz. Azt az igényt fogalmazza meg a KFI-rendszerekkel és a KFI-folyamatokkal szemben, hogy azok működése során figyelembe vegyék és ténylegesen érvényesítsék is a KFI, valamint a kapcsolódó gyártási-termelési folyamatok és tevékenységek társadalmi-erkölcsi elfogadhatóságának, fenntarthatóságának és szükségességének szempontjait, és ennek segítségével általában biztosított legyen a tudományos és a technikai fejlődés kellő társadalmi beágyazódása.[10] Másként kifejezve az RRI a KFI szereplők társadalmi felelősségvállalását és elszámoltathatóságát rögzíti.[11]

Az RRI általános célja, hogy az érintett szereplők tevékenységének, valamint a közöttük lévő kapcsolatok befolyásolásával-irányításával elérje, hogy a KFI-rendszer működése, illetve maguk a KFI-folyamatok is társadalmilag elfogadható és fenntartható, a társadalom szempontjából előnyös (az emberiség érdekeit szolgáló) eredményekre vezessenek.[12] Ezt a célt leginkább annak segítségével látja megvalósíthatónak, hogy konkrét intézményi-szabályozási megoldások bevezetésével lehetőséget teremt arra, hogy a KFI társadalmi, morális, környezeti, fenntarthatósági stb. vonatkozásait és hatásait megfelelően feltárják, és ezt követően ténylegesen integrálják a KFI-rendszerekbe és a KFI-folyamatokba.[13] Általában azt várja, hogy az ilyen módon működő KFI rendszerekben és KFI folyamatokban biztosított lesz a tényleges KFI szereplők felelősségvállalása és elszámoltathatósága.[14] Mindennek előfeltételeként az RRI rögzíteni kívánja, hogy a KFI párhuzamos gazdasági, politikai, társadalmi, morális kulturális környezeti stb. prioritásai, illetve hatásai-következményei egyenlő jelentőségűek, azokat mind értékelni kell, és egymással össze is kell mérni őket.[15]

Erre alapozva az RRI intézményi-szabályozási megoldásai tényleges felelősségi, erkölcsi, társadalmi stb. korlátokat és szabályokat állítanak fel, amelyeket a KFI

[7] *Von Schomberg* [2011] 48. o. és *Von Schomberg* [2013] 64. o.
[8] Lásd *Von Schomberg* [2013].
[9] Lásd *Sutcliffe* [2011] 4. o.
[10] *Von Schomberg* [2011] 48. o. és *Von Schomberg* [2013] 64. o.
[11] Az RRI az érintett szereplők azon közös elhatározásán és kötelezettségvállalásán alapul, hogy a jelen kutatási és innovációs folyamatainak felelős irányításán *(stewardship)* keresztül gondoskodjanak a jövőről (az emberiség jövőjéről). Lásd *Owen és szerzőtársai* [2013] 36. o.
[12] *Stahl és szerzőtársai* [2013] 214. o.
[13] *Setiawan–Singh* [2015] 225–243. o.
[14] Uo.
[15] *Blok–Lemmens* [2015] 19–35. o. Ez azt feltételezi, hogy KFI-tevékenységek és -folyamatok képesek megváltozni és hozzáidomulni a megváltozott körülményekhez, próbálják előre felmérni a várható problémákat és lehetőségeket (*Sutcliffe* [2011] 4. o.).

szereplőinek – legyen azok bármelyik oldalon is – tevékenységeik során be kell tartaniuk.[16] Az RRI általános célját tekintve tehát túlnyúlik az egyes technológiák szabályozásán, illetve a különböző technológiák által okozott egyéni és társadalmi kockázatok szabályozási eszközökkel való megelőzésén, illetve kezelésén. Az RRI nem merül ki a kockázatosnak minősített technológiák tiltásában vagy korlátozásában. Konstruktív természetű, lehetővé akarja tenni, hogy a társadalom technikai jövője konszenzusos módon, kölcsönös párbeszéd keretében formálódjon, illetve azt is biztosítani akarja, hogy a KFI tevékenységek és eredmények társadalmilag helyes, ezért társadalom által támogatható hatásairól hasonló módon születhessenek döntések.[17] Az RRI általában véve a KFI-rendszerek és a KFI-folyamatok demokratikus működését várja el, hogy végső soron egyensúlyba kerüljenek a KFI dominánsnak tekinthető gazdasági és ipari szempontjai az azoktól eltérő, viszont hasonló fontosságú párhuzamos társadalmi értékekkel és érdekekkel.[18]

Az RRI definíciójához hozzátartozik, hogy a KFI-tevékenységeket fogalmilag egy összetett társadalmi-gazdasági környezetben megvalósuló, hasonlóan összetett kihívásokra választ adni próbáló, szükségszerűen több, egymással összehangolandó elemből álló tevékenységekként látja.[19] Elvárásainak, intézményi-szabályozási megoldásainak eredetét abban az elvi megközelítésben kell keresni, hogy a KFI-tevékenységeket nem lehet tágabb társadalmi, gazdasági, politikai környezetüktől elkülönítve, abból kiragadva kezelni és értékelni. Ezekből az alapfeltevésekből következik, hogy az RRI olyan intézményi-szabályozási megoldások bevezetését ösztönzi, illetve várja el a KFI területén, amelyek alkalmasak arra, hogy egy összetett, többkomponensű társadalmi-technológiai rendszert úgy irányítsanak és működtessenek, hogy abban megjelenjen és érvényesüljön is a KFI-tevékenységek előbb említett társadalmiasított felfogása.[20] Különösen azt kívánja elérni, hogy a KFI-rendszerek és a KFI-folyamatok figyelembe vegyék és internalizálják a releváns „nem technológiai" (például társadalmi, morális, környezeti) korlátok és normák érvényesülését. A KFI-tevékenységek, illetve a kapcsolódó gyártási-termelési folyamatok maguk is rendelkezhetnek implicit, társadalmilag releváns tartalommal (például környezeti szempontból fenntartható ipari termelés, termelési biztonság vagy termékbiztonság). Ilyen esetben az RRI ezeket a tényezőket-értékeket veszi alapul, és azt értékeli, hogy azok ténylegesen érvényesülnek-e, a szereplők mennyire vannak tisztában velük, illetve sor kerül-e azok felülvizsgálatára és újragondolására.

[16] *Koops* [2015].

[17] *Gianni és szerzőtársai* [2019], *Owen és szerzőtársai* [2013].

[18] *Gianni és szerzőtársai* [2019], *Owen és szerzőtársai* [2012] 754. o.

[19] *Owen és szerzőtársai* [2012] 755. o. (intézményesíteni kell a szabályozás és kormányzás képességét ahhoz, hogy reagáljon a releváns változásokra és jelenségekre).

[20] Az RRI elvárja, hogy a KFI-ben következetesen és folyamatosan érvényesülnek az előrelátás *(anticipation),* a reflektivitás *(reflexivity),* a nyitottság és részvétel *(inclusiveness),* a deliberáció, és a reagálóképesség *(responsiveness)* értékei és elvei (*Owen és szerzőtársai* [2013] 29. o., *Stilgoe és szerzőtársai* [2013] 1568. o.)

Az RRI saját elvárásai és követelményei érvényesítését nem kezeli abszolút követelményként, ahogy a KFI-rendszerek és a KFI-folyamatok RRI-szempontú átalakítását sem. Az RRI mint elvárás- és eszközrendszer hordoz magában valamennyi bizonytalanságot, illetve természeténél fogva ki van téve a változásoknak.[21] Azt is elismeri, hogy intézményi-szabályozási megoldásainak alkalmazása, illetve az elvárt rendszerszintű változások bevezetése nem hagyhatja figyelmen kívül az adott KFI-rendszer sajátos körülményeit, valamint nem járhat azzal a következménnyel, hogy a szóban forgó KFI-rendszer és a kapcsolódó lokális szakpolitikák prioritásainak megvalósítása lehetetlenné válik.[22]

Az RRI bizonytalansága az adott technológia hatásait és kockázatait illetően elsősorban abból adódhat, hogy az adott időpontban nem feltétlenül áll rendelkezésre kellő mélységű és pontosságú ismeret a technológiáról, különösen annak szűkebb értelemben vett (például biztonsági, minőségi, megbízhatósági) paramétereiről, illetve általánosabb társadalmi, gazdasági, környezeti stb. hatásairól. Maguk az RRI által érvényesíteni kívánt elvárások és követelmények, illetve az azokból származó korlátok és tilalmak is lehetnek bizonytalan vagy pontatlan tartalmúak a KFI és a kapcsolódó ipari-gazdasági szereplők számára. Az sem garantált, hogy sikerül olyan társadalmi-morális konszenzus kialakítása például az álláspontokat radikálisan megosztó társadalmi, gazdasági stb. hatásokkal járó technológiák esetében, amely pontos és egyértelmű, így egyszerűen integrálható elvárásokat és követelményeket fogalmaz meg a konkrét KFI- és a kapcsolódó gyártási-termelési folyamattal szemben. A KFI-rendszer és a KFI-folyamatok RRI-szempontú átalakítása általánosnak tekinthető szakpolitikai és/vagy szabályozási-kormányzási kockázatokkal és kudarcokkal is járhat.[23] Erre példa különösen, amikor az adott technológiai kihívásra nem a megfelelő időpontban (túlságosan korán vagy későn) érkezik a szakpolitikai vagy a szabályzási reakció, és emiatt a fellépés hatástalan, túlzottan költséges vagy aránytalanul korlátozó lesz. Ilyen esetben a szakpolitikai-szabályozási kudarcokon túl az RRI érdemi, társadalmi, morális, környezeti stb. követelményeinek és elvárásainak érvényesülése is veszélybe kerülhet.

Ahogy az előbbiekben jeleztük, az RRI eszköztárába elsősorban olyan intézményi-szabályozási megoldások tartoznak, amelyek biztosítják az érintett szereplők bevonását és tényleges részvételét a KFI-rendszerekben és a KFI-folyamatokban. Az RRI eszközei közé tartoznak még az olyan felelősségi szabályok, illetve struktúrák, amelyek kifejlesztése és bevezetése révén kezelhetővé válnak a KFI társadalmi, erkölcsi, környezeti stb. hatásai és/vagy kockázatai.[24]

[21] Lásd *Block–Lemmens* [2015] és *Ribeiro és szerzőtársai* [2017].
[22] *Ribeiro és szerzőtársai* [2017].
[23] *Ribeiro és szerzőtársai* [2017].
[24] *Zwart és szerzőtársai* [2014].

Az RRI ugyancsak támogatja az olyan eljárások vagy rendszerek felállítását, amelyek célja az érintett KFI-szereplők elszámoltathatóságának biztosítása az RRI által megfogalmazott követelmények vagy szempontok fényében.[25] Az RRI támogathatja valamely egyedi, az adott KFI-környezetben közvetlenül felhasználható eszköz bevezetését. Ilyen lehet egy konkrét, az adott technológiát vagy a technológia egy adott alkalmazását például kockázati szempontból szabályozó jogi keret elfogadása vagy egy előzetes kockázatelemzési módszer kidolgozása és alkalmazása.

Az RRI konkrét eszköz bevezetése helyett valamely folyamat fenntartását is jelentheti. Ilyenkor az RRI-folyamat lesz az alkalmazandó intézményi-szabályozási eszköz. Az RRI-folyamatokat úgy kell tervezni és működtetni, hogy lehetőséget adjanak a rendszeres reflexióra a szereplők által, és annak alapján biztosítsák a korrekció lehetőségét. Mivel a szereplők magatartásának és felelősségvállalásának keretei fokozatosan, a folyamat előrehaladtával alakulnak ki, az elsődleges szempont a folyamat, valamint a folyamat során követett gyakorlatok fenntartása. Egy hosszabb ideig fenntartott RRI-folyamatban sor kerülhet a részt vevő KFI-szereplők által követendőnek tartott RRI-elvárások és -követelmények tényleges, együttműködésen és egymás szempontjainak kölcsönös figyelembevételén alapuló meghatározására, valamint azok folyamatos újradefiniálására.

Amennyiben az RRI egy folyamat bevezetését jelenti, alapvető elvárás, hogy a folyamatot ciklikus módon kell megszervezni és megszervezését követően működtetni. Ennek lényege, hogy a folyamat rendes eleme annak rendszeres kiértékelése, valamint kiértékelését követően annak rendszerese kiigazítása-módosítása. A folyamatnak újraindíthatónak vagy újratervezhetőnek kell lennie. Az RRI ilyen módon történő megszervezése és lebonyolítása különösen olyan technológiai területeken lehet fontos, amelyeken az adott technológiával, valamint annak alkalmazásával kapcsolatos társadalmi konszenzus csak fokozatosan alakulhat ki, illetve amelyeken számolni kell az adott technológia jelentős átalakulásával.

Az RRI mint folyamat szervezése során különösen arról kell gondoskodni, hogy tartalmazzanak úgynevezett belépési pontokat, tehát olyan elemeket, amelyek révén a releváns szereplők megkezdhetik részvételüket az RRI-folyamatban. Az RRI-folyamatnak minimálisan valamiféle aktív és hatékony részvételi és befolyásolási lehetőséget is kell garantálnia a belépési pontokon belépő szereplők számára. Az ilyen részvételi és befolyásolási lehetőségek általában valamely, az adott KFI-rendszerbe vagy folyamatba illeszkedő intézményi vagy eljárási megoldás bevezetését foglalják magukban, amelynek révén a résztvevők ténylegesen befolyást tudnak gyakorolni a KFI-rendszerre, illetve magukra a KFI-folyamatokra és tevékenységekre. A cél nem egyszerűen a részvétel és a befolyásolás, hanem annak biztosítása, hogy a releváns szereplők bevonásával az RRI-folyamat megfogalmazza azokat az elvárásokat és követelményeket, amelyek a KFI és a kapcsolódó gyártási-termelési folyamatokban ténylegesen érvényesülni is fognak.

[25] Uo.

A tipikus RRI-eszközök[26] közé a következő intézményi-szabályozási megoldások tartoznak:

- az intézményesített vagy *ad hoc* KFI-konzultációs lehetőségek;
- kormányzati vagy szakpolitikai tanácsadótestületek RRI-mandátummal (például a német Globális Változások Tanácsa,[27] a holland kormányzati tudományos tanácsadótestület,[28] a brit Tudományos és Technológiai Tanács,[29] a holland Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanács,[30] a német Kutatási és Technológiai Szakértői Bizottság,[31] az osztrák Kutatási és Technológia-fejlesztési Tanács[32]);
- KFI-tevékenységek vagy a technológia etikai felülvizsgálata;
- technológiaértékelési folyamatok és szervezetek esetlegesen szakpolitikai mandátummal (például a holland Rathenau Intézet,[33] a Norvég Technológiai Tanács[34]);
- KFI- vagy gyártási-termelési etikai szabályzatok elfogadása, azok betartásának követése és kikényszerítése;
- intézményesített vagy *ad hoc* úgynevezett ipari (ágazati) párbeszéd;
- ipari érdekképviseleti szervek RRI-kötelezettségvállalásai (például az olasz Ipari Kutatási Egyesülés (AIRI) RRI-programja[35]);
- KFI-engedélyezés;
- KFI-értékelés;
- kutatási és kutatásintegritási szabályrendszerek (például a svéd kutatói felelősségi és kötelességmulasztási rendszer,[36] a holland kutatói és kutatási integritási magatartási kódex[37]);
- RRI-szempontú középtávú KFI-stratégiai tervezés (például a német csúcstechnológiai stratégia,[38] a francia tudományos kutatási stratégiai keret,[39] az olasz nemzeti kutatási program RRI-eleme[40]);

[26] A szakirodalomban megemlített lehetséges RRI-eszközök listáját lásd *Ribeiro és szerzőtársai* [2017] 93. o.
[27] https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/mission. Háttérjogszabályok: https://www.wbgu.de/en/the-wbgu/decree-of-establishment.
[28] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Működésének jogszabályi alapja: Instellingswet W.R.R. Geldend van 01-03-2019 t/m heden.
[29] https://www.gov.uk/government/organisations/council-for-science-and-technology.
[30] https://www.awti.nl/over-ons/over-de-awti.
[31] https://www.e-fi.de/en/commission-of-experts/commission-of-experts/the-commission-of-experts.
[32] https://www.rat-fte.at/aufgaben.html.
[33] Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 juli 2009, nr. OWB/FO/130825 aangaande de instelling van het Rathenau Instituut (Instellingbesluit Rathenau Instituut).
[34] https://teknologiradet.no/en/homepage/.
[35] https://www.airi.it/download/report-sulla-ricerca-e-innovazione-responsabile/.
[36] https://www.vr.se/english/mandates/ethics/ethics-in-research.html.
[37] https://www.nwo.nl/en/policies/scientific+integrity+policy/netherlands+code+of+conduct+for+research+integrity.
[38] https://www.hightech-strategie.de/en/index.html and https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Research_and_innovation_that_benefit_the_people.pdf.
[39] https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Strategie_Recherche/26/9/strategie_nationale_recherche_397269.pdf.
[40] https://www.istruzione.it/allegati/2016/PNR_2015-2020.pdf.

- KFI-menedzsment-, szabályozási vagy más ösztönzők és irányítási *(steering)*[41] eszközök alkalmazása;
- RRI-szempontú KFI-finanszírozás és RRI-kutatások finanszírozása (például a holland kutatási tanács RRI-programja,[42] a Dán Nemzeti Kutatási Alap felelős beruházási programja,[43] a Norvég Kutatási Tanács nemi esélyegyenlőségi programja,[44] a svéd FORTE ügynökség programjai[45]);
- nemzeti RRI-platformok (például a finn felelős kutatási platform[46]);
- RRI-szempontú KFI-koordinációs platformok (például az osztrák *Responsible Science* kezdeményezés és a hátterét adó *Alliance for Responsible Science*[47]);
- közösségi tudományplatformok és -keretprogramok (például a német állampolgári tudományplatform,[48] az osztrák állampolgári tudományplatform,[49] a portugál *Ciência Viva*[50]);
- a KFI koordinációs és finanszírozó szervezeteinek közösségi részvételi tevékenységei és programjai (például a brit KFI-ügynökség közösségi részvételi tevékenységei,[51] a brit KFI-ügynökség társadalmipárbeszéd-programja[52]).

A gyakorlatban az RRI-megoldásoknak, illetve az RRI-elvárásoknak és -követelményeknek általában valamely létező szabályozási és kormányzási rendszer keretében kell érvényesülniük. Ennek az előbb említett bizonytalansági elemen túl azért van jelentősége, mert az RRI meghonosodását valamely RRI-rendszerben nem tekinthetjük eleve garantáltnak. Az RRI, illetve az egyes RRI-elemek implementálhatósága nagyban függ attól, hogy azok mennyire kompatibilisek az adott állam politikai-hatalomgyakorlási berendezkedésével, valamint annak szabályozási-kormányzási kultúrájával.[53]

Ha fennáll a kompatibilitás, az RRI közvetlenül rákapcsolódhat a már rendelkezésre álló intézményi-szabályozási megoldásokra. Például komolyabb előkészítés nélkül integrálható a tágabb KFI-szabályozásban rögzített felelősségi szabályokba, az általános

[41] Például a KFI-tevékenységeket a (társadalmilag) megfelelő impakt felé terelő irányítási eszközök.
[42] https://www.nwo.nl/onderzoeksprogrammas/maatschappelijk-verantwoord-innoveren-mvi. *MVI: Platform voor Maatschappelijk verantwoord innoveren.*
[43] https://dg.dk/en/investments/.
[44] https://www.forskningsradet.no/contentassets/37de500d0e6141baaf7ff65ec48df32d/policy-for-gender-balance-and-gender-perspectives-pdf. Lásd hasonlóképpen a Svéd Kutatási Tanács nemi egyenlőségi kötelezettségvállalását: https://www.vr.se/english/mandates/gender-equality.html.
[45] https://forte.se/app/uploads/sites/2/2019/02/fort-9355-strategisk-agenda-110x210mm_eng_ta.pdf.
[46] https://vastuullinentiede.fi/en.
[47] https://zentrumfuercitizenscience.at/en/networking/alliance-for-responsible-science.
[48] https://www.buergerschaffenwissen.de/en.
[49] https://zentrumfuercitizenscience.at/en/.
[50] https://www.cienciaviva.pt/en/.
[51] https://www.ukri.org/public-engagement/research-council-partners-and-public-engagement-with-research/; https://www.ukri.org/files/per/ukri-vision-for-public-engagement-pdf/.
[52] http://sciencewise.org.uk/.
[53] Az RRI meghonosodása az európai államokban konkrét intézmények és/vagy eljárások formájában általában véve egyenetlennek tekinthető (lásd *Pearson* [2019]).

vagy a technológiaspecifikus biztonsági szabályozásba, illetve a morális vagy emberi jogi alapokon korábban bevezetett KFI-korlátozások és -tilalmak rendszerébe. Az RRI hasonlóan könnyen részévé válhat a technológiai változásokat előrejelző *(foresighting)* testületek, illetve a KFI finanszírozó és/vagy programalkotó szervezetei mellett működő, érdemi befolyást gyakorló társadalmi vagy érdekhordozói testületek és fórumok munkájának.

Ha nem áll fenn a kompatibilitás, az RRI meghonosodása elmaradhat, illetve kockázatokat rejthet magában az RRI szempontjából. Ilyen esetben például nem lehet kizárni, hogy a hazai környezetben rendelkezésre álló intézményi-szabályozási megoldások eltorzítják az RRI-t. Az RRI meghonosítását vagy hatékony érvényesülését meghiúsíthatja, ha az RRI, illetve annak egyes követelményei – mint például az érintettek érdemi bevonásán alapuló átlátható kormányzás – ellentétesek a domináns KFI-szereplők érdekeivel. Maguk a KFI-adminisztrációk is terhesnek érezhetik az RRI teljes és valódi implementációját. Az adott KFI-rendszer elve alkalmatlan lehet arra, hogy kezelje a KFI, illetve az egyes KFI-outputok nemkívánatos, káros vagy éppen veszélyes társadalmi, morális, környezet stb. hatásait. További akadály lehet, ha az adott politikai berendezkedés érdekeivel ellentétes a KFI-politika és -rendszer olyan átalakítása, amely átláthatóvá, ellenőrizhetővé és elszámoltathatóvá teszi a KFI működését és finanszírozását. Az RRI általános célkitűzése is értékelhető politikai kockázatként. Az elvárás, hogy a társadalom és a gazdaság technológiai jövőjéről olyan keretek között döntsenek, amely valódi részvétel és befolyásolási lehetőséget biztosít az összes lehetséges szereplőnek, szembe kerülhet azzal a politikai szándékkal, hogy bizonyos társadalmi szereplők ki legyenek szorítva a hatalmi-érdekérvényesítési struktúrákból.

A MAGYAR KFI-RENDSZER ÉS AZ RRI

Az RRI általában olyan országok KFI-rendszereiben honosodott meg, amelyekben viszonylag hosszabb múltja van a deliberatív, az érintettek érdemi bevonásán és részvételén alapuló politikának és kormányzásnak. Az RRI meghonosodását az is elősegítette ezekben az országokban, hogy a KFI-rendszer és a KFI-folyamatok kormányzása és szabályozása is hasonló módon történik. Ugyancsak jelentősége volt annak, hogy szóban forgó nemzetgazdaságok nagyfokú fejlettségének következtében a KFI-t le lehetett választani az adott ország hagyományosan domináns gazdaság- és iparpolitikai szempontjairól. Így a KFI-politikát nem egyedül a gazdasági növekedés, versenyképesség és a foglalkoztatás szokásos céljai irányították, hanem olyan szempontok is figyelmet kaphattak, mint a KFI nem gazdasági – például társadalmi, morális, környezeti stb. – hatásai és kockázatai. További fontos tényező volt, hogy ezekben az országokban az RRI általában olyan szabályozási-kormányzási kultúrával találkozott, amely nyitott volt a nem szokványos szabályozási eszközök alkalmazására, illetve a szabályozási eszközök nem szokványos igénybevételére. Az RRI fogalma és követelményei azonban rugalmasabbak annál, hogy csak azokban az országokban legyen természetes az RRI meghonosodása, amelyekben a KFI-rendszer és szabályozása eleve kedvező környe-

zetet teremtett. Ugyanez következik az RRI lehetséges eszközeinek sokféleségéből is. Az RRI-eszközök között olyan intézményi-szabályozási megoldásokat is találunk, amelyek nagyon különböző KFI-rendszerekbe is hatékonyan átültethetők lehetnek.

A KFI általános szabályozási kerete Magyarországon

A magyar KFI-rendszer – annak általános szabályozásából kiindulva – nem igazán kedvezett az RRI meghonosodásának.[54] A tudomány- és a KFI-politika irányait és prioritásait meghatározó horizontális, általános szabályokat tartalmazó hatályos szabályozási keretet a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény fektette le.[55] A jogszabály KFI politikai megközelítése, illetve választott szabályozási és kormányzási modellje láthatóan távol áll az RRI-től. Elsődleges prioritása, hogy a KFI ténylegesen hasznosuljon a gazdaságban, és ezzel hozzájáruljon a gazdasági fejlődéséhez és növekedéséhez Magyarországon. E központi célhoz kapcsolódóan, hasonló megközelítést követve külön prioritásként határozza meg a törvény, hogy összhangot kell teremteni az úgynevezett „KFI-kínálat" és a gazdasági szereplők kereslete[56] között. A törvény által szabályozott intézményrendszer központosított, kormányzási modellje túlnyomórészt felülről lefelé *(top-down)* strukturált, amely csak bizonyos, elsősorban gazdasági jellegű érdekeket és szempontokat vesz figyelembe. A vonatkozó intézményi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a magyar KFI-rendszer intézményei annak a kiemelt érdeknek kívánnak eleget tenni, hogy a rendelkezésre bocsátott állami források felhasználásának adminisztrációja hatékony legyen. Az RRI, illetve az RRI-szempontok explicit módon nincsnek jelen a szabályozásban, azok legfeljebb az egyes KFI-intézmények szintjén jelentkezhetnek.[57]

Az innovációs törvény 2019-ben bevezetett, átfogónak szánt, tudománypolitikai és -kormányzási paradigmaváltásként felvezetett módosítása nem hozott jelentős elmozdulást a KFI elsődlegesen gazdasági szempontú[58] felfogásától.[59] A KFI kor-

[54] Egy korábbi, rövid és nem túlságosan strukturált áttekintésért az RRI hazai szakpolitikai meghonosodásáról lásd *Inzelt–Csonka* [2013].

[55] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400076.tv.

[56] Pontosabban azok konkrét KFI-igényei.

[57] A törvény nem zárja ki, de nem is teszi lehetővé, hogy az egyes intézmények szintjén a szakpolitikai működés összhangban legyen az RRI-vel, illetve hogy egyes KFI-területeken az ágazati szabályozásban megjelenjenek az RRI-szempontok.

[58] A KFI védelmi és biztonságpolitikai fontossága már a 2014-es törvényben is szerepelt.

[59] Az MTA 2018-as értékelő anyaga az ITM KFI koncepciójáról (*MTA* [2018]) egyértelműen kritizálja a koncepció csaknem kizárólagos gazdaságpolitikai megközelítését, és rámutat arra, hogy a tudományos kutatásnak a KFI-rendszeren belül „az emberiség, a társadalom és a nemzet javát" kell szolgálnia. Az anyag megközelítése szerint a tudományos kutatásnak a gazdasági fejlődés és növekedés elősegítése mellett válaszokat kell adnia a társadalom és az emberiség nagy problémáira és kihívásaira, illetve szerepe van a nemzeti értékteremtésben és a nemzeti identitás megőrzésében is.

mányzás zárt, *top-down* modelljét sem változtatta meg lényegesen.[60] A 2019. évi LXVIII. törvény[61] szabályozásának zöme megmaradt az intézményi és szervezeti, illetve az adminisztratív jellegű szabályozás hagyományosnak tekinthető keretei között. Rendelkezései nem fogalmaztak meg érdemben új KFI-koncepciót, közvetlenül nem reflektáltak az RRI lehetőségére, illetve szükségességére. Ennek alapján megállapítható, hogy az RRI 2020-ra sem vált a magyar tudománypolitikai és -kormányzási rendszer explicit részévé.[62] Mindazonáltal az megújított szabályozási keret, ha korlátozott módon is, tudomást vett a KFI-tevékenységek esetleges társadalmi és környezeti relevanciájáról, illetve hatásairól. Ez azonban nem jelentette, hogy a törvény és a hozzá kapcsolódó kormányzási rendszer prioritásai kiléptek volna domináns gazdaság- és iparpolitikai keretezésükből. Az sem következett a néhány vonatkozó törvényi rendelkezésből, hogy a szabályozás intézmények felállításával vagy eljárások szabályozásával érdemben gondoskodni akart volna arról, hogy ezek a nem gazdasági tényezők is szerephez jussanak a KFI rendszerében és folyamataiban.

Preambuluma értelmében a 2014. évi LXXVI. innovációs törvény szabályozási rendszere olyan KFI-koncepciót követ, illetve próbál érvényesíteni, amely a hangsúlyt a KFI-tevékenységek gazdasági hasznára és hasznosítására helyezi. A koncepció másik lényeges eleme az az szervezési-intézményi célkitűzés, hogy a KFI-tevékenységek állami adminisztrációja és finanszírozása hatékony és megbízható legyen, találjon egyensúlyt a közpénzügyi szempontok és a KFI-szereplők várakozásai között. A preambulum mellőzi a KFI-politika, illetve a KFI tevékenységek érték- vagy közvetlen társadalmi szempontú megfogalmazását. Az RRI-t és az RRI körében értékelhető szempontokat sem integrálja a KFI-politikába. Némely elemében viszont utal arra, hogy a KFI tevékenységeknek a gazdaságon kívül is lehet relevanciája, illetve hatása.

Az innovációs törvény általános szabályozási prioritásai a következők:

- a tudományos kutatás (szabad) végzése és objektív feltételeinek megteremtése;
- a magyar gazdaság és társadalom versenyképességének és jövedelemteremtő képességének biztosítása, amely feltételezi egy tudáslapú társadalom megteremtését;
- a „munkahelyteremtést szolgáló" (gazdasági) növekedés biztosítása;
- a fejlesztésre és az innovációra épülő, fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés biztosítása;
- a védelmi és biztonsági felhasználású fejlett technológiák előállítása és rendelkezésre bocsátása.

[60] Az 1481/2018. (X. 4.) kormányhatározat a kutatási, fejlesztési és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításáról elsődlegesen a versenyképesség növelése érdekében rendelte el a magyar KFI-rendszer átalakítását.

[61] 2019. évi LXVIII. törvény a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról.

[62] A törvény módosítja a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvényt, és az átalakított MTA feladatai közé a *q)* pontba felvette, hogy az MTA közreműködik a kutatók és a társadalom közötti kapcsolat erősítésében. Ez elvileg értelmezhető RRI-feladatként, mivel azonban a szabályozási keret nélkülöz bármiféle érdemi utalást az RRI-re, inkább tűnik egyszerű tudománykommunikációs vagy hasonló célú feladatmeghatározásnak.

A törvény KFI-specifikus szabályozási prioritásai a következők:

- az állami KFI-adminisztráció és finanszírozás kiszámíthatóságának, stabilitásának, hatékonyságának és átláthatóságának biztosítása;
- az alapkutatások, az alkalmazott kutatások és kísérleti fejlesztések, valamint a „további fejlesztési és innovációs" folyamatok összekapcsolása;
- a KFI-tevékenységek és eredményeik becsatornázása a magyar gazdaságba;
- a KFI-alapú vállalkozások támogatása és ezek versenyképességének elősegítése;
- a „magas hozzáadott értéket előállító munkahelyek" létrehozása;
- a KFI-szektorban foglalkoztatott személyi (kutatói) állomány feljavítása;
- a „tudáson és innováción alapuló gazdaság" kialakítása és ezáltal az „intelligens növekedés" beindítása és fenntartása.

A törvény 2. §-ában lefektetett alapelvek sem változtatnak az előzőkben felvázolt KFI-koncepció és a megvalósításához kapcsolódó szabályozás gazdasági, gazdasági fejlődést és növekedést támogató irányultságán. Az alapelvek által felállított fogalmi rendszerben a (az állam által közfinanszírozással támogatandó) KFI-tevékenység elsődleges ismérvei a hatékonyság, a hasznosság és a hasznosíthatóság. A KFI-t mint szakpolitikai területet pedig olyan szakpolitikaként definiálja, amelyben az állam fellépése a hatékony adminisztrációra, finanszírozásra és menedzsmentre korlátozódik. A törvény a KFI-tevékenységek végzését a gazdaságba beágyazódva képzeli el, és kifejezetten számít a piaci szereplők aktív, feltehetően saját gazdasági érdekeiket szem előtt tartó közreműködésére.

A 3. §-ban felállított fogalomrendszerből elsődleges szabályozási célkitűzésként a KFI gazdasági hasznosulásának, illetve ipari és gazdasági beágyazódásának biztosítása következik. Az RRI nem jelenik meg explicit módon a központi szabályozási fogalmak között. Némi eltérést jelent a törvény domináns szabályozási célkitűzésétől, hogy a KFI-eredmények hasznosításának törvényi fogalmából egy szélesebb, nem egyedül a gazdaságra leszűkített KFI-koncepcióra lehet következtetni. A törvény elsődlegesen üzleti célú és gazdasági hasznosítást képzel el, azonban elismeri és megfelelőnek találja a KFI-eredmények olyan közösségi célú felhasználását,

- „amelynek eredménye a lakosság életminőségének és a közszolgáltatások minőségének javítása, a természeti és épített környezet védelme, az ország fenntartható fejlődése, valamint védelmi képességének és biztonsági helyzetének javítása." (2014. évi LXXVI. törvény 3. § 12. pont.)

Ez a fogalmi meghatározás önmagában nem hozza közelebb a szabályozást az RRI-hez, viszont érzékelteti, hogy a magyar KFI-szakpolitika számol a KFI-tevékenységek szélesebb társadalmi hasznaival, és esetlegesen azok társadalmi implikációival is.[63]

[63] Az RRI szempontjából nem tekinthető elégséges megoldásnak, amikor a KFI szabályozási kerete elismeri, hogy a KFI-nak lehetnek társadalmi hatásai és implikációi. Az RRI integrálása és az RRI-szempontok érvényesítése többet kíván meg, mint annak rögzítése, hogy a KFI-intézményeknek

Az állam finanszírozási (közfinanszírozási) hozzájárulásának prioritásait rögzítő 18. § is megerősíti a szabályozás gazdasági hasznosulási célokat követő, közvetlen gazdasági eredményeket elváró megközelítését. A jogalkotó által követett alapvető szempont, hogy a (közfinanszírozásban részesített) KFI-tevékenységek valódi újdonsággal járó, szélesebb körben (nemzetgazdasági vagy társadalmi szinten) hasznosítható, a magyar gazdaság versenyképességéhez (illetve a digitális ökoszisztéma fejlődéséhez) közvetlenül hozzájárulni képes eredményeket állítsanak elő. A KFI-eredmények gazdasági és ipari alkalmazásának szükségessége, illetve a KFI-kapacitások tényleges eredményességben is jelentkező fejlesztése külön hangsúlyt kaptak. Némileg árnyalja az összképet, bár nem jelent RRI-szempontból értékelhető megoldást, hogy utolsó pontként a törvény olyan eredményeket vár el, amelyek képesek hatékonyan és közvetlenül hozzájárulni a

- „a nemzetközi szinten is felmerülő társadalmi, környezeti, gazdasági problémák megoldásához, kezeléséhez" [2014. évi LXXVI. törvény 18. § j) pont].

Az állami finanszírozási eszköz, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs (NKFI) Alap kutatás-, illetve innovációfinanszírozási prioritásai (24. § és 28. §) érdemben nem adnak hozzá a 18. § célkitűzéseihez.

A korábbi, 2004-es innovációs törvénytől[64] nem sokban tér el az azt 2014-ben felváltó innovációs törvény szabályozási koncepciója és megközelítése. A 2004-es törvény kevésbé részletes, ezért szabályozása kevésbé pontos is. Rendelkezéseiből kiderül, hogy a KFI-tevékenységeket elsősorban gazdasági hasznuk és hasznosulásuk következtében tartották támogatandónak és szabályozandónak. A preambuluma szerint a törvény a magyar gazdaság versenyképességének és jövedelemteremtő képességének növekedését, illetve általában a magyar gazdaság fenntartható fejlődését várta a KFI-tevékenységektől. Az állam szerepét az ehhez szükséges adminisztratív és közfinanszírozási feltételek hatékony és kiszámítható biztosításában határozta meg. Közfinanszírozási célkitűzései [2004. évi CXXXIV. törvény 7. § (4) és (5) bekezdés] olyan elemeket tartalmaznak, amelyek megfeleltethetők a jelenlegi prioritási rendszerben foglaltaknak.

Bár a 2004-es törvény az RRI-nek, illetve az RRI-követelményeknek explicit módon nem adott teret, kormányzási megoldásai tartalmaztak olyan elemeket, amelyek elvben kimozdíthatták a magyar KFI-rendszert az előbb említett kormányzati és gazdasági szempontrendszer szűk keretei közül. Az 5. § (3) bekezdése kifejezetten rögzítette, hogy a KFI-stratégia kialakításában a kormánynak, illetve a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatalnak (jelenleg: Nemzeti Kutatás Fejlesztési és Innovációs

működésük során figyelembe kell venniük a KFI társadalmi vagy környezeti hatásait. Konkrét eljárási vagy intézményi szabályokra van szükség, illetve olyan szabályozásra is, amely meghatározza az intézményi diszkréció szempontjait, illetve annak korlátjait.

[64] 2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról, https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0400134.TV.

Hivatal) együtt kell működnie a tudományos élet képviselőivel, a vállalkozásokkal, valamint a társadalmi, gazdasági érdekképviseletekkel és más civil szervezetekkel. A törvény szabályozásából azonban kitűnik, hogy a KFI-rendszer kormányzásában és működtetésében a kormányzati és más állami szereplőknek volt elsődleges, meghatározó szerepe. Az RRI szempontjából ugyancsak lényeges elemnek tűnik, hogy a közfinanszírozással megvalósított KFI-projektek eredményességének, valamint gazdasági és társadalmi hasznosulásának utólagos értékelése során az értékelésnek – a 14. § (2) bekezdés értelmében – az eredmények közérdekű hasznosításán túl, a hasznosítás esetleges társadalmi kockázataira is ki kellett térnie.

A 2004-es törvény külön fejezetben (VIII. fejezet) rendelkezett a KFI „társadalmi megítélésének, elfogadottságának és megbecsülésének" javításáról. Ennek keretében támogatni rendelte (30. §):

- a KFI-tevékenységekről és azok eredményeiről szóló ismeretterjesztő, népszerűsítő, különösen azok előnyös hatásait és esetleges kockázatait feltáró tevékenységeket;
- a téves tudományos nézetek elleni küzdelmet;
- a társadalmi ellenőrzést segítő fórumok felállítását és működését;
- a KFI, valamint a társadalom más szereplői közötti párbeszéd erősítését;
- a „kutatásetikai kódex" kidolgozását.

A VIII. fejezet az RRI-vel hozható kapcsolatba. A 2014. évi LXXVI. innovációs törvényben a hasonló rendelkezések hiánya lényeges szabályozási-kormányzási paradigmaváltásra utal.

A magyar kutatásszabályozás másik jelentős horizontálisnak tekinthető jogszabálya, a 2011. évi CCIV. felsőoktatási törvény[65] a 2014. évi LXXVI. innovációs törvényhez sokban hasonló megközelítést követve rendelkezik a tudományos kutatásról. Nem vezet be önálló szabályozási koncepciót, rendelkezései nem foglalkoznak közvetlenül a tudományos kutatással magával és annak társadalmi környezetével. A törvény elsősorban a felsőoktatási szektor intézményi és eljárási szabályait fekteti le. Ezeket kiegészíti némi tartalmi szabályozással. A törvény preambulumából arra lehet következtetni, hogy tudományos kutatást mint a felsőoktatási intézmények egyik alapfeladatát, valamiféle értékként látja, amely értéket a társadalomban és a gazdaságban hasznosítani kell.[66] Rendelkezései értelmében a felsőoktatási intézmények gondoskodnak a tudományos kutatást is magában foglaló alaptevékenységükből származó szellemi értékek közösségi megismertetéséről és gazdasági hasznosításáról, aminek révén hozzájárulnak az érintett térség társadalmi és gazdasági fejlődéséhez (2. §). Másik relevánsnak tekinthető rendelkezése szerint a felsőoktatási intézmények működésének egyik alapelve, hogy ellátják a tudomány társadalmi elismertségének növelésével kapcsolatos feladatokat [11. § (1) bekezdés d) pont].

[65] 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100204.tv.

[66] Kapcsolódó általános társadalmi célok: a nemzet „lelki és szellemi" megújulása és Magyarország felemelkedése (2011. évi CCIV. törvény preambuluma).

A korábbi, 2005-ös felsőoktatási törvény[67] némileg eltérő szabályozási célokat követett. Általános célja a felsőoktatás intézményi reformja és a felsőoktatás minőségének javítása volt. Mindezt a tudásalapú társadalom megteremtése érdekében kívánta megvalósítani. Az utódjánál lényegesen gazdagabb szakpolitikai tartalommal rendelkezett. A tudományos kutatást önálló, RRI-szempontból is értékelhető fogalmi keretben szabályozta. Megközelítését jól jellemzi, hogy az „egyetemes tudomány" fejlődésben szánt szerepet a magyar felsőoktatásnak. Általános szabályozási célkitűzései között szerepelt az az elvárás, hogy a felsőoktatási intézmények tevékenységeikkel – köztük a tudományos kutatással – járuljanak hozzá a társadalmi kohézióhoz és a fenntartható fejlődéshez. Ugyanitt azt a követelményt is megfogalmazta, hogy a felsőoktatási intézmények tevékenységeinek hatékonyabban kell alkalmazkodniuk a társadalom, a gazdaság és a környezeti fenntarthatóság igényeihez.

A 2005-ös törvény a felsőoktatási intézmények autonómiájának szabályozása körében, megvalósulásának lehetséges módozatai között rögzítette azt az explicit elvárást, hogy a tudományos kutató szakmai szabadságával szakmai kötelezettségei teljesítése mellett élhetett [1.§ (5) bekezdés]. E kötelezettségek magukban foglalták különösen a kutatói integritást és a tudományos etika szabályainak betartását, valamint a kutatási eredmények disszeminációját a szakmában, a felsőoktatásban és a társadalomban. A törvény magáról a tudományos kutatást mint támogatandó és erősítendő tevékenységet definiálta [2.§ (1) bekezdés b) pont]. Ennek feltételeit az állam köteles volt biztosítani. Az államnak arról is gondoskodnia kellett, hogy a hazai felsőoktatási intézményekben megvalósított tudományos kutatások felzárkózzanak a nemzetközi tudományhoz. Ugyancsak megoldandó feladat volt, hogy a felsőoktatásban zajló kutatások a hazai KFI-tevékenységek tényleges alapjául szolgáljanak . Ugyanitt, a specifikus céljai között említette meg a törvény azt, hogy meg kell erősíteni a felsőoktatás társadalmi-gazdasági beágyazottságát [2.§ (1) bekezdés c) pont]. Azt azonban nem határozta meg, hogy az utóbbin mit is ért pontosan.

A törvény fenti általános céljával összehangban a tudományos kutatást mint ellátandó feladatot szabályozta [5.§ (1) bekezdés]. Ehhez kapcsolódóan előírta, hogy a felsőoktatási intézményeknek „kutatás-fejlesztési-innovációs" stratégát kell készíteniük [5.§(3) bekezdés]. Ez a törvényi definíció szerint egy tervezési, szervezetmenedzsment és -irányítási dokumentum volt. Az intézményi stratégia kialakítása és megvalósításának szervezése a reprezentatív alapon létrehozott intézményi tudományos tanács feladatkörébe tartozott. A felsőoktatási intézmények által végzett kutatási, fejlesztési és innovációs tevékenységek megismerhetőségét és esetleges társadalmi ellenőrzését tette lehetővé az az általánosan megfogalmazott kötelezettség [6.§ (3) bekezdés], amely szerint A felsőoktatási intézményeknek nyilvánossá kellett tenniük, a honlapjukon be kellett mutatniuk oktatási, kutatási, fejlesztési és innovációs tevékenységüket, azok legfontosabb területeit, az aktuális eredményeket. A törvény a tudományos kutatás (szövege szerint: a kutatás-fejlesztés) lényeges

[67] 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról, https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0500139.TV.

intézményi szereplőjeként rendelkezett a döntés-előkészítő, véleményező és javaslattevő feladatokkal megbízott úgynevezett Felsőoktatási és Tudományos Tanácsról (112. §). A Tanács hatáskörei többek között kiterjedtek a felsőoktatási intézmények által végzett kutatás társadalmi-gazdasági beágyazottságának kérdéseire, illetve a kutatási rendszer fejlesztésére és finanszírozására.[68]

Az 1993-as felsőoktatási törvény[69] céljait tekintve a felsőoktatás autonómiájának biztosítása mellett annak intézményi reformját kívánta megvalósítani, valamint ki akarta alakítani működésének és finanszírozásának kereteit. Rendelkezéseivel távlatosan „a társadalmi és a nemzeti lét jobb feltételeinek megteremtése iránti" igényre kívánt reagálni (preambulum). A felsőoktatási intézmények feladata között határozta meg a tudományok fejlesztését, amelyet különösen a tudományos kutatás mint tevékenység ellátásával látott megvalósíthatónak (7. §). Ez a törvény hozta létre a Felsőoktatási és Tudományos Tanácsot mint a tudományos kutatás lényeges intézményi szereplőjét (76. §). Ennek feladata volt különösen, hogy kidolgozza és folyamatosan korszerűsítse a felsőoktatási intézményekben folyó kutatás-fejlesztési programjait. A törvény 8. részének 29. fejezete külön foglalkozott a tudományos kutatással. A szabályozás célja elsődlegesen a tudományos tevékenység szabadságának biztosítása és a tudományos tevékenység feltételeinek garantálása volt (111. §). A tudományos kutatásról mint megvalósítandó feladatról rendelkezett, megvalósításának több formáját (például tudományos programok, finanszírozás stb.) is rögzítette. A törvény nem tartalmazott RRI-szempontból releváns elemet.

A KFI-szakpolitika kerete Magyarországon

A 2013–2020 közötti időszakban a magyar KFI-stratégiát a Befektetés a jövőbe című szakpolitikai dokumentum rögzítette.[70] A dokumentum az innovációs törvényhez hasonlóan a KFI-tevékenységeket alapvetően a gazdasági fejlődés és gazdasági versenyképesség növelésének szolgálatába állította. A stratégia általános KFI-politikai elképzeléseit egyértelműen az határozta meg, hogy szerzői olyan mértékű és súlyú problémákat fedeztek fel a KFI területén, hogy ezek feltárásán és elemzésén kívül más nem nagyon kaphatott helyet a dokumentumban. Az elemzett problémák egy része a szakpolitika érdemét érintették, mások intézményi és működési (kulturális) hiányosságok voltak. Az RRI, illetve egyes RRI-szempontok explicit módon nem kaptak helyet a stratégiában.

A stratégia elsődleges KFI-politikai célja a rendszer(újra)építés volt. Ennek következtében prioritásai három területet fedtek le: *1.* a versenyképes tudásbázisok létre-

[68] A Felsőoktatási és Tudományos Tanács kiemelt feladatként kapta a felsőoktatásban folyó képzés és a munkaerőpiac igényeinek összehangolását.
[69] 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról, https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300080.TV.
[70] https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/strategia-alkotas/nemzeti-kfi-strategia.

hozása, *2.* a hatékony tudás- és technológiatranszferrendszerek felállítása, *3.* a KFI-eredmények intenzív hasznosítása a vállalati és a közszférában. RRI-szempontból értékelhető fejlemény volt, hogy a dokumentumban megjelent a fogyasztó mint a KFI-eredmények végső (fel)használója. A stratégia szerint a fogyasztók elvárásainak külön szerep jut a KFI-rendszerben. Erről annyit árult el, hogy a KFI egyrészt válaszolhat konkrét fogyasztói igényekre, illetve maga is teremthet konkrét fogyasztói igényeket mintegy utat mutatva a fogyasztó számára.

A társadalmi igények kielégítésének szükségességét is megemlíti a stratégia, azonban nem sorolja a KFI-rendszer önálló célkitűzései közé. A dokumentum csupán azt veti fel, hogy a kutatások jellemzően saját logikájukat követik, és emiatt nem feltétlenül reagálnak a külső igényekre, különösen a piac igényeire. Ezt a helyzetet azonban meg kell változtatni, különösen Magyarországon, ahol a KFI csak csekély mértékben hasznosul a gazdaságban és a társadalomban. A dokumentum másik RRI-szempontból értékelhető eleme, hogy említést tesz a tudományos-technológiai oktatás és a kutatói utánpótlás gyengeségeiről.

A stratégia az állam szerepét általános jelleggel határozta meg. Ezek közé tartozik az állami ráfordítások növelése, az érintett vállalati szereplők várakozásainak kielégítése, valamint a KFI-t támogató „ökoszisztéma" megteremtése. Az RRI és az állam viszonyára a dokumentum nem tért ki.

A stratégiáról az Európai Bizottság által készített 2016-os szakértői *peer review* jelentés[71] értékelése nagyrészt követi az abban által felállított prioritásokat és a kapcsolódó implementációs elképzeléseket. A stratégiával kapcsolatban világos kritikát fogalmaz meg, kifogásolva azt is, hogy az abban felvázolt szakpolitika egyáltalán nem tér ki a KFI és a társadalom kapcsolatára. Továbbá arra tesz javaslatot, hogy a magyar KFI-rendszer által megvalósítandó, lehetőség szerint pontosan meghatározott, a hazai gazdaságpolitikába szervesen integrálható célokat és más outputokat, valamint azok megvalósításának pontos menetrendjét az érintettekkel folytatott folyamatos párbeszéd alapján kell kialakítani. A párbeszéd során pedig törekedni kell arra, hogy a társadalom és a társadalmi szereplők megértsék a KFI rendszerét.

A jelentés a KFI kormányzásáért és finanszírozásáért felelős Nemzeti Kutatás Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFI Hivatal) működése kapcsán külön javasolta, hogy a KFI-rendszerbe be kell vonni az érintett szereplőket, méghozzá „strukturált" módon. Ez azt jelenti különösen, hogy az érintettek képesek legyenek „áttekinteni" a Hivatal működését. Azt az elvárást is megfogalmazta, hogy a Hivatal működésének átalakításával biztosítani kell az érintett KFI-szereplők javaslatainak, különösen a Hivatal tanácsadó testületei által megfogalmazott javaslatok hatékonyabb kezelését. A Hivatal átláthatóbb és felelősebb működését is sürgette. A dokumentum külön

[71] https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/szakpolitika-strategia/kfi-helyzetelemzes. A jelentés szövege most már csak az Európai Bizottság weblapjáról érhető el: https://ec.europa.eu/research-and-innovation/sites/default/files/rio/report/H2020PSF%2520peer%2520review%2520report%2520Hungary-KI0216982ENNHU.pdf.

megemlítette, hogy az NKFI Hivatal mellett fel kellene állítani egy formális részvételi platformot. A jelentés részletes elemzéséből kitűnik, hogy a Hivatallal szemben stabilitási, áttekinthetőségi, átláthatósági és megbízhatósági kifogások jelentkeztek.

A jelentés azt is világossá tette, hogy az érintett szereplők bevonása és részvétele a Hivatal működésében csak akkor lesz érdemi, ha a magyar KFI-rendszer dinamikája is megváltozik. Arra mutatott rá különösen, hogy a KFI-rendszer prioritásait rendszeres és visszatérő jelleggel kell meghatározni, felülvizsgálni, majd szükség esetén újradefiniálni. Javaslata szerint a prioritásokat a KFI-rendszer szükségleteinek figyelembevételével, a rendszer működésébe integrálva kellene meghatározni. Ebbe a folyamatba, illetve az egyes KFI-programok tervezési és végrehajtási folyamataiba is legalább az egyetemeket, a kutatóintézeteket, a vállalatokat, a kutatói közösséget és a vállalkozói szféra képviselőit kell bevonni.

A dokumentum másik, RRI-szempontból lényegesnek tűnő eleme, hogy kifejezetten sürgette az érintett felek fokozottabb „felelősségvállalását". Nem teljesen világos, hogy ezzel a jelentés az NKFI Hivatal – az érintett szereplők részvételén alapuló működésének – előbb említett modelljére utalt vissza, vagy a magyar KFI-rendszer felelős, felelősségi elemeket hangsúlyosan előtérbe helyező működtetését szorgalmazta. A szövegkörnyezet alapján inkább az előbbi a valószínű. Ugyanis konkrét javaslatként a jelentés arról tett említést, hogy az Hivatal mellett fel kellene állítani egy olyan felügyelőbizottságot, amelyben az érintett kormányzati és nem kormányzati szereplők közvetlenül képviseltethetnék magukat. A jelentés másik kapcsolódó javaslata az volt, hogy a Hivatalnak hatékonyabban kellene együttműködnie tanácsadó testületeivel (a Nemzeti Tudományos Tanácsadó Testület, az Innovációs Testület stb.). A szorosabb együttműködés célja, hogy a tanácsadó testületek hozzájárulásai „jobban megjeleníthetővé váljanak" a KFI-rendszerben.

A jelentés egyik RRI-szempontból releváns általános kritikája a magyar KFI-rendszerrel szemben az volt, hogy Magyarországon a KFI-re vonatkozó politikai döntéshozatal nem a releváns tények és ismeretek összegyűjtésén, értékelésén, majd alkalmazásán alapul. Kapcsolódó kifogásként megemlítette, hogy a magyar KFI-rendszerben nincsenek rendszerszintű törekvések a KFI-vel kapcsolatos kihívások, lehetőségek és prioritások „közös", kifelé nyitott megértésére és értékelésére. A magyar KFI-rendszernek nincs külső értékelési rendszere, belső értékelési kultúrája pedig fejletlen.

A jelentés hasonlóan problematikusnak találta, hogy a magyar KFI-stratégia, amely nagyszámú prioritási területet és célkitűzést jelölt ki magának, nem rendelkezik az ezek megvalósításához szükséges hatékony és következetes implementációs rendszerrel. A magyar KFI-rendszer sok esetben egyáltalán nem képes követni a számára a KFI-stratégiában kijelölteket célokat és prioritásokat. A KFI-prioritások felállítása következetlen, kiválasztásuk folyamata az érdekelt külső szereplők érdekei irányában zárt, a kiválasztás alapjául szolgáló döntések nem átláthatók, azokat nem indokolják.

A jelentés a KFI szakpolitikáról és rendszerről folyó társadalmi párbeszédet is hiányosnak (hiányzónak) minősítette. Azt is kifogásolta, hogy a szűkebb KFI szak-

politikai konzultációk lefolytatása a széles nyilvánosság számára nem volt átlátható és követhető, illetve tartalmuk is korlátozott volt. A konzultációs folyamatokban a kormányzati KFI szereplőkön kívül a kapcsolódó releváns szakpolitikai területek (például egészségügy, környezetvédelem) képviselőinek bevonása és részvétele is elégtelen volt. Ez utóbbi pedig azzal a következménnyel járt, hogy a KFI stratégia prioritásait nem hangolták össze a párhuzamos szakpolitikák prioritásaival. Ezzel együtt arról sem gondoskodtak, hogy a KFI prioritások megvalósításuk során integrálthatóak legyenek a párhuzamos szakpolitikák rendszereibe. Kapcsolódó általános kritikaként a jelentés rámutatott, hogy a magyar KFI politika és rendszer céljait a társadalom bevonása nélkül határozták meg. A megoldani kívánt közös kihívások és problémák kijelölése is a társadalmi szereplők bevonása nélkül történt. A jelentés annak sem találta nyomát, hogy az érintett állami szereplők, köztük a releváns szakpolitikai területekért felelős minisztériumok, törekedtek volna arra, hogy a KFI rendszer kialakítására a társadalmi igényeknek megfelelően kerül jön sor.[72]

A 2014-ben elfogadott nemzeti intelligens szakosodási stratégia,[73] illetve az annak kidolgozása során követett eljárás a *peer review* jelentésben megfogalmazottaktól eltérő, azoknál jóval pozitívabb képet alkotott a hazai KFI-rendszerről, valamint annak működéséről. Ennek okát feltehetően abban kell keresnünk, hogy a stratégiát európai uniós kötelezettségként, az uniós KFI-források megszerzésének egyik feltételeként alkották meg. Tehát inkább értelmezhető egy kívülről kényszerített, kivételes KFI-politikai fejleményként, mint tényleges és organikus kormányzási-szabályozási irányváltásként. A stratégia deklaráltan egy olyan nemzeti KFI-stratégia megalkotásának és megvalósításának tervezési alapjait fektette le, amely (környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból) fenntartható, a legnagyobb társadalmi nyereséggel jár, valamint garantálja a legjobb anyagi hasznosulást. Prioritási rendszere az előbbi társadalmasított célok mellett továbbra is hangsúlyosan kezelte a gazdasági versenyképesség növelésének célját, és ehhez kapcsolódva azt a célt is, hogy a hazai KFI teljesítménye és versenyképessége jelentősen javuljon. RRI-szempontból lényegesnek tűnő fejlemény volt, hogy a stratégia a magyar KFI-rendszer fontos feladataként jelölte meg „a tudás, a technológia és az innováció társadalmi megismertetésének és elismertségének" további erősítését. Emellett a KFI olyan koordinációs rendszerének a kialakítását is célul tűzte, amely az érintett szereplők – különösen az innovatív

[72] A dokumentum szerint Magyarországon nem folytak le azok a viták és más reflekív folyamatok, amely alapján a KFI-politika számára ki lehetett volna jelölni a társadalmi kihívások azon körét, amelyek megoldása a KFI-rendszer feladata lehetne. A töredezett, koordinálatlan KFI-rendszerben esély sem volt arra, hogy a KFI-t és annak eredményeit a ténylegesen fontos társadalmi-gazdasági kihívások kezelése felé irányítsák. A jelentés ebben a részében ismét hiányolta azokat az érdemi konzultációkat, amelyek „az ország társadalmi-gazdasági és ökológiai szükségleteihez kapcsolódhatnának az érintett felek különböző csoportjainak bevonásával, akik előnyt kovácsolhatnának abból a lehetőségből, hogy kifejezhetik véleményüket és érdekeiket, és megjegyzéseket fűzhetnek a javasolt prioritásokhoz és a tervezett fellépésekhez." (*EB* [2016] 34. o.)

[73] https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/nemzeti-intelligens/nemzeti-intelligens.

vállalkozások, az oktatási és kutatóintézetek, a civil társadalom – számára „átlátható, stabil és támogató" intézményi struktúrát működtet és tart fenn hosszú távon.

Összhangban előbb felvázolt általános megközelítésével a stratégia külön rögzítette, hogy a KFI-rendszert irányító NKFI Hivatalnak az „együttműködő vezetés" elvét kellene követnie. Ezen azt értette, hogy a Hivatalnak szervezési-irányítási tevékenysége során szorosan együtt kell működnie az országos tudományos és KFI-intézményekkel, a kormányzati szervekkel, valamint az országos szakmai és társadalmi szervezetekkel is. A stratégia általában a KFI-rendszer menedzselését „közösen" képzeli el. Megfogalmazásában ez azt jelenti, hogy az érintettek – a közigazgatás, a tudomány, a gazdaság és a civil társadalom – együtt segítik a „lehetőségekhez való alkalmazkodást" „a technológia és a piacok gyorsan változó világában". Víziója szerint a KFI-rendszer ilyen alapokon nyugvó működésének hatásai mindenki számára elérhetőek lesznek, „létrejön a társadalmi összhang, és a társadalmi egyensúly irányában mutató folyamatok kerülnek előtérbe."

A stratégia kialakítása és elfogadása során követett modell is arra utal, hogy ezen a szűk területen a magyar KFI-rendszer kilépett a számára kijelölt szűk keretek közül. Ennek okát valószínűleg a közvetlen európai uniós szakpolitikai befolyásban kell keresnünk. A modell területileg decentralizált volt, struktúrája alulról felfele *(bottom-up)* építkezett, és közvetlenül hagyatkozott a területi partnerekre és az ottani erőforrásokra. Az alkalmazott, az európai uniós szinten meghatározott módszerekből következett, hogy a stratégia prioritásait a helyi-területi erősségekre, értékekre és előnyökre építve fogalmazták meg, és ennek során valódi, széles körű társadalmi egyeztetést tartottak. Arra is kísérletet tettek, hogy érdemben összehangolják az érintett szakpolitikai területek szempontjait és prioritásait. A társadalmi egyeztetésre az egyes magyarországi megyékben megrendezett kétfordulós KFI-workshopok keretében került sor. A workshopok megrendezésével azt akarták elérni, hogy a stratégiába az adott területi egység igényeihez, adottságaihoz és lehetőségeihez illeszkedő prioritások kerülhessenek be.[74]

A fenti modell megvalósítása összetett intézményi keret felállítását igényelte. Ennek több eleme is garantálta a nem állami szereplők részvételét és érdemi hozzájárulását a folyamatban. Az úgynevezett Nemzeti Irányító Testület mellett működő szakértői testületben az üzleti és a tudományos szféra, a civil szervezetek képviseltették magukat, munkáját regionális fejlesztési szakértők is segítették. A felállított Tárcaközi Munkacsoport feladata az éritett szakpolitikai területek közötti koordináció volt. Az úgynevezett Megyei Munkaszervezetek biztosították a „helyi érintettek mozgósítását és bevonását" és ezzel a tervezés és egyeztetés valóban lokális fókuszú lebonyolítását. A Megyei Munkaszervezetekben a helyi civil szervezetek és kamarák, a KFI-ban aktív helyi vállalatok, a helyi tudásbázisok (például egyetemek, kutatóintézetek stb.) képviselői, a befektetők, és a megyei önkormányzatok vettek részt.

[74] A workshopok mellett online kérdőív segítségével is próbálták felmérni és összegyűjteni ezeket a szempontokat.

A 2021–2030 közötti időszakra megalkotott nemzeti KFI-stratégia,[75] bár láthatóan igyekezett kiszélesíteni a KFI-politika horizontját, RRI-szempontból nem hozott lényeges irányváltást. Stratégiai célkitűzései alapvetően hatékonysági megközelítésűek. A KFI olyan tradicionális céljait foglalják magukban, mint az állami kutatóhelyek eredményeinek nagyobb volumenű gyakorlati hasznosítása, a hazai vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások innovációs teljesítményének javulása, valamint a kutatás-fejlesztési és az innovációs rendszer szereplői közötti együttműködés megerősödése. A stratégia a KFI-politika elsődleges szerepét a hazai KFI-rendszer és vele Magyarország globális szinten értelmezhető versenyképessé tételében jelöli ki. Ehhez olyan hatékonysági célú szakpolitikai prioritásokat kapcsol, mint a KFI forrásainak integrált hasznosítása, a KFI intézményrendszerének kiszámítható és stabil működése és finanszírozása vagy a KFI-tevékenységek „fókuszálása". A dokumentum irányultságát némiképp megváltoztatja, hogy a stratégiai kifejezetten elismeri, hogy a KFI-tevékenységek „hatással vannak a teljes társadalomra, gazdaságra és környezetre". A társadalmi, környezeti stb. tényezőkkel azonban elsősorban adottságként, illetve problémaként számol, és úgy rendelkezik róluk, hogy azokat a gazdaság termelékenységének és a társadalom jólétének biztosítása érdekében kezelni kell. A KFI-tevékenységeket, illetve azok lehetséges eredményeit a stratégia nem tekinti problematikusnak. Felfogásában a KFI és outputjai hasznos eszközök a „magas hozzáadott értéket teremtő, tudásalapú, kiegyensúlyozott, fenntartható gazdaság és társadalom" megteremtésében.

A stratégia részletes célrendszerében felsorolt hat horizontális cél közül RRI-szempontból egyedül a KFI-rendszerben a nemek közötti egyenlőség megteremtésének célkitűzése tekinthető relevánsnak. A többi célkitűzés modernizációs célú, illetve a hatékonyság javulását tartja szem előtt (például támogató szabályozási és üzleti környezet, kereslet által vezérelt KFI, innovációs kultúraváltás). A területi, társadalmi és gazdasági kohézió is megjelenik a célrendszerben. Azonban azzal a stratégia csak mint remélt közvetett KFI-output számol. A három nagyobb klaszterbe (tudástermelés, tudásáramlás és tudásfelhasználás) csoportosított 22 specifikus célkitűzés között nem találunk olyat, amely az RRI explicit internalizálására utalna. Elsősorban hierarchikus-irányítási célokról van szó, vagy a hatékonyság növelését célzó horizontális együttműködés ösztönzéséről. A társadalmi részvétel és befolyásolás lehetősége nem jelenik meg, ahogy a KFI-rendszer szereplőinek társadalmi felelőssége és felelősségvállalása sem.

Érdekes módon a specifikus célkitűzések részletes kifejtése körében találkozhatunk olyan RRI-szempontból releváns elemekkel, mint például az innováció társadalmi megértése és elfogadása érdekében megvalósított hatékony tudomány- és innovációkommunikáció a társadalom számára vagy éppen a „kihívás által vezérelt innováció" pozitív és negatív társadalmi, közösségi és környezeti hatásainak vizsgálata „mindenféle aspektust figyelembe véve". Továbbá a stratégia nyíltan beszél arról,

[75] https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/strategia-alkotas/kutatasi-fejlesztesi-innovacios-strategia.

hogy a „bölcsészet- és társadalomtudományok" fontos szerepet játszanak a „modern technológiák befogadásában" és a „technika humanizálásában", illetve hogy a „KFI-stratégia eredményességét etikai, jogi, társadalmi és kulturális tényezők is befolyásolják", és hogy „az új ismeretek, technológiák befogadásához a társadalom bölcsészet- és társadalomtudományok révén biztosított ismeretek és a hatások nyomon követése szükséges." A stratégia azonban adós marad ezek operacionalizálásával, ráadásul megfogalmazásukból kitűnik, hogy céljuk nem a KFI-rendszer *bottom-up* befolyásolása. Olyan eredményekről-feladatokról van szó, amelyeket a társadalom számára zárt KFI-rendszer maga fog kitermelni.

A korábbi stratégiához hasonlóan a 2021–2027-es időszakra elfogadott nemzeti intelligens szakosodási stratégia,[76] valamint annak előkészítése a magyar KFI-rendszert a dominánsnak tartottól eltérő színben festi le. Az ok ugyanaz: a nemzeti intelligens szakosodási stratégiát az európai uniós szakpolitikai környezetbe mélyen beágyazva, európai uniós módszertan segítségével kellett kialakítani. A stratégia tervezési és megvalósítási rendszerének csúcsán az NKFI Hivatal helyezkedett el, azonban az európai uniós vállalkozói tényfeltárás *(Enterpreneurial Discovery Process)* módszerét követve a Hivatal

- „az üzleti szféra, a közigazgatás, a kutatási és oktatási intézmények, a civil szervezetek, valamint az állampolgárok […] széles köre számára biztosított lehetőséget a részvételre a tervezési folyamatban, a felülről kezdeményezett, de alulról felfelé irányuló priorizálás szellemében."[77]

A Hivatal mellett egy hasonló összetételű központi stratégiai munkacsoport működött. Az EDP-t megyei szinten valósították meg a társadalmi részvételre alapított megyei munkaszervezetekben. A „kulcsfórum" az országos lefedettségű, szakmaspecifikus csoportokra lebontottan lebonyolított EDP műhelybeszélgetéssorozat volt. Az így elkészített stratégiatervezetet egy következő körben, úgynevezett megyei konzultációk, illetve egy online véleményezési rendszer keretében finomították. A stratégia tervezési rendszerében olyan szakmai-társadalmi részvételt biztosító fórumok vettek részt, mint az Országos Innovációs Fórum, valamint a széles körű helyi társadalmi részvételre alapozott, *stakeholder* fórumként működő Területi Innovációs Platformok. Az úgynevezett *S3 Stakeholder* konzultáció a stratégia szakmai validációját szolgálta „az üzleti és az akadémiai szféra, a civil társadalom, köztük a horizontális érdekképviseleti szervezetek" bevonásával. A Területi Innovációs Platformok, valamint a tervezés során felállított úgynevezett Vállalkozói konzultációs rendszer a stratégia megvalósításában is szerepet kaptak.

[76] https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/nemzeti-intelligens/nemzeti-intelligens-szakosodasi-strategia-2021-2027.
[77] Uo. 13. o.

A KFI intézményi kerete Magyarországon

A 2014. évi LXXVI. innovációs törvény a KFI-rendszer szabályozását alapvetően azzal oldja meg, hogy meghatározza annak intézményeit, és azokhoz feladatokat rendel. Tartalmi szempontból a szabályozás a KFI-rendszer igazgatását és az állami (köz-) finanszírozás adminisztrációját fedi le így. A kormányzati feladatokat a törvény már az elején (4.§) felsorolja. Ez a felsorlás nem tartalmaz olyan elemeket, amelyeket az RRI szempontjából relevánsnak lehetne tekinteni, illetve amelyek a kormányt arra köteleznék, hogy valódi RRI-környezetet alakítson ki a KFI-rendszeren belül. A kormányzati feladatokhoz kapcsolt intézményi szereplők (5.§) mind állami szervek.

A magyar KFI-rendszert elvileg a 2020-ban a kormány KFI-tevékenységének támogatása céljából felállított Nemzeti Tudománypolitikai Tanács (NTT)[78] tehetné nyitottá a társadalmi szempontok figyelembevételére. A 2014. évi LXXVI. innovációs törvényben rögzített feladatai (10/A.§) azonban ezt a lehetőséget nem igazán támogatják, az NTT-t besorolják a törvény által felállított intézményi rendszerbe. Feladatai közé különösen a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap (NKFI Alap) működésének véleményezése, az KFI-politika és a kapcsolódó állami intézkedések véleményezése, és a KFI-stratégia követése és értékelése tartozik. Az NTT összetétele[79] sem kedvez a KFI-rendszer társadalmasításának.

Az állami finanszírozási (közfinanszírozási) eszköz, az NKFI Alap szabályozása sem tér el az általános szabályozási paradigmától: alapvetően szervezeti-adminisztratív irányultságú. Elsődleges célja az innovációs törvény 11.§ (2) bekezdése értelmében, hogy az Alap kiszámítható és biztos forrást jelentsen a „kutatás-fejlesztés és a gazdaságban hasznosuló innováció ösztönzésére és támogatására", és hogy az Alap hozzá tudjon járulni „a gazdaságban és a társadalmi élet egyéb területein hasznosuló kutatás és fejlesztés" megerősítéséhez. Az NKFI Alap működéséről szóló kormányrendelet[80] elsősorban finanszírozási szabályokat tartalmaz. Az Alap kezelő szervét kijelölő szabályozás[81] szervezeti és adminisztratív jellegű. Ugyan említést tesz társadalmi tájékoztatási célú *(outreach)* tevékenységekről, azokban ezek elsősorban a gazdasági szféra szereplői felé irányulnak.

[78] Az NTT-nek voltak intézményi előzményei: a Nemzeti Kutatási, Innovációs és Tudománypolitikai Tanács (2010–2012) (1279/2010. (XII. 15.) kormányhatározat a Nemzeti Kutatási, Innovációs és Tudománypolitikai Tanács létrehozásáról); a Nemzeti Tudománypolitikai és Innovációs Testület (2013-tól) (1669/2013. (IX. 25.) kormányhatározat a Nemzeti Tudománypolitikai és Innovációs Testület létrehozásáról).

[79] Kormányzati vezetők (1+3), néhány vezető tudós (3), (részben állami tulajdonú és más) nagyvállalatok vezetői (3).

[80] 380/2014. (XII. 31.) kormányrendelet a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap működtetésének és felhasználásának szabályairól, https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400380.kor.

[81] 344/2019. (XII. 23.) kormányrendelet a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatalról, valamint a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap kezelő szervének kijelöléséről, https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1900344.kor.

Az NKFI Alapból finanszírozott KFI-programok és projektek értékelésének szempontjait külön jogszabály rögzíti.[82] A 3. § definíciója szerint az értékelésnek a célszerűségre, a hatékonyságra, a versenyképességre és az ellenőrizhetőségre kell kiterjednie. Az általános szempontok azt határozzák meg, hogy az értékelés végrehajtójának a szabályszerű értékeléshez mire kell figyelemmel lennie (4–11. §). Az értékelés részletes szempontjai az RRI szemszögéből értékelhető elemeket is tartalmaznak. A KFI-programok előzetes értékelésénél a szabályozás kifejezetten megköveteli annak vizsgálatát, hogy céljai társadalmilag és gazdaságilag megalapozottak-e, számszerűsítve meghatározták-e társadalmi és gazdasági céljait, valamint azok alapján értékelhető-e a program teljesülése (21. §). A KFI-programok utólagos értékelése során a 24. § értelmében külön vizsgálni kell, hogy a program kiírásakor meghatározott gazdasági és társadalmi célok megvalósultak-e. A 25. § alapján külön értékelni kell, hogy a program hogyan valósult meg a hazai tudományos, társadalmi, politikai és gazdasági környezetben, valamint hogy milyen tudományos, társadalmi és gazdasági eredményeket és hatásokat ért el, milyen pozitív és negatív változásokat indított be szűkebb és tágabb környezetében, illetve milyen rövid, közép- és hosszú távú hatásai voltak. A KFI-projektek értékelése a 3. § szempontjainak teljesülésén túl alapvetően a projekteredmények piaci és gazdasági hasznosíthatóságának értékelését foglalja magában. Az értékelésnek azonban a projekt „horizontális" hatásaira is ki kell terjednie, például a fenntartható fejlődés, környezetvédelem, esélyegyenlőség, biztonság, regionális egyenlőtlenségek mérséklése területén.

A 2014. évi LXXVI. innovációs törvényt módosító 2019. évi LXVIII. törvény által felállított Eötvös Loránd Kutatási Hálózat (ELKH) szabályozása is megmarad a szervezeti, irányítási, illetve adminisztratív jellegű szabályozás megszokott keretei között. Az ELKH-nak van saját társadalmi felelősségvállalási programja,[83] amely célkitűzésként fogalmazza meg, hogy az ELKH keretében végzett tudományos kutatások kizárólag békés célokat szolgálnak, illetve hogy végrehajtásuk során szem előtt tartják a társadalmi, környezeti és egészségvédelmi szempontokat. A közjónak tekintett tudományos kutatás szerepét a program az emberiség ismereteinek bővítésében és az emberi fejlődés biztosításában határozta meg. Külön törekvésként jelölte meg, hogy a tudományos ismereteket eljuttassa a „társadalom széles rétegeihez". A program külön támogatandónak tartja az olyan törekvéseket, amelyek a kutatások eredményeit hasznos innovációvá átalakítva „szolgálják a széles értelemben vett társadalmi és gazdasági fejlődést".

A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény[84] az MTA feladatát elsődlegesen a tudományok művelésében és a tudományos kutatások

[82] 433/2016. (XII. 15.) kormányrendelet a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott kutatás-fejlesztési és innovációs programok és projektek értékelésének részletes szabályairól, https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1600433.kor.

[83] https://www.elkh.org/tarsadalmi-felelossegvallalas/.

[84] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400040.tv.

végzésének támogatásában jelöli meg [3. § (1) bekezdés a) pont]. További feladatai RRI-szempontból relevánsnak tűnnek. Ilyen például a folyamatban lévő tudományos kutatások eredményeinek és irányainak rendszeres értékelése [3. § (1) bekezdés d) pont], illetve az a feladata, hogy „szorgalmazza" és segítse „a tudományos kutatások eredményeinek társadalmi és gazdasági hasznosítását" [3. § (1) bekezdés k) pont]. Külön feladatként „közreműködik a kutatók és a társadalom közötti kapcsolat erősítésében" [3. § (1) bekezdés q) pont]. Releváns intézményi és eljárási szabályozás hiányában azonban nem látható, hogy ezen feladatok ellátása milyen hatással lehet a magyar KFI-rendszerre és az ahhoz kapcsolódó gyártási-termelési folyamatokra.

Az MTA Alapszabályában[85] foglaltak sem mondanak ellent ennek a következtetésnek. Az Alapszabály tovább részletezi az MTA-törvény által megjelölt feladatokat, azonban nem tartalmaz komolyabb vállalást, és az RRI felé sem nyit. Az 1. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az MTA a feladatait „az emberiség javára, a nemzeti felemelkedése, boldogulása és jóléte érdekében" végzi, közreműködik a „tudomány eredményeinek elterjesztésében, alkalmazásában és a közvélemény alakításában". A tudományos kutatások aktuális tendenciáira hivatkozva változásokat javasolhat a tudománypolitikában és a tudományfinanszírozásban [2. § (3) bekezdés]. Tanácsadóként járhat el az Országgyűlés vagy a kormány felkérésére, illetve a tudományt érintő országos jelentőségű kérdésekben és a társadalmi élet átfogó problémáiban saját elhatározásából vagy felkérésre (3. §). A 7. § jelentős tudománykommunikációs, illetve tudományhasznosítási ambíciókról tesz tanúságot. Az MTA tevékenysége ebben a körben kiterjedhet a tudomány eredményeinek elterjesztésére, alkalmazására, népszerűsítésére, a tudományos kutatások, a tudományalapú fejlesztések, a társadalmi és technológiai innováció megvalósítására, valamint ezek társadalmi és gazdasági hasznosítására.

Az MTA átalakítása miatt összehívott rendkívüli közgyűlésre elkészített 2019-es háttéranyag[86] igyekezett kitörni az MTA-törvény és az MTA Alapszabálya által rögzített keretek közül. A dokumentum rögzítette, hogy a tudományos tevékenységnek a nemzetet kell szolgálnia, amelynek megvalósításában az MTA-tól támogatást kell kapnia. Talán leglényegesebb pontként az MTA kormányzati döntéshozatali és szakpolitikai tudományos tanácsadó tevékenységének megerősítését javasolta. Ennek egyik területeként a magyar társadalom jelentősebb társadalmi és gazdasági problémáinak feltárását és kezelését jelölte meg. Az MTA számára autonóm szakpolitikaifórum-szerepet (a „nemzet tanácsadója") is javasolt. Arról is említést tett, hogy az MTA-nak a jelentős társadalmi és gazdasági problémákról (nemzeti

[85] https://mta.hu/data/dokumentumok/JIF/2021/Asz_Ugyrend_egysegesszerk_202105_03_VEGLEGES_jav.pdf.

[86] https://mta.hu/data/dokumentumok/hatteranyagok/Az%20MTA%20Kutatohelyeinek%20eredmenyei/2_napirend_MTA_kuldetese_2019_MTA192kgy_hatteranyag2_tenyek_feladatok_javaslatok.pdf.

sorskérdésekről) nyilvános és a nyilvánosság előtt megvitatható, átfogó elemző jelentéseket kellene készítenie. Ezekhez kapcsolódóan szakmai konferenciákat szervezne és szakpolitikai értékeléseket tenne közzé, és általában törekedne arra, hogy tényleges befolyást gyakoroljon a szakpolitikai folyamatokra.

A háttéranyag külön kitért a KFI-rendszerre. A KFI-rendszerben kooperatív-kollaboratív, hálózatos működést képzelt el, amelyben minden érintett szereplő aktívan részt vehet. Ezt a víziót azonban nem részletezte tovább. A dokumentum a kutatásetikában egy nemzeti kutatásetikai rendszer és eljárásrend – valójában egy hazai kutatási integritási szabályrendszer – közös létrehozását szorgalmazta az akadémiai és az ipari szféra együttműködésében. Az MTA tudománykommunikációs és társadalmi részvételi tevékenységének megerősítését külön tárgyalta az anyag. Ennek eszközei között felsorolta a Magyar Tudomány Ünnepét, az MTA-honlap fejlesztését, a nagyközönségnek szóló tematikus rendezvények megszervezését, a Mindentudás Egyetemének újraindítását, valamint az MTA döntéshozói, újságírói és társadalmi igényekre elkészítendő gyors állásfoglalásait.

Az MTA 2019-ben elfogadott küldetési dokumentuma[87] rögzítette, hogy az MTA az „ország" és a „magyar nép" érdekében kíván működni, hozzájárulva többek között az ország helyzetének erősítéséhez és a magyar nép életfeltételeinek javításához. Az MTA kutatástámogatási tevékenységei között felsorolta elsősorban az egyetemi, kutatóintézeti és vállalati kutatások összekapcsolását, a közreműködést a magyar KFI-stratégia megújításában, a kutatói utánpótlás biztosítását, a nők kutatói életútját kiemelten támogató kutatói életpálya kialakítását, valamint a kutatási eredmények nyílt hozzáférésnek biztosítását. A hazai tudományetikai rendszer kiépítése és működtetése is szerepelt a dokumentumban. Erről annyit árult el, hogy a tudományos eredmények és a kutatók hitelessége egy ilyen rendszer nélkül nem biztosítható.

A küldetési dokumentum elfogadta, hogy az MTA „nemzet tanácsadójaként" működjön. Ennek tartalmáról azonban visszafogottan nyilatkozott. Megemlítette, hogy a köztestületi tagok tudása „a nemzet és a mindenkori kormányzat" rendelkezésére áll, valamint utalt az MTA-törvényben biztosított tanácsadói, döntéshozatal-támogatói szakpolitikai feladataira. A dokumentum azonban kinyilvánította, hogy az MTA a tanácsadó tevékenységét a kormányzattal, a hazai KFI-rendszerrel, az oktatási rendszerrel, valamint a társadalommal kialakított széles körű együttműködésre alapozva kívánja ellátni. A küldetési dokumentum arról is rendelkezett, hogy az MTA-nak meg kell erősítenie tudománykommunikációs tevékenységét. Ennek részleteit nem tartalmazta. Egyedül azt említette meg, hogy az MTA „tájékozódási pontokat" kíván felkínálni a szélesebb közönség, valamint a döntéshozók számára.

[87] A Magyar Tudományos Akadémia Küldetése 2019, https://mta.hu/data/dokumentumok/hatteranyagok/Az%20MTA%20Kutatohelyeinek%20eredmenyei/20200107%20kuldetes.pdf.

ÖSSZEGZÉS

A felelős kutatás és innováció (RRI) általában véve megköveteli, hogy a KFI-rendszerekben, valamint a KFI-folyamatokban és az azokhoz kapcsolódó gyártási-termelési tevékenységeknél rendelkezésre álljanak olyan intézményi-szabályozási megoldások, amelyek elősegítik a KFI „felelősségvezérelt" megvalósítását. Az RRI intézményi-szabályozási megoldásai alapvetően a KFI-rendszer és a KFI-folyamatok nyílt, átlátható, az érintett ipari-technológia, kormányzási-adminisztratív és társadalmi szereplők érdemi bevonásán és részvételen alapuló, plurális működését teszik lehetővé. Ennek eredményeképpen pedig összevethetők és egymás mellett értékelhetők lesznek a KFI gazdasági, technológiai és az ezeken túli diffúz (például társadalmi, morális, környezeti stb.) szempontjai, hatásai, illetve kockázatai. Az RRI megköveteli az érintett, különböző pozíciókat elfoglaló és különböző érdekeket képviselő szereplők kölcsönös nyitottságát egymás szempontjai iránt, valamint elvárja tőlük a konszenzuskészséget és a hajlandóságot a kölcsönös együttműködésre. Külön célként rögzíti az egyébként zárt ipari-gazdasági prioritások keretei között működő KFI-szereplők felelősségét és elszámoltathatóságát az adott technológia negatív, illetve elmaradt pozitív társadalmi, morális, környezeti stb. hatásaiért. Az RRI a KFI-rendszert, valamint a KFI-folyamatokat és a kapcsolódó gyártási-termelési tevékenységeket egy összetett társadalmi-technológiai rendszer keretében képzeli el, amelyben azok nem különíthetők el társadalmi, morális, kulturális stb. környezetüktől. Ebből is következik, hogy az RRI esetlegesen az adott politikai-kormányzási rendszerben fennálló struktúrákat is meghaladva kívánja biztosítani, hogy a KFI társadalmilag és morálisan elfogadható, társadalmi és környezeti szempontból fentartható, társadalmilag és gazdaságilag hasznos eredményeket hozzon létre.

A magyar KFI-rendszer szabályozása és kormányzása nem feleltethető meg ennek a modellnek. Annak ellenére, hogy viszonylag elkülönült és önálló rendszerként működik a magyar kormányzási-hatalomgyakorlási rendszeren belül, és részben nemzetközi mintákon alapul, és rendszeresen érik nemzetközi behatások, a KFI-rendszer nem biztosít megfelelő feltételeket az RRI meghonosulásának Magyarországon. Szabályozása koncepciójában és nyelvezetében is zárt az RRI követelményei és elvárásai, illetve az RRI-hez kapcsolható intézményi-szabályozási megoldások előtt. A KFI-rendszer, elsődlegesen Magyarország politikai, gazdasági és társadalmi helyzete következtében egy korlátozott prioritási rendszert követ, amelyen belül a gazdasági fejlődés és növekedés, valamint ezekhez kapcsolódóan a foglalkoztatás célkitűzései dominálnak. A KFI társadalmi hatásai, illetve a KFI-vel szemben támasztható társadalmi elvárások legfeljebb közvetetten, deklaratív jelleggel jelennek meg. A szabályozás a releváns intézményi szereplők közreműködését az ott megfogalmazott feladatok ellátására korlátozza. Az RRI szempontjából értékelhető elemei elsősorban a rendszer működésével szemben támasztott hatékonysági és eredményességi elvárásokra reagálnak. Érdemben azonban nem viszik közelebb a KFI-rendszert egy ideálisnak tekinthető RRI-modellhez. A magyar KFI-rendszer

és működésének az RRI szempontjából értelmezhető hiányosságaira az egyes alrendszerei keretében a releváns intézményi szereplők által elvégzett reflexív értékelések is rámutattak. A jelenlegi szabályozási-kormányzási keret korlátjai a korábbi időszakok szabályozásával való összevetésből is kitűnnek. A korábban alkalmazandó rendelkezések több helyütt kifejezetten felvállalták az RRI szempontjából relevánsnak tekinthető intézményi-szabályozási megoldások alkalmazását.

A magyar KFI-rendszer szabályozásának gerincét adó 2014. évi LXXVI. innovációs törvény egy hierarchikus, felülről lefelé építkező, kívülről korlátozott hozzáférésű, gazdaság- és iparpolitikai szempontok által dominált KFI-rendszer alapjait fektette le. Szabályozása megfelel annak a hierarchikus, zárt, rugalmatlanként értékelhető szabályozási-kormányzási kultúrának, amely az elmúlt 30 évben kialakult Magyarországon, és különös ismertetőjegye lett az utóbbi 10 év kormányzásának-hatalomgyakorlásának. A szabályozási keret nem teljesen zárt az RRI-vel összekapcsolható szempontokkal szemben, azonban elvárt működésében a reflektív, társadalmi részvételen és tényleges társadalmi befolyásoláson alapuló, a társadalom egésze iránt felelős KFI-irányítás és -szervezés elképzelése nem jelenik meg. A KFI-tevékenységek társadalmi, morális vagy környezeti szükségessége, elfogadhatósága és igazolhatósága nem tartoznak a rendszer kiemelt prioritásai közé. Ez különösen azért problematikus, mert Magyarországon a lehetséges RRI-szereplők köre meglehetősen szűk, illetve általánosságban a nyilvánosság és a társadalmi konszenzus keresésének terei korlátozottak, a szélesebb társadalmi egyeztetés kultúrája pedig hiányos. A KFI-rendszer némely intézményi szereplőjének autonóm kezdeményezései, illetve nyíltan vállalt szerepfelfogása némiképp árnyalják ezt a képet. A fellelhető szakpolitikai vagy más intézményi dokumentumok között találhatunk olyanokat, amelyek egyértelműen megfogalmazzák azt az igényt, hogy a magyar KFI-rendszernek jóval nyitottabban kellene működnie a társadalmi várakozások, illetve a társadalomban megfogalmazott elvárásokkal szemben. Kivételesen arra is találunk példát, hogy a KFI-rendszer egyes elemeiben olyan intézményi-szabályozási modellt követ, illetve szeretne követni, amely megfeleltethető az RRI elvárásainak. A rendszer egészét tekintve azonban nem találtuk nyomát egy olyan koherens víziónak vagy programnak, amelynek révén az RRI érdemi szerepet kapna, illetve kaphatna a magyar KFI-rendszerben. A szabályozás Magyarország technológiai jövőjét elsődlegesen kormányzati kérdésként kezeli, és alárendeli egy (fél-)perifériális piacgazdaság domináns gazdasági és ipari igényeinek.

IRODALOM

Blok, V.–Lemmens, P. [2015]: The Emerging Concept of Responsible Innovation. Three Reasons Why It Is Questionable and Calls for a Radical Transformation of the Concept of Innovation. Megjelent: *Koops, B-J.–Oosterlaken, I.–Romijn, H.–Swierstra, T.–van den Hoven, J.* (szerk.): Responsible Innovation 2. Concepts, Approaches, and Applications. Springer, 19–35. o.

Buzás Norbert–Lukovics Miklós [2015]: A felelősségteljes innovációról. Közgazdasági Szemle, 62. évf. 4. sz. 438–456. o.

EB [2016]: A magyar kutatási és innovációs rendszerről szóló szakértői értékelés. Európai Bizottság, https://ec.europa.eu/research-and-innovation/sites/default/files/rio/report/H2020PSF%2520peer%2520review%2520report%2520Hungary-KI0216982ENNHU.pdf.

Forsberg, E-M. [2015]: ELSA and RRI – Editorial. Life Sciences, Society and Policy, Vol. 11. No. 1. https://doi.org/10.1186/s40504-014-0021-8.

Gianni, R.–Pearson, J.–Reber, B. [2019]: Introduction – RRI. A Critical-constructive Approach. Megjelent: *Gianni, R.–Pearson, J.–Reber, B.* (szerk.): Responsible Research and Innovation: From Concepts to Practices. Routledge, 7–13. o.

Inzelt Annamária–Csonka László [2013]: Responsible Research and Innovation in Hungary: Review of National Policies. ResAGoRa, http://www.rritrends.res-agora.eu/uploads/10/RRI%20in%20Hungary%201st%20Report_final.pdf.

Koops, B-J. [2015]: The Concepts, Approaches, and Applications of Responsible Innovation. Megjelent: *Koops, B-J.–Oosterlaken, I.–Romijn, H.–Swierstra, T.–van den Hoven, J.* (szerk.): Responsible Innovation 2. Concepts, Approaches, and Applications. Springer, 1–15. o.

MTA [2018]: Az MTA koncepciója a tudomány szerepére a hazai innovációs rendszer megújításában – az ITM munkaanyagának a figyelembevételével. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, https://mta.hu/data/dokumentumok/rendkivuli_kozgyules_20181206/20181206_MTA_RK_3_napirend_Az%20MTA%20koncepcioja%20a%20tudomany%20szerepere.pdf.

Owen, R.–Macnaghten, P.–Stilgoe, J. [2012]: Responsible Research and Innovation: From Science in Society to Science for Society, with Society. Science and Public Policy, Vol. 39. No. 6. 751–760. o. https://doi.org/10.1093/scipol/scs093.

Owen, R.–Stilgoe, J.–Macnaghten, P.–Gorman, M.–Fisher, E.–Guston, D. [2013]: A Framework for Responsible Innovation. Megjelent: *Owen, R.–Bessant, J.–Heintz, M.* (szerk.): Responsible Innovation. Managing the Responsible Emergence of Science and Innovation in Society.Wiley, 27–50. o.

Pearson, J. [2019]: Ever Deeper Research and Innovation Governance? Assessing the Uptake of RRI in Member States' Research and Innovation Programmes. Megjelent: *Pearson, J.–Reber, B.–Gianni, R.* (szerk.): Responsible Research and Innovation: From Concepts to Practices. Routledge, London, 99–128. o.

Ribeiro, B. E.–Smith, R. D.–Millar, K. [2017]: A Mobilising Concept? Unpacking Academic Representations of Responsible Research and Innovation. Science and Engineering Ethics, Vol. 23. No. 1. 81–103. o. https://doi.org/10.1007/s11948-016-9761-6.

Rip, A. [2014]: The past and future of RRI. Life Sciences, Society and Policy, Vol 10. No. 17. https://doi.org/10.1186/s40504-014-0017-4.

Setiawan, A. D.–Singh, S. [2015]: Responsible Innovation in Practice. The Adoption of Solar PV in Telecom Towers in Indonesia. Megjelent*: Koops, B-J.–Oosterlaken, I.–Romijn, H.–Swierstra, T.–van den Hoven, J.* (szerk.): Responsible Innovation 2. Concepts, Approaches, and Applications. Springer, Cham, 225–243. o.

Stahl, B. C.–Eden, G.–Jirotka, M. [2013]: Responsible Research and Innovation in Information and Communication Technology: Identifying and Engaging with the Ethical Implications of ICTs. Megjelent: *Owen, R.–Bessant, J.–Heintz, M.* (szerk.): Responsible Innovation. Managing the Responsible Emergence of Science and Innovation in Society. Wiley, 199–218. o.

Stilgoe, J.–Owen, R.–Macnaghten, P. [2013]: Developing a Framework for Responsible Innovation. *Research Policy*, Vol. 42. No. 9. 1568–1580. o. https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.05.008.

Sutcliffe, H. [2011]: A report on Responsible Research & Innovation.Hilary, On the basis of material provided by the Services of the European Commission. Prepared for DG Research and Innovation, European Commission. MATTER, http://www.apenetwork.it/application/files/6815/9956/8160/2011_MATTER_HSutcliffe_ReportonRRI.pdf.

Von Schomberg, R. [2011]: Prospects for Technology Assessment in a Framework of Responsible Research and Innovation. Megjelent: *Dusseldorp, M–Beecroft, R.* (szerk.): Technikfolgen abschätzen lehren: Bildungspotenziale transdisziplinärer Methoden. Zur Einführung. Springer Verlag, 39–61. o. https://doi.org/10.1007/978-3-531-93468-6_1

Von Schomberg, R. von [2013]: A Vision of Responsible Research and Innovation, Megjelent: *Owen, R.–Bessant, J.–Heintz, M.* (szerk.): Responsible Innovation. Managing the Responsible Emergence of Science and Innovation in Society.Wiley, 51–74. o.

Zwart, H.–Landeweerd, L.–van Rooij, A. [2014]: Adapt or Perish? Assessing the Recent Shift in the European Research Funding Arena from 'ELSA' to 'RRI'. Life Sciences, Society and Policy, Vol. 10. No. 11. https://doi.org/10.1186/s40504-014-0011-x.

Zwart, H.–Nelis, A. [2009]: What is ELSA Genomics? EMBO Reports, Vol. 10. No. 6. 540–544. o. https://doi.org/10.1038/embor.2009.115.

• *Berezvai Zombor* •

VERSENY ÉS KOMPLEMENTARITÁS AZ INNOVATÍV MIKROMOBILITÁSI ÉS A HAGYOMÁNYOS KÖZLEKEDÉSI SZOLGÁLTATÁSOK KÖZÖTT

A városi közlekedés jelentős változásokon esett át az elmúlt évtizedekben, egyre többféle innovatív közlekedési szolgáltatás és szolgáltató jelent meg a piacon, amelyek között komplex helyettesítési és kiegészítési viszonyok figyelhetők meg. Ennek oka, hogy a fogyasztók (közlekedők) egy-egy útjuk során többféle közlekedési eszközt is használhatnak, ugyanakkor a konkrét választás során jellemzően több alternatívával találkoznak, amelyek közül választaniuk kell. Budapesten végzett fogyasztói kutatások alapján a Bubi közösségi kerékpárrendszer helyettesítői elsősorban a saját kerékpár, illetve a többi mikromobilitási eszköz (lényegében a bérelhető elektromos roller), míg a vasút egyértelműen kiegészítő szerepet játszik. A közösségi közlekedés és az autó, valamint a Bubi közötti kapcsolat komplex, helyettesítési és kiegészítési viszonyok is megfigyelhetők. Az utazók egy nem elhanyagolható része tudatosan szakítja meg utazását, és vált át közösségi közlekedésről vagy autóról Bubira az észlelt előnyök (egészség, gyorsaság, fenntarthatóság) miatt.

BEVEZETÉS – A VÁROSI KÖZLEKEDÉSI MÓDOK ÁTALAKULÁSA

A városi közlekedés jelentős átalakuláson esett át az elmúlt két évtizedben, amelynek egyik legszembetűnőbb példája a különféle mikromobilitási eszközök (ismételt) megjelenése és elterjedése volt a városokban. Ezek közé tartoznak többek között a kerékpárok, rollerek, mopedek, robogók, valamint ezek elektromos változatai. A mikromobilitási eszközök megjelenése legalább két szempontból forradalmi változásokat hozott.

Egyrészt, megkérdőjeleződött az a régóta elfogadott álláspont, hogy az utakat az autóknak és egyéb motorizált járműveknek építették. *Reid* [2015] részletesen bemutatja, hogy miként alakult ki az a nézet, hogy az utak célja a motorizált közlekedés biztosítása, és hogyan szorult ki lépésről lépésre a kerékpár. Annak ellenére, hogy a kerékpárok sokkal korábban megjelentek, mint az autók, az 1900-as évek második felére a közlekedéstervezők (főként az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban) lényegében kizárólag az autós közlekedést vették figyelembe a közutak kialakítása, fejlesztése során.

Másrészt, ezek a közlekedési módok jelentősen kibővítették az utazók lehetőségeit is, akik ezáltal elkezdték kombinálni a különféle közlekedési eszközöket. Míg

korábban jellemzően az egyes közlekedési módok egymás alternatíváiként jöttek szóba, mostanra a kiegészítő kapcsolat is gyakorivá vált. Ennek az átalakulásnak az egyik jelentős mozgatórugója a bérlésen alapuló innovatív üzleti modellek megjelenése volt. Ezáltal a közlekedési eszközök tulajdonlása és használata elvált egymástól, az utazók olyan közlekedési eszközöket is használhattak a városokban, amelyek nem álltak a tulajdonukban. Ez lényegesen egyszerűbbé tette a különféle közlekedési módok kombinálását, ezáltal növelve ennek attraktivitását. A bérelhető mikromobilitási eszközök előfutárai a kerékpármegosztó szolgáltatások voltak, amelyek ma már szinte minden jelentősebb európai és észak-amerikai városban megtalálhatók (*de Chardon és szerzőtársai* [2017], *Caulfield és szerzőtársai* [2017]), első megjelenésük pedig 1965-re tehető (*Shaheen és szerzőtársai* [2010]).

A McKinsey tanácsadócég által 2022-ben készített felmérés alapján az európaiak számára a közlekedési mód kiválasztásakor messze az ár a legfontosabb szempont, ezt követi a megbízhatóság és a biztonság, illetve a kényelem, a függetlenség és a sebesség.[1] Városon belüli közlekedés esetén a bérelhető mikromobilitási eszközök ezeken a területeken nem teljesítenek rosszul, hiszen sok esetben kedvező árak mellett, flexibilisen és könnyen igénybe vehetők, a gyalogos közlekedésnél gyorsabbak, ugyanakkor a közlekedési dugókat képesek elkerülni.

A koronavírus-járvány újabb jelentős változásokat hozott a közlekedésben. Rövid távon a közlekedési igények jelentős mértékben csökkentek, ezzel együtt viszont a kerékpározás és az autóhasználat aránya jelentősen megnőtt a közlekedési módok közötti megoszlásban, míg a közösségi közlekedés érdemben visszaesett (*Bucsky* [2020], *Molloy és szerzőtársai* [2021], *Scorrano–Danielis* [2021], *Bergantino és szerzőtársai* [2021]). A közösségi kerékpárrendszerek kihasználtsága pedig városonként eltérő módon alakult, és időben is gyorsan változott (*Berezvai* [2022]). Az átrendeződést egyértelműen annak lehetett betudni, hogy az utazók próbálták minimalizálni a közvetlen találkozások számát, ez pedig az egyéni közlekedési módok előretörését hozta. Idővel a forgalom, az utazók száma visszaállt az eredeti szintre, viszont a modális megoszlásban hosszabb távú változások történtek. A McKinsey tanácsadócég kutatásai alapján a járvány utáni időszakban a mikromobilitási eszközök használata jelentősen megnőtt, ami részben annak köszönhető, hogy sok városban – így Budapesten is – jelentősen fejlesztették az infrastruktúrát. Ugyanakkor a mikromobilitási eszközök közlekedésben elfoglalt helye egyénenként különbözhet. Míg egyesek ezáltal teljesen kiváltják a korábban más módon megtett utazásaikat, addig mások kombinálják más közlekedési módokkal, például személyautóval vagy közösségi közlekedéssel (*Heineke és szerzőtársai* [2022]). Ez a kombinálás lehet egy konkrét út során vagy időben elcsúsztatva. A temporális kiegészítés lényege, hogy az utazó napszaktól függően eltérő közlekedési módokat használ, például napközben kerékpárt, míg éjszaka taxit (*Rao* [2018]). A temporális kiegészítés ugyanakkor

[1] https://www.mckinsey.com/featured-insights/coronavirus-leading-through-the-crisis/charting-the-path-to-the-next-normal/getting-back-on-track

vezethet egyes közlekedési módok helyettesítéséhez is, például ha valaki korábban személygépkocsival járt dolgozni, de ehelyett reggel például a közösségi kerékpárt, míg este hazafelé az Ubert választja, akkor az időbeli kiegészítés teszi lehetővé a saját gépjármű teljes helyettesítését (*Bakó és szerzőtársai* [2020*b*]). Összességében tehát az látszik, hogy az egyes közlekedési módok közötti kapcsolatok egyre változatosabbakká váltak, az együttes használat és a versengés is megtalálható.

E tanulmány célja annak vizsgálata, hogy az egyes mikromobilitási eszközök között milyen kapcsolatok vannak, illetve a mikromobilitási eszközök, kiemelten a közösségi kerékpárrendszerek milyen viszonyban állnak a többi közlekedési móddal. A tanulmány középpontjában a budapesti közösségi kerékpárhasználók állnak, és az a kérdés, hogy ők mennyire tekintik a különféle közlekedési módokat egymás helyettesítőjének vagy éppen kiegészítőjének, és ezek alapján hogyan jellemezhető a közlekedési módok közötti verseny.

A következőkben először áttekintjük a kapcsolódó nemzetközi szakirodalmat, majd a közlekedési módok jelenlegi használatát Budapesten. Ezt követően a budapesti közösségi kerékpárrendszer, a Bubi felhasználóinak viselkedését elemezzük, elsősorban azt, hogy milyen közlekedési eszközöket vált ki a Bubi használata, illetve milyen más közlekedési eszközökkel kombinálják a Bubit. A tanulmány végét egy összefoglaló fejezet zárja.

A NEMZETKÖZI KUTATÁSOK FŐBB EREDMÉNYEI

A különféle közlekedési módok használatát meghatározó tényezőknek széles szakirodalma van, ez igaz a közösségi kerékpárrendszerekre is (például *Gebhart–Noland* [2014], *Fishman és szerzőtársai* [2015], *El-Assi és szerzőtársai* [2017], *Lin és szerzőtársai* [2017], *Molinillo* és *szerzőtársai* [2020]). Ennek ellenére a keresztrugalmasságok vizsgálata kevésbé elterjedt a szakirodalomban (*Wardman és szerzőtársai* [2018]), ez ráadásul hatványozottan igaz a mikromobilitási eszközökre vonatkozóan. *Wardman és szerzőtársai* [2018] metaelemzése 93 tanulmány 1096 keresztrugalmasságát tekintette át (amelyek mindössze 31 százaléka származott lektorált folyóiratokból). Ezek között csupán 33 esetben került elő a kerékpár, ennek eredményei alapján pedig leginkább a közösségi közlekedés és az autó esetén bekövetkező kedvezőtlen változások tudják valamelyest (bár nem túl jelentős mértékben) növelni a kerékpárhasználatot.

Bigazzi–Wong [2020] metaelemzése azt vette górcső alá, hogy az elektromos kerékpárok milyen más közlekedési módokat képesek helyettesíteni. Az összegyűjtött 24 tanulmány 38 megfigyelése alapján az elektromos kerékpárok leginkább a közösségi közlekedést, majd a hagyományos kerékpárt és az autót váltották ki, de az egyes kutatások eredményei jelentősen eltérnek egymástól. A szerzőpáros eredményei alapján ráadásul a bérelhető elektromos kerékpárok kevésbé képesek az autóhasználatot kiváltani – és inkább a gyaloglást pótolják –, mint a saját tulajdonúak.

A mikromobilitási eszközök esetében gyakran vizsgált kérdés, hogy mennyire képesek helyettesíteni a személyes motorizált közlekedés – tehát elsősorban az autó – használatát, ezáltal pedig csökkenteni a városokban a légszennyezettséget, a közlekedési dugókat, s így általában hozzájárulni egy fenntarthatóbb és élhetőbb közlekedési rendszer kialakulásához. *Shaheen–Chan* [2016] hangsúlyozta, hogy a mikromobilitási eszközök képesek lehetnek megnövelni a közösségi közlekedés vonzerejét azáltal, hogy megoldják az „utolsó mérföld" problémát, tehát azt, hogy a gyalogosan hosszúnak tűnő, de más közlekedési módokkal nem feltétlenül kiváltható utak megtételére alkalmasak. E két közlekedési mód kombinálása pedig helyettesítheti az autóval megtett utakat. Amerikai városokban végzett survey felmérések eredményei alapján a közösségi kerékpárrendszerek hatására növekedett a buszhasználat, és a megkérdezettek 5,5 százaléka vagy eladta autóját, vagy nem vett autót, a felhasználók fele pedig csökkentette az autóhasználatát.

Yang és szerzőtársai [2016] Kínában végzett felmérése alapján a metrómegállónál elhelyezett közösségi kerékpárállomások sok utazót késztettek közlekedési módjuk megváltoztatására, elsősorban idő-, pénz- és energiamegtakarítás miatt. Ráadásul más kutatásokhoz képest a szerzők szerint sokkal jelentősebb arányban váltottak személyautóról e kombinált közlekedési módra. *Niu–Chai* [2022] eredményei szerint Kínában nagyobb arányban használják a közösségi kerékpárokat a motorizált személyi közlekedés (saját autó, taxi, autómegosztás) kiváltására, mintsem közösségi közlekedés vagy gyaloglás helyett.

Moinse és szerzőtársai [2022] hasonló eredményekre jutott az (elektromos) rollerek esetén Franciaországban: a vizsgált 12 vasútállomás 2 kilométeres környezetében a rollerek megjelenésével megnövekedett azok vasútra való felhordása. Jellemzően a munkahelyre vagy iskolába igyekvő fiatal férfiak kombinálták a rollereket a vasúttal, ami így útidőben már versenyképesnek bizonyult az autóval történő közlekedéssel. *Liu és szerzőtársai* [2022] viszont arra a következtetésre jutott, hogy a vasút- vagy metróállomás és az úti cél között a közösségi kerékpárok sok esetben képesek helyettesíteni a buszt, főként, ha rövidebb távokról van szó, és van elkülönített kerékpársáv az úton.

Otero és szerzőtársai [2018] a közösségi kerékpárrendszerek egészségügyi hatásait vizsgálta. Ennek során fontos kérdés volt, hogy a közösségi kerékpárokkal megtett utak hányad része helyettesített autóval megtett utakat. A vizsgált 12 város esetében átlagosan 4,7 százalék, maximum 12 százalék volt ez az érték, tehát jellemzően alacsony volt a helyettesítő kapcsolat a közösségi kerékpárrendszer és az autó között. *Gebhardt és szerzőtársai* [2022] egy német háztartási közlekedési felmérés adatai alapján arra a következtetésre jutott, hogy elméletileg a 4 kilométernél rövidebb autóval megtett utak 13–15 százalékát lehetne bérelhető elektromos rollerekkel helyettesíteni.

A bérelhető elektromos rollerek esetén több friss kutatás is megvizsgálta, hogy milyen közlekedési módokat képesek kiváltani. *Lee és szerzőtársai* [2021] Manhattanre becsülte meg a bérelhető elektromos rollerek bevezetésének hatásait. Eredményei alapján a bérelhető elektromos rollerek elsősorban az autómegosztó szolgáltatásokat, kisebb mértékben a kerékpárokat és a taxikat képesek helyettesíteni. Az autóval

megtett utak mindössze 1,8 százalékát tehetik meg elektromos rollerekkel, ezek közül is elsősorban a rövidebb utakat. *Wang és szerzőtársai* [2022] metaanalízise alapján főként az Egyesült Államokban használják a bérelhető elektromos rollereket az autók kiváltására, míg Európában sokkal jellemzőbb a közösségi közlekedés és a gyaloglás helyett történő használat; az autót, illetve az autómegosztó szolgáltatásokat szinte alig helyettesítik Európában a bérelhető elektromos rollerek. A rollerek és az egyéb mikromobilitási eszközök (tehát főleg a közösségi kerékpárrendszerek) közötti helyettesítés városonként jelentős eltéréseket mutat: 4 százalék (Atlanta) és 59 százalék (München) között változott a vizsgált kutatásokban, azonban itt nem különültek el élesen egymástól az egyes kontinensek. Több feldolgozott kutatás esetén is megfigyelhető volt továbbá a temporális kiegészítés.

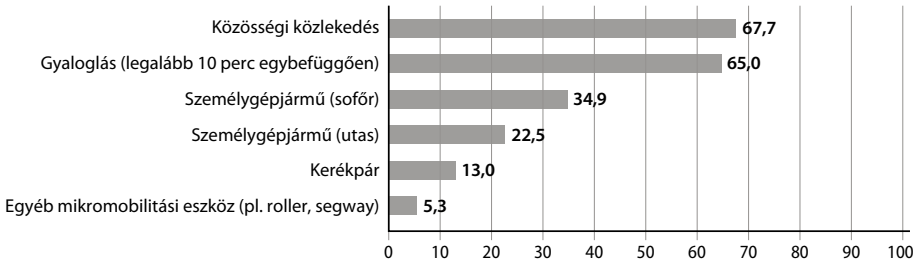
Összességében tehát elmondható, hogy a mikromobilitási eszközök Európában kevésbé az autót, mint inkább a közösségi közlekedést tudják kiváltani, illetve az egyes mikromobilitási eszközök között is élénk verseny van. Ugyanakkor a közösségi közlekedéssel való kombinálásuk is megfigyelhető, főként a metró vagy a vasút esetében. A mikromobilitási eszközök az „utolsó mérföld" probléma megoldásával vonzóbbá és gyorsabbá tehetik a közösségi közlekedést, ezáltal megfigyelhető némi konverzió az autóhasználat felől. Összességében viszonylag kevés kutatás érhető el a témában, és az egyes városok közötti eltérések jelentősek lehetnek (például a városszerkezet, az agglomeráció, a közlekedési hálózat, a közlekedési szokások miatt), ami további kutatásokat indokol.

KÖZLEKEDÉS BUDAPESTEN

Budapest közlekedési hálózatában a közösségi közlekedés tölti be a legfontosabb szerepet, 2021-ben az utazások 47 százalékát tették meg közösségi közlekedéssel, 35 százalékát személygépjárművel, 16 százalékát gyalogosan és 2 százalékát kerékpárral a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) által készített modal split (vagyis az egyes közlekedési módok használatának megoszlása) felmérés eredményei alapján.[2] A Budapesti Mobilitási Tervhez készített (a 16–59 éves okostelefonnal rendelkező lakosságra nézve nemre, életkorra, lakóhelytípusra és végzettségre tekintettel) reprezentatív kutatás eredményei alapján a városban élők közlekedési igényei jelentősek, az emberek közel fele egy átlagos hétköznap 60 percnél többet tölt közlekedéssel, 9 százalékuk pedig két óránál is többet. Az utazók több mint kétharmada legalább heti szinten igénybe veszi a közösségi közlekedést, míg 13 százaléka használ kerékpárt, 5 százaléka pedig egyéb mikromobilitási eszközöket is *(1. ábra)*. Összességében az utazók 15 százaléka használ valamilyen mikromobilitási eszközt legalább heti rendszerességgel.

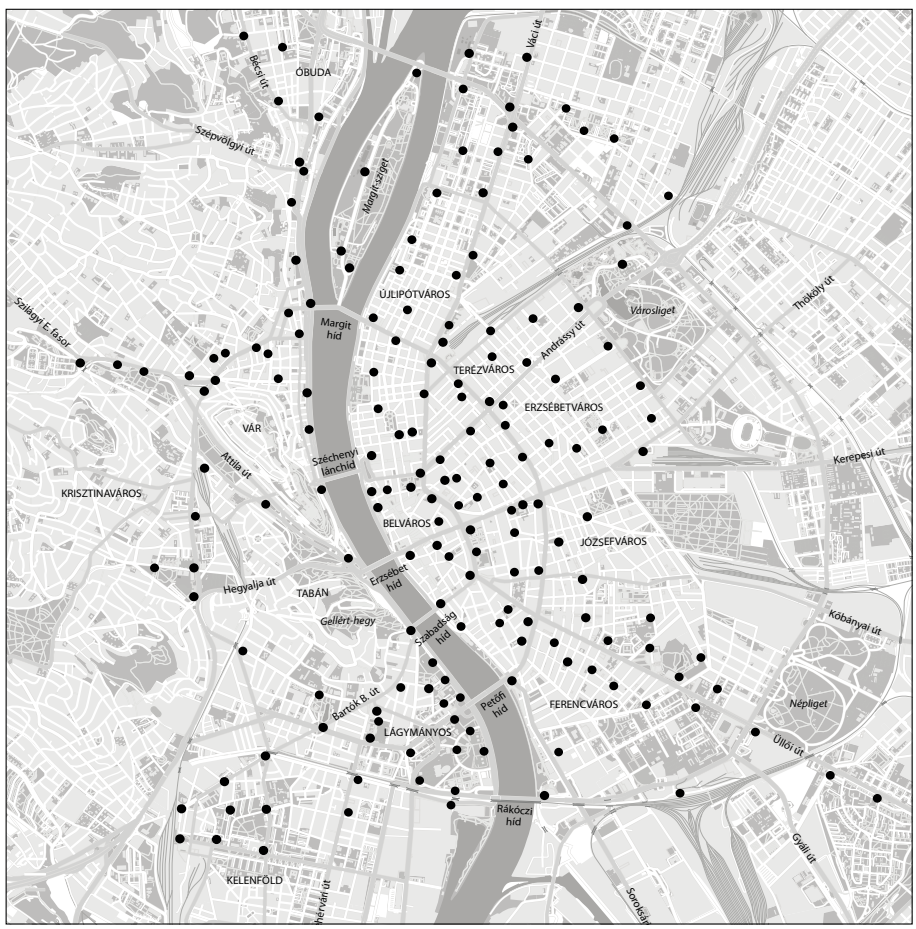
A mikromobilitási eszközök viszonylag jelentős használata több dologra is visszavezethető. Egyrészt, több bérelhető mikromobilitási eszközöket üzemeltető vállalkozás

[2] 2021. évi összefoglaló közlekedési riport. https://bkk.hu/downloads/9313/



Forrás: BKK megrendelésére készített Opinio-kutatás (2022. május).

1. ÁBRA • **Az egyes közlekedési módok heti szintű használata Budapesten, 2022 (*N* = 507, százalék)**



Forrás: BKK.

2. ÁBRA • **A Bubi gyűjtőállomások elhelyezkedése Budapesten 2022 decemberében**

is megjelent a magyar fővárosban az elmúlt években. A Fluctuo adatai alapján jelenleg Budapesten két bérelhető kerékpárokat (Bubi, Donkey), három bérelhető rollereket (Lime, Bird, Tier) és egy bérelhető mopedeket (Blinkee) üzemeltető cég is működik, összesen közel 10 000 járművel.[3] Ezek közül kiemelendő a BKK által üzemeltetett Bubi közösségi kerékpárrendszer, amelyik a legrégebbi ilyen szolgáltatás a városban, 2014 szeptembere óta érhető el, és 2022 végén 178 gyűjtőállomással rendelkezett *(2. ábra).* Az első elektromos rollerek pedig 2019 tavaszán jelentek meg a főváros utcáin.[4]

Ezzel együtt a Budapesti Mobilitási Terv kiemelt célja a személygépjármű-forgalom visszaszorítása a fenntartható közlekedési módok (közösségi közlekedés, gyaloglás és mikromobilitási eszközök) javára (*BKK* [2020]). Ebben a (bérelhető) mikromobilitási eszközöknek jelentős szerep juthat, ezért a Fővárosi Önkormányzat és a BKK folyamatosan törekszik a fejlesztésükre. Ez egyik oldalról a Bubi 2021-ben történt megújítását jelentette, illetve a kapcsolódó infrastruktúra is folyamatosan bővül. A koronavírus-járvány alatt jelentősen nőtt a kerékpárutak hossza Budapesten.[5] A másik megemlítendő kezdeményezés a szabadon lerakható mikromobilitási eszközök rendezett elhelyezését szolgáló Mobi-pontok kialakítása volt 2022-től kezdődően, amelyből immár 510 áll a közlekedők rendelkezésére.[6]

Budapesten tehát több, egymással potenciálisan, illetve ténylegesen versenyző mikromobilitási szolgáltatás is jelen van. Ez párosulva a bővülő infrastruktúrával a mikromobilitási eszközök növekvő elterjedését eredményezte a városban. Nemzetközi trendek és várakozások alapján ez a tendencia hosszabb távon is fennmarad (*Heineke és szerzőtársai* [2022]).

MIKROMOBILITÁSI ESZKÖZÖK HASZNÁLATA BUDAPESTEN – VERSENYTÁRSAK VAGY KIEGÉSZÍTŐ SZOLGÁLTATÁSOK?

A mikromobilitási eszközök és a többi közlekedési mód közötti kapcsolat meglehetősen komplex lehet, akárcsak a különböző mikromobilitási eszközök közötti helyettesítési vagy kiegészítési viszony. A következőkben a Bubi közösségi kerékpárrendszer felhasználóinak közlekedési szokásait vizsgáljuk meg, elsősorban arra helyezve a hangsúlyt, hogy az utazók milyen közlekedési módok helyett használják a Bubit, illetve milyen más közlekedési eszközökkel kombinálják azt. Ez alapján kirajzolódik egy kép arról, hogy az egyes közlekedési eszközök mennyire tekinthetők egymás versenytársainak, milyen erős a közöttük lévő verseny.

[3] https://dive.fluctuo.com/city/budapest
[4] https://markamonitor.hu/2019/05/02/megindultak-budapesten-is-a-lime-rollerei/
[5] https://bkk.hu/fejlesztesek/osszes-fejlesztesunk/aktiv-es-mikromobilitasi-fejlesztesek/23-kilometernyi-uj-kerekparsav-2020-ban.8005/
[6] https://bkk.hu/utazasi-informaciok/kerekpar-roller-gyaloglas/megosztott-kerekpar-es-roller/mobi-pontok/

A felhasznált kutatás bemutatása

Az elemzés alapjául szolgáló kutatás a BKK és a Budapesti Corvinus Egyetem közötti együttműködés keretében valósult meg 2021. szeptember 23. és október 5. között. Az online kérdőíves felmérésre a Bubi hírlevelére regisztráltak kaptak meghívást, valamint a Bubi és a BKK Facebook oldalairól volt elérhető. A kutatás célcsoportja a Bubi felhasználói voltak, így nem meglepő, hogy a 606 kitöltő közel 60 százaléka heti rendszerességgel használja a Bubit, és mindössze a kitöltők 10 százaléka nem kerékpározott még egyszer sem Bubival. A kutatás viszont sem a Budapesten közlekedőkre, sem a Bubi használóira nézve nem volt reprezentatív.

A kérdőívet elsősorban (87 százalékban) Budapesten élők töltötték ki, a kitöltők 10 százaléka élt az agglomerációban. A kitöltők 73 százaléka férfi volt, az átlagos életkoruk 33 év volt, mindössze 10 százalékuk volt 47 évnél idősebb. A válaszadók iskolai végzettsége is nagyon magas volt, több mint 70 százalékuk rendelkezett diplomával. A kitöltők demográfiai összetétele tehát összehangban van azzal, hogy a nemzetközi kutatások (*Goodman–Cheshire* [2014], *Ricci* [2015], *Raux és szerzőtársai* [2017]) alapján a közösségi kerékpárrendszereket a magasan képzett fiatal férfiak használják elsősorban.

Közlekedési szempontból releváns, hogy a kitöltők 81 százalékának van Bubi-bérlete, 78 százalékának jogosítványa, és 45 százalékának pedig saját vagy céges autója is. Az elérhető közlekedési módok közül rendszeresen (legalább heti szinten) legtöbben a közösségi közlekedést használják (80 százalék), 32 százalék viszont rendszeresen használ kerékpárt, 5 százalék bérelhető elektromos rollert, 1 százalék pedig bérelhető mopedet.

A közösségi kerékpárrendszerek helyettesítői

A különféle közlekedési eszközök közötti helyettesítési kapcsolat alapvetően nem meglepő, hiszen a közlekedési eszközök használata célhoz kötött, egy konkrét utazás során használják ezeket a közlekedők. Ennek következtében egy újabb közlekedési mód vagy szolgáltatás megjelenése gyakran csökkenti valamelyik másik közlekedési mód vagy szolgáltatás használatát. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a Bubi alapvetően melyik közlekedési eszközöket képes helyettesíteni, vagy megfordítva a kérdést, mely közlekedési módokat használnák többet az utazók, ha a Bubi nem lenne elérhető. Ezt kétféle kérdéssel járjuk körül. Egyrészt, a Bubi használata nagyjából 2015-től kezdve csökkenő tendenciát mutatott (*Bakó és szerzőtársai* [2020*b*]), tehát sok esetben – nagyrészt a nem megfelelő felhasználói élmény következtében – az utazók más közlekedési módokra váltottak. A kérdőívben felmértük, hogy milyen közlekedési módokra tértek át a Bubi-használók.

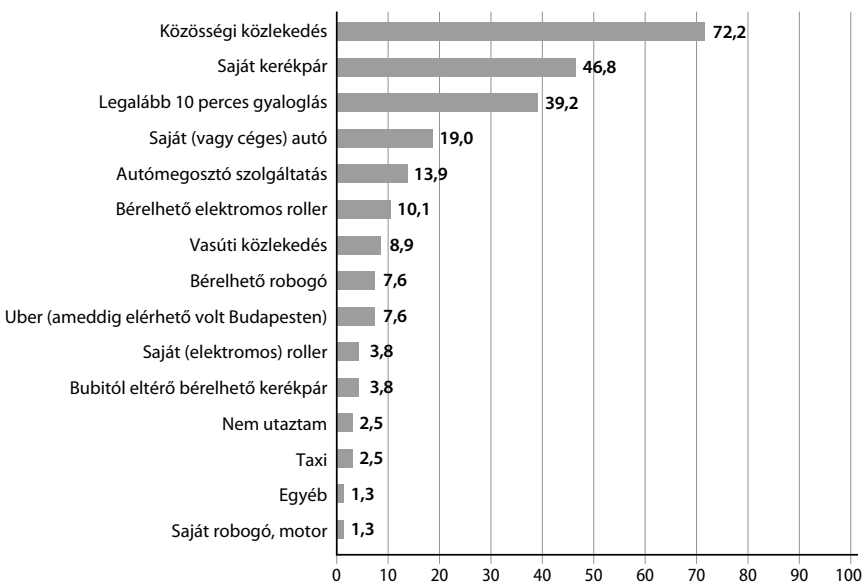
Másrészt, a 2021-ben megújult Bubi használóinak feltettük azt a hipotetikus kérdést, hogy a megkérdezett legutóbbi Bubival megtett útját milyen közlekedési

módokkal tette volna meg, ha a Bubi nem lett volna elérhető. A kérdés során kiemeltük, hogy amennyiben a Bubival történt utazás egy hosszabb út része volt, akkor azokat a közlekedési módokat jelölje csak meg, amelyekkel kimondottan a Bubival megtett szakaszt helyettesítette volna.

A *3. ábra* azt mutatja be, hogy a Bubi használatával (legalább részben) felhagyók milyen alternatív közlekedési módokra tértek át. A listát a közösségi közlekedés és a saját kerékpár vezetik, tehát a Bubi használatát csökkentők vagy azzal teljesen felhagyók jelentős része továbbra is a fenntartható közlekedési módoknál maradt. Érdemes megfigyelni, hogy egy bérelhető mikromobilitási eszköz helyett a kitöltők közel fele egy saját tulajdonú mikromobilitási eszközre váltott, tehát maga a közlekedési mód nem változott meg, mindössze annak tulajdoni formája.

Szintén érdekes, hogy a saját vagy céges autóval rendelkezők esetén is megegyezik a lista első öt eleme, tehát még azok is, akik számára rendelkezésre áll az autó, elsősorban közösségi közlekedésre és/vagy saját kerékpárra cserélték le a Bubit, saját vagy céges autóra mindössze 25 százalékuk váltott át.

A Bubival megtett út hosszabb gyaloglással való helyettesítése pedig az „utolsó mérföld" problémára utal (*Shaheen és szerzőtársai* [2010]). Úgy tűnik, hogy a használók egy jelentős része számára a hosszabb gyaloglás kényelmesebbnek és/vagy gyorsabbnak bizonyult a Bubi használatánál ebben az időszakban.



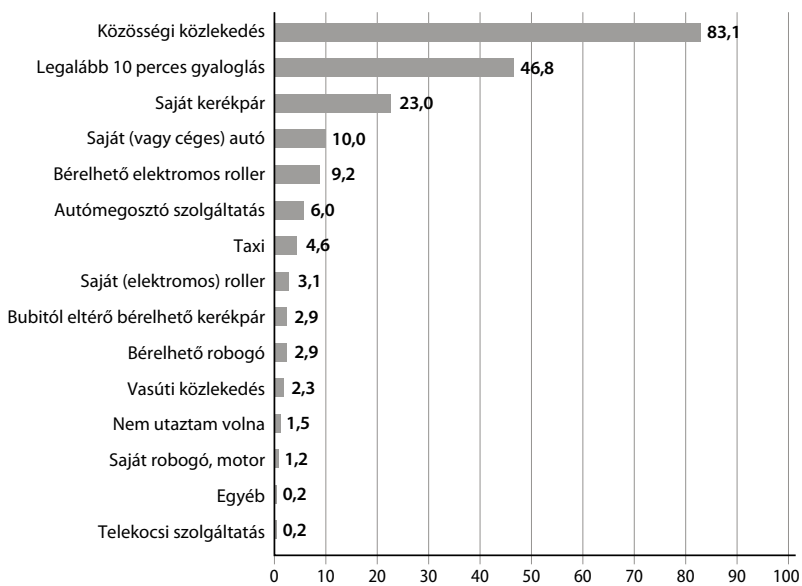
Megjegyzés: azokat kérdeztük meg, akik használták a 2014 és 2020 között működő első generációs Bubit, de idővel csökkentették vagy teljesen megszüntették használatukat.

3. ÁBRA • **A 2014 és 2020 között üzemelő Bubi használatával legalább részben felhagyó felhasználók áttérési rátái (*N* = 79, százalék)**

Az egyéb mikromobilitási eszközök ugyanakkor meglehetősen hátul szerepelnek a listán, tehát a mikromobilitási eszközök közötti váltás nem volt jellemző. Ez részben meglepő, hiszen ha a nem megfelelő felhasználói élmény miatt az adott fogyasztó felhagy a Bubi használatával, akkor kézenfekvőnek tűnik egy hasonló szolgáltatás igénybevétele. Ehhez ugyanakkor érdemes hozzátenni, hogy a Bubi sokkal korábban jelent meg Budapesten, mint a többi mikromobilitási szolgáltató, tehát a vizsgált időszakban (2014–2020) sokaknak még nem volt lehetőségük ezekre az eszközökre váltaniuk.

Míg a *3. ábra* valójában is megtörtént váltásokra kérdezett rá, addigra a *4. ábra* egy hipotetikus forgatókönyv eredményeit mutatja. A válaszadóknak azt kellett megmondaniuk, hogy legutóbbi Bubival megtett útjukat milyen módokon tették volna meg, ha a Bubi nem lett volna elérhető. Érdekes módon ennél a kérdésnél is nagyon hasonló válaszok születtek, a közösségi közlekedés, a gyaloglás és a saját kerékpár lettek a legnépszerűbbek. Ebben az esetben is igaz, hogy a sorrend lényegében változatlan azok körében, akik hozzáférnek saját vagy céges tulajdonú autóhoz.

Annak ellenére, hogy 2021-re már több mikromobilitási szolgáltató bérelhető eszközei is elérhetők voltak Budapesten, az ezekre való váltási hajlandóság meglehetősen gyengének mutatkozott, mindössze a válaszadók 13 százaléka mondta azt, hogy a Bubi helyett más bérelhető mikromobilitási szolgáltatást venne igénybe. A közösségi kerékpárrendszer elsősorban a közösségi közlekedéssel, illetve a saját tulajdonú kerékpárokkal versenyez.



Megjegyzés: azokat kérdeztük meg, akik legalább alkalmanként használják a Bubit.

4. ÁBRA • **A legutóbbi Bubival megtett utat helyettesítő egyéb közlekedési módok (*N* = 521, százalék)**

A Bubi és a legtöbbek által használt egyéb mikromobilitási eszköz, a bérelhető elektromos roller közötti helyettesítésre közvetlenül rákérdezve is hasonló következtetések adódtak. Mindössze a válaszadók 15 százaléka értett egyet azzal az állítással, hogy a bérelhető elektromos rollerek jól helyettesítik a Bubit. Hasonló arányban állították azt a bérelhető elektromos rollereket és a Bubit is használók, hogy a bérelhető elektromos rollerek megjelenése óta kifejezetten kevesebbet (vagy egyáltalán nem) használják a Bubit, tehát esetükben közvetlenül is megjelent a helyettesítés.

A helyettesítés hiányának egyik oka a jelentősen eltérő árazás. A kitöltők 90 százaléka szerint a Bubi árazása kedvezőbb az elektromos rollerek legjelentősebb szolgáltatójának, a Lime-nak az árazásánál. Emellett a biztonság, a használat egyszerűsége, a megbízhatóság és a gyorsaság tekintetében is átlagosan jobb értékelést kapott a Bubi, mint a Lime – igaz, a kérdőívet elsősorban a Bubi felhasználói töltötték ki, azonban azok is, akik legalább heti szinten használják a Lime-ot, az árazás, a biztonság és a megbízhatóság terén szintén jobbnak ítélték a Bubit, mint a Lime-ot.

Összességében tehát az látható, hogy a Bubi elsősorban a közösségi közlekedéssel és a saját kerékpárral versenyez. Ez a verseny leginkább a Bubi szempontjából jelentős, ahogy azt *Bakó és szerzőtársai* [2022] is bemutatta, de szintén jól illusztrálja, hogy míg 2021-ben egész évben összesen 1,3 millió utazás történt Bubival, addig naponta átlagosan 2,8 millióan utaztak csak a főbb budapesti autóbuszvonalakon.[7] Érdekes eredmény ugyanakkor, hogy az újabb mikromobilitási eszközök megjelenése nem szívta el a Bubi felhasználói körét, elsősorban más fogyasztói csoportokat vonzott be.

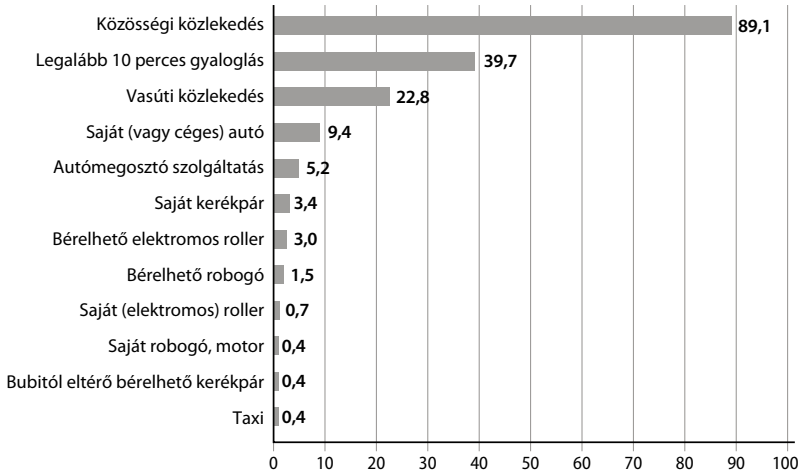
A közösségi kerékpárrendszereket kiegészítő közlekedési módok

A mikromobilitási eszközök – ahogy nevük is jelzi – elsősorban rövid utak megtételére alkalmasak, ilyen szempontból pedig nem ritka a más közlekedési módokkal való kombinálásuk. A mikromobilitási eszközök egyik célja az „utolsó mérföld" probléma megoldása, tehát az otthon vagy a munkahely és a közlekedési megálló vagy csomópont közötti, gyalogosan túlságosan hosszú út megtétele. Ezáltal a mikromobilitási eszközök képesek ösztönözni a közlekedőket arra, hogy egy-egy út során több közlekedési módot kombinálva jussanak el célállomásukig, és ezzel akár ki is váltsanak korábban például gépkocsival megtett utakat.

A közlekedési módok kombinációját a kitöltők kétharmada szereti, és a Bubi használóinak fele gyakran vagy nagyon gyakran kombinálja is a Bubit más közlekedési módokkal egy utazás során. Emellett pedig érdemes figyelembe venni a temporális kiegészítést is, amire többek között *Bakó és szerzőtársai* [2020*a*] mutatott rá a Bubi és az Uber esetében Budapesten.

A közlekedési módok kombinálása során a Bubit elsősorban közösségi közlekedéssel, gyaloglással és vasúti közlekedéssel kombinálják *(5. ábra)*. A mikromobilitási

[7] 2021. évi összefoglaló közlekedési riport. https://bkk.hu/downloads/9313/



Megjegyzés: azokat kérdeztük meg, akik legalább alkalmanként használják a Bubit, és gyakran vagy nagyon gyakran kombinálják is más közlekedési módokkal.

5. ÁBRA • **Az egyes közlekedési módok Bubival történő kombinálásának elterjedtsége (*N* = 267, százalék)**

eszközök közötti kiegészítés nem jellemző, ami nem is meglepő, hiszen használati funkcióikat tekintve elég hasonló szolgáltatásokról van szó.

Érdekes módon ugyanakkor a kitöltők 61 százaléka szerint a Bubi és a Lime nem képesek egymás megfelelő helyettesítésére. Azok körében pedig, akik a bérelhető elektromos rollereket és a Bubit is használják, 21 százalék állította, hogy amióta a bérelhető elektromos rollerek megjelentek Budapesten, többet használják a Bubit. Ennek oka pedig elsősorban az, hogy változtattak közlekedési szokásaikon. Tehát többen állították azt, hogy a bérelhető elektromos rollerek megjelenése pozitívan hatott a Bubi-használatukra, mint ahányan az ellenkezőjét. Ez pedig azt sejteti, hogy a bérelhető mikromobilitási eszközök között is jelentősebb (vélhetően leginkább temporális) kiegészítő kapcsolatok lehetnek.

Végül, érdekes eredmény, hogy a Bubit vasúttal és autóval kombinálók 23, illetve 28 százaléka Budapest agglomerációjában él, tehát esetükben a városba való bejutást szolgálja a vasút, illetve az autó, majd a városi közlekedés során már a Bubit használják.

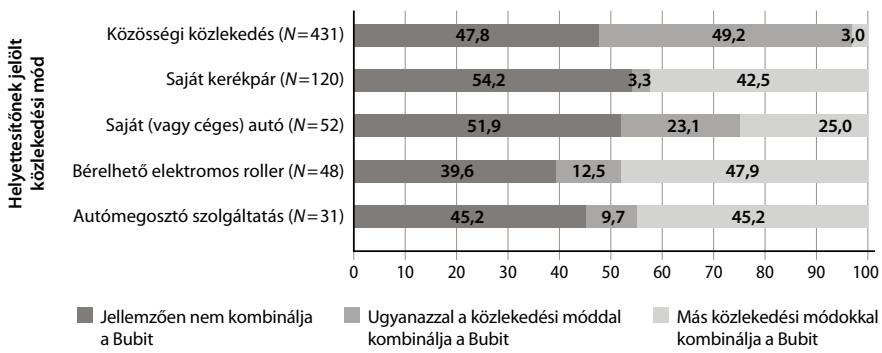
Helyettesítés és kiegészítés együttes vizsgálata

Az előzőkben elmondottak alapján a Bubi és a többi közlekedési mód között komplex kapcsolatok vannak, amelyek a legtöbb esetben nem írhatók le tisztán helyettesítő vagy kiegészítő viszonyként. A *4.* és az *5. ábra* alapján meglehetősen nagy átfedés van azon közlekedési módok között, amelyekkel a felhasználók helyettesítenék a Bubit, illetve amelyekkel gyakran kombinálják a Bubit utazásaik során.

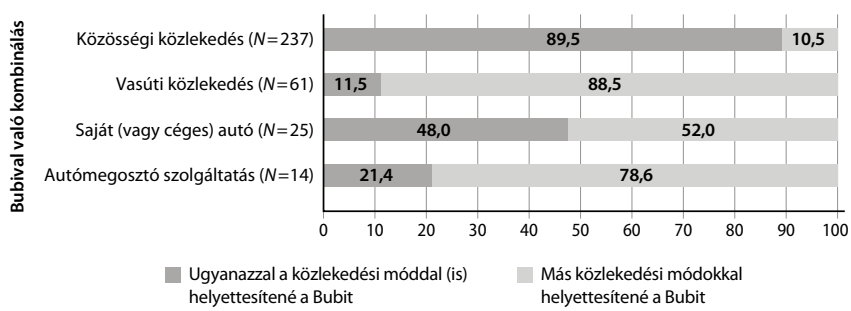
A helyettesítés és a kiegészítés együttes jelenlétét mutatja a *6. ábra,* amelyen jól látszik, hogy az egyes közlekedési módok jelentősen eltérő módon viselkednek. Míg a közösségi közlekedés egyszerre jelenti a Bubi alternatíváját és kiegészítő szolgáltatását, addig a saját kerékpár egyértelműen helyettesíti a Bubit. Utóbbi nem is meglepő, hiszen elég szokatlan lényegében ugyanazt a közlekedési módot eltérő tulajdoni viszonyok esetében használni egyazon utazás során.

Az eredmények alapján továbbá a bérelhető elektromos rollerek és az autómegosztó szolgáltatások is inkább a Bubi helyettesítőinek tűnnek. A Bubival való kombinálásuk nem tekinthető elterjedtnek azok körében, akik a Bubi megszűnése esetén ezekre a szolgáltatásokra váltanának át. A saját vagy céges tulajdonú autó esetén sem egyértelműek az eredmények. Relatív sokan (23 százalék) kombinálják is az autót és a Bubit azok körében, akik a Bubi megszűnése esetén autóra váltanának. Ez tehát arra utal, hogy az utazók egy része, amennyiben nem lenne közösségi kerékpárrendszer Budapesten, vélhetően egész útjukat autóval tennék meg, míg most útjuk során egy adott ponton átváltanak Bubira.

A *7. ábra* fordított szemszögből vizsgálja ugyanezt a kérdést. Itt is jól kivehető, hogy akik közösségi közlekedéssel kombinálják a Bubival megtett útjaikat, azok 90 százaléka a Bubi megszűnése esetén a Bubi helyett is a közösségi közlekedést használná.



6. ÁBRA • **A Bubi kombinálása azok körében, akik az adott közlekedési módot a Bubi helyettesítőjeként jelölték (százalék)**



7. ÁBRA • **A Bubi helyettesítése azok körében, akik az adott közlekedési móddal gyakran kombinálják a Bubit (százalék)**

Ezzel szemben elmondható, hogy a vasút egyértelműen kiegészítő szolgáltatásként lép fel, hiszen alig van olyan válaszadó, aki a Bubi helyett vasúttal tenné meg (vagy tudná megtenni) a jelenleg Bubival megtett útszakaszt. Érdekes módon ugyanakkor az autómegosztó szolgáltatások is a vasúthoz hasonlítanak inkább, tehát hiába kombinálják viszonylag sokan (5 százalék) az autómegosztó szolgáltatást és a Bubit, amennyiben a Bubi nem lenne elérhető, akkor csak 21 százalékuk használná a Bubi helyett is az autómegosztást, míg a döntő többség (79 százalék) más közlekedési módokra térne át. A saját (vagy céges) tulajdonú autó esetén nagyjából a Bubival kombinálók fele váltana erre a közlekedési módra, ha nem lenne elérhető a Bubi, másik fele pedig nem. Itt tehát elég jelentős eltérések tapasztalhatók attól függően, hogy az autó saját/céges tulajdonú vagy bérelt.

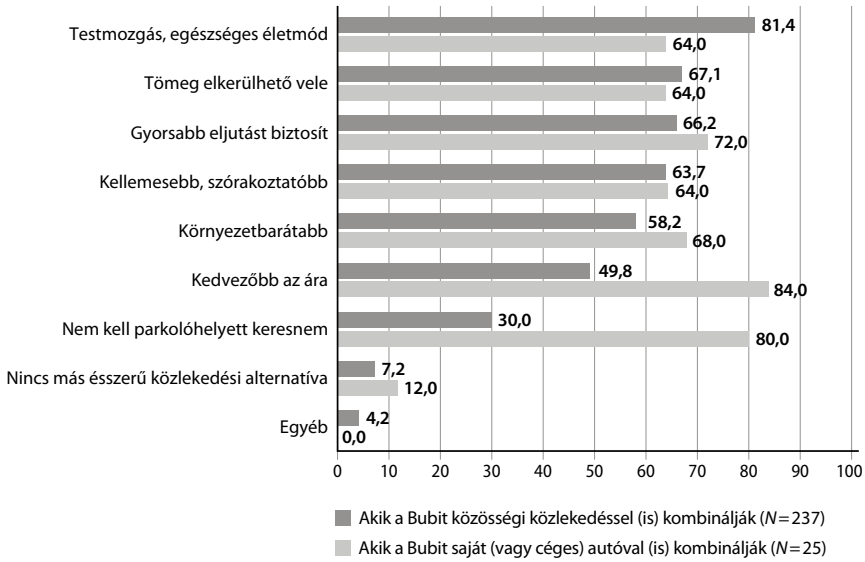
Összességében tehát az egyes közlekedési módok és szolgáltatások közötti helyettesítési és kiegészítő térkép egyes esetekben egyértelmű, míg máskor egyáltalán nem. Jól látszik, hogy a saját kerékpár és a Bubi egymás egyértelmű helyettesítői, míg a vasút esetén a Bubi kiegészítő szerepet tölt be.

Bár a közvetlen rákérdezések esetén a Bubi és a bérelhető elektromos rollerek között a kiegészítő kapcsolat valamelyest erősebbnek tűnt, mint a helyettesítő, az implicit (kinyilvánított) preferenciák alapján a helyettesítő kapcsolat lényegesen meghatározóbb. A Bubit bérelhető elektromos rollerrel helyettesítők mindössze 13 százaléka kombinálja a két szolgáltatást, és mindössze a megkérdezettek 3 százaléka nyilatkozott úgy, hogy a két szolgáltatást rendszeresen együtt is használja. Ez az eredmény tehát azt igazolja, hogy a különféle mikromobilitási szolgáltatások lényegében ugyanarra a fogyasztói problémára kínálnak megoldást. A különféle szolgáltatások közötti választás pedig az egyéni preferenciáktól és a szolgáltatások elérhetőségétől függ.

A közösségi közlekedés, illetve a saját autó esetén a kapcsolatok ugyanakkor komplexek, nem jellemezhetők sem tisztán helyettesítő, sem tisztán kiegészítő viszonyként. Ez leginkább a közösségi közlekedésre igaz, amelyet a kitöltők 80 százaléka rendszeresen használ is Budapesten (és 97 százalék próbálta már ki). A közösségi közlekedés sok esetben képes a Bubi helyettesítésére, ami például kedvezőtlen időjárás esetén vélhetően meg is történik.[8] Ugyanakkor a Bubi felhasználói úticéljuk elérése érdekében gyakran együtt is használják a Bubit és a közösségi közlekedést. Ez tehát egy tudatosságra utal, az utazók tudatosan váltanak közlekedési módot egyazon út során. Ennek oka leginkább az, hogy a Bubi egyben testmozgás is, másrészt pedig segít elkerülni a tömeget a közösségi közlekedési járműveken, illetve gyorsabb eljutást tesz lehetővé, valamint szórakoztatóbb, kellemesebb utazási élményt jelent *(8. ábra).*

A saját autó esetén kevésbé markáns ez a kettős kapcsolat, de itt is megtalálható. A Budapesten közlekedők egy jelentős része tehát tudatosan száll ki az autóból, amit nem tenne meg, ha nem lenne közösségi kerékpárrendszer a városban. A tudatos

[8] Esős időben a kitöltők 54,3 százaléka nem vagy inkább nem használja a Bubit.



8. ÁBRA • **A Bubi használatának motivációi (százalék)**

közlekedési módok közötti váltás ebben az esetben elsősorban a Bubi autónál kedvezőbb árára (költségeire), a parkolóhelykeresés megúszására, a gyorsabb eljutásra, illetve a fenntarthatósági szempontokra vezethető vissza, ugyanakkor a többi motivációs elem is fontos az autósoknál.

ÖSSZEFOGLALÁS

A mikromobilitási eszközök és a többi közlekedési mód kapcsolata összetett, amely ráadásul városonként eltérően alakulhat. A leginkább változó eredmény az, hogy mennyire képesek kiváltani a saját autót, illetve a közösségi közlekedéssel hogyan kapcsolódnak össze.

A Budapesten végzett kérdőíves felmérés eredményei alapján az egyes közlekedési módokat Bubihoz való viszonyuk alapján három csoportba lehet sorolni. Az *első* csoportba azok a közlekedési eszközök/szolgáltatások tartoznak, amelyek egyértelműen helyettesítői a Bubinak. Ide leginkább a saját kerékpár és az egyéb bérelhető mikromobilitási eszközök (például elektromos rollerek) tartoznak. Esetükben elmondható, hogy a helyettesítés kölcsönös lehet, tehát egy Bubival megtett utat lehet helyettesíteni saját kerékpárral vagy egyéb mikromobilitási eszközzel, míg egy saját kerékpárral vagy egyéb mikromobilitási eszközzel megtett utat is jó eséllyel lehet Bubival helyettesíteni (ha az a Bubi működési területén belül helyezkedik el). Hasonló eredmények tapasztalhatók más európai városokban is (*Bigazzi–Wong* [2020], *Wang és szerzőtársai* [2022]).

A *második* csoportba azok a közlekedési eszközök/szolgáltatások sorolhatók, amelyek egyértelműen kiegészítik a Bubival való utazást, tehát amelyekkel a felhasználók kombinálják a Bubit. Ide elsősorban a vasút tartozik, az egyes vasútállomások vonzáskörzetét megnövelheti a közösségi kerékpárrendszer (*Shaheen–Chan* [2016], *Yang és szerzőtársai* [2016]).

A *harmadik* csoportba pedig a közösségi közlekedés és az autó tartozik. E két közlekedési mód használóinak egy része célzottan tér át Bubira az útja egy adott pontján, és annak ellenére teszi meg az út egy részét kerékpárral, hogy azt megtehetné közösségi közlekedéssel vagy autóval is. Itt tehát a kiegészítő és a helyettesítő viszony egyszerre merül fel. Éppen emiatt a helyettesítés nem teljes mértékben kölcsönös, a teljes autóval vagy közösségi közlekedéssel megtett táv nem lesz kiváltható Bubival. Ez jelentős eltérés az első csoporthoz képest. Viszont a második csoportba sorolt vasúttól is eltér ez a csoport, mivel jelentős helyettesítés érzékelhető. E kettősség oka alapvetően egy tudatos fogyasztói döntés, amelynek hátterében az egészséges életmód (testmozgás, tömegben terjedő betegségek elkerülése), a gyorsaság, a kedvező ár és a fenntarthatóság húzódik meg. E fogyasztói döntés és a mögötte lévő motivációk, illetve az egyes szolgáltatások elérhetősége városonként eltérhet, ami kihathat arra, hogy milyen mértékben képes helyettesíteni a közösségi kerékpárrendszer a közösségi közlekedést, illetve az autót.

IRODALOM

Bakó Barna–Berezvai Zombor–Isztin Péter–Nagy Kristóf Máté [2022]: The effect of public transport disruption on bicycle usage. Evidence from a natural experiment in Budapest. Acta Oeconomica, Vol. 72. No. 1. 123–135. https://doi.org/10.1556/032.2022.00007.

Bakó Barna–Berezvai Zombor–Isztin Péter–Vigh Enikő Zita [2020*a*]: Does Uber affect bicycle-sharing usage? Evidence from a natural experiment in Budapest. Transportation Research, Part A: Policy and Practice, Vol. 133. 290–302. o. https://doi.org/10.1016/j.tra.2020.01.010.

Bakó Barna–Berezvai Zombor–Isztin Péter–Vigh Enikő Zita [2020*b*]: Does Uber affect bicycle-sharing usage? Evidence from a natural experiment in Budapest: A rejoinder. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 138. 564–566. o. https://doi.org/10.1016/j.tra.2020.06.011.

Berezvai Zombor [2022]: Short- and long-term effects of COVID-19 on bicycle sharing usage. Transportation Research Interdisciplinary Perspectives, Vol. 15. 100674. https://doi.org/10.1016/j.trip.2022.100674.

Bergantino, A. S.–Intini, M.–Tangari, L. [2021]: Influencing factors for potential bike-sharing users: an empirical analysis during the COVID-19 pandemic. Research in Transportation Economics, Vol. 86. 101028. https://doi.org/10.1016/j.retrec.2020.101028.

Bigazzi, A.–Wong, K. [2020]: Electric bicycle mode substitution for driving, public transit, conventional cycling, and walking. Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 85. 102412. https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102412.

BKK [2020]: Budapesti Mobilitási Terv, 2030. I. Célrendszer és intézkedések. Budapesti Közlekedési Központ Zrt., Budapest.

Bucsky Péter [2020]: Modal share changes due to COVID-19: The case of Budapest. Transportation Research Interdisciplinary Perspectives, Vol. 8. 100141. https://doi.org/10.1016/j.trip.2020.100141.

Caulfield, B.–O'Mahony, M.–Brazil, W.–Weldon, P. [2017]: Examining usage patterns of a bike-sharing scheme in a medium sized city. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 100. 152–161. o. https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.04.023.

de Chardon, C. M.–Caruso, G.–Thomas, I. [2017]: Bicycle-sharing system 'success' determinants. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 100. 202–214. o. https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.04.020.

El-Assi, W.–Mahmoud, M. S.–Habib, K. N. [2017]: Effects of built environment and weather on bike-sharing demand: a station level analysis of commercial bike-sharing in Toronto. Transportation, Vol. 44. No. 3. 589–613. o. https://doi.org/10.1007/s11116-015-9669-z.

Fishman, E.–Washington, S.–Haworth, N.–Watson, A. [2015]: Factors influencing bike share membership: an analysis of Melbourne and Brisbane. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 71. 17–30. o. https://doi.org/10.1016/j.tra.2014.10.021.

Gebhardt, L.–Ehrenberger, S.–Wolf, C.–Cyganski, R. [2022]: Can shared E-scooters reduce CO2 emissions by substituting car trips in Germany? Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 109. 103328. https://doi.org/10.1016/j.trd.2022.103328.

Gebhart, K.–Noland, R. B. [2014]: The impact of weather conditions on bikeshare trips in Washington, DC. Transportation, Vol. 41. No. 6. 1205–1225. o. https://doi.org/10.1007/s11116-014-9540-7.

Goodman, A.–Cheshire, J. [2014]: Inequalities in the London bicycle sharing system revisited: impacts of extending the scheme to poorer areas but then doubling prices. Journal of Transport Geography, Vol. 41. 272–279. o. https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2014.04.004.

Heineke, K.–Fusaro, R.–Rahilly, L. [2022]: The two-wheeled commute: Micromobility and your future. McKinsey Global Publishing, New York.

Lee, M.–Chow, J. Y. J.–Yoon, G.–He, B. Y. [2021]: Forecasting e-scooter substitution of direct and access trips by mode and distance. Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 96. 102892. https://doi.org/10.1016/j.trd.2021.102892.

Lin, J. J.–Wang, N. L.–Feng, C. M. [2017]: Public bike system pricing and usage in Taipei. International Journal of Sustainable Transportation, Vol. 11. No. 9. 633–641. o. https://doi.org/10.1080/15568318.2017.1301601.

Liu, L.–Kong, H.–Liu, T.–Ma, X. [2022]: Mode Choice between Bus and Bike-Sharing for the Last-Mile Connection to Urban Rail Transit. Journal of Transportation Engineering Part A: Systems, Vol. 148. No. 5. 1–9. o. https://doi.org/10.1061/jtepbs.0000663.

Moinse, D.–Goudeau, M.–L'Hostis, A.–Leysens, T. [2022]: Intermodal use of (e-)scooters with train in the Provence-Alpes-Côte d'Azur region: towards extended train stations areas? Environmental Economics and Policy Studies. https://doi.org/10.1007/s10018-022-00349-7.

Molinillo, S.–Ruiz-Montañez, M.–Liébana-Cabanillas, F. [2020]: User characteristics influencing use of a bicycle-sharing system integrated into an intermodal transport network in Spain. International Journal of Sustainable Transportation, Vol. 14. No. 7. 513–524. o. https://doi.org/10.1080/15568318.2019.1576812.

Molloy, J.–Schatzmann, T.–Schoeman, B.–Tchervenkov, C.–Hintermann, B.–Axhausen, K.W. [2021]: Observed impacts of the Covid-19 first wave on travel behaviour in Switzerland based on a large GPS panel. Transport Policy, Vol. 104. 43–51. o. https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2021.01.009.

Niu, Z.–Chai, L. [2022]: Carbon Emission Reduction by Bicycle-Sharing in China. Energies, Vol. 15. No. 14. 5136. https://doi.org/10.3390/en15145136.

Otero, I.–Nieuwenhuijsen, M. J.–Rojas-Rueda, D. [2018]: Health impacts of bike sharing systems in Europe. Environment International, Vol. 115. 387–394. o. https://doi.org/10.1016/j.envint.2018.04.014.

Rao, S. [2018]: Understanding multimodality: An analysis of early JUMP users. Uber Under the Hood, július 19. https://medium.com/uber-under-the-hood/understanding-multimodality-an-analysisof-early-jump-users-4a35d647b7e6.

Raux, C.–Zoubir, A.–Geyik, M. [2017]: Who are bike-sharing schemes members and do they travel differently? The case of Lyon's "Velo'v" scheme. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 106. 350–363. https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.10.010.

Reid, C. [2015]: Roads Were Not Built for Cars. How cyclists were the first to push for good roads & became the pioneers of motoring. Island Press, Washington.

Ricci, M. [2015]: Bike sharing: A review of evidence on impacts and processes of implementation and operation. Research in Transportation Business & Management, Vol. 15. 28–38. o. https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2015.03.003.

Scorrano, M.–Danielis, R. [2021]: Active mobility in an Italian city: Mode choice determinants and attitudes before and during the Covid-19 emergency. Research in Transportation Economics, Vol. 86. 101031. https://doi.org/10.1016/j.retrec.2021.101031.

Shaheen, S. A.–Guzman, S.–Zhang, H. [2010]: Bikesharing in Europe, the Americas, and Asia: Past, Present, and Future. Transportation Research Record, Vol. 2143. No. 1. 159–167. o. https://doi.org/10.3141/2143-20.

Shaheen, S.–Chan, N. [2016]: Mobility and the Sharing Economy: Potential to Facilitate the First- and Last-Mile Public Transit Connections. Built Environment, Vol. 42. No. 4. 573–588. o. https://doi.org/10.2148/benv.42.4.573.

Wang, K.–Qian, X.–Fitch, D. T.–Lee, Y.–Malik, J.–Circella, G. [2022]: What travel modes do shared e-scooters displace? A review of recent research findings. Transport Reviews, Vol. 43. No. 1. 5–31. o. https://doi.org/10.1080/01441647.2021.2015639.

Wardman, M.–Toner, J.–Fearnley, N.–Flügel, S.–Killi, M. [2018]: Review and meta-analysis of inter-modal cross-elasticity evidence. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 118. 662–681. o. https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.10.002.

Yang, M.–Liu, X.–Wang, W.–Li, Z.–Zhao, J. [2016]: Empirical Analysis of a Mode Shift to Using Public Bicycles to Access the Suburban Metro: Survey of Nanjing, China. Journal of Urban Planning and Development, Vol. 142. No. 2. 1–11. o. https://doi.org/10.1061/(asce)up.1943-5444.0000299.

• *Valentiny Pál* •

MENNYIRE INNOVATÍVAK A BIG TECH VÁLLALATOK?

A tanulmány a címében feltett kérdésre választ keresve bemutatja a Big Tech[1] vállalatok jelenlegi helyzetét, a területükön folyó verseny és innováció összefüggéseit, a hasonló típusú vállalatok korábbi tapasztalatait, az innováció típusait. Elemzi a Big Tech ökoszisztémáját és üzleti modelljét, az ebből következő magatartást, az innováció halálzónáját és a mesterséges intelligencia kilátásait.

BEVEZETÉS

A tanulmány első részében a frissebb hatósági ügyek említése után felvázoljuk, hogy milyen típusú, az innovációt is érintő problémát látnak a versenyhatóságok a Big Tech vállalatoknál és miként vélekednek magukról a vállalatok. A második részben az innovációk jellegzetességeinek, a versennyel való kapcsolatának tárgyalása után az innováció Big Tech vállalatok szempontjából érdekes korábbi vállalati példáit elemezzük. Ezt követően bemutatjuk, hogy a Big Tech területén van-e mód az innováció kvantitatív megközelítésére. A harmadik rész a Big Tech vállalatok ökoszisztémája és üzleti modellje alapján próbál választ keresni a tanulmány címében felvetett kérdésre. Ehhez először a digitális piacok jellegzetességeit, azok komplexitását, a szoftverek és szabadalmak szerepét elemezzük, majd a verseny ebben a közegben kialakuló lehetőségét mérlegelve bemutatjuk a verseny és így az innováció kiiktatásának típusait és a leginnovatívabbnak tekintett terület, a mesterséges intelligencia kilátásait. Végül a korábban felvázolt keretek között megpróbálunk a címben feltett kérdésre választ adni.

Először néhány friss esemény bemutatásával megkíséreljük felvázolni a Big Tech cégek körül mára kialakult helyzetet. A Meta (Facebook) 2022. október 18-án bejelentette,[2] hogy eladja az innovatív, online adatbázist és keresőmotort fejlesztő

[1] Az elmúlt két évtizedben Big Tech cégeken az Apple, Amazon, Google, Facebook (Meta) vállalatokat és a Microsoftot értik. Napjainkról szólva mi is kizárólag ilyen értelemben használjuk a szókapcsolatot. Ugyanakkor tisztában vagyunk azzal, hogy a korábbi időszakban is voltak technológiailag és innovációban élenjáró vállalatok (például AT&T, IBM), amelyekre a jelző érvényes lenne, ezek példáira is utalni fogunk. A technológiai óriások fogalmának relatív, az iparágak közötti helyzetüket nehezen tisztázó voltára utal például az a tény is, hogy a Tesla ugyan csak az autópiac 3 százalékát uralja, de piaci értéke meghaladja a Toyota, Daimler, Volkswagen, Honda, Ford, General Motors és a BMW együttes piaci értékét (https://www.noemamag.com/the-myth-of-tech-exceptionalism/).

[2] https://www.competitionpolicyinternational.com/meta-forced-to-sell-giphy-after-uks-antitrust-order/

Giphy nevű cégét.[3] Erre nem jószántából vállalkozik, hanem a brit versenyhatóság *(Competition and Market Authority, CMA)* döntése miatt kell lépnie.[4] A Meta 2020-ban vásárolta meg a céget, azonban a versenyhatóság jelezte, hogy a felvásárlás a közösségi média és a digitális hirdetések piacán a verseny csökkenéséhez vezet (ahol addig a Meta piacvezető volt, viszont a Giphy terjeszkedni kezdett), ezért már 2021 novemberében eladásra kötelezte a céget. A Meta a döntés ellen fellebbezett, de 2022 júliusában az ügyben döntő bíróság *(Competition Appeal Tribunal, CAT)* a versenyhatóság érvelését és döntését majdnem minden kérdésben elfogadta. A versenyhatóság az októberi, végleges döntésében megerősítette, hogy a Giphy hirdetési szolgáltatásai versenyképesek voltak a Metáéval, és ez a többi piaci szereplő és a Meta innovációját is serkentette volna. A felvásárlást követően azonban a Meta felszámolta a Gíphy hirdetési szolgáltatásait.

Nem kizárólag a felvásárlások vagy összefonódások körül élénkültek meg a hatósági eljárások a Big Tech cégek ellen, a horizontális megállapodások, összejátszások is problémaként merülnek fel. 2022. november 10-én a Hagen Berman jogi iroda csoportos keresetet nyújtott be az Amazon és az Apple ellen. Az állítólagos 2019-es megállapodás az iPhone-ok és az iPadek harmadik fél általi árusításának korlátozására és az árak emelésére törekedett.[5]

Sok esetben a versenyhatóságok jogosítványainak bővülése is alkalmat adhatott arra, hogy a korábban megkezdett vizsgálatokban már nagyobb hatáskörrel járhassanak el. A digitális ágazatra vonatkozó új német törvények például lehetővé teszik, hogy korai fázisban eljárhassanak a versenykorlátozónak vélt jelenségekkel szemben. A német versenyhatóság, a Bundeskartellamt, 2022. november 10-én bejelentette, hogy az új felhatalmazás alapján kiterjeszti vizsgálatát, amely az Amazon piacterén jelen levő kiskereskedők és az Amazon saját kiskereskedelmi tevékenysége közötti viszonyt vizsgálja.[6]

De nemcsak a versenyhatóságok vizsgálódnak, az ágazati szabályozó szervezetek is vizsgálatokat kezdeményeznek. Így a brit távközlés- és médiaszabályozó, az Ofcom 2022 szeptemberében bejelentette, hogy piacelemzést készít a digitális felhőszolgáltatások brit piacáról, amelyen az Amazon, a Google és a Microsoft egyre nagyobb részesedést szerez, jelenleg a piac 81 százalékát uralják. A vizsgálat kiterjed minden olyan piaci tevékenységre, amely az innováció és a piacra lépés korlátozására, a kisebb szolgáltatók növekedésének akadályozására irányul.[7]

[3] A Giphy használata lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy animált GIF-fájlokra emlékeztető, hang nélküli rövid hurkolt videókat keressenek és osszanak meg.

[4] https://www.gov.uk/government/news/cma-orders-meta-to-sell-giphy

[5] https://www.competitionpolicyinternational.com/new-us-suit-claims-apple-amazon-colluded-to-raise-prices/

[6] https://www.competitionpolicyinternational.com/germany-widens-amazon-investigation-under-new-regulations/

[7] https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2022/ofcom-to-probe-cloud,-messenger-and-smart-device-markets

Természetesen Európán és az Egyesült Államokon kívül máshol is folynak versenyügyi perek a Big Tech cégek ellen, szinte másodnaponta olvashatunk büntetés kiszabásáról vagy vizsgálat indításáról. Egyes összesítések szerint összesen 70 ilyen ügy volt folyamatban 2021-ben,[8] ebből 14 az Egyesült Királyság és az Európai Unió versenyhatósága előtt.[9] A ma Big Technek nevezett vállalatok viselkedésével összefüggő, versenyjogi beavatkozásokat kiváltó ügyek – ha a „legöregebb" cég, a Microsoft pereit is nézzük – már a szövetségi kereskedelmi bizottság *(Federal Trade Commission, FTC)* első, 1991-es vizsgálata óta napirenden vannak. Azért is indokolt legalább ettől a dátumtól figyelemmel kísérni az eseményeket, mert a ma versenykorlátozónak, a Big Tech cégekre jellemzőnek tartott magatartás már ekkor érzékelhető volt.

Milyen típusú problémákat látnak a hatóságok?

A mai digitális platformok a méretgazdaságosságot, az alacsony határköltséget és a választékgazdaságosságot hatalmas adathalmaz és fogyasztóbázis segítségével kombinálják, ami hálózati hatásokkal, többoldalú piacok létével és többnyire globális elterjedtséggel párosul. A piaci koncentráció megnőtt, a fogyasztók a platformokhoz kötődnek, és a magas belépési korlátok miatt alig bukkan fel versenytárs. A verseny hiánya magasabb árakat és romló minőséget jelenthet, ezeken a többoldalú piacokon az egyik oldalon (hirdetők) magas haszonkulcs érvényesíthető, míg a másikon (fogyasztók) akár negatív ár vagy ingyenesség a jellemző. A minőség romlását részben a túlburjánzó hirdetések, a magánélet sérelme, a függőséget okozó és a fogyasztót kihasználó tartalom jelzi. A nagy cégek, bár sokat költenek innovációra, de a feltételezések szerint kevesebbet, mint ha versenytársak is jelen lennének. A versenykorlátozónak minősített visszaéléseknek hosszú a listája, a leggyakoribbak az önpreferálás *(self-preferencing),* amikor a saját termékeket és szolgáltatásokat a platformok más szereplőivel szemben előnybe helyezik (*Firniksz* [2021]), továbbá a platformok által terjesztett applikációk készítőivel szembeni korlátozások és a potenciális versenytársak felvásárlása stb. A magánélet kérdéseivel összefüggő problémák is felvetődnek, ezeket általában az adatvédelem keretében vizsgálják.

A Big Tech vállalatok egyes tevékenységei által okozott károkat, ahogy a fenti példákból is látni, részben a versenyszabályozás, részben pedig egyes meglévő vagy újonnan létrehozott ágazati szabályozás keretében igyekeznek orvosolni. A versenyszabályozás következetesebb érvényesítése, az összefonódások (vállalatfelvásárlások) alaposabb vizsgálata javíthat a kialakult helyzeten. Vannak ennél radikálisabb meg-

[8] https://www.theinformation.com/articles/apple-amazon-google-and-facebook-face-at-least-70-antitrust-probes-cases

[9] https://constantinecannon.com/antitrust-litigation-counseling/antitrust-today/a-list-of-the-big-technology-companies-multiple-antitrust-battles-for-those-who-have-lost-track/

oldások is, a cégek tevékenységének szétválasztása, önálló társaságba szervezése is elképzelhető, aminek sok szószólója van a versenyszabályozás megújítását követelő mozgalmak körében (*Gönczöl* [2019]). A digitális piacok ágazati szabályozásának keretében a belépési korlátokat lehet csökkenteni, nyílt hozzáférés biztosítását lehet előírni egyes tevékenységekre, mód van a fogyasztók adataik feletti rendelkezésének előírására stb.

A digitális piacok versenyproblémáiról számos összefoglaló elemzés jelent meg (*Lancieri–Sakowski* [2020]), ezek közül talán a magánkezdeményezésre készült Stigler Center jelentés[10] (2019. szeptember), a brit kormányzati szakértők által 2019 márciusában készített Furman-jelentés (*Furman* [2019]) és a brit versenyhatóság *(Competition and Market Authority, CMA)* által készített piacelemzés[11] (2019. december) a legismertebb. Az Egyesült Államok Képviselőházában működő bizottság részben ezekre alapozva és elsősorban a főbb piaci szereplőkre fókuszálva, átfogó jelentést[12] (2020. október) adott ki a digitális piacokról *(Investigation of Competition in Digital Markets),* amely a 2021-ben benyújtott törvényjavaslatoknak is hátterét képezte. A törvényjavaslatok sorsára várva a versenyhatóság 2022 novemberében állásfoglalást adott ki, azzal a szándékkal, hogy megerősítsék a hatóság jogosítványait a tisztességtelen verseny típusainak meghatározásában és a tisztességtelen verseny elleni fellépésben.[13]

Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága számára 2019 májusában jelentés készült a digitális piacok helyzetéről.[14] Egy évvel később, 2020 júniusában konzultációt indítottak a digitális piac szabályozásának kérdéseiről és ezzel egy időben a versenyszabályozás új, kiegészítő eszközrendszeréről is.[15] A digitális piacokról[16] és a digitális szolgáltatásokról[17] 2020 decemberében rendelettervezet jelent meg (*Polyák és szerzőtársai* [2021]), ezeket 2022 júliusában elfogadták, az előbit 2023 májusától kell alkalmazni, az utóbbit 2024 februárjától. Az újabb elemzések és törvényjavaslatok már figyelembe vehették a digitális piacokon a járvány időszakában jelentősen megnőtt forgalmat, az elektronikus kereskedelem, a közösségi média, az elektronikus kapcsolattartás térnyerését, amelyek a domináns piaci szereplők súlyának további növekedését idézték elő. Az egyesült államokbeli és az európai megközelítések eddigi különbségét röviden abban foglalhatjuk össze, hogy az Egyesült Államokban inkább a versenyszabályozás eszközeinek igénybevételében gon-

[10] https://research.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms---committee-report---stigler-center.pdf?la=en&hash=2D23583FF8BCC560B7FEF7A81E1F95C1DDC5225E
[11] https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study
[12] https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-117HPRT47832/pdf/CPRT-117HPRT47832.pdf
[13] https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/P221202Section5PolicyStatement.pdf
[14] https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1
[15] https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2020-new-comp-tool_en
[16] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=COM:2020:842:FIN
[17] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-internal-market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services_en

dolkodnak, míg az Európai Unió a piac egyes szereplőinek a közvetlen szabályozása mellett döntött. Ezt az utóbbi megközelítést preferálják az ausztrál versenyhatóság *(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)* legújabb javaslatai is.[18] A Big Tech vállalatok működése a pénzügyi szabályozás területét is érinti. A fogyasztói adatbázisok segítségével ezek a cégek a pénzügyi szolgáltatások széles körének kínálatára is alkalmasakká váltak, és e téren jelentős versenyelőnyük mutatkozik. Ezért például a Nemzetközi Fizetések Bankja *(Bank for International Settlements, BIS*), amely a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságot is működteti, a közvetlen szabályozás változatot preferálná (*Ehrentraud és szerzőtársai* [2022]).

Hogyan látják magukat a Big Tech vállalatok?

Az Egyesült Államok képviselőházának antitröszt ügyekkel foglalkozó albizottsága 2019. július 16-án meghallgatást tartott, ahol négy cég képviselője fejtette ki álláspontját. A Facebook megítélése szerint piacán a belépési korlátok alacsonyak.[19] Mind az Egyesült Államokban, mind külföldön számtalan versenytársuk van, az okostelefonokra átlagosan 80 applikációt telepítenek, amiből 40-et havonta használnak a felhasználók, azaz új technológiákat bármikor kipróbálhatnak. A hirdetések 8 százaléka kerül csak a Facebookra, az online hirdetések negyedét költik el a Facebookon. A cég folyamatosan a jelentős technológiai újdonságok kifejlesztésén dolgozik, 2018-ban a bevételek 20 százalékát fordította innovációra – a legjelentősebb innovációs céljai közé tartozik a mesterséges intelligencia, a kiterjesztett és virtuális valóság és az energiahatékony adatközpontok fejlesztése. Az innovációik a közösségi érzést is növelik. A cég által indított felvásárlások az innovációkhoz keresnek kiegészítő forrásokat.

Az Amazon képviselője előadta, hogy a kiskereskedelmen és a szórakoztató iparon túl jelen vannak a fogyasztói elektronika és a technológiai szolgáltatások területén is, de a kiskereskedelem teszi ki a bevétel 80 százalékát.[20] Versenytársuknak tekintik a fizikai kiskereskedelmi egységeket is, amelyek között hatalmas méretűek is vannak (például Walmart, Macy's, Safeway). Az Amazon sikere a független eladók, az árukat kínáló partnerek többmilliós hálózatán nyugszik. Ezek forgalma kétszer olyan gyorsan nő, mint az Amazon saját eladásai. A beruházásaik nagy részét az infrastruktúra kialakítására és a szolgáltatásokat segítő, számos innovatív technológia fejlesztésére fordítják. A technológiai újdonságok a modern társadalom egyre fontosabb részét képezik, amelynek előnyeit a fogyasztók csak most kezdik felismerni.

[18] https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platform%20services%20inquiry%20-%20September%202022%20interim%20report.pdf

[19] https://docs.house.gov/meetings/JU/JU05/20190716/109793/HHRG-116-JU05-Wstate-PeraultM-20190716.pdf

[20] https://docs.house.gov/meetings/JU/JU05/20190716/109793/HHRG-116-JU05-Wstate-SuttonN-20190716.pdf

Az online hirdetések minden 3 dollárja által kiváltott hatás a nyomtatott hirdetéseknél csak 5 dollárral érhető el, ami azt jelenti, hogy az online hirdetések alacsonyabb árának haszna a fogyasztóknál és az üzleti világban csapódik le, állította a Google képviselője.[21] A számos innovatív Google-szolgáltatáson kívül (Search, Ads, Android, Maps, Gmail, Youtube, Cloud, Chrome etc.), a Google a nyílt hozzáférést is támogatja az Androidon, Tensorflow-n, Chromiumon keresztül. A Google egyre többet költ kutatásra és fejlesztésre, 2018-ban már 21,4 milliárd dollárt, ami háromszorosa volt a 2013. évinek. Több mint 5000 kutatási jelentést tettek közzé, ebből 2000 a meghallgatás előtti három évben született. Kutatásaik a számítástechnika világán túl a mesterséges intelligenciától és gépi tanulástól kezdve a rákkutatáson és a közlekedés biztonságán át a chiptervezésig és kvantummechanikáig terjednek. Az új cégek alapításában való részvételre jellemző, hogy korábbi Google-alkalmazottak több mint 2000 startup vállalkozás alapításában vettek részt.

A Microsoftnál egy évvel fiatalabb Apple megbízottja[22] a cég 40 éve tartó folyamatos innovációját emelte ki. Kizárólag csak jelentős újdonságot képviselő termékeket hoznak létre, nem pedig egyszerű árucikkeket. A világ legnagyobb cégeivel állnak versenyben annak érdekében, hogy termékeik segítségével az egyének megváltoztathassák a világot és szolgáltatásaikkal javítsák az életminőséget. A cég által használt platformok mindegyike egy virágzó vállalati ökoszisztémába illeszkedik bele, az App Store-tól kezdve a különböző perifériákig és kiegészítőkig és a szolgáltató partnereken át a gépkocsigyártókig. A szoftvereik kiváló biztonságot és akadálytalan együttműködést biztosítanak az összes készülékük között. Az App Store-ban lévő közel kétmillió applikációnak csak egy töredéke saját fejlesztés, így a felhasználóknak széles választék áll a rendelkezésükre.

A bizottsági meghallgatások még 2020. októberig folytatódtak, és számos szakértő, vállalatvezető mondhatta el véleményét, amelyek több ponton cáfolták vagy megkérdőjelezték a Big Tech vállalatok által előadottakat. A meghallgatások és a közel 1,3 millió dokumentum alapján készített, már említett jelentést 2020 októberében tették közzé. Nem áll szándékunkban a rendkívül szerteágazó kérdéskörök az áttekintése, hiszen még a választott témához – mennyire innovatívak a Big Tech vállalatok – tartozó vélekedések is nehezen összegezhetők. Mindenesetre kísérletet teszünk a mérlegeléshez szükséges ismeretek bemutatására.

[21] https://docs.house.gov/meetings/JU/JU05/20190716/109793/HHRG-116-JU05-Wstate-CohenA-20190716.pdf

[22] https://docs.house.gov/meetings/JU/JU05/20190716/109793/HHRG-116-JU05-Wstate-AndeerK-20190716.pdf

INNOVÁCIÓK ELMÉLETBEN ÉS GYAKORLATBAN

Vélekedések az innovációkról és a versenyről

A közgazdászok – azon túl, hogy a versenyt és az új termékek megjelenését a piacgazdaság alapvető kellékének tekintették – az innováció kérdéseinek vizsgálatát hosszú ideig meghagyták a gazdaságtörténészek terepének. Schumpeter volt az, aki a kreatív rombolás fogalmát bevezette, amely a változatlan körülmények között folyó merev versennyel szemben (ma statikus versenynek mondanánk) olyan versenyt jelent, ahol az új termékek, új technológiák, új beszerzési források, új típusú szervezetek döntő költség- és minőségi előnyt teremtenek és így a meglévő cégek „alapjaira és életére csapnak le" (*Schumpeter* [1942/2003], 84. o.). Az innováció az újdonságoknak a piaci bevezetésével történik meg, egy-egy invenció, találmány, amely a fenti újdonságok hátterében áll, csak az első lépés, amelyet nem biztos, hogy követ a bevezetés fázisa. Az invenciók nagy részét szabadalmaztatják, de a szabadalmaknak csak kisebb hányadát valósítják meg, gyakran csak alkufolyamatokban használják őket.

Arról, hogy hol keletkeznek, illetve keletkezhetnek innovációk, megoszlanak a vélemények. Schumpetert rendszerint úgy tekintik, mint aki amellett érvelt, hogy a monopólium biztosítja a kellő pénzügyi hátteret és kockázatviselő képességet, míg Arrow azt bizonyította, hogy a monopólium a már meglévő monopolprofitja miatt csak kismértékű innovációkban érdekelt, a verseny az, amely az innovációt ösztönzi (*Arrow* [1962] 621–622. o.). A szembenállást feloldó vélemények szerint a lassabban változó területeken a piaci koncentrációnak lehet innovációs előnye, míg a gyorsabb változásokkal jellemezhetőknél a kisméretű cégeknek, az újonnan érkezőknek, startupoknak van előnyük. Újabb megfigyelések arra utalnak, hogy a dinamikus versenyben szerepet játszhat, hogy egyes, a piacot uraló, inkumbens vállalatok „többet" kínálnak a fogyasztónak, mint amit azok valóban meg akarnak fizetni. Kialakul egy olyan fogyasztói csoport, amely a fejlettebb termékeket nem akarja megvásárolni, vagy ha mégis megteszi, nem értékeli azokat magasra. Ezt a fogyasztói csoportot célozhatja meg egy olyan vállalat, amely olcsóbb, egyszerűbb, könnyebben használható, jobb funkcionalitású termékekkel lép piacra, s megvetve lábát, később a többi fogyasztó felé fordulhat (*Christensen és szerzőtársai* [2015]). A verseny és az innováció összefüggéseit tárgyaló közgazdasági irodalom mellett az üzletpolitikával foglalkozó irodalom is kiterjedten foglalkozik ezekkel a kérdéskörökkel, bár az utóbbi elsősorban a sikerek és kudarcok szempontjából közelít a kérdéshez. A dinamikus verseny sokféle modelljét és az üzletpolitikai szemléletet összegzi *Petit–Teece* [2021] és *Jenny* [2021].

Innovációknak ezek szerint sokféle gazdasági környezet lehet táptalaja a különböző korszakokban és szektorokban, különböző piacstruktúra mellett más és más válthatja ki. Lehet romboló hatású, és lehet a meglévőt csak kiegészítő jellegű, sőt a végül romboló hatásúnak tekintettek is gyakran lassan, egymásra épülve, evolúciós jelleggel érik el ezt a fázisukat (*Nelson–Winter* [1982]). Az innováción alapuló

endogén növekedés elméletek egyik változatában az innováció a termelékenység növekedését azáltal okozza, hogy új, de nem feltétlenül továbbfejlesztett termékfajtákat hoz létre (*Romer* [1990]). De még a schumpeteri alapon épített endogén növekedési modellekkel kapcsolatban is *Aghion és szerzőtársai* [2001] kimutatta, hogy bár a verseny intenzitásának növekedése általában ugyan csökkenti a sikeresen innováló nyereségét, de a sikertelenét még inkább csökkenti. Fontos azonban megjegyezni, hogy ezekben a folyamatokban nemcsak a piac szereplői vesznek részt, hanem sokszor az állam is, akár mint a szabályozási környezetet alakító entitás, akár mint az innovációt ösztönző, finanszírozó intézmény.

A kormányok hamar felismerték, hogy a technológiai változásokat kiváltó találmányok használatba vételéhez, bevezetéséhez szükséges lehet, hogy megfelelő ösztönző járadékok kapcsolódjanak a tevékenységhez, mint például a feltaláló tulajdonjogának a védelme. Ez a szokás a 15. század elején Észak-Itáliában alakult ki, és a 16. század közepére Európa nagy részében elterjedt (*Mokyr* [2004] 113. o.). A szabadalmi rendszer persze csak egyik eleme volt az új eljárások megjelenését kiváltó ösztönzőknek, a hírnév és a hasznosság feletti megelégedettség szintén szerepet játszhatott. A szabadalmak azonban átmeneti monopolhelyzetet teremtettek, és az ezzel párosuló járadékok az újdonságok elterjedését, innovációvá válását már ösztönözhették.

Példák a közelmúltból

Három példával próbáljuk bemutatni az innovációk születésének potenciális helyeit, és az azzal összefüggő vállalati magatartást. Egy-egy gazdasági ág megújulása, alapvető változást hozó innovációk elterjedése gyakran az ágazaton kívüli újdonságok felhasználásával, beépítésével történik meg. A számítástechnika, a távközlés, az infokommunikációs technológiák maguk is gyors ütemben hatolnak be más iparágakba, megváltoztatva azok korábbi versenyhelyzetét. Az új technológiák ott hasznosulnak kellő hatásfokkal, ahol a működtetésükhöz legalkalmasabb szervezeti változásokkal, a vállalkozások belső átalakulásával társulhatnak.

Első példánk a *villamosenergia-ipar,* amelyben a korábban különleges árunak tartott termékeket ma már a többi áruhoz hasonló, azokkal azonos módon kezelhető, kereskedésre alkalmas termékeknek tekintik. A repülőgépgyártásban a második világháború után – az anyagtudomány fejlődésével – a sugárhajtóművek olyan új generációja született meg, amelyek ismerete lehetővé tette, hogy a villamosenergia-termelésben az addigi, egyre nagyobb méretekben készülő gőzturbinák helyett kisméretű gázturbinák is megjelenhessenek. Ezek mind az üzembe helyezés gyorsaságát, mind a fűtőanyag relatív árát, mind a környezetszennyezést figyelembe véve, felülmúlták a meglévő technológiákat. A változás olyan drasztikus volt, hogy sok esetben a meglévő erőművek üzemeltetési és fenntartási költségeinél olcsóbban lehetett az új egységeket üzembe helyezni, mert ezeknek az üzemeltetési, fenntartási és tőkeköltségei együttvéve is alacsonyabbak voltak (*Breeze* [2016]).

Ennek jelentősége abban állt, hogy sok kisméretű, a korábbi társaságoktól független áramtermelő jelenhetett meg a piacon – ezek száma és aránya, ott ahol erre a szabályozás lehetőséget adott, gyorsan növekedett. A szabályozás pedig adott lehetőséget, mert éppen ebben az időszakban újultak meg a hálózatos szolgáltatások szabályozási feltételei, ha úgy tetszik: szabályozási innováció történt. Az addig vertikális monopóliumként működő szabályozott szervezeteken belül elkülönült a természetesmonopólium-jellegű fizikai hálózat, a segítségével nyújtott kiskereskedelmi szolgáltatás és az áramtermelés. Az új technológiát gyorsan az adott körülményekhez adaptálva (a villamos energia iránti igény növekedését gyorsan követve, a teljesítményt kis egységekkel növelve) tudták alkalmazni. A villamosenergia-ipar vertikumában a független áramtermelők megjelenésével a versenynek új, a korábbi évtizedekben elképzelhetetlen elemei jelentek meg. Az áram termelése fokozatosan – a verseny erősödésével – kikerült a monopóliumokra vonatkozó szabályozás alól. Az információs technológiák felhasználása, az egyre több helyen megvalósult intelligens mérőrendszerek lehetővé tették a fogyasztói adatbázisok korábbinál célzottabb használatát, a fogyasztás valós időben történő nyomon követését és az áramvételezés fogyasztók általi nagyobb felügyeletét. A korábbi centralizált felépítésű villamosenergia-szolgáltatás sok helyen több központú rendszerek interakcióját feltételező, részben decentralizált energiaszolgáltatássá alakult. A megújuló energiákkal kiegészülve a villamosenergia-ipar elmúlt évtizedei témánk szempontjából annak a példáját nyújtják, hogy egy ágazat külső technológiákat, innovációkat adaptívan alkalmazva, szerkezetében és szervezetében maga is innovatívan megújulhat.

A *második példánk* az amerikai *távbeszélő-szolgáltatás* sokáig monopolhelyzetű cége, az AT&T. A cég története többféle szempontból adhat segítséget a Big Tech vállalatok tevékenységének megítéléséhez. Az AT&T maga is technológiai óriás volt, és a vállalat egyik egységeként működő kutató-fejlesztő részlegének a szerepe és története is sok tanulsággal szolgál. Az AT&T a feltaláló, Alexander Graham Bell által alapított vállalat, amely a telefon szabadalmára alapozva, 1876–1893 között, egyeduralkodó volt a piacon. A szabadalmi védettség lejárta után megélénkülő versenyben egyre több versenykorlátozó lépést tett, és ez szövetségi vizsgálatot eredményezett. A vizsgálat megegyezéssel zárult, ami azonban lehetővé tette, hogy a vállalat, különböző üzleti taktikákkal, jogi védelmet szerezzen monopolhelyzete ismételt kialakításához és megerősítéséhez. A szabadalom által biztosított kizárólagosságot az 1930-as évekre fokozatosan felváltotta az ágazat, a távközlés országos szabályozása, hiszen a természetes monopóliumoknak tekintett cégek magatartását felügyelni kellett. A „felügyelet" azonban az ágazati szabályozás keretei között talán túl megengedő volt, ezért is kerülhetett a cég a versenyszabályozás célkeresztjébe (*Bornholz–Evans* [1983], *Brock* [2002]).

Az 1960-as, 1970-es években a távközlésben gyors technológiai átalakulások mentek végbe. A számítógépek elterjedése, a digitális technikák és szoftverek felhasználása, a mikrohullámú távközlés lehetősége, egyre több új fogyasztói végberendezés megjelenése a távközlési szolgáltatók monopolhelyzetét kikezdte, egyre több piacuk

vált megtámadhatóvá. A támadások nemcsak a technológia, hanem a jog oldaláról is megindultak, és végül mérföldkőnek számító változásokat hoztak.

Az Egyesült Államok igazságügy-minisztériuma *(Department of Justice, DoJ)* által kezdeményezett perben született 1956-os megállapodás eltiltotta az AT&T-t a nem szabályozott piacokon való megjelenéstől. A nem szabályozott piac értelmezése újból és újból vitát kavart. A számítástechnika és a távközlés egyre nyilvánvalóbb közeledése miatt az amerikai hírközlés szabályozó szervezete *(Federal Communications Commission, FCC)* három alkalommal is (1966, 1976, 1985) részletes vizsgálatot folytatott, mert a szabályozott és a szabályozatlan ágazatok közötti határok elmosódásától, a szabályozás hatásának emiatti gyengülésétől tartott. Az első vizsgálat eredménye többek között az volt, hogy az adatfeldolgozási piacot szabályozatlan piacnak minősítették, távközlési cég csak teljesen elkülönült vállalat révén léphetett volna be, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy az AT&T távolmaradt a számítógépüzlettől (*Cannon* [2003] 179. o.).

Az AT&T társaságnak a távolsági hívások piacán az 1970-es évekre komoly versenytársa lett a mikrohullámú továbbításban élenjáró Microwave Communications Inc. (MCI) személyében. Az AT&T alá tartozó, a helyi távközlési szolgáltatást nyújtó Bell társaságok megtagadták az összekapcsolást az MCI távolsági rendszerével, emiatt az MCI 1974-ben versenyfelügyeleti eljárást kezdeményezett az AT&T ellen. Ugyanebben az évben a DoJ is beperelte az AT&T-t: több versenytorzító magatartás, elsősorban monopolizáció volt a vád, különösen amiatt, hogy a leányvállalataként működő berendezésgyártó cég egyben a helyi szolgáltatók kizárólagos szállítója volt, így az AT&T közel teljes ellenőrzést gyakorolt a távközlés minden ága felett, és megakadályozták az alternatív, esetenként innovatívabb berendezésgyártók berendezéseinek alkalmazását. A DoJ a hagyományos szabályozás oldaláról nem látott lehetőséget a megfelelő beavatkozásra, mert úgy ítélte meg, hogy a helyzeten csak a strukturális, piacszerkezeti átalakítás tud változtatni. A javaslat a berendezésgyártás és a helyi társaságok („Baby Bellek") AT&T-ről történő leválasztásáról és a berendezésgyártó eszközeinek felosztásáról szólt (*Enis–Sullivan* [1985] 127–128. o.).

A perek hosszan elhúzódtak. Az MCI *versus* AT&T-ügyben a bíróság 1,8 milliárd dollár kártérítést ítélt meg az MCI javára. Az Egyesült Államok versus AT&T ügyben a felek 1982-ben egyezségi javaslatot nyújtottak be a bíróságra, amelynek végső változatát 1983 decemberében fogadta el a legfelsőbb bíróság, és az AT&T szétválasztása 1984. januártól lépett életbe. A legfontosabb elemei az egyezségnek a következők voltak: a 22 helyi társaságot (*Bell Operation Company, BOC)* leválasztották, és hét nagy regionális monopóliummá (RBOC) egyesítették, a berendezésgyártás az AT&T-nél maradt, de minden kizárólagos szerződés érvényét vesztette, azaz a regionális monopóliumok bárhonnan beszerezhették berendezéseiket, és az AT&T is bárkinek szállíthatta gyártmányait. Az AT&T-t ugyanakkor mentesítették az 1956-os egyezség hatálya alól, azaz ezentúl részt vállalhatott a nem szabályozott ágazatokban, elsősorban a számítástechnikában (*Enis–Sullivan* [1985] 131–132. o.).

A számítógépiparban való részvételre egyébként is sok minden „felhatalmazta" az AT&T. A cég keretében folyamatosan működött kutatásfejlesztéssel foglalkozó részleg, amely 1925–1984 között Bell Telephone Laboratories, röviden Bell Labs néven szerepelt (ma Nokia Bell Labs). Ebben az időszakban heten váltak Nobel-díjassá a laboratórium munkatársai közül, az egyik Nobel-díjat a tranzisztor feltalálásáért kapták (*Gertner* [2012]). De jelentős szerepet játszottak a lézertechnológia, a napelem, a rádiócsillagászat, a legkülönbözőbb programozási nyelvek vagy az információelmélet kifejlesztésében is. Természetesen a kutatórészleg alapvetően a vállalat tevékenységéhez kötődő kutatásokat végzett, de nagy szabadságot élveztek. A nagytekintélyű kutató-fejlesztő részleg egyben az innovációk centralizált modelljét testesítette meg. Az AT&T a máshonnan érkező ötletektől – például a fogyasztói berendezések fejlesztésénél – többnyire elzárkózott, ami a későbbiekben a vállalat feldarabolásánál az egyik fontos szempont volt. Az újdonságok megjelenésekor a cég inkább a peres utat választotta, bizonyítva, hogy a szövetségi kormányzattal kötött egyezség alapján semmiféle, mások által készített berendezés nem kapcsolható a társaság készülékeihez (*Wu* [2010] 112–113. o.).

A Bell Labsben készült, egyébként sikeres és feltehetően nagy jövő előtt álló fejlesztéseket a vállalatvezetés visszafogta vagy eltitkolta, amennyiben azok felhasználását a cég érdekeivel ellenkezőnek minősítette. A mágnesszalagot és az üzenetrögzítőt már az 1930-as években kifejlesztették, de magának a kutatásnak és az eredményeinek a ténye is hatvan évig rejtve maradt, amíg a Bell archívumban kutatva, Martin Clark meg nem találta ennek a nyomait (*Clark* [1993]). Hasonló célú fejlesztések másutt is folytak, és az Egyesült Államokban a vasutak és a villamosenergia-szolgáltatók saját hálózatukon használni is kezdték ezeket, kérvényezve, hogy az AT&T készülékeihez is csatlakoztathassák, de ezt az AT&T két évtizedig, az ötvenes évekig megtagadta. A vállalatvezetés úgy érezte, hogy a mágnesszalagos felvételek a telefonbeszélgetések szerepét megváltoztathatják, a telefon hátrább szorulhat. Az elzárkózás egy másik – bár csak Clark által feltételezett – oka az is lehetett, hogy míg Európában a harmincas évek végétől egyre több rádióadás felvételről történt, addig az Egyesült Államokban kizárólag élő adások voltak, amelyeknek műsorszórását az AT&T távolsági hálózata végezte (*Clark* [1993] 532–534. o.). Más találmányok is hasonló sorsra jutottak, mint az üvegszálak, a mobiltelefonok, a digitális előfizetői vonalak (DSL), a faxgépek stb. Ahogy Wu összegezte:

- „Az innovációelmélet nyelvén szólva a Bell Labs teljesítménye gyakorlatilag a fenntartó találmányokra korlátozódott; azok a bomlasztó technológiák, amelyek akár csak a bizonytalanság árnyékát is vetették volna az üzleti modellre, egyszerűen szóba sem jöhettek." (*Wu* [2010] 116. o.).

De nem csak a technológiai kutatások területén születhettek olyan eredmények, amelyek a vállalatra nézve veszélyessé válhatnak. A Bell Labs egyik részlege közgazdasági kutatásokkal foglalkozott. Szabályozott piacon működő vállalatként az AT&T

érdekelt volt a szabályozás gazdaságtanával összefüggő közgazdasági ismeretek bővítésében. Ezen belül statisztikai, operáció kutatási feladatok mellett (*Dawson és szerzőtársai* [2000]) a szabályozás elméletével is foglalkoztak, ahol olyan közgazdászok dolgoztak, mint Elizabeth E. Bailey, Robert D. Willig, John C. Panzar. Az írásaik nagy részét ekkor a Bell Journal of Economics című lapban publikálták (ma Rand Journal of Economics). A hatvanas évektől az AT&T közgazdasági tanácsadó testületet is létrehozott, amelyben William J, Baumol, Otto Eckstein és Alfred E. Kahn ült. A testület hathetente ülésezett, gyakran a vállalat felső vezetőivel együtt. A tanácsadók néha helyzetfelméréseket is készítettek az AT&T számára, bár nem mindig pozitív kimenettel, mert Kahn szerint az egyik, a vállalat nagyszabású versenystratégiájáról szóló feljegyzését később egy másik vállalat használta fel az AT&T elleni perében.[23] A cég elleni eljárásokban az akadémiai világgal való kapcsolatot is vizsgálat alá vették.[24]

Kevésbé közvetlen, de mégis hosszú távú hatású volt azonban az az együttműködés, amelyről Baumol írt az egyik könyvében (*Baumol* [1986] XXII–XXV. o.). A könyv egyik fejezete a megtámadható piacok elméletének kialakulásáról szólt. A természetes monopóliumok meglétének feltételeire (szubadditivitás) vonatkozó, Bell Labsben folyó kutatások egy idő után elvezettek a megtámadható piacok elméletének kialakításához (*Baumol és szerzőtársai* [1982]). A kutatásban és a vitában öt résztvevő a Bell Labshez kötődött, bár különböző egyetemeken is oktattak. Voltak az akadémiai világban más közgazdászok is, akik alkalmi megbízásokat kaptak a cégtől. Az AT&T tevékenységeinek szétválasztásáról szóló, 1982-es kongresszusi vitához 14 közgazdász véleményét hallgatták meg, közülük nyolc korábban dolgozott a vállalatnak, köztük William D. Nordhaus és Kenneth J. Arrow is.[25] A természetes monopóliummal és a megtámadható piacokkal összefüggő érvelések az AT&T szabályozó hatósággal folytatott vitáiban és a perekben is fontos szerepet játszottak, és azoknál a piacszegmenseknél is döntő fontosságúak voltak, mint a „megtámadott" berendezésgyártás és távolsági szolgáltatások.

A harmadik példánkban a Microsoft innovációt és versenyt korlátozó magatartása miatti pereket mutatjuk be. A verseny korlátozására többek között az árukapcsolást, a rendszerek közötti átjárhatóság, az interoperabilitás megszüntetését, a kizárólagos szerződéseket, az üzletkötés megtagadását és az újító, potenciális versenytársak elnyomását használták. A jelentősebb perek nagy része az Egyesült Államokban és az Európai Unióban folyt.

Az *Egyesült Államokban* az FTC 1991-ben vizsgálatot kezdeményezett piaci erővel való visszaélés ügyében, de a bizottság nem tudott dönteni, így végül 1993-

[23] https://www.nytimes.com/1983/08/15/business/end-of-a-bell-research-role.html

[24] https://www.washingtonpost.com/archive/business/1983/12/04/bells-academic-ties/538cbb87-5416-4047-86dc-7f1e427183e8/

[25] https://www.washingtonpost.com/archive/business/1983/12/04/bells-academic-ties/538cbb87-5416-4047-86dc-7f1e427183e8/

ben lezárták az ügyet. Ezt követően a Department of Justice indított eljárást, amely 1994-ben egyezséggel végződött: a Microsoft vállalta, hogy nem kapcsolja össze más termékeit *(product)* az operációs rendszerével, ugyanakkor további speciális alkalmazásokat *(feature)* szabadon integrálhat a rendszerébe. A Microsoft azt a nézetet képviselte – amit a DoJ nem osztott –, hogy az Internet Explorer, amelyet először a Windows 95-ös rendszertől függetlenül értékesített, nem termék, hanem csak egy speciális alkalmazás. 1996-ban megváltoztatta az Internet Explorer addigi önállóan telepíthető szoftver architektúráját, és integrálta a Windows 95 rendszerbe. Emiatt 1998-ban a DoJ és 20 tagállam keresetet nyújtott be a verseny akadályozása és a monopolhelyzet fenntartására és kiterjesztésére irányuló szándék és az 1994-es egyezség megsértésének vádjával (a Microsoft részéről többek között Richard Schmalensee, a DoJ részéről Franklin Fischer volt a közgazdász szakértő) (*Scherer* [2007] 37–47. o., *Peritz* [2010] 205–257. o., *Motta* [2007] 649–564. o.).

A bíróság úgy látta, hogy a Microsoft az operációs rendszerek piacán megpróbálja fenntartani monopolhelyzetét, a böngészők piacán megkísérli a monopolhelyzet elérését, és az operációs rendszer és a böngésző integrálásával árukapcsolást valósít meg, vagyis a Sherman-törvénynek mind az első, mind a második szakaszába ütköző magatartást tanúsít Ezért 2000-ben hozott döntés értelmében a Microsoftot két részre kell választani, az operációs rendszert készítő és az egyéb alkalmazásokat fejlesztő részére. A cég fellebbezett, és 2001-ben peren kívüli egyezséget kötött a DoJ-jal, amit kilenc tagállam nem fogadott el, így csak 2004 júniusára dőlt el, hogy az egyezség érvényben van, amelyet azután 2012-ig egy szakértői bizottság és a vállalatnál alkalmazott, a megfelelést monitorozó belső ellenőr felügyelt. Érdemes ezen a ponton felhívni a figyelmet arra különbségre, amely az AT&T- és a Microsoft-ügy lezárulása között fennáll. Az AT&T szétszedésével egy egyszeri döntés a piacszerkezet „versenybarátnak" feltételezett átalakulásával járt, míg a Microsoft esetében az egyben hagyott vállalat magatartásának befolyásolása lett a cél, amelynek megfigyelésére és felügyeletére olyan eszközöket kellett választani, amelyek némileg már az ágazati szabályozás eszköztárához közelítenek.

A perek előtt (és alatt) a Microsoft a versenykorlátozás számos lehetőségével élt, részben a licencek eladásánál, részben az árukapcsolás, illetve a kizárólagos megállapodások révén. Ezek áttekintése azért is érdekes, mert ilyen típusú versenykorlátozó gyakorlat a Big Tech cégeknél ma is jelen van. Annak érdekében, hogy a piacvezető Netscape Navigator részesedését csökkentse, az eredeti készülékgyártóknak a Windows-licenc átadásakor a Microsoft több kikötést tett: az Explorer ikonját, mappáját, a Start menü Explorerre való hivatkozását nem lehet eltávolítani, nem lehet a kezdeti indítási sorrendet megváltoztatni, megtiltották az asztal képének megváltoztatását. Az Internet Explorer és a Windows integrálásával az Explorert nem lehetett eltávolítani (programok telepítése és törlése menüben nem szerepel), ha a felhasználó más böngésző mellett döntene, akkor egyes esetekben a Windows ezt felülbírálta, a kódok keverésével pedig elérték, hogy az Explorer fájljainak törlése megbéníthatja az operációs rendszert. Az internetszolgáltatókkal kötött megállapodás alapján

például az AOL internetszolgáltató vállalta, hogy az asztalon történő megjelenítése esetén nem telepíti az Internet Explorer versenytársait, csak a vevő kérésére foglalkozik más böngészővel, és azokból a vevői 15 százalékánál többnek nem értékesíthet. A bíróság szerint ez a magatartás jelentős piaclezáró hatású volt, és ezáltal lezárták az alternatív böngészők (például a Netscape Navigator) előtt a második (első az eredeti gyártó) terjesztési csatornát is, ezzel megsértették a Sherman-törvény 2. szakaszát. A fenti, versenykorlátozónak minősített magatartások korrekciójára a megegyezésben számos kötelezettség szerepelt.

Az *Európai Unióban* a versenykorlátozások vádja nagyjából hasonló ügyekre vonatkozott, mint az USA-ban. Az első ügy itt is a kilencvenes évek elején kezdődött, 1993-ban a Novell cég panaszt tett a Microsoft licenc-gyakorlata miatt, ez is egyezséggel fejeződött be 1994-ben. Ezt követően, 1998-ban, a Sun Microsystems panaszát kezdte vizsgálni a Bizottság ami szerint a Microsoft technikai információkat tart vissza a Windows NT szerver interfészek esetében (*Larouche–Streel* [2021]). Ezt a vizsgálatot 2001-ben kiterjesztették a médialejátszókra is. A 2004-ben született döntés értelmében a Microsoftnak 497 millió euró büntetést kellett fizetnie, 120 napon belül kellett szolgáltatnia a technikai információkat, 60 napon belül el kellett készítenie egy Media Player nélküli Windows-változatot. A Microsoft a Media Playerre vonatkozó kötelezettséget teljesítette, a szerverinformációk (specifikációk) egy részét nem adta át, az ügyet a bírságon megfellebbezte. 2007 szeptemberében a Microsoft elvesztette a pert, a bírság mértéke és a kötelezettségek változatlanok maradtak, egyedül az információátadás módjában fogadott el változtatást a bíróság. A bíróság ugyanis figyelembe vette, hogy a korábbi verzióknál – ahogy az az iparágban szokás – a Microsoft szolgáltatott valamennyi információt, bár nem eleget, és ezek az információk nélkülözhetetlenek, nincs helyettesítőjük, a megtagadásuk korlátozza a műszaki fejlődést. A Microsoft az információ átadását szellemi termék licencelésének tekintette, valójában azonban az információnyújtás nem vezetett volna a Microsoft termékének másolásához. És ami az egyik legfontosabb érv volt, az unió szoftverirányelve korlátozza a szerzői jog gyakorlását az interoperabilitás javára (*Federico* és *szerzőtársai* [2019] 29–30. o.). A szellemi tulajdonjogok kérdésében emiatt a döntés miatt élénk vita alakult ki az amerikai és az európai jogalkalmazás hasonlóságáról és különbözőségéről.

Bár fellebbezésre még ezután is lett volna mód, a Microsoft bejelentette, hogy nem él vele. Ennek értelmében a Bizottság 2008 februárjában az EU történetének addigi legnagyobb bírságát (899 millió euró) szabta ki a 2004-es határozat teljesítésének addigi elmaradásáért.[26] Egy évre rá a Bizottság bejelentette, hogy vizsgálatot indít az Internet Explorer árukapcsolása miatt, mire a Microsoft jelezte, hogy a Windows 7 európai verziójához már nem kapcsolja az Internet Explorert, választási lehetőséget nyit böngésző telepítésére egy európai honlapról. A Windows 7 egy ideig felkínálta a böngészőválasztást, de egy frissítés után ez „véletlenül" eltűnt, és két évig nem is

[26] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_318

jött többet elő. Emiatt 2013 márciusában 561 millió eurós büntetést szabott ki a Bizottság, ez volt az első eset, hogy kötelezettségvállalás megszegéséért büntettek.[27]

Az Egyesült Államokban a bíróság által megállapított versenykorlátozások alapján a cégek a magánjogi jogérvényesítés keretében is perelték a Microsoftot, továbbá csoportos perek is indultak ellene, ezekben általában egyezség született, ahogy például 2003-ban az AOL internetszolgáltatóval licencátadásra és más együttműködésre (750 millió dollár értékben), a kaliforniai számítógép használókkal szoftvertúlárazás miatt 1,1 milliárd dollár kártérítés fizetésre. 2004-ben a Sun egyezség keretében a Microsoft 700 millió dollárt fizetett versenyügyi károkért, és 900 millió dollárt szabadalmi ügyekért. 2005-ben a RealNetworks-szel, a konkurens médialejátszó (Real Player) gyártójával kötött egyezség pedig 761 millió dollárról szólt (*Evans és szerzőtársai* [2005]).

A perek alapján elég jól körvonalazódik az a benyomás, hogy a versenykorlátozások és az ezeket esetlegesen követő egyezségek az üzleti stratégia részévé váltak. De ez nem elég a versenyben maradáshoz. Paul Allen – a Microsoft társalapítója – egyik könyvében idézte Steve Ballmert, aki a 2000-es évek elején a cég vezérigazgatója volt. Ballmer azt mondta, hogy a versenyt lehet uralni.

- „De az egyetlen módja, hogy tanulmányozzuk a versenytársakat, hogy tudjuk, amit ők tudnak, tegyük, amit ők csinálnak, figyeljük őket, figyeljük őket, figyeljük őket. Minden oldalról vizsgáld meg őket, maradj a vállukon, klónozd őket, vedd át minden jó ötletüket, és tedd a saját jó ötleteddé!" (*Allen* [2011] 172. o.).

Ez biztos, hogy az éles versenyben célravezető magatartás, kérdés, hogy meddig marad törvényes keretek között.

Az innováció számbavétele

A három példánk jelentős technológiai cégeken, iparágakon keresztül próbálta bemutatni az innovációk keletkezésének helyét, illetve a cégek viselkedésének jellegzetességeit versenytársaikkal szemben. Mindegyik példában felbukkant a digitális technológia – vagy úgy, hogy a cégek életébe behatolóan megváltoztatták azok működését, vagy már a működésük eleve ezen a technológián alapult. A „legrégebbi" területen, az általános célú technológiák *(general purpose technology)* egyikét, a villamos energia előállítását és elosztását a 20. század második felében alapvetően felforgatta az informatikai eszközök, a számítástechnika használata mind a rendszerek üzemeltetése, mind a fogyasztókkal való kapcsolattartás, mind a kereslet, kínálat alakítása területén. A távközlésben szintén hamar teret nyertek a működtetés, az információtovábbítás új módjai, akár a telefonközpontokat, akár a fogyasztói készülékeket

[27] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_196

nézzük. A vizsgált vállalat (AT&T) részben maga is élenjáró kutatásokat folytatott, részben folyamatosan a számítástechnika határmezsgyéin működött. A Microsoft egész tevékenysége pedig már a digitális korszakra esik.

Amikor a tanulmány alapkérdésére, hogy mennyire innovatívak a Big Tech cégek, szeretnénk válaszolni, abban reménykedhetünk, hogy ez talán valamilyen formában mérhető lesz. Ugyan számos adatgyűjtés folyik, és sokféle adatforrás van, de éppen az innováció komplexitása miatt megnyugtató megoldás nincs, és különösen nincs a digitális technológiák világában. A legtöbb nemzetközi szervezet (Európai Bizottság, Világgazdasági Fórum, Világbank, UNIDO, UNCTAD, Wipo) jelentése az innováció országok közötti globális vagy regionális helyzetét rögzíti.[28] Iparágakon belüli és iparágak közötti összehasonlítások is születnek.[29] A probléma azonban az, hogy a Big Tech cégek nehezen lennének besorolhatók bármelyik „iparágba", egyenként is többféle ágazatba sorolható tevékenységet végeznek, különösen ami az innovációs területeiket illeti, együtt pedig végképp nem alkotnak azonos iparágat (az Apple-t általában az információtechnológiai készülékgyártáshoz, az Amazont a kereskedelemhez, a további hármat pedig a szoftver- és infokommunikációs szolgáltatásokhoz sorolják) (*WIPO* [2022] 31. o.). Ami közös bennük, az a digitális technológiákra alapozott vállalatszerveződés, a számítástechnika, a szoftverek domináns használata és az ezekre épülő platformok.

A digitális technológiák egyre bővülő körében (mobil és testen viselhető számítástechnika, közösségi média, blokklánc-technológia, virtuális és kiterjesztett valóság, felhőszolgáltatások, adatelemzés és gépi tanulás, robotika, a dolgok internete, 3D nyomtatás stb.) a digitális innováció általánosságban talán úgy definiálható, mint

- „a digitális technológia használatából eredő piaci ajánlatok, üzleti folyamatok vagy modellek létrehozása (és az így bekövetkező változások)" (*Nambisan és szerzőtársai* [2020] 2. o.).

A digitális technológiákon alapuló tevékenységek ma már mindenütt jelen vannak, a gazdaság egészét elérik. Ezeknek a folyamatoknak az értelmezése gyakran már csak interdiszciplináris megközelítéssel lehetséges, gondoljunk például a mesterséges intelligencia számos felhasználási területére, az adatbázisok keletkezése és használata körüli adatvédelmi problémákra, vagy arra, hogy a digitális termékek gyakran a fizikai termék helyére lépnek (például jegyvásárlás).

Az innovációval összefüggő adatgyűjtés és adatfelhasználás elveit és gyakorlatát az OECD/Eurostat által rendszeresen kiadott Oslo Manual próbálja szabályozni. A legújabb, negyedik kiadásában a termékinnováció meghatározásánál már nem elégednek meg azzal, hogy a termék (szolgáltatás) a piacra kerül, hanem feltételül szabják, hogy ezeknek elérhetővé kell válniuk a potenciális felhasználók számára

[28] Ezek számbavételi módjait foglalja össze *Archibugi és szerzőtársai* [2009].
[29] Lásd például *Malerba* [2006] összefoglaló tanulmányát.

(*Oslo Manual* [2018]). Ez a digitális környezet figyelembevételét jelenti, hiszen a nulla vagy gazdaságilag kevéssé értelmezhető árakon kínált termékek/szolgáltatások ezeken a piacokon váltak gyakorivá. Ezeket az innovációkat a hivatalos statisztikák nem tartalmazták, miközben ezek köre folyamatosan bővül (applikációk, frissítések, felhőszolgáltatások, számítási kapacitások elérése, közösségi média stb.).

A korábbi általános célú technológiák – mint a gőzgép, a villamos energia, a tömegtermelés és az infokommunikációs eszközök – elterjedése mellé mára belépett a digitalizáció a mesterséges intelligenciával, robotikával, a dolgok internetjével vagy a hatalmas adatbázisok használatával. Kezdetben az internet az információ általános bővülését hozta, később az elektronikus kereskedelem terjedt el, ma pedig az adatbázisokon dolgozó mesterséges intelligencia használata válik mind több területen elérhetővé, amelynek lehetőségét részben a nulla áras termékek/szolgáltatások révén kinyert információk teremtették meg (*Gault* [2020] 58–79. o.).

A termékekben/szolgáltatásokban megjelenő innováción túl az innovációt az üzleti folyamatokban megvalósuló újdonságok képében is számba veszik. Ez az a terület, ahol a digitális technikák szinte mindenhova behatoltak, mind magába az előállítási folyamatokba (az adminisztrációs és menedzsmentfeladatokba, a tervezési, gyártási és egyéb műszaki feladatokba), mind a kiegészítő tevékenységekbe (az elosztásba, a logisztikába, a marketingbe, az ügyfélszolgálatba stb.).

A méréssel általában összefüggő problémák természetesen az innováció mérésére szolgáló mérőszámoknál is jelentkeznek. Könnyen megragadható mércéket keresünk, amelyek általában nem a legfontosabb jellemzőket mérik. A mérhetőnek tűnő dolgok, többnyire az inputok, csak nagyon sok lépcsőben kapcsolódnak azokhoz a komplex folyamatokhoz, az eredményekhez, amelyekre kíváncsiak vagyunk. A legnépszerűbb innovációs mutatók némelyike – burkoltan vagy nyíltan – az inkrementális innovációkra való összpontosításra ösztönöz. Az új termékek értékesítésének aránya és az új termékek sikerének aránya – mint az ösztönzés valamiféle mércéi – a vállalaton belül is könnyen az adatok, illetve a besorolások manipulációjához vezethet (*Day* [2021]).

Az innováció inputjainak mérésére használt szokásos mérőszám, a kutatás-fejlesztési kiadások, szerint a Big Tech cégek mindegyike élenjárónak tekinthető, ugyanígy az eredmény mérésére használt szabadalmak számát tekintve is kiemelkedő a teljesítményük. A Big Tech cégek mindegyike ott van a világ 10 legnagyobb piaci értékű cége között (Apple 1., Microsoft 3., Alphabet (Google) 4., Amazon 5., Meta (Facebook) 10.),[30] és a 2020-as adatok alapján a kutatás-fejlesztésre legtöbbet költő első hat cég között (Amazon 1., Alphabet (Google) 2., Microsoft 4., Apple 5., Meta (Facebook) 6.). Bár a Nasdaq jelezte, hogy az éves jelentésében a Facebook nem tette közzé a szabadalmak számát, és az Amazon a szokásostól eltérő módon, nem kutatás-fejlesztésként, hanem „technológia és tartalom" címmel adja meg a kutatási költségeinek adatát. 2020-ban a Microsoft 2905 szabadalmát fogadták el, ezzel

[30] https://www.investopedia.com/biggest-companies-in-the-world-by-market-cap-5212784

a világon a negyedik volt. Az Apple-nek 2791, az Amazonnak 2244, az Alphabetnek 1817 szabadalma nyert bejegyzést 2020-ban.[31]

Az impozáns statisztikák azonban nem sokat árulnak el az innováció, a szabadalmak minőségéről, jellegéről. A szabadalmak egy jó része csak a már meglévő szabadalmi hálót bővíti, elsődleges céljuk a kiinduló szabadalmak életben tartása, a meglévő domináns vagy monopolhelyzet fenntartása, újdonság értékükről, hasznosulásukról ezek a statisztikák keveset mondanak (*Gilbert–Newbery* [1982]). A tudományos publikációk és a szabadalmak schumpeteri értelemben használt romboló hatását vizsgálók azt állapították meg, hogy ágazatoktól függően ez a hatás 1945 és 2010 között a publikációknál 92–100 százalékkal, a szabadalmak esetében 1976–2010 között 79–92 százalékkal csökkent (*Park és szerzőtársai* [2023] 139. o.). A méréshez a romboló és a konszolidáló hatást vették számba a publikációkra, illetve a szabadalmakra való hivatkozások alapján. Azt azonban, hogy a Big Tech cégek miként viszonyulnak az innovációhoz, ezek a számok is kevéssé jelzik, ezért inkább az innovációval kapcsolatos magtartásukat érdemes közelebbről megvizsgálni.

A BIG TECH VÁLLALATI ÖKOSZISZTÉMÁJA ÉS ÜZLETI MODELLJE

A koronavírus-járvány és utóhatásai

A Big Tech cégek megítélésében az elmúlt két évben nagy ingadozás mutatkozott. A koronavírus-járvány mindegyiküknél jelentős fellendülést hozott a forgalmuk (e-kereskedelem) növekedése és a szolgáltatások fokozott igénybevétele miatt. A 2022-es év azonban fordulópontot jelentett, a cégek piaci értéke összességében harmadával csökkent, közülük a Meta értékének kétharmadát veszítette el. A hirdetések online felületre áramlása lelassult, bizonyos területen versenytársak jelentek meg (TikTok–Facebook), az Amazon és a Google felhő szolgáltatásai pedig egymás rovására növekedtek. A kamatlábak emelkedése miatt a kockázati tőkével finanszírozott új ügyletek száma jelentősen csökkent, a félvezetők iránti kereslet visszaesett, a kriptovaluták összeomlottak.[32] Ezek miatt felvételi zárlatot vagy jelentős létszámleépítéseket jelentettek be. A Microsoft tízezer, az Amazon tizennyolcezer, az Alphabet (Google) tizenkétezer, a Meta tizenegyezer alkalmazott elbocsátását jelentette be.[33] Ezek az elbocsátások azonban inkább a járvány alatti gyors bővülés

[31] https://www.nasdaq.com/articles/which-companies-spend-the-most-in-research-and-development-rd-2021-06-21

[32] https://www.economist.com/business/2022/12/24/how-techs-defiance-of-economic-gravity-came-to-an-abrupt-end

[33] https://edition.cnn.com/2022/11/07/investing/premarket-stocks-trading/index.html, https://www.bbc.com/news/technology-64346921

korrekcióját jelentik, a járvány előtti helyzethez képest a cégek jelenleg is lényegesen magasabb számú alkalmazottal dolgoznak.[34]

Volt azonban a Big Tech cégeknél egy terület, ahol a foglalkoztatás tovább bővült, ez a tudományos fokozattal rendelkező közgazdászoké volt. Ebben még a Meta is jeleskedett, a kétéves ösztöndíj lehetőségét, amelyet eddig csak számítógépes mérnökök, fizikusok, statisztikusok számára biztosított, a közgazdászok számára is megnyitotta. Az amerikai egyetemek minden hetedik újonnan befejezett PhD-val rendelkező kutatóját a technológiai szektorban működő cégek alkalmazták 2022-ben (2018-ban minden huszadikat vették fel). A többi, tudományos minősítéssel rendelkező közgazdászt nagy számban alkalmazó szektorban – mint a pénzügyek, tanácsadás – az új felvettek száma az előző évhez képest csökkent.[35]

A Big Technél dolgozó közgazdászok (például Carl Shapiro, majd Hal Varian is a Google fő közgazdásza volt) növekvő szerepe azonban nem feltétlenül jelentette azt, hogy a versenyszabályozásban dolgozó közgazdászok empirikus ismeretei is hasonló módon gyarapodhattak. A vállalatoknál felhalmozódó hatalmas adatállomány elemzésére, használatára természetesen kívülről nincs lehetőség. Amikor kutatók az adatokhoz való közvetlen hozzáférést más módszerekkel (például nyilvánosan elérhető adatokkal) próbálják helyettesíteni, akkor a társaságok magatartása ellenségessé válik. Rendszerint akkor engednek hozzáférést az adataikhoz, amikor azzal a reputációjukat növelhetik (*Valletti* [2021]). A tapasztalatok szerint ezen csak a versenyhatósági vagy az ágazati szabályozó hatósági beavatkozások változtathatnak. A természetes monopóliumok meglétét igazoló, a szubadditivítást kimutató számítások csak azután kezdődhettek meg nagyobb számban, amikor az AT&T elleni perben a napvilágra kerültek a cég hosszú időszakra vonatkozó költségadatai (*Evans–Heckman* [1984]).

A Big Tech cégek felismerték, hogy a közgazdászok az empirikus elemző készségen túl a piaci mechanizmusok tervezésének, az ösztönzési módszerek kialakításának és a piacszerkezetek elemzésének ismereteivel is rendelkeznek. Az oksági kapcsolatok vizsgálatának módszerei jelentősen finomodtak az utóbbi évtizedben, és kiegészültek a kísérleti közgazdaságtan eredményeivel, így ma már a cégek döntéseik megalapozásához évente több tízezrével végeznek randomizált kísérleteket. A célzott reklámok esetében a nagy adatbázisokra épülő gépi tanulás lehetővé tette az oksági kapcsolatok előrejelzéssel összekapcsolt vizsgálatát, ezáltal próbálják számba venni a rövid és hosszú távú hatásokat és a kívánt és a nem kívánt következményeket is. A piaci mechanizmusok tervezésénél az árazási és az elosztási mechanizmusok, a reputáció, a keresési költségek, a stratégiai viselkedés és – különösen a többoldalú piacok esetében – a piaci szereplők lépéseinek egymásra hatása került a vizsgálatok középpontjába. A piacszerkezetek elemzése pedig a cégek terjeszkedését, a vállalat felvásárlások értékelését segítette. Természetesen ezek az ismereteket igen jól lehetett hasznosíthatani a cégek peres ügyeiben, a szabályozó szervezetekkel folyó tárgyalások során is (*Athey–Luca* [2019]).

[34] https://ritholtz.com/2023/01/stop-worrying-about-all-those-tech-layoffs/
[35] https://www.economist.com/business/2022/09/07/why-economists-are-flocking-to-silicon-valley

Komplexitás, szoftverek, szabadalmak

Vajon mindaz az új tudás, amelyet a közgazdászok visznek be az addigi vállalati közegbe, növeli-e az innovációs tevékenységet? És ha igen, akkor ez milyen típusú innovációt visz előre? A válasz valószínűsíthetően az, hogy jellegüknél fogva elsősorban azokat a kiegészítő típusú innovációkat, olyan szervezeti, marketing- és termékfejlesztéseket segítenek, amelyek a már bevett tevékenységek körét bővítik, vagy a meglévő pozíciók megtartását segítik. Ezek a fejlesztések, a szolgáltatások körének folyamatos, addicionális bővülése dinamizmust, folyamatos megújulást sugall, de ritkán kelti azt a benyomást, hogy a schumpeteri értelemben vett romboló megújulásról lenne szó.

A Big Tech vállalatok különleges, korábban nem tapasztalható gyors növekedését, dinamizmusát tevékenységeik komplexitásával, a vállalati ökoszisztéma kialakulásával szokták összefüggésbe hozni. *Petit–Teece* [2021] szerint a dinamikus készségeiket vállalaton belül fejlesztik ki, maguk építik fel. Az egyes kérdésekre specializálódó részlegeik között továbbra is szoros az együttműködés, és a tevékenységi körök vertikális integrációjára törekednek. Eszközeiket, erőforrásaikat és adatbázisaikat együttesen rendelik az elérendő célhoz. Más ágazatokkal szemben a le- és felfelé irányuló integrációhoz itt nem elég a tranzakciós költségek számbavétele, ennél sokkal előretekintőbb vállalkozói gondolkodás kell: a piaci várakozásokat és azok lehetséges konvergenciáit is számba kell venni.

Az adatok, a fogyasztói viselkedések gyűjtése, az adatok megfelelő strukturálása és az ehhez szükséges infrastruktúra megteremtése együttesen biztosítja a szolgáltatások és applikációk stb. fejlesztését. Az adatállományok sokféle forrásból állnak össze, ezek között strukturált és kevéssé strukturált állományok is vannak, amelyek különböző mértékig aggregáltak, továbbá az adatok egyre inkább a fogyasztók birtokában lévő legkülönbözőbb eszközökből (számítógép, telefon, autó, viselhető eszközök stb.) érkeznek. A halmazoknak pedig ma már a gépi tanulás és a mesterséges intelligencia segít „értelmet" adni. Az adatokról – gyűjtésük idején – nem feltétlenül lehet tudni, hogy mire lehet majd azokat felhasználni, értékesek-e vagy sem, mindenesetre újra felhasználhatók, ezért is nehéz megbecsülni, hogy milyen összegeket érdemes az adatszerzésbe fektetni. A profitabilitást pedig az adatok teremtik meg, azzal, hogy különféle hirdetési lehetőségeket alapoznak meg. Röviden, jelentős koordinációt igénylő komplex rendszereket kell működtetni jelentős kockázatvállalás mellett, ezek a rendszerek önmagukban is innovációt képviselnek (*Petit–Teece* [2021] 1177–1180. o.).

A modern, nagy és komplex szervezetek kialakulása azonban nem 21. századi eseménye az amerikai történelemnek. A 19. század végét elemző gazdaságtörténészek az amerikai gazdaság akkori legnagyobb újításának a nagyvállalati rendszer kialakulását tekintették. A finanszírozás módja, a vállalati belső szervezet, a menedzsment működése és a kormánnyal való kapcsolatok mind egy új, komplex vállalati modell kialakulásának a jelzői voltak. A legnagyobb vállalatok az iparágak

viszonylag szűk körében alakultak ki. A bekövetkezett vállalati szervezeten belüli változásoknak a fő okát pedig elsősorban a technológiák azon változásában találták meg, amelyek a tömegtermelést, tömegkereskedelmet a tömegtársadalomban tették lehetővé. A szervezeti képességek változása pedig lehetővé tette a választék- és méretgazdaságosság nagymértékű növekedését (*Chandler* [1977], [1990]). A tömegtermelés természetesen a fogyasztókkal való közeli kapcsolatokat is feltételezte, sőt azok a cégek is igyekeztek a fogyasztókhoz közvetlenül eljutni, amelyeknek termékei kezdetben nem ezt szolgálták. Így például a villamos energia termeléséhez szükséges berendezéseket gyártók igen hamar felismerték, hogy az elektromos fogyasztási cikkek piacán is meg kell jelenniük. De hasonlóképp kontrollt próbáltak gyakorolni a távközléssel foglalkozó cégek a fogyasztókat kiszolgáló berendezések piacán, ahogy ezt az AT&T kapcsán említettük.

Miben új akkor a Big Tech cégek szervezete vagy működése? Talán két szempontot lehetne kiemelni: az első, hogy piacaik – a digitális piacok – többoldalúak; a második, hogy a felhasználókról, fogyasztókról valós idejű adatokat kaphatnak, ami a változások gyorsaságára, dinamizmusára is kihathat. A többoldalúság azt is jelenti, hogy ugyanazon az oldalon nincs közvetlen kapcsolat a szolgáltatás ára és költsége között, emiatt egyik oldalt sem lehet önállóan a versenyszabályozás szempontjából releváns piacnak nevezni, mert a profitmaximalizálás a két (vagy több) oldalt együtt érinti.[36] Azon az oldalon, ahol nincs ár, ott minőséggel és innovációval lehet versenyezni. A fogyasztói magatartás adatainak ilyen mélységű ismeretével folyamatosan a kereslethez kapcsolódó innovatív vagy annak tűnő, de kiegészítő jellegű termékeket és szolgáltatásokat lehet kínálni (*Jenny* [2021] 1146–1150. o.). A többoldalú piacok elemzése a közgazdasági irodalomban is új fejezeteket nyitott: a hálózati hatások vizsgálatától kezdve a billenő piacok problémájáig, amelyek részben a belépési korlátok vizsgálatában csúcsosodtak ki, hiszen a verseny hiánya az innováció lassulását okozhatja.

Még egy szempontot érdemes megvizsgálni – bár ez a gazdaság egészére is jellemző –: a digitalizáció, az információs technológiák és ezen belül a szoftverek szerepét. Egy-egy termék fejlesztésénél az új funkciók hozzáadása hosszú folyamatot igényel, a szoftverfunkciók hozzáadásának gazdaságossága azonban eltérő, sok új funkció gyorsan és gyakran nagy költségek nélkül fejleszthető. Ez a tulajdonság a szoftverek moduláris jellegéből adódik. Ha pedig az új funkciót és az integrált terméket tesztelték, akkor egy addicionális egységre vetített többletköltségek csekélyek. Azaz a szoftver bővíthető, új funkciókat lehet hozzáadni, nagy költségek nélkül, a cégek gyorsan növelhetik a funkciók számát, ezzel egyre több vásárló igényeit tudják kielégíteni. A cégek a komplexitást kihasználva versenyeznek (*Bessen* [2022] 19–36. o.).

[36] A többoldalú piacokon a piacmeghatározás hagyományos hipotetikus monopolista tesztje is nehezen alkalmazható. Az erről szóló vitákat lásd például *Filistrucchi és szerzőtársai* [2014], *OECD* [2018], *Sanchez-Cartas–León* [2021].

Ez a verseny lehet nagyon dinamikus is, hiszen a termék minden egyes új generációja gyorsan ráépül az előző generációra. *Bessen–Maskin* [2009] kimutatta, hogy ezzel a szekvenciális, egymásra épülő innovációval a kereslet bővülése olyan nagy lehet, hogy a cégek még akkor is nyereséget termelnek, ha technológiájukat utánozzák, ezért a szabadalmi védettségre sincs feltétlenül szükségük.[37] De a komplexitáson alapuló verseny azt is jelenti, hogy a vezető termékek végül nagyon összetetté válnak, nagyszámú olyan funkciót tartalmaznak, amelyek olyan nagy kezdeti fix költségeket igényelnek, hogy a versenytársak már nem tudnak feltétlenül nyereségesen másolni (*Bessen–Maskin* [2009]). Ezt látjuk egyes szolgáltatásoknál és a közösségi médiában is. A komplexitás versenyelőnnyé válik, a nagy mennyiségű adat és a szoftverrendszerek, algoritmusok pedig például a Google, a Facebook vagy az Amazon esetében a bevételt hozó hirdetések pontosabb célba juttatását segítik. De ezek az előnyök megjelennek a pénzintézetek, a biztosítótársaságok stb. területén is, mindenütt, ahol a nagyvállalatoknak érdemes nagy beruházásokat saját rendszereikben végrehajtani. A gazdaság minden fontosabb ágazatában a saját fejlesztésű, szekvenciális innovációval jellemezhető szoftverekbe történő beruházást a legnagyobb cégek dominálják.

Ma annak a valószínűsége, hogy bármely iparágban egy vezető vállalatot kiszorít egy rivális, kevesebb mint fele annak, mint az 1990-es évek végén volt. A kiszorítás kockázata évente fél százalékkal csökkent (*Bessen és szerzőtársai* [2020] 14. o.). Az árrések emelkednek, ami a verseny csökkenésére utal. *Bessen és szerzőtársai* [2020] a beruházások, felvásárlások és lobbizás szerepét vizsgálva azt találta, hogy a domináns cégek immateriális javakba, különösen szoftverekbe történő beruházásai egyértelműen nagyobb állandóságot és a kiugrás lehetőségének csökkenését hozták. A vezető vállalatok szoftverberuházásai 2000 körül emelkedtek meg, ami – szerintük – jelentősen hozzájárult a „kreatív rombolás" csökkenéséhez. A magasabb árrések ugyan nagyobb kiszorítási kockázattal járnak, azaz a járadékok segíthetnék az iparági versenyt, de a szoftverre épülő új technológiák, úgy tűnik, hogy segítenek elnyomni a „rombolást".

A Big Tech cégek ugyanakkor a szabadalmaztatásban is élen járnak, amivel további védelmi vonalat próbálnak kiépíteni a potenciális versenyben. Ez azonban gyakran csak átmeneti védelemnek bizonyul, ahogy a Microsoft-perek esetében is látszott. A licencek kötelező átadásának szándéka újból és újból felmerült, igaz elsősorban válságok idején. Az 1930-as évek végén az Egyesült Államokban egy speciális bizottság vizsgálta a gazdasági erő koncentrációjának kérdését, majd javaslatot tett a szabadalmi rendszer reformjára, mert látszott, hogy a nagyvállalatok a szabadalmak szekvenciális jellegét belépési korlátként használják, és a licencszerződésekkel valójában piacfelosztást végeznek. A bizottság a licencátadás licencdíj ellenében történő

[37] Az Egyesült Államokban a szoftverek hosszú ideig nem is kaphattak szabadalmi védettséget. Mikor már kaphattak, egyes tanulmányok szerint 90 százalékuknál kérdéses volt az újdonság státusa. Emiatt a tényleges védelem gyenge, nagyon gyakoriak a peres ügyek (*Bessen–Maskin* [2009] 611–612. o.).

kötelezővé tételét javasolta, de a Kongresszus nem fogadta el a javaslatot, a bizottság vezetője, aki egyben a DoJ antitrösztrészlegét is vezette, ezt az elvet végül a mindennapi munkájában érvényesítette, 1975-ig 136 ilyen értelmű licencszerződést kötöttek (*Lamoreaux* [2019] 107–108. o.). A kötelező licencátadás bevezetésének lehetősége természetesen a 2008-as pénzügyi válság és a koronavírus-járvány idején is felmerült.

Az innovációk elterjedésének meggyorsítása a társadalmi költségeket sokszor csökkentheti. Ennek egyik kikényszerített lehetőségét az teremti meg, ha a cégek bizonyos tevékenységeit szétválasztják. Erre az Egyesült Államokban a versenyszabályozás célkeresztjébe kerülő cégek esetében többször is sor került, mert a bíróság előtti perek végül megegyezéssel értek végett. A félvezetőipar akkor jöhetett létre, amikor a Bell Labs licencbe adta szabadalmait; a modern csomagolt szoftveripar akkor alakult ki, amikor az IBM szétválasztotta hardverét és szoftverét. *Watzinger és szerzőtársai* [2020] annak a megegyezésnek a hatását elemezte, amelyben a Bell Labs kénytelen volt valamennyi meglévő szabadalmát jogdíjmentesen átadni, beleértve azokat is, amelyek nem kapcsolódtak a távközléshez. A szerzők bemutatták, hogy ez a lépés elősegítette az innovációt a piacokon. Ugyanakkor az is láthatóvá vált, hogy az innovációk, az eredeti céltól eltérően, nem a távközlési piacokon következtek be. Ezt a célt csak az AT&T teljes szétválasztásával sikerült elérni.

Verseny és innováció

A digitális piacokon az elmúlt évtizedekben kezdetben jellemző volt az új cégek alapítása, az élénk innováció, az új technológiák széles körű adaptálása. Lassan azonban más jelenségek is láthatók lettek. *Ezrachi–Stucke* [2020] egy sor tanulmányra alapozva bemutatta, hogy ugyan a cégek kezdetben érdemi versenyben – innovációik és jobb hatékonyság alapján – növelték piaci részesedésüket, azonban amikor meghatározó pozíciót szereztek, piaci erejüket már arra használták fel, hogy belépési korlátokkal védelmezzék pozíciójukat. Emiatt a fejlett országokban a verseny az optimálisnál alacsonyabb szintű, számos piac egyre koncentráltabbá válik, a haszonkulcsok egyre nagyobbak, így az innováció is az optimális lehetőségek alatt marad (*Ezrachi–Stucke* [2020] 10–23., 29–35. o.).

A verseny és az innovációk megjelenésének lehetősége azonban folyamatosan jelen van, ezért a már jelentős piaci erővel rendelkező cégek befektetési stratégiájukban arra törekednek, hogy kutatás-fejlesztési kiadásaik eredményei elsősorban pozíciójuk megerősítését szolgálják, és ugyanezt szeretnék elérni vállalatfelvásárlásaik révén is. Az utóbbi sok esetben arra szolgál, hogy egy, már piacon lévő innovációt saját fejlesztéseik keretébe illesszenek, rosszabb esetben, hogy eltakarítsák a piacról, amivel egy halálos zónát *(killer zone)* hoznak létre maguk körül – fogalmaz a Furman-jelentés (*Furman* [2019] 40–41. o.).

Az Európai Bizottságnál készült hatásvizsgálat (*EB* [2020]) megerősítette, hogy nem sikerült empirikusan kimutatni azt, hogy ahol nagy méretű vállalatok működ-

nek ott nagyobb mértékű lenne az innováció,. Ezeken a piacokon, mint a Big Tech cégek piaca, ahol a bizottsági terminológia szerint a kapuőr szerepet betöltő, nagy digitális platformok működnek, az innováció mértékét és módját a platformok az egész általuk „felügyelt" vállalati ökoszisztémára kiterjedően meghatározzák. A nagy platformok ugyan sokat fektetnek be innovációba, de igyekeznek elbátortalanítani a kisebb piaci szereplők innovációit, különösen azokét, amelyek potenciális versenytársként léphetnek fel. Ennek egyik módja a már említett megelőző szabadalmaztatás, azaz a meglévő szabadalmi háló újabb, kisebb jelentőségű elemekkel való bővítése (*EB* [2020] 82–84. o.).

A Stigler Center által összehívott bizottság (*Stigler Committee* [2019]) a digitális platformokról készített jelentésében kiemelte, hogy bár a nagy platformok sikeres innovációkat hajtanak végre, de erre éppen a rendelkezésükre álló hatalmas adatbázisok teremtik meg a lehetőséget, hiszen másoknál sokkal jobb áttekintésük van arról, hogy milyen irányban érdemes innovációkkal próbálkozni. Ez a tény a startup vállalkozások finanszírozóit is befolyásolja, sokkal inkább hajlandók egy nagy platform igényeit kielégítő és majd kivásárolható céget finanszírozni, mint olyanokat, amelyek közvetlen versenyre kelhetnének a Big Tech cégekkel. Emiatt a startupok körében megvalósuló innovációk köre is leszűkül, a fejlesztések kevésbé szerteágazók lesznek. Az innovációk száma gyarapodik ugyan, de az innováció jellegét nagymértékben a platformok határozzák meg (*Stigler Committee* [2019]) 68–79. o.).

Az innovációra leginkább vállalkozó startupok, új cégek aránya drámaian csökkent az Egyesült Államokban 1979 és 2014 között. A tevékenységüket megszüntető cégek száma pedig elérte az újonnan alakulókét (*Shambaugh és szerzőtársai* [2018] 21. o.). Jelentősen csökkent az új vállalkozások alapítása és a korai fázisú induló vállalkozások finanszírozása. Az amerikai gazdaság egészére kiterjedő jelenség természetesen érinti a digitális szektort is. A digitális gazdaságban ez a vállalkozói ráta– az induló vállalkozások és a fiatal cégek aránya az iparág egészén belül – szintén jelentősen visszaesett. Ezzel a tendenciával összhangban egyre több bizonyíték van arra, hogy az online platformok dominanciája jelentősen gyengítette az innovációt és a vállalkozói szellemet az amerikai gazdaságban. A kockázatitőke-befektetők arról számolnak be, hogy kerülik az olyan vállalkozók és más vállalatok finanszírozását, amelyek közvetlenül versenyeznek a digitális gazdaságban domináns cégekkel, ezáltal egy „halálos zóna" *(killing zone)* alakul ki, amely elszigeteli a nagy platformokat a versenykényszertől – állapította meg a korábbi elemzésekre épülő jelentésében a Kongresszus versenyügyekkel foglalkozó albizottsága (*Investigation* [2020] 46–51. o.).

A halálos zóna

Ez a jelenség azonban nem új, ahogy arra már a Bell Labs-eseteknél is utaltunk, és ahogy ezt Tim Wu említett könyvében is kifejtette, ide sorolva a távközlést, a rádiót, a televíziót, a kábelszolgáltatást, a gépkocsigyártást és más, fejlett technológiát

képviselő ágazatokat (*Wu* [2010]). A piacon domináns cégek azon erőfeszítését, hogy az újdonságokat vagy azonnal megszerezzék, vagy születésüket is megakadályozzák, Kronosz-hatásnak nevezte.[38] Szimbolikus eseménynek számított, amikor a Facebook 2012-ben felvásárolta az Instagramot, az eredeti ajánlatát kétszeresére emelve. A vésztjósló hangok ellenére, hogy ezzel a potenciális versenyt kívánja megsemmisíteni, az FTC jóváhagyását is megszerezte. Az azóta is halmozódó kétségek miatt az FTC átfogó vizsgálat keretében áttekintette az öt Big Tech vállalat 2010–2019 közötti nem bejelentésköteles akvizíciós tevékenységét. Az 1 millió dollár feletti tranzakciókat vizsgálva 616 akvizíciót találtak, amelyekből 94 különböző okok miatt éppen elkerülte a bejelentési kötelezettséget. Az éves akvizíciók száma az időszak második felében növekedett (2015–2019 között 63–74 felvásárlás történt évente, 2010–2013 között 43–63), a felvásárolt vállalatok 40 százaléka 5 évnél fiatalabb volt (*Non-HSR* [2021] 36. o.).

Ezek a felvásárlások a legkülönbözőbb okokból történhettek, de nagy valószínűséggel vannak közöttük olyanok, amelyek elsődleges célja vagy a már megszületett innováció beépítése a felvásárló cég profiljába, vagy a születőben lévő potenciális versenytárs megsemmisítése *(killer acquisition)*. A „gyilkos felvásárlás" vállalati magatartása semmiképp sem új jelenség, ahogy erre már utaltunk, előtérbe mégis a gyógyszeriparban az elmúlt időszakban bekövetkezett gyakori előfordulása miatt került. *Cunningham és szerzőtársai* [2021] vizsgálatai bemutatták, hogy a felvásárolt gyógyszerprojekteket kisebb valószínűséggel fejlesztik ki, ha azok átfedésben vannak a felvásárló meglévő termékportfóliójával. Konzervatív becslések szerint a felvásárlások 5,3–7,4 százaléka volt gyilkos felvásárlás, és ezek a felvásárlások meglepően nagy arányban fordultak elő közvetlenül a fúziókontrollvizsgálat küszöbértékei alatt.

A nagy platformok általában a startupok egy részét még akkor vásárolták fel nagyon magas áron, amikor azok alacsony árbevétellel rendelkeztek. Sok ismert vállalatnév olvadt be a nagy platformok vállalati ökoszisztémájába: a Google 2000 óta mintegy 200 vállalatot vásárolt fel, köztük az Androidot, a YouTube-ot, a Waze-t. A Microsoft az elmúlt 10 évben több mint 100 vállalatot vásárolt fel, köztük a Skype-ot, a Nokia Devicest, a LinkedInt és a GitHubot. Az Amazon szintén több mint 100 vállalatot vásárolt fel, köztük a Whole Foodsot. Az Apple átlagosan 2-3 hetente vásárolt fel egy-egy céget, köztük a Surreal Visiont és a Shazzamot (*Jenny* [2021] 1156. o.).

Azoknál a nagy platformoknál, amelyek esetében a versenyhatóságok dönthettek, és engedélyezték az akvizíciót, utóbb sok kétely merült fel. A Facebook–WhatsApp-összeolvadást 2014-ben az Európai Bizottság és az FTC is vizsgálta. Az előbbi úgy vélte, hogy a cég megvásárlása nem teremt olyan versenyelőnyt, amelyet a versenytársak ne tudnának könnyen replikálni, az utóbbi nem is vizsgálta érdemben az összeolvadást. Két évvel később azonban a cégek, ígéretük ellenére, a felhasználók elérhetőségeit összekapcsolták, amiért a Bizottság a Facebookra büntetést szabott

[38] A név a görög mitológiából származik, amelyben Kronosz titán megette saját gyermekeit, hogy megelőzze a jóslatot, miszerint az egyik meg fogja trónjától fosztani.

ki. A legtöbb mai vität az Instagram Facebook általi 2012-es felvásárlása váltja ki. A hatóságok annak idején úgy vélték, hogy a Facebook közösségi hálózati szolgáltató, az Instagram pedig fotómegosztó alkalmazás, ezért nincsenek ugyanazon a piacon. Ma inkább úgy vélik – lásd az ausztrál versenyhatóság vizsgálatát –, hogy az Instagram felvásárlásával a Facebook egy potenciális versenytársat szüntetett meg *(ACCC Inquiry* [2019] 80. o.). A brit versenyhatóság a felvásárlás idején ugyan megfontolta, hogy az Instagram közösségi hálóvá válhat, de úgy gondolta, hogy nem lesz képes a szolgáltatásait megfelelően pénzzé tenni, azaz például hirdetésekhez kapcsolni. Azóta a brit hatóság áttekintette több korábbi döntését, ehhez külső segítséget is igénybe vett. Az olasz Lear tanácsadó cég az Instagram-ügyben arra a következtetésre jutott, hogy a brit hatóság csak a szolgáltatások funkcionalitására koncentrált, és alábecsülte az Instagram hirdetési potenciálját, amit megerősít, hogy az Instagram más fotómegosztó alkalmazásokhoz képest a felvásárlás előtt is már jelentős felhasználói elkötelezettséggel rendelkezett, hűséges felhasználó voltak (*Lear* [2019] 70–71. o.). Az FTC is úgy döntött 2020-ban, hogy felülvizsgálja korábbi döntését az Instagramot illetően. Többek között a Facebook belső levelezésére is hivatkozott, amelyben Zuckerberg elismerte, hogy számukra az Instagram volt a valós fenyegetés, nem pedig a Google+-applikáció (*Jenny* [2021] 1157. o.).

A nagy platformok innovációs folyamataiban gyakori feladat annak az eldöntése, hogy egy terméket, szolgáltatást maguk fejlesszenek-e, vagy inkább megvásárolják, ha az már elérhető a piacon. Vannak, akik a gyilkos felvásárlások ellentettjének *(reverse killer acqusition)* tekintik ezeket az eseteket, és feltételezésük szerint sokkal gyakoribb a versenykorlátozásnak ez a változata (*Caffarra szerzőtársai* [2020]). Ilyen ügyek felderítésére az eddigi gyakorlathoz képest alternatív elemzések elvégzésére, új vizsgálati eszközökre van szükség. Az *OECD* [2020] javaslatai alapján a várható károk tesztjének elfogadásával, a bejelentési folyamatok megváltoztatásával, valamint a potenciális verseny fontosságának tisztázásával és nagyobb súlyozásával csökkenteni lehet a versenykorlátozások kockázatát. Jelentős lépés lenne, ha a jogalkotás bizonyos körülmények között megfordítaná a bizonyítási terhet, például akkor, ha a hatóságok megdönthető vélelmet állítanak fel a versenyellenes hatásokról az erőfölényben lévő inkumbensek által végrehajtott, kialakulóban lévő felvásárlásokkal kapcsolatban, vagy ha a felvásárlás esetében észszerű mértékű (25–30 százalékos) esély van a verseny korlátozására.[39]

A versenyhatóságok egyre több ügyben igyekeznek a korábbinál alaposabb elemzéseket végezni, amire egyes törvénymódosítások is lehetőséget teremtettek. Ahogy a bevezetőben említettük a brit versenyhatóság döntése alapján a Meta kénytelen a felvásárolt Giphy vállalatot értékesíteni. Egy másik ügyben az FTC 2022 júliusában megvádolta a céget, hogy kísérletet tett a Within United, a népszerű újdonság,

[39] A potenciális verseny megragadhatóságának nehézségeiről és a felmerülő közgazdasági kérdésekről szól *Maier–Kantanen* [2022]. *Kühn* [2021] pedig a vizsgálatra érdemes ügyek kiszűrésére alkalmas tesztekre tett javaslatot.

a Supernatural – a virtuális valóságra épülő fitneszapplikáció – készítőjének felvásárlására. Az FTC véleménye szerint a Meta ahelyett, hogy versenyezne, felvásárlásokkal akar a csúcsra jutni.[40] A 2023 februárjában született bírói döntés értelmében azonban a Meta befejezhette a megkezdett felvásárlást.[41]

A cégek és a hatóságok közötti vita gyakran igen hevessé válik, mint azt a Microsoft legfrissebb esete is mutatta. A Microsoft 2022 januárjában bejelentette az egyik legismertebb számítógépes játékot (Call of Duty) kiadó Activision Blizzard felvásárlásának szándékát. A brit versenyhatóság szeptemberben megkezdte az ügy részletesebb vizsgálatát, decemberben az Egyesült Államokban az FTC pert indított a felvásárlás megállítása érdekében, részben egy korábbi, a játékkonzolokra vonatkozó Microsoft-vállalás megsértése, részben a piaci koncentráció növekedése miatt. Az ügy újabb fordulataként 2023 januárjában a Microsoft visszavonta a bíróság előtti védekezéséből azt a kitételt, hogy az FTC alkotmánysértő módon járt el, ugyanis korábban kifogásolta, hogy az FTC belső adminisztratív bírósága – ahol az Activision-ügyet tárgyalták – sérti az alkotmányt, a hatalmi ágak szétválasztását és az alkotmány megfelelő eljárásra vonatkozó záradékát.[42]

Mesterséges intelligencia[43]

Az Egyesült Államok kongresszusi bizottsága előtti meghallgatás során a Big Tech cégek képviselői a jövőbe mutatóan többnyire a mesterséges intelligencia (MI) kutatásában betöltött szerepükről beszéltek, melyek a kiterjesztett és virtuális valóságtól, gépi tanulástól kezdve a rákkutatáson és a közlekedés biztonságán át a chiptervezésig és kvantummechanikáig terjedt.[44] Azt, hogy mennyit költenek erre, nem publikus, mint

[40] https://www.competitionpolicyinternational.com/zuckerberg-to-testify-in-ftcs-antitrust-case-against-metas-vr-buy/

[41] https://www.competitionpolicyinternational.com/meta-completes-vr-acquisition-after-winning-antitrust-case/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Main%20NL%2002/10&utm_term=daily_nl

[42] https://www.competitionpolicyinternational.com/microsoft-drops-claim-against-us-ftc-in-activision-blizzard-case/

[43] Az Európai Bizottság számára a Joint Research Center rendszeres jelentéseket készít a mesterséges intelligencia *(artificial intelligence, AI)* helyzetéről. Az egyik első jelentésüket a mesterséges intelligencia definíciójának szentelték. Több mint száz oldalon 64 dokumentum (kormányzati stratégiák, tudományos irodalom, piacjelentések) elemzésével mutatták be, hogy a világban mennyire eltérően használják a fogalmat (*Samoili és szerzőtársai* [2021]).

[44] Az Európai Bizottság által felállított szakértői csoport így határozta meg a mesterséges intelligenciát: „A mesterséges intelligencia (MI) rendszerek olyan, emberek által tervezett szoftveres (és esetleg hardveres) rendszerek, amelyek egy összetett célt kitűzve fizikai vagy digitális dimenzióban cselekszenek azáltal, hogy adatgyűjtés révén érzékelik környezetüket, értelmezik az összegyűjtött strukturált vagy strukturálatlan adatokat, következtetnek az ezekből az adatokból származó ismeretekre, vagy feldolgozzák az információkat, és eldöntik, hogy az adott cél elérése érdekében melyik a legjobb cselekvés. A mesterségesintelligencia-rendszerek szimbolikus szabályokat használhatnak,

ahogy egyes esetekben az általuk kutatás-fejlesztésre fordított összegeket sem lehet pontosan megítélni (Amazon). Ha az Amazon nélkül vesszük a többi céget, akkor 2020-ban 87 milliárd dollárt költöttek kutatás-fejlesztésre. Az Alphabetnél (Google) ez a bevételeik 15, a Microsoftnál 13, a Facebooknál 21 százalékának felelt meg.[45] Ezzel szemben az S&P 500 vállalatok átlagosan a bevételeik 2,8 százalékát fordította ilyen célra.[46]

A 87 milliárd dollár körülbelül négyszer annyi, mint az Egyesült Államokban a vállalatok által MI-célra történt összes beruházás[47] (23,6 milliárd dollár) (*Zhang és szerzőtársai* [2021] 96. o.). Egyes becslések szerint a Big Tech cégek kutatási-fejlesztési kiadásaik 10–50 százalékát költhetik MI-kutatásokra.[48] Ha ennek alapján a négy cégnél átlagosan 30 százalékos MI-célú kutatás-fejlesztési ráfordítást feltételezünk (26,1 milliárd dollár), akkor ez nagyjából megfelel a teljes amerikai vállalati szektor MI-beruházásainak. A Big Tech vállalatok mellett az amerikai kormány is jelentős összegeket fordít az MI kutatására, polgári célú kutatásokra 1,4 milliárd dollárt költöttek 2020-ban, katonai célúakra 8,7 milliárd dollárt (*Zhang és szerzőtársai* [2022] 188–189. o.). A Brookings Intézet vizsgálatai szerint a kormányzati kiadások nagyon diverzifikáltak, sok területre kiterjednek, fragmentáltnak mondhatók, bár ez a kutatási terület jelenlegi fázisában érthető (*Dawson és szerzőtársai* [2022]). A kutatásra fordított jelentős összegek ellenére a vállalatok egyelőre mérsékelt ütemben vezetnek be MI-funkciókat a vállalati működésükbe, és ez 2019 óta lényegében változatlan. A leggyakoribb felhasználási módok a folyamatok robotizálása, a számítógépes képfeldolgozás, a szövegértés és -feldolgozás, valamint a virtuális, ügyfélkezelő asszisztensek használata (*McKinsey* [2022] 3. o.).

Valójában hol tart az MI fejlesztése, milyen innovatív ereje van az itt zajló kutatásoknak, és milyen a társadalmi fogadtatása? A chatbotok most kezdődő versenye éppúgy szólt kezdeti sikerről, mint elhamarkodott bemutatkozásról,[49] és alkalmat adott az MI-vel összefüggő aggodalmak hangsúlyozására. Daron Acemoglu és Simon Johnson a chatbotok példáján fejtette ki, hogy az MI munkahelymegtakarító hatása nagyon erős lehet, és ezt a vállalatok mindenáron költségcsökkentésre törekvő hajla-

vagy numerikus modelleken tanulhatnak, és képesek alkalmazkodni azáltal, hogy elemzik, hogyan befolyásolják a környezetet a korábbi cselekvéseik." Tudományos diszciplínaként a mesterséges intelligencia számos megközelítést és technikát foglal magában, mint például a gépi tanulást, a gépi következtetést és a robotikát (*High-level Group* [2019] 9. o.).

[45] https://www.nasdaq.com/articles/which-companies-spend-the-most-in-research-and-development-rd-2021-06-21

[46] https://www.wsj.com/articles/big-tech-is-spending-billions-on-ai-research-investors-should-keep-an-eye-out-11646740800

[47] Beruházáson magánbefektetések, vállalatfelvásárlások és tőzsdei kibocsátások értendők, ezeknek lehet, hogy egy része kutatás-fejlesztési célú, de alapvetően az MI-technológiák vállalati felhasználását szeretnék ezzel megragadni.

[48] https://www.quora.com/Which-big-tech-company-spends-the-most-R-D-on-AI-machine-learning/answer/David-Vandegrift

[49] https://www.theguardian.com/technology/2023/feb/07/chatgpt-microsoft-search-ai-artificial-intelligence

ma fel is erősíti.[50] Mások pedig az MI jelenlegi állapotát a dotcomválsághoz hasonló felfújódó buboréknak látják (*Funk és szerzőtársai* [2022]).

Az Európai Bizottság – amely a nagy platformok szabályozásában is élen járt – az MI-t a világot alapjaiban átformáló egyik technológiai lehetőségnek tekinti, és az MI emberi és etikai vonatkozásaival kapcsolatos összehangolt európai megközelítés érdekében javaslatokat fogalmazott meg a felmerülő kockázatok kezelésére. Az MI használatával összefüggésben a bizalom megteremtésére koncentrálnának, így egyes területeken a használatukat is tiltaná (például nyilvános helyeken alkalmazott arcfelismerés, kivéve a biztonsági szempontokat), más területeken a magas kockázat miatt erős felügyeletet szeretne (például a jogalkalmazás és a bíróságok), egyes helyeken pedig a szabályokat írna elő a használatukra (például önjáró gépkocsik, munkaerőfelvétel stb.) (*EB* [2021]). Hasonlóképpen javaslatokat dolgozott ki az Egyesült Államok elnöke mellett működő Tudomány- és Technológiapolitikai Hivatal egy új, mesterséges intelligenciával foglalkozó törvénytervezetre (*Blueprint* [2022]).

Bár nem tekinthető elfogulatlan értékelő véleménynek, de tanulságos a Meta (Facebook) MI-fejlesztéssel foglalkozó vezetőjével, Yann LeCunnal, készült interjú.[51] Az interjúban felhívja a figyelmet arra, hogy az elmúlt években megerősödtek a Big Tech vállalatoknál működő MI-részlegek. Korábban csak a Microsoft rendelkezett kifejezetten kutatás-fejlesztéssel foglalkozó külön egységgel (Microsoft Research), de később belépett a Google Research is, majd a Facebook AI Research-FAIR. A kutatás-fejlesztések alapvetően két mederben folynak: a hosszabb távú, nagyreményű projektek mellett egyes termékeket, eljárásokat is továbbfejlesztenek. Az utóbbi területen a gyógyászati és anyagtudományi alkalmazások lehetnek ígéretesek. Az előbbi kategóriába tartozik a Google szövegértő és feldolgozó programja a Transformer, ami a chatbotok megjelenését segítette. Ugyanakkor a chatbotok nem nevezhetők forradalmi áttörésnek, mert természetüknél fogva csak reaktívak, nem képesek tervezni, egyelőre nem látják előre a saját tevékenységük következményét – mondja LeCun.

A Transformer megalkotását az adatok és a számítástechnika korábban példátlan hozzáférhetősége tette lehetővé, nem pedig az alapvető tudományos előrelépések. A vállalati MI-kutatások fellendülését ugyan néhány újdonság megalapozta, de valójában a rendelkezésre álló adatok és számítások mennyisége volt az, ami hozzásegített ezeknek a rendszereknek a pontos beállításához. Az eddigi MI-kutatások nem vezettek még el a technológiától leginkább várt eredményig, a termelékenységnövelő hatásig, erre talán a következő évtizedben kerülhet sor, a többi általános célú technológia esetében is 15–20 év kellett ahhoz, hogy ez bekövetkezzen. Arra, hogy ennek az elérése az MI esetében egyben komoly veszélyekkel is jár,[52] a kérdéskör

[50] https://www.project-syndicate.org/commentary/chatgpt-ai-big-tech-corporate-america-investing-in-eliminating-workers-by-daron-acemoglu-and-simon-johnson-2023-02?barrier=accesspaylog

[51] https://www.zdnet.com/article/ai-has-caused-a-renaissance-of-tech-industry-r-d-says-metas-chief-ai-scientist/

[52] Nem mindegy, hogy az MI fejlesztése milyen irányban halad. A pusztán az emberi tevékenység utánzására épülők mellett, annak kiegészítésére is lehet törekedni. Az első esetben a munkaválla-

egyik legismertebb stanfordi szakembere, Erik Brynjolfsson is felhívta a figyelmet (*Brynjolfsson* [2022]).

A mesterséges intelligencia fejlesztésének egyik ágáról, a virtuális és kiterjesztett valóságra épülő metaverzumról szintén sok szó esik.[53] Jake Pitre bemutatta, hogy az 1992-es tudományos-fantasztikus novellában először használt fogalom, amelyben a való világ avatarjai egy alternatív valóságban léteznek, 2010 óta milyen aggodalmakat keltett a téma iránt érdeklődőkben. Felmerült, hogy amennyiben egyetlen vállalat uralja ezt a világot, akkor az minden kormánynál hatalmasabb lenne, ami adatvédelmi problémákat és a demokratikus elvek fennmaradásának kérdéseit is felveti. A virtuális valóságba való belépéshez szükséges eszközök (VR szemüvegek, számítógépek) árai csak a lakosság töredékének tennék lehetővé a belépést. Azok, akik viszont bent vannak, elképzelhető, hogy nem is szeretnének kilépni belőle. Bár a metaverzum nem létezik, de feltehető az a kérdés, hogy ki az, aki szeretné, hogy létezzen, és ha igen, akkor milyen legyen az, olyan, amelyet a Big Tech cégek határoznak meg, vagy attól eltérő (*Pitre* [2022]).

A Big Tech cégek eddigi dominanciája a metaverzumban nemcsak a demokrácia, az etika vagy akár az esztétika problémáit érinti, hanem azt a félelmet is, hogy a számukra versenyt jelentő innováció elnyomásának gyakorlata tovább él. A Meta már meglévő kísérletei mellett a Google-nál és az Apple-nél is folyik virtuális valóságra építő eszközök tesztelése, az Amazon az e-kereskedelemben igyekszik megteremteni a termékek megérintésének és kipróbálhatóságának a feltételeit. A Microsoft függőben lévő vállalatfelvásárlási ügye (Activision Blizzard) pedig éppen az erre a piacra irányuló fokozott figyelem bizonyítéka. Az alkalmazások és az üzleti modellek feltehetően a mostani kínálatuk kisebb finomításai lesznek, mivel nem szabad, hogy radikálisabb változtatások megzavarják azt, ami dominánssá tette őket. Várható, hogy a Google kereső és más népszerű alkalmazásai alapértelmezetté válnak a metaverzumban; a Facebook reklámokkal teli hírfolyamokat fog biztosítani; az Apple fenntartja a VR-headsetek terén meglévő fojtogató befolyását; az Amazon pedig diktálni fogja a feltételeket, amelyek szerint a cégek a VR-képes piactéren vásároló fogyasztóknak értékesíthetnek (*Santesteban* [2022]).

A valóságot öltő MI, a metaverzum természetéről szóló viták az Európai Unióban és másutt is felvetették a szabályozás szükségességét. Egyre erősebben fogalmazódik meg az a gondolat, hogy ezekről a kérdésekről sokak véleményét kellene meghallgatni. Neves versenyjogászok és közgazdászok fehér könyvben hívtak életre egy alulról építkező, a metaverzumot figyelő versenyhatóságot. A virtuális hatóság azt vizsgálja, hogy hogyan és mikor alakul ki a gazdasági verseny, mitől erősödik és

lók elveszíthetik alkupozíciójukat, függővé válhatnak tőle. A második esetben az emberek hatalma megmarad, és részt kérhetnek a létrehozott értéknövekedésből. Jelenleg a politikai döntéshozók inkább az első változatot preferálják.

[53] https://telex.hu/komplex/2022/02/10/metaverzum-nft-blokklanc-kriptovaluta-microsoft-meta-videojatek-next-earth-1

mikor hanyatlik (*Petit és szerzőtársai* [2022]). Az alulról jövő megközelítések térnyerését, az érintettek jobb bevonását jelzi az is, hogy a DoJ a Google ellen benyújtott legújabb keresetében (2023. január 24.) bírói döntés helyett esküdtszéki tárgyalást és döntést kért az ügyben.[54]

ÖSSZEGZÉS

A címben feltett kérdésre az a válasz adható, hogy a Big Tech cégek korábbi és frissebb eseteiből úgy tűnik, hogy az elért erőfölény vagy monopolhelyzet nem feltétlenül ösztönzi a romboló hatású innovációk létrejöttét, sőt sok esetben inkább ellenérdekeltség alakul ki, akár a saját fejlesztéseiket is lassítják vagy elfojtják. Sok esetben, miután egyetlen cég uralni kezdett egy új technológiát vagy üzleti modellt, a pozíciójának biztosítása után érezhetően ellenállt a radikálisabb innovációnak. Az innovációk nagy részét a kiegészítő jelleg, az egymásra épülő, de a rendszert fel nem borító újdonság jellemezte. Ezt nemcsak a saját fejlesztéseikre vonatkozóan követték, hanem – minden kívülről jövő változást figyelve –, a mások által létrehozott és az üzleti modellbe beépíthető innovációt igyekeztek felvásárlásokkal megszerezni. A romboló hatásúnak tekintett innovációkat pedig ugyanilyen módon eltávolították a piacról. Ez a magatartás természetes egy profitorientált vállalattól, ők csak az üzleti érdekeiket és a múltbeli példákat követik. Ezek a lépések azonban a verseny lehetőségét erősen leszűkítették, és beleütköztek a versenyszabályozás által vallott elvekbe. A számtalan per után a különböző joghatóságok eltérő módon ugyan, de mind korlátozni igyekeznek ezeket a tevékenységeket. A Big Tech cégek bevételeik jelentős részét fordítják kutatás-fejlesztésre, ezek egy része ma már a mesterséges intelligencia területén folyik, amelynek csak a főbb vonalait látjuk ma előre, de általános a vélekedés, hogy ezzel egy újabb általános célú technológia terjed el majd a világban. A cégek magatartása azonban a meglévő keretek között nem fog változni, a potenciális innovációk jelentős része elveszhet.

A Big Tech cégek a koronavírus-járvány idején sok tekintetben segítséget nyújtottak a járvány átvészelésére és leküzdésére. A járvány minden tekintetben megnövelte forgalmukat és aktivitásukat. A járványt követően azonban – lehet, hogy csak átmeneti – visszaesés következett be (árfolyamuk zuhant, elbocsátásokra kényszerültek), de számos olyan forgatókönyv létezik, amely szerint nagymértékben csökkenhet a Big Techek központi szerepe. Például a technológiai változások egy része ezek egymás közötti versenyét is feltámaszthatja, a decentralizáltabb internet (Web3) fejlesztése, amelynek létrehozásában közreműködnek, éppen a jellegzetességei miatt csökkenti majd a központi szereplők súlyát. Fontos szempont lesz a technológiai téren is erősödő globális verseny, valamint a társadalmi prioritások változása. A kormányzatok és hatóságok a mesterséges intelligencia területén is vizsgálják a verseny esetleges gyengülése elleni fellépés lehetőségeit.

[54] https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1563746/download

IRODALOM

ACCC Inquiry [2019]: Digital Platforms Inquiry Australian Competition and Consumer Commission. https://www.accc.gov.au/publications/digital-platforms-inquiry-final-report.

Aghion, P.– Harris, C.– Howitt, P. –Vickers, J. [2001]: Competition, imitation and growth with step-by-step innovation. Review of Economic Studies, Vol. 68. No. 3. 467–492. o. https://www.jstor.org/stable/2695893.

Allen, P. [2011]: Idea Man. A Memoir by the Cofounder of Microsoft. Penguin, New York.

Archibugi, D.–Denni, M.–Fillipetti, A. [2009]: The Global Innovation Scoreboard 2008: The Dynamics of the Innovative Performances of Countries. Pro Inno Europe, InnoMetrics. Measuring Innovation Thematic Paper, http://www.danielearchibugi.org/downloads/papers/2018/01/scoreboard.pdf.

Arrow, K. J. [1962]: Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. Megjelent: *Nelson, R. R.* (szerk.): The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors. Princeton University Press 609–626. o. https://www.nber.org/system/files/chapters/c2144/c2144.pdf.

Athey, S.–Luca, M. [2019]: Economists (and Economics) in Tech Companies. Journal of Economic Perspectives, Vol. 33. No. 1. 209–230. o. https://doi.org/10.1257/jep.33.1.209.

Baumol, W. J. [1986]: Microtheory. Applications and Origins. MIT Press, Canbridge, Mass.

Baumol, W. J.–Panzar, J. C.–Willig, R. D. [1982]: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. Harcourt.

Bessen, J. [2022]: The New Goliaths. How Corporations Use Software to Dominate Industries, Kill Innovation, and Undermine Regulation. Yale University Press, New Haven & London.

Bessen, J.–Denk, E.–Kim, J.–Righi, C. [2020]: Declining Industrial Disruption. Boston University, School of Law, Law & Economics Series Paper, No. 20-28. https://scholarship.law.bu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1979&context=faculty_scholarship.

Bessen, J.–Maskin, E. [2009]: Sequential innovation, patents, and imitation. RAND Journal of Economics, Vol. 40. No. 4. 611–635. o. https://scholar.harvard.edu/files/maskin/files/sequential_innovation_patents_and_imitation.pdf.

Blueprint [2022]: Blueprint for an AI Bill of Rights. Making Automated Systems Work for the American People. The White House, Washington, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Blueprint-for-an-AI-Bill-of-Rights.pdf.

Bornholz, R.–Evans, D.S. [1983]: The Early History of Competition in the Telephone Industry. Megjelent: *Evans, D. S.* (szerk.): Breaking Up Bell. Essays on Industrial Organization and Regulation. North-Holland, New York.

Breeze, P. [2016]: Gas-Turbine Power Generation. Elsevier, Academic Press.

Brock, G. [2002]: Historical overview. Megjelent: *Cave, M.–Majumdar, S. K.–Vogelsang, I.* (szerk.): Handbook of Telecommunications Economics, Vol. 1. Elsevier, 44–75. o.

Brynjolfsson, E. [2022]): The Turing Trap: The Promise & Peril of Human-Like Artificial Intelligence. Daedalus, Vol. 151. No. 2. 272–287. o. https://doi.org/10.1162/daed_a_01915.

Caffarra, C.–Crawford, G.–Valletti, T. [2020]: "How Tech Rolls": Potential Competition and "Reverse" Killer Acquisitions. Competition Policy International, május 26. https://www.competitionpolicyinternational.com/how-tech-rolls-potential-competition-and-reverse-killer-acquisitions/.

Cannon, R. [2003]: The Legacy of the Federal Communications Commission's Computer Inquiries. Federal Communications Law Journal, Vol. 55. No. 2. 167–205. o. http://www.repository.law.indiana.edu/fclj/vol55/iss2/2.

Chandler, A. [1977]: The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business. Cambridge, Mass.

Chandler, A. [1990]: Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism. Cambridge, Mass.

Christensen, C. M.–Raynor, M. E.–McDonald, R. [2015]: What Is Disruptive Innovation? Harvard Business Review, december. https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation.

Clark, M. [1993]: Suppressing Innovation: Bell Laboratories and Magnetic Recording. Technology and Culture, Vol. 34. No. 3. 516–538. o. https://www.jstor.org/stable/3106703.

Cunningham, C–Ederer, F.–Ma, S. [2021]: Killer Acquisitions. Journal of Political Economy, Vol. 129. No. 3. 649–702. o. https://doi.org/10.1086/712506.

Dawson, C. S.–McCallum, C. J. Jr.–Bradford Murphy, R.–Wolman, E. [2000]: Operations Research at Bell Laboratories Through the 1970s: Part I. Operations Research, Vol. 48. No. 2. 205–215. o. https://pubsonline.informs.org/doi/epdf/10.1287/opre.48.2.205.12383.

Dawson, G. S.–Desouza, K. C.–Denford, J. S. [2022]: Understanding artificial intelligence spending by the U.S. federal government. Brookings, Techtank, szeptember 22. https://www.brookings.edu/blog/techtank/2022/09/22/understanding-artificial-intelligence-spending-by-the-u-s-federal-government/.

Day, G. S. [2020]: Metrics for Managing Innovation. Lessons From Growth Leaders. Wharton, University of Pennsylvania, Mack Institute of Innovation Management. https://mackinstitute.wharton.upenn.edu/2020/metrics-for-managing-innovation/.

EB [2020]: A digitális piacokról szóló jogszabály bizottsági szolgálati munkadokumentum. A hatásvizsgálati jelentés vezetői összefoglalója. Brüsszel, 15.12.2020 SWD(2020) 364 final https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2020:0364:FIN:HU:PDF.

EB [2021]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról. Brüsszel, április 21. COM(2021) 206 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF.

Ehrentraud, J.–Evans, J.L.–Monteil, A.–Restoy, F. [2022]: Big tech regulation: in search of a new framework. Financial Stability Institute, Occasional Paper, No 20. https://www.bis.org/fsi/fsipapers20.pdf.

Enis, B. M.–Sullivan, E. T. [1985]: The AT&T Settlement: Legal Summary, Economic Analysis, and Marketing Implications. Journal of Marketing, Vol. 49. No. 1. 127–136. o. http://www.jstor.org/stable/1251182.

Evans, D. S.– Heckman, J. J. [1984]: Test for Subadditivity of the Cost Function with an Application to the Bell System. American Economic Review, Vol. 74, No. 4. 615–623. o. http://www.jstor.org/stable/1805127.

Evans, D. S.–Nichols, A. L.–Schmalensee, R. [2005]: U.S. v. Microsoft: did consumers win? NBER Working Paper 11727. http://www.nber.org/papers/w11727.

Ezrachi, A.–Stucke, M.E. [2020]: Digitalisation and its impact on innovation. European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, R&I Paper Series, Working

Paper, 2020/07. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/203fa0ec-e742-11ea-ad25-01aa75ed71a1/language-en.

Federico, G.–Scott Morton, F.–Shapiro, C. [2019]: Antitrust and innovation: welcoming and protecting disruption. NBER Working Paper, No. 26005. http://www.nber.org/papers/w26005.

Filistrucchi, L.–Geradin, D.–van Damme, E.–Affeldt,P. [2014]: Market Definition In Two-Sided Markets: Theory And Practice. Journal of Competition Law & Economics, Vol. 10. No. 2. 293–339. o. https://doi.org/10.1093/joclec/nhu007.

Firniksz Judit [2021]: Rangsorolás – új szabályozási igény a platformok és az információs túlterheltség korában. Megjelent: *Valentiny Pál–Antal-Pomázi Krisztina–Berezvai Zombor–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2021. KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 165–199. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2022/01/vesz2021_6-FirnikszJ.pdf.

Funk, J.–Vinsel, L.–McConnell, P. [2022]: Web3, the Metaverse, and the Lack of Useful Innovation. American Affairs, Vol. 6. No. 4. https://americanaffairsjournal.org/2022/11/web3-the-metaverse-and-the-lack-of-useful-innovation/.

Furman, J. (elnök) [2019]: Unlocking digital competition. Report of the Digital Competition Expert Panel, Open Government Licence (OGL), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf.

Gault, F. [2020]: Measuring Innovation Everywhere. The Challenge of Better Policy, Learning, Evaluation and Monitoring. Edward Elgar, Cheltenham–Northampton.

Gertner, J. [2012]: The Idea Factory. Bell Labs and the Great Age of American Innovation. Penguin, London.

Gilbert, R. J.–Newbery, D. M. G. [1982]: Preemptive Patenting and the Persistence of Monopoly. American Economic Review, Vol. 72. No. 3. 514–526. o. https://www.jstor.org/stable/1831552.

Gönczöl Tünde [2019]: A hipszter antitrösztirányzat és kritikusai. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 13–43. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2019/03/Vesz2018_01_GonczolT_hipszter.pdf.

High-level Group [2019]: A definition of AI: Main capabilities and scientific disciplines. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, European Commission, Brüsszel, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=56341.

Jenny, F. [2021]: Competition law and digital ecosystems: Learning to walk before we run. Industrial and Corporate Change, Vol. 30. No. 5. 1143–1167. o. https://doi.org/10.1093/icc/dtab047.

Kühn, K-U. [2021]: Screening For Potential "Killer Acquisitions" across Industries. GAFAM, Tech, Conglomerates, and Pharma. Centre for Competition Policy, University of East Anglia, CCP Perspectives on Competition and Regulation Working Paper 21-03. https://cdn.sanity.io/files/hr4v9eo1/production/a4a40ea86cb4d8a698d62c7d70eabbf759d26c05.pdf.

Lamoreaux, N. R. [2019]: The Problem of Bigness: From Standard Oil to Google. Journal of Economic Perspectives, Vol. 33. No. 3. 94–117. o. https://doi.org/10.1257/jep.33.3.94.

Lancieri, F.–Sakowski, P. M. [2021]: Competition in Digital Markets: A Review of Expert Reports. Stanford Journal of Law, Business & Finance, Vol. 26. No. 1. 65–170. o. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3681322.

Larouche, P.–Streel, A. [2021]: Will the Digital Markets Act Kill Innovation in Europe? Competition Policy International, május 19. https://www.competitionpolicyinternational.com/will-the-digital-markets-act-kill-innovation-in-europe/.

Lear [2019]: Ex-post Assessment of Merger Control Decisions in Digital Markets. Document prepared by Lear for the Competition and Markets Authority. Lear, Róma, https://www.learlab.com/wp-content/uploads/2019/06/CMA_past_digital_mergers_GOV.UK_version-1.pdf.

Maier, N.–Kantanen, K. [2022]: Economics of potential competition. Antitrust Chronicle, February, Winter, Vol. 1. No. 1. 8–14. o. https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2022/02/ANTITRUST-CHRONICLE-Economics-of-Potential-Competition-February-2022.pdf.

Malerba, F. [2006]: Sectoral systems. How and why innovation differs across sectors. Megjelent: *Fagerberg, J.–Mowery, D. C.–Nelson, R. R.* (szerk.): The Oxford Handbook of Innovation. Oxford University Press, 380–406. o.

McKinsey [2022]: The state of AI in 2022 – and a half decade in review. QuantumBlack By McKinsey, https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/quantumblack/our%20insights/the%20state%20of%20ai%20in%202022%20and%20a%20half%20decade%20in%20review/the-state-of-ai-in-2022-and-a-half-decade-in-review.pdf.

Mokyr, J. [2004]: A gazdaság gépezete. Technológiai kreativitás és gazdasági haladás. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

Motta, M. [2007]: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.

Nambisan, S.–Lyytinen, K.–Yoo, Y. [2020]: Digital innovation: towards a transdisciplinary perspective. Megjelent: *Nambisan, S.–Lyytinen, K.–Yoo, Y.* (szerk.): Handbook of Digital Innovation. Edward Elgar Publishing Ltd. 2–12. o. https://doi.org/10.4337/9781788119986.00008.

Nelson, R. R.–Winter, S.G. [1982]: An Evolutionary Theory of Economic Change. Belknap, Cambridge, Mass.

Non-HSR [2021]: Non-HSR reported acquisitions by select technology platforms, 2010–2019. A report of the Federal Trade Commission. https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/non-hsr-reported-acquisitions-select-technology-platforms-2010-2019-ftc-study/p201201technologyplatformstudy2021.pdf.

OECD [2018]: Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms. OECD. https://www.sipotra.it/old/wp-content/uploads/2018/07/Rethinking-Antitrust-Tools-for-Multi-Sided-Platforms-2018.pdf#page=38.

OECD [2020]: Start-ups, Killer Acquisitions and Merger Control. OECD, www.oecd.org/daf/competition/start-ups-killer-acquisitions-and-merger-control-2020.pdf.

Oslo Manual [2018]: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, Oslo Manual, 2018. 4. kiadás, OECD Publishing–Eurostat, Parizs–Luxembourg, https://doi.org/10.1787/9789264304604-en.

Park, M.–Leahey, E.–Funk, R.J. [2023]: Papers and patents are becoming less disruptive over time. Nature, Vol. 613. 138–144. o. https://doi.org/10.1038/s41586-022-05543-x.

Peritz, R. J. R. [2010]: The Microsoft chronicles. Megjelent: *Rubini, L.* (szerk.): Microsoft on Trial. Edward Elgar, 205–257. o.

Petit, N.–Schrepel, T.–Teece, D.–Heiden, B. [2022]: Metaverse Competition Agency. White Paper, Decentraland, https://metaversecompetitionagency.org/.

Petit, N.–Teece, D. J. [2021]: Innovating Big Tech firms and competition policy: favoring dynamic over static competition. Industrial and Corporate Change, Vol. 30. No. 5. 1168–1198. o. https://doi.org/10.1093/icc/dtab049.

Pitre, J. [2022]: Who Wants the Metaverse. JSTOR Daily, december 28. https://daily.jstor.org/who-wants-the-metaverse/?utm_medium=emai.

Polyák Gábor–Pataki Gábor–Gosztonyi Gergely–Szalay Klára [2021]: Versenyjogi előzmények és piacszabályozási eszközök a digitális piacokról szóló európai rendelet tervezetében. Megjelent: *Valentiny Pál–Antal-Pomázi Krisztina–Berezvai Zombor–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás, 2021. KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 145–164. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2022/01/vesz2021_5-PolyakG-etal.pdf.

Romer, P. M. [1990]: Endogenous technological change. Journal of Political Economy Vol. 98. No. 5. Part 2. S71–S102. o. http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3808%28199010%2998%3A5%3CS71%3AETC%3E2.0.CO%3B2-8.

Samoili, S.–López Cobo, M.–Delipetrev, B.–Martínez-Plumed, F.–Gómez, E.–De Prato, G. [2021]: AI Watch. Defining Artificial Intelligence 2.0. Towards an operational definition and taxonomy for the AI landscape. Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC126426/jrc126426_ai_watch_defining_artificial_intelligence_2.0_final_29-10-2021.pdf.

Sanchez-Cartas, J.M.–León, G. [2021]: Multisided platforms and markets: a survey of the theoretical literature. Journal of Economic Survey, Vol. 35. No. 2. 452–487. o. https://doi.org/10.1111/joes.12409.

Santesteban, C. [2022]: How To Prevent Big Tech From Hindering Pathbreaking Innovation In The Metaverse. Promarket, március 17. https://www.promarket.org/2022/03/17/big-tech-innovation-metaverse-competition/.

Scherer F.M. [2007]: Technological Innovation and Monopolization. KGS Faculty Research Working Papers Series, RWP07-043, https://www.hks.harvard.edu/publications/technological-innovation-and-monopolization.

Schumpeter, J. A. [1942/2003]: Capitalism, Socialism and Democracy, Routledge, London–New York.

Shambaugh, J.–Nunn, R.–Breitwieser, A.–Liu, P. [2018]: The State of Competition and Dynamism: Facts about Concentration, Start-Ups, and Related Policies The Hamilton Project, Brookings, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/06/ES_THP_20180611_CompetitionFacts_20180611.pdf.

Stigler Committee [2019]: Stigler Committee on Digital Platforms. Final Report. https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms---committee-report---stigler-center.pdf.

Valletti, T. [2021]: Why Big Tech Firms Should Engage With Academia, and Why They Don't. Promarket, április 19. https://www.promarket.org/2021/04/19/big-tech-engage-academia-research-data-valletti/.

Watzinger, M.–Fackler, T.A.–Nagler, M.–Schnitzer, M. [2020]: How Antitrust Enforcement Can Spur Innovation: Bell Labs and the 1956 Consent Decree. American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 12. No. 4. 328–359. o. https://doi.org/10.1257/pol.20190086.

WIPO [2022]: Global Innovation Index 2022 captures the innovation ecosystem performance of 132 economies and tracks the most recent global innovation trends. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2022-section1-en-gii-2022-at-a-glance-global-innovation-index-2022-15th-edition.pdf.

Wu, T. [2010]: The Master Switch. The Rise and Fall of Information Empires. Knopf, New York.

Zhang, Z.–Maslej, N.–Brynjolfsson, E.–Etchemendy, J.–Lyons, T.–Manyika, J.–Ngo, H.–Niebles, J.C.–Sellitto, M.–Sakhaee, E.–Shoham, Y.–Clark, J.–Perrault, R. [2022]: Artificial Intelligence Index Report 2022. AI Index Steering Committee, Human-Centered AI Institute, Stanford University, Stanford, CA. https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2022/03/2022-AI-Index-Report_Master.pdf.

Zhang, Z.–Mishra, S.–Brynjolfsson, E.–Etchemendy, .– Ganguli, D.–Grosz, B.–Lyons, T.–Manyika, J.–Niebles, J. C.–Sellitto, M.– Shoham, Y.–Clark, J.–Perrault, R. [2021]: Artificial Intelligence Index Report 2021. AI Index Steering Committee, Human-Centered AI Institute, Stanford University, Stanford, CA. https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/11/2021-AI-Index-Report_Master.pdf.

• *Börzsönyi Blanka–Oroszi Fanni–Virág Péter* •

A FÚZIÓKONTROLL ÉS A FÚZIÓKONTROLLSZERŰ HATÓSÁGI BEJELENTÉSI ELJÁRÁSOK LEGFRISSEBB IRÁNYAI ÉS HATÁSAI AZ M&A-ÜGYLETEKRE

A tanulmány egyrészről vizsgálja az EU fúziókontroll-rendeletének (EUMR) 22. cikkéhez (azaz az úgynevezett holland klauzulához) fűződő új típusú bizottsági jogértelmezést és kapcsolódó legfrissebb joggyakorlatot (Illumina–Grail-ügy), amely számos új kérdést vetett fel az európai uniós és adott esetben akár a tagállami fúziós bejelentési küszöböket sem teljesítő összefonódások engedélyezése kapcsán. Másrészről a tanulmány – a szerzők kritikai jellegű észrevételeivel és javaslataival együtt – részletesen bemutatja a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó hatályos magyar szabályozást, valamint azokat a folyamatokat és jelentősebb jogalkalmazási fejleményeket (ideértve különösen a lex Ageont és a magyar Aegon-vétó kapcsán hozott európai bizottsági döntést), amelyek a szabályozás folyamatos alakulásához vezettek és vezetnek jelenleg is (különös figyelemmel az Európai Bíróság előtt egy magyar vétó kapcsán jelenleg is folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárásra). Végül a tanulmány ismerteti a külföldi támogatások 2023 júliusától alkalmazandó uniós kontrolljának szabályozási érdekességeit, amely a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet alapján egy jogszabályban ötvözi az uniós állami támogatási jellegű vizsgálatok és uniós fúziókontroll-eljárás jellemzőit. A tanulmány ezen eljárásokat nem kizárólag a szűk értelemben vett versenyjogi szempontok szerint vizsgálja meg, hanem tranzakciós kontextusba helyezve ezeket, a szerzők arra is megpróbálnak válaszokat adni, hogy milyen főbb tranzakciós megfontolások és technikák merülhetnek fel a szabályozásból adódó bizonytalansági tényezők miatti kockázatok kezelésére és telepítésére.

BEVEZETÉS

A vállalatfelvásárlásokat és összeolvadásokat (M&A-tranzakciókat) megelőző tranzakciós tervezési folyamatnak (így a társasági átvilágításoknak) mindenkor szerves része a hatósági jóváhagyási kötelezettségek pontos azonosítása, ugyanis egy tranzakció strukturálásához elengedhetetlen annak pontos ismerete, hogy mely hatóságok jóváhagyásának, tudomásulvételének beszerzése szükséges az ügylet hatályosulásához. Ezen vizsgálat hagyományosan a versenyjogi (fúziókontroll-) bejelentés, illetve az egyéb szektoriális hatósági jóváhagyások (például pénzügyi-felügyeleti vagy médiahatósági engedély) szükségességének vizsgálatát jelentette, amely

az EU-n belüli harmonizált és objektív szabályrendszernek köszönhetően általában egyértelmű eredményre vezetett.

Az utóbbi időszakban azonban olyan, főként európai uniós, illetve bizonyos részben tagállami fúziókontroll-szerű szabályozási megoldások és jogalkalmazói példák láttak napvilágot, amelyek komoly fejtörést okozhatnak az ügyletbiztonságot *(deal certainty)* elsődleges szempontként kezelő befektetőknek és tranzakciós tanácsadóiknak.

A fenti körben egyrészt a jelen tanulmány keretei között kívánjuk bemutatni, hogy a korábban klasszikusnak számító fúziókontroll[1] az Európai Bizottság EUMR 22. cikkéhez[2] (azaz az úgynevezett holland klauzulához) kapcsolódó új típusú jogértelmezésével és gyakorlatával (lásd Illumina–Grail-ügyet, amelyet jelen tanulmány részletesen ismertet) tágra nyitja a kaput a főszabály szerint nem bejelentésköteles összefonódások vizsgálata előtt is.[3] Ezen újszerű bizottsági megközelítéshez szorosan illeszkedik a digitális piacokról szóló jogszabálynak *(Digital Markets Act, DMA)*[4] az úgynevezett kapuőr-vállalkozások összefonódásaira rótt bejelentési kötelezettsége, amelyet a jelen tanulmányban szintén részletesen bemutatunk.

Másrészt, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a külföldi, főként a kínai befektetések volumenének gyors emelkedésére tekintettel az elmúlt években számos fejlett gazdaságban, így az Európai Unió számos tagállamában (így Magyarországon is) bevezetésre került a közvetlen külföldi befektetések (FDI) ellenőrzésére vonatkozó mechanizmus, amely – az eredetileg célul tűzött, nemzetbiztonsági szempontból klasszikusan érzékeny ágazatokba irányuló külföldi befektetések ellenőrzése mellett – eszközéül szolgálhat a nem feltétlenül kulcsfontosságú stratégiai társaságokat, illetve infrastruktúrát érintő, színtisztán európai uniós irányítási hátterű befektetések ellenőrzésének. Kritikai jellegű észrevételeinkkel és javaslatainkkal együtt részletesen bemutatjuk a hatályos magyar FDI-szabályozást, és azokat a folyamatokat és jelentősebb jogalkalmazási fejleményeket (ideértve különösen a lex Aegont és a magyar Aegon-vétó kapcsán hozott európai bizottsági döntést), amelyek a szabályozás folyamatos alakulásához vezettek és vezetnek jelenleg is (különös figyelemmel az Európai Bíróság előtt egy magyar FDI-vétó kapcsán jelenleg is folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárásra).

[1] Azaz, hogy az EU-n belül a tranzakció annak közösségi léptékéből adódó *one-stop-shop* elv érvényesülése miatt vagy bizottsági hatáskörbe, vagy „csak" tagállami hatáskörbe tartozik, illetve az árbevételi küszöbszámok teljesülése hiányában egyáltalán nem kell a versenyhatóságoknak bejelenteni.

[2] A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete) EGT vonatkozású szöveg, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32004R0139 (a továbbiakban: EUMR).

[3] Mindezzel feláldozza az úgynevezett gyilkos felvásárlásokkal *(killer acquisition)* szemben fellépést (lásd részletesen ennek koncepcióját a későbbiekben).

[4] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály. HL L 265, október 12. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925.

Harmadrészt, a tranzakciótervezés szempontjából kiemelendő, hogy a külföldi támogatásokat és azokból megvalósuló vállalategyesülési és -felvásárlási (M&A) tranzakciókat az EU fokozott ellenőrzése alá akarja vonni, amelynek részletes szabályai a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendeletben *(Foreign Subsidies Regulation, FSR)*[5] öltenek testet. Az FSR megalkotásával azt a joghézagot kívánják kezelni, hogy az uniós állami támogatási (úgynevezett *state aid*) szabályozás jelen formájában nem vonatkozik a külföldi országokból érkező állami támogatásokra, amelyek pedig szintén befolyásolhatják a tagállamok közötti versenyt. Az FSR tehát a jelenleg is létező állami támogatási rezsimet egészíti ki, még pedig oly módon, hogy egyrészről széles körű jogosítványokat biztosít az Európai Bizottságnak, hogy hivatalból (úgynevezett *ex officio* eljárás) vizsgálja, hogy a külföldi támogatás alkalmas-e a belső piaci verseny torzítására, másrészről az EU-ban bejegyzett és külföldi állami támogatásban részesített vállalkozásokat érintő összefonódásokra, valamint közbeszerzési eljárások bizonyos körére előzetes (úgynevezett *ex ante*) bejelentési kötelezettséget ír elő. Tanulmányunkban kitérünk arra is, hogy az M&A-tranzakciók tekintetében az új szabályozás miatt milyen újabb adminisztrációs teherrel kell szembenézniük a tranzakciókat tervező vállalkozásoknak.

A tanulmány megírásával célul tűztük ki, hogy az egyes fúziókontroll-szerű eljárásokat ne kizárólag a szűk értelemben vett versenyjogi szempontok szerint vizsgáljuk, hanem tranzakciós kontextusba helyezve ezeket arra is megpróbáljunk válaszokat adni, hogy milyen főbb tranzakciós megfontolások merülnek fel a szabályozásból adódó bizonytalansági tényezők miatti kockázatok kezelése és telepítése szempontjából. Ezen megfontolásokat tanulmányunk utolsó fejezetében foglaltuk össze gondolatébresztőként.

A HOLLAND KLAUZULA, AVAGY AZ EURÓPAI BIZOTTSÁGHOZ VALÓ ÁTTÉTEL LEHETŐSÉGE AZ EUMR 22. CIKKE ALAPJÁN

A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK rendelet (EUMR) szerint azokaz az összefonódásokat szükséges az Európai Bizottsághoz bejelenteni, amelyek az EUMR 1. cikke szerinti árbevételi küszöböket teljesítik. Ha ezen árbevételi küszöbök nem teljesülnek, akkor meg kell vizsgálni azt, hogy valamely európai uniós tagállam összefonódási szabályai szerint (amennyiben vannak ilyenek), bejelentéskötelesnek tekinthető-e az összefonódás egy vagy több tagállamban. Ebben az esetben – az EUMR 4. cikk (5) bekezdése vagy 22. cikke szerinti áttételi kérelem hiányában – az összefonódást tagállami szinten szükséges elbírálni. Az EUMR 4. cikkének (5) bekezdésére alapozottan az összefonódásban *részes felek* kérelmezhetik az összefonó-

[5] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete (2022. december 14.) a belső piacot torzító külföldi támogatásokról (FSR-rendelet) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2560.

dás Európai Bizottság általi vizsgálatát, amennyiben az legalább három tagállam nemzeti versenyjoga szerint felülvizsgálható. Az EUMR 22. cikke alapján pedig a *tagállamok* kérhetik bizonyos összefonódások Európai Bizottság általi vizsgálatát, és ezen lehetőségük akkor is fennáll, ha az adott tagállamban az összefonódás nem bejelentésköteles. Az EUMR 22. cikke holland klauzulaként is ismert, mivel a fúziós szabályok európai közösségi szintű bevezetésekor a rendelkezés azt a célt szolgálta, hogy a fúziós szabályokkal nem rendelkező tagállamok, mint például Hollandia, is kérelmezhessék az Európai Bizottságtól, hogy egyes tranzakciókat, melyek nem rendelkeznek európai léptékkel, tagállami fúziós szabályok hiányában az Európai Bizottság vizsgáljon meg.

Hosszú időn keresztül az EUMR 22. cikke szerinti kérelmek tagállamok általi benyújtását az Európai Bizottság nem bátorította. 2020 szeptembere óta azonban EUMR 22. cikke, bár változáson nem ment keresztül, mégis nagy figyelemre és kiemelt jelentőségre tett szert. Ekkor ugyanis Margrethe Vestager versenyjogi biztos bejelentette, hogy 2021 közepétől megváltozhat az EUMR 22. cikkével kapcsolatos európai bizottsági politika, amelynek révén az Európai Bizottság olyan összefonódások vizsgálatát is megcélozza, amelyek sem az európai uniós, sem a tagállami fúziós bejelentési küszöbök szerint nem bejelentéskötelesek.[6]

A Bizottság 2021 márciusában az EUMR 22. cikkével kapcsolatosan megváltozott politikájáról iránymutatást adott ki. Az Iránymutatás[7] szerint az elmúlt években megnőtt azon összefonódások száma, amelyek az összefonódás időpontjában bevétellel nem rendelkező vagy nagyon alacsony bevételű vállalkozásokat érintenek, azonban ennek ellenére piaci szerepük jelentős.[8] Ez különösen tendenciózusnak tekinthető a digitális és gyógyszeripari szektorokban, amelyekben gyakori a *startup* vállalkozások felvásárlása az általuk fejlesztett innovatív termék vagy szolgáltatás piacról történő kivezetése vagy a felvásárló nagyvállalatba történő beolvasztása céljából. Az Európai Bizottság ezért tehát arra kérte a tagállamokat, hogy kérelmezzék azon összefonódási ügyek áttételét, amelyek bár nem bejelentéskötelesek, de képesek hatást gyakorolni a tagállamok közötti kereskedelemre, és képesek jelentősen befolyásolni a versenyt egy vagy több európai uniós tagállam területén. Az EUMR 22. cikkének változása hiányában ez az elméleti (és gyakorlati) lehetőség korábban is rendelkezésre állt a tagállamok fúziós jogi eszköztárában, annak alkalmazására azonban nem gyakran került sor. Egyrészt a tagállamok kevés, az EUMR 22. cikkére alapozott kérelmet nyújtottak be a Bizottsághoz, másrészt, amennyiben benyújtottak is ilyen áttételi kérelmet, azt a Bizottság az esetek többségében elutasította.

[6] Margrethe Vestager: The future of EU merger control. International Bar Association 24th Annual Competition Conference, 2020. szeptember 11. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en.

[7] A Bizottság Iránymutatása az összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében egyes ügykategóriák vonatkozásában meghatározott ügyáttételi mechanizmus alkalmazásáról (2021/C 113/01) (a továbbiakban Iránymutatás), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52021XC0331(01).

[8] Iránymutatás, 9. pont.

A nem bejelentésköteles tranzakciók Európai Bizottság általi vizsgálatának lehetősége számos elméleti kockázatot vet fel a tranzakciók tervezése során. A megváltozott áttételi politikát megelőzően, amennyiben egy adott összefonódás nem volt bejelentésköteles sem európai uniós, sem tagállami szinten, annak lehetősége, hogy azt bármely hatóság fúziós szempontból vizsgálni kezdené, kizárható volt. Ez a lehetőség azonban azon összefonódások esetében, amelyek bár a bejelentési küszöbök alatt vannak, de hatást gyakorolhatnak a belső piacra – különös tekintettel azon tranzakciókra, melyek versenytársak felvásárlására irányulnak – már nem zárható ki.

Továbbá, bizonytalanná vált a tranzakciók időbeli tervezhetősége is. A tagállamok az EUMR 22. cikke szerinti áttételi kérelmet az összefonódás bejelentését (amennyiben az bejelentésköteles), vagy az összefonódásról történő tudomásszerzést követő 15 napon belül nyújthatják be az Európai Bizottsághoz. A tudomásszerzés időpontja azonban nem minden esetben határozható meg egyértelműen, így az áttételi kérelem benyújtása lehetőségének végső időpontja sem egyértelmű. Abban az esetben például, ha a tagállam egy adott összefonódásról, mely álláspontja szerint hatással lehet a belső piacra, csak az összefonódás végrehajtását követően szerez tudomást, a Bizottságnak egy, már végrehajtott tranzakció vizsgálatát kell elvégeznie, amelyet akár meg is tilthat, és elrendelheti az eredeti állapot helyreállítását. A végrehajtási tilalom (úgynevezett *stand-still* klauzula) a tranzakcióban részes felek Európai Bizottság általi, áttételi kérelemre vonatkozó értesítését követően kezdődik, ezért ennek megsértése, vagyis az úgynevezett *gun jumping* (tudniillik a végrehajtási tilalom megsértése a tranzakció végrehajtásával) ezt megelőzően elméletben nem merülhet fel. Fennáll továbbá annak a lehetősége is, hogy – egyes tagállamoknak az EUMR 22. cikke szerinti áttételi kérelemhez történő csatlakozásának hiányában – párhuzamosan történjen egy adott összefonódás vizsgálata bizonyos tagállamok versenyhatóságai és az Európai Bizottság által.

Az M.10188. sz. Illumina–Grail-ügy

Az Európai Bizottság EUMR 22. cikke alapján folytatott vizsgálata és a fúzió megtiltása ♦ Margrethe Vestager fentiekben hivatkozott, 2020. szeptemberi kommunikációjában kiemelte, hogy az EUMR 22. cikkével kapcsolatos megváltozott bizottsági politikára vonatkozóan biztosítják a megfelelő felkészülési időt mindenki számára, és utalt ezzel kapcsolatban az EUMR 22. cikke szerinti áttételi kérelmek elfogadásának módjáról és idejéről szóló iránymutatás kibocsátására is. Ezzel szemben a gyakorlat némi eltérést mutat. Margrethe Vestager fenti bejelentését követően ugyanis – még a versenyjogi biztos által is hivatkozott Iránymutatás megjelenését megelőzően – 2020 decemberében panasz érkezett az Európai Bizottsághoz az Illumina, Inc. (továbbiakban: Illumina) genetikai és genomikai elemzéssel foglalkozó vállalkozásnak a különböző rákos megbetegedések korai, vérvizsgálatokon alapuló

kiszűrésével foglalkozó Graill LLC (továbbiakban: Grail) vállalkozás felvásárlására vonatkozó szándékával kapcsolatban. A Grail és az Illumina vertikális kapcsolatban álló vállalkozások, a Grail ugyanis az Illumina vevője az új generációs szekvenálási rendszerek piacán.[9] Az Illumina és a Grail 2020. szeptember 20-án megállapodást kötöttek, amely szerint az Illumina egyedüli irányítás megszerzését tervezte a Grail felett, amely vállalkozásban az Illumina ekkor már 14,5 százalékos tulajdonosi részesedéssel rendelkezett. A megállapodást követően a két vállalkozás közös sajtóközleményt adott ki 2020. szeptember 21-én.[10]

Az Illumina–Grail-tranzakció nem volt bejelentésköteles sem a tagállami, sem az európai uniós fúziós szabályok szerint. A Grail ugyanis egy tagállamban, sőt még a világ egy országában sem rendelkezett árbevétellel, így az összefonódás nem volt közösségi léptékűnek (tudniillik nem érte el az EUMR 1. cikkében foglalt árbevételi küszöböket), de még „tagállami léptékűnek" sem tekinthető.[11]

Az Európai Bizottság az Illumina–Grail-tranzakcióra vonatkozó 2020. decemberi panaszt követően több tagállami versenyhatósággal vette fel a kapcsolatot a tranzakció kapcsán, majd 2021. február 19-én értesítette az tagállamokat a kérdéses tranzakcióról, és az EUMR 22. cikk (5) bekezdésének megfelelően a tagállamokat áttételi kérelem benyújtására hívta fel.[12] Nem sokkal a felhívás tagállamok részére történő megküldését követően, 2021. március 4-én a Bizottság tájékoztatta az Illuminát és a Grailt a felhívás megküldéséről és az áttételi kérelem benyújtásának lehetőségéről.[13] Áttételi kérelmet végül a francia versenyhatóság nyújtott be 2021. március 9-én,[14] melyről 2021. március 10-én a tagállamokat, 2021. március 11-én pedig az összefonódásban részes feleket is tájékoztatta az Európai Bizottság.[15] A felek részére küldött tájékoztató levelében az Európai Bizottság kiemelte, hogy az összefonódás az EUMR 7. cikke és 22. cikkének (4) bekezdésével összhangban, a végrehajtási tilalomnak megfelelően nem hajtható végre.[16] Ezt követően több tagállami versenyhatóság is az EUMR 22. cikkének (2) bekezdése szerinti, az áttételi kérelemhez történő csatlakozási kérelmet nyújtott be az Európai Bizottsághoz.[17]

[9] Merger: Commission opens in-depth invetigation into proposed acquisition of Grail by Illumina. Brüsszel, 2021. július 22. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3844.

[10] Illumina to Acquire GRAIL to Launch New Era of Cancer Detection, 2020. szeptember 21. https://www.businesswire.com/news/home/20200921005256/en/.

[11] T-227/21. sz. ügy, Illumina, Inc. (támogatja Grail LLC)–Európai Bizottság (támogatja Görög Köztársaság, Francia Köztársaság, Holland Királyság és EFTA Felügyelő Hatóság), 9-10. bekezdések (a továbbiakban Illumina *versus* Európai Bizottság), https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=262846&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=181071.

[12] Illumina *versus* Európai Bizottság, 12. bekezdés.

[13] Illumina *versus* Európai Bizottság, 13. bekezdés.

[14] Illumina *versus* Európai Bizottság, 14. bekezdés.

[15] Illumina *versus* Európai Bizottság, 15. bekezdés.

[16] Illumina *versus* Európai Bizottság, 15. bekezdés.

[17] Illumina *versus* Európai Bizottság, 16. bekezdés.

Az összefonódásban részes Illumina és Grail 2021 márciusa során két alkalommal is észrevételeket nyújtott be az Európai Bizottsághoz, ellenezve az áttételi kérelmet, 2021 áprilisa során pedig több, az Európai Bizottság által részükre megküldött információkérésre is válaszolt.[18]

Az Iránymutatás tehát az áttételi kérelem és a csatlakozó kérelmek benyújtását követően, 2021. március 31-én jelent meg.[19] A Bizottság az áttételi kérelem befogadásáról pedig 2021. április 19-én döntött.[20] Az áttételi kérelem befogadását az Illumina (a Grail támogatásával) 2021 áprilisában megtámadta az Európai Unió Bírósága előtt az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)[21] 263. cikkére alapozottan, és az Európai Unió Bíróságától az Európai Bizottságnak az áttételi kérelem és az ahhoz csatlakozó kérelmek befogadásáról szóló döntéseinek megsemmisítését kérte.[22]

2021 júliusában az Európai Bizottság részletes vizsgálatot indított[23] az Illumina–Grail-összefonódásra vonatkozóan annak tisztázása érdekében, hogy csökkentheti-e a Grail felvásárlása a versenyt és az innovációt a szekvenálási technológiákon alapuló rákfelismerő tesztek fejlesztésének és forgalmazásának feltörekvő piacán.[24] Az Európai Bizottság előzetes vizsgálata alapján azt tételezte fel, hogy az Illumina és a Grail között fennálló vertikális kapcsolatnak köszönhetően az egyedüli irányítás megszerzését követően az Illumina vertikális kizárási stratégia alkalmazására válna képessé. Az Illumina vezető szerepet tölt be az új generációs szekvenálási rendszereken alapuló rákfelismerő vizsgálatok tekintetében lényegi jelentőségű új generációs szekvenálási rendszerek fejlesztésében. Így egyik vevője, a Grail integrációját követően a többi, ezen a területen fejlesztéseket végző, az Illuminával aktuális vagy potenciális vertikális kapcsolatban álló, a Graillel megegyező vagy ahhoz hasonló kutatásokat végző vállalkozásokat az Illumina a piacról kizárhatná, előnyben részesítve ezáltal a vertikálisan integrált Grailt.[25] Az Európai Bizottság kárelmélete tehát az innováció károsításán, hátráltatásán alapult (úgynevezett *innovation theory of harm*).

Az Illumina az eljárás során több vállalást is tett az Európai Bizottság számára annak érdekében, hogy orvosolni tudja a Bizottság által a tranzakció kapcsán feltárt kockázatokat.[26] Az Illumina egyrészt vállalta, hogy az új generációs szekvenálási rendszerek értékesítői részére nyílt licencet biztosít az Illumina egyes, új generá-

[18] Illumina *versus* Európai Bizottság, 17. bekezdés.
[19] Illumina *versus* Európai Bizottság, 18. bekezdés.
[20] Illumina *versus* Európai Bizottság, 19. bekezdés.
[21] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU.
[22] Illumina *versus* Európai Bizottság, kérelem.
[23] M.10188. sz. Illumina–Grail-ügy.
[24] Merger: Commission opens in-depth invetigation into proposed acquisition of Grail by Illumina. Brüsszel, 2021. július 22. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3844.
[25] Uo.
[26] Mergers: Commission prohibits acquisiton of GRAIL by Illumina. Brüsszel, 2022. szeptember 6. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5364.

ciós szekvenálási rendszerekhez kapcsolódó szabadalmaira vonatkozóan, és vállalta, hogy a kínai BGI Genomics vállalkozással szembeni szabadalmi pereket három évre felfüggeszti mind az Egyesület Államokban, mind az Európai Unióban. Másrészt vállalást tett arra is, hogy a Grail versenytársaival – egységes szerződésben foglalt feltételeknek megfelelő – szerződéseket köt, azaz egységes szerződés alkalmazását 2033-ig vállalta. A vállalásokat azonban a Bizottság nem fogadta el, az Illumina és Grail között tervezett összefonódást pedig 2022. szeptember 6-i döntésével megtiltotta.[27]

Az európai uniós és amerikai versenyjogi és versenypolitikai megfontolásbeli különbségeket jól példázza az Illumina–Grail-ügy. Az összefonódással kapcsolatosan ugyanis bár az amerikai Szövetségi Kereskedelmi Bizottság *(Federal Trade Commission, FTC)* is közigazgatási panaszt nyújtott be, és felhatalmazta a szövetségi bíróságot, hogy akadályozza meg a Grail Illumina általi tervezett felvásárlását,[28] az FTC panaszát azonban a szövetségi bíróság 2022 szeptemberében elutasította. A panasz elutasítását a szövetségi bíróság azzal indokolta, hogy nem volt bizonyított, hogy az Illumina felvásárlás utáni képessége és érdeke a Grail előnyben részesítésére vonatkozóan a Grail állítólagos versenytársainak hátrányára valószínűleg a verseny jelentős csökkenését okozná a többféle rákos megbetegedés kimutatására szolgáló tesztek kutatásának, fejlesztésének és forgalmazásának érintett piacán.[29]

Az Európai Unió Bíróságának eljárása – Az EUMR 22. cikke szerinti áttétel jogszerűségének törvényszéki felülvizsgálata ◆ A fent már hivatkozott, az Európai Bíróság előtt az áttételi kérelem és az ahhoz csatlakozó kérelmek befogadásának jogszerűségére vonatkozóan folytatott vita az Európai Bizottság eljárásával szinte párhuzamosan zajlott. Az Európai Unió Bíróságának Törvényszéke 2022. július 13-án hozta meg az ügyben döntését, amelyben az Illumina kérelmét elutasította. A Törvényszék tehát fenntartotta az Európai Bizottság EUMR 22. cikkére alapozott tagállami áttételi kérelem és az ahhoz csatlakozó kérelmek befogadására vonatkozó döntését, és első ízben határozott az EUMR 22. cikkében foglalt áttételi mechanizmus olyan összefonódás tekintetében történő alkalmazásáról, mely sem az áttételt kérelmező tagállam, sem az uniós fúziós szabályok szerint nem volt bejelentésköteles, de amely olyan vállalkozás megszerzésére irányult,

[27] Uo.

[28] Federal Trade Commission: FTC Challenges Illumina's Proposed Acquisition of Cancer Detection Test Maker Grail. 2021. március 30. https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2021/03/ftc-challenges-illuminas-proposed-acquisition-cancer-detection-test-maker-grail.

[29] Federal Trade Commission: Administrative Law Judge Dismisses FTC's Challenge of Illumina's Proposed Acquisition of Cancer Detection Test Maker Grail. 2022. szeptember 12. https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/09/administrative-law-judge-dismisses-ftcs-challenge-illuminas-proposed-acquisition-cancer-detection.

amelynek verseny szempontjából fennálló jelentősége nem tükröződik árbevételi adataiban.[30]

Jelen tanulmánynak nem célja az Illumina–Bizottság-döntés teljes körű elemzése, azonban az alábbiakban ismertetjük a Törvényszék tanulmányunk szempontjából releváns főbb megállapításait. A Törvényszék megállapításai közül ki kell emelnünk azt, hogy az –az EUMSZ 263. cikke alapján – megtámadható döntésnek minősíti az Európai Bizottság áttételi kérelem és az ahhoz csatlakozó kérelmek befogadásáról hozott döntését.[31] Az ügyben az Illumina és a Grail vitatták az Európai Bizottság összefonódás vizsgálatára vonatkozó hatáskörének meglétét.[32] E tekintetben az összefonódásban részes felek azzal érveltek, hogy az EUMR 22. cikkének helyes értelmezése szerint az Európai Bizottsághoz csak azok a tagállamok kérhetik az összefonódások áttételét, amelyek egyáltalán nem rendelkeznek fúziós szabályokkal.[33] Ezen érvelésüket azonban a Törvényszék nem fogadta el, és az EUMR 22. cikkének szó szerinti, történeti, kontextuális és teleológiai elemzését követően arra a következtetésre jutott, hogy bármely tagállamnak – függetlenül attól, hogy rendelkezik vagy nem nemzeti fúziós joggal – lehetősége van az EUMR 22. cikke szerinti áttételi kérelem benyújtására az Európai Bizottsághoz.[34] Az Illumina és a Grail kifogásolták továbbá azt is, hogy a francia versenyhatóság által benyújtott áttételi kérelem elkésett volt, mivel a hatóság a 2020. szeptember 21-i sajtóközleményt követő 15 napon belül (tehát az összefonódásban részes felek szerinti tudomásszerzés időpontjától számított 15 napon belül) azt nem nyújtotta be a Bizottsághoz, ami ellentétes volt a jogbiztonság és a jó ügyintézés követelményével.[35] Ezzel szemben a Törvényszék megállapította, hogy, a Francia Köztársaság érvelésével egyezően, az EUMR 22. cikkének (1) bekezdésében foglalt „érintett tagállam tudomására hozását követő legfeljebb 15 munkanapon belül" megfogalmazás úgy értendő, hogy a francia versenyhatóság a tervezett Illumina–Grail-összefonódásról csak az Európai Bizottság által részére megküldött értesítésből szerzett tudomást.[36] A Törvényszék ugyanis úgy érvelt, hogy az áttételi kérelem benyújtására rendelkezésére álló 15 napos határidő csak akkor kezdődik meg, ha a tagállam olyan módon értesül egy adott tranzakcióról, melynek megfelelően előzetesen értékelni tudja az EUMR 22. cikke szerinti áttétel lehetőségét.[37] Az Illumnia és a Grail kifogásolták továbbá jogos elvárásaik és

[30] Court of Justice of the European Union, Press Release no 123/22. Judgement of the General Court in Case T-227/21, Illumina v Commission. Luxembourg, 2022. július 13. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-07/cp220123en.pdf.

[31] Illumina–Európai Bizottság, 76. bekezdés.

[32] Illumina–Európai Bizottság, 85. bekezdés.

[33] Uo.

[34] Illumina–Európai Bizottság, 183. bekezdés.

[35] Illumina–Európai Bizottság, 186. bekezdés.

[36] Illumina–Európai Bizottság, 214. bekezdés.

[37] Illumina–Európai Bizottság, 214. bekezdés.

a jogbiztonság elvének megsértését is, mely tekintetben hivatkoztak Margrethe Vestager versenyjogi biztos fenti, 2020. szeptember 11-i bejelentésére is.[38] A Törvényszék azonban elutasította a felek érvelését, és kiemelte, hogy a versenyjogi biztos beszédében hivatkozott jövőbeni szemléletváltás és annak megvalósítására vonatkozó hozzávetőleges menetrendre vonatkozó bejelentés irreleváns.[39] A Törvényszék döntését az Illumina és a Grail is megtámadta,[40] amely ügyek az Európai Unió Bírósága előtt e kézirat lezárásának időpontjában is folyamatban vannak. Továbbá az Illumina és a Grail az Európai Bizottság áttételi kérelmet elfogadó döntésével kapcsolatos, Európai Unió Bírósága előtt folyamatban lévő ügyek lezárultát követően – az összefonódásban részes felek számára kedvezőtlen döntés születése esetén – valószínűsíthetően megtámadja az Európai Bizottság fúziót megtiltó döntését is.

Az Európai Bizottság ideiglenes intézkedése és a végrehajtási tilalom megsértésének *(gun jumping)* vizsgálata ♦ Annak ellenére, hogy az Európai Bizottság 2021. március 11-én tájékoztatta a feleket az eljárás megindításáról és a végrehajtási tilalomról, az Illumina 2021. augusztus 18-án nyilvánosan bejelentette, hogy végrehajtotta a Grail felvásárlását. Az Európai Bizottság erre figyelemmel még a részletes vizsgálata folyamatban léte alatt, 2021. október 29-én ideiglenes intézkedések alkalmazása mellett döntött a hatékony verseny visszaállítása és fenntartása érdekében az EUMR 8. cikkének (5) bekezdésének megfelelően.[41] Az Európai Bizottság által alkalmazott ideiglenes intézkedések Illumina általi megtámadására vonatkozó ügy[42] a kézirat lezárásának időpontjában is folyamatban van. Az Európai Bizottság továbbá 2021. augusztus 20-án vizsgálatot indított arra vonatkozóan, hogy az Illumina megsértette-e a végrehajtási tilalmat a Grail felvásárlásával. Az ügyben az Európai Bizottság 2022. júliusi előzetes álláspontjában azt állította, hogy az Illumina az EUMR megsértésével hajtotta végre a kérdéses összefonódást, amelynek megállapítása esetén az Európai Bizottság az Illumina és a Grail teljes világszintű árbevételének 10 százalékáig kiterjedő bírság kiszabására jogosult, továbbá az sem zárható ki, hogy az Európai Bizottság elrendeli az összefonódás megszüntetését.[43] A végrehajtási tilalom megsértésének vizsgálatára irányuló eljárás a kézirat lezárásának időpontjában is folyamatban van.

[38] Illumina–Európai Bizottság, 251. bekezdés.
[39] Illumina–Európai Bizottság, 262. bekezdés.
[40] C-625/22 P sz. ügy (Grail v Bizottság) és C-611/22 P sz. ügy (Illumina–Bizottság).
[41] Mergers: Commission prohibits acquisiton of Grail by Illumina. Brüsszel, 2022. szeptember 6. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5364.
[42] T-755/21. sz. ügy (Illumina–Bizottság, ideiglenes intézkedések).
[43] Uo.

Az M.10262. sz. Meta (korábban Facebook)–Kustomer-ügy

A fent bemutatott Illumina–Grail-ügy mellett az Európai Bizottság az EUMR 22. cikkére alapozott áttételi kérelem alapján vizsgálta a Kustomer Meta általi felvásárlását is.[44] Az összefonódás vizsgálatára az Európai Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel, az azonban Ausztriában bejelentésköteles volt. Az osztrák versenyhatóság pedig áttételi kérelmet nyújtott be az Európai Bizottsághoz, melyhez több tagállam csatlakozott. A Kustomer, bár kis vállalkozás, nagyon innovatív és gyorsan növekvő szereplőnek tekinthető az ügyfélszolgálati és ügyféltámogatási ügyfélkapcsolat-kezelő szoftverek piacán. A Meta népszerű üzenetküldő csatornái (WhatsApp, Instagram, Messenger) az ügyfélkapcsolat-kezelő szoftvereket fejlesztő vállalkozások számára szükségesek az ügyfelekkel történő kapcsolattartáshoz, tehát a Meta és a Kustomer vertikális kapcsolatban állnak. Az Európai Bizottság megállapította, hogy a Meta a tranzakció eredményeként képessé és érdekeltté válna a Kustomer aktuális és potenciális versenytársainak kizárásában a Meta saját üzenetküldési csatornáin. Ennek orvoslására a Meta vállalásokat tett (nyilvános alkalmazásprogramozási felülethez való hozzáférés, alkalmazásprogramozási felület hozzáférési paritás), amelyeket az Európai Bizottság elfogadott, és az összefonódást jóváhagyta.[45] A Meta–Kustomer-fúzió tehát legalább egy tagállamban (Ausztriában) mindenképpen bejelentésköteles volt. Az EUMR 22. cikke szerinti Európai Bizottsághoz történő áttétele csupán a fúziót vizsgáló hatóságot módosította ellentétben az Illumina–Grail-fúzióval, amelynek esetében az EUMR 22. cikke szerinti áttétel hiányában a fúziót egyik hatóság sem vizsgálta volna.

Következtetések

Az EUMR 22. cikke szerinti áttételi kérelmek – ahogyan azt az Európai Bizottság Iránymutatásában is előirányozta – az eddigiekben gyógyszeripari és digitális vállalkozások összefonódásait érintették. Az Illumina–Grail-ügy alapján, mivel az Európai Unió Bíróságának eljárása még nem zárult le, végleges konklúziók levonására nincs lehetőség. Az azonban valószínűsíthető, hogy a tagállamok a jövőben is élni fognak az áttétel lehetőségével még azokban az esetekben is, amikor az összefonódás egy tagállamban sem jár bejelentési kötelezettséggel. Nem hanyagolható el tehát ennek a szempontnak figyelembevétele, főként a tranzakciók időbelisége tekintetében. Azokban az esetekben is szükséges tehát a piacra gyakorolt esetleges hatások vizsgálata – különös tekintettel a digitális és gyógyszeripari vállalkozások összefonódásai esetében –, amelyekben nem áll fenn bejelentési kötelezettség az Európai Unió területén.

[44] Mergers: Commission clears acquisition of Kustomer by Meta (formerly Facebook), subject to conditions. Brüsszel, 2022. január 27. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_652.

[45] Uo.

ÖSSZEFONÓDÁSOKKAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK A DIGITÁLIS PIACOKRÓL SZÓLÓ JOGSZABÁLYBAN

A digitális piacokról szóló jogszabályra *(Digital Markets Act, DMA)*[46] vonatkozóan az Európai Bizottság 2020 decemberében terjesztette elő javaslatát, melynek módosításokkal egybefoglalt változatát 2022 júliusában hagyta jóvá véglegesen az Európai Unió Tanácsa. A DMA 2022. október 12-én jelent meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában, alkalmazandóvá pedig 2024 első felében válik majd. A DMA az uniós versenyjoggal komplementer szerepet fog betölteni. A benne foglalt szabályok azonban csupán a vállalkozások egy meghatározott körére vonatkoznak, ezeket a jogszabály kapuőrként definiál. Kapuőrök kizárólag alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozások lehetnek.[47] Alapvető platformszolgáltatásnak minősül többek között az online közvetítő, keresőmotor- és közösségimédia-szolgáltatások nyújtása is.[48] A kapuőrré minősítéshez valamely alapvető platformszolgáltatás nyújtásán túl a vállalkozásnak jelentős hatást kell gyakorolnia a belső piacra, alapvető platformszolgáltatásának kapuként kell szolgálnia az üzleti felhasználók számára a végfelhasználók eléréséhez, továbbá műveletei során állandósult és tartós pozíciót kell élveznie, vagy várhatóan a közeljövőben ilyen pozícióra kell szert tennie.[49] A kapuőri szerep bizonyos küszöbszámok elérése esetén vélelmezett,[50] az Európai Bizottság azonban – az e célból végzett piaci vizsgálattal – a küszöbszámok teljesülése hiányában is megállapíthatja azt.[51] A DMA alapvetően különbözik a versenyjogi szabályozástól abban, hogy nem *ex post,* hanem *ex ante* szabályozza ezen kapuőrszerepet betöltő vállalkozások működését, előzetesen megtiltva részükre bizonyos magatartás tanúsítását az általa nyújtott alapvető platformszolgáltatás kapcsán. A DMA által a kapuőr vállalkozásokra rótt kötelezettségek és kiszabható szankciók kiterjednek a kapuőr vállalkozások összefonódásaira is.

A kapuőr vállalkozások összefonódásokkal kapcsolatos kötelezettsége

A kapuőr vállalkozásoknak tájékoztatniuk kell az Európai Bizottságot bármely tervezett, az EUMR 3. cikke szerinti összefonódásról, amennyiben az összefonódás alanyai, vagy a céltársaság alapvető platformszolgáltatást vagy bármely más, digitális szektori szolgáltatást vagy olyan szolgáltatást nyújt, amely adatok gyűjtését teszi

[46] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály, DMA-rendelet) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925.

[47] DMA, 2. cikk (1) bekezdés.

[48] DMA, 2. cikk (2) bekezdés.

[49] DMA, 3. cikk (1) bekezdés.

[50] DMA, 3. cikk (2) bekezdés.

[51] DMA, 17. cikk.

lehetővé.[52] A tervezett összefonódásra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség abban az esetben is fennáll, ha az összefonódás egyébként nem lenne bejelentésköteles az európai uniós vagy valamely tagállam fúziós szabályai alapján.[53] Az Európai Bizottság az így tudomására jutott összefonódásokról tájékoztatja a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokat, és évente közzéteszi ezen összefonódások listáját.[54] A tagállami hatáskörrel rendelkező hatóságok pedig az így tudomásukra jutott információt arra használhatják, hogy az Európai Bizottságot felkérjék az EUMR 22. cikke szerint az összefonódás vizsgálatára.[55]

A kapuőr vállalkozásokra az összefonódásokkal kapcsolatban kiszabható szankció

A kapuőr vállalkozások számára – úgynevezett rendszeres meg nem felelés esetén – az Európai Bizottság egyfajta jogorvoslatként megtilthatja, hogy egy meghatározott időtartam alatt az EUMR 3. cikke szerinti összefonódást hajtsanak végre, amennyiben az összefonódás alapvető platformszolgáltatáshoz vagy bármely más, digitális szektori szolgáltatáshoz vagy olyan szolgáltatáshoz kapcsolódik, amely adatok gyűjtését teszi lehetővé.[56] Az Európai Bizottság azonban az összefonódási tilalomra vonatkozó jogorvoslatot csak abban az esetben alkalmazhatja, ha a jogorvoslat arányos, és szükséges ahhoz, hogy fenntartsa vagy helyreállítsa a rendszeres meg nem felelés okozta piacra gyakorolt negatív hatásokat.[57] A rendszeres meg nem felelés abban az esetben állapítható meg, ha a kapuőr vállalkozással szemben az Európai Bizottság már legalább három, a DMA kapuőrökre vonatkozó kötelezettségeket tartalmazó cikkeinek (a DMA 5., 6. és 7. cikkei) való meg nem felelést megállapító döntést hozott a rendszeres meg nem felelést megállapító döntést megelőző nyolc év során.

Következtetések

A DMA tehát, bár komplementer szerepet tölt be az európai uniós és a tagállami versenyjogi szabályok mellett, az összefonódások tekintetében visszautal az EUMR szabályaira, és az abban foglalt küszöbszámok és szabályok módosítása nélkül terjeszti ki annak alkalmazási lehetőségeit (hasonlóképpen a fentebb bemutatott Iránymutatáshoz). A kapuőrök azon kötelezettsége ugyanis, hogy a digitális szektort vagy az adatgyűjtéssel foglalkozó vállalkozásokat érintő összefonódásaikról előzetesen tájékoztassák az Európai Bizottságot, az úgynevezett gyilkos felvásár-

[52] DMA, 14. cikk (1) bekezdés.
[53] DMA, 14. cikk (1) bekezdés.
[54] DMA, 14. cikk (4) bekezdés.
[55] DMA, 14. cikk (5) bekezdés.
[56] DMA, 18. cikk (2) bekezdés.
[57] DMA, 18. cikk (2) bekezdés.

lásokként *(killer acquisition)* jellemzett tranzakciók megakadályozását célozza az EUMR-ben foglalt összefonódási szabályok és küszöbszámok módosítása nélkül. Gyilkos felvásárlásoknak általában azokat a felvásárlásokat tekintjük, amelyeknek során egy nagy, jelentős bevételű vállalkozás egy alacsony bevételű, innovatív, induló vállalkozást vásárol fel annak érdekében, hogy az innovatív vállalkozás jelentette fenyegetést semlegesítse. Az innovatív vállalkozás jelentette fenyegetés történhet a felvásárlást követően az innováció piacra juttatásának megakadályozásával, azonban a digitális vállalkozások esetében gyakori a felvásárolt vállalkozások innovációinak a felvásárló szolgáltatásába történő egyfajta beolvasztása is.[58] E tranzakciók általában a bejelentési küszöbszámok alatt maradnak, azonban mégis káros versenyhatással járhatnak.

A KÜLFÖLDI BEFEKTETŐK BEFOLYÁSSZERZÉSÉRE VONATKOZÓ MAGYAR REZSIM

2019. január 1-jétől – azaz a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről szóló 2018. évi LVII. törvény hatálybalépésétől – a tranzakciós tervezés és tanácsadás *sui generis* alterületét alkotja Magyarországon a külföldi befektetők befolyásszerzésére vonatkozó joganyag alkalmazandóságának vizsgálata, illetve a kapcsolódó bejelentések menedzsmentje. Mivel a szabályozás és a kapcsolódó bejelentési eljárások köre alapvetően a tranzakciós vállalatfelvásárlási, illetve ingatlanjogi tranzakciós praxisokhoz szorosan kapcsolódva a versenyjog határmezsgyéjén mozog, e tanulmány keretében is különösen indokolt a szabályanyag áttekintő jellegű bemutatása, a kapcsolódó esetjog és tranzakciós megfontolások ismertetésével.

A szabályozási háttér bemutatása

Európai szabályozás ◆ A külföldi, főként a kínai befektetések volumenének gyors emelkedésére tekintettel az elmúlt évtizedben számos fejlett gazdaság – mint például Ausztrália, Kanada és az Egyesült Államok – bevezette nemzeti szintű FDI-ellenőrzési mechanizmusát.[59] Az EU tagállamai erre a tendenciára valamivel később reagáltak, és az Európai Bizottság első, ez EU-ba irányuló befektetések ellenőrzésére

[58] Erre jó példa a WhatsApp és az Instagram Meta (korábban Facebook) általi felvásárlása. (A WhatsApp-ügyet lásd M.7217. sz. Facebook–WhatsApp-ügy. Az Instagram Facebook általi felvásárlása az Instagram alacsony bevétele miatt nem volt bejelentésköteles.)

[59] Hanemann, T.–Huotari, M.–Kratz, A. [2019]: Rhodium Group, the Mercator Institute for China Studies. Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies. MERICS Papers on China, 14. o. https://www.wita.org/wp-content/uploads/2019/06/190311_MERICS-Rhodium-Group_COFDI-Update_2019.pdf.

vonatkozó jelentése alapján[60] 2017-ig mindössze 11 tagország implementált FDI-ellenőrzési szabályanyagot.[61] Ez a szám 2021 végére 17-re emelkedett.[62]

Az EU-ban a nemzeti szintű FDI-ellenőrzési rezsimek elterjedésének, illetve a már korábban is (például Franciaország esetén már évtizedek óta) élő és alkalmazott mechanizmusok hatókörének kiterjesztése hátterében a 2019/452. számú EU-rendelet (továbbiakban: EU FDI-rendelet) 2019-ben történt elfogadása, valamint a világjárvány által életre hívott gazdaságvédelmi törekvések állnak.[63] Az EU FDI-rendelet, bár nem hoz létre EU-szintű bejelentési mechanizmust, és nem írja elő a tagállamok számára nemzeti átvilágítási mechanizmus bevezetését (és ennek megfelelően a tagállami mechanizmusok hatályukat tekintve eltérnek és nem harmonizáltak), azonban létrehozza a tagállamok közötti együttműködés az európai uniós szintű vagy európai uniós érdekeket érintő FDI-ügyekre vonatkozó keretrendszerét. Az Európai Bizottság konzultatív tevékenységével, továbbá 2020-ban és 2021-ben iránymutatásainak[64] elfogadásával segítette és segíti a tagállami FDI-mechanizmusok alkalmazását, illetve szorgalmazza a külföldi befektetésekre vonatkozó átvilágítási rendszerek alkalmazásának és létrehozásának fontosságát.

Bár nincs egységes EU-szintű FDI-átvilágítás, a fent említett együttműködési mechanizmus lehetőséget teremt egyrészt a tagállamoknak, másrészt pedig az Európai Bizottságnak arra, hogy a tagállami átvilágítás alatt álló, illetve egyes esetekben végrehajtott vagy még csak tervezett, de átvilágítás alatt nem álló ügyletek esetén a tagállamok észrevételeket, a Bizottság pedig véleményt intézhessen a befektetés

[60] Európai Bizottság: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union (a továbbiakban: First Annual Report). {SWD(2021) 334 final} 2021. november 23., 7. o. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf.

[61] Ezek: Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália és Spanyolország (ide nem értve az Egyesült Királyságot). First Annual Report, 7. o. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf.

[62] Európai Bizottság: Commission Staff working document: Screening of FDI into the Union and its Member States accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council, second annual report on the screening of foreign direct investment into the Union, 2022. szeptember 1., 3. fejezet, https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2022)433&lang=en.

[63] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019R0452.

[64] Iránymutatás a tagállamoknak: Közvetlen külföldi tőkebefektetések, a harmadik országokból származó tőke szabad mozgása és Európa stratégiai eszközeinek védelme az (EU) 2019/452 rendelet (a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet) alkalmazásának megkezdése előtt (EUHL C 99. I, 2020.3.26.) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52020XC0326(03), illetve az Európai Bizottság közleménye: Iránymutatás a tagállamok számára az Oroszországból és Belaruszból származó közvetlen külföldi befektetésekről az Ukrajna elleni katonai agresszióra és a szankciókról szóló közelmúltbeli tanácsi rendeletekben meghatározott korlátozó intézkedésekre tekintettel (EUHL C 151. I, 2022.4.6.) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022XC0406(08).

célállamához. Fontos hangsúlyoznunk, hogy az együttműködés kizárólag *1.* a biztonságot vagy a *2.* közrendet veszélyeztető kockázatok esetén merülhet fel, az EU FDI-rendeletben meghatározott „közvetlen külföldi befektetés" fogalma (ellentétben a magyar FDI-rezsimmel) harmadik országbeli természetes személy vagy vállalkozás ügyleteire vonatkozik.[65]

A fent hivatkozott együttműködési mechanizmus keretében:

1. [E]gyrészt, *az átvilágítás alatt álló ügyletekről* a tagállamoknak bejelentést kell tenniük ez Európai Bizottság számára. Amennyiben egyik tagállam úgy véli, hogy az átvilágítás alatt álló ügylet valószínűleg hatást gyakorol saját biztonságára vagy közrendjére, vagy az átvilágítás szempontjából releváns információval rendelkezik, benyújthatja erre vonatkozó észrevételeit az átvilágítást végző tagállamnak, illetve felkérheti a Bizottságot, hogy bocsásson ki véleményt. Továbbá, amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy egy befektetés valószínűleg egynél több tagállam biztonságára vagy közrendjére gyakorol hatást, vagy információval rendelkezik a befektetésről, véleményt bocsáthat ki az átvilágítást végző tagállam részére. Főszabály szerint mind a tagállamok, mind a Bizottság észrevételeinek megküldésére 35 naptári nap áll rendelkezésre a bejelentés megtételétől számítva.[66]

   „Az átvilágító tagállam köteles figyelembe venni a kapott észrevételeket, illetve adott esetben a Bizottság véleményét. A rendelet hangsúlyozza azonban, hogy a végleges határozatot az ügylettel összefüggésben az átvilágítást végző tagállam hozza meg."[67]

2. Másrészt, amennyiben egy tagállam megítélése szerint egy valamely más tagállamban *szervezett vagy megvalósult* olyan közvetlen külföldi befektetés, amely a másik tagállamban nem áll átvilágítás alatt, valószínűleg hatást gyakorol a saját biztonságára vagy közrendjére, benyújthatja észrevételeit az adott másik tagállamnak (abban az esetben is, ha az ügylet nem lett átvilágítva). Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy ilyen befektetés valószínűleg több tagállam biztonságára vagy közrendjére hatást gyakorol, véleményt bocsáthat ki annak a tagállamnak címzetten, ahol a befektetést tervezik, vagy ahol az megvalósult. Főszabály szerint mind a tagállamok, mind a Bizottság észrevételeinek megküldésére 35 naptári nap áll rendelkezésre a bejelentés megtételétől számítva, illetve a Bizottságnak további 15 nappal hosszabb határidő áll rendelkezésére, ha véleménye előtt egy tagállam észrevételt tesz. Végső határidőként az EU FDI-rendelet kimondja, hogy a tagállamok legkésőbb 15 hónappal a befektetés megvalósítását követően nyújthatnak be észrevételeket, illetve a Bizottság e határidőig nyilváníthat véleményt.[68]

[65] EU FDI-rendelet, 2. cikk 1., 2., 7. pont.
[66] EU FDI-rendelet, 6. cikk.
[67] EU FDI-rendelet, 6. cikk 9. pont.
[68] EU FDI-rendelet 7. cikk.

„Az a tagállam, amelyben a befektetést tervezik vagy megvalósították, megfelelően figyelembe veszi a többi tagállam észrevételeit és a Bizottság véleményét."[69] Az EU FDI-rendelet ennél a szakasznál nem hivatkozza *explicite*, hogy a végleges határozatot az ügylettel összefüggésben az a tagállam hozza meg, amelyben a befektetést tervezik, vagy megvalósították. Továbbá, pontosan nem határozza meg a rendelet azt sem, hogy a *„megfelelő figyelembevétel"* pontosan milyen körű kötelezettséget ró a befektetés célállamára. Tekintettel azonban az EU FDI-rendelet preambulumában kifejtettekre, különösen pedig annak 17. és 19. pontjaira, a tagállam ilyenkor köteles a véleményt/észrevételt az EUSZ. 4. cikkének (3) bekezdésében rögzített lojális együttműködési kötelezettséggel összhangban figyelembe venni, a Bizottság számára pedig megindokolni, amennyiben annak véleményétől döntése eltér.

3. Végül, az EU FDI-rendelet megteremti az Európai Bizottság lehetőségét arra is, hogy amennyiben megítélése szerint egy közvetlen külföldi befektetés biztonsági vagy közrendi okokból valószínűleg hatással lesz uniós érdekűnek minősülő projektekre vagy programokra,[70] akkor az Európai Bizottság címzett véleményt bocsáthat ki annak a tagállamnak a részére, amelyben a befektetést tervezik vagy megvalósították.

   A címzett tagállam ebben az esetben a *„lehető legteljesebb mértékben figyelembe veszi a Bizottság véleményét, illetve magyarázattal szolgál a Bizottság számára, ha véleményét figyelmen kívül hagyja."*[71]

A fenti együttműködési mechanizmus hatása elsősorban a tranzakciók időkeretének kitolódásában mutatkozhat meg. Másodsorban, adott esetben a tranzakciókkal kapcsolatos érdemi célállami döntésekre is hatással lehet, harmadsorban pedig kihathat az ügyletek biztonságára, tervezhetőségére is, mivel utólagos véleményezési/észrevételezési lehetőséget is biztosít a tagállamok, illetve a Bizottság részére (ezen másod- és harmadlagos következményekre a tudomásunk szerint még nem volt gyakorlati példa). Fontos azonban kiemelnünk, hogy – amint azt az EU FDI-rendelet többször kiemeli – az átvilágítással kapcsolatos döntéseket (így adott esetben egy esetleges tagállami tiltó döntés meghozatala) végső soron minden esetben az átvizsgáló vagy az ügylet célállamaként szolgáló tagállam hozza meg (akár ellentétes tagállami észrevételek vagy bizottsági vélemény esetén is).

Összegezve, az EU FDI-rendelet szerinti együttműködési mechanizmus a nemzeti szintű jogalkotás keretében meghatározott átvilágítási kör, illetve folyamat mellett addicionális tényezőként hatással lehet az ügyletek tervezésére és végrehajtására.

[69] EU FDI-rendelet 7. cikk. 7. pont.

[70] Ezek jegyzékét az EU FDI-rendelet melléklete tartalmazza (melyet az EU FDI rendelet 8. cikkének 4. bekezdése hivatkozik).

[71] EU FDI-rendelet 8. cikk.

A magyar szabályozás szerkezete • Az FDI ellenőrzésre vonatkozó magyar joganyag gerincét alapvetően két törvény és azok végrehajtási rendeletei alkotják:

1. a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről szóló 2018. évi LVII. törvény (2018-as FDI-törvény)[72] és a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről szóló 2018. évi LVII. törvény végrehajtásáról szóló 246/2018. (XII. 17.) kormányrendelet (2018-as FDI-rezsim),[73] valamint
2. a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvénynek[74] Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása érdekében a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges intézkedések 85. alcíme (2020-as FDI-törvény) és a magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) kormányrendelet (2020-as FDI-rezsim).[75]

Továbbá, a fenti szabályokat egészíti ki bizonyos kulcsfogalmak (újra)definiálásával a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény (Átmeneti törvény).[76]

Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel meghozott 424/2022. (X.28.) kormányrendelet[77] veszélyhelyzetet vezetett be, melynek ideje alatt, a 2020-as FDI-rezsimtől és ennek vonatkozásában az Átmeneti törvénytől eltérően az 561/2022. (XII.23.) kormányrendelet (lex speciális kormányrendelet)[78] szerint kell eljárni.[79] Tekintettel a lex speciális

[72] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1800057.tv.

[73] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800246.KOR.

[74] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000058.tv.

[75] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000289.kor.

[76] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2100099.tv. A hivatkozott „salátatörvény" a két rezsim tekintetében elkülönülten: a 2018-as FDI-rezsim tekintetében a 44. alcímnél (A külföldi befektető fogalmának kiterjesztése tárgyában), a 2020-as FDI-rezsim tekintetében pedig a 72. alcímnél (Az államérdek és a stratégiai társaság fogalmának meghatározásával) tartalmaz rendelkezést. A szabályok tulajdonképpen a járványügyi veszélyhelyzet alatt hatályos 532/2020. (XI.28.) (https://njt.hu/jogszabaly/2020-532-20-22) és 189/2021. (IV.21) kormányrendeletek (https://njt.hu/jogszabaly/2021-189-20-22) szabályainak továbbélését betonozza be a rendszerbe törvényi szinten. 2021. évi XCIX. törvény a veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2100099.tv.

[77] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200424.KOR&dbnum=1.

[78] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200561.KOR&dbnum=1.

[79] Megjegyezzük, hogy a lex speciális kormányrendeletet – annak 20. §-a alapján – a 2022. december 24. napját követően létrejött, a lex speciális kormányrendelet 3. § (1) bekezdésében meghatározott jogügyletekre kell alkalmazni. A hivatkozott bekezdésben felsorolt esetek nem fedik le azonban a bejelentésköteleseként kiemelt ügyek teljes listáját (például, a hivatkozás nem fedi le a 3. § (4) bekezdésben meghatározott üzemeltetési jog átengedésére vonatkozó ügyleteket). Véleményünk szerint a hivatkozott hatálymeghatározás jogszabály-szövegezési, technikai hiba és a jogalkotói akarat arra irányult, hogy a 424/2022. (X.28.) kormányrendelet szerinti veszélyhelyzet fennállása

kormányrendelet átmeneti szabályozási és *lex speciális* jellegére, illetve arra, hogy az a 2020-as FDI-rezsimtől érdemben csak nagyon kevés – meghatározott – pontban tér el, a továbbiakban a 2018-as és a 2020-as FDI-rezsimet ismertetjük általánosként, és amennyiben a lex speciális kormányrendelet az utóbbitól eltérő szabályt határoz meg, külön kitérünk a lex speciális kormányrendelet szabályaira.

Általánosságban megállapítható, hogy a 2018-as és a 2020-as FDI-rezsim egymástól formálisan különálló, de szabályozási struktúrájukban és logikájukban nagy hasonlóságot mutató szabályanyagok, amelyek adott esetben egymás mellett párhuzamosan alkalmazandók lehetnek egy ügyletre. Mindkét rezsim mögött a szabályozás egy bejelentési kötelezettségen alapuló szabályozási modell meghatározására irányul. A bejelentési kötelezettség esetköreit, a kötelezettség személyi hatályát, a bejelentés lehetséges kimenetelét, elmaradásának jogkövetkezményeit, illetve az esetleges tiltó döntéshez vezető körülményeket a jogalkotó törvényi szinten szabályozta, míg tulajdonképpen mindkét rezsim esetében kormányrendeleti szinten határozták meg a stratégiai minősítést megalapozó tevékenységeket.[80]

A hasonlóságok mellett nyilvánvaló különbségek is vannak a két szabályanyag között: *1.* a 2018-as FDI-rezsimre vonatkozó jogszabályt az EU FDI-rendelet elfogadása fogadták el, a „klasszikusnak" számító, az ország szuverenitását befolyásoló vagy nemzetbiztonsági szempontból érzékeny ágazatokba irányuló befektetések ellenőrzése érdekében, tehát ezen rezsim tárgyi hatálya a védett társaságokat/eszközöket tekintve körülhatárolt és relatíve szűk, ezzel szemben *2.* a 2020-as FDI-rezsim a járványügyi veszélyhelyzeti jogalkotás terméke, hatókörét tekintve pedig rendkívül széles körben alkalmazandó, tekintettel arra, hogy stratégiai ágazatba tartozó tevékenységi körnek minősül (a villamosenergia-, gáz-, gőzellátás, légkondicionálástól a vízi, légi és szárazföldi szállításon át a kis- és nagykereskedelemig, valamint a vendéglátásig és az élelmiszergyártásig).

A rezsimek alapján eljáró miniszter (a 2018-as FDI-rezsim esetén a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, azaz a tanulmány készítésekor a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter), a 2020-as FDI-rezsim esetében pedig a belgazdaságért felelős miniszter, azaz a tanulmány készítésekor a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V.24.) kormányrendelet[81] alapján a gazdaságfejlesztési miniszter az ügyletet tudomásul vevő vagy tiltó döntést hozhat, illetve a gyakorlat alapján a 2020-as FDI-rezsim alapján lehetőség van olyan döntés

alatt a lex speciális kormányrendelet szabályai szerinti eltéréseket figyelembe véve [tehát nem csak a 3. § (1) bekezdésében felsorolt esetekben] járjanak el a jogalanyok. Ezt az értelmezésünket a lex speciális kormányrendelet 1. §-a támasztja alá.

[80] Azzal, hogy a 2018-as FDI-törvény garanciális jelleggel meghatározza azokat a *tevékenységi köröket, amelyeken belül* a végrehajtási kormányrendelet jelöli ki azokat a tevékenységeket, amelyek tekintetében ténylegesen fennáll a bejelentési kötelezettség. A hivatkozott törvény 2–3. §-hoz fűzött részletes indokolás alapján ezek „törvényben való elhelyezése azért nem indokolt, mert túlságosan részletekbe menő felsorolást kellene meghatározni".

[81] https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200182.kor.

meghozatalára is, amely azt állapítja meg, hogy az adott ügylet nem tartozik a szabályozás hatálya alá (ennek a gyakorlatnak egyébként nincs törvényi alapja).

A rezsimek alapján a céltársaság részvénykönyvébe, illetve tagjegyzékébe való bejegyzésre irányuló kérelmet a bejelentés tudomásulvétele visszaigazolásának birtokában lehet benyújtani, e nélkül a részvénykönyvbe nem jegyezhető be, illetve a tagjegyzékben nem tüntethető fel, a jogügylet tárgyát képező részesedések alapján a stratégiai társaságban semmilyen jogot nem gyakorolhat.[82] A 2018-as FDI-rezsim alapján üzemeltetési jogra vonatkozó szerződés hatálya – ha a bejelentés alá tartozó tevékenységekkel kapcsolatos jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik – a bejelentés tudomásulvételének napjával áll be.[83] A 2020-as FDI-rezsim alapján pedig az olyan szerződés, egyoldalú nyilatkozat, határozat, amely vonatkozásában a befektető nem tett bejelentést, pedig arra a 2020-as FDI-törvény alapján szükség lett volna, semmis[84] – ez a létrejöttének időpontjára visszamenő hatállyal érvényessé válik, ha a miniszter megállapítja, hogy annak meghozatalát nem tiltotta volna meg, ezáltal az érvénytelenség okát határozatával utólag kiküszöböli.[85]

A tiltó döntés meghozatalának esetköreit, valamint a bejelentés elmulasztásának jogkövetkezményeit a két törvény eltérően szabályozza. Tiltó döntéshez vezet:

1. a 2018-as FDI-rezsim esetében, ha külföldi befektető által a tulajdonszerzés vagy az üzemeltetési jog megszerzése vagy az újonnan felvett tevékenység folytatása *sérti Magyarország biztonsági érdekét.*[86]
2. a 2020-as FDI-rezsim a fentiekhez képest szélesebb körben határoz meg tiltáshoz vezető körülményeket, melyek a következők:[87]
   a) A tulajdonszerzés, a kötvény tulajdonjogának megszerzése, a haszonélvezeti jog megszerzése, az üzemeltetési jog megszerzése esetén fennáll Magyarország államérdekének, közbiztonságának, közrendjének sérelme vagy veszélyeztetése, illetve ezek bekövetkezésének lehetősége, különös tekintettel az alapvető társadalmi szükségletek ellátásának biztonságára, összhangban az EUMSZ. 36., 52. (1) és 65. (1) cikkeivel.

[82] 2018-as FDI-törvény 8. § (1) és 2020-as FDI-törvény 290. § (1).

[83] Uo.

[84] 2020-as FDI-törvény 291. § (1)a).

[85] 2020-as FDI-törvény291. § (2).

[86] 2018-as FDI-törvény6. § (3). A teljesség érdekében jelezzük, hogy a 2018-as FDI-törvény 6. § (6) alapján tiltó döntés – az olyan külföldi befektető esetén, amely a belföldön, az EU vagy az EGT más tagországában bejegyzett társaság, de amely felett a többségi befolyás gyakorlója EU-n/EGT-n vagy Svájcon kívüli személy – akkor hozható, ha megállapítást nyer, hogy a stratégiai társaságban meghatározott tulajdonrész, illetve befolyást szerző jogi személy a tiltó döntés hozatalára vezető körülmény fennállásának elfedésére, az ellenőrzés elnehezítésére, az e törvényben meghatározott eljárás megkerülésére létesült vagy arra szolgál. Ilyennek minősül különösen, ha a jogi személy a bejegyzése szerinti államban tényleges gazdasági tevékenységet nem folytat, tartós gazdasági tevékenységére utaló körülmények – különösen gazdasági létesítmények, foglalkoztatottak – fennállása nem igazolható.

[87] 2020-as FDI-törvény 283. § (1).

b) A bejelentő közvetlenül vagy közvetve nem az Európai Unióhoz tartozó állam közigazgatási szervének – beleértve az állami szerveket vagy a fegyveres erőket is – ellenőrzése alatt áll, akár tulajdonosi szerkezete, akár jelentős finanszírozása révén.[88]
c) A bejelentő az Európai Unió egyik tagállamában már *érintett volt biztonságot vagy közrendet érintő tevékenységben*.
d) Fennáll komoly kockázata annak, hogy a bejelentő illegális vagy bűncselekménybe ütköző tevékenységet fog folytatni.

Tiltó döntés esetén:
1. a 2018-as FDI-rezsim szerint a társaság érintett tevékenységét törölni kell a cégjegyzékből,[89] és hatálytalan az az üzemeltetési jog megszerzésére irányuló jogügylet;[90]
2. a 2020-as FDI-rezsim szerint pedig semmis az a szerződés, egyoldalú jognyilatkozat vagy a társaság határozata, amelyre a tiltó döntés vonatkozik, és törölni kell a kapcsolódó cégadatot.[91]

A bejelentés elmaradásának jogkövetkezménye mindkét rezsim szerint egyrészt pénzbírság[92] kiszabása, másrészt pedig olyan miniszteri döntés, amely a tiltó döntéshez vezető körülmények függvényében lehet tudomásulvétel vagy tiltás.[93]

Amennyiben az utólagos tiltó döntés a 2018-as FDI-rezsim alatt születik meg:[94] *1.* a befektető maximum három hónapon belül köteles tulajdonrészének értékesítésére, befolyásának megszüntetésére, a fióktelep megszüntetésére vagy tevékenységi körének módosítására. Az értékesítés során a magyar államot elővásárlási jog illeti meg; *2.* a tiltó döntésével egyidejűleg megindítja az üzemeltetési jog megszerzésére irányuló jogügylet hatálytalanságával kapcsolatos peres eljárást; *3.* 30 napos határidőt biztosít a miniszter arra, hogy a magyarországi székhelyű gazdasági társaság tevékenységi körei közül a tiltó döntéssel érintett újonnan felvett tevékenységi kör törlésre kerüljön.

[88] Megjegyezzük, hogy a kapcsolódó szakasz szövegezése nem egyértelmű, és nem kizárható, hogy európai uniós állam ellenőrzésére is vonatkozik.
[89] 2018-as FDI-törvény 8. § (5) és 2020-as FDI-törvény 290. § (3).
[90] 2018-as FDI-törvény 8. § (4).
[91] 2020-as FDI-törvény 291. § (1) b).
[92] Ennek összege a 2018-as FDI-rezsim alapján *1.* természetes személy külföldi befektető esetén 100 000 forinttól 1 000 000 forintig, *2.* jogi személy külföldi befektető esetén 1 000 000 forinttól 10 000 000 forintig terjedhet [2018-as FDI-törvény10. § (1)].

A bírság összege a 2020-as FDI-rezsim alapján a tranzakció értékének kétszereséig terjedhet, de *1.* természetes személy külföldi befektető esetén legalább 100 000 forintot meghaladja, *2.* jogi személy vagy egyéb szervezet külföldi befektető esetén legalább a tulajdonszerzéssel, a kötvény tulajdonjogának megszerzésével, a haszonélvezeti jog megszerzésével, az üzemeltetési jog megszerzésével érintett stratégiai társaság legutolsó üzleti évében elért nettó árbevételének 1 százalékát meghaladja [2020-as FDI-törvény 287. § (1)].
[93] 2018-as FDI-törvény 9. § (2) és 2020-as FDI-törvény 286. § (2).
[94] 2018-as FDI-törvény 9. §.

Mivel eltérő jogszabályi rendelkezés nincs, értelmezésünk szerint a két FDI-rezsim páhuzamosan is alkalmazandó lehet egy jogügyletre, azaz előfordulhat olyan eset, amely tekintetében mindkét FDI-rezsim alkalmazandó, és így egy adott ügyletet mindkét rezsim alapján be kell jelenteni a hatáskört gyakorló miniszter részére.

A magyar szabályozás hatálya ◆ A 2018-as és a 2020-as FDI-rezsim szerint a bejelentési kötelezettség a következő fő (kumulatív) kritériumok fennállása esetén állapítható meg egy ügylet vonatkozásában:

1. *A személyi hatály* a jelenleg hatályos szabályok alapján a stratégiai részesedést, stratégiai infrastruktúra vonatkozásában üzemeltetési jogot megszerző „külföldi befektetőnek" minősülő, illetve meghatározott esetekben az EU, Európai Gazdasági Térség (EGT) vagy a Svájci Államszövetség (Svájc) más tagállamában állampolgár vagy bejegyzett jogi személyre terjed ki.

A két rezsim jelenleg hatályos definíciós háttere e tekintetben nagy hasonlóságot mutat és egyöntetűen külföldi befektetőnek minősíti: a) az EU-n, az EGT-n, valamint Svájcon kívüli állam állampolgárát, vagy ilyen államban bejegyzett jogi személyt vagy egyéb szervezetet; b) a belföldön, az EU, az EGT más tagállamában vagy Svájcban bejegyzett jogi személyt is, ha benne a Ptk. szerinti többségi befolyással rendelkező személy az EU-n, EGT-n, valamint a Svájcon kívüli állam állampolgára vagy ilyen államban bejegyzett jogi személy vagy egyéb szervezet.

Különbség azonban a két szabályanyag között a kizárólag EU-s/EGT-n belüli vagy svájci többségi befolyásgyakorlóval rendelkező befektetők minősítése:

a) A befektetők ezen kategóriája a 2018-as FDI-rezsim alapján jelenleg külföldi befektetőnek minősül. Megjegyezzük, hogy ez a definíció-bővítés a veszélyhelyzeti jogalkotás keretében kibocsátott, 2020. november 29. napjától hatályos (már hatálytalan) 532/2020. (XI. 28.) kormányrendelettel[95] került bevezetésre (amelyet lex Aegonnak is neveznek, lásd ennek jelentőségét a lejjebb), és az jelenleg az 2021. évi XCIX. Átmeneti törvény alapján alkalmazandó [a 27/2021. (I. 29.) kormányrendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnésétől – azaz 2022. június 1-jétől – számított tizenkét hónapig].
b) Ezzel szemben a 2020-as FDI-rezsim ezen befektetők vonatkozásában kizárólag meghatározott értékhatár feletti és legalább többségi befolyásszerzést eredményező ügyleteket minősíti bejelentéskötelesnek [2020-as FDI-törvény 277. § (2) a) eset].

2. *A rezsimek tárgyi hatálya fennállásához szükséges,* hogy:

a) az a Magyarországon bejegyzett jogi személy,[96] amely felett részesedés- és/vagy befolyásszerzés történik, tevékenységeire tekintettel a szabályozás által védett

[95] https://njt.hu/jogszabaly/2020-532-20-22.

[96] Míg a 2018-as FDI-rezsim kizárólag a gazdasági társaságokat veszi számításba, a 2020-as FDI-rezsim „stratégiai társaság" fogalomkörébe vonja a felsőoktatási intézményeket mint jogi személyeket is (2020-as FDI-törvény 276. § 3. pont és a 2021. évi XCIX. törvény együttes értelmezése alapján).

körbe essen („stratégiai társaságnak" minősüljön), infrastruktúra-/eszközügyleteknél vizsgálandó, hogy az érintett eszköz stratégiai tevékenységhez nélkülözhetetlennek minősül-e;

b) az adott ügylet struktúrája alapján a törvényekben meghatározott bejelentésköteles tényállást valósítson meg, illetve arra kivételszabály[97] ne vonatkozzon. A bejelentési kötelezettséget maga után vonó tényállások köre különbözik a két rezsimben *(1. táblázat).*

1. TÁBLÁZAT • **A bejelentési kötelezettség alá tartozó tényállások**

2018-as FDI-törvény	2020-as FDI-törvény
1. alapítással vagy részesedésszerzés útján, közvetlenül vagy közvetett módon 25 százalékot – nyilvánosan működő részvénytársaság esetén 10 százalékot – meghaladó tulajdonrész vagy a Ptk. szerinti meghatározó befolyás szerzése (stratégiai tevékenységet folytató magyarországi székhelyű társaságban),[a] 2. (stratégiai tevékenységet folytató magyarországi székhelyű társaságban) 25 százalékot el nem érő tulajdonszerzés, mely azt eredményezné, hogy a gazdasági társaságban – a nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével – a külföldi befektetők együttes tulajdonrésze összességében meghaladná a 25 százalékot,[b] 3. fióktelep létesítése (a stratégiai tevékenységek végzésére),[c] 4. bizonyos, stratégiaiként meghatározott tevékenység folytatásához nélkülözhetetlen infrastruktúrák, berendezések és eszközök használati vagy működtetési jogának megszerzése,[d] 5. a külföldi befektető törvényben meghatározott befolyása mellett működő gazdasági társaság által folytatott (újonnan felvett) stratégiai tevékenység folytatása.[e]	1. ha a befektetés összértéke vagy meghaladja a 350 millió forintot 1. stratégiai társaságban közvetett vagy közvetlen módon többségi befolyás szerzés, 2. stratégiai társaságban közvetetten vagy közvetlen módon legalább 10 százalékos (a lex speciális kormányrendelet alapján 5 százalékos, nyilvánosan működő részvénytársaságok alapján legalább 10 százalékos) részesedés szerzése (mindkét esetben: tulajdonszerzéssel, kötvény tulajdonjogának vagy haszonélvezeti jog megszerzésével),[f] 2. stratégiai társaságban 15 százalékos (a lex speciális kormányrendelet alapján 10 százalékos), 20 százalékos vagy 50 százalékos részesedés szerzése, vagy ha a tulajdonszerzéssel, a kötvény tulajdonjogának megszerzésével, illetve a haszonélvezeti jog megszerzésével a stratégiai társaságban – a nyilvánosan működő részvénytársaság kivételével – a külföldi befektetők együttes részesedése meghaladja a 25 százalékot,[g] 3. stratégiai tevékenység folytatásához nélkülözhetetlen infrastruktúrák, berendezések és eszközök átruházása, használati vagy működtetési jogának átengedése vagy ilyen vagyontárgyak biztosítékba adása esetén is.[h]

[a] 2018-as FDI-törvény 2. § (1). [b] 2018-as FDI-törvény 2. § (2). [c] 2018-as FDI-törvény 2. § (3). [d] 2018-as FDI-törvény 3. §. [e] 2018-as FDI-törvény 4. §. [f] 2020-as FDI-törvény 277. § (2). [g] 2020-as FDI-törvény 277. § (3). [h] 2020-as FDI-törvény 277. § (4).

Összegezve a személyi hatállyal kapcsolatban ismertetett információkat, a jelen tanulmány készítésekor *1.* az EU-s/EGT-s/svájci jogi személyek automatikusan „külföldi" befektetőnek minősülnek a 2018-as FDI-rezsim alkalmazásában, a 27/2021. (I. 29.) kormányrendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnésétől, azaz – azaz 2022. június 1-jétől – számított tizenkét hónapig,[98] *2.* a 2020-as FDI-rezsim pedig kizárólag

[97] A 2018-as FDI-rezsim nem tartalmaz kivételszabályt. Ezzel szemben a 2020-as FDI-rezsim két esetkört mentesít a bejelentési kötelezettség alól: a törvény 277. § (5) bekezdése alapján nem alkalmazandó a törvény 85. alcíme, „ha a külföldi székhelyű jogi személy vagy egyéb szervezet tekintetében létrejött (1) bekezdés szerint jogügylet a külföldi székhelyű jogi személy vagy egyéb szervezet stratégiai társaságnak minősülő magyarországi székhelyű leányvállalata tekintetében eredményezi a (2)–(4) bekezdésében foglaltakat." illetve a (6) bekezdése alapján „ha a külföldi székhelyű jogi személy vagy egyéb szervezet tekintetében létrejött (1) bekezdés szerinti jogügylet a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerinti kapcsolt vállalkozások tekintetében jön létre."

[98] Átmeneti törvény 114. §.

a fent ismertetett feltételek (az ügylet értékhatára, a megszerzett irányítási jog/részesedés mértéke) alapján alkalmazandó EU-s/EGT-s/ svájci irányítási hátterű jogi személyek tranzakcióinál (időkorlát nélkül).

A magyar szabályozással kapcsolatos kritikai észrevételek ◆ Az eddigi FDI-rezsimekkel kapcsolatos tapasztalatunk alapján a tanulmány terjedelmére tekintettel az alábbi négy legfőbb joghézagot/értelmezési problémát emeljük ki, amelyek megfontolása és szabályozásba vagy annak gyakorlatába való beépítése javítaná az ügyletbiztonságot, csökkentené a tranzakciós költségeket, és ez által növelné a befektetési kedvet, amely végső soron a gazdaság élénkítéséhez járulna hozzá.

1. Az FDI-törvények szövegezése helyenként (adott esetben a bejelentési kötelezettség megállapítása szempontjából kifejezetten lényeges pontoknál) nem egyértelmű, jogszabályi szinten pedig kizárólag szűk körben határozták meg a definíciókat. Bár a 2020-as FDI-rezsimmel kapcsolatban felmerült kérdésekről a hatáskörrel felruházott minisztérium segítő, informális és kötőerő nélkül konzultál, jogszabályi szinten nincs lehetőség és eljárásrend a minisztériumokkal – akár értelmezési kérdésekben, akár prenotifikációs jelleggel – folytatott előzetes konzultációra. Általánosan elmondható, hogy a joghézagokkal, értelmezési nehézségekkel kapcsolatos problémák egyes esetekben más juriszdikciók FDI-szabályozásánál is fennállnak. Az értelmezési kérdések kezelésére alternatív megoldást jelenthet például Franciaország gyakorlatának követése, ahol az FDI-eljárásokra felhatalmazott miniszter 2022 szeptemberében értelmezési irányelveket adott ki a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében.[99]
2. A jelzett definíciós hiányosság: a bejelentési kötelezettség körébe sorolt „nélkülözhetetlen infrastruktúra" és a minősítés szempontjainak jogszabályi szintű meghatározása hiányzik. Mivel a 2020-as FDI-rezsim tárgyi hatálya az érintett ágazatok és tevékenységek tekintetében rendkívül széles, továbbá az eszközügyletek tekintetében nincs meghatározásva minimális értékhatár, szélsőséges esetben ez összességében azt jelentheti, hogy szigorú jogértelmezésnél kisértékű ügyleteknél sem zárható ki a bejelentési kötelezettség megállapítása.[100]
3. Törvényi szinten nincs rögzítve, hogy a vállalatcsoporton belüli részesedésátruházásokra nem vonatkozik a bejelentési kötelezettség, így arra álláspontunk szerint a a) 2020-as FDI-rezsim esetén a törvény 277. § (5) vagy (6) bekezdésében foglalt kivétel akkor alkalmazható, ha az ügylet közvetlen tárgya külföldi vállalatban fennálló részesedés, b) a 2018-as FDI-rezsim pedig az ügylet csoporton belüli jellegére tekintet nélkül alkalmazandó. A csoporton belüli eszközügyletek

[99] Sophie Pelé (Dechert LLP): France issues ts first guidelines on the control of foreign direct investments, France issues its first guidelines on the control of foreign direct investments, Lexology, https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3d22f9ed-653f-49a0-b437-4040c069bdf0.

[100] Nagyon elrugaszkodott példával élve ilyen lehet egy ingatlanbérleti szerződés megkötése bármely stratégiai szektorban tekintet nélkül arra, hogy az ingatlan milyen értékű, vagy a benne folytatott tevékenység milyen jelentőségű.

esetében pedig egyik törvény sem tartalmaz kivételszabályt. A hivatkozott ügyletek bejelentési kötelezettség körébe vonásának indokoltsága a jogszabályok által védendő érdek szempontjából kérdéses, hiszen a legtöbb esetben ezeknél az ügyleteknél a végrehajtásuk eredményeként sem változik meg a végső tényleges tulajdonos személye vagy a végső többségi befolyás gyakorlója, legfeljebb a befolyásgyakorlói láncba ékelődik be új személy.

4. Kérdésként merülhet fel továbbá (számtalan konkrét egyéb példa mellett) az is, hogy az FDI-rezsim alkalmazása fényében hogyan határozhatók meg a felek kötelezettségei, jogosultságai az átmeneti időszak során (az aláírás és zárás között), különös tekintettel a céltársaság működtetésére vonatkozóan. Az M&A-tranzakciók körében tipikus ugyanis annak szerződési szinten történő szabályozása, hogy a céltársaságot a tranzakciót megelőző gyakorlatnak megfelelő „rendes üzletmenetnek" megfelelően működtetetik, bizonyos rendhagyó, a vevő által (például materialitási küszöbértékre való utalással) meghatározott ügyletek kivételével. Ezek a rendelkezések a fúziókontroll szempontjából különösen a végrehajtási tilalom megsértése *(gun jumping)* miatt relevánsak. Bár erre a kérdésre a magyar FDI-joganyag nem ad választ, pragmatikusnak tartanánk egy olyan megközelítést, mely szerint azon szerződéses rendelkezések felelhetnek meg az FDI-joganyagnak, melyek nem eredményezik bejelentésköteles ügylet megvalósulását (tehát leegyszerűsítve: tulajdonszerzést, üzemeltetési jog megszerzését), illetve ilyen ügylet eredményeként lehetséges joggyakorlást (leegyszerűsített példával élve, például szavazati jog gyakorlását a céltársaság legfőbb szervében).

A magyar FDI-rezsimmel kapcsolatos európai szintű esetjog

A magyar FDI-rezsimmel, illetve annak alkalmazásával kapcsolatban tanulmányunk elkészítéséig egy Európai Bizottság által 2022-ben hozott döntés ismert, amelyben Európai Bizottság az Aegon-csoport magyarországi leányvállalatának a Vienna Insurance Group AG (a továbbiakban: VIG) általi megvásárlása kapcsán emelt magyar FDI-vétónak az európai uniós fúziókontroll-szabályokkal való összhangját vizsgálta.[101] Ezen kívül jelenleg is folyamatban van az Európai Bíróság előtt egy előzetes döntéshozatali eljárás.[102] Az érintett főbb jogkérdéseket az alábbiakban mutatjuk be.

[101] Mergers: Commission finds that Hungary's veto over the acquisition of Aegon's Hungarian subsidiaries by VIG breached Article 21 of the EU Merger Regulation. European Commission, Press release. 2022. február 21. M.10494. VIG–Aegon CEE (Art. 21 procedure): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1258.

[102] Melyet a Fővárosi Törvényszék kezdeményezett 2022. február 1. napján. Ügyszám: C-106/22, CURIA: EUR-Lex 62022CN0106, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62022CN0106.

Az Európai Bizottság Aegon-tranzakcióval kapcsolatos eljárása

1. *Az ügy háttere (lex Aegon).* A hollandia székhelyű, globális biztosítótársaság az Aegon-csoport 2020 őszén négy leányvállalatának (a magyar, a lengyel, a román és a török leányvállalatának) értékesítésére írt ki nemzetközi tendert, amely tendert az ausztriai székhelyű VIG nyerte. A tranzakció feltételeit rögzítő adásvételi szerződést a felek 2020. november 29-én alá is írták. A magyar leányvállalat megszerzését a tranzakció aláírásának napján hatályba lépő lex Aegon (melyet a tanulmányunk készítésekor már hatálytalan, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 532/2020. (XI.28.) kormányrendelet vezetett be) értelmében FDI-bejelentési kötelezettség terhelte, addig ugyanis a 2018-as FDI-rezsim[103] alapján az EU-s/EGT-n belüli befektetők nem minősültek külföldi befektetőknek, és a VIG európai uniós státusára tekintettel bejelentési kötelezettség sem terhelte volna a feleket (illetve a biztosítási, viszontbiztosítási tevékenység sem tartozott a bejelentési kötelezettség alá korábban). A felek bejelentési kötelezettségüket teljesítettek is, azonban a tranzakciót a 2018-as FDI-rezsim alapján hatáskörrel rendelkező Belügyminisztérium 2021. április 6-án megtiltotta (Aegon-vétó). Figyelemmel arra, hogy a tranzakció az EUMR értelmében közösségi léptékűnek minősült,[104] a VIG a tranzakciót a versenyhatósági jóváhagyás megszerzése érdekében 2021. július 15-én bejelentette az Európai Bizottság részére. Az Európai Bizottság a tranzakciót 2021. augusztus 12-én kelt döntésével kötelezettségek előírása nélkül jóváhagyta.[105]

2. *Az Európai Bizottság* döntése*: az Aegon-vétó visszavonására való kötelezés*. Mivel az Aegon-vétó miatt az Európai Bizottság tranzakciót jóváhagyó fúziókontrolldöntése ellenére a magyar leányvállalat megszerzésére nem kerülhetett sor, az Európai Bizottság 2021. október 29-én hivatalból eljárást indított annak vizsgálata céljából, hogy az Aegon-vétó összhangban van-e európai uniós szabályokkal, különösen az EUMR közösségi léptékű összefonódások vizsgálatára kizárólagos bizottsági hatáskört előíró 21. cikkével.

Az EUMR ugyanis azon túl, hogy kizárólagos hatáskört biztosít az Európai Bizottság részére a közösségi léptékű fúziók vizsgálatára, egyúttal rögzíti, hogy a tagállamok nem alkalmazhatják versenyjogi nemzeti jogszabályaikat a közösségi léptékű összefonódásra.[106] Az EUMR 21. cikkének (4) bekezdése azonban egy kivételi szabályt is tartalmaz, amikor rögzíti, hogy a tagállamok jogos érdekeik védelme céljából megfelelő intézkedéseket hozhatnak, ha ezek az érdekek a közösségi jog általános

[103] A jelen tanulmánnyal összefüggésben nem vizsgáltuk, hogy a 2020-as FDI-rezsim alapján a tranzakció (megkötésének idején) bejelentés köteles lett-e volna, megjegyezzük mindenesetre, hogy a biztosítási tevékenység nem tartozik a stratégiainak minősülő tevékenységek körébe a rezsim alkalmazási körét megállapító 289/2020. (VI.18.) kormányrendelet alapján.

[104] Vö. EUMR 1. cikk.

[105] M.10102. sz. VIG–Aegon CEE-ügy. https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202209/M_10102_8196601_401_3.pdf.

[106] EUMR 21. cikk (2) és (3) bekezdések.

elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak.[107] A közbiztonságot, a média pluralitását és a prudenciális szabályokat jogos érdekeknek kell tekinteni ezen cikk értelmében, míg a tagállam az egyéb közérdekről köteles előzetesen tájékoztatni az Európai Bizottságot.[108]

A Bizottság eljárása során – különös figyelemmel arra a körülményre, hogy a VIG egy európai székhelyű vállalkozáscsoport, amely az Union biztosítón keresztül már korábban is jelen volt a magyar biztosítási piacon – nem találta a magyar FDI-vétó mögött álló, a magyar kormányzat által az eljárás során előterjesztett indokokat az EUMR 21. cikkének (4) bekezdése értelmében olyan jogos érdeknek, amely a tranzakció megtiltását megalapozta volna. Felrótta továbbá azt is, hogy előzetesen a Bizottság részére jelezni kellett volna a vétószándékot (mivel a közbiztonság, a médiapluralitás és a prudenciális szabályok jelen esetben nem jöttek szóba), továbbá mivel az intézkedés indokolatlanul és aránytalanul korlátozta a tagállamok közötti tranzakciókat, a letelepedés szabadságát is sértette, és mint ilyen a EUMR 21. cikkébe ütközött. Az Európai Bizottság 2022. február 21-én hozott határozatával az Aegon-vétót tehát jogellenesnek nyilvánította, és kötelezte Magyarországot, hogy 2022. március 18-ig a vétóját vonja meg, ellenkező esetben az Európai Bírósághoz fordul kötelezettségszegési eljárás indítása érdekében.

3. *Következtetések* és az Európai Bizottság döntésének utóélete. Az Európai Bizottság az Aegon-tranzakcióra emelt magyar FDI-vétót tehát azon az alapon minősítette jogellenesnek, hogy az az Európai Bizottságnak a közösségi léptékű fúziók elbírálására kizárólagos hatáskört biztosító EUMR-be ütközik (nevezetesen annak 21. cikkét sérti).[109] A döntés mérföldkőnek tekinthető a tagállami FDI-rezsimek alkalmazása és a közösségi léptékű (tehát bizottsági bejelentés kötelezettség alá tartozó) fúziók viszonyának meghatározása tekintetében. Az Európai Bizottság ugyanis egyértelműen állást foglalt abban a kérdésben, hogy *a bizottsági kizárólagos hatáskört tekinti elsődlegesnek, és a tagállami jogos érdekre való hivatkozást (így FDI vétó emelését) csak szűk körben, és kifejezetten indokolt esetben tartja alkalmazhatónak*. Ilyen lehet például az EUMR 21. cikkének (4) bekezdésében is egyértelműen megjelenő közbiztonság védelme, egyéb esetekben azonban a tagállamnak előzetesen be kell jelenteni az Európai Bizottságnak, hogy milyen jogos érdek miatt kíván vétót emelni egy adott fúzióban (amely jelen esetben ugye nem történt meg).

[107] „A (2) és (3) bekezdéstől függetlenül a tagállamok az e rendeletben figyelembe vetteken kívül más jogos érdekek védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak, ha ezek az érdekek a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak." (EUMR 21. cikk (4) bekezdés.)

[108] „Az érintett tagállam köteles bármely egyéb közérdekről a Bizottságot tájékoztatni, és a Bizottságnak azt a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségének kiértékelése után el kell ismernie, mielőtt a fentiekben említett intézkedések meghozatalára sor kerülhetne. A fent említett tájékoztatást követő 25 munkanapon belül a Bizottság az érintett tagállamot tájékoztatja határozatáról." (EUMR 21. cikk (4) bekezdés.)

[109] M.10102. sz. VIG–Aegon CEE-ügy.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a vállalkozásoknak a nem feltétlenül megalapozott tagállami FDI-vétók elleni védelme a tranzakciót jóváhagyó versenyhatósági engedélyre hivatkozással, csak a közösségi léptékű, és így az Európai Bizottság hatáskörébe tartozó összefonódások esetén áll fenn. Nemzeti – így például a magyar – bejelentési kötelezettség alá tartozó összefonódások esetében ez nem garantált, ugyanis a magyar versenytörvény nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely kizárná, hogy a Gazdasági Versenyhivatal által jóváhagyott fúziót, az illetékes miniszter a 2018-as vagy 2020-as FDI-rezsim alapján ne vétózhatná meg.

Ami pedig az Aegon-tranzakciónak az Európai Bizottság döntését követő utóéletét illeti, a döntés megjelenésével egy időben jelentették be, hogy a VIG a kizárólagos állami tulajdonban lévő Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt.-vel megállapodást kötött egy kisebbségi (45 százalékos) részvénycsomag értékesítéséről az Aegon magyarországi leányvállalatában és az Union Biztosítóban. Az állami részvételről szóló tranzakcióval tehát gyakorlatilag elhárult az akadály Aegon-tranzakció FDI-alapú engedélyezésétől is. Az Aegon ugyanis bejelentette, hogy a VIG 2022. március 17-én és 18-án megkapta a magyar hatóságok jóváhagyását, és sikeresen lezárhatja a tervezett, az Aegon teljes kelet-európai üzletágát érintő akvizíció legnagyobb részét, a magyarországi Aegon-leányvállalatok felvásárlását. A VIG-csoport a meglévő magyar VIG-leányvállalattal, az Union Biztosítóval együtt 19 százalék feletti piaci részesedéssel piacvezetővé válik Magyarországon[110].

A folyamatban levő előzetes döntéshozatali eljárás ◆ Az ügylet háttere,[111] hogy a 2020-as FDI-rezsim szerint stratégiai társaságnak minősülő magyar kavics-, homok- és agyagbányászattal foglalkozó, valamint egy magyarországi bányát tulajdonló korlátolt felelősségű társaságban egy másik, magyarországi székhelyű társaság[112] 100 százalékos tulajdont szerzésével kapcsolatban a 2020-as FDI-rezsim alatt az Innovációs és Technológiai Miniszter tiltó döntést hozott. A tiltó döntést a miniszter 2020-as FDI-törvény 283. § (1) b) pontjára alapozta, kiemelve, hogy a hazai építőanyag-ágazat jellemző problémája a nyersanyaghiány, és a nyersanyag-előállítási szektor túlnyomó részt külföldi kézben van, ezért fennállt a kockázat, hogy a céltársaság külföldi (közvetetten bermudai) kézbe kerülése hosszabb távon ellátási problémához vezethet, tekintettel a céltársaság 20,77 százalékos piaci részesedésére.

[110] A Vienna Insurance Group lezárja az Aegon magyarországi vállalatainak akvizícióját. Aegon Biztosító, https://www.aegon.hu/sajtokozlemenyek/a-vienna-insurance-group-lezarja-az-aegon-magyarorszagi-vallalatainak-akviziciojat.html.

[111] Case C-106/22, Summary of the request for a preliminary ruling made under Article 98(1) of the Rules of Procedure of the Court of Justice, CURIA, EUR-Lex 62022CN0106, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62022CN0106.

[112] Amelynek közvetlen tulajdonosa Németországban, míg annak tulajdonosa Luxembourgban bejegyzett társaság. A struktúra végén egy Bermudán bejegyzett társaság áll, a végső tényleges tulajdonos magánszemély pedig ír állampolgár. A tulajdonosi struktúrát kialakító 2017-es ügylettel kapcsolatban az Európai Bizottság nem élt kifogással (M.8604. sz. Xella International–Ursa-ügy). Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.111.2021/11. sz. végzése, 7. pont.

Emellett hangsúlyozta a miniszter, hogy „az ellátás folyamatos biztosítására irányuló közérdeken belül „stratégiai jelentőséggel bír a biztonságos és kiszámítható nyersanyag kitermelés és ellátás", továbbá a bányajoggal rendelkező céltársaság külföldi kézbe kerülésével a hazai tulajdonú vállalkozások aránya csökken, ez veszélyeztetheti a céltársaság régiójának ellátásbiztonságát, és fennáll a beruházások meg nem valósulásának vagy késedelmének a lehetősége". Mindezek alapján a miniszter szerint fennállt az *államérdek veszélyeztetésének* lehetősége.

A vevő jogorvoslattal élt a döntés ellen a Fővárosi Törvényszék előtt, amely felfüggesztette eljárását, és a következő jogkérdésekben kezdeményezte az Európai Bíróság előzetes döntéshozatalát.[113]

1. Összhangban állnak-e az EU-joggal a 2020-as FDI-törvényhez hasonló szabályok, és konkrétan a 2020-as FDI-törvény 276. § (1) bekezdése [államérdek meghatározása[114]] és 283. § (1) b) pontja [miniszteri tiltó döntés alapjául szolgál Magyarország *államérdekének*, közbiztonságának, *közrendjének sérelme* vagy veszélyeztetése, illetve ezek bekövetkezésének lehetősége, *különös tekintettel az alapvető társadalmi szükségletek ellátására*]?

   A kérdéssel összefüggésben az európai uniós joganyagnak azokra a pontjaira hivatkoztak, amelyek egyrészt rögzítik, hogy az EU tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét,[115] valamint a tagállamok jogát, hogy eljárásokat alakítsanak ki a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak.[116]
2. Amennyiben az első kérdésre a válasz igen, a tény, hogy az Európai Bizottság versenyhatósági eljárást folytatott le, és olyan koncentrációt engedélyezett, amely a külföldi bejelentő tulajdonosi láncolatát érintette, kizárja-e egy tagállam hatóságának döntéshozói jogát?

Tanulmányunk kéziratának lezárásakor a fenti ügy még folyamatban van, így sajnos, nem elérhető az Európai Bíróság fenti kérdésekre vonatkozó álláspontja.

[113] A Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.111.2021/11. sz. végzése.

[114] Az ügy elbírálásakor ennek meghatározása: „az ágazati európai uniós és nemzeti jog által nem szabályozott, a hálózatok és berendezések biztonságára és működőképességére, valamint az ellátás folyamatosságára vonatkozó közérdek". Jelenleg a salátatörvénnyel (https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2100099.tv) kiegészített szöveg az államérdek körébe vonja a „a nemzetgazdasági szempontból alapvető gazdaságstratégiai érdekkel összefüggő" közérdeket. A Lex Speciális Kormányrendelet (https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200561.KOR&dbnum=1) lényegében ugyanezzel a kiegészítéssel él az államérdek fogalmának meghatározásakor.

[115] Az EUMSZ 4. cikkének 2. bekezdése.

[116] Az EUMSZ. 65. cikkének (1) b) pontja. Nem kivétel ez alól az EU FDI-rendelet sem, amely preambulumának 4. szakasza is megerősíti ezt a tagállami jogot. Az EU FDI-rendelet (és az ügyet referáló bíróság) is hivatkozik azonban arra, hogy az FDI a közös kereskedelempolitika része, melynek kialakításával kapcsolatos politika vonatkozásában az EU hatásköre kizárólagos (Case C-106/22. Summary of the request for a preliminary ruling made under Article 98(1) of the Rules of Procedure of the Court of Justice: https://curia.europa.eu/).

Az *első kérdés* kapcsán a Fővárosi Törvényszék kiemelte, hogy a 2020-as FDI-rezsim olyan ügyleteket is érint, amelyekre a tőke szabad áramlása az irányadó, ezért közösségi jogi érintettség is fennáll, a közösségi jog is alkalmazandó.[117] Az EUMSZ. 63. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás. Ez alól az EUMSZ. 65. cikke kivételeket határoz meg, amely alapján „A 63. cikk rendelkezései nem érintik a tagállamok azon jogát, hogy […] eljárásokat alakítsanak ki a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy a közbiztonság *által indokolt intézkedéseket hozzanak*". A Fővárosi Törvényszék végzésében megjegyzi, hogy a 2020-as FDI-törvény a közrendi kivételt tágan értelmezve kiterjesztette azt „a nem pusztán gazdaságvédelmi célokat szolgáló ellátásbiztonságra". A Fővárosi Törvényszék értelmezése szerint a közérdek körében mérlegelésre okot adó körülmény lehet (többek között) az, hogy a tranzakció tárgyát képező céltársaság tevékenysége alapvető nyersanyag előállítása, ami az építőipar szempontjából, a folyó beruházások határidőre való teljesítése, a szektorban tevékenykedő kis- és középvállalkozások nyersanyagellátása hullámzásának megakadályozása szempontjából kulcsfontosságú, legitim cél lehet a nyersanyag-hozzáféréssel felmerülő negatív regionális hatások elleni fellépés.[118] A Fővárosi Törvényszék szerint a hivatkozott körülmények együttesen igazolhatnak közrendi kivételi célokat, a lehetséges kivétel közösségi jogi értelmezése kapcsán azonban kérték az Európai Bíróság véleményét.

A tanulmány kereteire tekintettel a közösségi jog rendelkezéseinek vizsgálatától eltekintünk, s a magyar szabályozással kapcsolatban megjegyezzük, hogy a 2020-as FDI-törvény nem határozza meg az elutasítási körülményeket tartalmazó 283. § (1) b) pontban hivatkozott „közrend", illetve az államérdek meghatározásánál hivatkozott „közérdek" fogalmát. A hivatkozott pont külön elutasítási körülményként kezeli az államérdek, illetve a közrend veszélyeztetését, illetve sérelmét. Ezért a joganyag legközelebbi felülvizsgálatakor érdemes lenne – az elutasítás esetén esetlegesen sérülő alapvető jogokra és érdekekre tekintettel – garanciális jelleggel törvényi szinten kibontani a „közrend", illetve a „közérdek" fogalmát is, és amennyiben az Európai Bíróság döntésére tekintettel szükséges lesz, felülvizsgálni az államérdek és a közrend fogalmi elkülönítését, viszonyát.

A *második kérdés* kapcsán a Fővárosi Törvényszék a kérelmező hivatkozására figyelemmel felvetette, hogy vajon a vevőcsoportot érintő korábbi összefonódásban hozott jóváhagyó bizottsági döntés (M.8604. sz. Xella International–Ursa-ügy), amely így a vevőcsoport tulajdonosi láncolatát is érintette, önmagában kizárja-e tagállami FDI-vétó lehetőségét. Végzésében azt a Fővárosi Törvényszék is kiemelte,[119] hogy a Bizottság korábban nyilvánvalóan más szempontú ellenőrzést végzett,

[117] A Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.111.2021/11. sz. végzése 20. pont.
[118] A Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.111.2021/11. sz. végzése 21. pont.
[119] A Fővárosi Törvényszék 105.Kpk.750.111.2021/11. sz. végzése 22. pont.

és a döntésre még 2017-ben, azaz az EU FDI-rendelet hatályba lépése előtt került sor. Az Európai Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárása során akár az Aegon-ügyben hozott bizottsági döntés konzekvenciáira is figyelemmel lehetne a tagállami FDI-hatáskör és az Európai Bizottság fúziós eljárásainak viszonya szempontjából, azonban a két ügy tényállási elemei alapvetően eltérnek egymástól, aminek az értékelés során is minden bizonnyal jelentőséget kell kapnia. Míg az Aegon-ügyben maga az FDI-vétóval érintett tranzakció volt közösségi léptékű, és azt engedélyezte az Európai Bizottság, addig az előzetes döntéshozatali eljárás tárgyát képező tranzakció közösségi lépték hiányában nem tartozott az Európai Bizottság hatáskörébe, csupán a kérelmező hivatkozott egy a vevőcsoportot érintő korábbi bizottsági fúziós döntésre. A szerzők az eljárás kimenetelét nem tudják és nem is kívánják megjósolni, azonban álláspontjuk szerint az Európai Bíróság által második kérdésünkre adott igenlő válasz (azaz, hogy külföldi bejelentő tulajdonosi láncolatát érintő korábbi bizottsági fúziós döntés kizárja egy tagállam hatóságának döntéshozói jogát) nagyban korlátozná a jelenleg meglévő tagállami autonómiát a FDI-rezsimek alkalmazhatósága tekintetében.

Általánosságban mindenképpen elmondható azonban, hogy a fenti döntés is nagy jelentőségű lesz mind az FDI-rezsim általános, EU-joggal való összhangjával kapcsolatos kérdések, mind pedig az EU-szintű versenyjog és a nemzeti FDI-rezsimek kapcsolatának meghatározása szempontjából, és végső soron a jogharmonizációt fogja szolgálni.

Következtetések

Összegezve, az FDI-szabályozás a következőképp érinti a vállalatfelvásárlási tranzakciók egyes szempontjait és szakaszait.

1. Az *ügyletbiztonságba (deal certainty) vetett befektetői bizalom csökkenése*. Tekintettel arra, hogy a magyar FDI-szabályozás viszonylag friss, a minisztériumok döntései nyilvánosan nem elérhetők, és a magyar FDI-szabályozás számtalan pontja igényel további pontosítást, számottevően csökkenti az ügyletbiztonságba vetett befektetői bizalmat. Megfigyelhető, hogy ennek enyhítése érdekében a felek olyan tranzakciókat is bejelentenek, amelyeknek a bejelentési kötelezettsége egyértelműen ugyan nem állapítható meg, de nem is zárható ki. Az európai szintű statisztikák[120] alapján is részben erre a trendre lehet következtetni, mivel az EU

[120] Európai Bizottság: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union. {SWD(2021) 334 final} 2021. november 23., 7. o. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf és Európai Bizottság: Report from the Commission to the European Parliament and the Council (Second Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union) (a továbbiakban: Second Annual Report), 2022. szeptember 1. 12. o. https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2022)433&lang=en.

FDI-rendelet 5. cikke alapján a tagállamok által lejelentett bejelentett ügyletek száma 2021-ben emelkedést mutatott 2020-hoz képest.[121]

A nemzeti szintű szabályozás mellett nem lehet kizárni azt sem, hogy multijuriszdikcionális ügylet, illetve harmadik országbeli befektető esetén az EU FDI-rendeletben meghatározott együttműködési mechanizmust is alkalmazzák. Főként az ügylet megvalósításától számított 15 hónapos bizottsági véleményezési határidő okozhat bizonytalanságot.

2. A *tranzakciós elemzések és strukturálás köre kibővült* az FDI-szempontú alkalmazandósági vizsgálattal.
3. Az FDI-szabályozás és megfontolások a *tranzakciós dokumentáció szintjén új típusú rendelkezésként jelennek meg* – amennyiben annak vizsgálata során, hogy az FDI-szabályozás az ügyletre alkalmazandó-e, megállapításra kerül, hogy az adott ügylet bármely (vagy mindkét) FDI-rezsim hatálya alá esik. A hivatkozott rendelkezések köre a következőkre terjed ki:
   a) zárási (hatályosulási) feltételként való kikötése a vonatkozó FDI-rezsim tekintetében eljárásra jogosult miniszter tudomásulvételének (vagy az arra vonatkozó döntés kiadásának, amely megállapítja, hogy a tranzakció nem tartozik a bejelentési kötelezettség hatálya alá).
   b) az aláírási és a zárási időpont közötti átmeneti időszakra vonatkozóan a feleknek a zárási FDI-feltétel teljesülésével kapcsolatos kötelezettségeinek[122] és jogainak,[123] illetve adott esetben a zárási feltétel nem teljesülése esetén alkalmazott eljárásának rögzítése.
   c) érdemes megfontolni mindkét fél oldalán olyan szavatosságok kérését, amelyek keretében a felek kifejezetten úgy nyilatkoznak, illetve megerősítik, hogy az EU FDI-rendelet nem alkalmazható a szavatosságot vállaló fél szempontjából (tehát azt, hogy vele kapcsolatban nem áll fenn közrendi vagy biztonsági kockázat egyetlen EU-tagállamban sem, adott esetben minősülhet-e „külföldi befektetőnek" az EU FDI-rendelet szerint, a céltársaság pedig nem végez stratégiainak

[121] A teljesség érdekében megjegyezzük, hogy az EU-t célzó külföldi befektetések értéke 2021-ben 117 milliárd euró volt, ami az összesített világszintű volumen 8 százalékát teszi ki (ez volumen szempontjából 2019-hez képest 68 százalékos visszaesést és a 2020-as szinthez képest 31 százalékos visszaesést jelent), ügyletszám tekintetében a felvásárlások száma 2021-ben emelkedett a 2020-as szinthez képest emelkedés (lásd a Second Annual Report 3. oldalát).

Ez a trend jellemző az EU FDI-rendeletének 6. cikkére (együttműködési mechanizmus) tekintettel a tagállamok által az Európai Bizottságnak bejelentett ügyletekre is, mivel ezeknek 86 százalékában zárta le az eljárást az Európai Bizottság az eljárás 1. szakaszában (tehát ezen ügyletek nem érinthették több tagállam biztonságát és közrendjét, és nem veszélyeztettek európai uniós szintű programokat vagy érdekeket). (Lásd a Second Annual Report 17. oldalát).

[122] Például vevő (átvevő) kötelezettségét az FDI-bejelentés benyújtására az aláírástól számított 10 napon belül.

[123] Például az eladó (átadó) jogait az FDI-bejelentés keretében a miniszter részére benyújtott dokumentumok körére, tartalmára vonatkozó észrevételezési, jóváhagyási joga.

minősülő tevékenységet), valamint a tranzakció szempontjából (tehát a tranzakció nem érint uniós érdekű projekteket vagy programokat).

4. A *tranzakció idővonzata a bejelentési eljárásra tekintettel meghosszabbodik,* és a zárási feltételek teljesítésére nyitva álló időtartam (úgynevezett *végső határnap – Long Stop Date)* meghatározásánál tanácsos tekintettel lenni a törvény által meghatározott határidőkre. A 2018-as FDI-rezsim szerint alapesetben (hiánypótlás nélkül) 60 nap[124] a miniszteri eljárás tartama, míg a 2020-as FDI-rezsim esetén (hiánypótlás nélkül) 30 munkanap.[125] A 2020-as FDI-rezsim esetében a miniszter jogosult különösen indokolt esetben az ellenőrzés időtartamát legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbítani.[126]
5. Az FDI-vizsgálat és bejelentési kötelezettség teljesítése *emeli a tranzakciós költségeket, az adminisztratív terheket.* Az FDI-eljárások során a benyújtandó dokumentumokat (amennyiben azok nem magyar nyelven állítottak ki), hiteles magyar fordításukkal együtt kell benyújtani. Mivel szigorú értelmezés mellett a befektetőben befolyást gyakorlók struktúráját feltáró társasági iratok (tipikusan társasági szerződések, cégkivonatok, adott esetben részvényesi megállapodások) terjedelme több száz oldalt is kitehet, az iratok beszerzése (adott esetben felülhitelesítéssel való ellátása) jelentős adminisztratív és költségterhet jelent.

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁNAK A BELSŐ PIACOT TORZÍTÓ KÜLFÖLDI TÁMOGATÁSOKRÓL SZÓLÓ RENDELETE

A belső piacot torzító külföldi támogatásokról *(Foreign Subsidies Regulation, FSR)* szóló rendelet 2023. január 12-én lépett hatályba, és 2023. július 12-től alkalmazandó.[127]

Az FSR megalkotásával az EU célul tűzte ki, hogy a külföldi (azaz nem európai uniós) országokból érkező olyan támogatásokat, amelyek valamilyen gazdasági tevékenységet, ideértve különösen az M&A-tranzakciók létrejöttét és közbeszerzéseken való részvételt kívánják támogatni, és ezáltal befolyásolni a belső piaci versenyt, az Európai Bizottság – mint az eljárásindításra kizárólagos hatáskörrel rendelkező hatóság – vizsgálat alá vonhassa. Az európai uniós állami támogatási szabályozás jelen formájában is szigorú korlátok közé szorítja az EU-n belüli állami támogatás nyújtásának a lehetőségét (amely főszabály szerint nem megengedett),[128] azonban ezek a szabályok nem vonatkoznak a külföldi országokból érkező állami támogatásokra, amelyek pedig szintén befolyásolhatják a tagállamok közötti versenyt. Az FSR tehát

[124] 2018-as FDI-törvény 6. § (4) bekezdés.
[125] 2020-as FDI-törvény 283. § (2) bekezdés.
[126] 2020-as FDI-törvény 283. § (3) bekezdés.
[127] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete (2022. december 14.) a belső piacot torzító külföldi támogatásokról.
[128] Vö. EUMSZ. 107. cikk.

a jelenleg is létező állami támogatási *(state aid)* rezsimet egészít ki, még pedig oly módon, hogy egyrészről széles körű jogosítványokat biztosít az Európai Bizottságnak, hogy hivatalból (úgynevezett *ex officio* eljárás) vizsgálja, hogy a külföldi támogatás alkalmas-e a belső piaci verseny torzítására, másrészről az EU-ban bejegyzett és külföldi állami támogatásban részesített vállalkozásokat érintő összefonódásokra, valamint közbeszerzési eljárások bizonyos körére előzetes *(ex ante)* bejelentési kötelezettséget ír elő.

Figyelemmel arra, hogy tanulmányunk középpontjában az M&A-tranzakciókat terhelő fúziókontroll-szerű hatósági bejelentési eljárások állnak, ebben a fejezetben kizárólag az összefonódásokat terhelő újszerű bejelentési kötelezettség szabályait és az abból levonható konzekvenciákat tárgyaljuk, és ezért például az új szabályozás közbeszerzési eljárásokra vonatkozó relevanciáját nem mutatjuk be.

Az FSR szabályozásának érdekességét és egyben nehézségét az adja, hogy egy jogszabályban kívánja ötvözni az európai uniós állami támogatási jellegű vizsgálatok és európai uniós fúziókontroll-eljárás jellemzőit. Mivel a jogalkalmazást segítő iránymutatás egyelőre nem áll rendelkezésre (az FSR 46. cikke alapján iránymutatás kiadása legkésőbb 2026. január 12-ig várható), ezért több ponton a jelenlegi európai uniós állami támogatási és fúziókontroll-rezsim fogalmi elemeit kellett segítségül hívjuk.

Bejelentésköteles összefonódások

A fúziós jogi értelemben vett összefonódásokat [azaz összeolvadásokat, irányításszerzéseket, és a teljes funkciójú közös vállalkozások (joint venture) alapítását] az alábbi feltételek teljesülése esetén kell előzetesen (azaz azok végrehajtás előtt) az Európai Bizottságnak bejelenteni:[129]

- valamely összeolvadó vállalkozás, az irányításszerzés keretében megszerzett céltársaság vagy a közös vállalkozás *(joint venture)* az EU-ban került bejegyzésre, és az EU-ban elért összesített árbevétele az 500 millió eurót meghaladja; és
- az összefonódásban részt vevő összes vállalkozás összesített külföldi támogatásának összege a bejelentést megelőző három pénzügyi évben meghaladta az 50 millió eurót.

Az 50 millió eurós külföldi támogatási határérték *(threshold)* során az összefonódás közvetlen és közvetett résztvevőit is figyelembe kell venni,[130] azaz cégcsoport szinten kell vizsgálni az állami támogatást, és így az irányításszerző vállalkozáscsoportjának végső irányítójáig *(ultimate beneficial owner, UBO)* kell vizsgálni a külföldi országból származó támogatási összeget.

[129] FSR 20. cikk (3) bekezdés.
[130] FSR 23. cikk.

Külföldi állami támogatás fennállása

A szabályozás ezzel szemben egyértelműen meghatározza, hogy mi tekinthető külföldi állami támogatásnak, amelynek kapuját az FSR meglehetősen szélesre tárta. E szerint harmadik ország által nyújtott támogatásnak tekinthető nemcsak az állami, közigazgatási szervek vagy közvállalkozások, hanem olyan magánvállalkozások által nyújtott támogatás is, amelynek tevékenysége minden releváns körülményt figyelembe véve betudható egy külföldi államnak.[131] Az FSR értelmében a támogatás nemcsak pénzbeli hozzájárulásra korlátozódik, hanem magában foglalja az olyan speciális vagy kizárólagos jogok biztosítását is, amelyet nem kísér a piaci feltételeknek megfelelő ellentételezés, és így olyan előnynek tekinthető, amelyet normál piaci körülmények esetén a vállalkozás nem kapott volna meg. Az előny nyújtása általánosságban is előfeltételét képezi annak, hogy külföldi állami támogatás fennállásáról lehessen beszélni.[132] Az FSR nem határozza meg, hogy mi tekinthető előnynek a szabályozás érdekében, azonban segítségül hívva az európai uniós állami támogatási rezsimet, minden bizonnyal az olyan juttatások minősülnek majd ilyennek, amelyeket nem rendes piaci körülmények alapján juttatnak a kedvezményezett vállalkozásnak. Az Európai Bíróság az állami támogatási jog hatékony érvényesülése céljából már évekkel ezelőtt kidolgozta az úgynevezett piaci magánbefektető elvét (*market economy investor principle, MEIP),* amelynek teljesülése esetén nem beszélhetünk előny és így állami támogatás nyújtásáról.[133] A MEIP-feltételeket teljesítő pénzügyi transzfer tehát (mint nem állami támogatás) korlátozásoktól mentesen, azaz a főszabályt jelentő előzetes EU-bizottsági bejelentés hiányában is nyújtható az EU-n belül. Ez a végső soron kimentési lehetőséget biztosító szabály vélhetőleg a külföldi állami támogatások esetén is érvényesülni fog, bár bizonyosat csak a kapcsolódó bizottsági közlemény vagy joggyakorlat esetén állíthatunk majd. Mindenesetre, amennyiben az európai uniós állami támogatási jogban bevetett MEIP-elemzési keretet (ideértve különösen a befektetés megtérülésére koncentráló úgynevezett MEIP-tesztet, vagy a *pari passu* feltételek teljesülésének vizsgálatát) az FSR alkalmazása során is egy az egyben átveszik, azzal az jelentősen komplexszé teszi az összefonódások FSR

[131] FSR 3. cikk.

[132] FSR 3. cikk (1) bekezdés.

[133] A közjogi szervek (a közvállalkozásokat is beleértve) által végrehajtott gazdasági ügyletek nem biztosítanak előnyt a másik fél számára, és ezért nem minősülnek támogatásnak, amennyiben azokra rendes piaci körülmények között kerül sor. Ezt az elvet különböző gazdasági ügyletekre dolgozták ki. Az uniós bíróságok kialakították a „piacgazdasági befektető elvét", amelynek alapján az állami befektetések (különösen a tőkeinjekciók) esetében megállapítható az állami támogatás megléte: annak meghatározásához, hogy valamely közjogi szerv általi befektetés állami támogatásnak minősül-e, meg kell vizsgálni, hogy hasonló körülmények között egy rendes piacgazdasági feltételek mellett tevékenykedő, hasonló méretű magánbefektető végrehajtotta volna-e a szóban forgó befektetést [lásd Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01) 74. pont, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:262:FULL&from=HU].

szerinti bejelentésének szükségszerűségének vizsgálatát is. Ugyanis az FSR szerinti fúziós bejelentés feltétele, hogy meghatározott (minimum 50 millió euró) összegű külföldi támogatást kapjanak az összefonódásban részt vevő vállalkozások. Ha egy vállalkozás azon az állásponton van (és ezt szükség esetén bizonyítani is tudja), hogy piaci feltételek mellett kapott pénzbeli vagy más típusú juttatást vagy finanszírozást, akkor – a külföldi támogatás hiányában – a tranzakció előzetes bejelentési kötelezettsége sem állna fenn.

Bejelentésköteles összefonódások során követendő eljárás

Ha azonban az összefonódás kapcsán a bejelentési kötelezettség feltételei teljesülnek (azaz mind az árbevételi küszöbszám, mind a külföldi állami támogatás fennállása és annak mértéke), akkor a tranzakció végrehajtását megelőzően, de főszabály szerint a tranzakciós dokumentumok (elsősorban részvény-adásvételi szerződés, *Share Purchase Agreement, SPA*) megkötését követően az összefonódást az Európai Bizottság részére be kell jelenteni. Ha egy FSR szerint bejelentésköteles összefonódást mégsem jelentenek be, akkor azon túl, hogy a Bizottság az előző évi árbevétel 10 százalékig terjedő bírságot szabhat ki a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt.[134] kötelezheti a feleket (irányításszerzés esetén az irányításszerzőt), hogy az összefonódást jelentsék be, ilyen esetben a Bizottságot az eljárása során a határidők nem kötik.[135]

Az FSR azt is előírja, hogy bejelentésköteles összefonódást nem lehet végrehajtani a Bizottság jóváhagyó döntése hiányában (végrehajtási tilalom, „*stand-still obligation*"),[136] amelynek megsértése szintén az előző évi árbevétel 10 százalékig terjedő bírságszankcióval fenyegetett[137]. Ráadásul az FSR rögzíti, hogy a végrehajtási tilalom megsértésével kötött szerződés érvénytelen, mindaddig ameddig a Bizottság nem hoz döntést részletes vizsgálatot követően (amely adott estben az összefonódást megtiltó döntés is lehet). A végrehajtási tilalom mind az uniós, mind a nemzeti, tagállami (így a magyar) fúziókontroll-eljárások esetén bevett szabályozási megoldásnak számít, amelynek megsértését bírsággal szankcionálhatja az eljáró hatóság. Tekintettel arra, hogy egy szerződés érvénytelensége elsősorban az alapul fekvő tranzakciós szerződésre alkalmazandó jog szerinti polgári jogi szabályok alapján ítélhető meg, ilyen generális érvénytelenségi szabályra az európai uniós fúziókontrollszabályok között (a szerzők álláspontja szerint joggal) nem találunk példát, ráadásul az időleges érvénytelenség, amelyet még egy akár megtiltó határozat is feloldana, rendkívül furcsa szabályozási megoldás, amely számos, elsősorban polgári jogi kérdést vet fel, amelynek részletes elemzése azonban kívül esik jelen tanulmány keretein.

[134] FSR 26. cikk (3) bekezdés a) pont.
[135] FSR 21. cikk (4) bekezdés.
[136] FSR 24. cikk (1) bekezdés.
[137] FSR 26. cikk (3) bekezdés b) pontja.

Nem bejelentésköteles összefonódások vizsgálata

Az FSR-nek a jogbiztonság és az ügyletbiztonság *(deal certainty)* szempontjából legkifogásolhatóbb része, hogy az Európai Bizottság a nem bejelentésköteles összefonódások bejelentését is elrendelheti azok végrehajtását megelőzően, ha az Európai Bizottság valószínűsíti, hogy az elmúlt három évben az összefonódás résztvevői külföldi támogatásban részesültek (ilyen összefonódásokra a bejelentésköteles összefonódás szabályai vonatkoznak – lásd az előzőkben).[138]

Mivel az FSR az EU *de minimis* rendelet[139] szerinti értékhatárt (200 ezer euró) el nem érő külföldi támogatásokat egyértelműen úgy tekinti, mint amelyek nem képesek torzítani a versenyt, illetve a megelőző három évben a 4 millió eurót el nem érő támogatási összeg esetén valószínűsíti a piactorzítás hiányát,[140] megállapítható, hogy a tervezet jelenlegi szabályai alapján minden 4 millió euró külföldi támogatási elemet magában foglaló összefonódás, függetlenül a résztvevőknek az Európai Unióban realizált árbevételétől potenciális bizottsági vizsgálat tárgya lehet. Figyelemmel arra, hogy az FSR az elévülési időt a külföldi támogatás nyújtásától számított 10 évben határozza meg,[141] jelenleg (talán a tranzakciók önkéntes bejelentését, a Bizottsággal való, úgynevezett *comfort letter* kibocsátására irányuló konzultációt, valamint a „*hell or high water*"[142] típusú szerződéses kötelezettségvállalásokat kivéve) nem látunk olyan, az M&A-tranzakciók során használható bevett kockázatkezelési eszközt, amely a tranzakció sikerének elősegítése mellett egyidejűleg a vállalkozások kockázatát kizárná vagy számottevően csökkentené.

A kockázatok tranzakciós kezelésével kapcsolatban részletesebben lásd később, A tranzakciós megfontolások összefoglalása című fejezetben kifejtetteket.

A belső piac torzításának elemzése

Az összefonódás bejelentése esetében vagy a Bizottság által hivatalból indított *(ex officio)* vizsgálat során, ha megállapításra kerül a külföldi állami támogatás nyújtása (azaz többek között, hogy egy adott vállalkozás nem piaci alapon kapott finanszírozást), akkor a Bizottság eseti alapon *(case by case basis)* elemzi, hogy a külföldi támogatás torzítja-e az Európai Unión belüli versenyt. Tehát az európai uniós álla-

[138] FSR 21. cikk (5) bekezdés.

[139] A Bizottság 1407/2013/EU rendelete (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1407&from=CS.

[140] FSR 4. cikk (2) és (3) bekezdés.

[141] FSR 38. cikk (1) bekezdés.

[142] A *hell or high water* klauzulák a tranzakció zárását (az ügylet hatályosulását) hivatottak biztosítani, a vevő azon kötelezettségvállalása által, hogy bármilyen esetben köteles legyen a záráshoz szükséges lépéseket megtenni.

mitámogatás-vizsgálatoktól eltérő koncepció érvényesül, azaz nem érvényesül az állami támogatások általános tilalma (amelyet *de minimis* vagy csoportmentességi kedvezmény vagy az EUMSZ megfelelő mentesítési jogcíme alapján kapott bizottsági jóváhagyás esetén lehet nyújtani), hanem a Bizottság előre meghatározott indikátorok alapján elemzi a külföldi támogatás versenytorzításra való alkalmasságát. Ezek az indikátorok figyelembe veszik többek között a támogatás összegét és formáját, továbbá az FSR vélelmeket is felállít, hogy melyek azok az indikátorok, amelyek esetén a belső piac torzítása minden bizonnyal belátható. Ilyennek minősül többek között, ha a külföldi támogatás közvetlenül ösztönözte a tranzakció létrejöttét[143] (mert például a céltársaság vételárának jelentős része külföldi támogatásból származott).

Lehetséges jogkövetkezmények

Amennyiben az Európai Bizottság azt állapítja meg, hogy a külföldi támogatás torzítja a belső piaci versenyt, feltéve, hogy elfogadható kötelezettségvállalás a vállalkozások részéről nem került felajánlásra, az összefonódás végrehajtását megtilthatja.[144] Az FSR értelmében ilyen kötelezettségvállalás lehet többek között bizonyos eszközök elidegenítése/leválasztása vagy a külföldi támogatás kamatokkal történő visszafizetésére vonatkozó kötelezettségvállalás.[145]

Abban az esetben, ha az összefonódás végrehajtására már sor került, ideértve azt az esetet is, ha az összefonódás nem volt bejelentésköteles, de a külföldi állami támogatás miatti versenytorzulás olyan jelentős, hogy az magatartási vagy strukturális kötelezettségvállalással, vagy a támogatás visszafizetésével sem orvosolható, a Bizottság az összefonódás megszüntetését írhatja elő az összefonódást megelőző eredeti állapot helyreállítása érdekében.[146]

Amennyiben az összefonódás végrehajtására a tiltó határozat ellenére sor kerül, a Bizottság a vállalkozások előző évi árbevételének 10 százalékig terjedő bírságot szabhat ki a jogsértés bekövetkeztét követő 3 éves időszak alatt.[147]

Következtetések

Ahogyan az FSR is egyértelműen rögzíti, az FSR hatálya nem érinti az EUMR alkalmazhatóságát.[148] Ebből az is egyértelműen következik, hogy egy tranzakció, ameny-

[143] FSR 5. cikk (1) d) bekezdés.
[144] FSR 25. cikk (3) c) bekezdés.
[145] FSR 7. cikk (3) f) és h) bekezdések.
[146] FSR 25. cikk (6) a) bekezdés.
[147] FSR 26. cikk (3) c) bekezdés és FSR 38. cikk (2) bekezdés.
[148] FSR 44. cikk (1) bekezdés.

nyiben az EUMR értelmében közösségi léptékűnek minősül,[149] az EU Bizottsághoz való kötelező bejelentés terheli, függetlenül attól, hogy az az FSR szerint bejelentésköteles-e. Mivel az árbevételi küszöbszámok az FSR-ben jóval alacsonyabbak, mint az EUMR-ben, ezért nem feltétlenül fogja párhuzamos bizottsági bejelentési kötelezettség terhelni a tranzakciókat (fontos kiemelni, hogy nemzeti fúziós bejelentési kötelezettség természetesen ilyen esetben is felmerülhet), azonban jelentősebb összefonódások esetén ezt a lehetőséget sem lehet egyáltalán kizárni. Erre a lehetőségre az FSR is egyértelműen utal, amikor a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése érdekében rögzíti, hogy bármelyik jogalapon tett bejelentési kötelezettség alapján a Bizottságnak megküldött információk másik eljárásban való felhasználását lehet kérni a Bizottságtól.

Érdemes azonban felhívni a figyelmet arra, hogy bár az FSR szerinti bejelentési eljárás számos hasonlóságot mutat az európai uniós fúziós eljárással (például mindkét eljárásban érvényesül a végrehajtási tilalom, és az annak megsértése esetén kiszabható bírságmaximum is megegyezik), figyelemmel arra, hogy a két eljárás célja eltérő: míg az FSR szerinti bejelentési eljárásban annak értékelésére kerül sor, hogy a külföldi támogatás torzítja-e a belső piaci versenyt, addig az európai uniós fúziókontroll-eljárás célja annak vizsgálata, hogy az összefonódás jelentősen akadályozza-e a hatékony versenyt (SIEC-teszt).[150]

Ez alapján pedig elképzelhető, hogy egy külföldi állami támogatás által ösztönzött összefonódás, fúziós versenyjogi értelemben problémamentesen engedélyezhető, ugyanis az irányításszerző vállalkozáscsoportjával érdemi átfedő tevékenységet nem mutat az összefonódás keretében megszerzendő céltársaság, így érdemi piaci koncentráció hiányában az Európai Bizottság engedélyezi az összefonódást, azonban a külföldi támogatással összefüggésben kimutatható, hogy az alkalmas az unión belüli egyenlő versenyfeltételek és így a belső piaci verseny korlátozására, így ugyanazon tranzakció az FSR által megtiltásra kerülhet.

Figyelemmel a potenciális jogi szankciók súlyosságára (megtiltás, szétválasztás elrendelése) kijelenthető, hogy az M&A-tranzakciókat tervező vállalkozásoknak és tanácsadóiknak az FSR hatályba lépése után nemcsak a megszokott fúziókontroll-bejelentési kötelezettséget kell ellenőrizniük (a 22. cikk szerinti kitettségre is figyelemmel, lásd részletesen az első fejezetet), hanem az FSR szerinti előzetes értékelést is el kell végezniük, a külföldi befektetők befolyásszerzése szerinti bejelentési kötelezettség vizsgálatával együtt.

[149] EUMR 1. cikk.
[150] EUMR 2. cikk (3) bekezdés.

A TRANZAKCIÓS MEGFONTOLÁSOK ÖSSZEFOGLALÁSA

Amint azt a fentiekben is jeleztük, az M&A-tranzakciókat tervező vállalkozásoknak és tanácsadóiknak a korábbiaknál szélesebb körű előzetes ellenőrzést kell lefolytatniuk annak megállapítása érdekében, hogy az adott tranzakciót milyen hatósági bejelentési kötelezettség terheli. Figyelemmel arra, hogy ezen kötelezettségeket a fentiekben kifejtettek alapján[151] nem lehet teljes pontossággal előzetesen beazonosítani a tranzakciók végrehajtásához kacsolódó versenyjogi jellegű kockázatokat, a tranzakciós tervezés (ideértve különösen az átvilágítások lefolytatását) és strukturálás során kellő figyelmet kell fordítani a megfelelő kockázatkezelési és kockázattelepítési mechanizmusok kidolgozására.

Ahogyan a fentiekben[152] is hangsúlyoztuk, olyan szerződéses megoldás kidolgozása, amely a kockázatokat teljes mértékben és mindkét fél tekintetében kizárja, nem azonosítható. Mindezek mellett, a szerzők álláspontja szerint a tranzakciós szerződések szintjén – összefoglaló jelleggel – különösen az alábbi lehetséges kockázatkezelési megoldások merülhetnek fel a kockázatok mitigálása és allokálása érdekében.

1. *A Bizottságtól komfortlevél beszerzése,* amely mind az EUMR 22. cikke, mind a külföldi támogatások esetén követendő eljárás kapcsán viszonylagos megoldást jelenthet, de figyelemmel az EUMR 22. cikke szerinti eljárás speciális jellemzőire (tudniillik főszabály szerint tagállami jelzésre és áttételre indul), valószerűtlennek tűnik, hogy minden a tranzakció által potenciálisan érintett tagállamra a konzultációs eljárás kiterjesztésre kerüljön, ennek hiányában viszont „csupán" a Bizottságtól szerezhető be egy nem kötelező érvényű „ígérvény" arról, hogy milyen eséllyel indítana eljárást egy esetleges tagállami áttételi kérelem esetén.

2. *A tranzakciók önkéntes bejelentése a kötelező bejelentési küszöbszámok, illetve alkalmazandósági kritériumok egyértelmű teljesülésének hiányában is, a bejelentések zárási feltételként történő meghatározása.* Ahogy a fentiekben is bemutattuk[153] ez a megoldás az FDI-eljárások esetén bevett gyakorlatnak tekinthető, amely a szerzők álláspontja szerint az EUMR 22. cikke szerinti eljárások és a külföldi állami támogatások kontrollja kapcsán is megfontolás tárgyát képezheti. Ennek a megoldásnak egyértelmű korlátját jelentheti azonban az EUMR 22. cikke szerinti eljárások és a külföldi állami támogatások esetén, ha a Bizottság a küszöbszámok teljesülése hiányában a fúzió bejelentését érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja. Mindenesetre az EUMR 22. cikke szerinti eljárás tekintetében önkéntes bejelentés benyújtása legalább azzal a következménnyel járhatna, hogy a hatóság tudomás-

[151] Vö. gyakorlatilag semmilyen (sem a közösségi, sem a tagállami) árbevételi küszöbszámot el nem érő tranzakció az EUMR 22. cikk alapján a Bizottsághoz áttehető, a magyar FDI-szabályozás számtalan pontja igényelne további pontosítást, továbbá a nem bejelentésköteles külföldi befektetések által érintett összefonódások utólagos *(ex officio)* vizsgálatának jövőbeli lehetősége fennáll.

[152] Lásd különösen a Nem bejelentésköteles összefonódások vizsgálat című pontot.

[153] Lásd A külföldi befektetők befolyásszerzésére vonatkozó magyar rezsim című fejezet Következtetések című pontját.

szerzésére vonatkozó 15 napos határidő a bejelentéssel egyértelműen elindul. (Bár megjegyezzük, hogy ehhez nemcsak a Bizottság, hanem minden érintett tagállam versenyhatósága számára kézbesíteni kellene a bejelentést, ugyanis a Törvényszék Illumina–Grail-döntése értelmében[154] a tranzakció sajtóközlemény útján való nyilvánosságra hozatala nem feltétlenül elegendő a tudomásszerzés bizonyításához).

3. *A zárási feltételek teljesülésére vonatkozó határidő* (Long Stop Date) *kitolása*. Ahogy a fentiekben szintén bemutattuk, az FDI-eljárások esetén bevett gyakorlatnak tekinthető az is, hogy a zárási feltételek teljesítésére nyitva álló időtartam (úgynevezett *Long Stop Date* vagy *végső határnap*) meghosszabbodik az FDI-eljárások időigényével. Az EUMR 22. cikke szerinti eljárások esetében vagy a külföldi támogatások kontrollja tekintetében azonban a kockázat bekövetkezésének időbelisége nehezen tervezhető, ezért egy reális hosszúságú v*égső határnap* meghatározása is nehézségekbe ütközhet (feltéve, ha önkéntes alapon nem jelentik be a tranzakciót a Bizottság számára, amely esetben a hivatalos tudomásszerzés miatt az EUMR 22. cikke szerinti eljárás indítására előirányzott 15 napos határidőt a v*égső határnap* meghatározása során figyelembe lehet venni).

4. Az igen erős alkupozícióban levő eladók ragaszkodhatnak az úgynevezett *„hell or high water" klauzula* szerződésbe foglalásához. A *hell or high water* (bármilyen esetben) típusú rendelkezések vagy megállapodások azt célozzák biztosítani, hogy a tranzakció vevője bármilyen esetben köteles legyen a tranzakciót zárni, az ahhoz szükséges lépéseket megtenni, arra tekintet nélkül, hogy ez milyen hatósági előírás teljesítésével jár. A kapcsolódó kötelezettségvállalások jellemzően a szerződések létrejöttétől számított egy év eltelte után megszűnnek.[155] Fontos megjegyezni azonban, hogy a *hell or high water* típusú rendelkezések elfogadása – roppant egyoldalúságukra tekintettel – kifejezetten ritka. A vevő által vállalt kötelezettség erőssége, részletessége (például annak előírása, hogy „észszerűen elvárható körben" tesz meg a vevő bármit a versenyhatóság által előírtak közül, vagy bármilyen korlátozás nélkül abszolút jelleggel vállalja ezt a kötelezettséget) alapvetően a felek alkupozíciójának függvénye, és ezért ügyletről ügyletre változik.

5. *Az ügyletre vonatkozó kommunikációs szabályok szigorítása* következhet be a szerződések esetében, amennyiben a cél kifejezetten nem a hatóságok proaktív előzetes értesítése. Figyelemmel arra, hogy az FSR az elévülési időt a külföldi támogatás nyújtásától számított 10 évben határozza meg, továbbá a Bizottság EUMR 22. cikkének alkalmazására irányadó bizottsági Iránymutatás[156] szerint a már végre-

[154] Az Európai Unió Bíróságának eljárása – Az EUMR 22. cikke szerinti áttétel jogszerűségének törvényszéki felülvizsgálata című pontot.

[155] *Fraidin, S.–Mitnick, J.–Steinberg, R.–Wickersham, C.r & Taft LLP:* Hell or High Water Provisions in Merger Agreements: A Practical Approach. Harvard Law School Forum on Corporate Governance, 2022. május 25. https://corpgov.law.harvard.edu/2022/05/25/hell-or-high-water-provisions-in-merger-agreements-a-practical-approach/.

[156] A Bizottság Iránymutatása az összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében egyes ügykategóriák vonatkozásában meghatározott ügyáttételi mechanizmus alkalmazásáról (2021/C 113/01)

hajtott tranzakciók „utólagos eljárás alá vonására" irányadó hat hónapos határidő is csak az adott tranzakció nyilvánosságra hozatalát követően indul, a tranzakció „eltitkolásának" esélye és észszerűségé erősen megkérdőjelezhető.

6. *A tranzakciós dokumentumban a felek szavatosságot kérhetnek arra,* hogy a másik fél többségi befolyásgyakorlójára vonatkozóan átadott információk teljesek és helytállók, nem áll fenn harmadik személytől származó panasz veszélye, illetve például a releváns időszakban (az elmúlt három évben) egyik érintett sem kapott külföldi állami támogatást. Szavatosságok kérhetők továbbá az EU FDI-rendelettel kapcsolatos együttműködési mechanizmus alkalmazhatóságának verifikálása érdekében is. Továbbá – az alkupozícióik erősségének a függvényében – a felek kölcsönösen vagy az egyik felet terhelően a kapcsolódó kockázatokra vonatkozó objektív megtérítési kötelezettséget is meghatározhatnak a tranzakciós szerződésben, illetve külön garanciavállalásban.[157] Ezek a szerződéses megoldások azonban az ügylet zárásának sikerét a külföldi támogatások és az EUMR. 22. cikkének perspektívájából nem feltétlenül mozdítják előre, kizárólag a kockázatok allokálására szolgálnak megoldásul.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Az európai fúziókontroll-szabályozás állóvizét jelentős mértékben felkavarta az EUMR 22. cikkével kapcsolatos megváltozott európai bizottsági politika és az Illumina–Grail-ügy. Ezek számos új kérdést vetettek fel az európai uniós és adott esetben akár a tagállami fúziós bejelentési küszöböket sem teljesítő összefonódások engedélyezése kapcsán. Az EUMR 22. cikke mindenképpen figyelembe veendő szemponttá vált a tranzakciók tervezése kapcsán, amelyet az Európai Bizottság Illumina–Grail-ügyben hozott, fúziót megtiltó döntése még inkább megerősíteni látszik. Az úgynevezett gyilkos felvásárlás *(killer acquisition)* jellegű tranzakciók esetében tehát kiemelten fontossá vált a tervezett összefonódás piacra gyakorolt esetleges hatásainak vizsgálata – különös tekintettel a digitális és gyógyszeripari vállalkozások összefonódásai esetében –, és ez paradox módon hatványozottan igaz a tagállamokban sem bejelentésköteles tranzakciók esetében. Az EUMR 22. cikkére a digitális piacokról szóló jogszabály (DMA) is utal, amellyel még több, a fent bemutatott Meta–Kustomer-összefonódáshoz hasonló ügy kerülhet a jövőben becsatornázásra az Európai Bizottsághoz.

(a továbbiakban Iránymutatás), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52021XC0331(01).

[157] Egyrészt az eladó által a befektető javára, például arra az esetre tekintettel, ha a céltársaság által végzett tevékenységek tekintetében szavatolt információ helytelen, és emiatt marad el bejelentés (és ebből adott esetben az eladónak kára, költsége, kiadása származik). Másrészt pedig a befektető által az eladó javára, például abban az esetben, ha az eladónál kár, költség, kiadás merül fel abból vagy azzal összefüggésben, hogy a befektető helytelen információt szolgáltatott a benne befolyást gyakorlókról, és a helyes információk alapján az ügylet a bejelentési kötelezettség alá esett volna.

Az EUMR 22. cikkével kapcsolatos megváltozott bizottsági politika és a DMA-ban foglalt fúziós rendelkezések tehát láthatóan egy irányba hatnak: az EUMR szabályainak módosítása nélkül kívánják annak alkalmazási körét kiterjeszteni. Ezen kiterjesztő értelmezés azonban jelentős kihívás elé állítja a tranzakciókat tervező vállalkozásokat és azok tanácsadóit, ugyanis semmilyen objektív mércéhez (így például árbevételi küszöbszám) teljesítéséhez nincsen kötve az Európai Bizottsághoz való áttétel lehetősége, amennyiben a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége és a verseny jelentősen befolyásolásának potenciális veszélye valamely tagállam értékelése szerint fennáll.

Újszerű fúziókontroll-szerű ellenőrzési lehetőséget biztosít a tagállamok számára a nemzeti szintű FDI-mechanizmusok, valamint az EU FDI-rendelet által létrehozott együttműködési mechanizmus bevezetése. Az EU FDI-rendelet által létrehozott együttműködési mechanizmus megnyitja a harmadik országbeli befektetők esetében az adott tranzakció által közrendjükben vagy biztonságukban érintett tagállamok, valamint a Bizottság számára a lehetőséget, hogy észrevételezzék, véleményezzék az ügyletet. Ez elméleti lehetőségül szolgálhat egy már lezárult tranzakció véleményezésére is, azonban fontos hangsúlyozni, hogy az átvilágítás lefolytatásával kapcsolatos döntés, illetve az annak végén meghozandó határozat tartalmát alapvetően továbbra is a tagállami nemzeti szintű jog keretein belül a befektetés célállamának FDI-hatósága határozza meg. A tagállami szintű FDI-szabályozások sokfélesége, valamint a kapcsolódó kikristályosodott gyakorlat hiánya nagyfokú bizonytalanságot okoz (jelenleg mind az európai uniós többségi befolyási háttérrel, mind pedig a külföldi befektetők körében). Mindezt a magyar szabályozás esetében nehezítik a szabályanyag szövegezésének ellentmondásai, néhol kifejezett hiányai, illetve a hatósággal való formális konzultációs eljárás, prenotifikáció lehetőségének és az egységes jogalkalmazást célzó, formálisan a hatóság előtt is hivatkozható iránymutatások hiánya. Végső soron mindez a bejelentések számának és következésképpen a tranzakciós adminisztratív terhek és költségek emelkedésével, illetve végső soron a befektetési kedv csökkenésével járhat. A tranzakciós szerződésekben az FDI-relevanciájú rendelkezések a fúziókontroll-eljárásoknál ismert klauzulákkal kerülnek szabályozásra, ezeket tanulmányunkban részletesen górcső alá vettünk. A joggyakorlat terén érdeklődéssel kísérjük figyelemmel a lex Aegon alkalmazásának utóéletét, illetve a jelenleg is az Európai Bíróság előtt folyamatban levő előzetes döntéshozatali eljárás kimenetelét. Álláspontunk szerint az európai uniós joggyakorlatban kikristályosodó értelmezési elvek alapján és eredményeként végső soron a tagállami mechanizmusok harmonizációja várható (és lenne ideális).

A külföldi támogatások európai uniós kontrolljának (FSR) szabályozási érdekességét és egyben nehézségét az adja, hogy egy jogszabályban ötvözi az európai uniós állami támogatási jellegű vizsgálatok és európai uniós fúziókontroll-eljárás jellemzőit. Mivel az FSR hatálya nem érinti az EUMR alkalmazhatóságát, ez alapján elképzelhető, hogy egy külföldi állami támogatás által ösztönzött összefonódás fúziós versenyjogi értelemben problémamentesen engedélyezhető, ugyanis az irá-

nyításszerző vállalkozáscsoportjával érdemi átfedő tevékenységet nem mutat az összefonódás keretében megszerzendő céltársaság, azonban a külföldi támogatással összefüggésben kimutatható, hogy az alkalmas az unión belüli egyenlő versenyfeltételek és így a belső piaci verseny korlátozására. Így ugyanazon tranzakció az FSR szerint megtiltható. Az FSR-nek a jogbiztonság és az ügyletbiztonság *(deal certainty)* szempontjából mégis az a legkifogásolhatóbb része, hogy a nem bejelentésköteles összefonódásokat is hivatalból *(ex officio)* vizsgálat alá lehet majd vonni, amennyiben az Európai Bizottság olyan információval rendelkezik (például egy panasz alapján), hogy a belső piaci versenyt torzító külföldi támogatás eredményeképpen került sor a bejelentési határértéket el nem érő fúzióra. Ha a belső piac torzítása megállapítható, akkor végső soron ezen összefonódások megtiltására vagy a már végrehajtott összefonódások megszüntetésének elrendelésére is sor kerülhet.

Az M&A-tranzakciókat tervező vállalkozásoknak és tanácsadóiknak a korábbiaknál szélesebb körű előzetes ellenőrzést kell tehát lefolytatniuk annak megállapítása érdekében, hogy az adott tranzakciót milyen hatósági bejelentési kötelezettség terheli. Figyelemmel arra, hogy nem lehet teljes pontossággal előzetesen beazonosítani a tranzakciók végrehajtásához kacsolódó versenyjogi jellegű kockázatokat, a tranzakciós tervezés (ideértve különösen az átvilágítások lefolytatását) és strukturálás során kellő figyelmet kell fordítani a megfelelő kockázatkezelési és kockázattelepítési mechanizmusok kidolgozására.

Álláspontunk szerint nem feltétlenül azonosítható olyan szerződéses megoldás, amely a kockázatokat teljes mértékben és mindkét fél tekintetében kizárja, azonban a tranzakciós szerződések szintjén különböző súllyal és a teljesség igénye nélkül kockázatkezelési megoldásoként merülhet fel a bizottsági komfortlevél beszerzése, tranzakciók önkéntes bejelentése, a zárási feltételek teljesülésére vonatkozó határidő (végső határnap) kitolása, vagy az úgynevezett *hell or high water* (bármilyen esetben) klauzula szerződésbe foglalása, továbbá megfelelő szavatossági kikötések alkalmazása, de akár az ügyletre vonatkozó kommunikációs szabályok szigorítása is felmerülhet, amennyiben a cél kifejezetten nem a hatóságok proaktív előzetes értesítése. Figyelemmel arra, hogy az FSR az elévülési időt a külföldi támogatás nyújtásától számított 10 évben határozza meg, továbbá a Bizottság EUMR 22. cikkének alkalmazására irányadó bizottsági Iránymutatás szerint a már végrehajtott tranzakciók „utólagos eljárás alá vonására" irányadó 6 hónapos határidő is csak az adott tranzakció nyilvánosságra hozatalát követően indul, a tranzakció „eltitkolásának" esélye és az eltitkolás észszerűségé erősen megkérdőjelezhető.

III. Körbetekintés

A HÁLÓZATOS SZOLGÁLTATÁSOK PIACA ÉS SZABÁLYOZÁSA

• *Fejes Gábor–Marosi Zoltán* •

VERSENYJOG ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁS A FÖLDGÁZPIACON*

A tanulmány először bemutatja, hogy az európai uniós piac integráns részeként működő magyar földgázszektorban miként alakult a versenyhatóságok – így a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és az Európai Bizottság – közjogi jogérvényesítési gyakorlata a versenyjog terén, azaz a versenykorlátozó megállapodások, az erőfölénnyel való visszaélés és az állami támogatások kérdéskörében. Majd pedig a verseny szempontjából tekinti át a hatályos magyar szabályozási modellt, felmérve mindazokat a szabályozási elemeket, amelyek a verseny szempontjából relevánsak lehetnek, így különösen a magyar szabályozó hatóság *ex ante* piacelemzési jogkörét és döntéseit.

BEVEZETÉS

Ha egy mai magyar versenyjogász képes lenne arra, hogy egy időgépet felhasználva eljusson az 1950-es évekbe, és módja lenne beszámolni az Európai Unió (korábbi nevén: Európai Gazdasági Közösség) alapító atyáinak az európai és azon belül a magyar energiapiacokon fennálló uniós egységesülési törekvésekről és a piaci verseny állapotáról, az alapító atyák a jövőből visszatért követ szavait minden bizonnyal meglepetéssel és nagy adag kétkedéssel is fogadnák. Nemcsak azért, mert olyan állam polgáraként beszélne a legnagyobb természetességgel az immár 27 tagállamra bővült Európai Unióról,[1] amely az alapító atyák korában egy teljesen más társadalmi-gazdasági-hatalmi rendszerhez tartozott, hanem azért is, mert olyan piaci folyamatokat és olyan gazdasági-szabályozási-piaci struktúrákat mutatna be, amely az alapító atyák talán legmerészebb álmait is felülmúlná. Elég ebben a körben csak utalnunk az energiapiacokon megvalósult nagyarányú liberalizációs és privatizációs folyamatokra, a folyamatosan bővülő transzeurópai energiahálózatokra, a korábban fennálló inkumbensek – szétválasztások sorozatait követően történt – „feldarabolására", a fogyasztók és felhasználók kegyeiért versengő számos (és adott esetben más uniós tagállamból is származó) kereskedőre vagy az átfogó Európai Zöld Megállapodásra.[2]

* A jelen tanulmány nagyban támaszkodik a szerzők által írt Versenyjog és versenyszabályozás a földgázpiacon című fejezetre, amely A magyar földgázszektor működése és szabályozása I. (szerkesztette: Fazekas Orsolya) című kötetben jelent meg (Complex, Budapest, 2014.), azonban annak tartalmát érdemben kibővítve és frissítve.

[1] Az Egyesült Királyság csak egy „köztes" időszakban volt az Európai Unió tagja, 1973 és 2020 között.

[2] A Bizottság közleménye az európai zöld megállapodásról, COM(2019) 640 végleges.

Az alapító atyák számára mindazonáltal igen tanulságos lenne megfigyelni a fent említett általános folyamatok konkrét magyarországi leképeződését, azaz látni a magyar földgázszektor sajátos jellemzőit és bonyolultságát. A magyar földgázszektor ugyanis bár fokozottan integrált az egységes uniós földgázpiacba az uniós irányelvek, rendeletek és bizottsági döntések révén, de egyúttal olyan unikális jellemzői is vannak a versenyszabályozás és a piacszabályozás terén, amelyek nem hagyhatók figyelmen kívül egy teljes körű bemutatás során.

Ezen speciális jellemzők legfontosabb pontja, hogy a magyar szabályozás igyekszik leképezni a távközlési ágazatban már ismert *ex ante* szabályozási módszert, amelynek keretében a magyar szabályozó hatóság speciális piacelemzési jogköröket kapott.[3] Ennek során a hatóság jogosult arra, hogy meghatározza és elemezze az érintett piacokat, azokon jelentős piaci erejű szereplőket azonosítson, és az ilyen szereplők számára többletkötelezettségeket írjon elő. Ezzel a lehetőséggel egyébként a hatóság 2010-ben élt is, és több jelentős piaci erejű szereplő azonosítására is sor került.

A jelen írásban – annak korlátaiból adódóan – értelemszerűen nem adható kimerítő és teljes elemzés a magyar földgázpiacot érintő versenyjogi szempontok összességéről. Mindazonáltal az alábbiakban egyrészt bemutatjuk, hogy a magyarországi gázszektorban (mint az uniós piac integráns részén) miként alakult a versenyhatóságok – így a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és az Európai Bizottság – közjogi jogérvényesítési gyakorlata a versenyjog a versenykorlátozó megállapodások tilalma, az erőfölénnyel való visszaélés tilalma és az állami támogatások kapcsán.[4] Másrészt pedig górcső alá vesszük a versenyjogra vonatkozó hatályos magyar szabályozási modellt, és áttekintjük mindazokat az elemeket, amelyek a verseny szempontjából relevánsak lehetnek (így különösen a magyar szabályozó hatóság *ex ante* piacelemzési jogkörét és döntéseit).

A MAGYAR ÉS UNIÓS VERSENYJOG ALKALMAZÁSA A MAGYARORSZÁGI FÖLDGÁZSZEKTORBAN

Az alábbiakban bemutatjuk, hogy a versenyjogi jogalkalmazás miként érintette, elemezte és értékelte a magyarországi földgázszektor és az ahhoz kapcsolódó, azt alkotó egyes piacoknak az alakulását, az uniós versenyhatóság (az Európai Bizottság) és a magyar versenyhatóság (a GVH) gyakorlatának tükrében. Tekintettel arra, hogy ezek a hatóságok egyedi ügyekben a felmerülése után *(ex post)* látnak el jogalkal-

[3] Érdekesség, hogy nagyon hasonló *ex ante* szabályozási modellt vezet be a 2023-tól alkalmazandó, az információs technológia terén a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról szóló 2022/1925/EU rendelet *(Digital Markets Act, DMA)*.

[4] Terjedelmi okokból nem foglalkozunk sem az EUMSz. 106. cikkével kapcsolatos gyakorlattal, sem a magyar tisztességtelen versenyjog (Tpvt. II. fejezet) szabályainak megsértésével kapcsolatos jogesetekkel.

mazói feladatokat, értelemszerűen nem rendelkeznek hatáskörrel a magyarországi földgázpiac teljes vertikumának feltérképezésére. Ennek oka, hogy a későbbiekben részletesen tárgyalt szabályozói piacelemzési határozatokhoz képest (amelyeknek a kiindulópontja a vonatkozó általános jogszabályi kötelezés) a versenyjogi jogalkalmazás mozgatórugói az egyedi ügyekben felmerült panaszok és kérelmek voltak.

Ebből következően a versenyjogi jogalkalmazás áttekintése értelemszerűen csak töredékes képet adhat az elemzett szektorról. Az áttekintés így nem is szolgálhatja a szektor valamiféle áttekintő bemutatását, hanem mindössze azt, hogy megismerhetők legyenek azok a jelenségek és problémák, amelyek a szektort a közelmúltban leginkább foglalkoztatták. Így sor kerül a szektorban a fokozódó állami szerepvállalás versenyjogi kezelésére, az új infrastruktúrák kialakításának versenyt érintő implikációinak az elemzésére és a földgáz kitermelése kapcsán foganatosított állami intézkedések versenyszempontú értékelésére is.

Az uniós versenyhatóság (az Európai Bizottság) joggyakorlata

Az Európai Bizottság viszonylag kevés közelmúltbeli döntése foglalkozik kifejezetten a magyar földgázszektorral, mindazonáltal az Európai Bizottság egyéb (Magyarországot kifejezetten nem érintő) döntéseiből is levonhatóak bizonyos releváns következtetések. Emiatt az alábbiakban először röviden áttekintjük az Európai Bizottság gyakorlatát általában, majd külön részben foglalkozunk a kifejezetten Magyarországot érintő ügyekkel.

Az uniós versenyhatósági gyakorlat a földgázszektorban ◆ Mindenekelőtt utalni kell az Európai Bizottság viszonylag korai, 2005-ben indult és 2007-es jelentéssel zárult energiaágazati vizsgálatára, amelyben az uniós versenyhatóság általános jelleggel elemezte a verseny állását a földgáz- és a villamosenergia-ágazatban.[5] A jelentés egyik legfontosabb közvetlen jogalkotási következménye az energiaszektort érintő úgynevezett harmadik energiapiaci csomag elfogadása volt.[6]

Az ágazati vizsgálat földgázszektort érintő – amolyan „versenyjogi pillanatfelvételként" felfogható – legfontosabb következtetései a következők voltak. (A következtetéseknél, ahol lehet, röviden utalunk arra is, hogy az uniós és a magyar versenyhatóságok a konkrét jogérvényesítési tevékenységük során mely ügyekben foglalkoztak az adott problémával.)

[5] Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának jelentése az energiapiaci ágazati vizsgálatról SEC(2006) 1724. (2007. január 10.). Az Európai Bizottság negyedévente ad ki általános jelentés az európai földgáz piacok állapotáról, ezek elérhetők itt: https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/market-analysis_en.

[6] Lásd részletesen az Európai Bizottság kapcsolódó tematikus oldalát: https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en.

- A magas piaci koncentráció súlyos probléma az energiaszektorban általában (és értelemszerűen a földgázszektorban is). Ennek megoldására – adott esetben az érintett vállalkozások összefonódásai vagy más versenyfelügyeleti eljárás lefolytatása kapcsán – az Európai Bizottság számos eszközt tervez igénybe venni, így a vállalkozásrészek elidegenítésének, jelentős szerződések átadásának előírását vagy pedig gázkapacitás-felszabadítási programok megvalósítását (lásd a jelentés kiadását megelőzően az E.ON/Mol-ügyben hozott bizottsági M.3696. számú határozat megállapításait).
- Az állami támogatások ellenőrzése továbbra is prioritás a bizottsági jogérvényesítés számára, különösen azokban az esetekben, amikor az állami támogatás a fentiek szerinti igen koncentrált piac fenntartásához vezet, és megakadályozza a piaci liberalizáció meggyökeresedését (lásd alább a Mol állami támogatása kapcsán hozott bizottsági határozatot).
- A már jelen lévő piaci szereplők összejátszása (különösen a piacok felosztása érdekében) az Európai Bizottság álláspontja szerint a versenyt fenyegető egyik legnagyobb veszélynek tekinthető. Emiatt a versenykorlátozó megállapodások és az erőfölénnyel való visszaélés tilalmára vonatkozó uniós versenyjogi szabályok érvényesítése elsőrendű fontosságú (lásd alább az E.ON/GDF Suez-ügyet).
- A termelők és infrastrukturális vállalkozások vertikális integrációja súlyosbította a versenyproblémákat, mert egyenlőtlenné teszi a főbb piaci információkhoz való hozzáférést, és lehetővé teszi, hogy a már jelen levő piaci szereplők stratégiai magatartást tanúsítsanak.
- Versenyproblémákhoz vezethet az infrastruktúrához – például átadási és elosztóhálózatokhoz és/vagy tároló létesítményekhez – való hozzáférés hiánya is, különösen a határokon átnyúló hozzáférés esetében, amely szintén akadályozza a piaci integrációt [lásd alább a GVH Vj/23/2012. sz. (MVM/MFB/Magyar Gáz Tranzit) vagy Vj/31/2013. sz. (MVM/E.ON) ügyben hozott határozatait].
- Súlyos gondot jelentett az is, hogy az ellátókkal vertikálisan integrálódott energiaszállítók bizonyos beruházásokat nem, vagy késve végeznek el, és ezzel hátráltatják a piaci integrációt.

A gázszektort érintő piacok meghatározása kapcsán az Európai Bizottság több döntésében már korán világosan elkülönítette a földgázszállítási/-elosztási infrastruktúra és a gázszolgáltatás piacait, továbbá a földgáz nagykereskedelmét (azaz továbbértékesítési célú eladását) és kiskereskedelmét (azaz végső fogyasztóknak történő értékesítését).[7] A végső fogyasztókon belül az Európai Bizottság ugyancsak elkülöníthetőnek látta a piacokat az érintett fogyasztók típusa/fogyasztási profilja között: e szerint tett különbséget a földgáztüzelésű erőműveknek történő értékesítés, az nagy ipari nagyfogyasztóknak történő értékesítés és a kis- és közepes fogyasztású felhasználóknak történő értékesítés között.[8]

[7] Lásd a Bizottság COMP/39315. sz. ENI-döntését vagy az alábbiakban ismertetett M.3696 E.ON/Mol-döntést.
[8] Uo.

A Bizottság a versenyjogi szabályok alkalmazása során – az iparágat érintő összefonódások folyamatos megfigyelésén és engedélyezésén túl – olyan lényeges kérdésekben hozott irányadó döntéseket, mint a hosszú távú földgázszállítási szerződések versenyjogi megítélésére. Az egyik jelentős bizottsági határozatban a belga Distrigaz és vevői közötti ilyen szerződések megítélése volt a kérdés, figyelemmel a Distrigaz feltehetően erőfölényes helyzetére a nagyfelhasználók részére történő földgáz értékesítésének a piacán. Az ügy végül a Distrigaz kötelezettségvállalásával végződött, amely jól mutatja a Bizottság hozzáállását és igyekezetét a piacnyitás elősegítésére: a Bizottság ugyanis előírta a kérdéses földgázszállítási szerződésekben a lekötött mennyiségek csökkentését, az új szerződések időtartamának legfeljebb ötévesre (egyes fogyasztók esetében pedig kétévesre) történő csökkentését, továbbá és a szerződésekből bármiféle olyan klauzulák eltörlését, amelyek a Distrigaz által eladott földgáz fogyasztók általi felhasználását, továbbeladását vagy bizonyos területekre történő továbbértékesítését tartalmazták.[9]

Nagy jelentőségű ügy volt továbbá az E.ON német és a GDF Suez francia szolgáltatók közötti megállapodással kapcsolatos bizottsági döntés: a két vállalkozás még 1975-ben egymás kölcsönös „meg nem támadásában" egyeztek meg egy épülő földgázszállítási infrastruktúrával összefüggésben, és a kérdéses megegyezésüket egészen 2005-ig fenntartották. Az Európai Bizottság úgy találta, hogy a megegyezés az uniós versenyjogba ütköző versenykorlátozó megállapodást valósított meg, és súlyos bírságot is kiszabott a két vállalkozásra[10] (az Európai Törvényszék azonban később a Bizottság határozatát módosítva a jogsértés idejét és a bírság mértékét is csökkentette).[11]

A Magyarországot közvetlenül érintő uniós versenyhatósági gyakorlat ◆ A Magyarországot érintő ügyek kapcsán máig történeti alapvetésként lehet tekinteni az Európai Bizottság döntésére a Mol-csoport magyarországi földgázkereskedő és földgáztároló cégeinek a német E.ON-csoport általi megvásárlásáról, amely mind a magyar földgázszektor, mind a magyar villamosenergia-szektor akkori állapotát mélyrehatóan vizsgálta. Bár azóta mind az érintett társaságok tulajdoni viszonyai konkrétan, mind pedig a piaci viszonyok általában jelentősen megváltoztak (hiszen az érintett két társaság azóta az MVM-csoporthoz került,[12] és a földgázpiacnyitás pedig újabb fázisába lépett), a döntés továbbra is érdemi tanulságokkal szolgál a magyar földgázszektor versenyjogi szempontú elemzésére nézve.

Az E.ON-csoport érintett tagvállalatai kérelmet nyújtottak be az Európai Bizottsághoz az összefonódás engedélyezése iránt, amelyben kérték az akkor még a Mol-csoport irányítása alatt álló Mol Földgázellátó Rt. (közüzemi nagykereskedő és földgáz-kereskedő) és a Mol Földgáztároló Rt. (földgáztároló) feletti irányításszer-

[9] COMP/37.966. sz. Distrigaz (2007. október 11.).
[10] COMP/39.401. sz. E.ON/GDF Suez (2009. július 8.).
[11] T-360/09 és T-370/09 E.ON Ruhrgas *versus* Bizottság.
[12] A GVH alább elemzett Vj-31/2013. sz. MVM/E.ON-döntése következtében.

zés engedélyezését. Az összefonódás engedélyezése iránti kérelem továbbá kiterjedt a Mol-csoportnak a Panrusgáz Rt.-ben (amely vállalat a Gazprom/Gazexport földgázvásárlója és -továbbértékesítője volt a Mol Földgázellátó Rt. részére) meglévő részesedésének megszerzésére is.

Az Európai Bizottság a gázszektorban az alábbi piacokat azonosította a tranzakcióval érintett önálló termékpiacokként:

- földgáz-infrastruktúra piacai: földgázszállítás, földgázelosztás és földgáztárolás;
- földgáz-nagykereskedelmi piacok: földgázszolgáltatás kereskedői részére és földgázszolgáltatás regionális elosztói részére
- földgáz-kiskereskedelmi piacok: földgázszolgáltatás nagy erőművek részére, földgázszolgáltatás ipari nagyfogyasztók (amelyek egy órára jutó fogyasztása meghaladja az 500 köbmétert) részére; földgázszolgáltatás ipari és kereskedelmi kisfogyasztók (500 köbméternél alacsonyabb óránkénti fogyasztás) részére; valamint földgázszolgáltatás lakossági fogyasztók részére.

Az Európai Bizottság az érintett földgázpiacok többségét nemzeti kiterjedésűnek tekintette (a gázelosztás és a lakossági fogyasztók részére történő gázszolgáltatás piacának kivételével, amely regionális kiterjedésű). Az E.ON-csoportnak a villamosenergia-piacon való jelenléte révén különböző villamosenergia-piacokat is azonosított az Európai Bizottság érintett termékpiacokként (ezek részletezése azonban meghaladná jelen tanulmány kereteit).

A tranzakciót megelőzően a Mol-csoport már szinte kizárólagos ellenőrzést gyakorolt a magyarországi gázforrásokhoz és gázinfrastruktúrákhoz történő hozzáférés tekintetében. A Mol-csoport tulajdonában volt a gázszállítási hálózat, az összes magyar gáztároló létesítmény, valamint szinte monopolhelyzete volt a nagykereskedelmi gázpiacon. A Mol-csoport tehát ez idő tájt lényegében, a gázforrások valamint a gázinfrastruktúra „kapuőre" volt.

A tranzakció kapcsán versenyjogi aggályok főképpen abból a tényből eredően voltak azonosíthatók, hogy az E.ON-csoport már a tranzakciót megelőzően is erős piaci helyzet birtokában volt a magyarországi kiskereskedelmi gáz- és villamosenergia-szolgáltatás piacain. A tranzakció pedig egy vertikálisan integrált társaságot hozott volna létre a magyarországi gáz- és villamosenergia-szolgáltatási láncban.

A tranzakció vizsgálata során az Európai Bizottság megállapította, hogy annak eredményeként az E.ON-csoport lényegében kizárólagos ellenőrzést gyakorolhatna a Magyarországon elérhető földgázforrások felett, valamint a gáz- és villamosenergia-piacokon történő vertikális integrációjából fakadóan a tranzakció az értéklánc következő, vertikálisan lefelé irányuló *(downstream)* szintjén álló, gáz- és villamosenergia-piacokon tevékenykedő versenytársak kizárásának súlyos veszélyét vonná maga után. Továbbá pedig nagy valószínűséggel csökkenne az E.ON-csoportra nehezedő versenynyomás a *downstream* versenytársak által és az E.ON-csoport így ösztönzötté válhatna arra, hogy a *downstream* piaci versenyt korlátozza (például diszkrimináció alkalmazásával).

Mindezen versenyaggályok miatt az Európai Bizottság csak az érintett vállalkozások által felajánlott kötelezettségvállalásokkal volt hajlandó engedélyezni a tranzakciót. A kötelezettségvállalások az alábbiakra terjedtek ki.

- A Mol-csoport köteles volt megválni a Mol Földgázellátó Rt.-ben és a Mol Földgáztároló Rt.-ben fennmaradó kisebbségi részesedéseitől, aminek révén teljes mértékben megvalósul a – Mol-csoport földgáz-kitermelési és földgáz-nagykereskedelmi tevékenységei, valamint az E.ON által felvásárolt gáz-nagykereskedelmi és gáztárolási tevékenységek közötti – tulajdonjogi szétválasztás.
- Az E.ON-csoport azt is vállalta, hogy jelentős mennyiségű földgázt bocsát piacra versenyképes feltételek mellett. A földgáz piacra bocsátását egyrészt az E.ON-csoport nyolcéves program keretében valósította meg (angol kifejezéssel: *gas release*), másrészt pedig a Mol-csoporttal kötött tízéves földgáz-szolgáltatási szerződésének felének felhasználásával (angol kifejezéssel: *contract release*). E két intézkedés eredményeként 2015-ig 16 milliárd köbméter, évente maximálisan 2 milliárd köbméter felszabadítására került sor, amely a magyar fogyasztás 14 százalékának felelt meg. Az intézkedések célja az volt, hogy a piaci szereplőknek lehetőséget biztosítson alapvetően egyenértékű versenyfeltételek melletti földgáz-vásárlási szerződések megkötésére.

Ezt a kötelezettségvállalási csomagot az Európai Bizottság arra tekintettel találta alkalmasnak a felmerülő versenyaggályok eloszlatására, hogy így harmadik felek a tranzakció zárását követően is hatékonyan versenyezhetnek a tranzakcióban részt vevő vállalkozásokkal a magyarországi *downstream* gáz- és villamosenergia-piacokon. Így az Európai Bizottság végül 2005-ben a kérdéses feltételek előírásával engedélyezte a tranzakciót.

Az Európai Bizottság másik korai, de jelentős, Magyarországot és a magyar földgázszektort érintő ügye a Mol részére biztosított bányajáradék-kedvezménnyel kapcsolatos.[13] A határozat bírósági felülvizsgálata – továbbá az Európai Törvényszék is – érdemi megállapításokat tett a kitermelési piacok értékelése kapcsán.

A Bizottság egy hozzá érkezett panasz alapján 2009-ben Magyarországgal szemben eljárást indított azzal a feltételezéssel, hogy Magyarország a Mol számára biztosított bányajáradék-fizetési kedvezménnyel az állami támogatási szabályokat megsértette.

A magyarországi bányászati tevékenységekre vonatkozó általános szabályokat a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Bányászati törvény) tartalmazza. Eszerint a bányászati tevékenységet „zárt területek" (jogszabályban meghatározott, értékesebb területek) esetében koncesszió, míg „nyílt területek" esetén engedély alapján lehet folytatni. A bányászati tevékenységre vonatkozó engedély/koncesszió megszerzését követően öt éven belül a bányavállalkozó köteles megkezdeni a kitermelést, azonban bármely bányavállalkozó kérheti e határidő meghosszabbítását

[13] A Bizottság 2011/88/EU határozata.

[Bányászati törvény jelenlegi 26/A. § (4) bekezdése]. Ebben az esetben azonban az eredetileg meghatározott bányajáradéknál a bányászati hatóság által meghatározott magasabb összegű, de legfeljebb az eredeti járadék 1,2-szeresének megfelelő összegű járadékot kell fizetni a meghosszabbított határidő alatt. Szintén előírja a Bányászati törvény, hogy abban az esetben, ha a fenti hosszabbítás ötnél több mezőt érint, úgy további egyösszegű fizetési kötelezettséget is meg kell állapítani a bányavállalkozóval szemben.

A Mol 2005 szeptemberében 12 szénhidrogénmező kapcsán kérte a bányászati hatóságtól az ötéves határidő meghosszabbítását arra tekintettel, hogy ezeket a mezőket előre láthatóan nem lesz képes az ötéves határidőn belül kitermelés alá vonni. A hatósággal folytatott tárgyalások eredményeként megkötött koncessziós szerződés eredményeként az eredetileg 12 százalékos mértékű bányajáradék helyett a Mol vállalta valamennyi bányatelke kapcsán, hogy az azokról kitermelt szénhidrogénmennység értékének hozzávetőlegesen 12,3 százalékát bányajáradékként fogja megfizetni. Kiemelést érdemel, hogy a megemelt bányajáradék-fizetési kötelezettség nem csupán a fent említett 12 szénhidrogénmezőre vonatkozott, hanem további 44 szénhidrogénmezőre és 93 földgázmezőre is. Továbbá – mivel a hosszabbítás ötnél több mezőt érintett – a Mol 20 milliárd forint egyösszegű fizetési kötelezettséget is vállalt a koncessziós szerződés keretében.

A Bányászati törvény 2008-ban hatályba lépett módosítása megemelte a bányajáradék mértékét (átlagosan 14–18 százalékos mértékűre). A bányajáradék emelkedése a Molt nem érintette, mivel a koncessziós szerződés hatályos maradt. Magyarország a törvénymódosítást az Európai Bizottsághoz címzett adatszolgáltatásában a kőolaj világpiaci árának emelkedésével indokolta.

Az Európai Bizottság arra tekintettel fogalmazta meg kifogásait, hogy álláspontja szerint a koncessziós szerződés és a Bányászati törvény módosítása együttesen értékelendő egy egységes állami intézkedésnek, amely a Mol számára tiltott előnyt juttatott a versenytársaival szemben.

Az Európai Bizottság eljárásában azt vizsgálta, hogy Magyarországnak a koncesszió odaítéléséből és a későbbi jogszabály-módosításból álló egységes intézkedése az EUMSz. 107. cikk (1) bekezdése alapján állami támogatásnak minősül-e, azaz olyan intézkedésnek, amely *1.* valamely árut vagy vállalkozást szelektíven, *2.* állami forrásból, *3.* előnyben részesít, amelynél fogva *4.* a gazdasági verseny torzul, vagy ilyen torzulás veszélye fenyeget, és ez *5.* érinti a tagállamok közti kereskedelmet. Amennyiben az intézkedés állami jellege megállapítható, a vizsgálatnak arra is ki kellett terjednie, hogy összeegyeztethető-e az egységes piaccal.

Az Európai Bizottság határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vizsgált intézkedés:

- szelektív jellegű, mivel kizárólag a Mol javára nyújtott előny biztosítására vonatkozott;
- állami forrásokat terhelt, mivel Magyarország olyan bevételtől esett el, amely megillette volna Magyarországot, ha nem köti meg a koncessziós szerződést a Mollal;

- versenyelőnyt biztosított a Mol számára, mivel versenytársai magasabb bányajáradék-fizetési kötelezettséggel szembesültek a Bányászati törvény módosítását követően;
- a vizsgált intézkedés a fentiekből következően automatikusan is torzította a versenyt;
- a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége pedig a gázpiac érintettsége és azon belül a Mol jelentős szerepével magyarázható volt.

Miután az Európai Bizottság megállapította, hogy a vizsgált intézkedés állami támogatási elemet tartalmaz, úgy találta, hogy az nem tekinthető az egységes piaccal összeegyeztethetőnek, mivel semelyik derogációt biztosító szabály alá nem illeszkedik (nem regionális támogatás, nem megmentési támogatás stb.), és kötelezte Magyarországot, hogy a jogellenes előnyt fizettesse vissza a Mollal (körülbelül 30 milliárd forintot).

Magyarország a bizottsági határozatot megtámadta a luxembourgi Törvényszék előtt. Keresetében mindenekelőtt azzal érvelt, hogy a vizsgált intézkedés nem tekinthető szelektívnek, mivel a Bányászati törvény alapján bármely bányavállalkozás kezdeményezhetett (volna) tárgyalásokat a kitermelésbe állítási határidő meghosszabbításáért, és lehetősége lett volna elérni a koncessziós szerződésben foglaltakhoz hasonló feltételeket.

A luxembourgi Törvényszék a bizottsági határozat felülvizsgálata során hozott T-499/10. Mol *versus* Bizottság-ügyben hozott ítéletében elsősorban emlékeztetett arra a gyakorlatra, amely szerint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából egyetlen támogatási intézkedés több elem társításából is állhat, feltéve hogy ezek az elemek az időbeli sorrendjükre, a céljukra és a vállalkozás e beavatkozások időpontjában fennálló helyzetére tekintettel olyan szorosan kapcsolódnak egymáshoz, hogy nem lehet azokat elválasztani. A luxembourgi Törvényszék azonban úgy ítélte meg, hogy mivel az Európai Bizottság nem állította (és nem is bizonyította), hogy a vizsgált intézkedést alkotó két elem (koncessziós szerződés megkötése és a jogszabály módosítása) egyetlen célt, a Mol tiltott előnyökhöz juttatását szolgálta, így e két intézkedés nem tekinthető egységesnek. Utalt a luxembourgi Törvényszék arra is, hogy Magyarország állítása szerint a Bányászati törvény módosítását a kőolaj világpiaci árának 2008 körüli emelkedése indokolta, amely körülményt Magyarország a koncessziós szerződés megkötésekor nyilvánvalóan nem láthatott előre.

Erre tekintettel a luxembourgi Törvényszék külön vizsgálta a koncessziós szerződés szelektív jellegét, amely kapcsán elfogadta Magyarország érvelését, miszerint bármely bányavállalkozás azonos feltételek mellett kezdeményezhetett tárgyalásokat az öt éven túl kitermelésbe állítandó mezők bányajáradékának mértékéke kapcsán (illetve ehhez kapcsolódnak más mezőkre vonatkozóan). Az a tény, hogy ilyen tárgyalást a vizsgálattal érintett időszakban csupán a Mol kezdeményezett, nem szolgálhat bizonyítékul a koncesszió meghosszabbításának szelektív jellegére. Ugyanis a meghosszabbítás szükségképpen bányajáradék-növekedést vont maga után, amely

nem minden bányavállalkozónak lehetett érdekében. Továbbá az szintén nem igazolja a koncessziós szerződés szelektív jellegét, hogy a hatóság mérlegelési jogkört kapott a módosított járadékmérték pontos mértéke kapcsán. Ezt ugyanis épp az egyes vállalkotások helyzetei közötti objektív különbségek indokolhatják. A luxembourgi Törvényszék azt is megállapította, hogy a Bányászati törvény módosítása sem szelektív állami intézkedés, tekintettel annak általános hatályára.

Mindezekre tekintettel a luxemburgi Törvényszék az Európai Bizottság határozatát megsemmisítette. Az ítélet ellen az Európai Bizottság fellebbezést nyújtott be az Európai Unió Bíróságához, amelyet az Európai Unió Bírósága megalapozatlannak talált, többek között figyelemmel arra, hogy nem volt megállapítható, hogy a Molnak a hozzá potenciálisan hasonló helyzetben lévő minden más vállalkozáshoz képest kedvező elbánáshoz lett volna joga.[14]

Ugyancsak a magyarországi földgázszektort is érintő ügyként azonosítható az Európai Bizottság eljárása az orosz gázipari óriás, a Gazprom ellen, amely a földgáz közép- és kelet-európai beszerzésének piacát érintette. Az Európai Bizottság 2018-ban a Gazprommal szembeni kötelezettségvállalások elfogadásával zárta le eljárását. A Bizottság még 2012-ben indított versenyfelügyeleti eljárást a Gazprom ellen, mivel álláspontja szerint a Gazprom visszaélhetett gazdasági erőfölényével azáltal, hogy *1.* korlátozta a földgáz tagállamok közötti szabad áramlását, *2.* akadályozta a földgázbeszerzés diverzifikációját, valamint *3.* földgázszállítási szerződéseiben a földgáz árát a kőolaj árához kötötte, tisztességtelen árakat szabott a vevői számára.[15] A Bizottság ezután előzetes álláspontjában azt is megállapíthatónak látta, hogy a Gazprom megsértette az uniós versenyjogi szabályokat azáltal, hogy átfogó stratégiát követett a földgázpiacok nemzeti határok szerinti, nyolc tagállam (Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, és Szlovákia) közötti felosztására, amely lehetővé tette a Gazprom számára, hogy öt tagállamban (Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia és Lengyelország) magasabb gázárakat számítson fel.

A Gazprom azonban kötelezettségvállalásokat ajánlott fel a Bizottság számára, amely végső döntésében (a kötelezettségvállalások piaci tesztelése után) úgy látta, hogy a felvetett aggályok orvosolhatók, és ennek megfelelően ezen kötelezettségvállalások elfogadásával – jogsértés vagy annak hiánya megállapítása nélkül – zárta le eljárását.[16] A nyolc évre szóló kötelezettségvállalások a következők voltak.

[14] Lásd Az Európai Unió Bíróságának C-15/14 P. Bizottság *versus* Mol-ügyben hozott döntését.

[15] Lásd az Európai Bizottság IP/12/937. sz. sajtóközleményét (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-937_en.htm?locale=en).

[16] Lásd a Bizottság 2018. május 24-i, C(2018) 3106 végleges döntését az AT.39816 sz. ügyben. A döntés bírósági felülvizsgálatát a PGNiG lengyel társaság (mint érintett harmadik fél) kezdeményezte, azonban az Európai Törvényszék a T-616/18. sz. (2022. februári) ítéletében a PGNiG keresetét elutasította. A PGNiG azonban ezen ítélet ellen fellebbezett, a jelen sorok írásakor a bírósági eljárás C-255/22. P számon jelenleg is folyamatban van.

- A földgáz szabad áramlását akadályozó szerződéses akadályok felszámolása: a Gazpromnak fel kell számolnia minden olyan korlátozást, amelyet az ügyfelek határokon átnyúló gázértékesítései tekintetében hoztak.
- Az elszigetelt piacokra irányuló és onnan kiinduló földgázáramlás elősegítésének kötelezettsége: a Gazpromnak lehetővé kell tennie a földgáz Közép- és Kelet-Európa egyes olyan részeibe – konkrétan a balti államokba és Bulgáriába – történő áramlását, amelyek még mindig el vannak szigetelve a többi tagállamtól a rendszerösszekötők hiánya miatt.
- Strukturált folyamat a versenyképes gázárak biztosítására: a Gazprom érintett ügyfelei hatékony eszközt kapnak annak biztosításához, hogy az általuk fizetett földgázár tükrözze a nyugat-európai gázpiacok – ahol tényleges verseny folyik – árszintjét, különösen a cseppfolyósított földgáz elosztó központjainak árszintjét.
- Tilos a gázellátás terén meglévő erőfölényt kihasználni: a Gazprom nem élhet a gázinfrastruktúrával kapcsolatos azon előnyeivel, amelyekre vevőitől gázellátási erőfölénye révén tehetett szert.

Az Európai Bizottság magyar földgázpiacot érintő jelentős döntést hozott a Magyar Telekom német tulajdonosát, a Deutsche Telekom-csoportot és a MET-csoportot érintő összefonódás kapcsán: a két csoport egy közös vállalkozást hozott létre E2 Hungary néven, amelyhez – mint összefonódáshoz – az Európai Bizottság engedélye volt szükséges.[17]

A földgázpiacok elemzése kapcsán a Bizottság döntésében mindenekelőtt megerősítette korábbi gyakorlatát, amelyben a földgáz kiskereskedelmi értékesítése kapcsán megkülönböztette az alábbi termékpiacokat:

1. földgázszolgáltatás lakossági fogyasztók részére
2. földgázszolgáltatás ipari és kereskedelmi kisfogyasztók részére,
3. földgázszolgáltatás ipari nagyfogyasztók részére
4. földgázszolgáltatás gáztüzelésű villamos erőművek részére

A felek jelezték a Bizottságnak, hogy a 2. és 3. piackategória közötti különbségtétel alapjának helyesen a tárolt gázkapacitásnak kell lennie (500 köbméter alatt és felett), amelyet a Bizottság által elvégzett piacfelmérés nagyrészt vissza is igazolt. A felek azt is kérték, hogy a Bizottság a 3. és 4. piackategória közötti különbségételt szüntesse meg, tekintettel arra, hogy álláspontjuk szerint a vevők ezen két kategóriája nagyrészt hasonló szerződéseket használ, és nagyrészt hasonló az általuk vételezett földgáz mennyisége is. A Bizottság piacfelmérése ezt a feltételezést azonban nem teljesen igazolta vissza (egyes válaszadók kifejezetten különbözőnek tekintették e két vevőkategóriát azok szerződéses és fizetési feltételeik szerint). A Bizottság végül nem hozott végleges döntést ebben a kérdésben (figyelemmel arra is, hogy egyetlen piacdefiníció alapján sem merült fel érdemi versenyaggály).

[17] Lásd az Európai Bizottság M.7602 – Deutsche Telekom Group/MET Holding/JV-döntését.

A piacokat földrajzi szempontokból a Bizottság országosnál nem nagyobbként határozta meg, ezzel ellentétes adat az eljárásban nem merült fel.

Az összefonódás érdemi versenyelemzését tekintve a Bizottság megállapította, hogy a felek tevékenységei a fenti piacok közül hármat érintenek (a lakossági fogyasztókat nem), azonban úgy, hogy a Magyar Telekom piaci részesedése a fentiek közül egyiken sem haladja meg az 5 százalékot Magyarországon. A kisipari és kereskedelmi fogyasztók terén, valamint a nagyipari fogyasztók és az erőművek piacát vizsgálva is látható volt, hogy tranzakció lezártát követően is erős versenytársai lesznek a Magyar Telekomnak (például Főgáz, Tigáz, E.ON).

A Bizottság úgy látta, hogy annak ellenére, hogy az ipari nagyfogyasztók és erőművek piacán a tranzakciót követően létrejövő vállalkozásnak lesz a legnagyobb piaci részesedése, a tranzakciónak mégsem lesz érdemi negatív hatása a piacra. Egyrészt, a piacokon már most is jelentős érdemi versenytársak vannak, továbbá egy másik potenciális versenytárs is épp akkor jelentette be várható belépését is az ipari nagyfogyasztók piacára. Másrészt, a Bizottság úgy látta, hogy a Magyar Telekom nem jelentős szereplő egyik piacon sem, amelyet a piacfelmérés (a versenytársak és a fogyasztók többsége is) megerősített: ezek szerint a Magyar Telekom nem kiemelten jelentős szereplő, és nem tekinthető agresszív árazást folytató versenytársnak sem.

A Bizottság az esetleges konglomerátumhatásokat is felmérte: ebben a tekintetben a Bizottság álláspontja szerint nem valószínű, hogy ilyen hatás következne be akár a távközlési, akár az energiaellátási szolgáltatások tekintetében. Ennek oka, hogy a közös vállalkozás csak a földgáz- és a villamosenergia-kiskereskedelmi piacon lesz aktív, másrészt pedig a közös vállalkozásnak egyébként is számos jelentős versenytárssal kell szembenéznie a piacon.

Mindezek figyelembevételével az Európai Bizottság úgy látta, hogy az összefonódás nem jár érdemi versenyaggályokkal, így azt összeegyeztethetőnek találta a belső piaccal.

Az összefonódás utóéletéhez tartozik, hogy 2020-ban a MET-csoport egyedüli irányítást szerzett az E2 Hungary felett, amely összefonódást a Gazdasági Versenyhivatal hatósági bizonyítvány útján tudomásul vette.[18]

Magyarország és a magyar földgázpiac számára igen jelentős döntést hozott az Európai Bizottság a román Transgaz erőfölényes ügyében.[19] A Bizottság még 2017-ben indított eljárást annak megállapítására, hogy a román állami tulajdonú földgáz-rendszerirányító vállalkozás, a Transgaz korlátozta-e a Romániából származó földgázexportot, és ezáltal megsértette-e az uniós versenyszabályokat. A Bizottság ugyanis úgy találta, hogy a Transgaz – mind az egyik legnagyobb uniós földgázkitermelő ország, a Magyarországra és Bulgáriába irányuló földgázexport korlátozása céljából

[18] Lásd a ÖB/3-6/2020. sz. hatósági bizonyítványát.

[19] Lásd a Bizottság C(2020) 1232 végleges döntését a román földgáz-interkonnektorok kapcsán (AT.40335. ügyszám).

- csökkentethette a földgáz exportjához szükséges befektetések mértékét, illetve késleltethette ezeket,
- olyan összekapcsolási tarifákat alkalmazhatott gázexport esetére, amely ezen exportokat kereskedelmileg lehetetlenné tehette, és
- olyan alaptalan technikai érveket alkalmazhatott, amelyek ürügyként szolgálhattak az export csökkentéséhez.

A Transgaz azonban – a Gazprom-ügyhöz hasonló módon – kötelezettségvállalásokat ajánlott fel a Bizottság számára, amely végső döntésében (a kötelezettségvállalások piaci tesztelése után) úgy látta, hogy a felvetett aggályok orvosolhatók, és ennek megfelelően ezen kötelezettségvállalások elfogadásával – jogsértés vagy annak hiánya megállapítása nélkül – zárta le eljárását.[20] A kötelezettségvállalások a következőek voltak:

- legalább évi 1,75 milliárd köbméter exportkapacitás rendelkezésre bocsátása a román–magyar határmetszéken (Csanádpalotán) – ez megfelel körülbelül Magyarország éves földgázfelhasználása egyhatodának;
- legalább évi 3,7 milliárd köbméter exportkapacitás rendelkezésre bocsátása két román–bolgár határmetszéken (Giurgiu/Ruse és Negru Vodă I/Kardam), ami Bulgária és Görögország földgázfelhasználásának több mint felét fedezi;
- annak biztosítása, hogy a román energiahatóság részére benyújtott tarifajavaslatok nem fognak különbséget tenni az export- és a hazai tarifák között, annak érdekében, hogy ne váljon kereskedelmileg lehetetlenné az exporttevékenység;
- tartózkodás bármilyen más olyan tevékenységtől, amely az exportot akadályozná.

A magyar versenyhivatali joggyakorlat

A GVH döntéseiben több alkalommal elemezte a magyarországi földgázszektor piacait. A nyilvánosságra hozott döntések számos lényeges megállapítást tartalmaznak az érintett piacok meghatározása, a piaci verseny jellege és erőssége, az egyes szereplők piaci pozíciója, továbbá a piacok jövőbeni várható fejlődése kapcsán. E döntésekre az alábbiakban részletesen kitérünk.

Elöljáróban lényeges megjegyezni, hogy volt már példa a magyarországi földgázpiacot érintő olyan jelentős összefonódásra is, amelyhez – a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) 24/A. §-a alapján[21] meghozott kormánydöntés szerint nem is volt szükséges a GVH

[20] Lásd a Bizottság C(2020) 1232 végleges döntését a román földgáz interkonnektorok kapcsán, AT.40335.

[21] A Tpvt. 24/A. §-nak a 2014. január 1-jétől hatályos szövege szerint a kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti, és így az ilyen összefonódáshoz nem kell a GVH engedélyét kérni.

engedélyét kérni. A kormány a 14/2014. (I. 29.) kormányrendeletben a Fővárosi Gázművek Zrt. 49,83 százalékos társasági részesedésének az MVM Zrt. által megszerzését közérdekből – így különösen a Nemzeti Energiastratégiában megfogalmazott azon célkitűzés eléréséért, amely szerint a fogyasztók megfizethető energiaellátásának biztosítása kizárólag az állami szerepvállalás megerősítésével, azon belül jelentős piaci részesedéssel rendelkező földgázpiaci társaságokban társasági részesedés megszerzésével érhető el – nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősítette. Így a tranzakció versenyjogi szempontú értékelését a GVH értelemszerűen nem is végezhette (mert a jogszabályi kivétel alapján nem is végezhette) el.

Ugyanilyen földgázpiacot érintő ügylet volt a Magyar Gáz Tranzit Zrt. társasági részesedéseinek az állam nevében eljáró Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. általi megszerzése is [254/2014. (X. 2.) kormányrendeletet], majd pedig ugyanezen társaság üzletágának és állami tulajdonú részesedésének átruházása a FGSZ Földgázszállító Zrt.-re [145/2019. (VI. 25.) kormányrendeletet]. Hasonló jogi státust biztosított a kormány a 323/2017. (XI. 8.) kormányrendelettel az Égáz-Dégáz Földgázelosztó Zrt. 100 százalékos részvénycsomagja NKM Nemzeti Közművek Zrt. általi megvásárlásának, és a 268/2015. (IX. 14.) kormányrendeletet a GDF International S.A.S.-nek a GDF Suez Energia Magyarország Zrt.-ben fennálló részesedése Fővárosi Gázművek Zrt. általi megszerzésének. További ilyen jogszabály rendelkezett még az MFB Zrt.-nek a Fővárosi Gázművek Zrt.-ben fennálló társasági részesedése ENKSZ Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt. által megszerzéséről [146/2017. (VI. 12.) kormányrendelet].

A magyar földgázpiacot érintő egyik meghatározó GVH-döntés a Vj/31/2013. sz. MVM/E.ON-ügyben hozott határozat. Az MVM Magyar Villamos Művek Zrt. (MVM, az általa irányított vállalkozásokkal együtt: MVM-csoport) 2013 márciusában kötött részvény-adásvételi szerződést az E.ON Földgáz Trade Zrt. (EFT) és az E.ON Földgáz Storage Zrt. (EFS) részvényei száz százalékának megvásárlására az E.ON-csoporttól, majd ezen összefonódás jóváhagyását kérte a GVH-tól. Amint azt már a fentiekben jeleztük, a két érintett társaságot az E.ON-csoport még korábban szerezte meg a Mol-csoporttól (a korábbi tranzakciót az Európai Bizottság M.3696 E.ON/Mol-ügyben hozott határozatával engedélyezte, jelentős feltételeket és kötelezettségvállalásokat előírva).

Határozatában a GVH elsősorban az érintett vállalkozások piaci tevékenységét elemezte. Kitért arra, hogy az MVM-csoport tevékenysége 2011 óta kiterjed a fölgáz nagy- és kiskereskedelemre (bár piaci részesedése egyetlen szegmensben sem haladja meg a 20 százalékot), míg az EFT tevékenysége a földgáz nagy- és kiskereskedelemre, kapcsolódó közvetítő szolgáltatások nyújtására, illetve Magyarország határain keresztül történő földgázszállításra terjed ki. Az EFS pedig Magyarországon található földgáztároló telepein gáztárolási tevékenység végzésére volt jogosult.

A GVH az érintett piacok azonosítása körében – az Európai Bizottság M.3696. sz. E.ON/Mol-ügyben hozott határozatával és a vonatkozó bizottsági gyakorlattal összhangban – a földgázkereskedelmet nem egységes árupiacként kezelte, így azt az azon belüli, egyes lényegesen eltérő helyzetű vevőcsoportok számára történő

értékesítés szempontjából differenciálta. A GVH így a magyarországi földgáz-nagykereskedelmen belül az alábbi elkülönült árupiacokat különböztette meg:
- kereskedők részére történő értékesítés,
- egyetemes szolgáltatók részére történő értékesítés,
- erőművek részére történő értékesítés,
- ipari nagyfogyasztók részére történő értékesítés, és
- kis- és közepes ipari fogyasztók részére történő értékesítés.

Mindehhez képest a GVH elkülönült (és egységes) árupiacként kezelte ezenkívül a földgáztárolást.

Az érintett földrajzi piac meghatározása kapcsán a GVH a fenti árupiacok esetében Magyarország egész területét tekintette földrajzi piacnak, bár nyitva hagyta annak lehetőségét, hogy a földrajzi piac ennél szélesebb. Ez utóbbi tekintetében külön kiemelte azt a körülményt, hogy a földgáztárolás esetében a környező országokban jelentős kapacitások találhatók. A bővebb elemzést a GVH arra való tekintettel mellőzte, hogy a földgáztárolás piacán a szűkebb (magyarországi) földrajzi piacmeghatározás mellett sem azonosított versenyproblémákat.

Az érdemi versenyelemzés – tehát annak vizsgálata kapcsán, hogy az összefonódás jár-e az érintett piac(ok)on a verseny jelentős csökkenésével [Tpvt. 30. § (2) bekezdése] – az GVH elsősorban az úgynevezett horizontális hatásokat vizsgálta, azaz górcső alá vette a földgáz-nagykereskedelem egyes piacait, és ellenőrizte, hogy ezen piacokon hol található átfedés az irányításszerző MVM-csoport és az irányítás alá kerülő EFT között. Ebben a körben a GVH felhívta a figyelmet arra, hogy az MVM-csoport kizárólag a kereskedők részére történő értékesítés piacán rendelkezett jelentősebb (15–20 százalékos) részesedéssel, míg ugyanezen piacon az EFT részesedése 40–50 százalék volt. A GVH az MVM-csoport így kialakuló magas érintett piaci részesedését azonban nem találta önmagában problematikusnak. A GVH érvelése szerint ugyanis a földgáz nagykereskedelmi piacán elvileg lehetőség volt az importált és a hazai termelésű földgáz közvetlen beszerzésére is. Ennek három forrása a következő:
1. a túlnyomórészt a Mol-csoport által kitermelt magyarországi földgáz,
2. az Ukrajna felől érkező Testvériség gázvezeték, és
3. az Ausztria felől érkező HAG gázvezeték.

Noha a tervezett összefonódás idején az elsődleges beszerzés 65–70 százalékát az EFT, 5–10 százalékát pedig az MVM-csoport végezte, az összefonódás tekintetében releváns körülmény egyedül a fenti 3. beszerzési forrás kapcsán merült fel. Nevezetesen, egy magyar ágazati jogszabály – a földgáz biztonsági készlet mértékéről, értékesítéséről és visszapótlásáról szóló 13/2011. (IV.7.) NFM-rendelet (Fbkr.) – a 2013/2014. gázévre olyan mennyiségű közvetlen gázbeszerzési kapacitási jogot biztosított az MVM-csoport, valamint az EFT részére a HAG vezetéken, amely gyakorlatilag megakadályozta, hogy a piac többi szereplője a HAG vezetékhez hozzá-

férjen. Bár e jogokat az Fbkr. csupán 2013/2014. gázév végéig biztosította az MVM-csoport és az EFT részére, a GVH álláspontja szerint figyelemmel kell lenni arra is, hogy nem zárható ki az Fbkr. időbeli hatályának meghosszabbítása. Ennek alapján a GVH úgy ítélte meg, hogy az összefonódás a verseny lényeges csökkenését eredményezné a földgázbeszerzés és -kereskedelem tekintetében.

A GVH mindazonáltal figyelembe vette azt is, hogy mivel az EFT 2013/2014. gázévre vonatkozó stratégiai döntései már megszülettek, az MVM-csoport ténylegesen csak a 2014/2015. gázévtől kezdve lehet képes gyakorolni vonatkozó irányítási jogait. Ez önmagában még nem minősült elegendő ellenérvnek, tekintve, hogy a GVH kialakult gyakorlata szerint az összefonódás engedélyezési eljárásban a piaci helyzet, illetve az összefonódás arra gyakorolt hatásai vizsgálatának ki kell terjednie a jövőben, a piaci helyzetben az összefonódástól függetlenül nagy valószínűséggel bekövetkező változásokra is.

Ennek fényében a GVH döntő jelentőségűek azt tekintette, hogy a közeljövőben több olyan piaci fejlemény is azonosítható volt, amelyek a határmetszék-kapacitások szűkösségének enyhítése és az azokhoz való diszkriminációmentes hozzáférés biztosítása irányába hatnak. Ilyen a földgázszállító rendszerekben alkalmazott kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályok létrehozásáról és a 715/2009/EK rendelet kiegészítéséről szóló bizottsági rendelet 2015 novemberében várható hatálybalépése és a szlovák–magyar földgázvezeték várható működésbe lépése ugyancsak 2015-ben. Mindezek alapján a GVH végső következtetése az volt, hogy az Fbkr. hatályának esetleges, 2013/2014. gázévet követő fenntartása esetén is csupán legfeljebb két gázévre maradna fenn az azonosított versenyaggály. Az engedélyezés pillanatában ezt a hipotetikusan felmerülő versenyproblémát a GVH mindent összevetve nem találta elégséges és arányos indoknak az összefonódás megtiltásához. Ezért a GVH feltétel vagy kötelezettség előírását sem látta indokoltnak ebben a körben. E horizontális hatással kapcsolatban kifejtett érvelésére utalt vissza a GVH az MVM-csoport földgáztüzelésű erőművei és az EFT által végzett földgáz-kereskedelmi tevékenység közötti vertikális – tehát a szállító–vevő közötti – kapcsolatból fakadó versenyhatások vizsgálatakor is.[22]

A GVH továbbá az összefonódás vizsgálatakor egyéb káros versenyhatásokat, így portfólióhatást (árukör bővüléséből fakadóan a piaci erő átemelése)[23] vagy kong-

[22] A GVH gyakorlatában egy összefonódásnak akkor lehetnek *vertikális hatásai,* ha az érintett vállalkozáscsoportok a termelési-értékesítési lánc egymást követő fázisaiban tevékenykednek, ami megteremtheti az érdekeltséget arra, hogy az egyik (vagy mindkét) piacon jelentékeny piaci erővel rendelkező vállalkozáscsoport ezt a piaci erőt kihasználja, azaz valamely (vagy mindkét) piacon versenyt korlátozó magatartást folytasson, lezárva az adott piacot (például szerződéskötéstől való indokolatlan elzárkózással, árdiszkrimináció, árprés révén stb.). (Lásd a GVH elnökének és a GVH Versenytanácsa elnökének jelenleg hatályos 7/2017. közleményét az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság" feltételéről.)

[23] A GVH gyakorlatában *portfólióhatás* az összefonódás révén létrejövő vállalkozáscsoport által gyártott vagy forgalmazott áruk körének bővüléséből adódik, ami – különösen egymást kiegészítő

lomerátumhatást (a vállalkozáscsoport vagyoni/jövedelmi helyzetének javulásából versenykorlátozás)[24] sem tudott beazonosítani. Mindezek alapján tehát a GVH az összefonódást feltétel vagy kötelezettségvállalás előírása nélkül engedélyezte.

Ugyancsak jelentős döntés volt a Vj/23/2012. sz. (MVM/MFB/Magyar Gáz Tranzit Zrt.) határozat. Az MVM és az ugyancsak Magyarország tulajdonában levő, ám elkülönült döntési centrumhoz tartozó MFB Invest Befektetési és Vagyonkezelő Zrt. (MFB Invest, a vele egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások: MFB-csoport) 2012-ben szindikátusi szerződést kötöttek annak érdekében, hogy a Magyar Gáz Tranzit Zrt.-t (MGT) közösen irányítsák, majd e tranzakció mint összefonódás engedélyezését kérték a GVH-tól. Az MGT célja, hogy a szlovák jog alatt bejegyzett Eustream a.s. társasággal együttműködve megépítse, majd azt követően 25 éven keresztül üzemeltesse a tervezett új, magyar–szlovák kétirányú, nagynyomású földgázvezeték magyarországi szakaszát. Az akkori tervek szerint a vezeték hozzáférést biztosít majd többek között a nyugat-európai spot földgázpiacokhoz, és egyben várhatóan 10–15 százalék közötti részesedést biztosít az MGT-nek az importcélú földgázvezeték kapacitásokból.

A GVH az érdemi versenyelemzés során mindenekelőtt tekintettel volt arra, hogy az MGT jövőbeni tevékenységét képező földgázszállítással az irányítást szerző vállalatcsoportok (tehát az MVM-csoport és az MFB-csoport) egyike sem foglalkozott. Egymást fedő piacok hiányában így horizontális hatás/versenyaggály nem volt azonosítható.

A GVH kitért a várható vertikális hatások elemzésére is. Ebben a körben a GVH megállapította, hogy az MVM-csoport és az MGT jövőbeni tevékenységei között három szempontból álltak fenn vertikális jellegű kapcsolódások:

1. az MVM-csoport által végzett földgáz-kereskedelmi tevékenységhez szükséges földgáz a tervezett MGT vezetéken keresztül is importálható lehet,
2. az MVM-csoport által végzett villamosenergia-termelés piaca a földgázpiacokhoz közvetett módon vertikálisan kapcsolódik,
3. az MVM-csoport által nyújtott kiegyenlítő villamosenergia szolgáltatások vertikálisan kapcsolódnak a földgázpiachoz.

A fenti három kapcsolódást részletesen áttekintve a GVH úgy találta, hogy az érintett vállalkozások piaci részesedései kizárólag az utóbbi kettő esetében érik el azt küszöb-

(azonos vevők által vásárolt) áruk gyártóinak, forgalmazóinak egyazon vállalkozás vagy tulajdonosi kör irányítása alá kerülése esetén – lehetőséget teremthet az egyik piacon fennálló erős piaci pozíció másik piacra történő átvitelére, versenykorlátozó magatartások (például árukapcsolás) érvényesítésére. (Lásd a GVH elnökének és a GVH Versenytanácsa elnökének jelenleg hatályos 7/2017. közleményét az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság" feltételéről.)

[24] A GVH korábbi gyakorlatában *konglomerátumhatásról* akkor beszélhettünk, ha – jóllehet külön-külön vizsgálva egyetlen érintett piacon sem jön létre vagy erősödik meg gazdasági erőfölényes helyzet – összességében számottevően javul a vállalkozáscsoport vagyoni, pénzügyi, illetve jövedelmi helyzete.

értéket, amely felett versenyaggályok egyáltalán felmerülhetnek. A GVH mindazonáltal ezen piacokkal kapcsolatban sem valószínűsített érdemi versenykorlátozó hatást, tekintettel a tervezett új földgázvezeték korlátozott kapacitására, valamint arra, hogy az minden valószínűség szerint növelni fogja a teljes importkapacitást. A GVH tehát úgy foglalt állást, hogy az összefonódás a vertikális kapcsolódásból eredő esetleges versenyhátrányokat inkább csökkentheti, mintsem erősítheti. Mivel a GVH káros portfólió- vagy konglomerátumhatásokat sem mutatott ki, a GVH az összefonódás feltételek vagy kötelezettségvállalások előírása nélküli engedélyezése mellett döntött.

A földgáztárolási tevékenységet érintő GVH-döntés a Vj/85/2013. sz. (MFB/MMBF) ügyben hozott határozat. 2013-ban az MFB-csoport egyik társasága megvásárolta az MMBF Földgáztároló Zrt. (MMBF) részvényei 51 százalékát. Az MMBF földgáz-készletezési szolgáltatást, illetve – a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.) alapján hozzáférésre jogosultak számára – kereskedelmi földgáztárolási tevékenységet végzett.

Mivel az MFB-csoport és az MMBF elkülönült érintett piacon végzett tevékenységet, az összefonódással összefüggésben a GVH horizontális hatást nem azonosított.

A vertikális hatások vizsgálata körében a GVH kitért arra a tényre, hogy az MFB-csoport által irányított MFB Invest Zrt. az MVM-csoporttal közösen irányítja az MGT-t (lásd a GVH fent már elemzett Vj/23/2012. sz. határozatát), amely részt vesz a jövőbeni magyar–szlovák határkeresztező kétirányú földgázvezeték magyarországi szakaszának építésében. Mivel azonban – az Európai Bizottság időközben meghozott határozata alapján – az MGT-nek az üzemeltetéssel egy, az irányítóitól is független, üzemeltetési gyakorlattal rendelkező magyarországi vállalkozást kell megbíznia (azaz az MGT a tervezett földgázvezeték üzemeltetésére nem lesz jogosult), a GVH vertikális versenyaggályt nem azonosított. A GVH portfólió- és konglomerátumhatásokat sem észlelt, így az összefonódást feltételek vagy kötelezettségvállalások előírása nélkül engedélyezte.

A földgáz-kereskedelmi piacot érintette az összefonódással kapcsolatos Vj/27/2011. sz. ELMIB/DunaCent/ELMIB Energetikai Szolgáltató-ügy, amelyben azonban a GVH a piacot érintő érdemi megállapításokat nem tett. Az ügyben kérdés volt, hogy egy földgáz-kereskedelmi engedélyes társaság alapításához 2006-ban szükséges lett volna-e a GVH engedélye. A GVH azonban megállapította, hogy a kérdéses vállalkozás alapítása nem minősült versenyjogi értelemben úgynevezett teljes funkciójú közös vállalkozás alapításának, ezért ez nem minősült összefonódásnak. Ennek következtében az engedélykérelmi kötelezettség fennállása nem volt megállapítható.

Hasonló volt a tárgya a Vj/68/2010. sz. (Central ME Energy&Gas/Centrex) GVH-eljárásnak is. A GVH itt a Central ME Energy&Gas GmbH ellen indított eljárást, figyelemmel arra, hogy az elmulasztott engedélyt kérni a Centrex Hungária Kft. 2010. májusi irányításszerzéséhez. A GVH eben az esetben megállapította, hogy az engedélykérelmi kötelezettség fennáll, ezért érdemben is értékelte az összefonódást. A GVH megállapította, hogy a Central ME Energy&Gas GmbH a Gazprombank-

csoport tagja volt, ez utóbbi Magyarországon árbevételt realizáló tagjai az Oroszországban termelt cseppfolyósított szénhidrogén gáz, a gumi és a polimerek piacán kereskedtek. A Centrex Hungária Kft. ehhez képest földgáz-nagykereskedelmi tevékenységet végzett (azaz magyarországi vállalkozásoknak értékesített földgázt). A GVH az összefonódás szempontjából releváns termékpiacként a földgáz-nagykereskedelmi piacot vette alapul: mivel az irányításszerző Gazprombank-csoport fent jelzett tevékenységei ettől elkülönült termékpiacot képeztek, horizontális hatás nem volt megállapítható. A GVH ugyancsak nem állapított meg káros vertikális, portfólió- vagy konglomerátumhatásokat sem, amelyre tekintettel az összefonódást engedélyezte (azonban az engedélykérés elmulasztása miatt 1 millió 100 ezer forint bírságot szabott ki).

Ugyancsak a földgázkereskedelmi piacot érintette a Vj/13/2015. sz MET/GDF Suez-ügy, amely a GDF Suez földgáz-kiskereskedelmi portfóliójának (Portfólió) átruházását érintette. A GVH (lehetséges legszűkebb) érintett árupiacként a kis- és közepes ipari vevők, valamint az ipari nagyvásárlók részére történő kiskereskedelmi földgáz-értékesítést tekintette, lehetséges legszűkebb földrajzi piacnak pedig mindkét fenti értékesítési irány estében Magyarország egész területét.

A GVH megállapította, hogy az összefonódás horizontális hatással járhat, hiszen a MET-csoport és a Portfólió azonos tevékenysége a földgáz kiskereskedelmi értékesítése kis- és közepes, valamint a nagyvásárlók részére. A két értékesítési irány közül a kis- és közepes ipari vevők terén az összesített piaci részesedések nem érték el a 20 százalékot. Bár a GVH úgy találta, hogy az ipari nagyvásárlók részére történő értékesítés terén a két vállalkozáscsoport együttes érintett piaci részesedése meghaladná a 20 százalékot, azonban a növekmény kevesebb lenne, mint 5 százalék, így a káros horizontális hatás lehetősége nem merült fel.

A GVH elemezte az összefonódás esetleges vertikális hatását is. Ennek kapcsán a GVH úgy találta, hogy az összefonódás nem hoz létre új kapcsolódást, mert a MET-csoport jelenleg is végzi azt a tevékenységet (földgáz-kiskereskedelmi értékesítés kis- és közepes vevők, valamint az ipari nagyvásárlók részére), amelyet a részévé váló Portfolió végez, még pedig annál érezhetőn jelentősebb mértékben. Mindezek alapján a GVH az összefonódást engedélyezte.

Hasonló portfólióátruházásra volt példa a Vj/18/2016. sz. Mász/Tigáz-ügy. Ebben az esetben a GVH azt engedélyezte, hogy a Tigáz Tiszántúli Gázszolgáltató Zrt. (Tigáz) földgáz-kereskedelmi (szabadpiaci) portfóliója (azaz a szabadpiaci ügyfélállomány, a hálózati mérési különbözet biztosítását szolgáló földgáz-kereskedelmi megállapodás és a Tigáz szabadpiaci földgáz-értékesítéshez kapcsoló földgázbeszerzési megállapodásai) a Magyar Áramszolgáltató Kft.-hez (Mász) kerülhessenek, A GVH érdemi versenyaggályt nem azonosított, ezért az összefonódást engedélyezte. A Tigáz egyébként később a MET-csoporthoz került, a GVH az összefonódást tudomásul vette (B/322-6/2018. sz. ügy).

További releváns GVH-döntés volt a Vj/55/2016. sz. MVM/NRG Finance-ügy, amely több energiapiacot is érinett. Az MVM-csoport földgáz-kereskedelmi tevé-

kenységét a fentiekben már érintettük, az NRG pedig a Rába Energiaszolgáltató Kft. felett gyakorolt irányítást, amelynek meghatározó tevékenysége egyes telephelyeken (Győr, Mór, Sárvár, Kapuvár és Esztergom) különböző energiaszolgáltatások (hőenergia, meleg víz, villamos energia, földgáz) nyújtása, emellett ezeken a telephelyeken közmű- és ezekhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások nyújtása. A földgázpiacok tekintetében a GVH azt állapította meg, hogy a földgáz-kiskereskedelem országos piacainak eladói oldalán jelen van az MVM, annak vevői oldalán pedig az NRG-csoport. A GVH azonban megállapította, hogy a releváns részesedési adatok 30 százaléknál alacsonyabbak. Mindezek alapján (bár egyéb piacokon a piaci részesedések magasabbak voltak, és így bizonyos aggályok elvben nem voltak kizárhatóak), a GVH az összefonódást engedélyezte.

A magyar energiapiacokat – így a földgázpiacokat – érintő jelentős és viszonylag friss határozatként azonosítható a Vj/37/2020. sz. CHP/BERT-ügy is. Az ügy alapjául szolgáló összefonódás lényege, hogy a francia Veolia-csoport által irányított CHP megszerzi a Budapesti Erőmű Zrt. (BERT) és az Energia-Pro Ingatlankezelő Zrt. részvényeinek többségét.

Az összefonódás a földgázpiacok kapcsán annyiban releváns, hogy a Veolia-csoport – sokrétű tevékenységei mellett – Magyarországon a földgáz-kereskedelem piacán vevőként van jelen (saját erőművei részére történő beszerzés és értékesítés), emellett egy ipari vevőt szolgál ki, míg a Budapesti Erőmű Zrt. (amely többek között jelen van a villamosenergia-termelés és -nagykereskedelem piacán is) ugyancsak földgázt szerez be (nagyrészt saját erőművei részére), továbbá harmadik felek részére is értékesít (bár csak minimális mértékben). Mindezek alapján tehát horizontális átfedést lehetett megállapítani a két fél között a földgáz-kereskedelem magyarországi piacán, méghozzá úgy, hogy a felek együttes piaci részesedése az erőműveknek történő földgáz-kereskedelem piacának 20–30 százalék közöttiként volt azonosítható (bár ez a saját erőműveknek történő beszerzésből adódott).

A GVH tehát érintettként azonosította és vizsgálta az erőművek részére történő földgáz-kereskedelem magyarországi piacát. A GVH ennek kapcsán azt állapította meg, hogy bár az érintett vállalkozáscsoportok együttes részesedése e piacnak a vevői oldalán érdemi, a káros hatások lehetőségét el lehetett vetni. Ennek oka, hogy az érintett vállalkozások együttes részesedése csupán nem jelentős mértékben haladta meg a 20 százalékot, továbbá ez a részesedés a saját gáztüzelésű erőműveik ellátáshoz szükséges földgáz beszerzéséből adódott, így nem volt arra utaló körülmény, hogy az összefonódás miatt káros piaci hatások léphetnének fel [ezt egyébként a szabályozó hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a MEKH)[25] véleménye is megerősítette]. Mindezek figyelembevételével a GVH végül megállapította, hogy az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacokon.

[25] A következőkben a MEKH-re és jogelődjére, a Magyar Energia Hivatalra egységesen MEKH-ként hivatkozunk, függetlenül az adott közigazgatási hatóság eljárás vagy döntés időpontjára.

Végül utalunk arra, hogy a GVH a Vj/146/2009. sz. Prímagáz/Intergas-eljárásában a cseppfolyósított gáz *(Liquefied Petroleum Gas, LPG*) piacait is behatóan vizsgálta. Az ügy tárgyát azon kilenc összefonódás képezte, amelynek keretében 2009-ben a Prímagáz Zrt. (Prímagáz, a vele egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozásokkal együtt: Prímagáz-csoport) adásvételi szerződést kötött, amelynek alapján megszerezte az Intergas Hungária Zrt. (Intergas) részvényeinek 100 százalékát.

A Primagáz-csoport tevékenysége a következő tevékenységi körökre terjedt ki: *1.* LPG-termékek beszerzése, *2.* LPG-termékek tárolása, *3.* gázkeverékek betöltése nyomástartó edényekbe, *4.* gázkeverékek közvetlen és közvetett értékesítése. Ehhez képest az Intergas tevékenysége a következőket fogta át: *1.* LPG-termékek nagykereskedelme, *2.* LPG-termékek tárolása, *3.* LPG-termékek átfejtése és a kapcsolódó logisztikai szolgáltatások nyújtása.

A GVH a piacmeghatározás szempontjából külön vizsgálta az LPG-értéklánc különböző szintjeit. Az LPG-kiskereskedelem estében azt elkülönült termékpiacként kezelte – azzal, hogy annak további szegmentálását (propán, bután stb.) arra való tekintettel nem tartotta szükségesnek, hogy az összefonódás értékelésekor az LPG-vertikumnak azt a szintjeit vizsgálta, ahol az autógáz és az egyéb LPG-termékek még nem különülnek el meghatározóan, hiszen azokat a beszerzés, szállítás és átfejtés során gyakorlatilag hasonlóan kezelték. A GVH továbbá úgy foglalt állást, hogy földrajzi piacként országos piac volt meghatározható.

Az LPG-beszerzés kapcsán az elemzés kiindulópontját annak megállapítása képezte, hogy a későbbi feldolgozásra, illetve értékesítésre kerülő LPG egyrészt (kizárólag a Mol által végzett) hazai termelésből, másrészt importforrásokból volt beszerezhető. Ez utóbbi körön belül elkülöníthető volt az elsődleges jelentőségű keleti import, valamint a marginális (3-4 százalék körüli) mértékű, egyéb területekről érkező import. Az eljáró versenytanács a keresleti és kínálati helyettesíthetőség szempontjaira is tekintettel termékpiacként a Magyarországon LPG-forgalmazó vállalkozások LPG-beszerzésének piacát jelölte meg.

Az LPG-átfejtést a GVH mint a keletről érkező importhoz szükséges logisztikai komponenst határozta meg, amely a keleti importforrású beszerzéshez szorosan kötődő tevékenység. Erre a speciális szerepre való tekintettel látta az eljáró versenytanács indokoltnak az LPG-átfejtés önálló érintett piacként történő kezelését. A földrajzi piac meghatározásakor figyelemmel kellett lennie azon nem magyarországi átfejtő telephelyekre, amelyek összehasonlítható szolgáltatási tartalommal és feltételekkel voltak igénybe vehetők. Ennek alapján a Versenytanács az ukrán–magyar, ukrán–román és ukrán–szlovák határtérségben található átfejtők által határolt földrajzi piacot azonosított be.

Az LPG-kiskereskedelem, valamint az LPG-beszerzés piacán a GVH nem valószínűsítette káros horizontális hatások fellépését. Az LPG-átfejtési szolgáltatás piacán ehhez képest megállapítható volt, hogy az összefonódás a piaci koncentráció növekedését indukálná. Ennek oka az volt, hogy mind a Primagáz-csoport, mind az Intergas jelen volt az átfejtési szolgáltatások *upstream* piacán. Megállapítható

volt, hogy a fúzió következtében a Primagáz-csoport részesedése 18 százalékról 39 százalékra nőtt volna, a Mollal való együttes részesedése pedig 62 százalék lett volna. Világos volt ugyanakkor, hogy az esetleges áremelkedések nem közvetlenül a végfogyasztókat érintették volna, hanem a vertikum közepén elhelyezkedő LPG-beszerzések árát és az LPG beszerzési lehetőségeket, ezért a GVH a hatáselemzést a vertikális hatásra vonatkozóval összekapcsolva végezte el.

Igazolható volt, hogy a fúzió következtében a Primagáz-csoport az LPG-átfejtés piacán a legnagyobb szereplővé vált volna, emellett pedig az összefonódástól függetlenül megőrizte volna korábbi piacvezetői pozícióját az LPG-kiskereskedelem érintett piacán is. Így megállapítható a Primagáz-csoport jövőbeni érdekeltséget abban, hogy elzárkózzon *downstream* versenytársainak az Intergas átfejtési kapacitásaihoz való hozzáférésének biztosításától, vagy megdrágítsa ezen hozzáférést. Mindezeken túl vitathatatlan volt az is, hogy a Primagáz-csoport képes is lett volna a fent említett stratégia megvalósítására, mivel az átfejtési piac összkapacitásának mindösszesen legfeljebb 10 százaléka maradt volna elérhető az átfejtővel nem rendelkező versenytársak számára. Ezt nem ellensúlyozta az sem, hogy az oligopolista piacszerkezetre tekintettel nem volt kizárható, hogy a versenytársak áraik emelésével, illetőleg az értékesítés visszafogásával reagálnak majd a kialakuló új piaci helyzetre, ezáltal felerősítve a vertikális kizáró magatartás káros versenyhatásait.

A fent említett negatív versenyhatások kiküszöbölése érdekében a Primagáz-csoport kötelezettséget vállalt arra, hogy két éven keresztül átfejtési összkapacitásának havonta minimum 20 százalékához – megkülönböztetésmentes üzleti feltételekkel – hozzáférést biztosít a tőle független, Magyarországon PB-gáz átfejtő állomást nem irányító vállalkozások számára. A GVH úgy foglalt állást, hogy a fenti kötelezettségvállalás alkalmas a felmerült versenyaggályok adekvát és arányos kezelésére, ezért az összefonódás a fenti kötelezettségvállalás elfogadása mellett engedélyezte.

VERSENYSZABÁLYOZÁS A MAGYAR FÖLDGÁZSZEKTORBAN

A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény céljai

A magyar földgázpiac szabályozásának központi eleme a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (Get.). A törvény kódexjellegű szabályait – és lényegében annak minden fejezetét – átszövi a hatékony verseny megteremtésének igénye, ami egyrészt a magyar jogalkotó autonóm ez irányú szándékának, másrészt a vonatkozó uniós jogi kötelezettségeknek is eredője. Ez utóbbiak legfontosabb hatályos forrásai a földgázpiacot az elérendő célok tekintetében szabályozó – és ezért tagállami átültetést igénylő – uniós irányelvek (így különösen a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről a 2009/73/EK irányelvet), továbbá a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó – és ezért átültetést nem igénylő – uniós rendeletek (így különösen a földgázszállító hálózatokhoz

való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 715/2009/EK rendeletet).

A Get. már a törvény preambulumában is nagy hangsúlyt fordít a versenyképesség és a versenypiac kérdéskörére, hiszen jelzi, hogy az Országgyűlésnek kifejezett célja volt, hogy a Get. megalkotásával elősegítse a „hatékonyan működő földgáz-versenypiac kialakítását". Ez tükröződik a Get. 1. §-ában meghatározott célokban is, hiszen ezek között szerepel a „a gazdaság versenyképességének segítése a hatékonyan működő földgáz-versenypiac kialakításán keresztül" [1. § (a) pont], „a földgáz versenypiacra új szereplőként belépők – beleértve a hazai termelésű földgázforrásokat is – hatékony piaci megjelenésének elősegítése" [1. § (f) pont] és „a magyar földgázpiacnak az Európai Unió egységesülő földgázpiacaiba történő integrációjának elősegítése" [1. § (g) pont] is. Világos tehát, hogy a Get. vonatkozó rendelkezéseit (többek között) a bevezető rendelkezésekben foglalt ezen céltételező normák fényében kell értelmezni, és ezeket a jogalkalmazó – így különösen a szabályozó hatóság – sem hagyhatja figyelmen kívül, még akkor sem, ha a Get. adott fejezete vagy előírása ezekre kifejezetten nem hivatkozik. Ugyanezt erősíti a MEKH feladatáról és hatásköréről rendelkező általános szabály is, amely a MEKH feladatává teszi „a hatékony és fenntartható földgázpiaci verseny előmozdítását" és a „versenyképes […] belső földgázpiac kialakításának és a tényleges piacnyitásnak [az] elősegítését az Európai Unión belül" [126. § (l) pont].

A Get. verseny elősegítésére vonatkozó fejezete

A nyomon követés, a piacelemzés és a jelentős piaci erő kérdésköre általában ♦ A fenti normákban kitűzött célok leképeződését a Get. versennyel kapcsolatos rendelkezései adják, amelyek végigvonulnak a Get. számos fejezetén. A legjelentősebb vonatkozó szabályokat a Get. külön fejezete (A földgázpiaci verseny elősegítése című III. fejezet) tartalmazza.

E fejezet két fő elemből áll. Az első a Get. 55. §-a alapján a piac folyamatos nyomon követésének lehetősége a MEKH részére. E szerint a MEKH folyamatosan elemzi a rendelkezésére álló adatokat, és számíthat a piaci vállalkozások együttműködésére is, egyrészt bármilyen piaci vállalkozástól (engedélyestől és nem engedélyestől) jogosult adatkérés kiadására (engedélyes esetén külön iratbetekintési joggal), másrészt jogosult engedélyesek esetében helyszíni vizsgálat lefolytatására is.[26]

[26] Nem világos azonban a Get., a Vhr. (a 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) kormányrendelet) és a MEKH-törvény (2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról) szövege alapján, hogy ez a helyszíni vizsgálat pontosan milyen eljárási lépéseket takar, mennyiben különbözik az Ákr. (2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról) szerinti helyszíni szemlétől/ellenőrzéstől, és mennyiben hasonlít adott esetben a GVH által a Tpvt. alapján lefolytatható helyszíni vizsgálathoz (a Tpvt. ugyanis például mind a hatóság, mind az ügyfél jogait részletesen rögzíti egy ilyen vizsgálat során).

A fejezet másik kulcseleme a földgázpiacon az *ex ante* (tehát az előzetes, a konkrét esetleges versenytorzító magatartást megelőzni célzó) hatósági beavatkozási koncepció[27] törvényi kodifikálása. Ennek indokát a Get. meglehetősen lakonikus miniszteri indokolása így adja meg: a Get. „alapkoncepciója a piaci viszonyok megerősítése, ezt – a villamosenergia-ipari szabályozáshoz hasonlóan – a jelentős piaci erőfölényes helyzetek speciális alkalmazásával kívánja elérni". A koncepció az uniós elektronikus hírközlési jogban (és ennek megfelelően a harmonizált magyar elektronikus hírközlési jogban) már a Get. megalkotásakor is jól ismert volt.[28] Az alkalmazását az indokolta, hogy sem a normatív szabályozás, sem pedig az utólagos hatósági beavatkozás nem volt képes megfelelő gyorsasággal reagálni a technológiai fejlődésre és a piaci szereplők ebből fakadóan különösen gyorsan változó magatartására. E koncepció alkalmazása a magyar energiaszektorban – így a villamosenergia-[29] majd pedig a földgázszektorban – egyedülállónak tekinthető, ugyanis más uniós országok ezen szabályozási technikát ily módon nem ismerik. A szabályozás tehát akár valamiféle „hungarikumnak" is tekinthető.

A koncepció lényege, hogy a kérdéses szektor (jelen esetben a földgázszektor) egyes meghatározott szegmenseit a szabályozó hatóság időről időre elemzi, és amennyiben ezen elemzés alapján úgy találja, hogy a verseny bizonyos torzulása megállapítható, akkor egyes érintett piaci szereplőkre többletkötelezettségeket ró ezen torzulások kiküszöbölése vagy legalábbis csökkentése érdekében. A hatóság eljárása tehát leegyszerűsítve négy fázisra bomlik:

1. releváns piac(ok) meghatározása,
2. a meghatározott releváns piac(ok) versenyszempontú elemzése,
3. az elemzés alapján a jelentős piaci erejű engedélyesek kijelölése (ha van ilyen),
4. kötelezettségek kiszabása (ha az szükséges) a jelentős piaci erejű engedélyesre.

Az elemzés versenyjogi alapú, azaz a hatóság érintett termék- és földrajzi piacokat határoz meg, és ezen keres jelentős piaci erejű [a versenyjogi terminológiában: (gazdasági) erőfölényes] helyzetben levő vállalkozásokat, amelyek így bizonyos (többlet) kötelezettségek címzettjei lehetnek.

A Get. 56. § (1) bekezdése alapján a szabályozó hatóság (a MEKH) jelentős piaci erő eljárást folytat le, „ha olyan körülmény jut a tudomására, amely arra utal, hogy a verseny valamely piacon azért nem kellően hatékony, mert az adott piacon egy vagy több piaci szereplő olyan piaci erőfölénnyel bír, vagy a piaci folyamatok alapján a jövőben olyan piaci erőfölénnyel bírhat, amely alkalmas a versenyt akadályozó,

[27] Ellentétben az *ex post* szabályozással, amelynek lényege az utólagos, a konkrét versenytorzító magatartásra reagáló hatósági beavatkozás. Ennek klasszikus példája a Tpvt. antitröszt szabályai, amely alapján kizárólag a már felmerült versenykorlátozó megállapodás és erőfölénnyel való visszaélés felderítésére és szankcionálására jogosult a GVH.

[28] Lásd az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény VI. fejezetét és az uniós jogból legkorábban a 98/10/EK irányelvet.

[29] Lásd a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény XIII. fejezetét.

korlátozó vagy torzító magatartás kifejtésére." Bár a Get. terminológiája nagyon hasonló a versenyjoghoz (piaci erőfölény, versenytorzító magatartás): sem a Get., sem a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) kormányrendelet (Vhr.) hatályos szövege már nem írja elő kifejezetten a versenyjogi (akár uniós, akár magyar) szabályok, jogesetek és fogalmi elemek követését a MEKH számára.[30]

Az így azonosított piacok tekintetében a Get. tehát érdemi tesztként a „verseny kellő hatékonyságát" határozza meg: ha valamelyik azonosított piacon ez nem áll fenn, akkor a MEKH jogosult „piaci erőfölényt" (a Get. ugyanitt alkalmazott szóhasználatában: „jelentős piaci erővel rendelkező" engedélyest) azonosítani. A „piaci erőfölény" fogalmát a Get. már nem definiálja, azonban a Vhr. előírja, hogy a jelentős piaci erő eljárásban a MEKH a „piaci erő" (azaz vélhetően a Get. szerinti „erőfölény") vizsgálatakor az alábbiakat mérlegeli:

- az engedélyesnek az adott piac földrajzi területén, valamint esetlegesen a kapcsolódó piacokon való jelenlétét,
- az engedélyes méretét és piaci részesedését a vizsgált piacon,
- az engedélyes kapcsolatát más vállalkozásokkal, különös tekintettel az integrált villamosenergia-ipari vállalkozásokra,
- a piacra lépési, valamint a növekedési és terjeszkedési korlátokat,
- az áruk és szolgáltatások gyors és alacsony költségek melletti beszerezhetőségét és értékesíthetőségét,
- a kereslet és kínálat viszonyát,
- a hálózati szűk keresztmetszeteket, valamint az egyes földrajzi területeken érvényesülő szabályozási gyakorlatban megnyilvánuló különbségeket, továbbá
- az esetleges verseny hiányát.

A Get. alapján a jelentős piaci erejű engedélyesekre kiróható kötelezettségek általános kereteit a Get. 56. § (2) bekezdése tartalmazza: eszerint a kérdéses kötelezettségnek „olyan indokolt és arányos mértékű[nek kell lennie], amely előmozdítja a hatékony verseny kialakulását és fenntartását". Ugyanezen jogszabályhely konkretizálja az egyes kötelezettségtípusokat (bár nem kimerítő módon), azaz előírja *1.* a nyilvános és átlátható módon történő értékesítést; *2.* az árkorlát alkalmazását, *3.* költségalapú árképzést, *4.* ajánlatadási kötelezettséget vagy *5.* megkülönböztetésmentes szerződési feltételek alkalmazását.

A kötelezettségtípusok kiszabása esetén követendő eljárást a Vhr. részletezi, így például előírja, hogy az árkorlát alkalmazásának vagy a költségalapú árképzésnek az

[30] Mindez tehát azt jelenti, hogy a két különböző hatóság fogalomhasználata nincs feltétlen összekapcsolva, így azok más következtetésre is juthatnak akár ugyanazon fogalom használatakor: ennek eklatáns példája a későbbiekben elemzett földgáz-kiskereskedelmi piac elemzéséről szóló 358/2010. (2010. május 28.) MEKH-határozat, amelyben a GVH és a MEKH élesen eltérően látja különösen az érintett piacok földrajzi kiterjedését.

előírása esetén a MEKH köteles megvizsgálni az engedélyesi tevékenység végzésével összefüggésben felmerült költségek indokoltságát [Vhr. 46. § (1) bekezdés], továbbá hogy a megkülönböztetésmentes szerződési feltételek alkalmazásának előírása esetén az engedélyes köteles benyújtani az érintett szerződéseit a MEKH részére [Vhr. 47. § (1) bekezdés].

Továbbá a Get. 57. §-a rendezi azt a helyzetet is, ha egy vállalkozás megsértené a jelentős piaci erőre vonatkozó eljárásban kiszabott kötelezettségét: ekkor a MEKH köteles bírságot kiszabni,[31] elhúzódó jogsértés esetén a bírság ismételten kiszabható, továbbá a MEKH természetesen jogosult arra is, hogy „szükség esetén" felszólítsa az engedélyest a jogszerű állapot helyreállítására. Emellett – ismételt bírság kiszabása ellenére történő nemteljesítés esetén – a MEKH a legsúlyosabb szankciót, a piacról történő kitiltást is bevetheti, hiszen ebben az esetben a MEKH jogosult a szankcionált entitás engedélyének a visszavonására is. A Get. elévülési időt is megad: ilyen kötelezettség megszegése kapcsán eljárás csak a kötelezettség megszegésétől számított öt éven belül indítható.[32]

A MEKH piacelemzési eljárásának lényeges jellemzője a GVH-val történő aktív együttműködés, bár ennek pontos módját nem szabályozza, mindössze rögzíti ezen együttműködés kötelezettségét [Get. 56. § (3) bekezdés], majd leszögezi, hogy a verseny elősegítésére hivatott eljárások „nem érintik a Gazdasági Versenyhivatal jogszabályban meghatározott hatásköreit" [Get. 56. § (4) bekezdés].

A GVH és a MEKH együttműködésének feltételeit egyébként a két hivatal között fennálló, 2020. szeptemberi együttműködési megállapodás rendezi, amely meghatározza az együttműködés területeit és annak pontos rendjét.[33] Ezen megállapodás jelen fejezet szempontjából releváns 11. pontja alapján a MEKH konzultál a GVH-val „a piacelemzési módszertanának legfontosabb döntési kérdéseiről különösen akkor, ha a piacelemzési eljárás során lényeges eltérést tervez a korábbi piacelemzési módszertanához képest, vagy ha egyéb, a verseny feltételeit lényegesen érintő kérdésben tervez változtatást". A megállapodás rendelkezik arról, hogy a két hivatal egymást konzultációval és véleményadással segíti, a megállapodás a nagykereskedelmi energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról szóló 1227/2011/EU rendelet (angol mozaikszóval: a „REMIT") alapján történő együttműködés feltételeit is rögzíti, valamint lehetőséget ad a két hatóságnak közös kutatások lefolytatására is.

[31] A kötelezettség a Get. szóhasználatából következik, hiszen nem lehetőséget („szabhat"), hanem kijelentő módot („szab") tartalmaz a törvény. A bírság összege a Vhr. 48. § (2) bekezdése alapján egymillió forinttól százmillió forintig terjedhet, amely értelemszerűen az árképzésnél költségnövelő tényezőként nem vehető figyelembe [Vhr. 48. § (3) bekezdés].

[32] A Get. azonban nem ad választ arra a kérdésre, hogy az elévülési határidő kezdete folyamatos vagy állapot-jogsértések esetén mikorra tehető.

[33] https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/egyuttmukodesi_megallapodasok/gvh_egyuttmuk_gvh_mekh_2020_09_29&inline=true.

A jelentős piaci erőre vonatkozó MEKH (és jogelődi) joggyakorlat ◆ A MEKH (jogelődje, a Magyar Energia Hivatal – MEH) – a Get. 55. §-a szerinti kötelezettségét teljesítve – 2010-ben hozott határozatában a földgáz-nagykereskedelemi piac, azaz a földgáz-nagykereskedelmi tevékenységhez kapcsolódó piac(ok) vizsgálatát végezte el.[34] Az eljárás során mindenekelőtt a MEKH a releváns piac azonosítását végezte el, és úgy találta, hogy a földgáz-nagykereskedelem mint tevékenység tekintetében egyetlen érintett piac azonosítható, nevezetesen a földgáz-nagykereskedelem magyarországi piaca. Mindazonáltal a MEKH is elfogadta, hogy a piac két szegmensre bomlik, az *upstream* piacra, azaz a hosszú távú szerződéseken keresztüli földgáz-beszerzés piacára (a MEKH szóhasználatában: a piacmeghatározás forrásalapú módszere) és a továbbértékesítések piacára, azaz az így beszerzett földgáz-kereskedőknek és egyetemes szolgáltatóknak történő továbbértékesítés piacára (a MEKH szóhasználatában: a piacmeghatározás értékesítésalapú módszere). Lényeges, hogy a MEKH vizsgálata során az utóbbi piac elemzését tekintette elsődlegesnek, azonban – az Európai Bizottság fent bemutatott M.3696. számú E.ON/Mol-határozatához és a későbbi GVH-határozatokhoz képest – a piacot nem bontotta további szegmensekre a nagykereskedővel szemben álló vevők típusai szerint.

Az így azonosított piacon ezután a MEKH számos tényező elemzését végezte el, így a piaci koncentráció mértékét, annak időbeni változását, a piaci likviditás mértékét, az árak alakulását, a piaci szereplők árképzési gyakorlatát és a kapcsolódó piacokra gyakorolt hatást. Ebben a körben a MEKH főbb megállapításai az alábbiak voltak:

- a piaci koncentráció magas (a három legnagyobb szereplő 2007-ben mért együttes részesedése meghaladja a 84 százalékot), és egy nagyon magas 50 százalék feletti piaci részesedésű engedélyes működik (az EFT, jelenleg: MVM CEEnergy Zrt.);
- a kereskedők egymás közötti forgalmának élénkülése nem olyan mértékű, amelyet a piac liberalizációja indokolna;
- a nagykereskedelmi árak esetben megállapítható volt, hogy azok a hatékonyabb kereskedelmi csomóponti (hub) árakhoz képest jelentős felárak érvényesültek;
- a piaci szereplők eredményessége nem utalt a verseny hatékonyságának növekedésére;
- az azonosított hatékonysági problémák jelentős továbbgyűrűző hatást gyakorolhatnak más piacokra, így különösen a villamosenergia-termelés és a földgáz-kiskereskedelem piacaira.

A MEKH úgy találta, hogy a Get. értelmében az EFT (jelenleg: MVM CEEnergy Zrt.) a magyar földgáz-nagykereskedelmi piacon jelentős piaci erővel rendelkező szereplőnek minősül. A MEKH mindazonáltal többletkötelezettségeket nem szabott ki az engedélyesre, mivel úgy látta, hogy az engedélyesnek ténylegesen nincs lehe-

[34] Lásd a MEH 112/2010. sz. határozatát.

tősége a verseny korlátozására (különös figyelemmel a hosszú távú földgázvásárlási szerződések által meghatározott forrásportfólióra, a hazai fogyasztás visszaesésére, a nyugati piacokon immár hozzáférhető olcsó gázra és az Európai Bizottság fent már részletesen tárgyalt M.3696. számú E.ON/Mol-határozatában szereplő – a piaci nyitást segítő és az engedélyes piaci erejét tovább korlátozó – feltételekre.

Lényeges, hogy a GVH számos észrevételt tett a MEKH határozattervezetéhez. Ezen észrevételekből a MEKH számos pontot minden további nélkül elfogadott (ilyen például az eljárás „négy fázisának" elkülönítése, a határkeresztező kapacitások földrajzi piacot befolyásoló hatásának a figyelembevétele), másokat pedig indokolással ellátott határozatában elvetett (ilyen például annak megfontolása, hogy a nagykereskedelmi piacról a piaci erő átvitelének lehetősége – mint piaci kudarc – miatt többletkötelezettségeket szabjon ki a jelentős piaci erővel rendelkező engedélyesre).

A MEKH továbbá 2010 májusában hozott párhuzamos határozatában a földgáz-kiskereskedelmi piac – azaz a földgáz-kiskereskedelmi tevékenységhez kapcsolódó piac(ok) – elemzését és értékelését is elvégezte.[35] A MEKH ebben a körben két piacot azonosított:

- a kis- és közepes méretű felhasználók országos kiskereskedelmi piacát, és
- a nagyfelhasználók országos kiskereskedelmi piacát.

Az így elkülönített piacokon – azok további elemzése alapján – a MEKH egyrészt megállapította, hogy a nagyfelhasználók esetében a verseny ebben az időpontban még nem kellően hatékony, másrészt jelezte, hogy a kis- és közepes méretű felhasználók esetében a verseny nem kellően hatékony.

A jelentős piaci erő vizsgálata tekintetében a nagyfelhasználók piaca tekintetében a MEKH többek között az alábbi tényezőket tekintette kulcsfontosságúnak:

- bár a MEKH (néhány szereplős) oligopolista piaci struktúrát azonosított, amelyet azonban a MEKH nem talált merevnek figyelemmel a piacra lépés alacsony korlátaira, az időközben jelentős piaci részesedést szerzett új belépőkre;
- a MEKH különös hangsúllyal vette figyelembe a piacon megjelent földgázfelesleget és az új belépők generálta versenyt, amely az inkumbesnek piaci részesedéseinek változását és az egymás közötti verseny élénkülését hozta magával.

Mindezek alapján a MEKH nem azonosított jelentős piaci erővel rendelkező engedélyest a nagyfelhasználók részére történő földgáz-értékesítés piacán. A jelentős piaci erő vizsgálatakor a kis- és közepes felhasználók piaca tekintetében a MEKH többek között az alábbi tényezőket találta relevánsnak:

- a piacon egyetlen engedélyes sem rendelkezik önmagában a versenytársakat jelentősen felülmúló részesedéssel, lényegében több hasonló méretű szereplő van jelen a piacon;

[35] 358/2010. (2010. május 28.) MEH-határozat.

- a piacra lépési korlátok viszonylag magasak, új belépők meghatározó piaci részesedést nem is tudtak szerezni.

A MEKH 2010. májusi határozatában úgy találta, hogy „a piac oligopolisztikus szerkezetű, a szolgáltatók piaci részesedései hasonlóak, beszerzési költségeik nem térnek el egymástól jelentősen", így „az egymás közötti verseny nem áll érdekükben, a piacra való belépés nehéz". Mindezek miatt az érintett piac négy legnagyobb engedélyesét (valójában a négy korábbi közüzemi szolgáltatót, amelyek jelenleg kereskedelmi és egyetemes szolgáltatási engedélyekkel rendelkeznek) jelentős piaci erejű engedélyesként azonosította.

A GVH a MEKH határozattervezetének több pontját vitatta. A GVH kritikájának legjelentősebb elemét a kis- és közepes felhasználók esetében a földrajzi piac meghatározása és a jelentős piaci erejű engedélyesek azonosítása képezte. A GVH álláspontja szerint például a versenyfeltételek az egyes elosztói területek között továbbra is alapvetően különbözők, így ez elkülönült földrajzi piacok meghatározását tenné indokolttá. Ezért a MEKH például ügyelt arra, hogy a határozat rendelkező részében és indokolásában „közös erőfölény" mint versenyjogi fogalom ne jelenjen meg (bár a MEKH álláspontja szerint az elvégzett piacelemzés alapján „a közös erőfölény megléte is kellő biztonsággal megállapítható").[36]

2010 óta a MEKH további hasonló, *ex ante* piacelemzést nem végzett. A MEKH honlapja alapján utoljára 2018-ban adott be egy piaci engedélyes szereplő erre irányuló kérelmet (amelynek azonban végül a MEKH nem adott helyt).[37]

A verseny elősegítésére vonatkozó további speciális szabályok ◆ A teljesség kedvéért szólunk ehelyütt a Get. A nagykereskedelmi energiapiacok integritásával és átláthatóságával összefüggő feladatok című III/A. fejezetéről is. Ebben a szerkezeti egységben jogalkotó a REMIT-hez (1227/2011/EU rendelet) kapcsolódó szabályokat helyezte el. Bár e magatartásformák nem tartoznak a szigorúan vett versenyjogi szabályok fogalomkörébe, és a kikényszerítésük módja is eltérő, megemlítésüket az indokolja, hogy a védett jogtárgy (a piaci visszaélések megelőzése és a tisztességes verseny védelme) sok tekintetben kapcsolódik mind a versenykorlátozó megállapodások tilalmához, mind pedig az erőfölénnyel való visszaéléshez.

Végül – bár a Get. nem a III. fejezetben szabályozza – a fenti *ex ante* piacelemzés típusú hatáskörökhöz szorosan kapcsolódik a MEKH azon kötelezettsége, hogy a tárgyalásos földgáztárolói hozzáférés bevezetése érdekében elemzést végezzen. Ha ugyanis az elemzés eredményeképpen a MEKH megállapítja, hogy a hazai földgáz-

[36] MEKH (2010. május 28.) határozat, VII. rész. 2.25. pont. A fenti megállapítás – amennyiben versenyjogi értelemben igazolást nyerne – nagyon komoly következményekkel járna az érintett engedélyesekre versenyjogi szempontból, hiszen ebben az esetben az erőfölényes vállalkozásokra irányadó úgynevezett speciális vagy különös felelősség szabályát kellene alkalmazni ezen engedélyesekre.

[37] http://www.mekh.hu/piacelemzes-lefolytatasa-iranti-kerelem-foldgaz.

piacon tényleges földgáztárolói verseny alakult ki, akkor a MEKH köteles dönteni a tárgyalásos földgáztárolói hozzáférés bevezetéséről (Get. 146/A. §).

A Get. egyéb, versenyt érintő rendelkezései

A kifejezetten a verseny elősegítéséről szóló fejezeten túl a Get. számos ponton utal a piaci verseny fontosságára, és azt több, egyébként hagyományos szektorális jellegű szabályozó norma részévé teszi (például a versenyre történő hatás figyelembevétele valamilyen szabályozói döntés meghozatalakor).

Hasonló a szabályozás logikája a szállítási rendszerirányító általi kapacitás-felülvizsgálat és infrastruktúrafejlesztési javaslat MEKH általi előzetes ellenőrzése esetében: a MEKH ezen hatáskörének gyakorlása során köteles figyelemmel lenni arra, hogy a kérdéses javaslat akadályozza-e a hatékony versenyt [Get. 83. § (1) bekezdés].

Ugyanígy rendelkezik a Get. a földgázpiac működése szempontjából alapvető jelentőségű üzemi és kereskedelmi szabályzat (ÜKSZ) MEKH általi jóváhagyása esetén [Get. 110. § (3. és 4) bekezdés]: a versenyszempontok jelentőségét mutatja, hogy a Get. kifejezetten kötelezővé teszi a MEKH számára, hogy amennyiben az ÜKSZ „akadályozza a hatásos versenyt", akkor (tekintettel a jogszabályszöveg alternatív jellegére: adott esetben a többi szempontra tekintet nélkül is) a MEKH köteles megtagadni az ÜKSZ jóváhagyását, és ebben az esetben a szállítási rendszerirányító új ÜKSZ kidolgozására és ismételt benyújtására köteles.[38]

Több esetben az általános szabályok alóli mentesség vagy felmentés egyik releváns szempontjaként jelenik meg a piaci verseny, pontosabban a verseny megóvása. Az új gázipari infrastruktúra létrehozása esetében a MEKH hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az infrastruktúrát létrehozni kívánó gazdálkodó szervezet részére mentességet adjon az általános díjmegállapítási szabályok, hozzáférési kötelezettségek és szétválasztási kötelezettségek alól: ezen mentességről való döntés egyik kifejezett feltétele, hogy „az új infrastruktúra a földgázellátásban kialakuló versenyt" növelje [Get. 85. § (1) bekezdés a) pont] továbbá, hogy a mentesség megadása ne legyen „hátrányos hatással a versenyre" [Get. 85. § (1) bekezdés e) pont] (e két szempont azonban elvi elkülönítése nem tűnik egyértelműnek a Get. szövege alapján). Bár a MEKH ezen szempontokkal kapcsolatos indokolási kötelezettsége már a fenti szabályok megléte alapján is levezethető lenne, a Get. kifejezetten rendelkezik arról, hogy a MEKH mentességet megadó határozatának kötelező eleme az „elemzés arról,

[38] Hasonló a szabályozás logikája és rendszere a már említett 715/2009/EK rendelet alapján akkor, amikor az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége nyújt be az egyes üzemi és kereskedelmi szabályzatok kialakítására vonatkozó egyértelmű és objektív elveket tartalmazó úgynevezett keretjellegű iránymutatást az Európai Bizottsághoz. Ha ugyanis a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a keretjellegű iránymutatás nem járul hozzá – többek között – a tényleges versenyhez és a piac hatékony működéséhez, akkor felkérheti az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségét, hogy vizsgálja felül a benyújtott keretjellegű iránymutatást, és nyújtsa be újra a Bizottságnak (6. és 7. cikk).

hogy a mentesség megadása milyen hatást gyakorol a versenyre és a földgáz belső piacának hatékony működésére" [Get. 85 § (5) bekezdés b) pont].

Ugyanilyen általános szabály alóli mentesítési hatásköre van a MEKH-nek a földgáztárolási díjak kapcsán: a Get. 105/A. § (2) bekezdése alapján ugyanis a díj alkalmazása alól az érintett engedélyes felmentést kaphat, ha az a „földgáztárolói verseny elősegítése érdekében" szükséges.

A Get. 85. § (1) bekezdésében foglalt mentesítési szabályt a MEKH a 1934/2013 (Magyar Gáz Tranzit) határozatában – a magyar–szlovák határkeresztező földgázvezeték megvalósítása érdekében – alkalmazta is. A határozatban a MEKH a Magyar Gáz Tranzit Zrt. kérelmére a társaságnak – bizonyos feltételekkel – mentesítést adott a Get. 121/H. § (1) bekezdés b) és c) pontjában foglalt szétválasztási kötelezettségek alól. A MEKH – miután megállapította, hogy a tervezett magyar–szlovák határkeresztező földgázvezetékkel kapcsolatban kért mentesség Get. 85. §-a szerinti feltételek fennállnak – a Get. előírásainak megfelelően azt a kérdést is górcső alá vette, hogy növeli-e a kérdéses új infrastruktúra a földgázellátásban kialakuló versenyt. Ebben a körben a MEKH röviden áttekintette a kiskereskedelmi földgázpiac és a nagykereskedelmi földgázpiac fontosabb szereplőit, majd arra a következtetésre jutott, hogy „amennyiben a [tervezett magyar-szlovák határkeresztező földgázvezetéken] importált földgáz új szereplő(k) piacra lépését teszi lehetővé, akkor a piaci verseny fokozódni fog" továbbá, hogy „a végfelhasználóknak végső soron – a nyugati forrásokhoz (spot) piacokhoz való jobb hozzáférés útján – a földgáz árának alacsonyan tartásával kifejezetten előnyös lehet".

Mindazonáltal a MEKH úgy vélte, hogy az új földgázvezeték kiadási pontján a piaci szereplők által leköthető kapacitást korlátozni kell, annak érdekében, hogy a nagykereskedelmi földgázpiacon fennálló piaci helyzet (jelentős piaci erejű engedélyes megléte[39]) nyomán a további versenytorzulás elkerülhető legyen. A kapacitáskorlát mértékét a MEKH a magyar versenyfelügyeleti gyakorlatra figyelemmel határozta meg, hivatkozással ara, hogy a GVH esetjogában a 25–30 százalékot el nem érő piaci részesedés tekinthető olyan mértékűnek, amely alatt egy vállalkozás vagy vállalkozáscsoport egyedüli erőfölényes helyzete nem valószínűsíthető. A MEKH a kapacitáskorlát alkalmazását továbbá nem tekintette abszolút gátnak: határozatában lehetőséget biztosított arra, hogy a kapacitáskorlát alól az érintett engedélyes kérelemre mentesüljön, ha a kapacitáskorlát „a más felek részéről mutatkozó érdeklődés elégtelensége miatt" a magyar–szlovák határkeresztező földgázvezeték kihasználatlanságát eredményezi. A MEKH garanciális önkorlátozó szabályként továbbá előírta, hogy a mentesítési kérelem tárgyában a MEKH köteles a GVH-val konzultálni.[40]

[39] Lásd a fentiekben részletezett 112/2010. MEKH határozatot, amelyben a MEKH a MVM CEEnergy Zrt jogelődjét, az EFT-t a földgáz-nagykereskedelem piacán jelentős piaci erővel rendelkező engedélyesként azonosította.

[40] A MEKH határozata nem adja meg a konzultációs kötelezettség pontos tartalmát, azaz nem világos, hogy ez milyen mélységű és mértékű egyeztetésre vonatkozik, mennyiben kell a MEKH-nek a GVH

A MEKH – a Get. és az uniós jog előírásainak megfelelően – tájékoztatta az Európai Bizottságot a tervezett mentesítési feltételekről. A Bizottság válaszában felhívta a MEKH figyelmét arra, hogy a kapacitáskorlátozásnak a jelentős piaci erejű vállalkozás(ok)ra kell korlátozódnia, hiszen a további vállalkozások esetében a korlátozás előírása a piaci verseny szempontjából hátrányos lenne (ugyanis e vállalkozások esetében éppen az a cél, hogy növeljék piaci részesedésüket, hiszen csak ezek a vállalkozások tekinthetők a verseny letéteményeseinek ezen a piacon). Az Európai Bizottság továbbá hangsúlyozta, hogy – összhangban az uniós versenyjogi gyakorlattal – a magyarországi gázpiac több részpiacra/szegmensre tagolódik, amelyek esetében a jelentős piaci erő (akár egyedüli, akár közös) megléte változhat.

A mentesség szempontjából a MEKH külön vizsgálta azt is, hogy a mentesség megadása nincs-e hátrányos hatással a versenyre. Ebben a körben a MEKH nagymértékben támaszkodott a GVH Vj/23/2012. sz. (MVM/MFB/Magyar Gáz Tranzit Zrt.) határozatára, amely az épülő a magyar–szlovák határkeresztező vezeték kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy piaclezáró hatás (az MGT alapítása eredményeképp) nem valószínűsíthető. E tekintetben adott az Európai Bizottság tájékoztatása a versenyhelyzetet szigorúbban ítélte meg, és kifejtette, hogy a magyar–szlovák határkeresztező vezeték technikai és piaci működésének ellenőrzése – a kérdéses infrastruktúra jelentősége miatt – egy olyan meghatározó szereplő (az MVM-csoport) által, amely kereskedelmi érdekeltséggel rendelkezik mind a gáz-, mind a villamosenergia-piacon, kizáráshoz vezethet a földgáz *upstream* piacán. Mindezek miatt a Bizottság olyan kiegészítő korrekciós intézkedések előírását tartotta szükségesnek, amelyek biztosítják, hogy a kapacitások elosztása és a vezeték működése az MVM-csoport üzleti érdekeitől függetlenül történjen. Erre figyelemmel a MEKH a mentességet csak azzal a feltétellel adta meg, hogy a magyar–szlovák határkeresztező vezeték magyarországi szakaszának kapacitásait ne az MVM-csoport irányítása alá tartozó szállítási rendszerüzemeltető ossza el.

A verseny szempontjai ugyancsak megjelennek a Get. XIII. fejezetének (tevékenységek szétválasztása) számviteli szétválasztásról szóló címében. Nevezetesen a Get. 120. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az „integrált földgázipari vállalkozás, valamint a több engedéllyel rendelkező vállalkozás – a számviteli politika részeként – olyan számviteli szétválasztási szabályokat dolgoz ki, és az egyes tevékenységeire olyan elkülönült számviteli nyilvántartásokat vezet, amelyek biztosítják az egyes tevékenységek átláthatóságát, a diszkriminációmentességet, kizárja az egyes tevékenységek közötti keresztfinanszírozást és a versenytorzítást". Ugyanezt a megközelítést tükrözi a Get. 121/E. § (2) bekezdése, amely a szállítási rendszerüzemeltető által a vertikálisan integrált földgázipari vállalkozás részére nyújtott szolgáltatás feltételeiről rendelkezik: ezek között szerepel, hogy a szolgáltatás ilyen módon történő nyújtása nem korlátozhatja a versenyt a földgáztermelés és a földgázkereskedelem

álláspontját figyelembe venni stb. Mindazonáltal feltehető, hogy „gyenge" konzultációs kötelezettségről van szó, azaz mindössze a GVH álláspontjának beszerzésének kötelezettségéről van szó.

terén.[41] A Get. 121/F. § (2) bekezdése ugyancsak a vertikálisan integrált földgázipari vállalkozás és a szállítási rendszerüzemeltető kapcsolatának korlátait adja meg: ennek egyik részeleme, hogy a vertikálisan integrált földgázipari vállalkozás „sem közvetlenül, sem közvetve nem határozhatja meg a szállítási rendszerüzemeltető napi tevékenységére, a hálózatüzemeltetésre és a 10 éves hálózatfejlesztési terv előkészítésére vonatkozó versenymagatartását."

Végül – bár már a Get. XV. fejezetében (adatszolgáltatás, titokvédelem, információkezelés) található szabályról van szó – a fenti szétválasztási követelményekhez szorosan kapcsolódik, hogy a szállítási rendszerüzemeltető és a földgáztárolói engedélyes – a kapcsolt vállalkozás által történő földgáz-értékesítés vagy -vásárlás esetében – köteles arra, hogy a tényleges versenyhez és a piac hatékony működéséhez szükséges információkat közzétegye oly módon, hogy az ne sértse az üzleti szempontból érzékeny információk védelmét [Get. 125/A. § (2) bekezdés, amely az 2009/73/EK irányelv 16. cikkének (3) bekezdésével hozza összhangba a magyar jogot].

[41] A már említett 715/2009/EK rendelet alapján egyébként is fontos előírás a hálózati hozzáférési díjak tekintetében, hogy „a díjak, illetve a számításukhoz használt módszerek megkönnyítik a hatékony földgázkereskedelmet és a versenyt" [13. cikk (1) bekezdés]. Ugyanígy rendelkezik a rendelet arról, hogy „A kapacitásallokációs mechanizmusoknak és a szűkületek kezelésére vonatkozó eljárásoknak elő kell segíteniük a verseny kialakulását, [továbbá] nem akadályozhatják új piaci szereplők piacra lépését, és nem támaszthatnak indokolatlan akadályokat a piacra lépéssel szemben. Nem akadályozhatják meg a piaci résztvevőket – beleértve az újonnan piacra lépőket és a kis piaci részesedéssel rendelkező cégeket is – abban, hogy hatékonyan versenyezzenek." (1. sz. melléklet, 2.1. pont).

• *Kotek Péter–Selei Adrienn–Takácsné Tóth Borbála* •

OROSZORSZÁG GÁZPIACI EREJÉNEK VIZSGÁLATA EURÓPÁBAN A KÖZÖS EU-STRATÉGIA TÜKRÉBEN*

Az ukrajnai orosz invázióra válaszul az Európai Bizottság az orosz fosszilis tüzelőanyagoktól való függőség jelentős csökkentését és megszüntetését tervezi. Piaci modellezés segítségével értékeljük, hogy milyen lehetőségei vannak Oroszországnak a profitmaximalizálásra, valamint Európának az egyik legfontosabb csővezetékes szállítójának elvesztéséből eredő hatások enyhítésére. Oroszország stratégiai magatartását az Európába irányuló gázértékesítés korlátozások nélküli, teljes korlátozás, valamint 55 milliárd köbméter/év-ben korlátozott gázértékesítés eseteiben modellezzük. Az eredmények alapján amennyiben az egységes európai gázpiacon korlátozzák Oroszország eladásait, akkor csak a saját profitja rovására képes a kereslet visszafogásával Európa gázszámláját növelni. A kereslet csökkentésével, alternatív csővezetékek és LNG-források együttes bevezetésével Európa sikeresen mérsékli Oroszország képességét arra, hogy az európai gázszámlát érdemben befolyásolja.

BEVEZETÉS

2021 végén és 2022-ben Európa példátlanul magas és változékony gázpiaci árakkal szembesült. A legtöbb szakértő szerint 2021-ben a földgázárak globális emelkedését főként Ázsia dekarbonizációs célkitűzése (Kína Kék ég-politikája) és a koronavírusjárvány utáni válságból való kilábalás miatti keresletnövekedés okozta (*ACER* [2021], IEA [2021]). Bár vannak, akik azt állítják, hogy az európai gázár alakulása már 2021-ben is a szállítások visszatartására és ezáltal az európai nagykereskedelmi gázárak befolyásolására irányuló orosz stratégiának tudható be (*Mišík* [2022]).

Tovább élezte a helyzetet Oroszország háborúja Ukrajnában, és rávilágított az ellátásbiztonsággal kapcsolatos aggodalmakra. Az orosz invázióra válaszul az Európai Bizottság 2022 márciusában javaslatot tett az úgynevezett REPowerEU tervre, amelynek célja, hogy Európa a lehető leghamarabb teljes mértékben függetlenedjen az orosz fosszilis energiahordozóktól (*EC* [2022]). A terv a megújuló energiaforrások használatát és az energiahatékonysági intézkedések felgyorsításán túl a gázellátás diverzifikálását célozza, az LNG és más, nem orosz szállítóktól származó csővezetékes import szerepének növelésével.

Az Ukrajna és Oroszország közötti háború előrehaladtával egyre nagyobb a valószínűsége annak, hogy az orosz gázszállítások leállnak. Akár az EU-szankcióinak, akár

* Ezt a munkát a Gazdasági Versenyhivatal támogatta [2022].

Oroszország azon döntésének következményeként, hogy a földgázt fegyverként használja a „barátságtalan országok" ellen, a szállítások leállása komoly hatással lesz az európai gázpiaci árakra és az ellátás biztonságára is. Vita csak arról zajlik, hogy az EU menynyire képes enyhíteni a kedvezőtlen hatásokat, hiszen abban egyetértés van, hogy rövid távon – vagyis a következő egy-két télen – az oroszországi földgáz helyettesítésének lehetőségei mérsékeltek. Az évi mintegy 150 milliárd köbméter orosz importból 50 milliárd köbmétert LNG-vel, 10 milliárd köbmétert norvég forrásokkal lehetne helyettesíteni, a maradékra a kereslet jelentős csökkentése adhat megoldást. Az orosz gázimporttól való nagyfokú függőségük miatt a legsúlyosabban a kelet-közép-európai EU-tagállamok – Németország, Ausztria, Magyarország, Csehország és Szlovákia – lehetnek érintettek (*Kotek és szerzőtársai* [2022]; *McWilliams és szerzőtársai* [2022*a*], [2022*b*]; *Takácsné és szerzőtársai* [2022]; *Fulwood és szerzőtársai* [2022]; *Buck és szerzőtársai* [2022]).

A leginkább érintett országok vonakodnak az orosz energiaszektor szankcionálásától, arra hivatkozva, hogy ez a lépés jobban ártana nekik, mint Oroszországnak.[1] Mások azt állítják, hogy a földgáz fokozatos kivezetése nem is ártana Oroszországnak, mivel a jelenleg is szűkös világpiaci kínálati helyzetben a csökkentett orosz kínálat tovább növelné az árakat, ami könnyen azt eredményezné, hogy sokkal kisebb mennyiségért ugyanannyit kellene fizetni Oroszországnak.[2] Ezzel az EU az orosz katonai agressziót finanszírozná, és egyúttal komoly károkat okozna a gazdaságának. *Osmolovska* [2022] is azt állítja, hogy Oroszország számára a részleges csökkentés az ideális forgatókönyv, és a „Rubel gamble"[3] jó eszköz ennek az eléréséhez: ha az európai vevők egy része elutasítja az új feltételeket, míg mások beleegyeznek, akkor a Kremlnek több ideje lesz zsarolni az európaiakat, a gázárak emelkednek, az EU tagállamainak pedig komoly bizalmi problémákkal kell megküzdeniük.

[1] Germany resists the EU ban on Russian gas as the bloc prepares new sanctions. Reuters. 2022. április 4. https://www.reuters.com/world/europe/germany-moving-step-by-step-toward-russian-energy-embargo-habeck-2022-04-04/.

[2] A Florence School of Regulation és a Bruegel két online rendezvényt tartott Európa orosz földgázimporttól való függőségéről és az Ukrajna elleni háborúra adott válaszként a gázimport nélkülözésének lehetőségéről.

Az első vitában (március 24.) a szakértők az orosz gáz kivonását radikális lépésnek nevezték, amelyhez – akár az egyes tagállamoknak, akár az Európai Uniónak – eddig nem látott eszközökben és eljárásokban kell gondolkodni. Ezt követően a második vitában (április 12.) egy fokozatos kivezetés megvalósíthatóságát vitatták meg. A beszélgetések elérhetők: https://www.eui.eu/news-hub?id=eu-getting-rid-of-russian-energy-addiction.

[3] Putyin elnök 2022 márciusában rendeletet adott ki, amelyben ragaszkodott az uniós vevők hosszú távú szerződési feltételeinek egyoldalú módosításához, miszerint május 1-je után rubelben kell fizetniük a gázért. Az itt kínált mechanizmus arra adott válaszul született, hogy az Európai Unió megtiltotta minden, az orosz központi bank tartalékainak és eszközeinek kezelésével kapcsolatos ügylet bonyolítását. Egyértelmű, hogy ez próbára teszi az EU-tagállamok közti szolidaritást és közös hangot. Bulgária és Lengyelország megtagadta a rubelben való fizetést, és az állami tulajdonú vállalataik (PGNIG és Bulgartransgaz) ellátását az oroszok 2022. április 29-ig leállították. Vannak azonban hírek arról, hogy néhány vevő elfogadta a feltételeket, és rubelben fizet, köztük nemcsak magánszereplők, hanem a magyar állami tulajdonú CEEnErgy is.

Egy modellezésen alapuló szimuláció segítheti a vitát mindkét forgatókönyv – az orosz szállítások teljes leállítása vagy fokozatos korlátozása – érveinek vizsgálatával.

Cikkünk gázpiaci modellezéssel, különböző forgatókönyvek mellett vizsgálja Oroszország profitmaximalizáló árképzési stratégiáit az európai gázpiacokon. Első lépésként arányosan csökkentjük az Európába irányuló orosz gázszállításokat az összes lehetséges útvonalon, és elemezzük Oroszország optimális árképzési magatartását.[4] Ezután megvizsgáljuk azon intézkedések hatásait, amelyekkel az Európai Unió enyhíteni tudja az orosz gázellátás csökkenésének negatív hatásait (további ellátási források, keresletcsökkentés, új infrastruktúra). Végül, feltételezve, hogy Európa megteszi ezeket a lépéseket, megvizsgáljuk Oroszország optimális stratégiai magatartását.

Írásunk az orosz gázról való leválás lehetséges forgatókönyveinek és piaci hatásainak és a kapcsolódó szakirodalom áttekintésével kezdődik, majd módszertani megközelítésünk ismertetése következik. Ezután a modellezés eredményeit mutatjuk be. A tanulmányt a modellezés általános tanulságainak és szakpolitikai következtetéseinek megvitatásával zárjuk.

HÁTTÉR ÉS IRODALMI ÁTTEKINTÉS

Az Európai Unió földgázpiaca

Az Európai Unió (EU27) földgázfogyasztása 2021-ben 4500 terawattórát tett ki, az elmúlt évtizedben a fogyasztás nagyrészt változatlan volt. A holland kitermelés drámai visszaesése és a brexit miatt 2021-re az EU27 gázimportfüggősége 90 százalékra nőtt. A legnagyobb szállító Oroszország (45 százalék), amelyet Norvégia (24 százalék), Algéria (13 százalék) és az LNG (8 százalék) követ.

2021-ben a kínálat szűkössége és a világjárványt követő gazdasági fellendülés miatti keresletnövekedés következtében Európában és Ázsiában is drámaian megemelkedtek a gázárak. Az európai földgáztőzsdéken az árak emelkedése követte az ázsiai indexekét. Az európai hosszú távú orosz szerződéseket hagyományosan az olajárak alakulásához indexálták, ami sok éven át árprémiumot eredményezett azokon a piacokon, ahol Oroszország meghatározó szállító volt. Az európai gázpiaci szabályozási csomagok és az EU-n belüli gázinfrastruktúrába történő nagymértékű beruházások hatására nőtt a likviditás és a verseny, ami kihívást jelentett Oroszország számára a kulcsfontosságú piacain. A vevők nyomására 2013 után az orosz hosszú távú szerződések árait jellemzően újratárgyalták, hogy piaci (tőzsdei) alapú árképzési formulát alkalmazzanak. 2010-ben az európai földgázszerződések még közel 60 százaléka volt olajindexált, 2021-re ez az arány 20 százalékra csökkent (*IGU* [2022]). Ahogy az európai kereskedése pontokon az árak emelkedni kezdtek,

[4] Északi Áramlat 1, Jamal, Kék Áramlat, Török Áramlat 1–2 és Testvériség.

az orosz profit a gázértékesítésen soha nem látott magasságokba emelkedett. 2021-ben a Gazprom 29 milliárd dolláros profitról számolt be, szemben a 2020-as járvány által érintett évben elért 9,7 milliárd dollárral.[5] Ezt az eredményt az értékesítés 4 százalékos visszaesése ellenére érték el, mivel a Gazprom nem szállított a hosszú távú szerződéses mennyiségeket meghaladó további (spot) mennyiségeket Európába, ami szintén növelte az árakat.

Földgáz-kereskedelem és infrastruktúra az Európai Unióban

Az EU és Oroszország közötti energetikai kapcsolatokat és az orosz értékesítési stratégiákat széles körben tárgyalta a szakirodalom. A kétezres években Oroszország útvonal-diverzifikációs stratégiát folytatott, azaz alternatív gázvezetékeket épített a nagyobb európai piacokra Ukrajna elkerülésének céljából. Ezt az orosz diverzifikációs stratégiát, az ukrán tranzit megszűnését és az új infrastruktúrák hatását elemezte többek között *Henderson–Sharple*s [2018], *Esher és szerzőtársai* [2019], *Takácsné és szerzőtársai* [2020], valamint *Hauser* [2021].

Mitrova–Boersma [2018] a Gazprom globális értékesítési stratégiáit vizsgálta, és hogy meghatározott körülmények között hogyan fog reagálni az amerikai LNG belépésére az európai földgázpiacon. A szerzők azzal érvelnek, hogy az erősödő globális verseny ellenére Oroszország jó helyzetben van ahhoz, hogy megvédje piaci részesedését Európában. *Richman–Ayyılmaz* [2019] játékelméleti megközelítéssel elemezte az amerikai LNG-eladások és szankciók, az orosz árképzési és szakpolitikai döntések, valamint az európai energiadiverzifikációs döntések közötti stratégiai kölcsönhatásokat, és azt állítja, hogy még ha az amerikai palagázboom és a globális versenypiacok korlátozzák is az ármeghatározó erejét, Oroszországnak megmarad bizonyos képessége arra, hogy kihasználja az európai piac elsődleges szállítójaként betöltött erős pozícióját.

Takácsné Tóth és szerzőtársai [2020] az orosz exportstratégiákat és az ezzel kapcsolatos jóléti előnyöket vizsgálta, megállapítva, hogy az ukrán tranzit nem elengedhetetlen Oroszország számára ahhoz, hogy megőrizze részesedését az uniós gázimportban, de ennek a tranzitútvonalnak a korlátozása csökkenti Oroszország profitját.

Széleskörű vita zajlik az orosz földgáz lehetséges alternatíváiról és azok korlátairól. *Mitrova és szerzőtársai* [2016] például a globális gázmodelljükkel több gázimport-forgatókönyvet is megvizsgált, és arra a következtetésre jutott, hogy nagyon drasztikus politikai beavatkozások hiányában Oroszország továbbra is kiemelkedő szerepet fog játszani az EU gázpiacain. *Kutcherov és szerzőtársai* [2020] az orosz földgázexport kihívásait és lehetőségeit vizsgálja, és arra a következtetésre jut, hogy az európai piacon Oroszországnak a különböző makrogazdasági és geopolitikai

[5] Russia's Gazprom lands record high profit of $29 bln in 2021. Reuters, 20222022. április 28. https://www.businesstoday.in/latest/world/story/russias-gazprom-posts-record-high-net-profit-at-rs-29-billion-in-2021-331716-2022-04-29.

kihívások és a nagy globális verseny miatt nehézséget okoz exportrészesedésének növelése vagy akár a jelenlegi szint megtartása.

Egging-Bratseth és szerzőtársai [2021] a globális gázmodelljükkel elemzi az amerikai LNG Európába történő beáramlására vonatkozó stratégiák és intézkedések hatását. A tanulmány megállapítja, hogy csak teljes orosz csökkentési forgatókönyv vagy nagymértékű pénzügyi támogatás esetén juthat el amerikai LNG az EU gázpiacaira, ellenkező esetben az ázsiai piac szívná fel az amerikai LNG-kínálatot. A szerzők azt is állítják, hogy a teljes orosz gázszállítás megszűnése sem befolyásolná jelentősen az uniós fogyasztást (több mint 5 százalékos változással), és nem lenne 10 százaléknál nagyobb árhatása az EU-ban.

A jelen tanulmány is hozzájárul ehhez a korábbi, Oroszország stratégiai magatartását elemző szakirodalomhoz, de elemzésünkben egy korábban nem tapasztalt, ám egyre valószínűbb piaci helyzetet feltételezünk, amikor az Európába irányuló orosz szállítások jelentősen lecsökkennek.

MÓDSZERTAN

A következőkben modellezésen alapuló elemzést nyújtunk az orosz árképzési stratégiáról különböző forgatókönyvek esetén, a REKK Európai Gázpiaci Modelljének (EGMM) segítségével.

Az EGMM egy versenyzői, dinamikus parciális egyensúlyi modell, amely a földgáz nagykereskedelmi piacának működését szimulálja egész Európában. A modell tartalmazza az európai országok kereslet-kínálati viszonyainak ábrázolását, beleértve a gáztárolási és -szállítási fizikai kapacitásokat is. A nagy külső piacokat, köztük Oroszországot, Norvégiát, Algériát és az LNG-exportőröket exogén módon, piaci árakkal, hosszú távú szállítási szerződésekkel és Európába irányuló fizikai kapcsolatokkal reprezentálja. A modell 12 egymást követő hónapot fed le, áprilistól kezdődően. A piaci szereplők erre az időszakra tökéletes előrelátással rendelkeznek, és a hónapok közötti dinamikus kapcsolatokat a gáztárolók működése és a hosszú távú szerződések *take or pay*[6] korlátai biztosítják.

A bemeneti adatok ismeretében a modell kiszámítja a modellezett országok versenypiaci egyensúlyát, kihasználva az összes arbitrázslehetőséget, amelyeket a tárolók, a szállítás, az infrastruktúra és a szerződéses feltételek megengednek. A modell részletes leírása megtalálható *Kiss és szerzőtársai* [2016]-ben.

Az EGMM csővezetékekre, tárolókra és LNG-infrastruktúrára vonatkozó adatai a Gas Infrastructure Europe (www.gie.eu) és a *GIIGNL* [2020] adataiból származnak. Az infrastruktúratarifákat a nemzeti szabályozó hatóságoktól és a terminálüzemeltetők honlapjairól gyűjtöttük össze. A hosszú távú szerződésekre vonatkozó feltétele-

[6] A take-or-pay (TOP), vagyis vedd át, vagy fizess típusú szerződések kötelezik a vevőt egy rögzített éves mennyiség átvételére.

zések a Cedigas, a GIIGNL és nyilvánosan elérhető források alapján készültek. A kereslet és a termelés volumene a PRIMES EUCO 3232.5 forgatókönyvéből[7] származik.

A referencia-forgatókönyv a világjárvány utáni fellendülésnek köszönhetően magas ázsiai keresletet és ebből következően Európában szűk LNG-piacot feltételez. Ezt a referencia-forgatókönyvet a jelenlegi, 2022-es európai gázpiaci kereslet és kínálat szerkezetére, az infrastruktúra kapacitására és használatára, valamint az árkörnyezetre kalibráltuk. Annak érdekében, hogy jobban tükrözzük az elmúlt hónapok magas árszínvonalú környezetét, az ukrán tranzitrendszeren nem érkeznek Oroszországból spot mennyiségek. Feltételezzük, hogy az Északi Áramlat 2-t nem helyezik üzembe, míg a Török Áramlat és a Balkán Áramlat Magyarországig működnek. Az alternatív útvonalakat (Északi Áramlat 1, Török Áramlat 1–2, Kék Áramlat és Jamal) a hosszú távú kötelezettségek teljesítésére használjuk.

A fent bemutatott referencia-forgatókönyvből kiindulva a következő lépésekben modellezzük az orosz gázról való leválás potenciális hatását az európai gázpiacokra, elemezzük az EU által alkalmazható lehetséges intézkedések hatását, és megvizsgáljuk az optimális orosz árképzési magatartást.

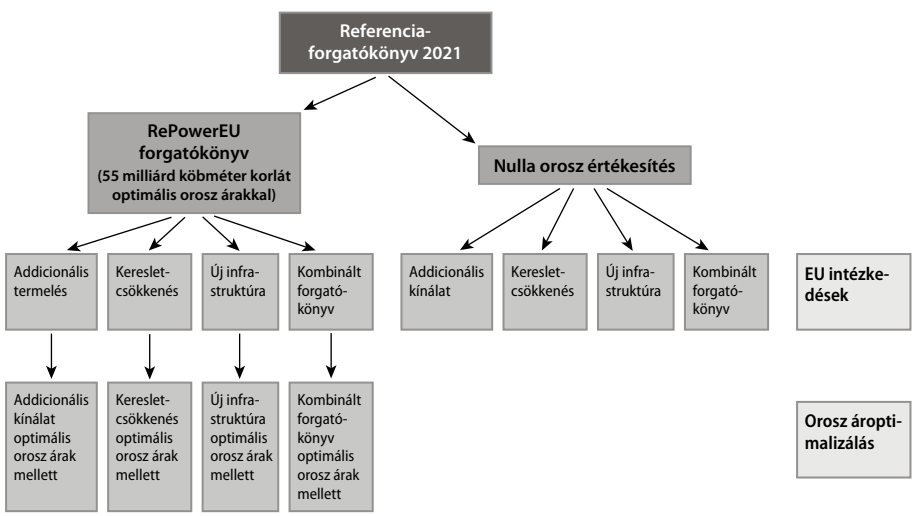
1. Először, mivel az orosz energiaszállítások jelentős csökkentése egyre valószínűbbnek tűnik, az Európába irányuló orosz gázszállításokat minden lehetséges útvonalon csökkentjük.[8] Az orosz szállításokra alkalmazott maximális korlátozás évi 55 milliárd köbméter (~550 terawattóra/év), ami összhangban van az EU REPowerEU-ban megfogalmazott terveivel. Ebben a helyzetben Oroszország profitmaximalizáló árképzési stratégiáját is modellezzük („REPowerEU" forgatókönyv).
2. Másodszor, a referencia-forgatókönyvből kiindulva azt a helyzetet is modellezzük, amikor egyáltalán nem érkezik orosz gáz Európába („nulla orosz értékesítés" forgatókönyv).
3. Ezután a „REPowerEU" (korlátozott szállítások) és a „nulla orosz értékesítés" (az oroszországi szállítások teljes leállása) forgatókönyvek esetében modellezzük az alábbi intézkedések hatását, amelyeket az EU rövid távon alkalmazhat az esetleges negatív hatásoknak enyhítésére, és minden esetben megvizsgáljuk az oroszországi profitmaximalizáló stratégiát:
   - *Addicionális kínálat:* ebben a forgatókönyvben Hollandiában és Dániában megnövekedett hazai földgáztermelést, Németországban évi 78 terawattóra addicionális biogáz- és biometántermelést feltételezünk; ezek összesen évi 78 terawattóra földgázkitermelést jelentenek.

[7] Az EUCO 3232.5 a PRIMES modellt használó szakpolitikai forgatókönyv, amelynek célja a 32 százalékos megújulóenergia-részarány, valamint 32,5 százalékos energiahatékonysági cél elérése az EU-ban 2030-ig.

[8] A modellezés során minden orosz útvonalon arányosan csökkentettük a szállítási lehetőségeket. Az Északi Áramlat gázvezetékének a felrobbantása miatt ez a forgatókönyv ebben a formájában már nem valósulhat meg, ugyanakkor lehetőség van az ott feltételezett mennyiség többi útvonalon történő leszállítására, ami hasonló mozgásteret biztosít az orosz fél számára, és várhatóan hasonló eredményekhez vezetne.

- *Keresletcsökkentés:* ebben a forgatókönyvben az egyes európai országok gázkeresletét a *Kotek és szerzőtársai* [2022] által becsült, rövid távú keresletcsökkentési potenciáljuk szerint csökkentjük – ezen potenciál alapján évi 1300 terawattóra rövid távú gázkereslet-csökkentés érhető el, ami a 2020-ban elfogyasztott orosz gázmennyiség (1560 terawattóra) 80 százaléka.
- *Új infrastruktúra:* ebben a forgatókönyvben figyelembe veszünk az újonnan épült vagy rövid távon megvalósítható infrastruktúraelemeket: a lengyel–litván összekötő vezetéket (GIPL), a Balti-tengeri vezetéket *(Baltic Pipe),* amely lehetővé teszi a Norvégiából a dán és lengyel piacra történő gázszállítást, a Franciaországból Németországba és Belgiumból Németországba irányuló fordított áramlásokat, valamint a horvát–szlovén összekötő vezetéket, amely a belső szűk keresztmetszetek feloldására és az Európa belső részeibe irányuló LNG-áramlások lehetővé tételére szolgál. Emellett feltételezzük, hogy Németországban új LNG-terminálok kezdik meg működésüket.
- *„Kombinált" forgatókönyv:* feltételezzük, hogy az EU megteszi az összes fenti lépést, és számszerűsítjük a fenti intézkedések együttes hatását. Azt is megvizsgáljuk, hogy ebben az esetben hogyan változik Oroszország profitmaximalizáló árképzési magatartása.

Az elemzett forgatókönyveket az *1. ábra* foglalja össze.



1. ÁBRA • **A modellezett forgatókönyvek struktúrája**

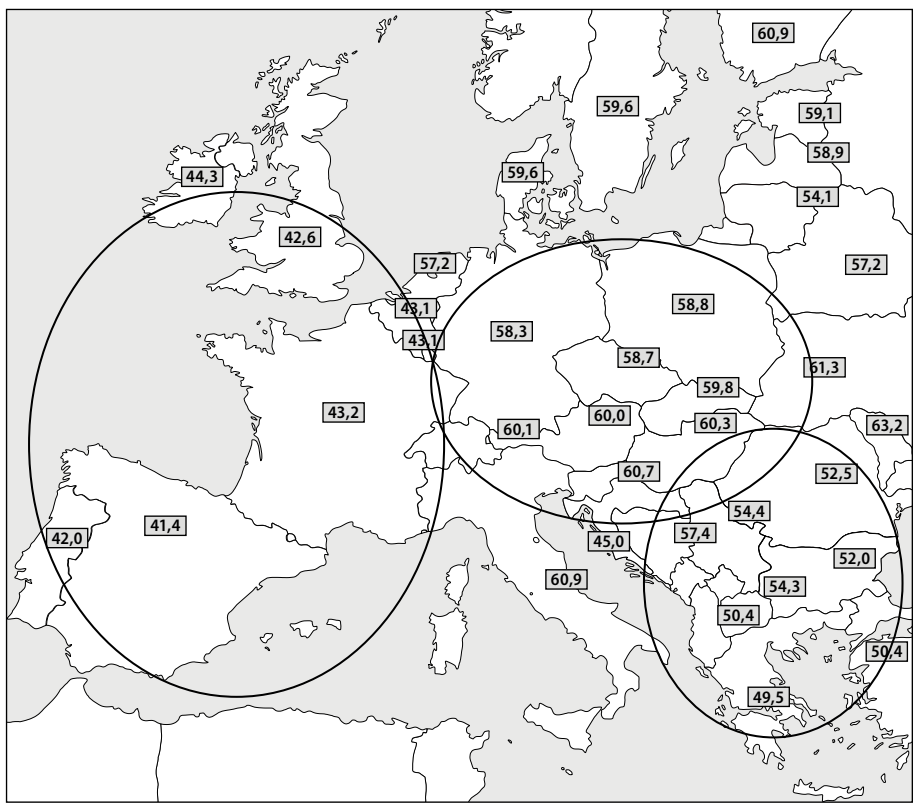
A modellezett forgatókönyvek esetében összehasonlítjuk az európai gázpiacok éves átlagos nagykereskedelmi árait, az európai piacon realizált orosz profitot, az EU27 teljes gázbeszerzési költségét (ezt a továbbiakban az EU gázszámlájának nevezzük) és az Európában értékesített teljes orosz mennyiséget.

EREDMÉNYEK

Referencia-forgatókönyv

A referencia-forgatókönyv feltételei mellett a modellezett európai gázárak szétválnak, és három különböző árzónát alkotnak *(2. ábra):*

- Nyugat-Európa, ahol az LNG-szállítmányok határozzák meg az árat (~40–45 euró/megawattóra);
- Kelet-Közép-Európa, ahol a szűkösség miatt a legmagasabbak az árak (~55–60 euró/megawattóra);
- Délkelet-Európa – ahol a balkáni útvonalon történő új szállítások és az LNG-elérhetősége alacsonyabb árakat eredményeznek, mint Közép-Európában (50–55 euró/megawattóra).

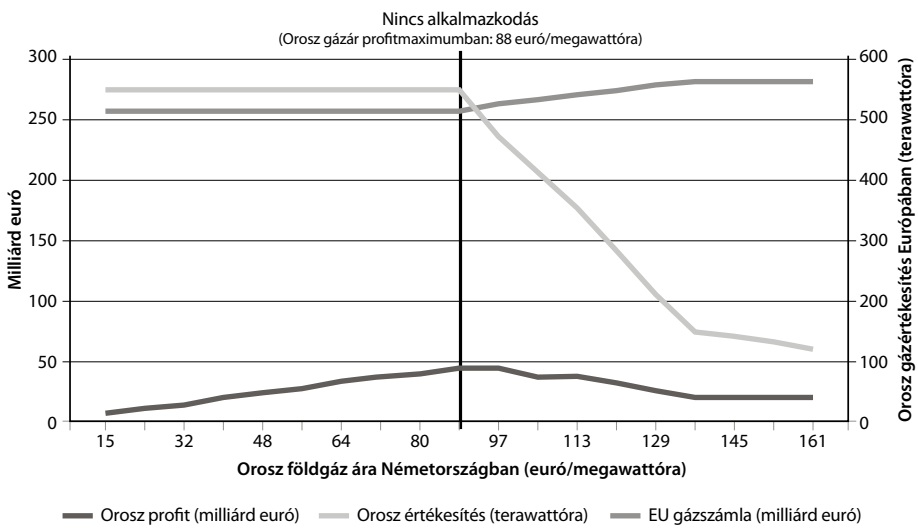


2. ÁBRA • **Modellezett éves átlagos nagykereskedelmi földgázárak (euró/megawattóra) és árrégiók a referencia-forgatókönyvben**

Az Európába irányuló orosz szállítások korlátozása és Oroszország optimális árképzési magatartása

A fent ismertetett referencia-forgatókönyvből kiindulva első lépésként a REPowerEU-stratégiával összhangban évi 55 milliárd köbméterben korlátozzuk az Európába irányuló orosz gázszállításokat. A modellezés során feltételezzük, hogy Oroszország az ár és a mennyiség közül az egyiket képes meghatározni, míg a másik tényező a piacon fog kialakulni. Ezért különböző orosz árszinteket modelleztünk, hogy megtaláljuk az Oroszország számára profitmaximalizáló stratégiát. Az orosz profitot az összes eladott mennyiség és az uniós fogyasztók által fizetett gázár egyszerű szorzataként számítjuk ki, levonva belőle a gáz szállítási és termelési költségeit. Az orosz gáz különböző országokban érvényes árát a 2022-es referencia-forgatókönyvben szereplő árakból kiindulva arányosan változtatjuk.

A következőkben Oroszország optimális stratégiai magatartását elemezzük arra az esetre, ha az Európába irányuló orosz szállításokat 55 milliárd köbméterben korlátozzák. A *3. ábra* az orosz profit szintjét, az EU gázszámláját[9] és azt a mennyiséget mutatja, amelyet Oroszország az európai piacon értékesít az orosz gáz különböző árszintjei mellett. Az eredményeket a németországi orosz gázár függvényében jelenítettük meg.[10]



3. ÁBRA • **Az oroszországi földgáz-értékesítési profit, az EU gázszámlája és az egyes európai piacokon értékesített orosz értékesített mennyiség különböző árszintek mellett**

[9] Az EU gázszámlájának a meghatározásakor minden országban megszorozzuk a gázfogyasztást az adott ország nagykereskedelmi árával, majd ezeket összegezzük EU27-re.

[10] A német árat azért választottuk, mert ez az orosz gázértékesítés legfontosabb piaca az EU-ban. A többi modellezett európai ország nagykereskedelmi árai megközelítőleg a német árhoz képest a referencia-forgatókönyvben bemutatott különbségekkel arányosan módosultak az egyes futtatásokban.

Látható, hogy Oroszország profitja akkor a legmagasabb, ha a korlátozott mennyiség maximumát (55 milliárd köbméter/év) értékesíti az európai piacokon, és az árakat azon a maximális szinten (88 euró/megawattóra Németországban) határozza meg, amely mellett ez a mennyiség eladható, ami éppen az alternatív források és a kapacitáskorlátok által meghatározott egyensúlyi ár alatt van. Az orosz árak a 88 euró/megawattóra árszintig nem ármeghatározók, vagyis az európai nagykereskedelmi árak nem változnak az orosz gáz árának változásával. Ebből következően az európai gázszámla mértéke akkor sem változik addig, ha az orosz gáz ára alacsonyabb, amíg mind az 55 milliárd köbmétert eladják. Azt is megvizsgáltuk, hogy Oroszország számára nyereséges-e további mennyiségeket visszatartani az európai piacokról, és ezzel párhuzamosan emelni az árakat. Eredményeink azt mutatják, hogy az áremelkedés (amely az EU gázszámlájában is tükröződik) nem képes ellensúlyozni a csökkentett mennyiség hatását, így kisebb mennyiségek szállítása esetén csökken a Gazprom profitja.

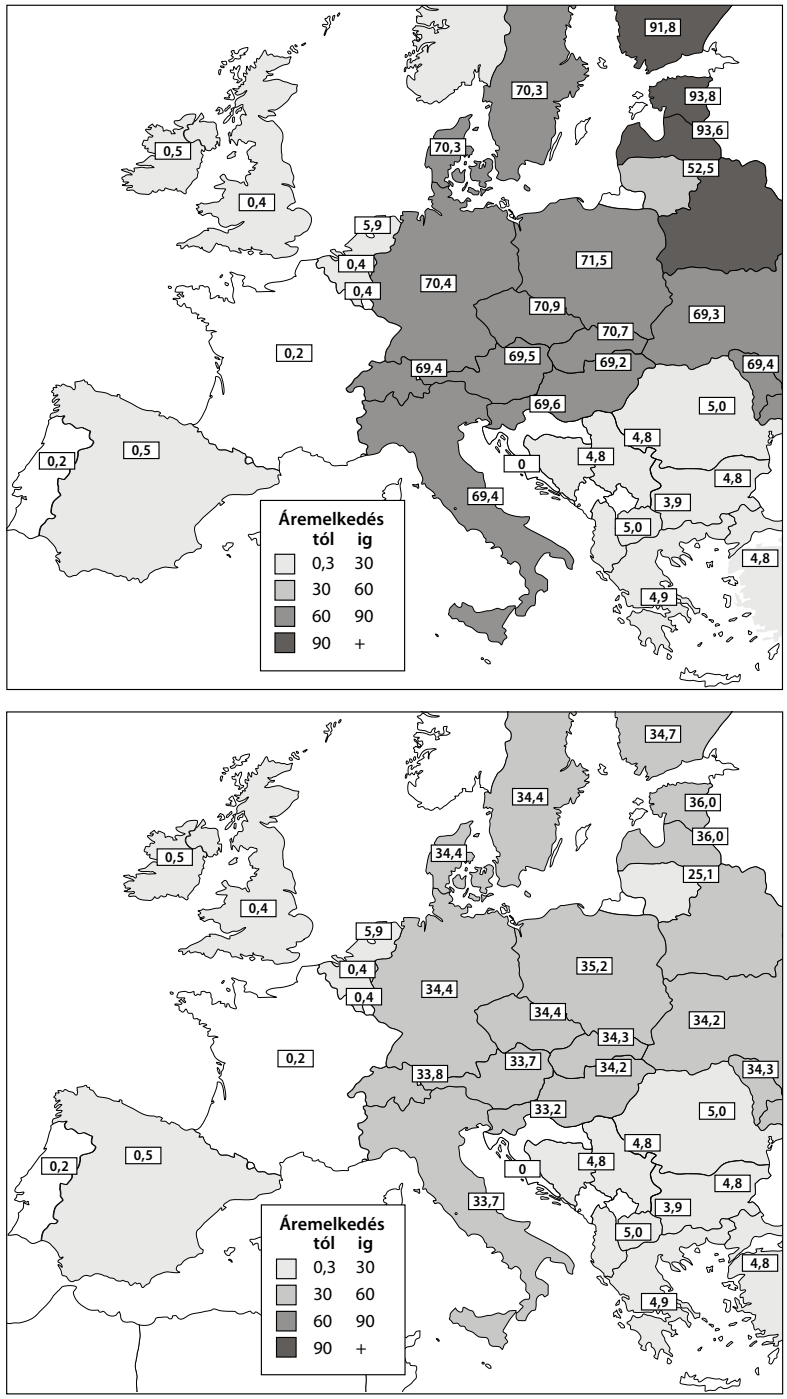
A *4. ábra* a nyugati és kelet-európai piacok közti árkülönbséget szemlélteti. Az orosz gázszállítások csökkenése és megszűnése jelentős áremelkedést eredményez Közép- és Kelet-Európában [~30–35 euró/megawattóra a REPowerEU („55 milliárd köbméter") forgatókönyvben, valamint ~70 euró/megawattóra („nulla orosz értékesítés") az orosz eladások nélküli forgatókönyvben]. Az Egyesült Királyság, Franciaország, az Ibériai-félsziget és a Benelux államok az LNG-ellátottságnak köszönhetően sokkal alacsonyabb árakat fizetnek, mint a kelet-közép-európai országok. A Balkánon az alacsony kereslet, a délről érkező LNG és a transzadriai-vezetéken (TAP) keresztül történő azeri szállítás miatt az áremelkedés mértéke közelebb van a nyugat-európaihoz, mint a kelet-közép-európaihoz.

Az *1. táblázat* mutatja be a modellezési eredmények alapján kapott fő mutatókat: az oroszoknak az EU27 piacain a gázértékesítésből származó profitját, az EU27 piacain értékesített orosz gázmennyiséget, az EU27 teljes gázbeszerzési költségét, valamint a német és a holland piacokon modellezett nagykereskedelmi gázárat a referencia-, a REPowerEU- (55 milliárd köbméter orosz gáz) és a teljes orosz gázszállítás leállítása forgatókönyvekre.

Az *1. táblázat* alapján megállapíthatjuk, hogy még ha az orosz eladások az európai piacokon közel a felére (48 százalékkal) is csökkennek, Oroszország nem veszít sokat a profitjából. A profit csak 14 százalékkal esik vissza, mivel azokon a piacokon,

1. TÁBLÁZAT • **A főbb eredmények összehasonlítása az oroszországi szállítások különböző szintjei mellett**

	Referencia (korlátlan orosz szállítás)	REPowerEU (55 milliárd köbméter orosz gáz)	Orosz szállítások teljes leállása
Orosz profit (milliárd euró)	50	43	0
Orosz értékesítés (terawattóra)	1061	548	0
EU gázszámla (milliárd euró)	207	256	282
Német földgázár (euró/megawattóra)	58	93	129
Holland földgázár (euró/megawattóra)	57	63	63



4. ÁBRA • **Áremelkedés az orosz gázszállítások csökkentésének hatásaként a „REPowerEU" forgatókönyvben *(fent)* és a „nulla orosz értékesítés" forgatókönyvben *(lent)* a referencia-forgatókönyvhez képest (euró/megawattóra)**

ahol az orosz gáz nehezen helyettesíthető, jelentős áremelkedés következik be. Az áremelkedés és az alacsonyabb vásárolt gázmennyiség együttes hatása miatt az EU27 országainak gázszámlája 23 százalékkal nő. Ez azt jelenti, hogy az alternatív kínálat és a piaci kereslet rugalmassága csak részben tudja kompenzálni az orosz gáz hiányát. Az orosz gáz teljes kivonása súlyosabb hatással járna: az EU teljes gázszámlája 36 százalékkal nőne, de az alternatív földgázforrásoktól távol fekvő országok jobban szenvednének. A modellezett eredmény szerint például Németországban az ár több mint kétszeresére ugrik.

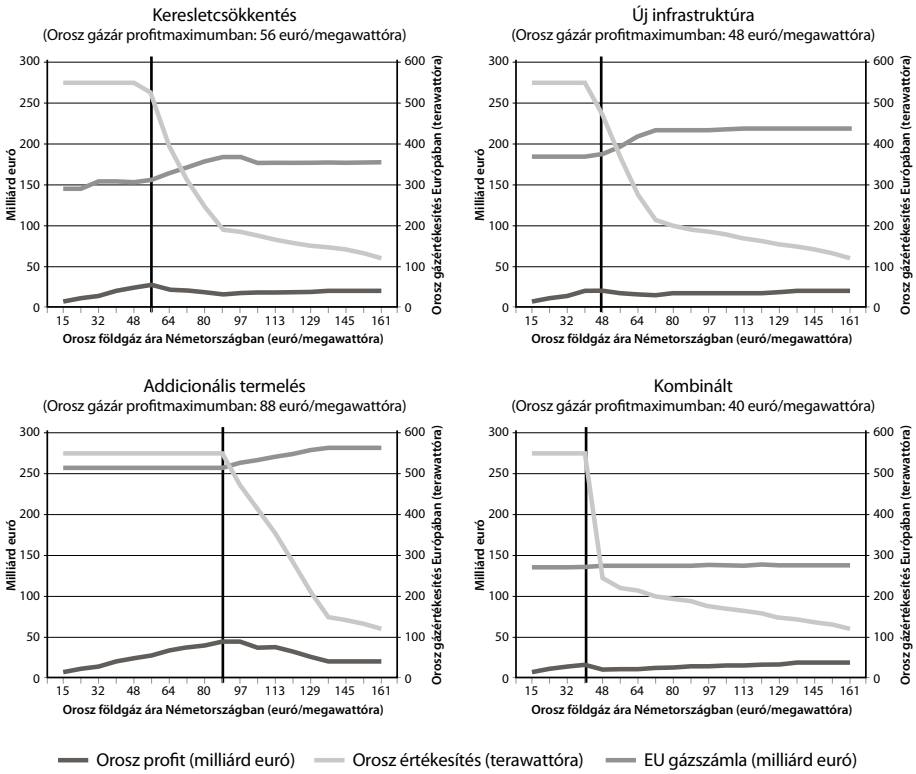
Az Európai Unió által alkalmazható különböző intézkedések hatása Oroszország legjobb válasza mellett

A következőkben azoknak az intézkedéseknek a hatását elemezzük, amelyeket az EU rövid távon alkalmazhat az Oroszországból érkező gázszállítás csökkenéséből eredő lehetséges negatív hatások enyhítésére. Ilyenek például a földgáz iránti kereslet csökkentése, a hazai termelés megnövelése vagy a rövid távon üzembe helyezhető új infrastrukturális elemek. Megvizsgáljuk ezeknek az intézkedéseknek a hatását abban az esetben, ha az orosz szállítások 55 milliárd köbméterre korlátozódnak, mind pedig abban az esetben, ha az európai piacokra nem érkezik orosz gáz. Az előbbi esetben azt is feltételezzük, hogy Oroszország stratégiailag reagál ezekre az intézkedésekre, ezért azokat az orosz árszinteket használjuk, amelyek mellett a Gazprom profitja a legmagasabb. A profitmaximalizáló piaci eredményeket az *5. ábra* mutatja.

A várakozásoknak megfelelően a *keresletcsökkentési* forgatókönyvben az orosz profit alacsonyabb ár (56 euró/megawattóra) mellett a legmagasabb, és szintje lényegesen kisebb (24,9 milliárd euró), mint az *intézkedés nélküli* esetben (43 milliárd euró), mivel a kisebb kereslet miatt ugyanazt a mennyiséget alacsonyabb áron lehet csak értékesíteni. A legkisebb hatással az *addicion*ális *termelés* forgatókönyve jár, amely nem változtatja meg Oroszország árazási stratégiáját (a profit 88 euró/megawattóra mellett maximális), ugyanakkor az orosz gázeladások és a nyereség szintje némileg alacsonyabb lesz, ami az EU gázszámlájának mérsékelt csökkenését eredményezi.

Az új infrastruktúra forgatókönyve azért érdekes, mert az EU ezzel az intézkedéssel jelentősen csökkentheti Oroszország mozgásterét, emiatt csak alacsonyabb áron (48 euró/megawattóra) tud jóval kevesebb mennyiséget értékesíteni, így kisebb profitot tud (18 milliárd euró) elérni az európai gázértékesítésen. A *kombinált* forgatókönyv orosz szempontból nagyon hasonló árazást jelent (40 euró/megawattóra), de az EU gázszámlája tovább csökken a keresletcsökkentés miatt.

Érdemes megemlíteni, hogy a modellezés eredményei alapján Oroszország nem tud nagyobb profitot realizálni azáltal, hogy jelentős további mennyiségeket tart vissza az európai piacról. Profitáldozat mellett a kombinált forgatókönyvet kivéve mindegyik esetben képes az árat és ezzel együtt Európa gázszámláját növelni. Ebből következően a kombinált forgatókönyv tudja egyedül az orosz erőfölényt megszüntetni.

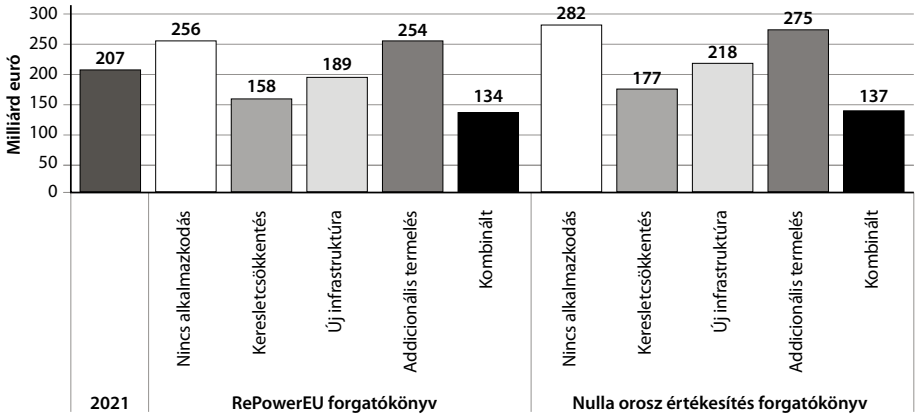


Megjegyzés: a függőleges fekete vonalak a maximális orosz profit melletti piaci helyzetet mutatják.

5. ÁBRA • **Az orosz profit, az EU gázszámlája és az európai piacokon értékesített orosz gáz mennyisége az orosz gáz különböző árszintjeit feltételezve, a keresletcsökkentési, az új infrastruktúra, az addicionális termelés és a kombinált forgatókönyvekben**

Az intézkedések hatása az EU gázpiacára • A *6. ábra* azt mutatja be, hogy a lehetséges intézkedések hogyan befolyásolják az EU27 teljes gázszámláját mind a korlátozott orosz ellátás, mind a szállítások teljes leállása esetén. Látható, hogy az EU gázszámlája minden intézkedés esetén alacsonyabb a korlátozott szállítások esetén (55 milliárd köbméter orosz gáz), mint a teljes leállás esetén.

Az *addicionális kínálat* (biogáz és hazai kitermelésnövelés) mindkét esetben csak kismértékben csökkentheti az árakat és az EU gázszámláját. A feltételezett új infrastruktúra üzembe helyezése jelentősebb hatással jár, mivel lehetővé teszi, hogy további források léphessenek be az európai piacra (norvég termelés és német LNG), és felold fontos kapacitáskorlátozásokat (például Franciaország–Németország fordított áramlás), ami segít, hogy több piacra eljuthasson az LNG. A *kombinált* forgatókönyv az orosz gáz mennyiségétől függetlenül az EU gázszámlájának közel azonos mértékű, jelentős csökkenését eredményezheti. Ezen intézkedések együttes



6. ÁBRA • **Az EU általi intézkedések hatása az EU27 gázszámlájára**

alkalmazása az EU gázszámláját a mind a *korlátozott* szállítás (55 milliárd köbméter orosz gáz), mind a *teljes leállás* esetén a modellezett 2021-es referencia-forgatókönyvben számított gázszámla alá csökkenti.

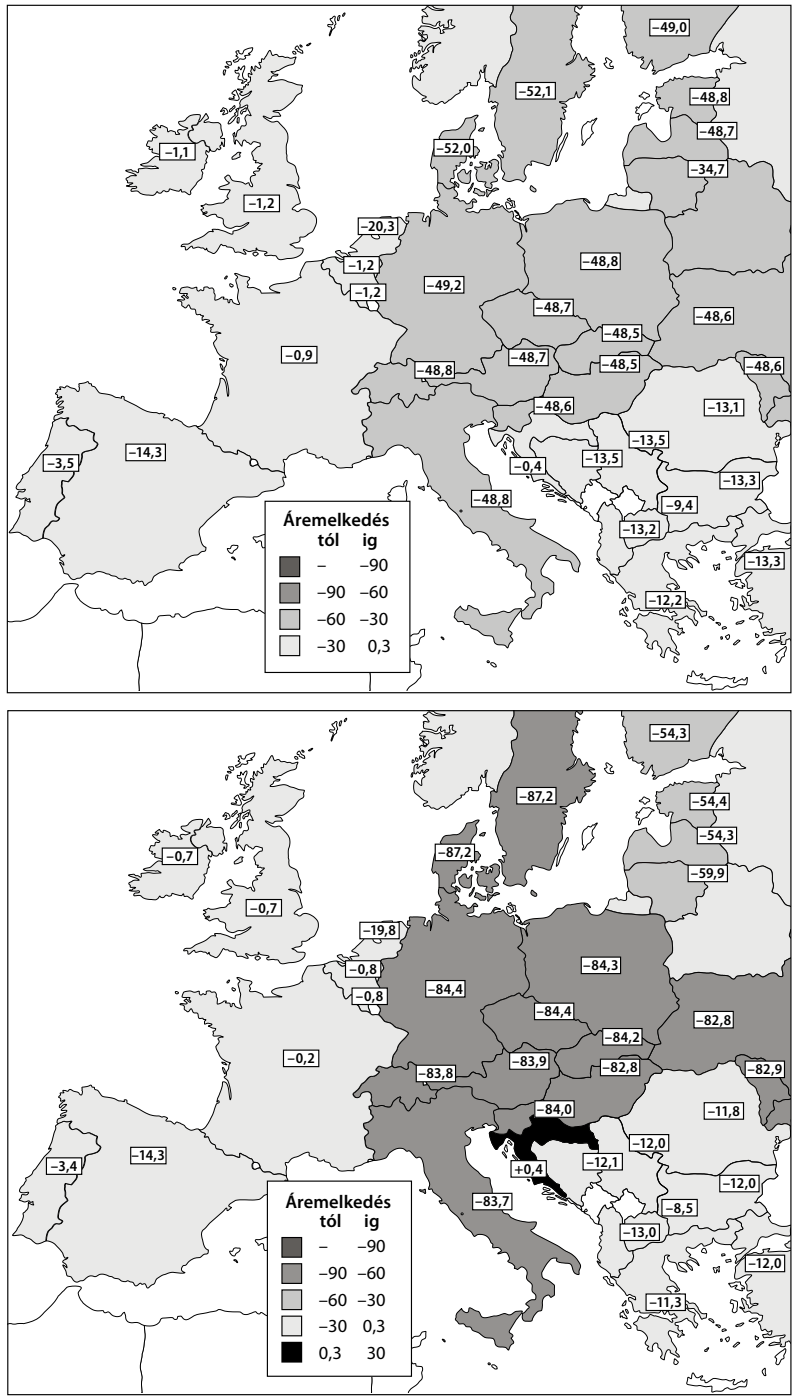
A *7. ábra* mutatja, hogy az együttes intézkedéseknek jelentős enyhítő hatása van az európai árakra.

Nem meglepő, hogy az intézkedések a legnagyobb árhatást azokban az országokban fejtik ki, amelyek jobban megszenvedték az orosz gáz hiányát. A hatás egész Európa számára kedvező: a legnagyobb árcsökkenést Kelet-Közép-Európában figyelhetjük meg, míg a balkáni országokban az intézkedések hatása mérsékelt, Nyugat-Európában pedig minimális.

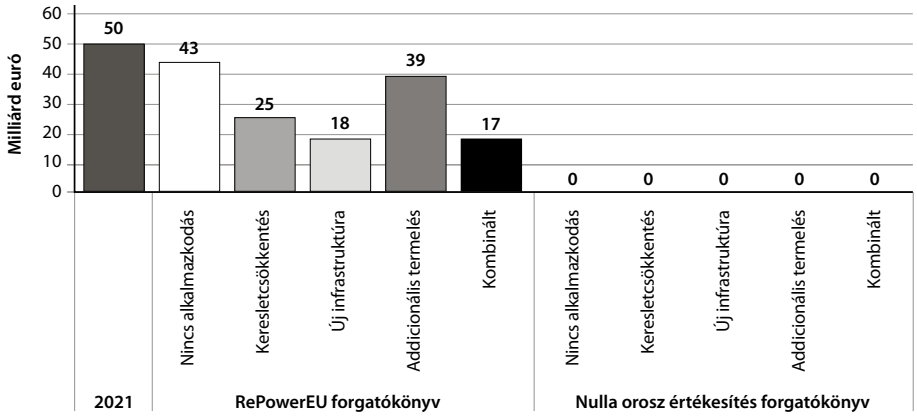
Az EU általi intézkedések hatása Oroszországra ◆ Az orosz profitra az új infrastruktúra kiépítése van a legnagyobb hatással, amelyet a kereslet csökkentése és az addicionális hazai kitermelés követ. A lehetséges intézkedések kombinálásával az EU csak kismértékben tudja tovább csökkenteni Oroszország profitját az új infrastruktúra forgatókönyvéhez képest *(8. ábra).*

A *9. ábra* azt mutatja, hogy Oroszország mekkora mennyiségeket értékesít az EU piacain. Amint korábban bemutattuk, az intézkedések nélküli forgatókönyvben Oroszország a korlátozott mennyiséget (55 milliárd köbméter) a profitmaximalizáló árszinteken szállítja és adja el.

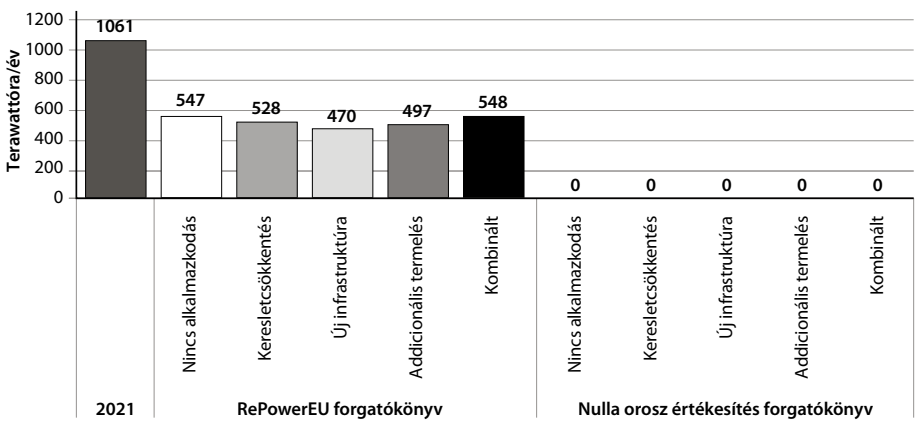
Ehhez a helyzethez képest az EU által alkalmazott valamennyi intézkedés csökkentheti ezt a mennyiséget, mivel valamennyi intézkedés lehetővé teszi, hogy további alternatív források jussanak az európai piacra. A keresletcsökkenés-, az infrastruktúra- és a kombinált forgatókönyvek esetében ez a csökkenés még nagyobb lehet, ha a Gazprom nem ad stratégiai választ, és nem igazítja ehhez az orosz gáz európai árát. Ezt mutatja a kombinált forgatókönyv, ahol az orosz gáz iránti keresletnek az



7. ÁBRA • **Az összes intézkedés árhatása a korlátozott orosz szállítási forgatókönyv (55 milliárd köbméter) esetén *(fent)* és az orosz szállítás nélküli forgatókönyv esetén *(lent)*, abszolút változás (euró/megawattóra)**



8. ÁBRA • **Az orosz profit különböző forgatókönyvek esetén**



9. ÁBRA • **Oroszország gázértékesítése az egyes forgatókönyvekben**

intézkedések által együttesen okozott jelentős mérséklődése arra készteti Oroszországot, hogy nyereségének maximalizálása érdekében csökkentse az árakat, ami azt eredményezi, hogy ugyanannyi orosz gázt adnak el, mint az intézkedések nélküli helyzetben. Ez azonban csak akkor áll fenn, ha az európai piac egységes marad: ha az európai piacot bármilyen szabályozási intézkedés – például egy vagy több ország exportjának ellátásbiztonsági okokból történő korlátozása – feldarabolja, az lehetővé teheti a Gazprom számára, hogy ismét diszkriminatív árképzést vezessen be a piacok között, növelje nyereségét, és Európa számára kedvezőtlenül befolyásolja a piaci eredményeket.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az orosz olaj- és gázimport betiltását célzó gazdasági szankciókról szóló vita fényében Európa orosz energiaimportjának jelentős csökkenése egyre valószínűbbnek tűnik. Modellezési forgatókönyveinkben megvizsgáltuk, hogy mi történik az európai földgázpiacokon, ha évi 55 milliárd köbméterben vagy akár teljes mértékben korlátozzuk az Európába irányuló orosz gázszállításokat. Eredményeink azt mutatják, hogy ez a legtöbb európai országban jelentős áremelkedést eredményezne. A kelet-közép-európai országok szembesülnének a legmagasabb árakkal a belső szűk keresztmetszet miatt, amely megakadályozza, hogy az LNG Nyugatról Keletre haladva elérje ezeket a piacokat. Megállapíthatjuk, hogy az áremelkedés miatt még akkor is, ha az orosz eladások az európai piacokon közel a felére csökkennek, nem veszítenek sokat a profitjukból, az csak 14 százalékkal lesz kisebb, ha az EU nem tesz további lépéseket. Az alapvetően összekapcsolt és jól működő európai infrastruktúra nem teszi lehetővé, hogy Oroszország 55 milliárd köbméternél nagyobb mértékben csökkentve szállításait, jelentősen növelhetné profitját, és a többi importőr árainál jóval magasabb árakat szabhatna meg. Modellezési eredményeink azt mutatják, hogy ezzel a fajta stratégiai magatartással a Gazprom nem tudja növelni a profitját. Ugyanakkor Oroszország kismértékű profitáldozat árán képes Európa gázszámlájának növelésére.

Következő lépésként elemeztük azokat a lehetséges intézkedéseket, amelyeket Európa alkalmazhat, hogy csökkentse az orosz gázszállítások kiesésének negatív hatásait. Az alkalmazott intézkedések mindegyike tovább csökkentheti az Oroszország által értékesített mennyiséget, mivel lehetővé teszi, hogy alternatív források jussanak el az európai piacokra. A legtöbb forgatókönyvben nemcsak az orosz gáz mennyisége, hanem az ára is csökken, mivel az alternatív források (LNG-terminálok Németországban és a Balti-tengeri vezeték) a fogyasztásmegtakarítással együtt jelentős negatív hatást gyakorol az orosz gáz iránti keresletre, ami csökkenti a Gazprom profitmaximalizáló árát. Ennek következtében az EU27 gázszámlája a kombinált intézkedéseknek köszönhetően mintegy 50 százalékkal csökkenhet.

Az eredményekből tehát három fontos szakpolitikai következtetésre lehet jutni. Először, a REPowerEU kezdeményezés jó utat mutat az EU számára, és a keresletcsökkentési potenciál mielőbbi kiaknázása kulcsfontosságú az EU stratégiájában. Bár a földgáz szennyezőbb alternatíváira való visszatérés a villamosenergia-termelésben átmeneti kompromisszumot igényelhet a dekarbonizációs célok tekintetében, e kompromisszumok időhorizontja lerövidíthető a megújuló energiaforrásokba történő beruházások felgyorsításával.

Másodszor, az EU27 ellátásbiztonság-növelését célzó gázinfrastruktúra-beruházásai – amelyeket sokan erősen kritizáltak a dekarbonizációs célok elfogadása során – a következő két tél során meg fognak térülni. A folyamatban lévő csővezetékes beruházásokon és a kulcsfontosságú németországi LNG-terminálokon túl sok további beruházásra nincs szükség, kivéve a fordított áramlás lehetővé tételét nyugat–keleti irányú kulcsfontosságú útvonalakon, például a francia–német interkonnektoron.

Harmadszor, az orosz földgáz fokozatos kivezetése csak akkor segíthet az EU27 gázszámlájának csökkentésében, ha a kereslet csökkentésére irányuló komoly erőfeszítésekkel párosul. Ezért a lakossági fogyasztóknak is hozzá kell járulniuk ehhez az erőfeszítéshez, különösen azokban az országokban, amelyek leginkább ki vannak téve az orosz gázfüggőségnek.

IRODALOM

ACER [2021]: Assessment of Europe's high energy prices and the current wholesale electricity market design. Main energy price drivers, outlook and key market characteristics. Ljubljana, ACER, https://acer.europa.eu/sites/default/files/2022-05/ACER%27s%20Preliminary%20Assessment%20of%20Europe%27s%20high%20energy%20prices%20and%20the%20current%20wholesale%20electricity%20market%20design.pdf.

Buck, M.–Dusolt, A.–Hein, F.–Recl, C.–Graf, A.–Holl, M., Sartor, O.–Bacciantі, C. [2022]: Regaining Europe's Energy Sovereignty. 15 Priority Actions for RePowerEU. Agora Energiewende, No. 13. https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_07_EU_GEXIT/253_Regaining-Europes-Energy-Sovereignty_WEB.pdf.

EC [2022]: REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy. European Commission Strasbourg, március 8. 108 final. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511.

Egging-Bratseth, R.–Holz, F–Czempinski, V. [2021]: Freedom gas to Europe: Scenarios analysed using the Global Gas Model. Research in International Business and Finance, Vol. 58. No. 101460. https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2021.101460.

Esher, P–Chokani, N–Abhari, R. [2019]: Impact of Nord Stream 2 and LNG on gas trade and security of supply in the European gas network of 2030. Elsevier, Vol. 238. C, 816–830. o.

Fulwood, M.–Honoré, A.–Sharples, J.–Hall, M. [2022]: The EU plan to reduce Russian gas imports by two-thirds by the end of 2022: Practical realities and implications. The Oxford Institute for Energy Studies, március. https://a9w7k6q9.stackpathcdn.com/wpcms/wp-content/uploads/2022/03/Insight-110-The-EU-plan-to-reduce-Russian-gas-imports-by-two-thirds-by-the-end-of-2022.pdf.

GIIGNL [2020]: Annual Report. International Group of Liquefied Natural Gas Importers, https://giignl.org/document/giignl-2020-annual-report/.

Hauser, P. [2021]: Does 'more' equal 'better'? Analyzing the impact of diversification strategies on infrastructure in the European gas market. Energy Policy, Vol. 153. No. 112232. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112232.

Henderson, J.–Sharples, J. [2018]: Gazprom in Europe – two "Anni Mirabiles", but can it continue? The Oxford Institute for Energy Studies, No. 28. https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/03/Gazprom-in-Europe-%E2%80%93-two-Anni-Mirabiles-but-can-it-continue-Insight-29.pdf?v=35b5282113b8.

IEA [2021]: What is behind the soaring energy prices and what happens next? International Energy Agency, Párizs, https://www.iea.org/commentaries/what-is-behind-soaring-energy-prices-and-what-happens-next.

IGU [2022]: Wholesale Gas Price Survey. 2022 Wholesale Price Report. International Gas, Union https://www.igu.org/resources/2022-wholesale-price-report/.

Kiss András–Selei Adrienn–Takácsné Tóth Borbála [2016]: A Top-Down Approach to Evaluating Cross-Border Natural Gas Infrastructure Projects in Europe. The Energy Journal, Vol. 37. https://doi.org/10.5547/01956574.37.SI3.akis.

Kotek Péter–Horváth Gábor–Takácsné Tóth Borbála–Kácsor Enikő [2022]: Quick and dirty? Evaluating short-term gas demand reduction potential in Europe. REKK policy brief, No. 2. https://rekk.hu/downloads/academic_publications/rekk_policybrief_en_2022_02.pdf.

Kutcherov, V.–Morgunova, M.–Bessel, V.–Lopatin, A. [2020]: Russian natural gas exports: An analysis of challenges and opportunities. Energy Strategy Reviews, Vol. 30. 100511. https://doi.org/10.1016/j.esr.2020.100511.

Mcwilliams, B.–Sgaravatti, G.–Tagliapietra, S.–Zachmann, G. [2022*a*]: Can Europe survive painlessly without Russian gas? Bruegel Blog, január 27. https://www.bruegel.org/2022/01/can-europe-survive-painlessly-without-russian-gas/.

Mcwilliams, B.–Giovanni, S.–Simone, T.–Zachmann, G. [2022*b*]: Preparing for the first winter without Russian gas. Bruegel Blog, február 28. https://www.bruegel.org/2022/02/preparing-for-the-first-winter-without-russian-gas/.

Mišík, M. [2022]: The EU needs to improve its external energy security. Energy Policy, Vol. 165. No. 112930. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112930.

Mitrova, T.–Boersma, T. [2018]: The impact of US LNG on Russian natural gas export policy. Columbia| Sipa, Center on Global Energy Policy, https://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/pictures/Gazprom%20vs%20US%20LNG_CGEP_Report_121418_2.pdf.

Mitrova, T.–Boersma, T.–Galkina, A. [2016]: Some Future Scenarios of Russian Natural Gas in Europe. Energy Strategy Reviews, Vol. 11–12. 19–28. o. https://doi.org/10.1016/j.esr.2016.06.001.

Osmolovska, A. [2022]: The ruble gas gamble. Atlantic Council EnergySource, április 29. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/the-ruble-gas-gamble/.

Richman, J.–Ayyilmaz, N. [2019]: Can the US and Europe contain Russian power in the European energy market? A game theoretic approach. Energy Strategy Reviews, Vol. 26. No. 100393. https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.100393.

Takácsné Tóth Borbála–Kotek Péter–Selei Adrienn [2020]: Rerouting Europe's gas transit landscape – Effects of Russian natural gas infrastructure strategy on the V4. Energy Policy, Vol. 146, No. 111748. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111748.

Takácsné Tóth Borbála–Kotek Péter–Selei Adrienn [2022]: Russia's energy weapon – Examining how a reduction of gas exports can impact European prices. REKK policy brief, No. 1. https://rekk.hu/downloads/academic_publications/rekk_policybrief_en_2022_01.pdf.

• *Gönczöl Tünde – Teleki Lóránt* •

A DIGITÁLIS KAPUŐRÖK AZ EX ANTE SZABÁLYOZÁS, A VERSENYJOG ÉS AZ ADATVÉDELEM KERESZTTÜZÉBEN

A digitalizáció következtében valamennyi gazdasági ágazatban nő az adatok, azon belül a személyes adatok jelentősége, ennek eredményeként a fogyasztói jólétet érintő versenyjogi kérdések összekapcsolódhatnak adatvédelmi problémákkal. Az egyre komplexebb problémákat egyre bonyolultabb jogalkotási és jogalkalmazási kérdések övezik, de az egyes jogterületek érvényre juttatásért felelős hatóságok között a gyakorlatban viszonylag ritkán látni kommunikációra, együttműködésre, esetleg párhuzamos fellépésre utaló jeleket. Jelen tanulmány a jogalkalmazás egyes aktuális kérdéseivel foglalkozik, így a kétszeres (többszörös) értékelés tilalmával, valamint a versenyhatóság által „átvállalt" adatvédelem kockázataival. Bemutatjuk továbbá azt is, hogy e problémák megelőzésére az egyes tagállami hatóságok milyen mechanizmusokat hoztak létre.

BEVEZETÉS

Az elmúlt évtized nemzetközi versenyjogi szakirodalma különösen nagy hangsúlyt fektetett a digitális gazdaság versenyproblémáinak elemzésére. Jelen tanulmány a versenyjog, az adatvédelem és a 2022. november 1-től alkalmazandó digitális piacokról szóló uniós jogszabály *(Digital Markets Act, DMA)*[1] interakciójának veszélyeit és lehetőségeit a jogalkalmazás szempontjából igyekszik megvizsgálni, támaszkodva az érintett hatóságok gyakorlatára és egyéb, például versenypártoló tevékenységére.

Elsőként a kétszeres értékelés tilalmára vonatkozó elv *(ne bis in idem)* érvényesülését vizsgáljuk abban az esetben, ha ugyanazon vállalkozás ugyanazon magatartása miatt egyszerre indul eljárás a DMA alapján és az uniós vagy valamely nemzeti versenyjog alapján. A probléma kérdéskörének vizsgálatát azért tartjuk indokoltnak, mivel a DMA kifejezetten rendelkezik arról a lehetőségről, hogy a tagállami versenyhatóságok az uniós, illetve saját versenyjoguk alapján határozatokat fogadjanak el ugyanarra a magatartásra, amelyre a Bizottság is bírságot szabhat ki a DMA alapján. A *ne bis in idem* szempontjából vizsgáljuk azt is, ha ugyanazt a magatartást nemcsak a fenti két jogszabály, hanem az uniós általános adatvédelmi rendelet (a közkeletű elnevezésével GDPR)[2] alapján is értékelik, és az az adott esetben bírságkiszabással zárul.

[1] *EU* [2022].
[2] *EU* [2016].

A *ne bis in idem* említése a releváns hatóságok túlzott aktivitását sejteti a háttérben, ugyanakkor bizonyos adatvédelmi eredetű versenyproblémák kapcsán egyes szerzők és bizonyos jelentések éppenhogy az adatvédelmi jogalkalmazás hiányára hívják fel a figyelmet. Az adatvédelmi jogalkalmazás hiánya kapcsán egyes források a versenyhatóságok térnyerésének szükségességét vetik fel. Ezzel a jelenséggel összefüggésben a tanulmány második részében a német versenyhatóság Facebook-ügye alapján mutatjuk be, hogy milyen hatásköri problémák merülhetnek fel a „versenyhatósági adatvédelemmel" kapcsolatban. Nem vizsgáljuk azonban, hogy a Bizottság a DMA alapján történő és akár adatvédelmi szakpolitikát is érintő jogalkalmazása mennyiben vet fel hatásköri aggályokat, tekintettel arra, hogy a DMA a Bizottság által kifogásolható magatartásokat és alkalmazható szankciókat viszonylag konkrétan meghatározza.

A hatásköri problémák mellett a tanulmány harmadik része azt is bemutatja, hogy milyen érvek szólnak amellett, hogy a versenyhatóságok a jogalkalmazás során ne hagyják teljesen figyelmen kívül az adatvédelmi jog eredményeit és közcéljait. Ez a téma kiegészíti a versenyhatósági adatvédelem problémáját, utalva arra, hogy nemcsak hatásköri problémák merülhetnek fel, hanem olyan jellegűek is, amelyek révén a versenyjog érdekkonfliktusban áll az adatvédelemmel. Ezzel kapcsolatban utalunk tehát egyrészt azokra az esetekre, amikor a hatékony verseny olyan intézkedést kíván meg, amely összeegyeztethetetlen az adatvédelem céljaival, és adatvédelmi jogi szempontból nagyon bizonytalan helyzetbe kényszerít egy vállalkozást. Másrészt olyan példákat is bemutatunk, amelyek során a vállalkozások az adatvédelemre mint a visszaélés alól mentesítő körülményre hivatkoztak valamely versenyhatósági eljárás során.

Végezetül röviden összefoglaljuk azokat a megoldásokat és gyakorlatokat, amelyeket különböző versenyhatóságok követnek a fentiek megoldása érdekében.

A KÉTSZERES ÉRTÉKELÉS *(NE BIS IN IDEM)* TILALMÁNAK PROBLÉMÁJA A DMA-VAL ÉS A GDPR-REL KAPCSOLATBAN

A *ne bis in idem*, vagyis a kétszeres értékelés tilalmának elve garantálja, hogy ugyanazon személy ugyanazon cselekményének tárgyában ne lehessen többször jogerős határozatot hozni. Az elv megjelenik az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében, az Európai Unió Alapjogi Chartájának (Charta) 50. cikkében, és az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 7. kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt 4. cikkben is.

Noha az elvet mindhárom jogforrás a büntetőeljárások kapcsán nevesíti, ez azonban nem zárja ki annak alkalmazását bizonyos közigazgatási szankciókra nézve sem, tekintettel azok „büntetőjogias" jellegére.[3] Ezt a kiterjesztő értelmezést először az

[3] Lásd például 30/2014. (IX. 30.) AB határozat 48. pont, versenyügyekre lásd ugyanezen döntés 61–63. pont.

Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az *Engel*-ügyben állapította meg: egy eljárás büntetőjogias jellege *1.* a *jogsértés belső jog szerinti minősítésétől; 2. a jogellenes cselekmény természetétől; és 3. a jogellenes cselekményért kiszabható büntetés súlyától függ.*[4] Az Engel-kritériumokként is ismert feltételrendszer révén került sor többek között a vámjog,[5] a versenyjog,[6] és az adójog[7] által szabályozott bírságok büntetőjogias jellegének megállapítására, e büntetőjogias jellegre tekintettel pedig a *ne bis in idem* elvének alkalmazására. Az EJEB által megfogalmazott Engel-kritériumokat később az Európai Unió Bírósága (EUB) is átvette.[8]

Ha a fentiek szerint megállapításra került egy eljárás büntetőjogias jellege, akkor a *ne bis in idem* elvére abban az esetben lehet sikeresen hivatkozni, és így az első jogerős határozatot – legyen az jogsértést vagy annak hiányát megállapító, vagy bírságot kiszabó – követő eljárásokat, bírságokat kivédeni, ha az ebben érdekelt fél bizonyítja a *bis* (kétszer) és az *idem* (ugyanazt) feltételek fennállását is. A *bis* feltétel arra vonatkozik, hogy léteznie kell egy előzetes, jogerős döntésnek, míg az *idem* feltétel szerint ennek az előzetes jogerős döntésnek és a megtámadott döntésnek ugyanarra a cselekményre kell vonatkoznia.

A két feltétel közül természetesen az *idem* feltétel mibenléte adhat okot értelmezési vitákra, hiszen egy előzetes, jogerős döntés létezése (*bis* feltétel) ténykérdés. Korábban az *idem* feltétel konkrét tartalma olyannyira nem volt egyértelmű, hogy az EUB különbözőképpen közelítette meg azt a versenyjogi és az egyéb ügyekben. Amint arra Bobek főtanácsnok rámutat, a versenyjogi ügyekben az *idem* feltételhez egy, az eljárás alá vontak szempontjából szigorúbb (többelemű) teszt társult az EUB gyakorlatában.

- *Egyéb* ügyekben[9] – az EJEB megközelítésével összhangban – ugyanis elegendő volt *1.* a tényállás azonosságát és *2.* a jogsértés elkövetőjének azonosságát igazolni (*idem factum* megközelítés).
- *Versenyjogi* ügyekben[10] azonban az EUB a fentieken túl, harmadik feltételként még a közelmúltban is elvárta a védett jogi tárgy azonosságának bizonyítását is (*idem*

[4] EJEB (nagytanács), 1976. június 8-i *Engel és társai kontra Hollandia*-ítélet, 5100/71., 5101/71., 5102/71., 5354/72., 5370/72. sz. kereset, A sorozat, 22. sz.

[5] EJEB 1988. október 7-i *Salabiaku kontra Franciaország*-ítélet, A sorozat, 141-A szám.

[6] EJEB 1992. február 27-i *Société Stenuit kontra Franciaország*-ítélet, A sorozat, 232-A szám, EJEB *A. Menarini Diagnostics S.R.L. kontra Olaszország*-ítélet, no. 43509/08, 2011. szeptember 27.

[7] EJEB (nagytanács), 1976. június 8-i *Engel és társai kontra Hollandia*-ítélet, 5100/71., 5101/71., 5102/71., 5354/72., 5370/72. sz. kereset, A sorozat, 22. sz.

[8] C-489/10. sz. *Bonda*-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2012:319, 37. pont; C-524/15 sz. *Menci*-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:197, 26-27. pontok; C-117/20. sz. *bpost SA kontra Autorité belge de la concurrence*-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:202, 25. pont.

[9] C-436/04. sz. *Van Esbroeck*-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2006:165; C-524/15. sz. *Menci*-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:197.

[10] C-17/10. sz. *Toshiba Corporation és társai*-ítélet, ECLI:EU:C:2012:72, 97. pont; C-857/19. sz. *Slovak Telekom a.s. kontra Protimonopolný úrad Slovenskej republiky*-ügyben hozott ítélet, EU:C:2021:139, 43. pont.

crimen megközelítés). Utóbbi megközelítés nyilvánvalóan hátrányos volt az eljárás alá vontakra nézve, hiszen a *ne bis in idem* elvén alapuló védekezés rögtön megdőlt, ha valamely eljáró hatóság bizonyítani tudta, hogy más jogi tárgy kapcsán indított eljárást (így például ha fogyasztóvédelmi, adatvédelmi, versenyjogi, hírközlési jogi tárgy kapcsán).

Ez a „kettős mérce" egészen addig állt fenn, amíg a *bpost*-ügyben[11] az EUB nagytanácsa, amely többek között a különösen nagy jelentőségű ügyekben jár el, a brüsszeli fellebbviteli bíróság, a Cour d'Appel de Bruxelles előzetes döntéshozatali kérelme nyomán az *idem factum* megközelítés mellett foglalt állást, és azt rögtön alkalmazta egy másik *(Nordzucker*[12]*)* ügyben is, megerősítendő a döntés következetességét. Az EUB tehát korábbi gyakorlatával szakítva versenyjogi ügyekben is elegendőnek találta *1.* a *tényállás*[13] és *2.* az *elkövető azonosságát* a *ne bis in idem* elvére való hivatkozáshoz, sőt kifejezetten utalt arra, hogy *a védett jogi tárgy ugyanazon jogsértés fennállásának megállapítása szempontjából irreleváns*.[14] A tényállás azonossága kapcsán az EUB ugyanakkor tisztázta, hogy a feltétel kizárólag azonosság esetén teljesül, hasonlóság esetén nem.[15]

Az alapeljárás tényállása szerint a belga bpost postai szolgáltatóra 2011-ben a belga postai szolgáltatásokat szabályozó hatóság bírságot szabott ki (a 97/67. irányelv 12. cikkének megfelelő tagállami rendelkezés alapján), amiért a bpost diszkriminatív árazási rendszert vezetett be az ügyfelei vonatkozásában. A postai szolgáltatásokat szabályozó hatóság döntését ugyan a belga bíróságok a bpost fellebbezésére tekintettel megsemmisítették, a belga versenyhatóság azonban 2012 decemberében olyan határozatot fogadott el, amely szerint a bpost ugyanezen diszkriminatív árazása megvalósította az EUMSZ 102. cikkben és az annak megfelelő nemzeti jogban foglalt erőfölénnyel való visszaélést, amiért a szolgáltatót 37 millió eurós bírsággal sújtotta. A bpost a versenyhatóság döntésével szembeni fellebbezés során azzal érvelt, hogy az sérti a *ne bis in idem* tilalmát, míg a versenyhatóság azzal védekezett, hogy mivel a két hatóság határozata különböző jogi tárgyak védelmén alapul, ezért a kétszeres értékelés tilalmának elve nem sérül.

[11] C-117/20 sz. *bpost SA kontra Autorité belge de la concurrenc*e-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:202.

[12] C-151/20. sz. *Bundeswettbewerbsbehörde kontra Nordzucker AG és társai*-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:203, 39–40. pont.

[13] A fentebb hivatkozott *bpost*-ügy szerint a tényállás azonossága *„az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények vagy magatartások együttesének azonossága"*.

[14] C-117/20 sz. *bpost SA kontra Autorité belge de la concurrenc*e-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:202, 34. pont.

[15] Uo. 36. pont.

A döntés tehát lényegesen kedvezőbb helyzetbe hozza a vállalkozásokat, hiszen kihúzza a talajt a hatóságok azon érve alól, miszerint a különböző szervek által kiszabott bírságok különböző jogi tárgy védelmét szolgálják, ezért nem teljesülnek a *ne bis in idem* elvre hivatkozás feltételei.

Az EUB ugyanakkor emlékeztet arra, hogy még a *ne bis in idem* elv sem érvényesül minden körülmények között: a Charta 52. cikk (1) bekezdése ugyanis megteremti a lehetőségét valamely alapvető jog korlátozásának, melyek kapcsán a releváns szempontokat az EUB részletesen ki is fejtette.[16]

1. A kétszeres értékelést tiltó elv korlátozását *törvénynek kell előírnia*: mivel a szóban forgó ügyben mindkét érintett határozat törvény által előírt (lehetővé tett) eljáráson alapult, ezért ez a feltétel teljesült.
2. A szankciók halmozásának lehetősége tiszteletben tartja a *ne bis in idem* elv *lényeges tartalmát:* az EUB szerint a lényeges tartalom sérelme abban az esetben valósult volna meg, ha ugyanazon tényállás miatt ugyanazon jogalapon indult volna eljárás, mivel azonban a két határozat két külön jogalapon (feltételezhetően anyagi értelemben) megindított eljárás eredménye, ezért nem állapítható meg a lényeges tartalom sérelme.
3. A kétszeres értékelés tilalma elvének korlátozása *közérdekű célt szolgál:* e tekintetben az EUB azt tartotta fontosnak kiemelni, hogy az alapügyben szereplő két szabályozás jogpolitikai céljai eltérők (tudniillik a verseny torzulásának megakadályozása, illetve a postai szolgáltatások liberalizációja), vagyis jogszerű, ha egy tagállam egyszerre szankcionálja a versenyjogi és az ágazati szabályok megsértését.
4. *Az arányosság elvének* tiszteletben tartása: az arányosság feltételét az EUB abban az esetben látta teljesülni, ha az egyes eljárások egymást oly módon egészítik ki, hogy közben nem jelentenek túlzott terhet az érintett személy számára. Az EUB ezen érveléséből következik, hogy lényegében megkerülhetetlen egyfajta koordináció az egyes jogalkalmazók között.
5. Az eljárások és szankciók halmozása csak a *szigorúan szükséges* mértékben korlátozza a kétszeres értékelés tilalmának elvét: ezen pont alatt az EUB több konkrétumot is megfogalmaz. A *szabályozásnak (az eljárásokat lehetővé tevő jogszabályoknak) világosnak és pontosnak kell lennie,* hogy a vállalkozás előre felmérhesse, hogy magatartása egyszerre két jogi rezsim rosszallását válthatja ki, a hatóságoknak pedig összehangoltan, rövid időn belül és egymással koordinálva kell lefolytatniuk a vizsgálatot, bizonyítva azt, hogy az eljárások halmozása szükséges volt a két eljárás közötti tárgyi és időbeli kapcsolatra tekintettel. Emellett a *második kiszabott bírságnak figyelembe kell vennie az előzőleg kiszabott bírságot.*

A fentieket összegezve tehát megállapítható, hogy a jelenlegi uniós joggyakorlat szerint a *ne bis in idem* felhívásához mindenekelőtt az adott eljárás büntetőjogias jellegét szükséges igazolni, hiszen az elv csak ilyen keretek között érvényesíthető.

[16] Uo. 40–58. pont.

Ha egy eljárásról megállapítható annak büntetőjogias természete, akkor vizsgálandó, hogy vajon egy kiszabott szankció (bírság) ugyanarra a személyre és ugyanazon (nem pedig csak hasonló) történeti tényállásra vonatkozik. Ha a személy és a tényállás is ugyanaz, akkor az érintett sikeresen hivatkozhat a kétszeres értékelés tilalmára. Az elv érvényesülése azonban még ekkor is háttérbe szorulhat, ha teljesülnek a Charta 52. cikk (1) bekezdésében meghatározott – EUB által értelmezett – szempontok.

Kétszeres értékelés veszélye a DMA és a (tagállami) versenyjog kapcsán

DMA és annak jogalkalmazási kérdései ◆ A 2022. november 1-től hatályos DMA szabályozási rendszerének alapja, hogy a Bizottság – elsősorban kvantitatív szempontok (forgalom, a felhasználók száma, az érintett tagállamok száma) alapján – kapuőrnek minősít egy alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozást. A kapuőrnek minősített vállalkozásnak *ex ante* jellegű magatartási szabályoknak kell megfelelnie.[17] A kapuőrök így például nem biztosíthatnak kedvezőbb elbánást a saját platformjuk felületén versenyző saját terméküknek vagy szolgáltatásuknak (versenytársakhoz képest előnyösebb megjelenés, kedvezőbb adathozzáférés), nem köthetik a platformhoz való hozzáférést egyéb szolgáltatások igénybevételéhez, ugyanakkor lehetővé kell tenniük, hogy az üzleti felhasználóik a platformon kívül is hirdethessék ajánlataikat és szerződést köthessenek az ügyfeleikkel.

A hatóságok a DMA fenti struktúrájától komoly jogalkalmazási hatékonyságnövekedést várnak. A kvantitatív küszöbszámok ugyanis egy huszárvágással megtakarítják azt az akár többéves munkát, amely erőfölényes ügyekben az érintett termékpiac meghatározásához és az ezen belüli erőfölény megállapításához szükséges. E várt hatékonyság miatt a DMA elfogadásának útját jogpolitikai okokból komoly hatóságközi viták szegélyezték.[18] A DMA kikényszerítésére felhatalmazott Bizottság mellett a tagállami hatóságok ugyanis alig kaptak valamilyen érdemi szerepet, ráadásul az első szövegtervezet alapján az sem volt teljesen egyértelmű, hogy a tagállami jogalkotóknak és jogalkalmazóknak marad-e, és ha igen, milyen terjedelmű mozgásterük marad a kapuőrökre vonatkozó jogszabályok, közigazgatási határozatok meghozatala kapcsán.[19]

A bizonytalanságok részben azzal (is) magyarázhatók, hogy a DMA-t a Bizottság megpróbálta formálisan a lehető leginkább elválasztani a versenyjogtól,[20] noha

[17] DMA 5. és 6. cikk (*EU* [2022] 33–36. o.)
[18] Lásd például *ECN* [2021].
[19] *EB* [2020], *Mundt* [2021] 25. o.
[20] Lásd a DMA (11) preambulumbekezdés, miszerint:
„[A]z EUMSZ 101. és 102. cikke, valamint a megfelelő, többoldalú és egyoldalú versenyellenes magatartásra vonatkozó nemzeti versenyjogi szabályok, továbbá az összefonódás-ellenőrzés célja a torzulásoktól mentes piaci verseny védelme. E rendelet célja kiegészíti a versenyjogi szempontból meghatározott, bármely adott piacon a torzulásoktól mentes verseny védelmé-

teljesen nyilvánvaló, hogy a kötelezettségek jelentős része korábbi vagy jelenleg is folyamatban lévő erőfölényes ügyekben vizsgált kárelméleteken alapul.[21] A DMA versenyjogtól való formális elhatárolása feltételezhetően azért állt a Bizottság érdekében, mert így lehetősége nyílt az EUMSZ 114. cikkét (belső piac) megjelölni a jogszabály jogalapjaként, amely – szemben a klasszikus, 103. cikk szerinti versenyjogi jogalappal – nem igényel egyhangú döntéshozatalt a Tanácsban. Az egyhangúság eléréséhez ugyanis valószínűleg jelentősen fel kellett volna hígítani a DMA szabályait, tekintettel a meglehetősen eltérő tagállami álláspontokra (például az Írország részéről tapasztalható engedékenyebb hozzáállás kapcsán, ahol több digitális kapuőr is honos, amelyek jelentős lobbierőt képviselnek az ír álláspont kialakítása során).

Végeredményben a DMA 1. cikk (5) bekezdése, jóllehet megtiltja a tagállamoknak, hogy a versengő és tisztességes piacokat biztosítandó (mint DMA által védett jogi tárgyak) törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedéseikkel további kötelezettségeket állapítsanak meg a kapuőrökre, mindazonáltal az 1. cikk (6) bekezdése rögtön rögzíti is, hogy ez a tilalom nem akadályozza meg a tagállamokat az EUMSZ 101. és 102. cikke, és ezek nemzeti megfelelőinek alkalmazásában, továbbá abban sem, hogy az egyoldalú magatartás más formáit tiltó nemzeti versenyszabályokat alkalmazzanak, amennyiben azokat a kapuőröktől eltérő vállalkozásokra alkalmazzák, vagy amelyek további kötelezettségeket rónak a kapuőrökre. Ennek az elsőre nehezen átlátható szabályozásnak a lényege legegyszerűbben akként ragadható meg, hogy a tagállamok ugyan nem alkalmazhatják a DMA-t, és a DMA alapján kapuőrként minősített vállalkozásokra nem szabhatnak ki a DMA-val azonos célú többletkötelezettségeket vagy nem alkalmazhatnak bírságot a DMA megsértése miatt, ugyanakkor az uniós vagy nemzeti versenyszabályok alapján ugyanezeknek a magatartási kötelezettségeknek a megállapítása és a bírságok kiszabásának lehetősége továbbra is a rendelkezésükre áll a nem kapuőr vállalatok vonatkozásában, illetve a kapuőrök vonatkozásában is egyedi versenyjogi jogsértések esetén, amennyiben a versenyjogi jogalkalmazás nem ellentétes a DMA alapján kirótt kötelezettségekkel, illetve azok egységes belső piaci alkalmazásával.

Ugyanakkor, amint arra Jacques Steenbergen, a belga versenyhatóság elnöke is rámutatott, egyáltalán nem egyértelmű, hogy mégis mi tekintendő ellentétesnek.[22] Ellentétes döntések ugyanis elméletileg egyáltalán nem is születhetnek, hiszen a DMA kizárólagos alkalmazója a Bizottság. Legfeljebb tehát az lenne ellentétesnek tekinthető, ha a tagállam klasszikus versenyjogi jogalapon állapítana meg jogsértést,

nek célját, de eltér attól, mivel azt kívánja biztosítani, hogy azok a piacok, amelyeken a kapuőrök jelen vannak, versengő és tisztességes piacok legyenek és maradjanak, függetlenül az olyan tényleges, potenciális vagy vélelmezett hatásoktól, amelyeket az e rendelet hatálya alá tartozó valamely kapuőr magatartása egy adott piacon levő versenyre gyakorolhat. E rendelet célja tehát az említett szabályok által védettől eltérő jogi érdek védelme, és e rendeletet az említett szabályok alkalmazásának sérelme nélkül kell alkalmazni." (*EU* [2022] 3. o.)

[21] *Tóth* [2021] 50–54. o.

[22] *Steenbergen* [2021] 11. o.

ez ugyanakkor nehezen kezelhető a DMA 1. cikk (6) bekezdésének szempontjából, miszerint a DMA nem érinti a tagállami hatóságok részéről a versenyjog szabályainak alkalmazását.

DMA és a kétszeres értékelés tilalmának kapcsolata ◆ Az előzőkben ismertetett hatásköri zűrzavar olyan esetekhez vezethet, ahol egy a Bizottság által kapuőrnek minősített erőfölényes vállalat ugyanazért a magatartásáért egyszerre néz szembe egy tagállami hatóság által (versenyjogi jogalapon) és a Bizottság által (DMA-jogalapon) indított eljárással. A probléma valódiságát kiválóan szemlélteti a holland versenyhatóság (ACM) Apple-lel szemben folytatott eljárása.[23] Az ACM ugyanis 50 millió eurós bírságot szabott ki azért, mert az Apple – erőfölényével visszaélve – csak a saját fizetési szolgáltatójának igénybevételét tette lehetővé az iOS-en belüli tranzakciók lebonyolításához.[24] Ez a gyakorlat a DMA 5. cikk (7) bekezdése szerint is jogellenes lenne, miszerint

> ◆ „a kapuőr nem írhatja elő a végfelhasználók számára, hogy az ő […] pénzforgalmi szolgáltatását vagy pénzforgalmi szolgáltatások nyújtását támogató technikai szolgáltatását – például alkalmazáson belüli vásárlásra szolgáló fizetési rendszerét – használják, illetve nem írhatja elő az üzleti felhasználók számára, hogy az említetteket használják, kínálják, illetve együttműködjenek azokkal." (*EU* [2022] 34. o.)

Itt most arra a kérdésre próbálunk meg választ találni, előfordulhat-e, hogy a vállalkozásokkal szemben párhuzamos/megkettőzött eljárások indulnak, ha magatartásuk egyszerre sérti a DMA szerinti kötelezettségeiket és a versenyjogi szabályokat? Alkalmazható-e ilyen esetben a *ne bis in idem* jogelve, és így mentesülhet-e a vállalkozás az alól, hogy mindkét jogi rezsim szerint az igencsak súlyos (akár az éves forgalom 10 százalékát kitevő) bírságot kelljen megfizetnie?

Amint arra korábban utaltunk, versenyjogi ügyekben az EUB hagyományosan oly módon alkalmazta a *ne bis in idem* elvét, hogy megvizsgálta, hogy a különböző eljárások, határozatok által védett jogi tárgyak azonosak vagy különbözők voltak-e. Ha a védett jogi tárgy azonos volt, akkor meg lehetett állapítani a kétszeres értékelés tilalmának sérelmét, ha azonban különböző volt, akkor a két eljárás és akár a két bírság elfogadható volt.

Ezt a problémát a DMA akár még ki is küszöbölhette volna, hiszen a DMA a (11) preambulumbekezdésben egyértelműen elhatárolja az általa védett jogi tárgyat az EUMSZ 101. és 102. cikk, valamint a nemzeti versenyszabályok által védett jogi tárgytól (ugyanakkor a DMA és a versenyjog különbségét józan ésszel mégiscsak nehéz elfogadni egy olyan jogszabály esetében, ahol az egyes kötelezettségek mö-

[23] *ACM* [2021].
[24] Autoriteit Consument & Markt, Case no. ACM/19/035630.

götti megfontolások a Bizottság versenypolitikai főigazgatóságának közelmúltbeli ügyeiből származnak).[25]

A fentiekben bemutatott *bpost*-ügy óta azonban az is elegendő a *ne bis in idem* sérelmének megállapításához, ha a szankció *1.* ugyanazon magatartás miatt *2.* ugyanazon személlyel szemben kerül kiszabásra. Ez alapján tehát úgy tűnik, hogy *amennyiben egy vállalkozással szemben ugyanazon magatartása miatt egyszerre szab ki bírságot a Bizottság a DMA hatálya alatt, valamint valamely versenyhatóság az uniós vagy tagállami versenyjog sérelme miatt, akkor megállapítható a kétszeres értékelés tilalmának sérelme.*

Ezen a ponton azonban újra utalunk arra, hogy a kétszeres értékelés tilalma a Charta 52. cikke alapján és az EUB által a *bpost*-ügyben ismertetettek szerint korlátozható, ugyanakkor a korlátozásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie, így az egyes bírságoknak figyelembe kell venniük egymást. Talán éppen ezzel magyarázható, hogy a DMA (86) preambulumbekezdése az utolsó pillanatban egészült ki a következő fordulatokkal:

- „[a] kötelezettségek nem teljesítése és az eljárási szabályok megszegése miatt megfelelő mértékű pénzbírságokat és kényszerítő bírságokat is meg kell határozni, […] a ne bis in idem elvvel összhangban. […] Annak érdekében, hogy a kiszabott pénzbírságok és kényszerítő bírságok összege megfeleljen az elkövetett jogsértések súlyosságának, a Bizottságnak figyelembe kell vennie különösen azokat a pénzbírságokat és kényszerítő bírságokat, amelyeket ugyanazon jogi személyre ugyanazon tények miatt más uniós vagy nemzeti szabályok megsértésével kapcsolatos eljárásokban jogerős határozat útján kiszabtak." (*EU* [2022] 23. o.)

Kétszeres (többszörös) értékelés tilalmának veszélye a DMA, a versenyjog és az adatvédelem metszetében

Az adatalapú gazdaság fejlődésével összhangban bizonyos magatartások egyszerre válnak relevánssá a klasszikus versenyjog, a DMA és az adatvédelem szempontjából is.

A DMA 5. cikk (2) bekezdése például a kapuőrökre vonatkozó kötelezettségként írja elő, hogy az általa kezelt személyes adatok eredeti célhoz képest eltérő célból történő felhasználásához vagy a más szolgáltatásból származó adatokkal való összekapcsolásukhoz a GDPR 4. cikk 11. pontjában meghatározott és a 7. cikkének megfelelő önkéntes hozzájárulás szükséges. Mivel a DMA 5. cikk (2) bekezdésében foglalt magatartások a GDPR szerinti adatkezeléseknek is tekinthetők, ezért amennyiben a kapuőr nem, vagy nem a GDPR követelményeinek megfelelő hozzájárulás alapján kezeli az adatokat,

[25] A DMA (11) preambulumbekezdése a versenyszabályok által védett jogi tárgyat a torzulásoktól mentes piaci verseny védelmeként azonosítja, míg saját célját a versengő és tisztességes piacok megteremtésében és fenntartásában.

akkor egyszerre állapítható meg a DMA és a GDPR sérelme is. Megjegyezzük, hogy a közelmúltban az ír adatvédelmi hatóság rekordösszegű, 405 millió eurós bírságot szabott ki a Metára többek között éppen azért, mert bizonyos adatokat hozzájárulás nélkül kezelt.[26] Ez alapján tehát úgy tűnik, hogy ugyanazon magatartás miatt nemzeti hatóságok által megállapított adatvédelmi bírság, valamint a DMA 5. cikk (2) bekezdésére tekintettel a Bizottság által kiszabott bírság veszélye is fenyegeti a vállalkozásokat. Erre a lehetőségre a DMA (37) preambulumbekezdése is utal, amely rögzíti, hogy

> „[e]z a rendelet nem érinti az (EU) 2016/679 rendeletet, beleértve annak végrehajtási keretét is, amely továbbra is teljes mértékben alkalmazandó az érintetteknek az említett rendelet szerinti jogaik megsértésével kapcsolatos bármely követelése tekintetében." (*EU* [2022] 9. o.)

Ugyanez a magatartás (tudniillik a GDPR szerinti jogellenes adatgyűjtés) sérelmezhető a klasszikus versenyjog szempontjából is. A Bundeskartellamt német versenyhatóság alább részletesen is ismertetendő Facebook-ügyben hozott határozatának egyik fontos eleme volt, hogy a Bundeskartellamt a Facebook erőfölénnyel való visszaéléseként minősítette azt, hogy a vállalkozás olyan szerződéses feltételeket fogadtat el a felhasználókkal (adatvédelmi szóhasználatban érintettekkel), amelyek korlátozzák az információs önrendelkezéshez fűződő alapjogukat.[27] A hatóság ezen belül hivatkozott arra is, hogy az adatgyűjtéshez való hozzájárulás nem teljesítette a GDPR 7. cikk szerinti követelményeit.[28]

Következésképp tehát azonosíthatók olyan magatartások is – az adatalapú gazdaság térnyerésére tekintettel pedig valószínűleg egyre több –, amelyeket egyszerre lehet bírságolni a DMA, az uniós/tagállami versenyjog és a GDPR szabályai alapján. Más kérdés, hogy mivel az EUB a *bpost*-ügyben már a bírságolt tényállás és az elkövető azonossága esetében is a *ne bis in idem* sérelmét állapította meg, ezért az egyes hatóságoknak figyelembe kell venniük a másik hatóság eljárását vagy bírságát, amely az ügy adatvédelmi érintettsége esetén belső egyeztetésekre kényszerítheti az eljárni (bírságot kiszabni) kívánó adatvédelmi és versenyhatóságokat, illetve a Bizottságot (ha a DMA alkalmazása is felmerül). Csak az ilyen egyeztetésekkel lehet ugyanis hatékonyan biztosítani, hogy a *ne bis in idem* sérelmére a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összhangban kerüljön sor, vagyis tiszteletben tartva a *ne bis in idem* elvének lényeges tartalmát, arányosan, és csak akkor és annyiban, amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Európai Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságának védelmét szolgálja.

[26] Az adatkezeléssel kapcsolatos problémát nem az ír hatóság állapította meg, hanem az európai adatvédelmi hatóságok közötti egyeztetés eredményeként az Európai Adatvédelmi Testület (EDBP) 2/2022. számú kötelező erejű döntése (lásd *EDPB* [2022] 63. o.).

[27] Bundeskartellamt, B6-22/16. sz. *Facebook*-ügy, 527–529. pont.

[28] Bundeskartellamt, B6-22/16. sz. *Facebook*-ügy, 644–646. pont.

„VERSENYHATÓSÁGI ADATVÉDELEM" KOCKÁZATAI – HATÁSKÖRI AGGÁLYOK A BUNDESKARTELLAMT FACEBOOK-ÜGYÉN KERESZTÜL

Az elmúlt években számos olyan jelentés és tanulmány látott napvilágot, amelyek a digitális piacok meghatározó szereplői által generált versenypolitikai és adatvédelmi problémákat szakpolitikai, jogalkalmazási szempontból elemzik.[29] E tanulmányok közös jellemzője, hogy a versenypolitikai problémákat szorosan összekapcsolják az adatvédelmi problémákkal, rámutatva, hogy a jelentős piaci hatalommal rendelkező, akár monopóliumközeli helyzetben lévő platformok a fogyasztók választási lehetőségeinek hiányára tekintettel elképesztő mennyiségű személyes adatot gyűjtenek. A személyes adatokhoz történő kiváltságos hozzáférés pedig a vállalkozások gazdasági befolyásának további megerősödéséhez vezethet, például belépési korlátok létrehozása, a piacok versenytársak előtti lezárása révén, vagy pedig a közöttük és a fogyasztók között fennálló, nagyfokú információs aszimmetriát kihasználva a fogyasztók viselkedésének manipulálásával. Ezek a piaci kudarcok ráadásul képesek egymást is felerősíteni, amelyek további adatvédelmi és versenypolitikai problémákat okozhatnak.

Mivel azonban a GDPR 56. cikk (1) bekezdése alapján bevezetett „one-stop-shop" miatt főszabály szerint csak az adatkezelő vállalkozás tevékenységi központjának helye szerinti adatvédelmi hatóság jogosult eljárni az adott adatkezelő egész unión belüli magatartása kapcsán, és ezek a hatóságok feltételezhetően gazdaságpolitikai okokból nem kívánják túlságosan aktívan érvényesíteni a GDPR rendelkezéseit a területükön letelepedett vállalkozásokkal szemben, ezért a digitális piacok adatvédelmi problémáinak jelentős része kezeletlenül maradt.[30] Ennek következtében azonban számos tanulmány és versenyhatóság is foglalkozni kezdett azzal, hogy mely adatvédelmi problémák okoznak versenyproblémákat is, és hogy ezeket a versenyjog keretrendszerén belül hogyan lehetne kezelni.[31] Megjelent a *privacy advocacy* fogalma, amely a versenyhatóságok kapcsán olyan helyzetre utal, amikor egy adott intézkedés alapján úgy tűnik, hogy a versenyhatóság megpróbálja kikényszeríteni az adatvédelmi megfelelőséget.

Az elmélet gyakorlatba történő átültetésében úttörőszerepet játszott a német versenyhatóság Facebook-döntése, amely során a hatóság a német versenytörvénynek egy sajátos rendelkezésére tekintettel – mely a többoldalú és hálózatos piacokon egy speciális feltételrendszer alapján teszi lehetővé az erőfölény vizsgálatát[32] – megállapította, hogy a Facebook visszaél az erőfölényes helyzetével akkor, amikor üzletfeleit (felhasz-

[29] *Crémer és szerzőtársai* [2019], *Furman* [2019], *Stigler Center* [2019], akadémiai körből például Douglas [2021]3. o., *Kerber* [2021].

[30] Természetesen azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az adatvédelmi jog sokkal kevésbé kiforrott, aminek a következtében a hatóságoknak gyakran jelentős kockázatvállalási hajlandósággal és erőforrásokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy a bíróságok ne semmisítsék meg a döntéseiket.

[31] *OECD* [2020], *Autorité de la Concurrence–Bundeskartellamt* [2016], *Crémer és szerzőtársai* [2019], *Graef* [2016].

[32] A német versenytörvény, a Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen 18. cikk (3a) bekezdése.

nálókat) lényegében korlátlan adatgyűjtést engedélyező és adatvédelmi szempontból is jogellenes feltételek elfogadására kényszeríti,[33] és egyben a jogsértő magatartás abbahagyására (ti. adatkezelési gyakorlatának megváltoztatására) kötelezte a Facebookot.

A Facebook a Bundeskartellamt eljárását hatásköri szempontból kifogásolta, mondván, hogy a versenyhatóság mintha adatvédelmi hatóságként járt volna el, hiszen – túllépve a jogalap kérdésén – lényegében egy GDPR hatálya alá tartozó cselekményt szankcionált olyan magatartási előírással, amely megállapítására a GDPR szerint csak az adatvédelmi hatóságok jogosultak.

Ugyanakkor mindenképpen szükséges rávilágítani arra, hogy a német gazdasági felfogástól és az az alapján megalkotott német versenyhatóságtól egyáltalán nem idegen, hogy a szűk versenyvédelmen túl további szempontokat is előtérbe helyezzen, és kifejezetten aktivista módon lépjen fel az olyan magatartással szemben, amely a klasszikus antitröszt-megközelítés alapján nem feltétlenül lennének elmarasztalhatók. A sajátos német felfogás leginkább talán a Facebook-döntésnek abban a bekezdésében szembeötlő, amelyben a hatóság egy korábbi ügyből vezeti le,[34] hogy ha egy fél erőfölényes helyzeténél fogva fogadtat el a másik féllel olyan szerződéses feltételeket, amelyek az olyan alkotmányos alapjogokat is korlátozzák, mint az információs önrendelkezéshez és a személyes adatok védelméhez való jog, akkor a versenytörvény alapján történő beavatkozás szükséges és megalapozott.[35] Korántsem veszélytelenek azonban az ilyen kijelentések, hiszen ha egy hasonló megállapítást esetleg a bíróság is fenntartana, akkor lényegében tényleg semmi sem akadályozná meg a versenyhatóságot abban, hogy – amennyiben megállapítható, hogy egy vállalat gazdasági erőfölényes helyzetben van – analógia útján bármely olyan magatartást, amely valamely alapjog sérelmét okozza, versenyjogi értelemben vett visszaélésként értékelhessen, a magatartás gazdasági hatásainak elemzése nélkül.[36]

Az ügy megítélése a német bíróságok között sem egyértelmű: az eljáró alsóbb szintű bíróság hajlott arra, hogy a Facebook magatartása egyáltalán nem versenyjogsértő, ezért felfüggesztette a Bundeskartellamt határozatának végrehajtását, a felfüggesztéssel szembeni fellebbezést elbíráló német szövetségi legfelsőbb bíróság, a Bundesgerichtshof azonban mégis védelmébe vette a hatóságot. Azt a Bundesgerichtshof is érezhette, hogy nem túl szerencsés, hogy egy versenyhatóság azonnal versenyjogsértést állapít meg, ha egy erőfölényes vállalat alapjogot sért, vagyis

[33] Bundeskartellamt, B6-22/16. sz. *Facebook*-ügy, 526–527. pont.

[34] Bundesgerichtshof, KZR 6/15. sz. *Pechstein*-ügy, 55. pont.

[35] Bundeskartellamt, B6-22/16. sz. *Facebook*-ügy, 527–529. pont.

[36] Megjegyzendő, hogy a *more economic approach* a közelmúltban az erőfölénnyel való visszaélés nyilvánvaló *(per se)* kategóriájának utolsó bástyáját is ledöntötte (lásd: T-286/09 sz. *Intel Corporation Inc. kontra Európai Bizottság*-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:T:2022:19, 144–149. pont). A jelen bekezdés szempontjából ez azért jelentős körülmény, mivel ha elfogadjuk, hogy mostanra lényegében nincsen „nyilvánvaló", objektív visszaélés, vagyis minden esetben szükséges a gazdasági elemzés, akkor felmerül a kérdés, hogy egy alapjogsérelmet milyen eszközökkel lehet gazdaságilag vizsgálni – valószínűleg igencsak spekulatíve.

lényegében bármilyen alapjog sérelme esetén beavatkozhatna. Ugyanakkor ahelyett, hogy érdemben reflektált volna a hatóság adatvédelmi jellegű érveire, inkább csak finomhangolta annak megközelítését, és a – német jogi tradícióktól szokatlan bírói aktivizmus által – sokkal inkább versenyjogi köntösbe bújtatta az alapproblémát. A szövetségi legfelsőbb bíróság ugyanis visszatért az alapokhoz, és ahelyett, hogy a magatartás adatvédelmi megfelelőségét hosszasan elemezte volna, kontrafaktuális megközelítéssel mindössze annyit állapított meg, hogy a Facebook visszaélése igazából nem is abban áll, hogy adatvédelmi jogi szempontból is kifogásolható módon kényszeríti a felhasználókat az adatkezeléshez való „hozzájárulásra", hanem abban, hogy versenyzői piacokon a felhasználóknak lehetőségük lenne választani aközött, hogy elfogadják-e a feltételeket, vagy sem. Ehelyett azonban olyan szolgáltatások igénybevételére (amelyek rendszerint adatgyűjtéssel járnak, például a célzott hirdetések) vannak kényszerítve, amelyek esetleg bőven túlmennek az eredeti felhasználási céljaikon.[37]

A felfüggesztő végzéssel szembeni fellebbezést követően az ügy tárgyalását folytató alsóbb szintű bíróság végleg pontot akar tenni a „versenyhatósági adatvédelem" kérdésére azáltal, hogy az egész problémakört előzetes döntéshozatalra utalta az EUB elé, a az ügy elbírálása jelenleg is folyamatban van.[38]

ADATVÉDELMI SZEMPONTOK VERSENYHATÓSÁGI ELJÁRÁSOKBAN VALÓ FIGYELMEN KÍVÜL HAGYÁSÁNAK VESZÉLYEI

Az adatvédelem és a versenyjog konkuráló érdekei ◆ A versenypolitikai és az adatvédelmi problémák a fentiekben ismertetettek szerint tehát szorosan összekapcsolódhatnak, ennek ellenére a két, közpolitikát védő versenyjog és adatvédelmi jog közé nagyon sokáig igen erős határvonalat húzott mind a Bizottság,[39] mind az EUB.[40] Az elővigyázatosság egyáltalán nem tűnt indokolatlannak, hiszen nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a két jogterület alapvetően más eszközökkel más közpolitikai célokat hivatott elérni. Elég csak arra gondolni, hogy míg a versenyjog célja a torzulásmentes verseny megteremtésén keresztül a fogyasztói jólét általános védelmében foglalható össze, addig az adatvédelem ehhez képest az egyén számára hivatott védelmezni a magánélethez való jogot, és ennek keretén belül a személyes adatok védelmét.

Konkrét példával élve a torzulásmentes versenyt biztosító versenyjogi megközelítés az erőfölényt lehetővé tevő adatállományok esetében valószínűleg azt találná a legmegfelelőbbnek, ha az erőfölényes vállalatot – visszaélés, például a hozzáférés megtagadása esetén – arra köteleznék, hogy az erőfölény szempontjából kulcsfontosságú adatállományhoz biztosítson hozzáférést harmadik személyek számára is.

[37] Bundesgerichtshof, KVR 69/19. sz. *Facebook*-ügy, 58–59. pont.
[38] Lásd C-252/21. sz. *Meta Platforms és társai*-ügy.
[39] Lásd *OECD* [2020] 26–29. o.
[40] C-238/05. sz. *Asnef-Equifax*-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2006:734, 63. pont.

E megközelítés azonban nyilvánvalóan elfogadhatatlan az adatvédelem szempontjából, hiszen ez a gyakorlatban a személyes adatok feletti kontroll hatékonyságát igen jelentősen csökkentené.

Elképzelhetők tehát olyan helyzetek, amikor a versenyhatóság nem az adatvédelem patrónusaként lép fel, hanem éppen ellenkezőleg, olyan intézkedésre készül, amely szükséges a hatékony verseny fenntartásához, de ellentétes az adatvédelem alapelveivel. Ilyen körülmények között természetesen esetről esetre szükséges mérlegelni, hogy a személyes adatok védelméhez vagy a gazdasági hatékonysághoz fűződik nagyobb érdek, az azonban gyakorlati problémákat vethet fel, ha ezt a mérlegelést egyedül a versenyhatóság végzi el, figyelmen kívül hagyva az adatvédelmi szerveket. A digitális piacok ilyen jellegükre tekintettel igen érzékeny területek mind a versenyhatóságok, mind pedig az adatvédelmi hatóságok számára, ám a koherens és harmonikus jogalkalmazás elképzelhetetlen anélkül, hogy az érintett jogalkalmazók párbeszédet folytassanak egymással.

Noha a francia versenyhatóság alább bemutatandó *GdF Suez*-ügye nem digitális piaci szereplőt érintett, de kiválóan szemléltet egy olyan helyzetet, amikor az adatvédelem és a versenyjog érdekei eltérnek. Egyúttal példaértékű lehet az a hatóságközi együttműködés, amely eredményeként mindkét jogterület számára megnyugtató megoldás született.

Autorité de la Concurrence–GdF Suez

A francia versenyhatóság 2014-ben indított eljárást a GdF Suezzel szemben, amely még korábbi monopolhelyzetéből következően erőfölényes pozíciót foglalt el a francia energiapiacon. A GdF Suezt a hatóság erőfölénnyel való visszaéléssel vádolta, amely többek között abban nyilvánult meg, hogy a vállalat – inkumbensként megszerzett és a majdnem minden francia háztartás fogyasztói szokásait tartalmazó – adatállományát a többi (potenciális) versenytárs piacra lépésének megakadályozására használta fel. Az adatállomány ugyanis lehetővé tette a személyre szabott kapcsolatfelvételt a fogyasztókkal, míg a versenytársaknak erre nem volt lehetőségük. A probléma kezelésére a francia versenyhatóság ideiglenes intézkedést rendelt el a GdF Suez ellen, és arra kötelezte a vállalatot, hogy adatállományához biztosítson hozzáférést a versenytársak számára is.[41] Az intézkedés előtt azonban francia versenyhatóság állásfoglalást kért az adatvédelmi hatóságtól, utóbbi pedig szigorú feltételekhez kötötte az adatállományhoz való hozzáférésre kötelezést: a fogyasztókat előzetesen tájékoztatni kellett az adattranzakcióról, és a fogyasztóknak egyértelmű és egyszerű lehetőséget kellett biztosítani annak érdekében, hogy tiltakozhassanak az adataik más adatkezelők (versenytársak) általi kezelése ellen.[42]

[41] Autorité de la Concurrence, 14-MC-02, GdF Suez, 294. pont.
[42] Uo.

Az ügyből azt kell látni, hogy hatósági beavatkozás nélkül (amely önmagában megteremti a hozzáférés GDPR szerinti jogalapját) az érintettek egyedileg beszerzett hozzájárulására lett volna szükség, ezek egyenkénti beszerzése azonban gazdaságilag teljesen életképtelen megoldás lett volna. A versenyhatóság és az adatvédelmi hatóság közös fellépése tehát ebben az esetben egyszerre foglalkozott a személyes adatok megfelelő védelmével, közvetett módon az egyedi hozzájárulás biztosításával (azáltal, hogy értesültek az adatkezelésről, és tiltakozhattak ellene) és a gazdasági akadályok lebontásával.

Adatvédelem mint objektív kimentés értékelése ◆ Az Egyesült Államok Kongresszusának egyik meghallgatásán azt a kérdést tették fel a Google vezérigazgatójának, miért korlátozza a cég a harmadik fél hirdetők részére az adatállományokhoz való hozzáférést. A Google vezérigazgatója a gyakorlatot a szigorú adatvédelmi jogszabályoknak való megfelelőséggel igyekezett igazolni.[43]

Autorité de la Concurrence–Apple

Az Apple 2020-ban bejelentette, hogy olyan új funkcióval *(App Tracking Transparency, ATT)* látja el az iOS rendszert, amely az egyes applikációk megnyitása során nyilatkoztatja az érintetteket arról, hogy hozzá kívánnak-e járulni az applikáció által történő adatgyűjtéshez. A hozzájárulás ilyen formában történő kérése nyilvánvalóan figyelemfelkeltőbb, amely egyúttal drasztikusan csökkentheti is a hozzájárulások számát. Az új intézkedésben rejlő üzletvesztés felett a digitális hirdetésszolgáltatók sem hunytak szemet, és érdekképviseleti szerveiken keresztül 2020 októberében panaszt nyújtottak be a francia versenyhatósághoz. Érvelésük lényege szerint az Apple visszaél az iOS rendszeren belüli erőfölényével, amelynek következtében a hirdetésszolgáltatók lényegében kiszorulnak a piacról. A panaszosok kérték a hatóságtól, hogy ideiglenes intézkedés elrendelésével akadályozza meg az új frissítés implementálását, azonban a francia hatóság ezt elutasította, mivel egyáltalán nem tekintette visszaélésszerűnek azt, hogy egy társaság hatékonyabb adatvédelmi hozzájárulási mechanizmust vezetett be.[44] Noha az ügy folyamatban van, sajtóértesülések szerint úgy tűnik, hogy a tényállás vizsgálatába a francia versenyhatóság bevonja az adatvédelmi hatóságot is: utóbbi például egyértelműen felhívta a figyelmet arra, hogy jóllehet az új funkció valóban megfelel az adatvédelmi követelményeknek, az Apple saját alkalmazásai nem követik a gyakorlatot. Emiatt a versenyhatóság jelenleg is vizsgálja, hogy fennáll-e az Apple felelőssége előnyös helyzetének jogellenes kihasználása *(self-preferencing)*[45] kapcsán.

[43] *Kongresszus* [2020].

[44] *Autorité de la Concurrence,* 21-D-07, *Apple*-ügy, 4. o.

[45] A *self-preferecing* alkalmazása esetén a vállalat olyan gyakorlatot alkalmaz, amellyel a saját termékeit vagy szolgáltatásait mesterségesen előnyösebb helyzetbe hozza a versenytárs termékeivel, illetve szolgáltatásaival szemben.

Európában versenyjogi szempontból ennek az érvelésnek azért van jelentősége, és azért lenne célravezető, mert amennyiben a vállalkozás igazolni tudja, hogy valamely jogszabály olyan magatartást ír elő, amely kizárja a vállalkozás versenyzői magatartásának bármilyen lehetőségét, akkor a magatartás mentesül a versenyjogi jogkövetkezmények alól (az EUMSZ 101. és 102. cikkét nem lehet alkalmazni).[46] A versenyjogi szabályokat azonban szükséges alkalmazni abban az esetben, ha a jogszabály hagy némi mozgásteret a vállalkozás önálló magatartásához.[47]

Noha a GDPR hatalmas bírságkockázata valóban riadalmat kelthet azok körében, akik a szabályok betartásáért felelősek a vállalkozásokban (*compliance*-felelősök), azonban sok esetben a vállalkozások olyan gyakorlatot is adatvédelmi köntösbe igyekeznek bújtatni, amelyre a GDPR nem kötelez. A brit versenyhatóság és az adatvédelmi hatóság közös közleménye kifejezetten kockázatként jelöli meg, ha az adatvédelmi jogszabályok értelmezését a piaci szereplőkre bízzák, mivel ez megteremti annak a lehetőségét, hogy az adatalapú versenyelőnyt élvező szereplők adatvédelmi okokra hivatkozva hárítsák el a hozzáférési kérelmeket.[48]

A PUHA JOGI *(SOFT LAW)*[49] ESZKÖZÖK ÉS STRATÉGIAI EGYÜTTMŰKÖDÉSI LEHETŐSÉGEK

Olaszország ◆ 2017-ben az olasz versenyhatóság a médiahatósággal és az adatvédelmi hatósággal közös ágazati vizsgálatot indított a *big data* kapcsán. A vizsgálat egyik fő célja annak elemzése volt, hogy vajon milyen szerepe van az adatvédelemnek a digitális piaci versenyben. A vizsgálat eredményeként a három hatóság közös digitális piaci iránymutatást tett közzé, azonosítva a versenyjogi és adatvédelmi problémákat, a közös hatósági fellépési lehetőségeket, továbbá javaslatokat fogalmazott meg a jogalkotó részére.[50]

Egyesült Királyság ◆ A brit kormány megbízásából készített Furman-riport,[51] valamint a brit versenyhatóság *(Competition and Markets Authority, CMA)* által készített, az online platformokról és hirdetésekről szóló tanulmány[52] egyaránt felvet adatvédelmet is érintő versenyjogi problémákat, mindemellett mindkét tanulmány elké-

[46] C-359/95. P. és C-379/95. P. sz. *Bizottság és Franciaország kontra Ladbroke Racing* egyesített ügyekben hozott ítélet, ECLI:EU:C:1997:53, 33. és 34. pont.

[47] C-280/08 P. számú *Deutsche Telekom AG kontra Európai Bizottság*-ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:603, 85–86. pont.

[48] *CMA–ICO* [2021] 68. pont.

[49] A *soft law* a jogforrási szintet el nem érő, jogszabályként nem megjelenő, de jogi relevanciájú hatósági jogi iránymutatások, közlemények gyűjtőneve.

[50] *AGCM–AGCom–GPDP* [2019].

[51] *Furman* [2019].

[52] *CMA* [2020]

szítésében szerepet vállalt a brit adatvédelmi hatóság *(Information Commissioner's Office, ICO)* is. Leginkább azonban a brit versenyhatóság és adatvédelmi hatóság 2021-ben kiadott közös nyilatkozatát kell kiemelnünk, amelyben konkrét kárelméletek is megjelennek a digitális piaci szereplők adatvédelmi és versenyjogi szempontból egyszerre aggályos gyakorlatai kapcsán, ideértve az adatfelhasználásra vonatkozó választási lehetőségek korlátozottságát, illetve az ilyen módon gyűjtött adathalmazból eredő erőfölény bebetonozását.[53]

Hollandia ◆ A holland versenyhatóság és adatvédelmi hatóság 2016. október 11-én együttműködési keretrendszert hozott létre, melynek célja egyrészt a hatóságközi információcsere biztosítása, másrészt a feladat- és hatáskörök rendezése azokban az ügyekben, amelyek egyszerre érintik mindkét hatóságot. A megállapodás 9. cikke egyértelműen nevesíti, hogy bizonyos esetekben a hatóságok érdekei konkurálhatnak, és ezekben a hatóságok kötelesek közös konzultációt kezdeményezni. A megállapodás érdekessége, hogy speciális problémák kapcsán történő együttműködésre is utal, így például a weboldalakon alkalmazott sütik általi adatgyűjtésekre vagy a kéretlen marketingüzenetekkel szembeni fellépésre.[54]

Magyarország ◆ A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 2015-ben kötött együttműködési megállapodást, amely elsősorban a két hatóság közötti általános kommunikációt intézményesítő rendelkezéseket tartalmaz. Vannak azonban olyan rendelkezések is, amelyek konkrét ügyekben való együttműködésre utalnak. Eszerint a NAIH és a GVH kölcsönösen tájékoztatják egymást arról, ha feladat- és hatáskörük gyakorlása során a személyes adatok kezelésével kapcsolatos, a verseny feltételeit vagy a fogyasztói érdekek védelmét is érintő gyakorlat vizsgálata válik szükségessé. Noha a megállapodás hétéves, jelenleg mégsem áll rendelkezésre olyan információ, amely élénk hatóságközi kommunikációra utalna. A GVH által 2022 februárjában közzétett Az adatvagyon keletkezése és szerepe az online kiskereskedelemben fogyasztóvédelmi és versenypolitikai szempontból című tanulmány és annak mellékletei sem utalnak a NAIH közreműködésére, holott a tanulmány több helyen is körüljár bizonyos adatvédelmi kérdéseket.[55]

Együttműködési lehetőségek a fúziókontroll területén ◆ Megfelelő szabályozási háttér mellett a vállalatok közötti összefonódások ellenőrzése, azaz a fúziókontroll a versenyhatóságok komoly prevenciós eszköze lehet a digitális piacok koncentrációjának megakadályozása érdekében. Az elmúlt évek fúziói rámutatnak, hogy egy digitális vállalkozás részéről komoly adathozzáférési lehetőséggel kecsegtet – és emiatt

[53] *CMA–ICO* [2021] 19. o.
[54] *ACM–AP* [2016].
[55] *GVH* [2022].

az üzleti stratégia része – az olyan vállalatok felvásárlása, amelyek által még nagyobb adatmennyiséghez fér hozzá a felvásárló vállalkozás. Sokat elárulnak erről az OECD adatai: az adatalapú szektorokban 2008-ban 55, 2012-ben már 164 felvásárlásra került sor.[56]

Az összefonódások ellenőrzése tehát olyan lehetőség, amely *ex ante* jelleggel kezelheti a digitális piac versenytorzulását. E felismerés alapján a német és az osztrák versenyhatóságok közösen módosították fúziós közleményüket, amelynek keretén belül konkrét említést tesznek arról, hogy az összefonódás engedélyezése során vizsgálható az érintett vállalkozások által kezelt személyes adatok értéke is.[57]

Magyarországon az adatok összefonódásban betöltött szerepe ennél is magasabb szinten, a versenytörvényben[58] nyer elismerést, melynek 30. § (2a) bekezdése (hatályos: 2022. január 1.) kifejezetten előírja, hogy digitális piacokat érintő összefonódások elbírálásakor vizsgálni kell különösen az érintett vállalkozásoknak a verseny szempontjából releváns adatokhoz való hozzáféréséből, valamint az összefonódásnak az érintett vállalkozások pénzügyi befolyásából, méretelőnyéből, adatok felhalmozására való képességéből és az adathalmazok összeadódásából fakadó, innovációra és versenyre gyakorolt hatását. Továbbá a GVH két fúziós határozatában is foglalkozik az összefonódással érintett társaságok által kezelt adatállományokkal.[59]

A Bizottság korábbi fúziós gyakorlatában is található utalás az adatvédelemre mint a verseny minőségi szempontjára,[60] komoly vitákat váltott ki azonban, hogy a Bizottság 2020-ban kötelezettségvállalások mellett engedélyezte a *Google–FitBit*-fúziót, hogy számos jogász és közgazdász[61] – talán okulván *Facebook–WhatsApp*-ügyből, ahol a kötelezettségvállalás nem akadályozta meg a Facebookot utóbb az azokkal ellentétes adatfelhasználásban – felhívta a figyelmet arra a veszélyre, hogy a Google a FitBit okosórákon keresztül igen fontos lokációs, egészségügyi és egyéb adatokhoz jut, amelyeket aztán egyéb szolgáltatásainak fejlesztéséhez (vagy célzott hirdetésekhez) használ(hat) fel. A Bizottság vezető közgazdásza az adatvédelmi aggályokat mégis „túlságosan spekulatív" jellegűnek tekintette,[62] amely azonban komoly szakmai vitát robbantott ki a közgazdászok körében, akik úgy vélték, hogy a Google – a Facebookhoz hasonlóan – megpróbálja megkerülni a kiszabott kötelezettségeket.[63]

Vitathatatlan, hogy az adatvédelmet versenytényezőként igen nehéz, ha nem lehetetlen értékelni a klasszikus közgazdasági elméletekkel, amelyek „árakat", „mennyiségeket"

[56] *OECD* [2015] 94. o.
[57] *Bundeskartellamt–Bundeswettbewerbsbehörde* [2018] 57. pont.
[58] A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény.
[59] Gazdasági Versenyhivatal, Vj-12/2019/248. sz. *Netrisk.hu–Biztosítás.hu*-ügy; Gazdasági Versenyhivatal, Vj-14/2019/175. sz. *Dante–Extreme Digital*-ügy.
[60] COMP/M.7217. sz. *Facebook–WhatsApp*-ügy, 87. pont, COMP/M.8124. sz. *Microsoft–LinkedIn*-ügy, 350. pont.
[61] *PI* [2020], *BEUC* [2020], *CEPR* [2020].
[62] *Régibeau* [2021].
[63] *Crawford és szerzőtársai* [2021].

és egyéb mérhető jellemzőket igényelnek egy vizsgálat elvégzéséhez. Az adatvédelmi szempontok *ex ante* figyelembevételének hiányában azonban – többek között – fogyasztói jólétet csökkentő hatások merülhetnek fel. Bizonyos digitális piaci szereplők fúziója ugyanis szükségképpen azzal a következménnyel járhat, hogy az érintett felhasználóról a társaság/adatkezelő átfogóbb és adatokban gazdagabb profilt tud létrehozni.[64] Továbbá egy fúzió következtében csökkenthet a fogyasztó saját adatai feletti rendelkezési jogának hatékonysága – például azáltal, hogy a fúzió következtében olyan társaság gyakorol irányítást az adatállomány felett, amely unión kívüli harmadik országba exportál személyes adatokat, amit az adatvédelmi hatóságok igen komoly kockázatként azonosítanak. Ráadásul a piaci szereplők számának csökkenése úgy is felfogható, hogy a fogyasztó választási lehetőségei csökkennek abból a szempontból, hogy kinek kíván hozzáférést biztosítani a személyes adataihoz, márpedig az anonimitást lehetővé tevő technológiák – például a virtuális magánhálózatok *(Virtual Private Network, VPN)* – terjedése egyértelmű jele annak, hogy a fogyasztók részéről igenis van igény az adatvédelmi szempontú minőségi versenyre.

KONKLÚZIÓ

Az első kérdéskörben az EUB legfrissebb, *bpost* döntése alapján azt vizsgáltuk, hogy a *ne bis in idem* elv hogyan érvényesül akkor, ha egy kapuőrnek minősülő vállalkozás magatartása egyszerre von maga után a DMA alapján a Bizottság, illetve a versenyjogi jogszabályok alapján valamely versenyhatóság által kiszabott bírságot. A kétszeres értékelés tilalmának elvét olyan helyzetben is elemeztük, ahol a magatartás a GDPR szerinti adatkezelésnek is minősül, így nemcsak bizottsági és versenyhatósági, hanem adatvédelmi hatósági eljárást is indokolhat. A vizsgálat eredményeként mindkét helyzetben megállapítható, hogy ugyan sérül a *ne bis in idem* elve abban az esetben, ha ugyanazon magatartás miatt ugyanazon vállalkozással szemben több hatóság is bírságot szab ki (függetlenül az eltérő védett jogi tárgyaktól), ez a sérelem azonban a Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerint indokolt lehet, amennyiben a korlátozás (tudniillik bírságkiszabás) *1.* minimum törvényszintű jogszabály által előírt (illetve lehetővé tett), *2.* nem érinti a *ne bis in idem* elv lényeges tartalmát (vagyis nem ugyanazon a jogalapon indul eljárás), *3.* arányos, *4.* elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságának védelmét szolgálja. Leegyszerűsítve, a többszörös bírságkiszabás lehetséges, de a hatóságoknak tekintettel kell lenniük a másik által kiszabott bírságra.

Ezt követően rávilágítottunk arra, hogy a versenyhatóságoknak tekintettel kell lenniük saját hatáskörükre és kompetenciájukra akkor, amikor az adatvédelmi jog által megoldatlan, de a piacokon problémát okozó magatartással szemben lépnek fel.

[64] *Binns és szerzőtársai* [2018] 1. o.

Ennek egyrészt a határozat megtámadhatósága miatt van relevanciája, hiszen szem előtt kell tartani, hogy az adatvédelmi jog rendelkezéseinek értelmezése és az adatkezeléseket érintő jogsértéseket kezelő szankciók kiszabásának lehetősége elsősorban továbbra is a GDPR-ben meghatározott adatvédelmi hatóságokat illeti meg.

A versenyhatóságok adatkezeléseket is (közvetetten vagy közvetlenül) befolyásoló fellépésével kapcsolatban rámutattunk azokra az érvekre is, amelyek az adatvédelmi megfontolásoknak a versenyhatósági eljárásban valamilyen módon való figyelembevétele mellett szólnak. A versenyhatóság például képes olyan szankciókat hozni, amellyel sérti az adatvédelem mint egy másik közpolitika céljait, aminek eredményeként a versenyhatósági szankció akár adatvédelmi bizonytalanságba is sodorhatja az adott vállalkozást, ami egyrészt az érintett személyek jogainak érvényesülése, másrészt a hatalmas bírságkockázat szempontjából sem kívánatos szituáció. Az adatvédelmi szempontok azonban felmerülhetnek a vállalkozás magatartásának versenyjogi mentessége kapcsán is. Ha ugyanis egy magatartás a GDPR által meghatározott, akkor a vállalkozás versenyjogi felelőssége – autonómia hiányában – nem állapítható meg. Előfordulhatnak olyan esetek is azonban, ahol a vállalkozás csak félrevezetően hivatkozik az autonómia hiányára, a GDPR valamely rendelkezése ugyanis megfelelő mozgásteret hagy a vállalkozás gyakorlatának kialakításához. Végső soron olyan helyzet is előállhat, hogy a vállalkozás valamely magatartása ugyan visszaélésnek lenne tekinthető, ám azt valamilyen adatvédelmi hatékonyságnövekedés mégis indokolja.

Bemutattuk azt is, hogy a fenti problémák megelőzése érdekében más tagállamokban a verseny- és adatvédelmi hatóságok hogyan működnek együtt *ad hoc* módon, konkrét ügyekben, közös iránymutatások kiadása vagy hatóságközi együttműködési megállapodások révén. Ezeknek a megoldásoknak az ismertetését azért tartottuk szükségesnek, mert mind a digitális piaci óriások magatartása által okozott közpolitikai problémák, mind pedig az ezekre válaszul létrejött joganyagok egyre komplexebbé válnak, amelyek mellett a hatékony – ideértve mind a túl- és alulszankcionálás elkerülését is – jogérvényesítéshez elengedhetetlen, hogy a hatóságok kimozduljanak saját jogterületük elefántcsonttornyából.

IRODALOM

ACM [2021]: Summary of decision on abuse of dominant position by Apple. Case no. ACM/19/035630. Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM), augusztus 24. https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/summary-of-decision-on-abuse-of-dominant-position-by-apple.pdf.

ACM–AP [2016]: a holland versenyhatóság (ACM) és adatvédelmi hatóság (AP) között létrejött együttműködési megállapodás, elérhető: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/convenant_acm-ap.pdf.

AGCM–AGCom–GPDP [2019]: Big data. Joint survey. Guidelines and policy recommendations. https://en.agcm.it/dotcmsdoc/pressrelease/Big%20Data_Guidelines%20and%20policy%20recommendations.pdf.

Autorité de la Concurrence–Bundeskartellamt [2016]: Competition Law and Data. https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Papier.pdf;jsessionid=EF0C056415B8FA48369F2E82868B90D6.2_cid371?__blob=publicationFile&v=2.

BEUC [2020]: Google FitBit Merger – Competition concerns and harms to consumers. Bureau europeen des unions de consommateurs, Brüsszel, https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-035_google-fitbit_merger_competition_concerns_and_harms_to_consumers.pdf.

Binns, R.–Lyngs, U.–Kleek, M.V.–Zhao, J.–Libert, T.–Shadbolt, N. [2018]: Third Party Tracking in the Mobile Ecosystem. Department of Computer Science, University of Oxford, https://arxiv.org/pdf/1804.03603.

Bundeskartellamt–Bundeswettbewerbsbehörde [2018]: Guidance on Transaction Value Thresholds for Mandatory Pre-merger Notification (Section 35 (1a) GWB and Section 9 (4) KartG), https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Leitfaden/Leitfaden_Transaktionsschwelle.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

CEPR [2020]: Google/Fitbit will monetise health data and harm consumers. Centre for Economic Policy Research, https://cepr.org/voxeu/columns/googlefitbit-will-monetise-health-data-and-harm-consumers.

CMA [2020]: Competition & Markets Authority, Online Platforms and Digital Advertising, Market Study Final Report, 2020 július 1. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_repo rt_1_July_2020_.pdf.

CMA–ICO [2021]: Competition and data protection in digital markets: a joint statement between the CMA and the ICO. https://www.gov.uk/government/publications/cma-ico-joint-statement-on-competition-and-data-protection-law.

Crawford, G.–Caffarra, C.–Ryan, J. [2021]: The antitrust orthodoxy is blind to real data harms. Centre for Economic Policy Research, London. https://cepr.org/voxeu/blogs-and-reviews/antitrust-orthodoxy-blind-real-data-harms.

Crémer, J.–de Montjoye, Y.-A.–Schweitzer, H. [2019]: Competition policy for the digital era. Report to the Euopean Commission, https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf.

Douglas, E. M. [2021]: Digital Crossroads: The Intersection of Competition Law and Data Privacy. Report to the Global Privacy Assembly Digital Citizen and Consumer Working Group, Temple University Legal Studies Research Paper No. 40. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3880737.

EB [2020]: Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a megtámadható és méltányos piacokról (digitális piacokról szóló jogszabály). COM(2020) 842 final 2020/0374(COD). Európai Bizottság, Brüsszel, december 15. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=HU.

ECN [2021]: Joint paper of the heads of the national competition authorities of the European Union. European Competition Network, https://ec.europa.eu/competition/ecn/DMA_joint_EU_NCAs_paper_21.06.2021.pdf.

EU [2016]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet). HL L 119, május 4. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=PT.

EU [2022]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály. HL L 265, október 12. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925.

EDPB [2022]: Binding Decision 2/2022 on the dispute arisen on the draft decision of the Irish Supervisory Authority regarding Meta Platforms Ireland Limited (Instagram) under Article 65(1)(a) GDPR. European Data Protection Board, https://edpb.europa.eu/system/files/2022-09/edpb_bindingdecision_20222_ie_sa_instagramchildusers_en.pdf.

Furman, J. [2019]: Unlocking digital competition: Report of the Digital Competition Expert Panel. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf.

Graef, I. [2016]: EU competition law, data protection and online platforms: Data as essential facility. International Competition Law Series, Vol. 68. https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1711644&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSitemap=1.

GVH [2022]: Az adatvagyon keletkezése és szerepe az online kiskereskedelemben fogyasztóvédelmi és versenypolitikai szempontból. A Gazdasági Versenyhivatal AL/93/2021. számú piacelemzésének eredményeként készült tanulmány, február 16. Megjelent: Piacelemzés az adatvagyon keletkezéséről és szerepéről az online kereskedelemben. https://gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/piacelemzesek/piacelemzesi-tanulmany&inline=true.

Kerber, W. [2021]: Competition Law in Context: The Example of its Interplay with Data Protection Law from an Economic Perspective, Wirtschaft und Wettbewerb, No. 7–8. 400–404. o. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3890603.

Kongresszus [2020]: Big Tech Antitrust Hearing Full Transcript July 29 [az Egyesült Államok Kongresszusa előtt lezajlott 2020. július 29-i meghallgatás leirata]. https://www.rev.com/blog/transcripts/big-tech-antitrust-hearing-full-transcript-july-29.

Mundt, A. [2021]: Digital And Competition: Should the Rules be Changed? Concurrences – Antitrust Publications & Events, március 10. https://www.concurrences.com/en/events/digital-and-competition-2-keynote-speech-by-thierry-breton-tipping-should.

OECD [2015]: Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being. OECD Publishing, Párizs, https://www.oecd.org/sti/data-driven-innovation-9789264229358-en.htm.

OECD [2020]: Consumer Data Rights and Competition – Background note. DAF/COMP (2020)1, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2020)1/en/pdf.

PI [2020]: Submission to the Australian Competition and Consumer Commission on the proposed acquisition of Fitbit, Inc. by Google LLC. Privacy International, Canberra, https://privacyinternational.org/sites/default/files/2020-07/WEB_20.03.25_PI_Submission_Google_Fitbit_ACCC_FINAL.pdf.

Régibeau, P. [2021]: Why I agree with the Google-Fitbit decision. Centre for Economic Policy Research, London, https://cepr.org/voxeu/columns/why-i-agree-google-fitbit-decision.

Steenbergen, J. [2021]: EU Digital Markets: Where do Member States Stand? című online konferencián elhangzott válasza. Concorrences – Antitrust Publications & Events, március 2. https://www.concurrences.com/en/events/eu-digital-markets-where-do-member-states-stand.

Stigler Center [2019]: Stigler Committee on Digital Platforms. Final Report. https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms---committee-report---stigler-center.pdf.

Tóth András [2021]: A technológiai óriások piaci megregulázásának versenyjogi mozgatói és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra. Versenytükör, 17. évf. 1. sz. 37–54. o. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/kiadvanyok/versenytukor/lapszamok/Versenytukor_2021_1.pdf1&inline=true.

• *Firniksz Judit–Csömör Magdolna–Ruzsa Róbert* •

KI FIZETI A RÉVÉSZT?

A konvergens hírközlési szolgáltatók az átalakuló szabályozási ökoszisztémában

A technológiai fejlődés által lehetővé váló konvergenciafolyamatok korábban elkülönülő iparágakat kapcsolnak össze. A tanulmány a konvergens hírközlési szolgáltatók szempontjai alapján ad szabályozási pillanatfelvételt az összekapcsolódó értékláncok változásairól, az átalakulással járó feszültségekről, szabályozási kihívásokról. A médiapiac átalakulása, a nyílt internet útján végfelhasználókhoz eljuttatott, úgynevezett OTT szolgáltatások (over-the-top szolgáltatások) térnyerése, a globális platformok megjelenése az internetszolgáltatás alap-infrastruktúrájának működtetésével és fejlesztésével kapcsolatosan olyan aktuális kérdéseket vetnek fel, amelyek a közpolitika hagyományos határainak és a bevett szabályozási eszközök rendszerének újragondolását tehetik szükségessé.

BEVEZETÉS

A konvergenciafolyamatok a szabályozás területét sem hagyják érintetlenül, e téren is összetett rendszerek, szabályozási ökoszisztémák jönnek létre. A tanulmány címe arra utal, hogy mintegy két évtizede viták tárgya, jelenleg pedig egy fontos uniós szabályozási konzultációs folyamat középpontjában áll az *úgynevezett „OTT fair share”,* azaz az arányos hálózati költségviselés kérdése, amelyre címünk is utal.[1] A konzultációs folyamatban felmerülő adatokba és érvekbe történő betekintés különösen időszerű alkalmat ad a konvergens szolgáltatók működését meghatározó bonyolult és folyamatosan változó digitális szabályozási rendszer néhány aktuális kérdésének feltérképezésére. Hangsúlyozottan csak pillanatképről beszélhetünk azonban, mivel az európai hírközlési szabályozó által kezdeményezett konzultációs folyamat lezárása 2023-ra várható, és az internetalapú gazdaság fejlődése, változása nem állt meg, sőt már a következő átalakulási hullám, a web 3.0 kapujában állunk.

A klasszikus távközlési szolgáltatók az információs forradalom hatására az elmúlt negyedszázadban teljes átalakuláson mentek keresztül, és váltak a jelenkor konvergens elektronikus hírközlési szolgáltatóivá. A megállíthatatlan technológiai fejlődés eredményeként a piacra lépési korlátok fokozatos leépülése, a távközlési piac liberalizációja mellett mindenekelőtt a telekommunikációs szolgáltatásoknak

[1] A kérdésfelvetés lényegét tekintve a hazai szakirodalomban is közel másfél évtizede a vizsgálat középpontjában áll, a szerzők ennek kapcsán kiemelten kívánnak utalni Pápai Zoltán és Urbán Ágnes 2009-ben írásunk címével megegyező címmel megjelent kiváló cikkére (*Pápai–Urbán* [2009]).

az információs technológiával és a médiaszolgáltatásokkal, továbbá az összeolvadás a dolgok internetére *(Internet of Things, IoT)*[2] épülő szolgáltatásokkal, valamint az infokommunikációs szolgáltatások piacának kialakulása volt jelentős hatással a hírközlési szolgáltatók működésére, üzleti modelljeinek alakulására.

Szabályozási kontextusban a *konvergencia* fogalma általában véve arra a jelenségre utal, amikor korábban elkülönülő iparágak összekapcsolódnak (*Mariniello* [2022]).[3] A 2000-es években megindult technológiavezérelt folyamatok nyomán a korábban elkülönült jelátviteli platformok és az átvitt tartalom (hang, adat, kép) specializáltsága fokozatosan megszűnt. A digitalizáció folytán ugyanis az adott átviteli technológia (hagyományos réz, koax, optika, mobil, egyéb vezetéknélküli hálózatok, műhold stb.) mint infrastruktúra többféle információszolgáltatás (adat, hang, kép, szöveg stb.) egyidejű megvalósítását tette lehetővé.

Az információs technológia, a távközlés és a média piacainak összekapcsolódásával párhuzamosan megfigyelhető, hogy magukon az egyes piacokon – nagyrészt a konvergenciából adódó hatások eredményeként – jelentős strukturális átalakulások mentek és mennek ma is végbe.

- Jelen tanulmányunk nem vállalkozhat a konvergencia folyamatok teljes körű elemzésére, azonban utalni kívánunk arra, hogy a technológiai konvergencia nem csupán a hálózati-átviteli szegmensben jelentős. Témánk szempontjából a végberendezések (a tartalomfogyasztáshoz szükséges fogyasztói interfészeket alkotó hardverek és azokhoz kapcsolódó szoftverek együttese) terén zajló konvergenciát emeljük ki, amely meghatározó befolyást gyakorol a piaci folyamatokra. Az egyes internetes szolgáltatások elérhetőségével, az újabb és újabb funkciók kialakításával a végberendezések fejlesztői és gyártói is közvetlenül alakítják a fogyasztási szokásokat, és ezen keresztül visszahatnak a piac működésére és fejlődési irányaira. Az okoseszközök kialakulása is meghatározó befolyást gyakorolt a tartalomfogyasztási szokásokra. Némi túlzással, ugyanakkor szemléletesen azt állíthatjuk, hogy az okoseszközök révén a tartalmakhoz történő

[2] A dolgok internete az internetre csatlakozni képes azon eszközök összességét jelenti, melyek képesek az általuk begyűjtött adatokat az interneten (felhőn) keresztül megosztani. Az okoseszközöktől a szenzorokig, jeladókig széles az érintett eszközök köre, amelyek elsődleges feladata, hogy információt szolgáltassanak, amennyiben ezeket az eszközöket – általában automatizált – rendszerekkel kapcsolják össze, akkor jelentős segítséget nyújthatnak mind az ipari, mind a fogyasztói felhasználók számára azzal, hogy lehetővé teszik az adott körbe tartozó releváns információk gyűjtését, elemzését és erre épülően akár valamely tevékenység(ek) elvégzését is.

[3] A konvergencia egyidejűleg foglalja magában az iparágak összekapcsolódásából adódó szinergiák jelenlétét (például az OTT-alapon elérhető lineáris televíziószolgáltatásokat) és az általános hibridizációs folyamatot. *Csigó* [2009] a médiakonvergencia kapcsán fejti ki, hogy „annak lényege nem a radikális paradigmaváltás, hanem a *hibridizálódás*, azaz a korábbiakban elkülönülő modellek *összemosódása*". Úgy véljük, hogy a hibridizáció a funkcionalitás egyéb terepein is hasonlóan jelen van: a tartalomfogyasztás, a kommunikáció és digitális piacok szolgáltatásainak határai mindinkább elmosódtak, így például a közösségi médiák egyszerre nyújtanak terepet különböző szociális interakciókra, *infotainmentre* (szórakoztató infotartalom) és vásárlásra.

hozzáférésben gyakorlatilag az egyetlen lényegi különbség a fogyasztás szempontjából a képernyő mérete, a felhasználói élmény minősége lett. Az okos-televíziókészülékek, illetve a digitális vevődekóderek (az úgynevezett *set-top-boxok*) már integrálni képesek az interneten elérhető szolgáltatásokat, így az internetes tartalomfogyasztás televízión keresztül történő fogyasztása is lehetővé válik, illetve az okostelefonok tükrözési funkciójának használata is ugyanezt biztosítja (*NMHH* [2015]) A személyi számítógépek, okostelefonok, tabletek, okostévék, set-top-boxok, digitális vevődekóderek és a játékokhoz szükséges konzolok mellett a web 3.0 felé haladva a metaverzumhoz szükséges virtuális (VR/AR) felszerelések is mind jelentősebb szerepet kapnak a végberendezések körében. Az internetes ökoszisztémák bonyolult rendszerének a végberendezések is fontos részét képezik. Bizonyos esetekben ugyanis, így különösen az okostelefonok és tabletek esetében, a végberendezések megválasztása egyben meghatározza a kapcsolódó operációs rendszereket (így az Apple esetében az iOS vagy az egyéb készülékek esetén a Google által kifejlesztett Android rendszert). Ez magával vonja az alkalmazáskörnyezetet is, hiszen a közvetett hálózati hatás érvényesülése a szolgáltatások további fejlesztését indukálja, valamely operációs rendszer elterjedtsége és népszerűsége az alkalmazásfejlesztőket is vonzza (*Tóth* [2021], *CMA* [2022]). Ebből következően tehát, hogy amikor a végfelhasználó végberendezést választ, azzal számos esetben egy-egy internetes ökoszisztéma mellett is leteszi a voksát, és különösen az operációs rendszereken (is) alapuló ökoszisztémák – amelyek számos szolgáltatás szerves és zökkenőmentes együttes működését teszik lehetővé – nehezíthetik meg a felhasználók számára, hogy más alternatívára váltsanak. Egy ilyen elköteleződés utóbb a végfelhasználók *online* jelenlétének minden szegmensében jelentős mértékben megnövelheti a váltási költségeket, főként az interoperabilitással összefüggő problémák miatt.

Nem feledkezhetünk meg ugyanakkor a végberendezések terén megvalósuló technológiai konvergenciáról sem. A többféle párhuzamos felhasználási módot lehetővé tévő okoseszközök által biztosított új felhasználási lehetőségek, funkcionalitások és a különféle – szolgáltatói illetve szolgáltatóktól független – applikációk és szoftverek teljesen átalakították a felhasználói oldal magatartását és igényeit.

Végső soron a konvergenciafolyamatok az értékláncokat és a piaci szereplők üzleti modelljeit sem hagyták érintetlenül, kialakult a konvergens szolgáltatói modell, amely képes a digitalizációs kihívásoknak megfelelni.

A *konvergens szolgáltatók* létrejötte tulajdonképpen ahhoz a pillanathoz kapcsolható, amikor a hálózati konvergenciában rejlő lehetőségek kihasználása nyomán az üzleti modellben már nem a telefonszolgáltatás, hanem az adatátviteli szolgáltatás tölti be az elsődleges szerepet. Ez a működési elv átalakulásához vezet, mivel a korábbi klasszikus távközlési szolgáltatók számára megnyílik az út, hogy ugyanazon hálózatra építve a telefonszolgáltatáson túl az internetszolgáltatás, valamint a műsorterjesztés piacán is jelentős szereplőkké váljanak (*Sarkady–Grad-Gyenge* [2012]). Mára a tanulmányunk középpontjában álló konvergens hírközlési szolgáltatók működési modelljének alapkérdése, hogyan lehetséges a fogyasztói igényekhez illeszkedve

mind szélesebb körben és mind differenciáltabb tartalommal úgynevezett double-, triple- vagy quadruple-play (2P, 3P, illetve 4P) csomagokat kialakítani. E csomagok sajátossága, hogy egyszerre és egymásra tekintettel kínálnak műsorterjesztési szolgáltatásokat, médiaszolgáltatásokat, mobil- és vezetékesinternet-elérési szolgáltatásokat, valamint mobil- és vezetékestelefon-szolgáltatásokat.

Ezen túlmenően – az audiovizuális tartalomfogyasztási szokásokra és a fogyasztói IoT-igényekhez (*EC* [2022*a*]) kapcsolódó eszközigényekre különös tekintettel – a konvergens szolgáltatók újabb szintet ugranak, amikor belépnek az elektronikus kereskedelem piacára is. Az általuk működtetett webshopokban értékesített eszközök és szolgáltatások jelentős részben kapcsolódnak a szolgáltatók által kínált 2P–4P csomagokban kínált szolgáltatásokhoz, ami a fogyasztók számára sajátos kedvezményfeltételekben (hűségidő a csomag részeként vásárolt készülékek esetén, digitális ügyintézés, elektronikusszámla-fizetés esetén nyújtott kedvezmények stb.) is megnyilvánul. Ahogy a piaci folyamatok mind szélesebb körben kerülnek át a digitális térbe, úgy egyre több kapcsolódó szolgáltatás kerül be a konvergens szolgáltatók portfóliójába, gondoljunk csak például a különféle alternatív elektronikus fizetési szolgáltatásokra (parkolási díjak, autópálya-matricák fizetési lehetőségei), melyek mára már szintén szervesen illeszkednek e rendszerbe.[4]

A változatos szolgáltatáskombinációk nyilvánvalóan rugalmasabb üzleti modellt tesznek lehetővé, ugyanakkor a folyamat szabályozási szempontból új szabályozási csomópontokat hoz létre. Ennek alapproblémája, hogy a konvergens szolgáltatók több értékláncot kapcsolnak össze, amelyek között új kölcsönhatások alakulnak ki. Az így létrejövő komplex szabályozási rendszer leírására mind gyakrabban találkozhatunk a *szabályozási ökoszisztéma* kifejezéssel. A konvergens szolgáltatók jelen vannak a telefonszolgáltatások, a hagyományos hírközlési szolgáltatások piacain túlmenően az olyan kapcsolódó piacokon, mint a műsorterjesztés, az internetszolgáltatás, az elektronikus kereskedelem és a tárhelyszolgáltatás. A különböző összeilleszkedő piacok, az ott megvalósuló konvergens értékláncok, illetve az értékláncok szereplői több szabályozási és szakpolitika rendszerébe illeszkednek, esetenként azok metszetében helyezkednek el.

Tanulmányunk a konvergens szolgáltatókat érintő legaktuálisabb szabályozási kérdéseket igyekszik áttekinteni, így különösen az OTT szolgáltatások átalakuló arányai következtében az internetértékláncban kialakuló feszültségek szabályozási alapkérdéseit, illetve ehhez kapcsolódóan a platformgazdaság által a konvergens szolgáltatókra gyakorolt hatások szabályozási problémáit.

[4] A fentiekben elsősorban a fogyasztói igények alapján tekintettük át a konvergens hírközlési szolgáltatók üzleti modelljének alakulását, azonban jelezni kívánjuk, hogy ezzel párhuzamosan természetesen a B2B-viszonylatban, a vállalkozások irányában is mind szélesebb szolgáltatásportfoliót igyekeznek kialakítani.

AZ OTT SZOLGÁLTATÁSOK ÉS PIACI HATÁSAIK

A mostanában egyre gyakrabban előforduló *over-the-top* (OTT) kifejezés számos értelemben hallható, eseténként egyes piaci szereplők megjelölésére, máskor valamely szolgáltatások csoportjának beazonosítására utalva.

Az OTT mint jelző valójában az érintett szolgáltatások megvalósításának módját írja le. Az európai elektronikus hírközlési szabályozó hatóság *(Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC)* által készített jelentés *OTT szolgáltatásként* határozza meg mindazon tartalmakat, szolgáltatásokat vagy alkalmazásokat, amelyeket a nyílt internet útján juttatnak el a végfelhasználókhoz (*BEREC* [2016]).[5]

A jelenlegi gyakorlatban főszabály szerint az OTT szolgáltató és az internetszolgáltató között az OTT szolgáltatásokhoz való hozzáférést biztosító hálózati infrastruktúra, hálózati szolgáltatások igénybevételére nem áll fenn szükségképpen szerződéses kapcsolat, a végfelhasználó az OTT szolgáltatások igénybevételéhez szükséges internet-hozzáférésről főszabály szerint maga gondoskodik. Az OTT szolgáltatások megjelenésének hajnalán ez a fajta modell még nem okozott különösebb problémákat, hiszen kezdetben még nem voltak jelentős arányúak ezek a felhasználások, nem vették annyira igénybe a hálózati kapacitásokat, sávszélességet. Mára azonban, mint azt a későbbiekben részletesen is bemutatjuk, igen jelentősen megváltozott az igénybevétel, az ezzel összefüggő extrém hálózati terhelés. Ennek következtében mára megkerülhetetlenné vált az átviteli szolgáltatások igénybevétele tárgyában az érintett vállalkozások közötti nagykereskedelmi megállapodások hiányában szükség esetén akár egy *ex ante* szabályozói beavatkozás megfontolása.

Az OTT szolgáltatások, mint azt a tanulmány további részében láthatjuk (lejjebb a *4. ábra* mutatja a szolgáltatások felosztását), több nagy csoportra bonthatók. A konvergens szolgáltatók szempontjából jelenleg jellegüket, illetve arányaikat tekintve az OTT-alapú személyközi hírközlési szolgáltatások és – főként – az OTT-alapú audiovizuális tartalomszolgáltatások igénylik az elsődleges fókuszt szabályozási szempontból.

[5] Az OTT szolgáltatások fogalma még nem egységesült. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) által az OTT szolgáltatásokkal összefüggésben 2014-ben elindított szervezett konzultáció során javasolt definíció például tovább árnyalja a képet. A konzultáció eredménye szerint OTT szolgáltatásnak tekinthetők azok az internetszolgáltatásra épülten nyújtott olyan hírközlési szolgáltatások, amelyeket a fogyasztó az internethálózati hozzáférés szolgáltatójától elkülönült szolgáltatótól vehet igénybe. A konzultáció során kialakított definíció nem korlátozza tehát a nyílt interneten elérhető szolgáltatásokra az OTT körét, a nyílt interneten történő elérés mellett ide sorolja a virtuális privát interneten vagy az internethálózat üzemeltetője által az OTT szolgáltatás nyújtója számára úgynevezett különszolgáltatás *(special service)* megállapodás keretében bármely feltételrendszer mellett valamely internetes platformon keresztül nyújtott szolgáltatásokat is (*NMHH* [2015]). Az OTT szolgáltatások mögött ennélfogva ott áll egyrészt maga az érdemi szolgáltatásokat nyújtó OTT szolgáltató, valamint a szolgáltatások igénybevételéhez, a hozzáféréshez, az adatátvitelhez, a felhasználó eléréséhez nélkülözhetetlenül szükséges alapinfrastruktúrát biztosító internetszolgáltató.

Az OTT-alapú személyközi hírközlési szolgáltatások

A közelmúltban elsősorban az OTT-alapú elektronikus hírközlési szolgáltatások álltak az érdeklődés homlokterében. Ezek sorába tartoznak a hang-, e-mail-, chat- és üzenetszolgáltatások (például Skype, Messenger, Viber, WhatsApp, Gmail). Az OTT szolgáltatások e köre a mobilhírközlési piacot érinti elsősorban, mivel a hang-, illetve szöveges (SMS), valamint képüzenet (MMS) szolgáltatások esetében ezek versenyt jelentenek.

Az internet-hozzáférési szolgáltatást is biztosító konvergens szolgáltatók így tulajdonképpen – azzal, hogy saját infrastruktúrájukon keresztül válnak elérhetővé a felhasználók számára ezek az OTT szolgáltatások – saját hagyományos hírközlési szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfélkörüket és hagyományos hírközlési szolgáltatásaikat erodálják.

Az NMHH konzultációs anyaga még aktuális problémaként mutatott rá arra, hogy mivel az OTT szolgáltatók nem valósítanak meg jelátvitelt, ezért a vizsgálat időpontjában az általuk nyújtott szolgáltatások még nem voltak elektronikus szolgáltatásnak tekinthetők (*NMHH* [2014]). A szabályozási környezet így a mobilszolgáltatók által nyújtott hang- és SMS-szolgáltatásokkal szemben ezért jóval magasabb követelményeket támasztott. Ez a helyzet időközben alapvetően megváltozott, hiszen az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex (*EU* [2018]) – majd annak átültetését követően az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) – is reflektált arra, hogy a kommunikációs célra használt szolgáltatások és azok megvalósításának módja is jelentős változáson ment át.

Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex az elektronikus hírközlési szolgáltatások körébe a technológiai, jelátviteli alapon meghatározott szolgáltatások (internet-hozzáférési szolgáltatás, jelátviteli szolgáltatások és számfüggő személyközi hírközlési szolgáltatás) mellé a funkcionális egyenértékűség elve alapján felvette a számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatásokat. Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex a *személyközi hírközlési szolgáltatások* körébe azokat az – általában díjazás ellenében nyújtott – szolgáltatásokat sorolja, amelyek elektronikus hírközlő hálózatokon keresztül véges számú személy közötti közvetlen személyközi, interaktív információcserét tesznek lehetővé, és amelyben a kommunikációt kezdeményező vagy abban részt vevő személyek határozzák meg a fogadó(ka)t.[6]

A *számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatás*[7] fogalmának bevezetésével az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex megoldást keres arra a piaci helyzetre,

[6] Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex 2. cikkének 4–7. pontjai. A fogalom azonban nem foglalja magában azokat a szolgáltatásokat, amelyek csupán egy másik szolgáltatáshoz szorosan kapcsolódó, csekély jelentőségű kiegészítő funkcióként teszik lehetővé a személyközi, interaktív kommunikációt.

[7] Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex 2. cikkének 7. pontja a számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatást olyan személyközi kommunikációs szolgáltatásként határozza meg, amely nem nyilvánosan kiosztott számozási erőforrások révén, nevezetesen nem nemzeti, illetve nemzet-

amelyben a végfelhasználók a hagyományos beszédalapú telefonszolgáltatás, az SMS és MMS, valamint az elektronikus levéltovábbítási szolgáltatások helyett mind szélesebb körben az ezekkel mára már funkcionálisan egyenértékűvé vált *online* szolgáltatásokat [internetes hangtovábbítási (VoIP) szolgáltatásokat, üzenetküldési szolgáltatásokat és web alapú e-mailszolgáltatásokat stb.] veszik igénybe. Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex szabályozási koncepciója abból indul ki, hogy a végfelhasználóknak ugyanolyan védelmi szintet kell biztosítani ezen funkcionálisan egyenértékű szolgáltatások használatakor, és ennek nyomán jut arra következtetésre, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatások fogalommeghatározásának nem csupán műszaki paramétereken, hanem funkcionális megközelítésen kell alapulnia. Ebből következően a technológiai oldal, a jelátvitel továbbra is fontos paraméter marad annak megállapítása során, hogy egy adott szolgáltatás az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex hatálya alá tartozik-e, ugyanakkor indokolt, hogy a fogalommeghatározás a kommunikációt lehetővé tevő más szolgáltatásokra is kiterjedjen. Ugyanakkor a végfelhasználók szempontjából nem releváns, hogy a szolgáltató maga végzi-e a jelátvitelt, vagy a kommunikáció internet-hozzáférési szolgáltatáson keresztül valósul-e meg, így szabályozási szempontból indokoltnak volt tekinthető az elektronikus hírközlés ágazati szabályozási rendszerébe történő beillesztésük.[8]

Az OTT-alapú audiovizuális tartalomszolgáltatások és az új média kialakulása

Jelenleg az OTT-alapú szolgáltatások másik alcsoportja, a médiaszolgáltatások – és ezen belül is elsősorban az *OTT-alapú audiovizuális tartalomszolgáltatások*, azaz a hangos vagy néma mozgóképeket, álló képeket is magában foglaló médiaszolgáltatások, így különösen az audio- és videotartalmak – jelentik a legnagyobb szabályozási kihívást. Ezek közös vonása, hogy mivel ezek a szolgáltatások az interneten alapulnak, így a médiaszolgáltatónak nem kell igénybe vennie a hagyományos terjesztési lehetőségeket, hiszen közvetlenül is el tudja érni a tartalomfogyasztó közönséget.

A médiapiaci értéklánc is átalakul ezáltal, hiszen a műsorterjesztő vállalkozásokkal párhuzamosan maguk a médiaszolgáltató vállalkozások is közvetlen kapcsolatba kerülnek a végfelhasználókkal, és így az új média térnyerése nyomán fokozatosan erodálódnak a hagyományos műsorterjesztési szolgáltatások. Az elmúlt évtizedek során a médiapiacon belül is átrendeződtek, egymásba mosódtak a korábban még jól elhatárolható szegmensek, mint például a személyes és a tömegmédia, megha-

közi számozási tervben szereplő hívószám vagy hívószámok segítségével biztosít kapcsolódást, és amely nem tesz lehetővé kommunikációt nemzeti, illetve nemzetközi számozási tervben szereplő hívószámmal vagy hívószámokkal.

[8] Az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex ezen szolgáltatások számára az szolgáltatási környezet kiegyensúlyozása érdekében a szerverek és szolgáltatások biztonságára, a fogyatékkal élők egyenlő hozzáférésére és a díjmentes segélyhívás lehetőségére vonatkozó követelményeket tartalmaz.

tározóvá vált az audiovizuális tartalmak fogyasztása.[9] Az *új média* fogalma kívánja megragadni a médiaágazatban végbemenő gyökeres változásokat, amelyek a technológiai fejlődés eredményeként jelentek meg. Az új média körébe tartozik ugyanis minden olyan médiaszolgáltatás, amely az (Eht. 188. paragrafusának 22. pontja szerinti) elektronikus hírközlő hálózatok valamely formájának köszönhetően válik elérhetővé, így ide sorolhatók mindazon tömegkommunikációs tartalmak és az ezekhez kapcsolódó eszközök, amelyek a tartalmakhoz történő hozzáférés új lehetőségeit, így különösen az interaktivitást és a tartalmak személyre szabását biztosítják (*Gálik–Urbán* [2016]).[10]

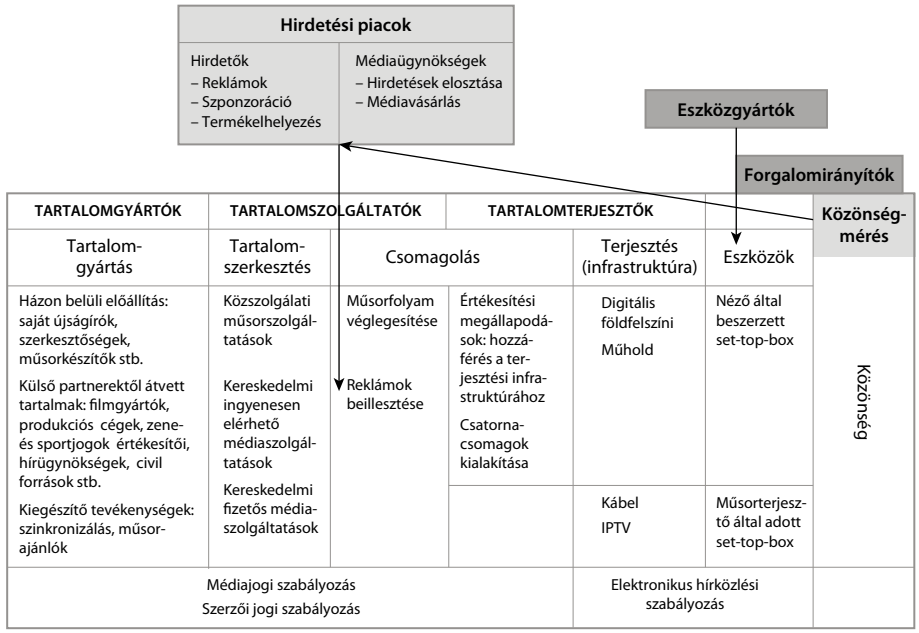
MÉDIAPIACBÓL TARTALOMFOGYASZTÁSI PIAC?

A médiapiaci értéklánc a tartalom[11] köré szerveződik. Az OTT szolgáltatások térnyerése előtt tipikusnak tekinthető audiovizuális tartalomszolgáltatási értéklánc bemutatására a hagyományos lineáris televíziószolgáltatást vizsgáljuk, hiszen ez azonosítható az átalakulást közvetlenül megelőző – a klasszikus értelemben vett műsorrá alakított audiovizuális tartalom terjesztésének – kezdeti domináns modellként. E modell értékláncában a főszerepet a tartalomgyártók, a tartalomszolgáltatók (médiaszolgáltatók) és a tartalomterjesztők (műsorterjesztők) játsszák *(1. ábra)*. A tartalomgyártók hozzák létre azokat az egyedi tartalmakat, amelyekből a közönség által fogyasztott tartalomszolgáltatás összeáll. A médiaszolgáltatók, a televíziós csatornák tulajdonosai, a házon belül előállított vagy külső partnerektől beszerzett egyedi audiovizuális tartalmakból a csatornára jellemző műsorportfóliót alakítanak ki, azt műsorrendbe szerkesztik.

[9] Megjegyzésre érdemes, hogy az új média megjelenése médiaszabályozási kérdéseket is felvet. A hagyományos műsorterjesztőknek meg kell felelniük olyan jogszabályi előírásoknak [így médiapluralizmus, továbbítási kötelezettségek *(must carry)*], amelyek nem terhelik az OTT szolgáltatásokat. A hagyományos műsorterjesztő szolgáltatókat igen jelentős szerzőijogdíj-fizetési kötelezettség is terheli, és mindezek a körülmények kiegyenlítetlen erőviszonyokhoz vezetnek ezen a piacon, és nem a hatékonyságon alapuló versenyelőnyt biztosítanak az OTT szolgáltatók számára.

[10] A jelenség számos irányból megközelíthető. Az új média fogalma a média irányából adott értelmezés a változásokra, ezzel párhuzamosan az internet közösségalkotó hatásainak interpretációjára kialakult a web 2.0 fogalma. Ez azt a jelenséget írja le, hogy alig van olyan internetes oldal, amely köré ne szerveződne valamilyen közösség, amely egymással interaktív kapcsolatban van, és ennek mind szélesebb körben már az (audiovizuális) tartalom megosztása is részét képezi. A web 2.0 egyes szolgáltatásait gyakran a közösségi internetmédia fogalmával jelzik, így nem véletlen, hogy az új média fogalmával szoros összefüggésben áll, jelentős részben átfedik egymást (*George–Scerri* [2007]).

[11] Tanulmányunkban a *tartalom* fogalmát kiterjesztő értelemben használjuk, tekintettel arra, hogy az egyes tartalomtípusok mára már teljesen összemosódtak, ma már nem feltétlenül érdemes és/vagy lehetséges elkülöníteni a hagyományos, linearitáson alapuló lapkiadást, a rádió- és televízióműsorszolgáltatásokat/médiaszolgáltatásokat, valamint az interaktivitást előtérbe helyező OTT szolgáltatások térnyerését követően kialakult hibrid jellegű tartalmakat.



Forrás: Gálik–Urbán [2016] és *GVH* [2021] nyomán saját szerkesztés.

1. ÁBRA • **A lineáris műsorterjesztés értéklánca**

A tartalomcsomagolás – mint az értéklánc következő szintje – a már szerkesztett tartalom technikai átvitelre történő előkészítését jelenti. A műsoroknak a tartalomgyártóktól az előfizetőkhöz történő eljuttatása több elemből épül fel: a csatornák műsorfolyamának elkészítése során a médiaszolgáltatóknak még módjuk van tartalmi módosításokat végezni a már megszerkesztett egyedi műsorszámokon, illetve ebben a fázisban illesztik be a reklámokat. Az értékesítési megállapodások révén a műsorterjesztők is befolyásolják a kínálatot, mivel az értékesítési megállapodások határozzák meg, hogy a műsorterjesztő mely műsorszolgáltatás számára biztosít hozzáférést a hálózathoz, majd a különböző csatornákból különböző tartalmú és díjú csatornacsomagokat alakítanak ki. (*GVH* [2021]) A médiapiaci értéklánc utolsó szintjét alkotják a tartalomterjesztők, azaz az infrastruktúra-szolgáltatók, amelyek tipikusan előfizetési díj fejében vezetékes vagy vezeték nélküli infrastruktúrájuk útján képesek a tartalmat az egyidejű változatlan lineáris műsorterjesztési szolgáltatás keretében eljuttatni a fogyasztó végberendezésére.

Az OTT szolgáltatások szempontjából nem csupán a már piacon lévő piaci szereplők – így tanulmányunk szempontjából mindenekelőtt a konvergens szolgáltatók műsorterjesztési piacon betöltött – helyzetének és szerepének alakulása fontos elemzési irány, számos új szereplő és jelenség megjelenésével is számolnunk kell. Ahogy arra már korábban is utaltunk, az NMHH 2014-ben pillanatfelvételt készített és konzultá-

ciót hirdetett az OTT szolgáltatások által a médiapiaci szerkezetre gyakorolt hatások értékelésére és feldolgozására. Az NMHH ugyanis a tartalomfogyasztás és a kommunikáció olyan átalakulását észlelte a piacon, amelynek fő generátoraként az internet volt beazonosítható. Konzultációs anyagában a hatóság a változás fő eredőiként az alábbiakat jelölte ki: *1.* a tartalomterjesztési ökoszisztéma megváltozása, *2.* a „hagyományos" média szerepének átalakulása és ennek a demokratikus közéletre gyakorolt hatásai, *3.* a tartalomfogyasztás módjának drasztikus átalakulása (*NMHH* [2014]).

E tanulmányban nem vállalkozhatunk a médiapiaci szerkezet változásának átfogó elemzésére, jelen fejezetben azokat a fő momentumokat emeljük ki, amelyek a hazai gyakorlat alapján a konvergens szolgáltatók szempontjából is kulcsszerepet töltenek be, és generálják a médiapiaci változásokat. E téma átvezet az internetértéklánc átalakulásához, hiszen a médiapiaci folyamatok is közvetlen ráhatással vannak az internet-ökoszisztémára, a médiapiaci értéklánc és az internetértéklánc mára elválaszthatatlanul összekapcsolódott.

Az online streamingplatformok megjelenése

Az online streamingplatformok[12] megjelenése kiemelt szerepet játszik az OTT szolgáltatások internetértékláncra gyakorolt hatásában. Az online streamingplatformok, azok fejlődése, valamint a streamingpiac egyes szegmenseinek működési sajátosságai jelenleg is a nemzeti szabályozó hatóságok érdeklődésének homlokterében állnak. Az alábbiakban a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) magyar műsorterjesztési piacra vonatkozó vizsgálatának 2021 decemberében közzétett eredményeit vesszük elsősorban számba, ugyanakkor jelezzük, hogy a brit versenyhatóság *(Competition and Markets Authority, CMA)* 2022. január 27-én indított, a zenei és streamingszolgáltatásokat érintő piacvizsgálatának lezáró értékelése szintén fontos adalékokkal szolgálhat e piaci működés szabályozási megítéléséhez.[13]

Az online streamingplatformok megjelenésével a hagyományos lineáris műsorszolgáltatás logikájától teljesen eltérő, a klasszikus televíziószolgáltatás piacától teljesen független önálló audiovizuális tartalomszolgáltatási piacok alakultak ki. Megjelent a lekérhető tartalomszolgáltatás *(video on demand, VOD),* amely lehetővé teszi, hogy a tartalomszolgáltató által összeállított kínálatból kiválasztott egyedi elemek – az okoseszközök térnyerésével mind rugalmasabbá váló tartalomfogyasztási szokásoknak – megfelelően a tartalomfogyasztó által kiválasztott időpontban legyenek megtekinthetők, meghallgathatók. A tartalomfogyasztás további előfeltétele, hogy a felhasz-

[12] Összefoglaló jelleggel *streamingen* értjük mindazokat az adatátviteli technikákat, amelyek különféle médiatartalmak gyors továbbítását teszik lehetővé, jellemzően az interneten keresztül anélkül, hogy a teljes médiatartalom letöltésre kerülne a médiatartalom fogyasztása előtt.

[13] A CMA vizsgálatát lezáró jelentés megjelenése 2023 januárjában várható *(Music and streaming market study).* Forrás: https://www.gov.uk/cma-cases/music-and-streaming-market-study.

1. TÁBLÁZAT • **Az online streamingszolgáltatások üzleti modelljének alaptípusai**

Előfizetéses modell (subscription video on demand, SVOD)	Tranzakcióalapú modell (transactional video on demand, TVOD)	Reklámalapú modell (advertising based video on demand, AVOD)
A fix előfizetői díj fejében a néző teljes körű és korlátlan hozzáférést kap valamennyi, a szolgáltató által kínált tartalomhoz	A szolgáltató egyedi hozzáférést biztosít a kínálatban szereplő egyes médiatartalmakhoz, így a néző csak az általa ténylegesen igénybe vett tartalmakért fizet, modelltől függően megvásárolja vagy meghatározott időre digitálisan kiköl-csönözi a médiatartalmat	A szolgáltató a reklámbevételekre épít, ezért a reklámtartalmak fogyasztására tekintettel ingyen teszi lehetővé a műsortartalmak megtekintését
Netflix, HBO Max	IPTV* VOD-szolgáltatások	RTL Most és TV2 Play

* IPTV-n azokat a digitális televíziószolgáltatásokat kell érteni, amelyeket internetprotokoll (IP) használata révén biztosítanak.

Forrás: GVH [2021] alapján saját szerkesztés.

náló rendelkezzen valamely hírközlési szolgáltatónál internet-hozzáférési (vezetékes, mobil- vagy egyéb vezeték nélküli) szolgáltatás igénybevételét biztosító előfizetéssel.

Az online streamingplatformok közül a GVH ágazati vizsgálatában a megkérdezett vállalkozások egyhangúlag a Netflixet jelölték meg mint kiemelten fontos, a televíziózás piacára közvetlenül ható, sőt akár – mint ahogy azt az alábbiakban is láthatjuk – az értéklánc részévé váló jelentős tényezőként (*GVH* [2021]). A Sandvine-felmérés kimutatta a Netflix globális szerepét azáltal, hogy az internetes összforgalom arányában a Netflix az első helyen szerepel mint a legnagyobb részt lefedő applikáció mind a két amerikai kontinensen (19,25 százalék), mind pedig az Európát, Közép-Keletet és Afrikát magában foglaló régióban (16,10százalék), illetve az ázsiai–ausztráliai régió esetében is benne van az első tíz legnagyobb internetforgalmat generáló applikáció körében (*Sandvine* [2022]).[14] Az online streamingszolgáltatások üzleti modelljének három fő irányát az *1. táblázatban* vázoljuk fel azzal, hogy ezen a szolgáltatási piacon is erőteljesen érzékelhető a tartalomhibridizációs folyamat (például a Netflix integrálja a játékszolgáltatásokat).

A prémiumtartalmak[15] mellett azonban az internetes tartalomfogyasztás mind nagyobb hányadát teszik ki azok az internetspecifikus tartalmak, melyek kimondot-

[14] A Netflixéhez hasonló modellben működő platformokra még felhozható jelentősebb példaként a globális szolgáltatók köréből az Amazon Prime, az Apple TV, HBO Max, Disney+, illetve a magyar piacon a Filmio, amelyet a Nemzeti Filmintézet működtet, vagy a magyar művészmozik kínálatára épülő Cinego.

[15] A prémiumtartalmak esetében jelentős változás állt be az elmúlt fél évtized során. Körülbelül a 2010-es évek közepéig ezek a filmek, zenei vagy sporttartalmak elsősorban offline csatornákon voltak elérhetők, és meghatározott sorrendben zajlott a terjesztésük. A filmek először a mozikban jelentek meg, majd fizikai formában DVD-ken, illetve a fizetős *(pay-tv)* csatornákon terjesztették őket, míg végül az ingyenes *(free-to-air)* csatornák zárták a sort. Az OTT szolgáltatók pénzügyi erejének növekedésével lehetővé vált azonban, hogy ezek a szolgáltatók is belépjenek a tartalomgyártásba, és 2019-re a sporttartalmakon kívüli szórakoztató tartalmak piacán a Netflix 18 százalékos piaci részesedésével a második legnagyobb szereplővé vált, melyet csak a Disney előzött meg ezen a téren (*Freyberg–Rand* [2022]). Az OTT-k tartalomgyártás terén játszott jelentős piaci szerepét jelzi az a koncentrációs folyamat, amelynek egyik fontos mérföldköveként említhető, amikor az

tan az online tartalomfogyasztás sajátosságaihoz igazodnak, ilyen – javarészt felhasználók által felhasználók számára feltöltött, C2C – tartalmak érhetők el a YouTube-on. Az online tartalomfogyasztási szokások révén azonban kialakulnak olyan sajátos műfajok is ezen a téren, mint az influenszertartalmak, illetve mindinkább elmosódnak a határok a közösségi média és az online streamingszolgáltatások között.[16]

Átalakuló műsorterjesztői modellek

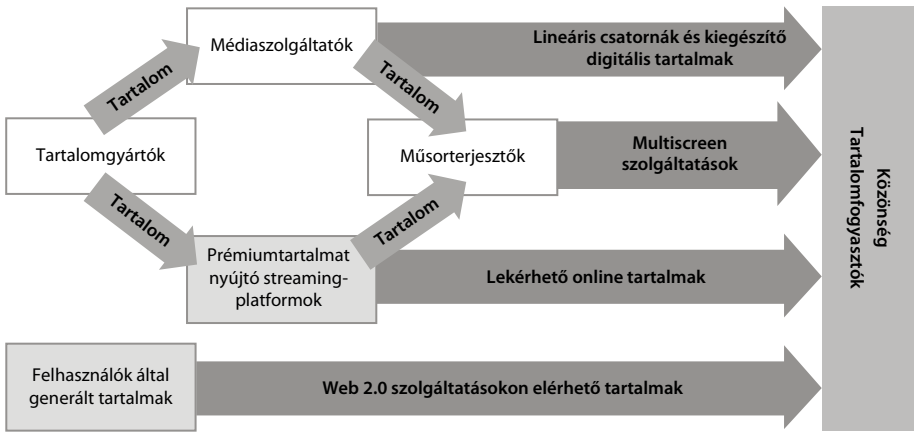
A lineáris műsorterjesztési piac hagyományosan két fő üzleti modell alapján működött: egyrészt az ingyenes/kódolatlan *(free-to-air),* másrészt a fizetős/kódolt *(pay-tv)* szolgáltatások különíthetők el. A VOD-tartalmak mind szélesebb körének elérhetővé válásával a tartalomfogyasztás belső arányaiban mindinkább háttérbe szorulnak a médiaszolgáltató által szerkesztett műsorrend köré szerveződő hagyományos lineáris szolgáltatások,[17] például a klasszikus értelemben vett televíziózás és rádiózás. Az internetes tartalomfogyasztás elterjedése elsődleges hatást gyakorol a konvergens szolgáltatói működés műsorterjesztési szegmensére. Az OTT szolgáltatások esetében az internetkapcsolat révén közvetlenül elérhetővé válnak a tartalmak, és a tartalomközpontú értékláncból mintegy kiiktatódik a műsorterjesztői szint: a médiaszolgáltató és a fogyasztó közvetlen kapcsolatba kerülnek. Internet-hozzáférés birtokában az előfizető közvetlenül az interneten keresztül is elérheti a médiaszolgáltatók, illetve a független tartalomaggregátorok kínálatát *(2. ábra).*

A fizetős/kódolt tv- *(pay-tv)* szegmensben a tartalomfogyasztási szokások megváltozása és a növekvő versenynyomás hatására a műsorterjesztők elkezdték átalakítani a szolgáltatásportfólióikat, követve a kínálati és keresleti oldal változásait. Az élő lineáris televíziószolgáltatások mellett megjelentek a késleltetett lineáris szolgáltatások, és amint a *2. táblázatban* is látható kiegészítő jelleggel – megjelentek az OTT-alapú VOD-szolgáltatások. A GVH ágazati vizsgálatának tipizálása szerint a hagyományos televíziós médiaszolgáltatók OTT szolgáltatásainak elérése megvalósulhat közvetlenül is (mint például a TV2 Play esetében), fennáll a közvetlen előfizetési lehetőség (például az HBOMaxnál), ugyanakkor bevett a gyakorlatban az a konstrukció is, hogy tartalomfogyasztók a műsorterjesztőkkel fennálló előfizetésük

Amazon 2021-ben megvásárolta a Metro-Goldwyn-Mayer Studiost, Hollywood egyik legrégebbi és leghíresebb stúdióját, hogy be tudjon szállni a Netflix és a Disney által támasztott versenybe. (Az Európai Bizottság 2022. március 15-én hagyta jóvá az összefonódást – *EC* [2022*b*]).

[16] A Tik-Tok például már kimondottan videotartalmak megosztására helyezi a súlyt, ugyanakkor a „hagyományos" közösségi médiában, mint például a Facebookon vagy a LinkedInen is mind több videómegosztására kerül sor.

[17] Lineáris médiaszolgáltatásnak tekintjük a médiaszolgáltató által nyújtott azon médiaszolgáltatásokat, amelyek műsorrend köré szerveződnek. (A fogalom hatályos jogszabályi meghatározását az Mttv. 203. §-ának 36. pontja tartalmazza az alábbiak szerint: „a médiaszolgáltató által nyújtott, műsorszámok műsorrend alapján történő egyidejű megtekintését, illetve meghallgatását lehetővé tevő médiaszolgáltatás".)



Forrás: GVH [2021] alapján saját szerkesztés.

2. ÁBRA • **Az OTT szolgáltatások megjelenése a médiaértékláncban**

keretében – közvetített szolgáltatásként – férnek hozzá az OTT-alapú audiovizuális tartalmakhoz, így például akár a YouTube-hoz is.[18]

A médiaszolgáltatók körében mindinkább elterjed, hogy hogy saját applikációkat hoznak létre a műsorterjesztők online/IPTV platformjaihoz (például RTL Most+), így – ahogy arra a GVH ágazati jelentése is rámutat – egyidejűleg van arra mód, hogy egy átfogó platform részévé váljon, ugyanakkor saját márkakörnyezetét megtartva jelenjen meg az online tartalom (*GVH* [2021]). A szintén internetprotokollon megvalósuló IPTV és az OTT tartalomszolgáltatás aszerint határolható el, hogy míg az IPTV jelfolyamát a szolgáltató saját hálózatán, kontrolláltan továbbítja, addig az OTT szolgáltató a szélessávú internetkapcsolaton keresztül, minőségi garancia nélkül juttatja el a tartalmat a végberendezéshez. Az IPTV esetében a szolgáltató tehát teljes egészében gondoskodik a médiatartalom eljuttatásáról, beleértve a minőségi követelményeket is.

A médiaszolgáltatók mellett maguk a műsorterjesztők is megjelennek saját OTT szolgáltatásokkal. A GVH ágazati jelentése a magyar piac vizsgálata alapján arra a megállapításra jutott, hogy a saját OTT szolgáltatások közül a leggyakoribb az, hogy multiscreen szolgáltatást biztosítanak, illetve a televíziócsatornák lineáris műsorfolyamait streamingformátumban egy applikáción keresztül továbbítják az előfizetők által

[18] Azon médiaszolgáltatók esetében, amelyeknél jelenleg párhuzamosan hozzáférhető a hagyományos műsorterjesztés keretében a csatornatartalom, valamint a médiaszolgáltató OTT szolgáltatásai, egyelőre a tartalmak nincsenek – vagy csak csekély mértékben – vannak átfedésben. A klasszikus médiaszolgáltató és az OTT szolgáltató ebben az esetben azonos piaci szereplő, amely keresve az egyensúlyt egyelőre kínosan ügyel arra, hogy a két szolgáltatási körben más-más tartalom legyen hozzáférhető, hiszen a hagyományos műsorterjesztés is fontos, mert abból műsordíj/programdíj és reklámbevétel formájában masszív bevétel származik.

regisztrált eszközökre. A műsorszolgáltatók – hasonlóan a médiaszolgáltatókhoz – az OTT szolgáltatásokat jellemzően kiegészítő jelleggel ágyazzák be az előfizetőik számára kínált szolgáltatáscsomagokba. A GVH ágazati vizsgálata ugyanakkor arra is rámutat, hogy a hazai piacon ismertek olyan konvergens szolgáltatói modellek is, ahol az alapvetően elektronikus hírközlési szolgáltatásokat nyújtó piaci szereplők nem lépnek be a hagyományos műsorterjesztési piacra, hanem kizárólag lineáris OTT szolgáltatással vannak jelen. A GVH jelentése e körben a Telenor (Yettel) modelljét hozta fel, mely az NMHH nyilvántartása szerint ugyan IPTV-alapú műsorterjesztési szolgáltatásnak minősül, azonban e szolgáltatás szintén mindenki számára elérhető szélessávú internetkapcsolaton keresztül, az igénybevételnek nem előfeltétele a Telenor (Yettel) hang- vagy internetszolgáltatói előfizetőinek körébe tartozás (*GVH* [2021]).

Az előbbi gondolatmenet nyomán fontos azt is hangsúlyozni, hogy a műsorterjesztésben külön verseny zajlik azon a téren, hogy melyik szolgáltató felületén keresztül valósul meg a tartalomfogyasztás. A nagyobb műsorterjesztők ezért igyekeznek online szolgáltatásaikat platformszerűen kialakítani, s platformjuk akár a médiaszolgáltatók és a független B2C streamingplatformok applikációit is képes befogadni. Ez utóbbira jó példa, hogy a Netflix szolgáltatására a Vodafone-on keresztül is lehetőség van előfizetni. A Telekom a TV GO nevű platformján igyekszik összefogni minden online televíziós szolgáltatását, feloldva eddig az IPTV-előfizetők számára elérhető szolgáltatások elkülönítését, például VOD-tartalmak elérhetővé tételével online előfizetők részére is. A végberendezések jelentősége kapcsán a *GVH* [2021] ugyanakkor rávilágít arra is, hogy a Telekom 2021-ben új generációs set-top-boxokat vezetett be, amely tulajdonképpen egy Android-alapú okoseszköz, ezáltal a Google alkalmazásáruházából bármilyen applikáció telepíthető a készülékre, és ilyen módon a tartalomfogyasztás még szélesebb palettáját képes a konvergens szolgáltató biztosítani.

Freyberg–Rand [2022] rámutat, hogy az internetes szolgáltatások egy jelentős részét a fogyasztók szórakozási céllal veszik igénybe, és számos korábbi fizikai eszköz (CD-k, DVD-k, videokölcsönzők, újságok, könyvek, könyvtárak, mozik, játékok és akár egyes társasági események) helyét ezek online megfelelői veszik át, és ez még tovább viszi a hibridizációs folyamatot. A szórakozáshoz kapcsolódó online tartalomfogyasztás átfogja a video- és audiotartalmak, az írott sajtó, a könyvek és a játékok szerepét, és összemossa ezeket a tartalmakat.[19]

Az OTT szolgáltatások hatásaként beazonosítható egy funkcionális konvergenciafolyamat, amelyet egyrészt a felhasználó ideje és figyelme – mint szűk keresztmetszet – határoz meg, másrészt a tartalomfogyasztás határai kitágulnak, a szórakozási céllal igénybe vett szolgáltatások és tartalmak közötti határok elmosódnak.

[19] Az online elérhető „írott" sajtótermékekben mind nagyobb szerepet kapnak a multimédia-tartalmak, a beágyazott videókkal. Az online játékok számos formája alakult ki, néhány példaként említve a platformalapú videojátékokat, az egyéni online játékokat és a többszereplős online játékokat. Ez utóbbiak globális játékközösségeket hoznak össze, és az online streamingplatformokon mind gyakrabban jelennek meg a játékok során készített videók.

AZ INTERNETÉRTÉKLÁNC ÁTALAKULÁSA

Az OTT szolgáltatások korábbi szakaszában még az elterjedés potenciális korlátjaként merült fel, hogy az OTT szolgáltatók jelentős mértékben ki vannak szolgáltatva az internetszolgáltatóknak, hiszen sem a minőségre, sem a rendelkezésre állásra nincs igazán ráhatásuk (*NMHH* [2014]). Témánk szempontjából fontos kiindulópont, hogy ez a függő helyzet ugyanakkor kölcsönös, hiszen az internetszolgáltatók szintén egyfajta kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek, mivel az OTT szolgáltatások iránti megnövekedett igények korábban nem látott arányban és mértékben kötik le az átviteli kapacitásokat, emiatt folyamatosan jelentős beruházások szükségesek a jó minőségű alaphálózat fenntartásához, hiszen az alaphálózat stabilitása, a megfelelő sávszélesség rendelkezésre állása elengedhetetlen a végfelhasználói igények kiszolgálására. E fejezetben azt vizsgáljuk, hogy az OTT szolgáltatások tömeges elterjedése, – különösen a médiapiaci értéklánc átalakulása és az ennek hatására bekövetkezett hálózati többletterhelés mennyiben érinti az internetértéklánc alakulását és milyen feszültségek keletkeznek ennek nyomán.

Digitális átalakulás – a konvergens szolgáltatók szerepe az internetértékláncban

A digitális átalakulás keretében a gazdaság szereplői digitális technológiákat alkalmaznak az üzleti teljesítményük javítása, a megváltozott fogyasztói igények kielégítése érdekében, és a digitális technológiák alkalmazásának eredményeként a vállalatok új jövedelemforrásokat jelentő, új értéket hoznak létre, illetve új üzleti modelleket alakítanak ki. Az iparági határok képlékennyé válása kapcsán a technológiai konvergencia, valamint az ipar és a szolgáltatások erősödő összefonódása mellett a tartalomfogyasztás kapcsán is láthattuk azt a folyamatot, ahogy a digitális korszakban a digitális technológiai szolgáltatók mint iparágon kívüli versenytársak jelennek meg a hagyományos ágazatokban. Sőt azon túlmenően, hogy a technológiai cégek komoly versenyt támasztanak, esetenként akár ki is szorítják a hagyományos iparágak korábbi vezető vállalatait, mert alapvetően alakítják át a „hagyományos" piacokon érzékelt működési sajátosságokat (*Szalavetz* [2020]). A *2. táblázat* összefoglalva

2. TÁBLÁZAT • **A globálissá váló digitális brandek köré kiépülő portfólió**

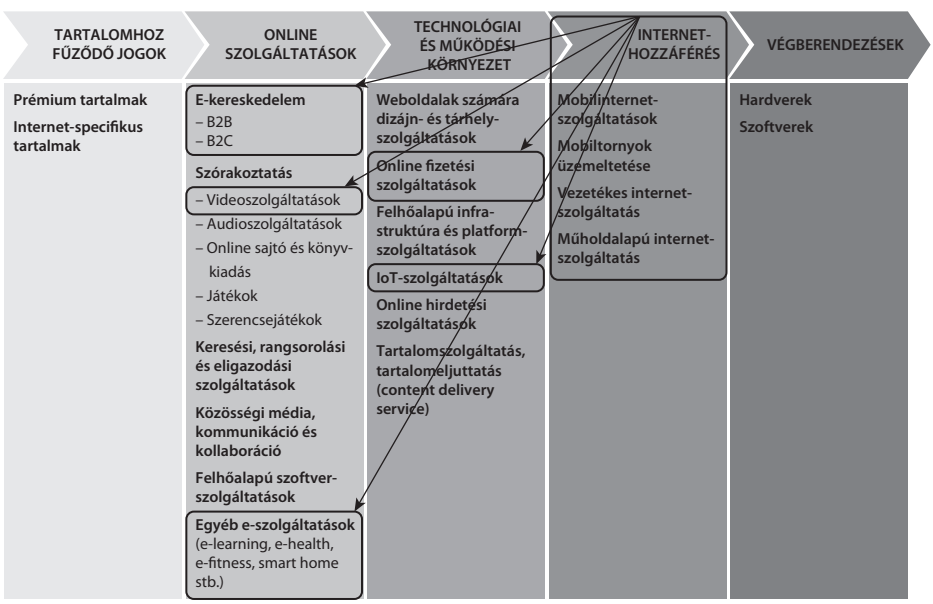
Szolgáltató	Portfólió
Amazon	Amazon Prime, Twitch, Amazon.com, Alexa, Amazon Glacier, Amazon Music, Chime
Apple	Apple TV+, iTunes, iCloud, Apple Software Update, FaceTime, AppleMusic, Apple.com, iCloud Photo Stream, Mac App Store, Siri
Netflix	[videó és játék]
Meta (Facebook)	Facebook, Instagram, Facebook Video, WhatsApp, Facebook Messenger, Oculus Rift
Google (Alphabet)	Youtube, Waze, Google Cloud, Google Search, Google Docs, Google Drive, DoubleClick, Gmail, Google Home, Crashlytics, Nest, Locker, Fitbit

Forrás: Sandvine [2022] alapján saját szerkesztés.

szemlélteti azt az előbbiekkel párhuzamos folyamatot, amelynek során a globálissá váló digitális brandek integrált applikációportfóliót, komplex önálló ökoszisztémákat építenek ki és ezekben jelentős szerepet kapnak a streamingelemek.

A technológia fejlődése nyomán lehetővé tett társadalmi és gazdasági kapcsolatok bonyolult rendszere, a komplexitás – amelyet Rzevski a 21. század paradigmájaként ír le (*Rzevski* [2015]) – a konvergens szolgáltatókat sem hagyta érintetlenül. A *3. ábrán* a konvergens szolgáltatók szerepének ábrázolásakor abból az alapmodellből indulunk ki, hogy alaptevékenységük eredetileg a távközlési, illetve a jelen szabályozási környezetben már elektronikus hírközlési szolgáltatásként definiált szolgáltatások körébe tartozik, és ebből következően az internetértékláncban elsődleges szerepük az internet-hozzáférés, a stabil átviteli alapinfrastruktúra biztosítása.

Már most látható ugyanakkor, hogy a távközlési szolgáltatók átalakulása nem lezárt folyamat, a konvergens szolgáltatók is továbblépnek, innovatív megoldásokat keresnek az internetértékláncban megjelenő olyan új szolgáltatási területeken, mint az *edge computing* (lokális adatközpontok), az *open ran* (nyílt rádiós hozzáférési hálózat), a *big data,* az *IoT,* valamint a biztonsági és rezilienciaszolgáltatások (*Axon* [2022]). A B2C irányban alapvetően az elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó szolgáltatások (így például a fizetési szolgáltatások, a végberendezések és a tartozékok e-kereskedelme) felé nyitnak, ugyanakkor például az IoT-szolgáltatások révén a B2B relációban belépnek az ipar 4.0 világába is.

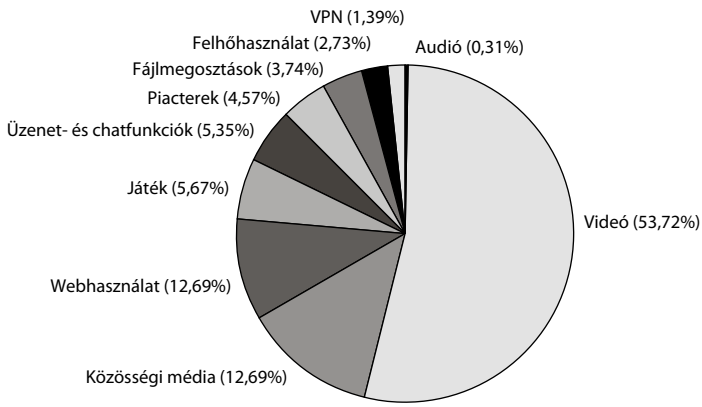


Forrás: Freyberg–Rand [2022] alapján saját szerkesztés.

3. ÁBRA • **A konvergens szolgáltatók szolgáltatási portfóliója az internetértéklánc kontextusában**

Az OTT szolgáltatások iránti megnövekedett igény

Az OTT szolgáltatások iránti felhasználói igények, jelentős részben a korábbi fejezetben bemutatott tartalomfogyasztási változásoknak és a koronavírus-járvány által is katalizált streamingnövekedésnek köszönhetően, az elmúlt mintegy fél évtizedben gyökeresen átalakultak. A fogyasztói internetfelhasználás terén a videostreaming túlsúlya a globális internetforgalomban is leképeződik *(4. ábra).*



Forrás: Sandvine [2022].

4. ÁBRA • **A globális internetforgalom belső arányai a felhasználás típusai szerint**

Az adatforgalom növekedési tendenciájában nem várható visszaesés, az átlagos mobilfelhasználó felhasználása 2023-ban a becslések szerint várhatóan havi 16,2 gigabyte szintre fog nőni, szemben a 2021-es havi 8,5 gigabyte értékkel, míg a vezetékes szélessávú internetvonal várhatóan havi 454 gigabyte lesz 2023-ban, szemben a 2021-es havi 293 gigabyte értékkel (*ETNO* [2022]). A növekedési várakozások háttérben több ok is áll:

- az egyre nagyobb adatintenzitású tartalmak (így a jobb minőségű videostreaming és az online játékok) túlnyomó aránya a tartalomfogyasztásban;
- a nagysebességű hozzáférési hálózatok elterjedése, beleértve különösen az üvegszálas internetet *(Fibre-to-the-home, FTTH)* és az 5G hálózatokat;
- fejlett (például 5G-képes készülékek) okostelefonokra alapozott előfizetések arányának növekedése;
- az európai társadalom digitalizálódása, különböző új alkalmazások és szolgáltatások (például AR/VR, Metaversum) megjelenésével (*Axon* [2022]).

Az OTT szolgáltatások iránti megalapozott felhasználási igényeken túlmenően az adatforgalom növekedésének olyan okai is vannak, amelyek felvetik azt a kérdést, hogy a szolgáltatásnyújtás optimalizálásával az adatforgalom hatékonysága való-

jában növelhető lenne. Az Axon-jelentés több ilyen irányt is kiemel: az egyik ilyen tényező például a fontosabb OTT platformokon mára általánossá vált automatikus lejátszás, amely lehetővé teszi a következő videotartalom betöltését és lejátszását a felhasználó közreműködése nélkül,[20] az úgynevezett előretöltés *(pre-fetching)* pedig az OTT szolgáltatások hirdetések útján történő monetizációjához kapcsolódik (*Axon* [2022]).[21]

A koronavírus-járvány első napjaiban az Európai Bizottság és az európai szabályozó hatóságok – felismerve a felhasználók (egyebek között a kommunikáció és a szórakozás online térbe kerülése, valamint a távoktatás és távmunkavégzés miatt) elkerülhetetlenül növekedő online aktivitása nyomán a szolgáltatók hálózatain megnövekedett forgalmat – közös erőfeszítésre szólították fel a streamingszolgáltatásokat, a hírközlési szolgáltatókat és a végfelhasználókat a hálózati torlódások megelőzése érdekében (*EC–BEREC* [2020]). E felhívásra válaszul több technológiai óriás (így például a Netflix, YouTube, Amazon) egy időre önkéntesen módosította streamingszolgáltatásainak minőségét, így mintegy 25 százalékkal csökkentette a streaming sebességét, vagy az alapértelmezett minőséget standard felbontásra állította (*Newman* [2020]). A fogyasztók nem számoltak be a felhasználói élmény jelentős mértékű különbségéről, amely az elvileg rosszabb minőségű streamingből eredt volna. Az OTT szolgáltatók ugyan – a nagy hatékonyságú protokollok és kódolási technikák, valamint a tartalomelosztó hálózat (CDN)[22] és/vagy gyorsítótárak használata révén – számos lépést tesznek az átviteli hatékonyság növelése érdekében, a jelenség azonban elgondolkodtató abban a tekintetben, hogy valóban mindig elengedhetetlen-e a nagyobb sávszélesség, és van-e lehetőség az OTT szolgáltatások optimalizációjára.

[20] Ennek úttörője a Facebook volt, amely 2013-ban indította el az automatikus videolejátszás funkcióját az Egyesült Államokban, azaz a videók azonnal elindulnak, amikor a felhasználók végiggörgetik a hírfolyamot. A funkció bevezetésének adatforgalomra gyakorolt hatását jelzi, hogy a Facebook az előző évhez képest 200 százalékos növekedést tapasztalt az amerikai Facebook vezetékes adatforgalmában és 60 százalékos növekedést a mobil-adatforgalomban. Ezt követően a Netflix és a YouTube is bevezette, hogy az epizódok/videók automatikus lejátszása az alapértelmezés, és a felhasználóknak külön időt és energiát kell rászánniuk, hogy manuálisan kikapcsolják ezt a funkciót, ha ezt nem kívánják igénybe venni, és mivel ez a lépés rendszerint elmarad, ezáltal tulajdonképpen a felhasználók többsége szükségtelen adatforgalmat generál.

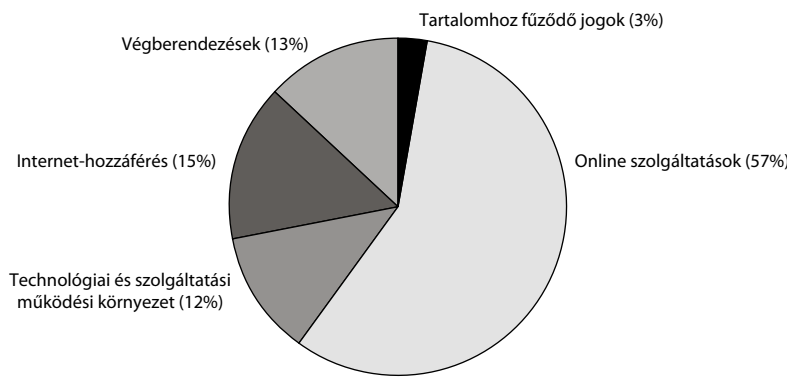
[21] Az előretöltés lehetővé teszi a hirdetés – amikor az először megjelenik a felhasználó képernyőjén – linkjében szereplő tartalom letöltését még azelőtt, hogy a felhasználó rákattintana. Amikor a felhasználó ezt követően rákattint a hirdetésre, a hivatkozott oldal a kezdeti gyorsítótárból töltődik be, ha azonban a felhasználó nem kattint rá a nála megjelenő hirdetésre, az előretöltés során generált forgalom egyértelműen felesleges.

[22] Tartalomelosztó hálózat *(Content Delivery Network, CDN):* olyan általában globális szolgáltatásoknál alkalmazott technológiai megoldás, amely egy weboldal tartalmát több, különböző országban található szerveren helyezi el, és minden látogatót a hozzá legközelebbi szerverről szolgál ki. Előnye, hogy könnyebb áthidalni a távolságot, a weboldal gyorsabban jelenik meg a távolabb lévő országokból érkező látogatók számára, mivel őket is egy helyi vagy közeli szerver szolgál ki, és megkönnyíti a terheléses támadások elleni védelmet is.

RÉGI KÉRDÉSEK ÉS ÚJ VITA AZ ARÁNYOS HÁLÓZATI KÖLTSÉGVISELÉS KAPCSÁN

A tartalomfogyasztási szokások és médiapiacok átalakulása, valamint az OTT szolgáltatások előtérbe kerülése 2022-ben ismét ráirányította a figyelmet az ezek alapjául szolgáló passzív infrastruktúra fejlesztéséhez szükséges költségek arányos megosztásával összefüggő szabályozási kérdésekre.

Nincsen kétség afelől, hogy a digitalizációs folyamat elképzelhetetlen az internet-hozzáférés és a stabil és jó minőségű átvitel nélkül. A távközlési infrastruktúra által a digitális gazdaság fejlődésében betöltött szerep szabályozói értékelésekor figyelemmel kell lenni a keletkező pozitív externáliákra, a társadalomra és gazdaságra gyakorolt másodlagos jótékony hatásokra. Akármilyen magas is az infrastruktúra kiépítésébe befektető magánszereplők hosszú távú nyeresége, ennek az itt keletkező gazdasági előny nagyságrendje meg sem közelíti azt a tovagyűrűző pozitív hatást, amelyet az infrastruktúra kiépítése az egész érintett internethasználó közösség számára jelent. A pozitív externáliák gazdasági előnyei az internetértékláncban elsősorban az OTT szolgáltatóknál csapódnak le, a belső arányokat árbevételi oldalról nézve szemlélteti az *5. ábra*.



Forrás: Freyberg–Rand [2022], *Sandvine* [2022].

5. ÁBRA • **Az internetértékláncból származó árbevétel globális megoszlása, 2020**

Az árbevételi arányok alakulása mellett azonban az internetértéklánc egyes szintjein a befektetések időbeli teljesítményét jellemző kumulatív éves növekedési ráta *(Compounded Annual Growth Rate, CAGR)* alakulása is felhívja a figyelmet a belső egyensúlytalanságra *(6. ábra)*.

A szabályozási beavatkozások jelentős pozítív externáliáit mindig meg kell vizsgálni egy potenciális piackudarc szempontjából, mivel a társadalom számára optimális kimenetet nem szükségképpen veszik figyelembe azok a piaci szereplők, amelyeknél az externáliák ténylegesen keletkeznek vagy amelyek azokat élvezik.

		TARTALOMHOZ FŰZŐDŐ JOGOK	ONLINE SZOLGÁLTATÁSOK	TECHNOLÓGIAI ÉS MŰKÖDÉSI KÖRNYEZET	INTERNET-HOZZÁFÉRÉS	VÉGBERENDEZÉSEK
2008	ÁRBEVÉTEL (milliárd dollár)	37	477	188	229	251
	Összetett éves növekedési ráta (CAGR)	3%	40%	16%	19%	21%
2015	ÁRBEVÉTEL (milliárd dollár)	66	1595	442	586	659
	Összetett éves növekedési ráta (CAGR)	2%	48%	13%	18%	20%
2020	ÁRBEVÉTEL (milliárd dollár)	186	3792	812	988	897
	Összetett éves növekedési ráta (CAGR)	3%	57%	12%	15%	14%

Forrás: Freyberg–Rand [2022].

6. ÁBRA • **A kumulatív éves növekedési ráta alakulása 2008–2020 között az internetértéklánc szegmenseiben**

Ezért ha ezek a piaci szereplők más forrásból nem jutnak ösztönzéshez, saját profitelvárásaik alapján nem szükségképpen teszik meg a társadalom számára kívánatos eredményhez vezető lépéseket. Az internetszolgáltatásokra (és általában véve az infokommunikációs szolgáltatásokra) nézve a szabályozási alaphelyzet – nyilván jelentős leegyszerűsítéssel – úgy is megfogalmazható, hogy ezek legjelentősebb hozzájárulása a gazdasághoz nem maguknak a szolgáltatásoknak a saját növekedéséből keletkezik, hanem abból, ahogyan ezeket a szolgáltatásokat más ágazatokban felhasználják (*Mariniello* [2022]). Szabályozási szempontból ezért az „összekapcsolt" társadalom és gazdaság fejlődésének kontextusában kell a passzív infrastruktúra működési feltételeinek egyensúlyát szem előtt tartani.

A probléma nem újkeletű, így például az európai távközlési szolgáltatók egyik ágazati szervezete *(European Telecommunications Networks Operators' Association, ETNO)* már 2012-ben a jelenleg vizsgáltakhoz hasonló felvetésekkel fordult a Nemzetközi Távközlési Unió *(International Telecommunications Union, ITU)* 2012-ben tartott világkongresszusához (*ETNO* [2012]). A kérdés tárgyalása a hazai piacon is megkezdődött, az NMHH által az OTT szolgáltatásokkal kapcsolatosan kibocsátott konzultációs anyagra (*NMHH* [2014]) adott egyik észrevétel is rámutatott, hogy az elektronikus hírközlési internet-hozzáférés szolgáltatásai (infrastruktúraszolgáltatások) és a tartalomszolgáltatások – mint OTT szolgáltatások – közötti viszony kiegészítő: internet-hozzáférés szükséges ahhoz, hogy a felhasználók élvezhessék az interneten elérhető tartalmakat, applikációkat, és fordítva. Ezt követően a hozzászólás levonta a következtetést, az innovációra ösztönzés fenntartása érdekében mind az OTT szolgáltatóknak, mind pedig az internet-hozzáférés szolgáltatóiknak részesülniük kell a közösen megtermelt társadalmi, gazdasági többletből. Ha a haszon szinte kizárólag az OTT szolgáltatókhoz, illetve a fogyasztókhoz jut, az azt a veszélyt hordozza, hogy a kölcsönös előnyökkel járó beruházásokat a hozzáférési szolgáltatást nyújtó hírközlési szolgáltatók elhalasztják, vagy azok egyszerűen elmaradnak (*NMHH* [2015]).

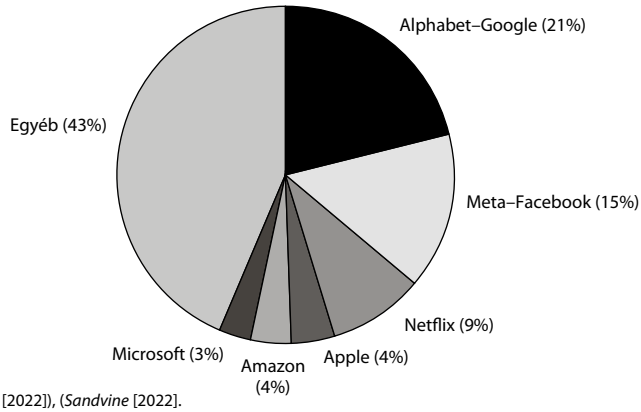
A kérdés aktualitását ugyanakkor jelzi, hogy OTT szolgáltatásokkal összefüggő arányos hálózati költségviselés *(OTT fair share)* kérdésében Margrethe Vestager, az Európai Bizottság versenyjogért – így a digitális portfólióért is – felelős biztosa kijelentette (*Chee* [2022]), hogy az európai jogalkotás megfontolás tárgyává teszi a szabályozási környezet olyan átalakítását, amely a globális technológiai platformok által generált hatalmas hálózati forgalmat valamilyen módon érvényesítené az alapinfrastruktúra kiépítésével és üzemeltetésével kapcsolatos költségek viselése terén. Ez a gondolatmenet húzódik meg a BEREC internet-ökoszisztémával kapcsolatosan 2022 júniusában konzultációra bocsátott jelentéstervezetében is (*BEREC* [2022*a*]), amely az EU kialakulóban lévő, A digitális évtizedhez vezető út elnevezésű szakpolitikai programjával[23] összhangban olyan szabályozási keretrendszer irányába mutat, amely szerint minden, a digitális átalakulás során közjószágszerűen működő javakra, szolgáltatásokra és infrastruktúrák igénybevételére épülő szolgáltatásokat nyújtó piaci szereplőnek megfelelő mértékben hozzá kell járulnia a költségviseléshez.

A távközlési infrastruktúra fejlesztéséhez szükséges pénzügyi feltételek biztosítása terén egy lassan több évtizedre visszatekintő vita újabb fordulójáról van tehát szó. Tanulmányunk lezárásának időpontjában még folyamatban van az az elemző munka, amely a szabályozási alaphelyzet vizsgálatára irányul: ténylegesen megvalósuló piackudarcról van-e itt szó, vagy ha nem, akkor milyen szabályozási kérdések megoldása lehet szükséges az internetszolgáltatók és az OTT szolgáltatók kölcsönös függésének megfelelő kiegyensúlyozására. A tanulmány e kérdésekben nem tud és nem is kíván állást foglalni, továbbá nem vállalkozhat a vita teljes történeti hátterének bemutatására, a bevezetőben írtaknak megfelelően egy pillanatképet kíván adni a vita aktuális „fordulójáról", kiemelni néhány szabályozási kulcskérdést, azzal hogy a BEREC által kezdeményezett konzultációs folyamat lezárása 2023 első felére várható.

A globális platformok szerepe az internetértékláncban

Az a már tíz évvel ezelőtti vitaanyagokban is érzékelhető tendencia mára egyértelművé vált, hogy az adatforgalom jelentős része néhány nagy és integrált – így streamingszolgáltatást is magában foglaló – portfóliójú technológiai szereplőhöz kapcsolható: például a Meta (Facebook), az Alphabet (Google), az Apple, Amazon, Microsoft és a Netflix *(7. ábra).* 2021-ben az itt felsorolt hat globális szereplő együttesen a teljes (azaz a vezetékes és mobilhálózatokat is beleértve) globális adatforgalom több mint 56 százalékát fedte le.

[23] A Tanács és az Európai Parlament 2022. július 14-én ideiglenes megállapodásra jutott a 2030-ig szóló szakpolitikai programról (*EU* [2022*a*]).



Forrás: Freyberg–Rand [2022]), (*Sandvine* [2022].

7. ÁBRA • **A globális platformok szerepe a globális internetforgalom belső arányaiban, 2021**

Túl azon, hogy sok esetben a több, különböző szolgáltatási területet egyidejűleg lefedő globális ökoszisztémák zárt rendszert alkotnak, és így megnehezíthetik a váltást, az internetértékláncban komoly feszültségeket generál, hogy a globális platformok alkuereje jelentősen meghaladja az internetszolgáltatók alkuerejét, még akkor is, ha szintén komplex szolgáltatást nyújtó nemzetközi konvergens szolgáltatókról van szó. Az alkuerőben mutatkozó különbséget az Axon-jelentés az európai internetszolgáltatók (Deutsche Telekom, British Telecom, Telefonica, Telia, Telenor, Telecom Italia, Vodafone és Orange), valamint hat nagy globális platform (az Apple, Microsoft, Google, Amazon, Facebook és Netflix) tőkepiaci értékének összehasonlításával szemlélteti. Az internetszolgáltatást nyújtó konvergens szolgáltatók összesített tőkepiaci értéke 0,24 billió euró, míg a globális OTT szolgáltatóknál az összérték 7,11 billió euró: a nagy konvergens szolgáltatók adatait figyelembe vevő összehasonlításban a különbség közel harmincszoros (*Axon* [2022]).

A digitális platformok szerepének jelentősége általánosan ismert és elismert tény, azonban a platformok fogalmának egységes és átfogó meghatározása továbbra is jelentős kihívást jelent a jogalkotás számára.[24] A BEREC által alkalmazott megközelítés aszerint osztályozza a globális platformokat, hogy azok szolgáltatóspecifikus ökoszisztémának vagy alkalmazás-központú ökoszisztémának tekinthetők-e. Szolgáltatóspecifikus ökoszisztémának tekinti az operációs rendszernek központi szere-

[24] Szabályozási szempontból végső soron platformnak tekinthető minden olyan piaci működési forma, amely lehetőséget ad arra, hogy digitális technológiákra és internetalapú infrastruktúrára építve olyan felületek, terek, közvetítőszolgáltatások jöhessenek létre, amelyek különböző társadalmi vagy gazdasági felhasználó(i csoporto)k között a legváltozatosabb tárgyú és célú kapcsolatteremtést teszik lehetővé (*Firniksz* [2022]). A platformok által létrehozott ökoszisztémák szerveződése komplex gazdasági és társadalmi kapcsolatokat alakít ki, aminek folytán ezek sok szempontból zárt rendszereknek tekinthetők, ahogy arra egy rövid példával a végberendezések kiválasztásának kapcsán is utaltunk.

pet biztosító Microsoftot, Google-t és Apple-t, míg a Meta és Amazon modelljének szervező erejeként egy következő szolgáltatási réteget, az alkalmazásokat azonosítja be (*BEREC* [2022*a*]). A BEREC osztályozása is illusztrálja, hogy a platformok szabályozási lényegének megragadását jelentősen megnehezíti, hogy eltérő kiindulópontokból akár több értéklánc szerint is integrált, bonyolult üzleti modelleket alakítottak ki.

A túlhasználat problémája

Az internetértékláncra is igaz, hogy az értékláncban nyújtott szolgáltatás hosszú távon akkor lesz életképes, ha az értékláncot alkotó üzleti modellek együtt is életképesek, ami egy fenntartható egyensúlyt feltételez. A piaci dinamikával, az innovációval és a hálózatfejlesztéssel kapcsolatban érdekes gondolatmenetet tartalmaz az ETNO által 2022 májusában közzétett Axon-jelentés (*Axon* [2022]), amely arra a következtetésre jut, hogy a jelenlegi szabályozási helyzet további fenntartása a „közjavak tragédiájának" – azaz a magyar terminológiában a Garrett Hardin híres tanulmányában (*Hardin* [1968]) ismertetett példa nyomán közlegelők tragédiáiként ismert helyzetnek – kialakulásához vezethet.

Az OTT szolgáltatóknál az európai internet-infrastruktúrát szolgáltató vállalkozások által nyújtott szolgáltatások nem jelennek meg költségelemként, azt ingyenesen rendelkezésre álló közjószágszerűnek tételezik, és ilyen módon a hatékonysági tényezőket figyelmen kívül hagyva veszik igénybe. A jelenlegi struktúrában ugyanis nincsen olyan pénzügyi-gazdasági ösztönző, amely az OTT szolgáltatókat az adatforgalom optimalizációjára késztetné.

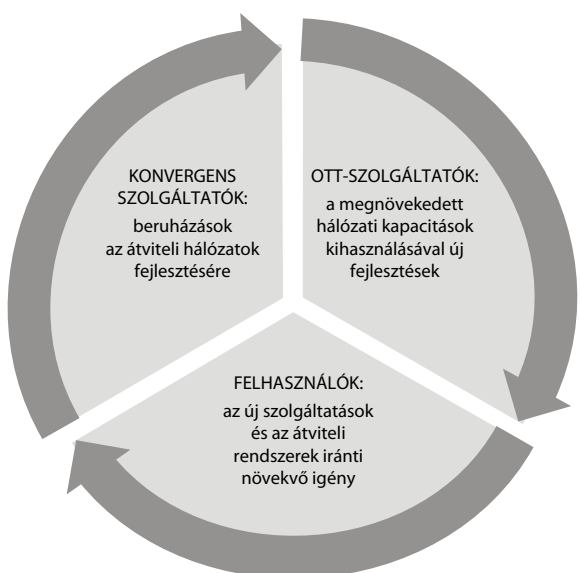
Az internetes alapinfrastruktúra ilyen túlhasználata nyilvánvaló belső feszültséghez vezet az internetértékláncon belül. A gondolatmenetbe beillesztve, hogy milyen nagyon jelentős piaci szereplők vannak jelen azon az oldalon, amelyen a közjószág kihasználása folyik (lásd a *7. ábrán* feltüntetett arányokat), logikusan felmerül, hogy e szereplőknek önérdekük is lehetne a hálózatfejlesztés. Ezzel a kérdéssel szorosan összefüggő vizsgálati kérdésként merül fel, hogy kinek tulajdonítja a problémát a fogyasztó, ha rossz minőségű a hálózat. Ha ugyanis a fogyasztó emiatt nem tudja a streamingszolgáltatásokat élvezhető minőségben igénybe venni, és lemondja ezt a szolgáltatást, a veszteség elsősorban a streamingszolgáltatónál jelentkezik. Első lépésben azonban vélhetően jelenleg az elégedetlen fogyasztó elsősorban az internetszolgáltatójához, illetve a nemzeti hatósághoz fordul, ha a szolgáltatással problémája merül fel (így például, ha romlik a hálózati szolgáltatás és ezáltal a streaming minősége), és csak a legvégső esetben mondja le a streaming-előfizetését.

Az Axon-jelentés kiemeli azon árjelzési mechanizmus szükségességét, amely egyrészt lehetővé teszi a hírközlési szolgáltatók számára, hogy növeljék a nagyon nagy kapacitású hálózatokba történő beruházásaikat, másrészt pedig ösztönzőket teremt az OTT-k számára, hogy optimalizálják forgalmi volumenüket, különösen a nem hatékonyan vagy feleslegesen generált forgalom csökkentésével. A követke-

ző fejezetben részletezzük, hogy az ilyen árjelzéseket a hálózatsemlegességi követelmények kevéssé teszik lehetővé. A szabályozási megközelítésnek ez egy fontos szegmense, és bár álláspontunk szerint önmagában nem elegendő a probléma megoldásához, azonban nyilvánvalóan elengedhetetlen szabályozási szempont egyrészt a túlhasználat folytán az internetszolgáltatókra háruló súlyos költségek miatt előálló egyensúlytalanság kezelésére, másrészt a megnövekedett energiafogyasztás és szén-dioxid-kibocsátás formájában jelentkező szélesebb körű negatív externáliák csökkentésére is (*Axon* [2022]).

A túlhasználat fényében különös jelentősége van annak az öngerjesztő folyamatnak *(8. ábra),* hogy az egyre nagyobb kapacitást, nagy sávszélességet, jó minőségű hálózatot feltételező OTT szolgáltatások iránti egyre fokozódó felhasználói igény kielégítése érdekében a hírközlési szolgáltatóknak rendkívül tőkeigényes és évtizedes megtérülésű hálózati beruházásokat kell végrehajtaniuk, ugyanakkor ezek finanszírozásához az OTT szolgáltatók nem járulnak hozzá, annak ellenére, hogy e fejlesztések előnyei egyértelműen lecsapódnak e szolgáltatói körnél.

E felvetés nyomán továbbra is tisztázásra vár, hogy a hálózatsemlegesség elve és az infrastruktúraszolgáltatók beruházásai között milyen összefüggés állnak fenn, és megfelelő fejlesztési ösztönzőt jelent-e a hálózati beruházások megtérülése. A BEREC által 2022 október első napjaiban kiadott előzetes elemzés (*BEREC* [2022*b*]) például vitatja azt, hogy a forgalom növekedése egyértelműen közvetlenül magasabb költségeket idézne elő, a komplex szabályozási helyzet értelmezéséhez fontos feltételnek tekinthető ezen a téren egy konszenzusos álláspont kialakítása.



Forrás: *Axon* [2022].

8. ÁBRA • **Az átviteli kapacitások iránti növekedő igény öngerjesztő folyamata**

A HÁLÓZATSEMLEGESSÉG ÉS AZ INTERNETSZOLGÁLTATÓK GAZDASÁGI MOZGÁSTERE

A költségviselésre vonatkozó vita során a felhasználói oldal, a civil jogvédők is kifejtették álláspontjukat, mivel úgy vélik, hogy az OTT szolgáltatókra rótt többletterhek révén alapjaiban sérülnének az uniós hálózatsemlegességi alapelvek (*Koi* [2022], *BEUC* [2022]). Végső soron ugyanis ezek az elvek[25] azt a szabadságot biztosítják az uniós állampolgárok számára, hogy az internetszolgáltatójuktól megvásárolt sávszélességet szabad döntésüknek megfelelően használják fel. A jogvédő szervezetek hozzáteszik, hogy az internetszolgáltatók számára az előfizetői oldal már kompenzációt biztosított az adatátvitelért, az OTT szolgáltatásokkal összefüggő arányos hálózati költségviselés *(OTT fair share)* iránti igénnyel mintegy ugyanazért a tevékenységért két helyről szeretnének bevételt szerezni az infrastruktúrát üzemeltető vállalkozások.

A vita ismét ráirányítja a figyelmet arra, hogy az internetszolgáltatások piaca is kétoldalú piacként működik. Az internetszolgáltatás is olyan szolgáltatásnak tekinthető, amely két piacon van jelen, két felhasználói kört kapcsol össze: egyrészt adatátviteli szolgáltatást nyújt a végfelhasználók számára, másrészt csatornát biztosít az OTT szolgáltatók számára, hogy tartalmat, applikációkat, stb. juttassanak el a végfelhasználóknak. Az internetszolgáltató így egyrészt hozzáférést biztosít előfizetői számára az internet-hozzáférési szolgáltatásokhoz, másrészről pedig az OTT szolgáltatók számára hozzáférést biztosít az internetszolgáltató előfizetőihöz, mint felhasználókhoz. A hálózatsemlegességi kérdés gyökere közgazdasági szempontból változatlanul továbbra is a hozzáférés árazása, az árjelzések szabadsága, illetve a két oldal közti forgalom kezelése a kétoldalú piac egyensúlyának fenntartása érdekében. (*Gálik és szerzőtársai* [2010])

A hálózatsemlegesség kérdését azóta élénk viták övezik, amióta 2003-ban Tim Wu első cikke megjelent a témában (*Wu* [2003]). Az érvelés egyik iránya abból indul ki, hogy az internetszolgáltatók képesek és gyakran motiváltak is lennének bizonyos típusú webes forgalmak korlátozására, különösen akkor, ha ez a forgalom veszélyezteti az internetszolgáltató kiskereskedelmi nyereségét. Erre például szolgálhat, hogy *1.* az internetszolgáltatók csökkenthetik az olyan videostreaming-platformok sebességét, mint a Netflix, a YouTube vagy az Amazon Prime, ha ezek a szolgáltatások azzal fenyegetnek, hogy rontják a saját műsorszórási szolgáltatásaikból származó nyereségüket, vagy *2.* korlátozhatják a számfüggetlen elektronikus hírközlési típusú OTT szolgáltatásokat, amelyek a mobilszolgáltatások versenytársainak tekinthetők. Az ellenvélemények ugyanakkor rámutatnak, hogy ha megakadályozzák az infrastruktúra-üzemeltetőket abban, hogy eltérő sávszélességrétegeket kínáljanak

[25] A *hálózatsemlegesség* lényege, hogy az internetszolgáltatók az általuk továbbított adatok között nem tehetnek különbséget, adatátviteli gyakorlatuknak semlegesnek kell lennie a továbbított *1.* tartalom, *2.* alkalmazás, *3.* a hálózatra csatlakoztatott végberendezés és *4.* a küldő és a fogadó IP-címe vonatkozásában egyaránt.

a különböző szolgáltatásoknak, akkor a forgalommenedzsment kevésbé hatékony. Egyes „adatéhes" alkalmazásoknak nagyobb sávszélességre lehet szükségük, mint másoknak, ezért érdemes különböző szintű szolgáltatásokat kínálni a hálózat használatának optimalizálása érdekében.

Mariniello [2022] szerint a hálózatsemlegesség kapcsán fennálló vita szektorális keretek között leképezi a versenypolitikában az árdiszkriminációról szóló vitát. Az alapelgondolás szerint ugyanis a megkülönböztetés nem feltétlenül hátrányos a végfelhasználók számára, így például a hálózatsemlegesség elvével ellentétben a felhasználóknak fel lehetne ajánlani, hogy kevesebbet fizessenek alacsonyabb minőségű adatforgalomért cserébe; ez a felhasználói preferenciáktól és jövedelemtől függően jól illeszkedhet az igényekhez. Rendkívül érdekes, hogy ez a fajta diszkriminációs megoldás megjelenik a BEREC 2022. októberi előzetes elemzésében is, mintegy arra bátorítva az internetszolgáltatókat, hogy a fogyasztói mintázatnak megfelelő díjazási rendszereket alakítsanak ki.[26] *Mariniello* [2022] gondolatmenete szerint a diszkrimináció azonban nagyobb valószínűséggel jár hátrányos hatásokkal és antitrösztaggályokkal, ha a piac koncentrációja magas. Minél nagyobb az internetszolgáltatók piaci ereje, annál nagyobb a hajlandóságuk és a képességük arra, hogy a fentiek szerint kiskereskedelmi szinten korlátozzák a versenytársakat. Ezért az általános következtetés az, hogy a hálózatsemlegességi szabályozás jelentősebb előnyökkel jár, ha kevésbé érvényesül a verseny. Ennek kapcsán ugyanakkor megjegyezzük, hogy a hálózatsemlegességi elv létrejöttének ideje óta jelentős változás állt be a fenti példákban is érintett versenytársként fellépő platformok piaci ereje tekintetében.

A piaci szereplők jelenlegi erőviszonyait is figyelembe véve ugyanakkor további érvként felhozható az is, hogy a hálózatsemlegességi követelmény hiányában, ha az OTT szolgáltatók – akár önérdekükre tekintettel – finanszíroznák a hálózatfejlesztéseket, akkor elképzelhetővé válna, hogy a közöttük zajló verseny és a piaci dinamika (új belépők, innováció) érdemben csökkenne, hiszen a hálózatfejlesztést finanszírozó szolgáltató részéről erős lenne a késztetés, hogy ráhatást gyakoroljon az érintett hálózaton átmenő forgalomra is.

A hálózatsemlegesség olyan garanciális elem a szabályozásban, amelynek fenntartása az európai szabályozási környezet alapját adja. Ugyanakkor, ahogy arra a közelmúltban az úgynevezett nullás díjszabás *(zero-rating)* problematikája is rámutatott, a hálózatsemlegesség jelentős korlátok közé szorítja az internet-hozzáférést biztosító szolgáltatók árazási, illetve szerződéses szabadságát.[27]

[26] „Ezenkívül az internetszolgáltatók képesek megkülönböztetni az ajánlatokat az ügyfelek igényei szerint. Sok ügyfél hajlandó felárat fizetni a nagyobb internetsebességért és a nagyobb mobiladatmennyiségért. A videostreaming-szolgáltatások megnövekedett fogyasztása az ügyfelek körében a keresletet a nagyobb sebességű és nagyobb adatmennyiségű internetszolgáltatások felé terelte, lehetővé téve az internetszolgáltatók számára, hogy a végfelhasználók számára a használati szokásaiknak megfelelő díjat számítsanak fel." (*BEREC* [2022*b*] 11. o.)

[27] A *zero-rating* kifejezés az internetszolgáltatók azon kereskedelmi gyakorlatát jelzi, amely egyes forrásból származó tartalmakat kiemelnek az előfizetők által adatmennyiségi alapon fizetendő árból.

A konvergenciafolyamatok, a hibridizáció, az értékláncok összekapcsolódása alapján belátható, hogy az internet mint ökoszisztéma egyfajta „élő" rendszer, amelynek komplexitása, folyamatosan változó, összetett architektúrája és fejlődése jelentős kihívások elé állítja a szabályozást. Egyes elemzések szerint mára a web 2.0 innovációs görbéje annak középső vagy akár késői szakaszába ért (*Goldman Sachs* [2021]). Egyetértünk *Bartóki-Gönczy* [2018] érvelésével, amely szerint a hálózatsemlegesség elve nem lehet egy önmagáért való cél, hanem annak továbbra is az internetfelhasználók érdekét kell szolgálnia. A felhasználói érdekek az olyan új innovatív szolgáltatási környezetben, ahol a napi gazdasági és társadalmi tranzakciók (az e-receptektől az online tőzsdei ügyletekig) az online térbe kerültek, az optimális társadalmi jólét akkor tűnik biztosíthatónak, ha ezek a szolgáltatások számára rendelkezésre áll a garantált sávszélesség. A szabályozási képet ezért tovább árnyalja, hogy újra aktuálissá válik a kérdés, hogy a nyílt internet működési elve, a legjobbra törekvés *(best-effort)* elve[28] alapján ez megvalósítható-e, vagy az internet többrétegű lesz, ahol az érkezési sorrend *(first-come-first-served)* elven működő nyílt internet mellett megjelenik egy „*menedzselt*" internet is.

A szabályozási kérdések megoldása nem halogatható, mivel várható, illetve egyes vélemények szerint már el is érkezett a következő technológia által indukált hullám, a web 3.0, azaz a virtuális környezetek hálózata, amelynek gerincét a decentralizált és rétegspecifikus struktúrák, blokkláncalapú folyamatok, a háromdimenziós virtuális környezet adja. A folyamatok úgy írhatók le, hogy a web 3.0-ban az internet testet ölt, a folyamatok középpontjában az internetes technológiának a digitális világból a fizikai világba történő átemelése áll. Ezek alapján az átviteli igények további nagyságrendi növekedése várható.

Az általunk vizsgált kérdést is abból a nézőpontból kell értelmezni, hogy a jelenlegi uniós szabályozási és szakpolitikai környezet keretek közé szorítja-e az internetszolgáltatók piaci mozgásterét, amikor a hálózatsemlegességi követelményekre tekintettel jelentősen szűkíti azokat a lehetőségeiket, hogy a versenypia-

Az Európai Bíróság 2021 őszén hozott döntései nyomán az körvonalazódik, hogy a nullás díjszabású kereskedelmi ajánlatoknak van egy, a tartalmak közötti elterelő, diszkriminatív hatása, hacsak nem áll ezen ajánlatok mögött valamely objektív, műszaki indok (*Bartóki-Gönczy–Remes* [2021]).

A BEREC a nyílt internetre vonatkozó rendelet alkalmazásához kapcsolódó irányelvek felülvizsgálata során a differenciált árképzési gyakorlatokat nem vetették el teljes körben, azonban ezeken belül a nullás tarifaopciókat olyan részhalmazként azonosították be, amelyek nem megengedettek. Az Európai Bíróság meghatározása szerint a nullás tarifaopciók olyan kereskedelmi gyakorlatok, amelyek során egy internethozzáférési szolgáltató „nullás tarifát" vagy kedvezőbb tarifát alkalmaz az adott hozzáférési szolgáltató partnerei által kínált alkalmazáshoz vagy meghatározott alkalmazások kategóriájához kapcsolódó adatforgalom egészére vagy egy részére, és így ezek az adatok nem számítanak bele az alapcsomag részeként megvásárolt adatmennyiségbe (*BEREC* [2022*c*]).

[28] A *best effort elv* szerint a küldött adatok továbbítása diszkrimináció nélkül, beérkezési sorrendben, az adott pillanatban rendelkezésre álló kapacitás szerint történik, azaz az éppen aktuálisan elérhető – tehát nem garantált – erőforrások és hálózati feltételek között kerül sor a szolgáltatás teljesítésére.

cok dinamikájának megfelelő gazdasági eszközöket, árjelzéseket alkalmazzanak az OTT szolgáltatásokra vonatkozóan. A kialakuló egyensúlytalansági helyzet nemcsak az internetszolgáltatásokat nyújtó vállalkozások gazdasági érdekeit sértheti azonban, hanem a megfelelő beruházások elmaradása miatt alááshatja az európai informatikai és infokommunikációs szektor fejlődését,[29] és hátráltathatja az uniós polgároknak nyújtott digitális termékek és szolgáltatások minőségének hosszú távú javításához szükséges beruházásokat. A hálózatsemlegesség szabályozási paradigmája a technológiasemlegességi elváráson túl a média szabadságának alapjául is szolgál, azonban e szabályozási paradigma fenntartása mellett mind szélesebb körben merül fel az a gondolat, hogy a hálózati infrastruktúra működtetéséhez megfelelő és méltányos díjazásban részesüljenek az internetszolgáltatók, ami egyrészt az OTT szolgáltatások hatékony átviteli megoldásaira ösztönöz, másrészt hozzájárul az infrastrukturális beruházás költségeihez.

A folyamatban lévő konzultációs folyamat azért is kiemelt jelentőségű, mert ez a gondolat tagállami szinten sem egyértelműen támogatott: míg 2022 júliusában Svédország, Dánia, Észtország, Finnország, Németország, Hollandia és Írország arra intette a az Európai Bizottságot, hogy rendkívüli körültekintéssel szükséges eljárni a kérdésben, addig 2022 augusztusában három tagállam, Franciaország, Olaszország és Spanyolország szabályozási kezdeményezés megfontolására hívták fel az Európai Bizottságot (*Pollina–Fonte* [2022]).

AZ ARÁNYOS HÁLÓZATI KÖLTSÉGVISELÉS A PLATFORMSZABÁLYOZÁS RENDSZERÉBEN

Szabályozási szempontból levonható tehát a következtetés, hogy a hálózatsemlegességre vonatkozó szabályozás megtartásával szükségessé válhat annak ellensúlyának megteremtése is. Szabályozási szempontból a leginkább transzparens és piacsemleges megoldást a felek közötti közvetlen kompenzációs mechanizmusok kialakítása biztosíthatja. Ebből kiindulva, az internetértéklánc feszültségeiben jelentkező probléma egyik megoldása egyfajta jogszabályon nyugvó együttműködési kötelezettség előírása lehetne, amelynek keretében a feleknek piaci alapú – így például használatalapú fizetés *(pay-per-use),* azaz forgalomarányos megközelítésből kiinduló – megállapodási kötelezettsége lenne, és arra az esetre, ha ez a megállapodás nem jön létre, akkor bármelyik fél számára lehetővé válik, hogy a problémát felterjessze a szabályozóhoz. A hálózatsemlegességi követelmények csak ezt meghaladóan, a felek kölcsönösen méltánylandó gazdasági érdekeit figyelembe vevő együttműködési feltételekben

[29] A European DIGITAL SME Alliance – amely 45 ezer kis- és közepes méretű informatikai és infokommunikációs vállalkozást tömörít – 2022 júliusában szintén rámutatott, hogy az innováció ösztönzésének és fenntartásának elengedhetetlen feltétele a kiegyensúlyozott internet-ökoszisztéma (*Low* [2022]).

történt megállapodásra épülhetnek, illetve meg kell vizsgálni, hogy az így létrejövő nagykereskedelmi szerződések mennyiben tekinthetők a nyílt internetre irányadó szabályozás hatálya alá tartozó szolgáltatásoknak. Egy más irányból kiinduló szabályozási megközelítés lehet az átviteli forgalomra vonatkozó volumenalapú díjszabás kialakítása, ahol az árat a szabályozó hatóság állapítja meg. A különböző szabályozási megközelítési módok kialakításánál fontos annak biztosítása, hogy az ne adjon lehetőséget sem az OTT szolgáltatók, sem különösen az internetszolgáltatók közötti indokolatlan diszkriminációra, illetve megfelelő körben szerződéskötési és kapcsolatlétesítési kötelezettséget írjon elő az internetszolgáltatók számára. Az evidens módon felmerülő szabályozási instrumentumok másik végpontja az OTT szolgáltatásokra vagy szolgáltatókra kivetett adó, amely azonban nem kapcsolódik közvetlenül a piaci folyamatokhoz, így feltétlenül meg kell vizsgálni, hogy az mennyiben képes kifejteni kiegyensúlyozó szerepet biztosító szabályozói hatást.[30]

Az OTT szolgáltatásokkal összefüggő arányos hálózati költségviselés problémája is jelzi, hogy a platformműködés és azon belül is a globális platformok – mint túl nagy gazdasági erővel rendelkező vállalatok – összetett kérdéseket vetettek és vetnek fel abban a tekintetben, hogy az EU-n kívüli nagyvállalatokkal folytatott versenyben a versenyképesség fenntartására irányuló uniós közpolitikai szabályozási együttes milyen elemekből épüljön fel, mely probléma mely közpolitika területéhez tartozzon. Egy másik szabályozási dimenzióban felmerül az a kérdés is, hogy mely problémákat szükséges és indokolt uniós szinten kezelni, illetve hol indokolt a tagállami szakpolitikai eszközökkel való beavatkozás. Az iparpolitika és versenypolitika viszonyrendszerének alakulását vizsgálva *Valentiny* [2020] is rámutat, hogy a kapuőrök által keletkeztetett problémáknak csak egy – jóllehet igen fontos – csoportja azonosítható be a versenypolitika terrénumára tartozó problémaként, ezek közül témánkhoz kapcsolódóan példaként kiemelkednek a saját terméket a versenytárs kárára történő előtérbe helyező magatartás *(self-preferencing)* különböző megnyilvánulási formái, a felhasználók váltási lehetőségeinek akadályai. A digitális piacokról szóló jogszabály (*EU* [2022*b*]) ezt a szabályozási kört célozta meg a kapuőrplatformokkal kapcsolatban Már eddig is számos további olyan kérdés merült fel azonban a platformgazdaság működésével összefüggésben, amelyek a más közpolitikai területet is érintenek, így különösen a személyes adatok védelmét és ezzel összefüggésben az adatgazdálkodás új kihívásait. A szabályozott életviszonyok terén megvalósuló konvergencia szükségképpen a szabályozási területek határait is összemossa. Rendkívül nehéz lehatárolni az egyes gazdasági jelenségeket és beilleszteni azokat az egyes szakpolitikák (versenypolitika, iparpolitika, kereskedelempolitika, ágazati szakpolitikák stb.) hagyományos keretrendszerébe.

[30] Az internetforgalomra kirótt adóval szemben felmerülő kritikai észrevételek összefoglalását adja *Williamson* [2022].

ÖSSZEGZÉS

A nyílt internettel kapcsolatos *(over-the-top, OTT)* szolgáltatások felvetik azt a kérdést, hogy fenntartható-e az elektronikus hírközlés terén a hagyományos szektorális megközelítés. Ez a kérdés burkoltan már akkor is megjelent, amikor a számfüggetlen személyközi hírközlési szolgáltatások bekerültek az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex elektronikus hírközlési szolgáltatásai közé. Hasonlóképpen elhatárolási problematika jelentkezik az internetértéklánc átalakulásával kapcsolatos feszültségek okainak feltárásakor is. Felmerül az is, hogy mely szakpolitika eszköztára alkalmas a feszültségek kezelésére. Az arányos hálózati költségviselés kapcsán felmerül az a kérdés, hogy ez a szabályozási probléma az elektronikus hírközlés vagy a születőben lévő új szabályozási terület, a platformjog körébe illeszthető-e.

A platformok működése révén egy sajátos közvetítő jellegű, interaktivitást biztosító online értékteremtő tevékenység jön létre. A globális platformok piaci ereje, az audiovizuális OTT szolgáltatások elterjedése és a hálózatsemlegességi követelmények együttesen azonban ezen értékteremtő tevékenység gazdasági terheinek elosztásában egyensúlytalanságot okozhatnak. Ez a probléma a platformműködéssel szorosan összefügg, annak azonban teljesen más szegmensét érinti, mint a digitális piacokról szóló jogszabály, amely a globálisan is jelentős méretű kapuőrplatformok alapvető platformszolgáltatásait igyekszik mederben tartani és ezzel az európai versenyképességhez hozzájárulni. A méltányos részesedés problémája alapján is levezethető, hogy a platformszabályozás tulajdonképpen az európai digitális szabályozási ökoszisztéma egyik tengelye, s az az európai szabályozási instrumentumok és iparpolitika hagyományaiból táplálkozik, a jövő kérdése ugyanakkor, hogy ezek az eszközök megfelelően illeszkednek-e a digitális ágazat gyorsan változó világában.

Az OTT szolgáltatásokkal összefüggő arányos hálózati költségviselés kérdésének elemzése rávilágít, hogy a platformszabályozást az uniós iparpolitika rendszerében kell vizsgálni, hiszen annak célrendszere illeszkedik a nemzetközileg versenyképes iparági működésre vonatkozó szabályozási kezdeményezések körébe. Iparpolitikáról beszélve hangsúlyoznunk kell, hogy az ipar fogalmi keretrendszerének határai is mindinkább elmosódnak, ezért a hagyományos *(brick-and-mortar)* megközelítések újraértelmezése válik szükségessé (*Voszka* [2019]). Tulajdonképpen az uniós iparpolitika által felrajzolt irányok már 2017 óta egyértelműen ezt jelzik, hogy az európai növekedés és versenyképesség biztosítékát az okostechnológiák, a mesterséges intelligencia és robotizáció, a nagyméretű adatállományok feldolgozása, az IoT és a nagy teljesítményű számítástechnikai rendszerek fejlesztése teremti meg (*EB* [2017]). Ennek megfelelően az európai iparpolitika a digitális szektort az egységes európai piacot alkotó 14 ipari ökoszisztéma egyikeként kezeli *(9. ábra)*.

A platformszabályozás és a digitális szektor alapösszefüggését a digitális piacokról szóló jogszabály fekteti le, amely a digitális ágazatra vonatkozóan ígéri a megtámadható és méltányos piacok megvalósítását. Az *EU* [2022*b*] 2. cikke a digitális

Forrás: EB [2020–2022].

9. ÁBRA • **A digitális szektor az egységes európai piac szabályozási ökoszisztémáinak rendszerében**

ágazatot úgy határozza meg, mint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások révén vagy azokon keresztül nyújtott termékek és szolgáltatások ágazatát.

A digitális ágazat ezzel egy rendkívül tág értelmezési keretet kapott, azonban bármilyen módon is töltődik fel ez a gyorsan változó technológia tartalommal, az ágazat fejlődési dinamikájára kétséget kizáróan meghatározó befolyást gyakorolnak a konvergens hírközlési szolgáltatók – egyrészt az általuk üzemeltetett átviteli infrastruktúra, másrészt a náluk kialakuló komplex szolgáltatásportfólió révén.

Jelen tanulmány az OTT szolgáltatások alapján mutatta be az internetértékláncban aktuálisan érzékelhető feszültséget, amelyek hatása tovagyűrűzik, hiszen számos értékteremtő folyamat, értéklánc kapcsolódik össze. A konvergens szolgáltatói szegmens az internet-, média- és szerzői jogi[31] értéklánc mellett számos más értékteremtő folyamatba (adatgazdálkodás, felhőszolgáltatások, biztonsági és rezilienciaszolgáltatások, e-kereskedelem stb.) is mélyen és szervesen beágyazódott, ami egyértelműen jelezi, hogy a digitális iparágak komplex szabályozási ökoszisztémájának tartós egyensúlya szempontjából szabályozási kulcsszereplőként kell tekintenünk rá.

A BEREC előzetes álláspontja utal arra, hogy az internet adaptációs képessége az innovációs folyamatok biztosítéka, és szabályozói alapelv, hogy amíg dinamikus a verseny, ami a fogyasztók számára új és olcsóbb szolgáltatások nyújtására ösztönöz, addig indokolatlan, sőt – a dinamika ellenében hatva – akár káros is lehet a beavatkozás (*BEREC* [2022*b*]). Az arányos hálózati költségviselés témaköre nem új, és láthatóan mára ismét az európai digitális szektor egyik központi szabályozási

[31] A szerzői jogi értéklánc kérdéseinek részletes tárgyalása nem tartozik jelen tanulmány vizsgálati körébe, ugyanakkor ennek jelentőségét jelzi, hogy az CMA korábban említett ágazati vizsgálatát kezdeményező parlamenti bizottsági jelentés nagy hangsúlyt szentel a streamingszolgáltatásokkal kapcsolatban e kérdésnek *House of Commons* [2021].

kérdésévé vált. Kérdés, hogy a megváltozott piaci körülmények között a korábbi szabályozási elvek felülvizsgálata szükséges-e, és milyen körben. A felvetett problémák – jelentőségüknek megfelelően és a folyamatban lévő konzultációs mechanizmus alapján – várhatóan olyan további kutatások és elemzések sorát vonják még maguk után, amelyek nem csupán az egész digitális szektor szabályozási logikáját, közpolitikai térképen történő elhelyezését, hanem a konvergens szolgáltatók szerepének meghatározását is jelentősen befolyásolja.

A piaci struktúrák átalakulása, a web 3.0, a metaverzum korszakának új szolgáltatásaiban és alkalmazásaiban testet öltő innováció elengedhetetlenné teszi a semlegességi elvek által a beruházásokra és innovációra gyakorolt hatás megértését. Mint azt láthattuk, az innováció és a hálózat fejlesztése szoros kölcsönhatásban állnak egymással, és bár az innováció növeli a hálózati csatlakozás és átvitel értékét, ugyanakkor a hálózati kapacitások és a minőség iránti növekvő igény robusztus hírközlési infrastrukturális és szolgáltatási hátteret biztosító beruházásokat tesz szükségessé. Az új virtuális „világok" még intenzívebb nyomás alá fogják helyezni a hálózati infrastruktúrát, és ezek a fejlemények azt erősítik, hogy a hálózati költségviselés megkerülhetetlen szabályozási kérdés. Az uniós hálózatsemlegességi szabályozás folyamatban lévő felülvizsgálata során a beruházások és az innovációs ösztönzők egyensúlyának kialakítása, az aszimmetrikussá vált erőviszonyok kiegyenlítő kezelése egyértelműen friss és a változásokra a mai kornak megfelelő választ adó szabályozói szemléletet kíván meg.

IRODALOM

Axon [2022]: Europe's internet ecosystem: socio-economic benefits of a fairer balance between tech giant and telecom operators. Axon Partners Group–ETNO – European Telecommunications Network Operators' Association, május 2. https://etno.eu/library/reports/105-eu-internet-ecosystem.html.

Bartóki-Gönczy Balázs [2018]: Az online közvetítő szolgáltatók mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei. Doktori Értekezések, 18. sz. Pázmány Press. http://mek.oszk.hu/21900/21901/21901.pdf.

Bartóki-Gönczy Balázs–Remes Gábor [2021]: Quo vadis, zero-rating? In Media Res, december 21. https://media-tudomany.hu/2021/12/21/quo-vadis-zero-rating/.

BEREC [2016]: Report on OTT services. BoR (16) 35. Body of European Regulators for Electronic Communications, https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2016/2/BoR_%2816%29_35_Report_on_OTT_services.pdf.

BEREC [2022*a*]: Draft BEREC Report on the Internet Ecosystem. BoR (22) 87, Body of European Regulators for Electronic Communications, https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2022/6/BoR%20%2822%29%2087%20Draft%20BEREC%20Report%20on%20the%20Internet%20Ecosystem.pdf.

BEREC [2022*b*]: BEREC preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs. BoR (11) 137. Body of European Regulators for Electronic Com-

munications, október 7. https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/opinions/berec-preliminary-assessment-of-the-underlying-assumptions-of-payments-from-large-caps-to-isps.

BEREC [2022*c*]: Draft BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation, BoR (22) 30. március 15. Body of European Regulators for Electronic Communications, https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2022/3/BoR%20%2822%29%2030%20Draft%20Update%20to%20the%20BEREC%20Guidelines%20on%20the%20Implementation%20of%20the%20OIR_final.pdf.

BEUC [2022]: Connectivity Infrastructure and the Open Internet. BEUC preliminary position on possible introduction of network infrastructure fees. The European Consumer Organisation, https://www.beuc.eu/sites/default/files/2022-09/BEUC-X-2022-096_Connectivity_Infrastructure-and-the_open_internet.pdf.

Chee, Foo Yun [2022]: EU's Vestager assessing if tech giants should share telecoms network costs. Reuters, május 2. https://www.reuters.com/business/media-telecom/eus-vestager-assessing-if-tech-giants-should-share-telecoms-network-costs-2022-05-02/.

CMA [2022]: Mobile ecosystems – Market study final report. CMA – Competition and Markets Authority. https://www.gov.uk/government/publications/mobile-ecosystems-market-study-final-report.

Csigó Péter [2009]: A konvergens televíziózás: web tv közösség. L'Harmattan, Budapest.

EB [2017]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak. Beruházás az intelligens, innovatív és fenntartható iparba az Európai Unió megújított iparpolitikai stratégiája. COM(2017) 479 final, Európai Bizottság, Brüsszel, november 6., https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2017)479&lang=hu.

EB [2020–2022]: Európai iparstratégia. Európai Bizottság, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_hu#latest.

EC [2022*a*]: Report from the Commission to the Council and the European Parliament – Final report – sector inquiry into consumer Internet of Things. European Commission, Brüsszel. https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-01/internet-of-things_final_report_2022_en.pdf.

EC [2022*b*]: Mergers: Commision approves acquisition of MGM by Amazon. Press release, European Commission, Brüsszel, március 15. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_1762.

EC–BEREC [2020]: Commission and European regulators calls on streaming services, operators and users to prevent network congestion. Shaping Europe's digital future, European Commission–BEREC, március 19. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-and-european-regulators-calls-streaming-services-operators-and-users-prevent-network.

ETNO [2012]: ETNO paper on Contribution to WCIT. ITRs Proposal to Address New Internet Ecosystem. ETNO Contribution, No. 9. https://etno.eu/datas/itu-matters/etno-ip-interconnection.pdf.

ETNO [2022]: The State of Digital Communications. ETNO – European Telecommunications Network Operators' Association. https://etno.eu/library/reports/104-state-of-digi-2022.html.

EU [2018]: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 Irányelve (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról. HL L 321/36, december 12., 36–214. o.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1972&from=HU.

EU [2022*a*]: A digitális évtizedhez vezető út" elnevezésű szakpolitikai program: a Tanács és az Európai Parlament ideiglenes megállapodásra jutott. EU Tanácsa, https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/07/14/policy-programme-path-to-the-digital-decade-the-council-and-the-european-parliament-reach-a-provisional-agreement/.

EU [2022*b*]: Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály). HL L 265, október 12. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022R1925.

Firniksz Judit [2022]: Rangsorolás – új szabályozási igény a platformok és az információs túlterheltség korában. Megjelent: *Valentiny Pál–Antal-Pomázi Krisztina–Berezvai Zombor–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és Szabályozás, 2021. Budapest, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 165–199. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2022/01/vesz2021_6-FirnikszJ.pdf.

Freyberg, A.–Rand, C. [2022]: The Internet Value Chain 2022. GSMA. https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2022/05/Internet-Value-Chain-2022.pdf.

Gálik Mihály–Pápai Zoltán–Urbán Ágnes. [2011]: Vita az infokommunikációs hálózatok semlegességéről. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és Szabályozás 2010. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 190–227. o.

Gálik Mihály–Urbán Ágnes [2016]: Médiagazdaságtan. Akadémiai Kiadó, Budapest. https://mersz.hu/kiadvany/77/info.

George, C. E.–Scerri, J. [2007]: Web 2.0 and User-Generated Content: Legal Challenges in the New Frontier. Journal of Information, Law and Technology, Vol. 2. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1290715.

Goldman Sachs [2021]: Framing the Future of Web 3.0. Equity Research, december 10. https://www.goldmansachs.com/insights/pages/gs-research/framing-the-future-of-web-3.0-metaverse-edition/report.pdf.

GVH [2021]: Jelentés a magyarországi műsorterjesztési és médiaszolgáltatási piacon lefolytatott ágazati vizsgálatról. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/agazati_vizsalat_musorterjesztes_mediaszolgaltatas_vegleges-jelentes&inline=true.

Hardin, G. [1968]: The Tragedy of the Commons. Science, Vol. 162. No. 3859. 1243–1248. o. https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243.

House of Commons [2021]: Digital, Culture, Media and Sport Committee, Economics of music streaming, https://committees.parliament.uk/publications/6739/documents/72525/default.

Koi Tamás [2022]: Veszélybe kerülhet a semleges net Európában? HWSW Online Informatikai Hírmagazin, június 8. https://www.hwsw.hu/hirek/64737/netsemlegesseg-europai-bizottsag-infrastruktura-karbantartas-kiepites-meta-netflix-youtube.html.

Low, F. [2022]: Digital SMEs call for measures to make the European internet ecosystem fairer and stronger. European DIGITAL SME Alliance, https://www.digitalsme.eu/digital-smes-call-for-measures-to-make-the-european-internet-ecosystem-fairer-and-stronger/.

Mariniello, M. [2022]: Digital Economic Policy. Oxford University Press, Oxford.

Newman, M. [2020]: Netflix, YouTube cut bandwidth use in Europe with Covid-19 crisis; Asia, US stand firm. Mlex, március 24. https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/technology-media-telecoms/netflix-youtube-cut-bandwidth-use-in-europe-with-covid-19-crisis-asia-us-stand-firm.

NMHH [2014]: Az over-the-top tartalomszolgáltatások hatása a médiarendszerre – nyilvános konzultáció. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Budapest, https://nmhh.hu/dokumentum/165093/nmhh_ott_hatasa_a_mediarendszerre_nyilvanos_konzultacio_2014.pdf.

NMHH [2015]: Az over-the-top tartalomszolgáltatások hatása a médiarendszerre. A nyilvános konzultációra érkezett vélemények összefoglalója. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Budapest, https://nmhh.hu/dokumentum/167077/OTT_nyilvanos_konzultacio_osszefoglalo_fin.pdf.

Pápai Zoltán–Urbán Ágnes [2009]: Ki fizeti a révészt? A hálózatsemlegességi vita közgazdasági háttere. Infokommunikáció és Jog, 6. évf. 32. sz. 79–84. o.

Pollina, E.–Fonte, G. [2022]: Exclusive: Big Tech should share Europe network costs, France, Italy and Spain say. Reuters, augusztus 2. https://www.reuters.com/business/media-telecom/exclusive-france-italy-spain-call-tech-firms-pay-telecoms-networks-2022-08-01/.

Rzevski, G. [2015]: Complexity as the defining feature of the 21st Century. International Journal of Design and Nature and Ecodynamics, Vol. 10. No. 3. 191–198. o. https://doi.org/10.2495/dne-v10-n3-191-198.

Sandvine [2022]: Phenomena. Growing app complexity: Paving the way for digital lifestyles and immersive experiences. The Sandvine Global Internet Phenomena Report. https://www.sandvine.com/global-internet-phenomena-report-2022.

Sarkady Ildikó–Grad-Gyenge Anikó [2012]: A média-értéklánc szerzői jogi vonatkozásai. Méditudományi Könyvtár. Médiatudományi Intézet, Budapest. https://mek.oszk.hu/13000/13068/13068.pdf.

Szalavetz Andrea [2020]: Ki profitál a digitális átalakulásból? Műhelytanulmányok, 139. sz. KRTK Világgazdasági Intézet, Budapest, http://real.mtak.hu/113326/1/MT139_202009_Szalavetz.pdf.

Tóth András [2021]: Fogyasztóvédelmi, adatvédelmi, médiajogi és versenyjogi eszközök együttes alkalmazása az online figyelempiacok kudarcainak kiküszöbölésére. Infokommunikáció és Jog, 18. évf. 77. sz. 8–14. o.

Valentiny Pál [2020]: Piaci és kormányzati kudarcok. Az iparpolitikai és a versenypolitikai beavatkozások változó kapcsolata. Megjelent: *Valentiny Pál–Nagy Csongor István–Berezvai Zombor* (szerk.): Verseny és Szabályozás 2019. KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 116–146. o. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/03/06_ValentinyP.pdf.

Voszka Éva [2019]: Iparpolitika határok nélkül. Külgazdaság, 63. évf. 1–2. sz. 82–115. o. https://kulgazdasag.eu/api/uploads/4_voszka_3563925165.pdf.

Williamson, B. [2022]: An internet traffic tax would harm Europe's digital transformation. című tanulmánya. Communications Chambers, https://lisboncouncil.net/wp-content/uploads/2022/07/COMMUNICATIONS-CHAMBERS-Internet-Traffic-Tax-2.pdf.

Wu, T. [2003]: Network Neutrality, Broadband Discrimination. Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2. 141–180. o. https://doi.org/10.2139/ssrn.388863.

ABSTRACTS

KRISZTINA ANTAL-POMÁZI – PÁL VALENTINY

◆ *Economics in competition agencies*

This paper reviews the background to the economic analysis of competition regulation. To do so, it takes stock of the institutional processes that have helped to shape the institutional system and the application of the law. It discusses the relationship between the authorities and the courts, the cooperation between lawyers and economists and reviews reports on the economic preparedness of the authorities.

CSONGOR ISTVÁN NAGY

◆ *Reception and model-following in Hungarian competition law: can the solutions of EU competition law really be adopted without reservation?*

This paper argues that while the reception of EU competition law in Hungary is essentially welcome, the unreserved reception is not. First, there are controversial issues of competition policy where the adoption of separate regulatory decisions would be warranted. Second, the goals of EU competition law also embrace market integration, which is completely missing in Hungarian competition law. The paper demonstrates that, although Hungarian competition law has an independent field of operation, it has aligned itself with EU competition practice and has espoused the requirement of conformity of substantive legal rules with EU competition law. The paper points to two issues (resale price fixing and absolute territorial exclusivity) where this substantive independence of Hungarian competition law causes damage.

MÁRTON VARJU

◆ *Responsible research and innovation: the possibilities of public participation and engagement in the regulation of the research and development system in Hungary*

The principle of Responsible Research and Innovation (RRI) requires that the systems of research, development and innovation (RDI), as well as the RDI processes themselves are operated responsibly. This entails in particular the openness and transparency of these regimes, the possibility of effective public participation and engagement, and the equal relevance alongside the dominant economic, industrial and technology interests of the social, moral, environmental, cultural etc. requirements that may be imposed on RDI. The institutional and regulatory solutions of RRI are expected to ensure the mutual openness of the relevant governmental, business and social actors towards each other's interests, mutual cooperation among these actors, as well as the responsibility and accountability of these actors

in the context of RDI. The Hungarian RDI system, which is closely connected the European Union's RDI policy and actions, could also be operated in harmony with these requirements. However, its institutional and regulatory design has established a largely closed, hierarchical system, in which responsible operation is interpreted and implemented restrictively. The planning, the administration and the financing of the Hungarian RDI system remain to be dominated by the particular industrial and economic policy priorities of the country.

ZOMBOR BEREZVAI

◆ *Competition and complementarity between innovative micromobility and conventional transportation services*

Urban transportation has undergone significant changes in recent decades, with an increasing number of innovative transportation services and service providers entering the market, among which complex substitution and complementarity relationships can be observed. This is because consumers (travellers) can use multiple transportation modes during their journey, but they are typically faced with several alternatives to select from. According to consumer research conducted in Budapest, the local bicycle-sharing system (Bubi) can be primarily replaced by own bicycles and other micromobility devices (essentially shared electric scooters), while railways clearly play a complementary role. The relationship between public transport and car and the Bubi is complex, both substitution and complementarity relations can be observed. A significant proportion of travellers consciously interrupt their journey and switch from public transport or car to Bubi because of the perceived benefits (health, speed, sustainability).

PÁL VALENTINY

◆ *How innovative are Big Tech companies?*

In answering the question posed in the title, the paper describes the current situation of Big Tech companies, the relationship between competition and innovation in their field, the past experience of similar types of companies, and the types of innovation. It analyses the Big Tech ecosystem and business model, the resulting behaviour, the killer zone of innovation and the prospects for AI.

BLANKA BÖRZSÖNYI – FANNI OROSZI – PÉTER VIRÁG

◆ *Recent trends in merger control and merger control-like regulatory filing procedures and their impact on M&A transactions*

The study examines on the one hand the Commission's new type of interpretation of Article 22 of the EU Merger Regulation (EUMR) (i.e. the so-called Dutch clause) and related recent case law (Illumina-Grail case), which has raised a number of new questions regarding the clearance of mergers that do not meet the EU and even national merger notification thresholds. On the other hand, the study, together with the authors' critical comments and suggestions, provides a detailed description of

the current Hungarian FDI regime, as well as the processes and major developments (including in particular the lex Aegon and the European Commission's decision on the Hungarian Aegon veto) that have led and are leading to the ongoing evolution of the regime (with particular reference to the ongoing preliminary ruling procedure before the European Court of Justice on a Hungarian veto). Finally, the paper describes the regulatory developments of the EU foreign subsidy control applicable from July 2023, which combines in one piece of legislation (ie. the Foreign Subsidy Regulation) the features of EU state aid investigations and EU merger control procedures. The study does not examine these procedures solely from a narrow competition law perspective, but by placing them in a transactional context, the authors also attempt to provide answers to the main transactional considerations and techniques that may arise to manage and resolve the risks arising from regulatory uncertainty.

GÁBOR FEJES – ZOLTÁN MAROSI

◆ *Competition law and regulation in the Hungarian natural gas sector*

The article sets out the competition law enforcement practice of the relevant authorities - the Hungarian Competition Authority and the European Commission – in the Hungarian natural gas sector (in relation to anti-competitive agreements, abuse of dominance and state aids). Then, the article analyses the current regulatory model in Hungary from the perspective of competition, detailing all those elements that may be relevant in this context (including the *ex ante* market assessment powers and decisions of the Hungarian regulatory authority).

PÉTER KOTEK – ADRIENN SELEI – BORBÁLA TÓTH TAKÁCSNÉ

◆ *Effect of the REPowerEU strategy on Russian market power*

In response to the Russian invasion of Ukraine, the European Commission plans to significantly reduce and eliminate its dependence on Russian fossil fuels. Using market modelling, we evaluate Russia's opportunities for profit maximization and Europe's options for mitigating the effects of losing one of its most important gas pipeline supplier. We model Russia's strategic behaviour in scenarios with unrestricted Russia gas sales to Europe, limited sales of 55 billion cubic meters per year, and complete halt of Russian supplies. Based on the results, if Russia's sales are restricted in the single European gas market, it can only increase Europe's gas bill at the expense of its own profit. By reducing demand and introducing alternative pipelines and LNG sources, Europe successfully reduces Russia's ability to significantly influence the European gas bill.

TÜNDE GÖNCZÖL – LÓRÁNT TELEKI

◆ *Gatekeepers caught in the crossfire of ex ante regulation, competition law and data protection*

As digitalisation increases the importance of data – particularly personal data – in all sectors of the economy, competition law issues affecting consumer welfare may

be combined with data protection concerns. Increasingly complex problems are surrounded by more complicated legislative and enforcement issues. Nevertheless, in practice there is relatively little evidence of cooperation or even parallel action between authorities responsible for enforcement in different areas. This paper addresses some current enforcement issues, such as the prohibition of double jeopardy and the risk of competition authorities acting as privacy watchdogs, while describing the mechanisms put in place by authorities to prevent these problems.

JUDIT FIRNIKSZ – MAGDOLNA CSÖMÖR – RÓBERT RUZSA
◆ *Who pays the ferryman? Convergent electronic communications providers and the changing regulatory ecosystem*
Convergence processes enabled by technological progress have linked previously distinct industries. Through the lens of the convergent electronic communications providers, the study provides a regulatory snapshot of the changes taking place in the interconnecting value chains and the tensions, regulatory challenges associated with the transformation. Considering the operation and development of the basic infrastructure of internet services, market phenomena as the transformation of the media market, the rise of so-called OTT services (over-the-top services) delivered to end-users through the open internet, the emergence of global platforms raise acute issues that may require a rethinking of the traditional boundaries of public policy and the system of established regulatory instruments as well.

A SZERZŐKRŐL

- ANTAL-POMÁZI KRISZTINA közgazdász, tanulmányait a Budapesti Corvinus Egyetemen végezte. Doktori fokozatát az egyetem Közgazdaságtani Doktori Iskolájában szerezte 2021-ben. 2010 óta a KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének munkatársa. Korábbi kutatásai során foglalkozott a közbeszerzések szabályozásával, jelenleg a közgazdasági típusú bizonyítékok bírósági felhasználásával és versenyszabályozási kérdésekkel foglalkozik.
- BEREZVAI ZOMBOR a Gazdasági Versenyhivatal vezető közgazdásza és a Budapesti Corvinus Egyetem adjunktusa. Pályafutását pénzügyi menedzserként kezdte a Procter & Gamble-nél, majd doktori tanulmányokat folytatott a Budapesti Corvinus Egyetemen, ahol 2021-ben szerzett PhD-fokozatot. Több hazai felsőoktatási intézményben oktat versenypolitikai és módszertani tárgyakat, emellett kutatásai során elsősorban mikromobilitással, az oktatói munka hallgatói értékelésével és a kulturális turizmussal foglalkozik. A mikromobilitási eszközökkel kapcsolatos kutatásaiért 2023-ban Akadémiai Ifjúsági Díjban részesült.
- BÖRZSÖNYI BLANKA ügyvéd, a DLA Piper nemzetközi ügyvédi iroda budapesti irodájának szenior társasági jogi és M&A-szakértője. Jogi diplomáját 2012-ben szerezte az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, majd amerikai, francia és brit hátterű nemzetközi ügyvédi irodákban praktizált. Szakterülete a társasági jog és vállalatfelvásárlások területe, emellett kiemelkedő tapasztalatot szerzett praxisához kapcsolódóan a külföldi befektetők ellenőrzésére vonatkozó magyar joganyag alkalmazása terén. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem PhD-hallgatója, fő tudományos kutatási területét az üzleti tranzakciók keretében felmerülő szellemi alkotásokkal kapcsolatos jogkérdések alkotják.
- CSÖMÖR MAGDOLNA több mint két évtizede – a magyarországi távközlési piacnyitás kezdete óta – jogi és szabályozási szakértőként a szolgáltatói oldalon aktívan részt vesz a hírközlési piac alakításában, mind a vezetékes, mind a mobilszektorban. 2017-ig az Invitel Csoport szenior jogi tanácsadójaként dolgozott a Budapesti Ügyvédi Kamara tagjaként, majd csatlakozott a Vodafone Magyarországhoz, amelynek szabályozási igazgatói pozícióját tölti be. A magyarországi hírközlési szolgáltatók országos szakmai érdekképviseleti szervezetének, a Hírközlési Érdekegyeztető Tanácsnak (HÉT) alelnöke. A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnöke tanácsadó testületének, valamint a Gyermekvédelmi Internet-kerekasztalnak a tagja. A Szerzői Jogi Szakértői Testület igazságügyi miniszter által kinevezett tagja. Társalapítója a Women in Technology (WiTH) Egyesületnek. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán szerzett doktori diplomát követően a Pécsi Tudományegye-

tem Állam és Jogtudományi Karán az infokommunikációs szakjogász képzésben LLM-fokozatot szerzett, majd ezt követően az egyetem a posztgraduális képzésben a Hazai és nemzetközi hírközlés szabályozás tantárgy oktatójának kérte fel.

- FEJES GÁBOR a DLA Piper partnere, a budapesti versenyjogi praxis társvezetője. Ügyvédi praxisának középpontjában a magyar és uniós antitröszt-versenyjog (kartelljog), a tisztességtelen verseny joga és a fogyasztóvédelem, valamint a versenyjog és a magánjog találkozási pontjai, közös metszetei állnak. Az elmúlt évek során számos cikket publikált magyar és uniós versenyjogi, szerződési jogi, valamint választottbíráskodási témákban. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem címzetes egyetemi docense, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem külső oktatója. A Bibó István Szakkollégium Nemzetközi Jogi és Európai Jogi Műhely műhelyvezetőségének tagja. Az MKIK Állandó Választottbíróságán választottbíró. A Magyar Versenyjogi Egyesület alelnöke, szakvizsga cenzor. Tanulmányait az ELTE-n és a Leuveni Katolikus Egyetemen végezte.
- FIRNIKSZ JUDIT szakmai pályafutását a Gazdasági Versenyhivatalban kezdte, az ott eltöltött közel egy évtized során versenypolitikai elemzőként, vizsgálóként és osztályvezetőként látott el feladatokat. 2006 és 2021 között a Réti, Várszegi és Társai PwC Legal Ügyvédi Iroda szenior ügyvédje, szakterületei közé tartozott a versenyjog, a fogyasztóvédelmi és reklámjog, kereskedelmi jog, valamint az adatvédelem. Mindemellett jelentős ismeretekre és tapasztalatokra tett szert a gyorsan forgó fogyasztási cikkek (FMCG) területét, valamint a gyógyszeripari vállalkozásokat érintő sajátos szektorális szabályok terén, 2022 januárja óta a Vodafone Magyarország szenior szabályozási tanácsadója. A Budapesti Közgazdasági Egyetem Európa Tanulmányok szakán MSc-fokozatot, az Eötvös Loránd Tudományegyetemen társasági jogi LL.M-fokozatot szerzett. A közelmúltban figyelme mindinkább a digitális piacok szabályozása felé fordult, jelenleg e témában a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen és a Pécsi Tudományegyen tart kurzusokat, valamint a PPKE Versenyjogi Kutatóintézetének kutatója.
- GÖNCZÖL TÜNDE az ELTE jogi karán szerezte diplomáját. 1998–2005 között a Gazdasági Versenyhivatal munkatársa volt, majd egy svéd távközlési cég jogi és szabályozási igazgatója. 2007-től a Réczicza White & Case LLP, illetve jelenleg a Dentons Réczicza Ügyvédi Iroda ügyvédje, a versenyjogi csoport vezetője. A Budapesti Ügyvédi Kamara tagja. Több szakkollégiumban tartott versenyjogi szemináriumokat (Rajk László Szakkollégium, Széchenyi István Szakkollégium); az Infokommunikáció és Jog című folyóirat tanácsadó testületének tagja.
- KOTEK PÉTER 2009-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetemen közgazdászként piacelemző szakirányon, majd kutató munkatársként csatlakozott a Budapesti Corvinus Egyetem Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontjához, ahol 2015-től kutató főmunkatárs. Az utóbbi években elsősorban gázpiaci modellezéssel foglalkozik, a szűkebb szakterülete a gázpiacon belül az infrastruktúra-projektek költség–haszon elemzése, az LNG- és tárolói piacok működése és szabályozása.

- MAROSI ZOLTÁN a DLA Piper partnere, a budapesti versenyjogi praxisának társvezetője. Diplomáját az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán szerezte, majd Chevening ösztöndíjasként az Oxfordi Egyetemen szerzett Magister Juris fokozatot európai és összehasonlító jog területén. Munkájának középpontjában a magyar és uniós versenyjog, a fogyasztóvédelmi jog és a közigazgatási perjog áll. Számos szakcikket és könyvrészletet publikált versenyjogi, kereskedelmi jogi és európai uniós jogi tárgykörökben. Az ELTE jogi karán az európai uniós jog és az uniós versenyjog meghívott előadója, szakvizsga cenzor. Az International Bar Association Versenyjogi Bizottságának tisztségviselője. A Brit Öregdiákok Magyarországi Egyesületének elnökségi tagja.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN jogi diplomáját az ELTE jogi karán szerezte, ahol ezt követően sikeresen védte meg PhD-dolgozatát. A Közép-európai Egyetemen (CEU) szerzett mesterfokozatot (LLM), majd jogi doktori fokozatot (SJD). Tanulmányokat folytatott Rotterdamban, Heidelbergben és New Yorkban. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán tanszékvezető egyetemi tanár, valamint az ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének kutatóprofesszora. A kolozsvári Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem és a CEU vendégprofesszora. Vendégkutató, illetve vendégprofesszor volt Bécsben, Hágában, Münchenben, Münsterben, Hamburgban, Brnóban, Edinburghban, Londonban, Bloomington (Indiana University, Egyesült Államok), Brisbane-ben (University of Queensland, Ausztrália), Pekingben, Tajpejben, Firenzében és Rómában. Több mint 260 publikációja jelent meg magyar, angol, francia, német, román és (fordításban) horvát és spanyol nyelven.
- OROSZI FANNI jogász, diplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerezte 2017-ben, ahol jelenleg PhD-tanulmányokat folytat a digitalizáció versenyjogra gyakorolt hatásainak témakörében. LL.M-fokozatát 2020-ban a College of Europeon szerezte European Law and Economic Analysis szakon. Szakmai tapasztalatra versenyjogi és fogyasztóvédelmi területen Budapesten és Brüsszelben tett szert. Jelenleg Brüsszelben dolgozik ügyvédként egy nemzetközi ügyvédi irodában.
- RUZSA RÓBERT távközlési mérnök, 1995-ben kezdte szakmai pályafutását a RábaCom helyi távközlési koncessziós társaságnál, majd folytatta a Hungarotel, Pantel és Invitel vezetékes szolgáltatóknál. Ezen iparág kihívásában – a hálózatok megnyitása, koncessziós időszak lezárása, egyetemes rezsim bevezetése és újragondolása, az újgenerációs hozzáférési (NGA) hálózatok fejlesztése, az EU Kódex implementálása – részt vett. 2018-tól a Vodafone Magyarországnál szenior szabályozásstratégiai menedzsereként dolgozik. A Hírközlési Érdekegyeztető Tanács (HÉT) Spektrumgazdálkodási munkacsoportjának vezetője.
- SELEI ADRIENN 2007-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetem piacelemző szakirányán, majd 2009-ben diplomázott az ELTE pszichológia szakán szervezet-, munka- és döntéspszichológia szakirányon. 2017-ben szerzett PhD-fokozatot a Budapesti Corvinus Egyetemen, az Általános és Kvantitatív Közgazdaságtan Doktori Iskolában. 2011 óta dolgozik a Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontban (REKK), ahol

elsősorban gázpiaci és villanypiaci modellezéssel, valamint a szabályozási piacok elemzésével foglalkozik. A tanácsadói és elemzői tevékenység mellett számos közgazdasági tárgy oktatásában vett és vesz részt. Jelenleg a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Intézetének félállású adjuntusa.

- TAKÁCSNÉ TÓTH BORBÁLA 1998-ban végzett közgazdászként a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen. 2001-ben szerzett mesterfokozatot a Közép-európai Egyetem (CEU) nemzetközi kapcsolatok szakán. Öt évet dolgozott köztisztviselőként államigazgatásban, többnyire energiaszabályozási területen. 2001 és 2003 között a Magyar Energia Hivatal elnöki titkárságának nemzetközi kapcsolatokért felelős vezetője volt. 2004 óta dolgozik a Budapesti Corvinus Egyetem Regionális Energiagazdasági Kutatóközpontjában (REKK). A kutatóközpont alapítótagjaként számos nemzetközi és hazai tanácsadó projektet vezet, gyakran építve a REKK Európai Gázpiaci Modelljére mint elsődleges elemző eszközre. Fő szakterületei: regionális együttműködések, ellátásbiztonsági kérdések, energia-geopolitika, infrastrukturális fejlesztési és befektetési kezdeményezések a gázszektorban, gázpiaci verseny és szabályozás.
- TELEKI LÓRÁNT az ELTE jogi karán szerzett diplomát 2022-ben, azóta a Dentons Réczicza Ügyvédi Iroda ügyvédjelöltje. Elsősorban versenyjoggal, valamint adatvédelemmel foglalkozik, amelynek kapcsolódási pontjait korábban az Új Nemzeti Kiválóság Program ösztöndíjasaként vizsgálta. A két jogterület szinergiáival foglalkozó dolgozatával emellett korábban első helyezést ért el a 35. OTDK versenyjogi tagozatában, továbbá csapatával első helyezést ért el a londoni King's College digitális piacok versenyjogi problémáit érintő perbeszédversenyén, utóbbiért egyetemi Pro Jurisprudentia Practica kitüntetésben részesült. Hallgatói minőségében végzett tudományos munkájáért 2022-ben az ELTE Hajnóczy-díjjal tüntette ki. Versenyjogi ismereteinek elmélyítése érdekében fél évet töltött a Leuveni Katolikus Egyetemen, ahol tudását a viselkedési közgazdaságtant érintő tanulmányokkal egészítette ki.
- VALENTINY PÁL a KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetének emeritus kutatója, nyugalmazott tudományos főmunkatársa. Fontosabb kutatási területei: a szabályozott piacok elmélete, hálózatos közszolgáltatások szabályozásának és privatizálásának kérdései, valamint a versenyszabályozás közgazdasági problémái. 1980-ban a sussexi, 1991-ben a nottinghami és a cambridge-i egyetem meghívására vendégkutatóként dolgozott Nagy-Britanniában. Több egyetemen és szakkollégiumban oktatott (BME, Budapesti Corvinus Egyetem, ELTE, Pannon Egyetem, Rajk László Kollégium, Láthatatlan Kollégium, Erasmus Kollégium). 2005 és 2019 között a KRTK KTI csoportvezetője volt. Tanácsadóként és szakértőként állami és önkormányzati szervezeteknek, szabályozószervezeteknek, közszolgáltató vállalatoknak és bíróságoknak dolgozott. Tagja volt a Magyar Villamossági Művek Zrt. (1994–1998) és a Fővárosi Gázművek Zrt. (1993–2007) igazgatóságának.
- VARJU MÁRTON a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének kutatóprofesszora, a Nemzetközi Jogi és Európai Uniós Jogi Osztály vezetője. Jogi diplomáját a Debreceni Egyetemen, PhD-fokozatát Nagy-Britanniában a Hulli

Egyetemen szerezte meg. 2008 óta a Közép-európai Egyetem Bioetikai és Jogi Központjának (CELAB) kutatója. Éveken keresztül dolgozott oktatóként a Hulli Egyetem jogi karán. Volt főtanácsadó a Kúria közigazgatási kollégiumában. Tanácsadóként dolgozott a Lexcellence Európai Közösségi Jogi Tanácsadó cégnél elsősorban piacszabályozási és az európai uniós állami támogatási jog területen. Eredetileg az Európai Unió közjogával, valamint a tagállami közjogok európaizációjával foglalkozott. Jelenleg elsősorban az európai uniós technológiaszabályozás, az európai uniós gazdasági jog politikai gazdaságtani szempontú elemzések, valamint az állami vállalatok felelős szabályozásának területein kutat. Rendszeres vendégoktató az ELTE Társadalomtudományi Karának Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Intézetében.

- VIRÁG PÉTER, jogász, jogi diplomáját az ELTE jogi karán szerezte 2009-ben, az egyetemi évek alatt tanulmányokat folytatott a svédországi Lund Universityn. Az egyetem elvégzését követően több mint két évig ügyvédjelöltként dolgozott egy főként kelet-közép-európai ügyfelek képviseletére szakosodott ügyvédi iroda munkatársaként, majd négy éven át a Gazdasági Versenyhivatal Antitröszt Irodájának vizsgálójaként dolgozott, miközben az Európai Bizottság Versenyjogi Főigazgatósága mellett is kiküldetést teljesített. 2016-óta ügyvédként dolgozik együttműködésben a nemzetközi DLA Piper ügyvédi iroda budapesti irodájával, elsősorban versenyjogi, fogyasztóvédelmi és állami támogatási kérdésekben ad tanácsot, és képviseli ügyfeleit. Az irányadó jogi kiadványok rangsorán – Chambers Europe, Legal 500 – előkelő helyet ért el.

A kiadó címe:
KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

A kiadvány online formában elérhető az alábbi címen:
https://kti.krtk.hu/kategoria/publikaciok/kti-kiadvany/verseny-es-szabalyozas/

Felelős kiadó: Fertő Imre
Szerkesztette: Patkós Anna
A kötetet tervezte: Környei Anikó
Borító design: Tóth-Zs. Szabolcs
Borító fotó: Pavel Danilyuk

Nyomta és kötötte: Dürer Nyomda Kft., Gyula
Felelős vezető: Aggod István ügyvezető igazgató

ISSN 1789-9702