

SZUCHY RÓBERT

**AZ ÖSSZEFONÓDÁS-ELLENŐRZÉS EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYAI A
JOGBIZTONSÁG TÜKRÉBEN**

PhD értekezés tézisei

MISKOLC
2009

I. A KUTATÁSI FELADAT ÖSSZEFOGLALÁSA, A KUTATÁS CÉLKITŰZÉSEI

Az összefonódás-ellenőrzés napjaink gazdasági életében egyre nagyobb szerepet kap. Az Európai Unió piacán – különösen az új tagállamok felvétele során és azt követően – a gazdasági hatékonyság javítása céljából jelentős vállalati tranzakciók mentek végbe, amelyek gyakran a gazdasági társaságok összefonódásában testesültek meg. Ezek az összefonódások, koncentrációk sokféleképpen, pozitívan és negatívan hathatnak az európai gazdaságra. Egyrészt pozitívak lehetnek, amennyiben megfelelnek a dinamikus verseny követelményeinek és képesek fokozni az európai ipar versenyképességét, javítani a növekedés feltételeit és növelni a Közösségben az életszínvonalat. Másrészt azonban biztosítani kell, hogy az átszervezési folyamatok ne okozzanak maradandó károkat a versenyben, ezért a közösségi jognak tartalmaznia kell rendelkezéseket az olyan összefonódások szabályozására, amelyek alkalmasak arra, hogy akadályozzák a hatékony versenyt a közös piacon. A vállalkozások összefonódásának szabályozása a versenyjogon belül meglehetősen komplex jogterület, amely összetettsége miatt számos problémát hordoz magában. A jogterület vizsgálatakor számos jogi és közgazdasági kérdés merül fel.

A európai összefonódás-ellenőrzési rendszer egy preventív rendszer, azaz egyetlen – a közösségi küszöbértéket elérő – összefonódást sem lehet anélkül végrehajtani, hogy előzetesen ne nyilvánítsák összeegyeztethetőnek a közös piaccal. Az összefonódás engedélyezéséhez hosszadalmas eljárások kapcsolódhatnak, amelyek számos bizonytalansági tényezőt hordozhatnak magukban, valamint nagy költségeket okozhatnak a vállalatok számára. Az összefonódás általában valamilyen vállalati restrukturációval jár együtt: átszervezik az összefonódó vállalatok a termelésüket, forgalmazásukat, kutatásukat és így tovább. Az előzetes engedélyezési rendszer segítségével a vállalatok már azelőtt meggyőződhetnek az összefonódás jogszerűségéről, még mielőtt komoly energiát fektetnének a vállalati átszervezésekbe így nem járhatnak úgy, hogy a versenyhatóság utólag tiltja meg a fúziójukat vagy rendeli el utólagos kényszerfeldarabolásukat. Ez a rendszer a hatékonyságot és a jogbiztonságot kívánja előmozdítani. Azonban a vállalatok akár éveken át bizonytalanságban vannak, hogy a tervezett összefonódás létrejöhet-e. Az eljárások elhúzódása nem szolgálja a jogbiztonságot és a gazdaságra is káros hatással lehet.

A kutatás alapvető célja, hogy áttekintse a vállalkozás-összefonódások európai szabályainak fejlődését, és egy új aspektusból, a jogbiztonság szempontjából értékelje azokat.

Az összefonódás-ellenőrzés jogbiztonsági szempontból történő értékelése egy újszerű megközelítési mód. Ilyen szempontú elemzésre hazánkban még nem került sor. Az értekezés alapvető hipotézise az, hogy az európai összefonódás-ellenőrzési rendszerre vonatkozó jogi szabályozás számos, a jogbiztonság követelményét sértő megoldást tartalmaz. E megoldásokkal kapcsolatos problémáknak alapvetően két fő okuk van. Az egyik a Bizottság értékelési módja. A gond az, hogy ha két jogszerűen eljáró vállalkozás fuzionálni kíván, akkor sem lehetnek teljesen biztosak a tranzakció engedélyezésében, mivel a Bizottság döntése, határozata nehezen kiszámítható, ami alapvetően sérti a jogbiztonság követelményét. A másik nagy csoport az eljárási problémáké, ugyanis számos olyan pont van az eljárási szabályokban, például a védelemhez való jog érvényesítésében, amelyek szabályozása hiányos és így sértik a jogbiztonság követelményét.

A jogbiztonság olyan helyzetet jelent, amely kizárja a bizonytalanságot a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése terén. A jogbiztonsághoz való jogot az Emberi Jogok Európai Egyezménye is elismeri és garantálja és az Európai Közösségek joga is elismeri. Gyökerei már a római jogban és a német jogrendben is megjelentek. A jogbiztonságnak mint alapvető követelménynek a gazdasági élet szolgálatában kell állnia. Minden olyan tényező, amely nem kiszámítható vagy előre látható, káros a gazdaságra. A jogbiztonság garantálja a közösségi jog előreláthatóságát, hogy az azonos jogi helyzetekben az eljárások eredményeként azonos eredményeket kapjunk. Mint ahogy az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság számos ítéletében kimondta, a jogbiztonság akkor minősül teljesen garantáltnak, ha a feleknek megvan a lehetőségük, hogy megismerjék a jog tartalmát, amelyre a későbbiek során hivatkozhatnak. A versenyjogban – ide értve a versenyfelügyeleti eljárást is – ezeknek a szabályoknak ugyanúgy érvényesülniük kell. Az értekezés alapvető célja, hogy a felmerült jogbiztonsággal kapcsolatos problémákat feltárja az összefonódás-ellenőrzés rendszerében, valamint olyan megoldási javaslatokat tegyen, amelyek segítségével a jogbiztonság növelhető legyen e területen.

II. A KUTATÁS MÓDSZERE ÉS FORRÁSAI

A versenyjog egy komplex jogterület, amelynek vizsgálatára interdiszciplináris megközelítési móddal, a közgazdasági és jogi vizsgálati módszerek együttes alkalmazásával van lehetőség. Az értekezés kutatási módszere alapvetően elemző, összehasonlító jellegű. A Franciaországban eltöltött egyéves kutatási időszakom alatt megismert francia szerzők munkássága nagy szerepet kap a dolgozatomban, amelyet teljessé tesz az ezt követő, a belgiumi Brugge-ben, a nagy múltú *College of Europe*-ban kutatóként eltöltött közel másfél évem. Itt az angolszász és más európai szerzők munkáit tanulmányoztam, valamint lehetőségem volt alaposabban megismerni az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság esetjogát is.

Mivel az értekezés arra a kérdésre keresi a választ, hogy a közösségi összefonódás-ellenőrzés során mennyire érvényesül a jogbiztonság követelménye, ezért egyrészt szükséges megvizsgálni az összefonódás-ellenőrzésre vonatkozó európai szabályanyagot, valamint a Bizottság gyakorlatát is. Természetesen nem nélkülözhető az Elsőfokú Bíróság, illetve az Európai Bíróság főbb ítéleteinek elemzése sem.

A kutatómunka során a kapcsolódó elméleti, tudomány munkák teljes körű feldolgozására törekedtem, a nemzetközi és hazai szakirodalmat, a normatív szabályozást és a kialakult gyakorlatot is a vizsgálódásom körébe vontam. Az értekezés írása során számos jogesetet feldolgoztam – értve ezalatt az Európai Bizottság döntéseit, valamint az Európai Bíróság, illetve az Elsőfokú Bíróság döntéseit (jogfejlesztő értelmezéseit) – amelyek nagyban hozzájárultak az a mai, hatályos európai összefonódás-ellenőrzési gyakorlat kialakulásához. Az értekezés az Európai Bizottság közel száz határozatának, valamint közel ötven bírósági ítéletének az elemzésén alapul, terjedelmi okokból azonban az értekezés csak a legfontosabb megállapításokat tartalmazza.

Az értekezés több idősíkon mozog, hogy bemutassa az egyes szabályozási kérdések fejlődését, valamint azt, hogy ezek a szabályok hogyan járultak hozzá a kiszámíthatóság és előreláthatóság növeléséhez, összességében a jogbiztonság fejlődéséhez. A legtöbb vizsgálandó kérdésnél gyakran szerepelnek utalások a hatályost megelőző vagy akár még korábbi szabályokra, vagy éppen a már nem hatályos szabályok bemutatásával kezdődnek az adott fejezetek. Alapvetően két időszak releváns számunkra: a 4064/89/EGK rendelet által

teremtett szabályozási környezet, beleértve az ehhez kapcsolódó iránymutatásokat és más ajánlás jellegű jogforrásokat, valamint a 139/2004/EK rendelet (továbbiakban: Rendelet) és az ehhez kapcsolódó további végrehajtási rendeletek, ajánlások és más iránymutatások.

Ez a meglehetősen sok munkát igénylő történeti módszer elősegíti annak megértését, hogy hogyan alakultak ki a hatályos összefonódás-ellenőrzési szabályok Európában, melyek voltak azok a mérföldkönek tekinthető jogesetek, illetve európai politikai kompromisszumok, amelyek a joganyagot formálták.

Az alkalmazott komparatív módszer segít rávilágítani azokra a hiányosságokra, amelyek a korábbi szabályozások során felmerültek, megmutatja azokat a változtatásokat, amelyek a korai szabályozás hiányosságainak kiküszöbölésére vonatkoztak, valamint segít rávilágítani azokra a pontokra, ahol további jogfejlesztések válhatnak szükségessé.

Fontos megemlíteni, hogy a dolgozatnak nem célja az egyes nemzeti szabályozások – így a hazai versenyjogi szabályok – elemzése, kizárólag az európai uniós szabályok elemzésére szorítkozik. Ez önmagában is olyan széles terület, amelynek teljes körű bemutatása meghaladná a dolgozat terjedelmi korlátait.

III. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA ÉS A HASZNOSÍTÁS LEHETŐSÉGEI

Az értekezés a vállalkozások európai szintű összefonódás-ellenőrzésére vonatkozó szabályanyagát tekintette át a jogbiztonság aspektusából. A hatályos összefonódás-ellenőrzési szabályok egy hosszabb folyamat eredményeként alakultak ki, egy meglehetősen komplex, napjainkban is folyamatosan formálódó jogterületet alkotva. Tekintsük át azokat a főbb problémákat, amelyeknek a megoldása hozzájárulna a nagyobb jogbiztonsághoz, valamint gyorsabbá és hatékonyabbá tenné az összefonódás-ellenőrzés rendszerét az Európai Unión belül.

1. A Bizottság összefonódás-értékelési módjának kritikája

A legélesebb kritikák a hatályos európai összefonódás-ellenőrzés rendszerrel kapcsolatban a Bizottság összefonódás-értékelési módját illetően merültek fel. A Bizottság érvelési logikája az egyes összefonódások vizsgálatakor nem áll mindig kellően szilárd alapokon. Mint ahogy az Elsőfokú Bíróság is rámutatott, a Bizottság sokszor nem helyesen értékelte az egyes piaci magatartásokat, továbbá olyan „kiterjesztő jellegű”, jövőre kivetített érvelésekbe bocsátkozott, amelyek valósága megkérdőjelezhető.

A vállalkozások elvárják, hogy a Bizottság pártatlanul bírálja el az összefonódási kérelmüket, ami a Bizottságnak kötelezettsége is. Ez egyben az alapvető jogbiztonságra vonatkozó követelmény, amelynek az európai uniós joganyag is meg kell hogy feleljen. A Bizottságnak garantálnia kell, hogy jogilag és közgazdaságilag megalapozottan hozza meg határozatait, továbbá hogy képes legyen feltárni az olyan magatartásokat, amelyek a szabad versenyt korlátoznák vagy veszélyeztetnék.

Az értékeléssel kapcsolatban számos problémával nézhetünk szembe. Ilyen például, hogy nehéz egyértelműen meghatározni, hogy mennyivel nyom többet a latban a hatékonyság növelése, mint az erőfölény növelése. Mennyire tudatosak a fogyasztók, illetve változni fog-e a fogyasztók magatartása a jövőben? Természetesen ezen információmorzsáknak birtokában lehetünk az ügy kapcsán, azonban hogy az egyes információk, adatok milyen súlyt képviselnek az értékelés során, azt igen nehéz meghatározni.

A Bizottság arra hivatkozik, hogy a válasz minden felvetett kérdésre a közgazdaságtanban gyökerezik, és közgazdászok segítségével minden ilyen jellegű kérdésre egzakt és kiszámítható választ tud adni. Ezzel szemben kritikaként fogalmazódhat meg, hogy ebben az esetben a versenyjog – és ezen belül az összefonódás-ellenőrzés jog – a közgazdászok joga lenne.

További problémaként merült fel, hogy nincsen konszenzus egy olyan közgazdasági elmélet felől, amely kellően szilárd alapot képezhetne, továbbá a Bizottságnak sincs egy szilárd értékválasztása a közgazdasági elméletek közül. Ha a közgazdasági elméletek közül legalább egy mellett a Bizottság állást foglalna, akkor ezáltal már nagyobb jogbiztonságot lehetne teremteni, azonban a jelenlegi körülmények között ez a választás irreálisnak tűnhet. Egy ilyen értékválasztás azonban – például a Bizottság által – egy közgazdasági elmélet kizárólagosságához vezethetne.

Tehát mindaddig, amíg nincs egy egységes álláspont a közgazdászok között, hogy melyik elméletet kellene alkalmazniuk, addig nem várható a Bizottságtól, hogy egy elmélet, egy megközelítési mód mellett elkötelezze magát. A tény tehát az, hogy ha a szakértők, közgazdászok önmaguk is bizonytalanok, akkor meglehetősen nehéz a versenyjog objektivitását és autoritását fenntartani.

Azonban a Bizottságnak – okulván az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság ítéleteiből – érdemes levonni azt a következtetést, hogy a Bizottságnak fel kell hagynia a „látnok” szerepével és nem szabad olyan, jövőre vonatkozó, felelőtlen következtetéseket megállapítani a határozathozatala során, amely nem áll kellően objektív, szilárd közgazdaságtani alapokon. A minél pontosabb és mindenre kiterjedő, alapos, logikus érvelési rendszer elvárás az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság irányából a Bizottság felé. E tendencia hozzájárulhat ahhoz, hogy a jogbiztonság növekedjen az összefonódni szándékozó vállalkozások számára, azonban ne feledkezzünk meg arról sem, hogy a rendkívül mély analízis hosszabb időt vehet igénybe, amely az eljárások elhúzódásához vezethet, amely szintén sértheti a jogbiztonsági követelményeket.

2. Kritikai észrevételek a Bizottság eljárására vonatkozóan

Az értekezésben alapos vizsgálat alá vontuk az európai összefonódás-ellenőrzéshez kapcsolódó eljárásjogi szabályokat. Megvizsgáltuk, hogy milyen szabályok érvényesülnek az európai versenyjogi eljárásban az összefonódás-ellenőrzésre vonatkozóan, és hogy milyen garanciális szabályok védik a versenyjogi eljárásban résztvevő személyeket. Az eljárási

garanciális szabályok nem egy kódexben, egy jogi normában vagy egy rendeletben találhatók, hanem a vonatkozó rendeleteken kívül számos alacsonyabb rendű norma (iránymutatás, közlemény) tartalmazza azokat.

Az összefonódás-ellenőrzésre vonatkozó alapvető eljárási szabályok a Rendelet és a végrehajtására született 802/2004/EK rendeletben találhatók. Ugyancsak tartalmaz eljárási szabályokat az ún. Legjobb Gyakorlatok is, azonban nem sok olyan rendelkezést tartalmaz, amely a védelemhez való jogot segítené elő.

Az előbbiekre tekintettel célszerű lenne – az erőfölénnyel való visszaélés és a kartelljogi ügyekben a bizonyítás, a nyomozás és az eljárás szabályait tartalmazó 1/2003/EK rendelethez hasonlóan – egységes rendeleti szabályozásban egyesíteni a fúziós eljárások szabályait. Ha ez megvalósulna, akkor könnyebben megismerhetővé és átláthatóvá válna az összefonódás-ellenőrzésre vonatkozó szabályanyag.

A védelemhez való jog feltétlen érvényesülésére az eljárás minden egyes szakaszában fokozottabb figyelmet kell fordítani, ugyanis ennek alapján a Bizottság súlyosan elmaraszthatja a Bizottságot, mint ahogy ez a *Schneider/Legrand* ügyben és az azt követő kártérítési perben is megmutatkozott. Az Elsőfokú Bíróság többek között úgy találta, hogy a Bizottság egy eljárási szabálytalanságból kifolyólag megsértette a Schneider védelemhez való jogát.

Az értekezésben áttekintettük az összefonódás-ellenőrzés során előforduló legfontosabb eljárási kérdéseket, valamint feltártuk azokat a gyenge pontokat is, amelyek alkalmasak arra, hogy csökkentsék a jog kiszámíthatóságát, az előreláthatóságot, összefoglalva a jogbiztonságot a vállalkozások számára. Az áttekinthetőség és a jogbiztonság érdekében, a fennálló komplex rendszerre tekintettel, célszerű lenne a jelenlegi szabályokat és joggyakorlatot egy új, egységes, kötelező erővel bíró jogi aktusba, például egy új versenyjogi eljárási rendeletbe inkorporálni.

3. Az eljárási határidőkre vonatkozó főbb kritikai észrevételek

A versenyjog egyik fő céljának a hatékony verseny biztosítását és ezáltal a gazdasági társaságok, vállalkozások védelmét tekintettük. Ezért rendkívül fontos, hogy a vállalkozásokat a jog ne tartsa szükségtelenül függő helyzetben. A jogbiztonság és a gazdasági élet szempontjából lényeges, hogy előre látható módon, meghatározott határidőn belül határozatok szülessenek a fúziós ügyekben.

Megállapíthatjuk, hogy a 802/2004/EK rendelet által megszabott határidők ésszerűek, azonban bizonyos helyzetekben túl hosszúak, különösen akkor, ha a Bizottság maximálisan kihasználja a rendelkezésre álló határidőket. Ez a függő, bizonytalan helyzet egyértelműen káros a gazdaság és a vállalkozások számára.

Vizsgáltuk a „szakmaiság kontra rövid határidők” kérdését. A helyzet azt mutatja, hogy a Bizottság számos esetben olyan vitatható döntést hozott, amelyek részben a rövid határidők miatt nem voltak kellően megalapozottak. Ezért elengedhetetlen a Versenyjogi Főigazgatóság szervezeti fejlesztése, amely lehetővé teszi a rövidebb határidejű ügyintézéseket úgy, hogy az ügyeket a lehető legnagyobb gondossággal és alapossággal vizsgálják.

Ennél a pontnál érdemes utalni arra, hogy a bírósági felülvizsgálatnál nincsenek ilyen szigorú eljárási határidők. Ez önmagában is problémákat vet fel. A luxemburgi bíróság végleges döntésének a meghozataláig akár évek is eltelhetnek, és ez még súlyosabban érintheti a vállalkozásokat.

4. A *dura lex* kontra *mollis lex* problematikája

Megvizsgáltuk a *soft law* alkalmazásának körét és alkalmazásának legitimációját az európai összefonódás-ellenőrzésben. E problémakör a Bizottság által kibocsátott közlemények, iránymutatások, a Legjobb Gyakorlatok és az Egységes Jogalkalmazási Közlemény mint *soft law* eszközök kapcsán merült fel.

A *soft law* alkalmazását – összhangban az Európai Parlament állásfoglalásával és az Európai Bíróság vonatkozó esetjogával – legitim eszköznek kell tekinteni a versenyjogban és az összefonódás-ellenőrzésben. Sokszor találkozhattunk azonban azzal a problémával, hogy ezek az alapvetően értelmezési funkciót betöltő eszközök túlmutatnak rendeltetésükön és *de facto* normatívvá, kötő erejűvé válnak. Az Európai Parlament állásfoglalása is leszögezi, hogy a *soft law* legitim célja, hogy jogbiztonságot teremtsen, azonban „új kötelezettségek bevezetését” nem szolgálhatja.

Az EP meglehetősen határozott állásfoglalását is figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy a Bizottságnak különösen figyelmesen kell alkalmaznia a *soft law* eszközöket. A Bizottság alaposabban átgondolhatná, hogy mely normákat próbálja *dura lex* formájában szabályozni és mely esetekben él a *mollis lex*, a *soft law* lehetőségével.

A jogbiztonság szempontjából tehát célszerűnek mutatkozik a szabályozás újragondolása, egyes szabályok rendeletben való újraszabályozása illetve kodifikációja. A Legjobb Gyakorlatokban foglalt szabályok jelentős részét célszerű lenne a jelenleg hatályos

összefonódás-ellenőrzési rendelet revíziójakor magába a rendeletbe áthelyezni. A *soft law* eszközöket a Bizottságnak kizárólag értelmező eszközként lenne szabad fenntartania, mert ezt kívánja a jogbiztonság követelménye.

5. Az egyablakos rendszer hatékonyságába vetett hit

Az egyablakos rendszer kialakítása vitathatatlan előnyökkel járt. Ez a rendszer azt garantálja a vállalkozásoknak, hogy összefonódási tervüket egységes elbírálás alapján kezelik. A rendszer így függetlenedni tud a tagállamok nemzeti versenyjogi szabályaitól, ami rendkívül fontos lépés volt a jogbiztonság megteremtésében. Szintén számos probléma eredhet abból, ha egyszerre több ország versenyhatóságát érinti az eljárás és az eljáró versenyhatóság kijelölése nem egyértelmű.

További finomítások, pontosítások szükségesek a rendelet hatályának meghatározásakor, hogy a vállalkozások még egyértelműbb, még világosabb szabályokkal álljanak szemben.

6. A tagállamok versenyhatóságaihoz történő áttételre vonatkozó kritikai észrevételek

Nem szolgálja a jogbiztonság védelmét az sem, hogy bonyolult szabályanyag határozza meg, hogy egy ügy mely versenyhatósághoz tartozik a tagállami versenyhatóságok, az Európai Bizottság vagy akár egy másik állam versenyhatósága közül. Az áttételre vonatkozó szabályok jelentős reformokon mentek át a korábbi szabályozáshoz képest. A korábbi szabályozás szerint, ha egy összefonódás egy elkülönült sajátosságokkal rendelkező piacon, egy tagállamon belül erőfölényt hozott létre vagy erősített meg, akkor a tagállam a bejelentés kézhezvételétől számított három héten belül kérhette az ügy áttételét a tagállam versenyhatóságához. A 1310/97/EK rendelet 1. cikk (8) bekezdés a) pontja is lehetővé tette az áttételt, ha egy összefonódás egy tagállamon belüli versenyt érint és ennek a tagállamnak a piaca rendelkezik az elkülönült piacok minden sajátosságával és ezzel egyidőben ez a piac nem képezi a közös piac jelentős részét.

A hatályos összefonódás-ellenőrzési Rendelet 15 munkanapban határozza meg azt az időtartamot, amíg átvételi szándékukat – akár egy tagállam saját kezdeményezésére vagy a Bizottság felhívására – a Bizottságnak bejelenthetik. Megállapíthatjuk, hogy ez a határidő túlságosan hosszú idő, és ez nem szolgálja a jogbiztonság követelményét. Különösen igaz ez,

ha a hatóságok kihasználják a rendelkezésre álló három hetet és a legvégén hozzák meg döntésüket. Célszerű lenne, ha a versenyhatóságok határidejét rövidebb, körülbelül hét munkanapos határidőben állapítanák meg.

7. A Bizottsághoz történő áttételre vonatkozó kritikák

Egy vagy több tagállam kérelmezheti a Bizottságtól az olyan összefonódás vizsgálatát, amelyek alapesetben a közösségi léptéket nem érik el, de hatással van a tagállamok közti kereskedelemre, és azzal fenyeget, hogy jelentősen befolyásolja a versenyt a kérelmező tagállam vagy tagállamok területén. E kérelmet az összefonódás bejelentését, vagy ha azt nem kell bejelenteni, annak az érintett tagállam tudomására hozását követő legfeljebb 15 munkanapon belül kell benyújtani. A Bizottság haladéktalanul tájékoztatja a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságait és az érintett vállalkozásokat a tagállamtól vagy tagállamoktól kapott kérelemről.

E rendszernek a legnagyobb gyengesége, hogy azáltal, hogy az egyes tagállamokban eltérő határidőket állapítanak meg az összefonódások bejelentésére, valamint ha egyes tagállamok nem csatlakoznak a közös kérelemhez, előfordulhat az a helyzet, hogy párhuzamosan folytat vizsgálatot a Bizottság, másrészt a részt nem vevő tagállam. Ez alááshatja az egyablakos rendszert.

A rendszer másik nagy gyengesége, hogy a Bizottság a közösségi lépték alatti összefonódások esetén nem kényszerítheti a nemzeti versenyhatóságokat az eljárás átadására. Az ilyen összefonódások elbírálása a nemzeti versenyhatóságok hatáskörében maradnak.

Megállapíthatjuk, hogy a Rendelet 22. cikkében található, a közös kérelmekről és az erre vonatkozó eljárásról szóló szabályok még nem jelentenek teljes jogbiztonságot a vállalatok számára. Nem lehet kellő biztonsággal előre látni, hogy egy tagállam (vagy tagállamok) a közösségi léptéket el nem érő összefonódások esetén át kívánják-e adni a Bizottságnak vagy nem. Ez a tagállamok diszkrecionális jogkörében maradt.

Éppen ezért sokkal mélyebb, Európai Unió-szintű harmonizációra van szükség az összefonódások értékelésére vonatkozó nemzeti szabályok terén, hogy a tagállami szabályok megfelelő útmutatással szolgáljanak, hogy melyek azok az esetek, amikor az eljárást célszerű a Bizottságnak átadni. A Bizottság eljárása hosszadalmasabb, bonyolultabb és a vállalkozások számára akár sokkal költségesebb is lehet – gondoljunk akár a jogi tanácsadói költségekre a Bizottság előtt például –, épp ezért nem mindegy, hogy a Bizottság előtt, vagy a nemzeti versenyhatóság előtt folyik az eljárás.

A szabályozás pontosítása egy jövőben kibocsátásra kerülő irányelv formájában is megvalósulhatna például, de legalább egy iránymutatás kibocsátása a Bizottság által szükséges lenne. Ezáltal a vállalkozások jobban ki tudnák számítani, hogy mely esetekben számíthatnak a Bizottsághoz történő áttételre. Az új szabályozás alkalmas lenne arra, hogy a jogbiztonságot, kiszámíthatóságot növelni tudja a vállalkozások számára.

8. A bejelentés előtti konzultációkra vonatkozó problémák

A 802/2004/EK rendelet megteremti annak a lehetőségét, hogy a felek már a bejelentés megtétele előtt konzultáljanak a Bizottsággal. Ez előrelépésnek tekinthető, mivel a későbbi eljárás megkönnyítését, meggyorsítását célozza, azonban mivel ebben a fázisban az eljárás kevésbé formalizált, az eljárási garanciák kevésbé érvényesülhetnek. A Bizottság számos olyan információhoz juthat ebben a fázisban, amelyeknek megfelelő kezelésére nincs kellő garancia.

Teljesen diszkrecionális a Bizottság lehetősége ebben a fázisban arra vonatkozóan, hogy mely vállalkozásoktól milyen dokumentumokat kér be, illetve hogy más dokumentumok, információk beszerzésétől miért tartózkodik. A Bizottságnak törekednie kell arra, hogy a vállalkozásokat egyenlő bánásmódban részesítse.

Megállapíthatjuk, hogy a bejelentés előtti konzultáció jelentős előnyökkel jár, azonban vannak árnyoldalai is a jogbiztonság szempontjából. Aggályos lehet a Bizottság jogköre, hogy a bejelentés előtt a vállalkozások hozzájárulása nélkül folytathat vizsgálatokat.

9. Az egyes kérdések elkülönítésének problematikája az eljárás során

Az európai összefonódás-ellenőrzési rendszerben a Bizottságnak, jogorvoslat esetén mind az Elsőfokú Bíróságnak, mind az Európai Bíróságnak rendkívül komplex gazdasági és jogi kérdéseket kell vizsgálnia. A rendszer komplexitása, a problémák összetettsége az eljárások elhúzódásának fő oka, amely rendkívül káros hatással van az európai vállalkozásokra, így összességében az Európai Unió versenyképességére is. Ezért érdemes lenne az európai jogalkotásnak olyan javaslatokat figyelembe vennie, amely az eljárások gyorsítását célozzák. Természetesen egyes komplex kérdésekben nem lehet korlátlanul rövidíteni az eljárásokat, hiszen a kapkodás, a felületesség számos hibát rejt magában és ez önmagában képes lenne arra, hogy a jogbiztonságot csökkentse az eljárások során.

Azonban az esetek többségében találunk jól körülhatárolt problémákat, ügycsoportokat, amelyek elkülönült kezelése az eljárás gyorsításához vezetne anélkül, hogy a jogbiztonságot csökkentené. Például gyakran felmerül, hogy az összefonódás bizonyos termékek esetén nem jár a hatékony verseny jelentős korlátozásával az adott piacon, viszont a más termékek vonatkozásában további vizsgálatok lefolytatása szükséges a döntéshez. Ebben az esetben megoldás lehet az, ha bizonyos kérdésekben a Bizottság – részítélet jelleggel – úgynevezett részhatározatot hoz. E határozatban a Bizottság bizonyos egyszerűbb kérdéseket rövidebb idő alatt eldönthetne. E részhatározat ellen is biztosítani kell a felülvizsgálat lehetőségét. Természetesen elképzelhető, hogy a vállalkozások egy ilyen határozat után módosítani fogják eredeti tervüket, illetve az is, hogy nem élnek a részhatározat elleni keresetindítás jogával, és inkább kivárnák a Bizottság végleges döntését.

Másrészt a bírósági felülvizsgálatban – az előbbiekhöz hasonlóan – lehetővé kell tenni, hogy az Elsőfokú Bíróság olyan részítéletet hozhasson, amelyben egyes vitás kérdéseket végérvényesen rendez. Ebben az esetben egy olyan újszerű megoldást kellene hogy alkalmazzon az Elsőfokú Bíróság, amelyre a hatályos szabályozási környezetben még nincs példa. E javaslat szerint az Elsőfokú Bíróság a részítéletben egyes jogkérdéseket végérvényesen rendez és egyben meghatározza azokat feltételeket, amelyek teljesítésével az összefonódás egyes részletei végrehajthatóak a végleges, az ügyet lezáró ítéletig. Ez ahhoz hasonlítana, mint amikor a felek bizonyos kötelezettségeket vállalnak az összefonódás közös piaccal történő összeegyeztethetősége céljából, csak itt az Elsőfokú Bíróság szabná meg e feltételeket. Így például a Bíróság engedélyezné, hogy a két vállalkozás bizonyos – például azonos vagy hasonló funkciójú, termékeket előállító – részlegei egyesüljenek, azonban más termékcsoporthoz tekintetében a kérdést tovább vizsgálná, további szakértőket vonna be, mindaddig, míg alaposan el nem dönthető a jogi probléma.

Természetesen ez csak egy lehetőség lenne a vállalkozások számára, ha nem kívánják, akkor kivárhatják a teljes, jogerős, végleges ítéletet. Várhatóan számos vállalkozás a gyakorlatban inkább kívárna, azonban más vállalkozások egy ilyen részítélet jellegű birtokában módosítanák eredeti szándékukat, illetve az Elsőfokú Bíróság által lehetővé tett részleges fúziót is megvalósítanák, mert ez szolgálná a gazdasági racionalitásukat. E megoldás új eszköz, új lehetőség volna az európai vállalkozások számára, amely az eljárásokat bizonyos esetekben jelentősen megrövidítené, és ez is a jogbiztonságot és az európai vállalkozások versenyképességét növelné.

10. Észrevételek a bírósági felülvizsgálatról

Az Elsőfokú Bíróság mindent megtesz annak érdekében, hogy belátható időn belül ítélet születhessen. A 2005-ös Bírósági Eljárási Szabályzat módosítása is ezt segítette elő. Ennek ellenére meglehetősen sokáig kell várni az érdemi döntésig.

Az újonnan bevezetett gyorsított eljárással valóban hatékonyabb az eljárás, azonban olyan objektív korlátok, mint például a több száz oldalas keresetlevelek fordítása, mindig is lassítani fogja a tempót. A versenyjogi ügyek, így a fúziós kérdések is egyre komplexebbé váltak, a döntésig eltelt hosszú idő rendkívül hátrányos a fuzionáló felekre, ezért a közelmúltban különféle megoldási javaslatok láttak napvilágot az ítélezés gyorsaságának növelése érdekében.

Az egyik megoldási lehetőség a fúziós ügyekben döntő bírósági különtanácsok létrehozása. Az elképzelés szerint mind jog-, mind ténykérdésekben való vita esetén az Elsőfokú Bírósághoz lehetne fellebbezni. Ez ellen szól, hogy az Elsőfokú Bíróságon a bírói tanácsok számát nem lehet korlátlanul növelni, ugyanis ez az ítélezési gyakorlat inkonzisztenciájához vezet, ami ellentétes lenne a Bíróság szerepével, ugyanis a luxemburgi székhelyű ítélkező testületnek garantálnia kell, hogy egységesen értelmezzék és alkalmazzák a közösségi jogot.

A másik megoldás, hogy speciális bíróságot hoznának létre a versenyjoggal kapcsolatos ügyekre. Egy ilyen Európai Versenyjogi Bíróság (*European Competition Court*) európai versenyjogi ügyekben, így például kartell- és összefonódás-ellenőrzési ügyekben járhatna el. Az elképzelés szerint az itt született ítéleteket az Elsőfokú Bíróság előtt lehetne megfellebbezni. Számos eljárásjoggal foglalkozó jogtudós elítéli a különbíróságok számának növelését – az egységes jogalkalmazás, ítélezés biztosítására hivatkozással –, így tehát e megoldási lehetőséget is heves vita övezi.

A felvázolt megoldási javaslatok esetleges megvalósulása nem megy egyik napról a másikra, azonban mivel egyre több a fúzió, a gazdasági érdekcsoportok pedig gyors ítélethozatalt követelnek, valamilyen strukturális átalakítás előbb-utóbb elkerülhetetlen az Európai Bíróságon belül.

11. Az európai versenyjog, mint a politikai kompromisszumok áldozata

Az európai jogalkotás és így az uniós versenyjog is politikai kompromisszumok szülötte. A hatályos Rendelet is – mint ahogy korábban utaltam rá – tagállamok közötti alkuk

eredménye. Az egyes szabályozási megoldások mögött is egy-egy pillanatnyi, tagállamok közötti kompromisszum állt, ami az elképzelhető legjobb megoldáshoz képest közel sem optimális. Éppen ezért a közösségi lépték meghatározásának módja vagy éppen a lépték (önmagában az összefonódás-ellenőrzési rendelet hatályának meghatározása), az áttételre vonatkozó szabályok, a nemzeti versenyhatóságok szerepének a meghatározás viták kereszttüzeiben áll és tagállamok közötti kompromisszumok segítségével lehetne módosítani rajtuk, megváltoztatni azokat.

A Rendelet új szabályai nagyobb jogbiztonságot jelentenek a vállalkozások számára, mert nagyobb valószínűséggel el tudják dönteni, hogy magatartásuk valóban sérteni fogja-e a közösségi versenyjogi szabályokat, vagy sem. Számos probléma továbbra is fennmaradt. Így például a Bizottságnak a határozathozatalában még mindig meglehetősen nagy a szabadsága, és gyakran olyan, a jövőre vonatkozó elképzelésekre alapoz, amelyek nem mindig helytállóak, mint ahogy azt az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság ítéletei is bizonyítják. Az eljárási kérdésekben is maradtak még hiányosságok, amelyek kiszámíthatatlanná teszik az egész rendszert. Természetesen az eljárási szabályok szigorodása nem vezethet a határidők meghosszabbodásához, mivel a hosszú eljárási határidők túl nagy jogbizonytalanságot eredményeznének.

Az új szabályozás valamelyest újra kiegyenlítette – a korábban érzékelhetően a Bizottság dominanciájából fakadó hatalmi helyzetet – a pozíciókat a vállalkozások és a Bizottság között, amely a vizsgált, horizontális összefonódások értékeléséről szóló iránymutatásban is világosan kikristályosodott. Ezzel egyidőben magában az Európai Bizottság Versenyjogi Főigazgatóságában is intézményi reformokra került sor. Az eljárás egyre tisztábbá, világosabbá és áttekinthetőbbé vált.

A joganyag áttekinthetősége, világossága és jobb érthetősége szempontjából érdemes lenne az összefonódás-ellenőrzésre vonatkozó joganyagot áttekinthetőbb formába önteni. Különösen az eljárásra vonatkozó – jelenleg jórészt *soft law* formában létező – szabályokat kellene kötelező erejű, átlátható, világos kötelező érvényű európai uniós jogi normákban szabályozni. A felvázolt javaslatok segítségével az európai versenyjog áttekinthetőbbé válna, a vállalkozások még kiszámíthatóbb, még előreláthatóbb szabályokkal találják magukat szembe és ez alkalmas lenne arra, hogy növelje a jogbiztonságot a vállalatok számára, hozzájárulva a gazdaság fejlesztéséhez, a gazdasági hatékonyság növeléséhez az Európai Unióban.

IV. AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉVEL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

2006

SZUCHY Róbert: *Briand-terv: Egy új, egységes Európáról alkotott elképzelés és annak továbbélése*, Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Publicationes Universitas Miskolciensis, 7/2. Miskolc, 2006. 249-268. o.

SZUCHY Róbert: *Az európai integráció kezdetei*, Collega, X. évfolyam 2-3. szám, Budapest, 2006, 170-176.

SZUCHY Róbert: *Études des principales décisions de la Commission rendue en application du Règlement « Concentration n. 139-2004 de janvier 2004 »*, Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Kiadványai, Publicationes Universitas Miskolciensis, VIII. Miskolc, 2007 457-481. o.

SZUCHY Róbert: *Les différents types d'engagement en appliquant de Règlement « Concentration n. 139-2004 de janvier 2004 »*, Doktoranduszok Fóruma, 2006. november 9. Megjelent az Állam és- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványában 245-250. o.

SZUCHY Róbert: *A gépjárműértékesítés új versenyjogi szabályai és hatása a közös piacon*, Doktoranduszok Országos Szövetsége „Tavaszi Szél” Konferencia Kiadványa 2006 Kaposvár, ISBN 963 229 773 3, 136-139. o.

SZUCHY Róbert: *Rockwell A. Schnabel: Europe-États-Unis – Un avenir commun (Európa – Egyesült Államok: Egy közös jövő) – recenzió*, Európai Tükör, XI. évfolyam, 10. szám, 2006. október 151-154. old.

2007

SZUCHY, R.: *New Challenges of competitiveness in the EU and in Hungary – Competitiveness and Innovation framework Programme (2007-2013)* in *Completing Membership in East Central Europe: The Hungarian Perspectives II*, Attila Ágh and Veronika Szemere (eds), Budapest, 2007, pp 137-147, ISBN 963 06 1879 3

SZUCHY Róbert: *Az Európai légiközlekedési szektor egyes versenyjogi szabályai*, Doktoranduszok Országos Szövetsége „Tavaszi Szél” Konferencia Kiadvány, Budapest, 2007. 548-553. o.

SZUCHY Róbert: *A Microsoft-üggyel kapcsolatos versenyjogi problémák*, Collega, Budapest, 2007. XI. évf. 2-3. szám., 170-176. o.

2008

SZUCHY Róbert: *Az összefonódás-ellenőrzés szabályozásának kezdetei Európában*, Academia Budapestiensis Communicationis et Negotii, Annales Tomus II, Budapest, 2008

