



Belényesi Pál¹

Paradigmaváltás a versenyjogilag érzékeny fenntarthatósági célú együttműködésekkel kapcsolatban Hollandiában – a holland versenyhatóság átdolgozott iránymutatása

Change of paradigm concerning agreements with a sustainability aim under competition law the Netherlands – An introduction to the revised guidelines of the Dutch National Competition Authority

Abstract

The Dutch Competition Authority recently published its updated guidelines on sustainability and competition law. This document is aimed to assist companies in evaluating the effects of their decisions, agreements and accords with a sustainability concern in light of the general antitrust rules and agency practice. This article analyses the guidelines in detail, reflects on the European context for such guidelines and conceptualizes some suggestions for the Hungarian Competition Authority.

Tárgyszavak: versenyhatóság, fenntarthatóság, versenykorlátozás, versenypolitika és egyéb ütköző közpolitikák, hatékonyság

Keywords: competition authority, sustainability, restriction of competition, competition policy versus other conflicting public policy issues, efficiency

1. Bevezetés

Az európai versenyhatóságok közül elsőként a holland versenyhatóság ismerte fel és foglalkozott részletesebben a versenyjog és a fenntarthatósághoz kapcsolható célok kapcsolatával egyedi ügyek szintjén is. Az első vizsgálatokat alig pár évvel később követte egy összefogott jogszabálytervezési munkafolyamat, azzal párhuzamosan pedig a nemzeti versenyhatóság által szerkesztett iránymutatás. A 2020-as nyilvános konzultációt követően az első változatot 2021 elején egy átdolgozott kiadás követte. A holland hatósághoz csatlakozott a görög versenyhivatal is, amely az előbbivel közösen rendelte meg 2020-ban a témakör független közgazdasági elemzését. Magyarországon a Gazdasági Versenyhivatalnak is van a zöldmarketingre és greenwashingra vonatkozó iránymu-

tatása, de az elsősorban fogyasztói és fogyasztóvédelmi szempontból közelíti meg a versenyjogot és a fenntarthatóságot érintő gazdasági intézkedéseket. A két terület alaposabb – primer kutatásokra épülő, viselkedési szempontokat, kulturális miliőt is érintő – vizsgálata azonban akár elméleti szinten vagy intézményi-jogalkalmazói szempontból egyelőre még várat magára. Ezzel együtt a holland versenyhivatal vállalkozások közötti fenntarthatósági célokat szem előtt tartó együttműködésekre vonatkozó iránymutatása példaértékű lehet Magyarországon is.

2. Háttér

Napjainkban a versenyjog és versenygazdaságtan egyik egyre erősödő slágertémája a fenntarthatóság és a hatályos versenyszabályok kapcsolatának

¹ Óraadó: Károli Gáspár Református Egyetem; Igazgató: Brussels Consulting.

a témaköre². A fenntarthatóságon kívül a szakmai viták a körkörös gazdaság³ szerepének gazdasági jogszabályokban való megjelenésére és az új típusú koronavírus okozta világjárványból eredő gazdaságinövekedés-visszaesésre is fókuszálnak. Utóbbinak, különösen az Európai Unió központi szakpolitikáiban, fontos eleme a zöld növekedés (fenntarthatóság, környezetbiztonság) szem előtt tartása. A fenntarthatósági kérdések határozott kezelését illetően Hollandia, az EU tagállamai között, vitathatatlanul az élcsoportban foglal helyet⁴.

A holland versenyhivatal azonban nincs egyedül, hiszen az Európai Bizottság is hozzájárult a versenyjogi keretrendszer horizontális együttműködésekről szóló szabályainak⁵ a felülvizsgálatához⁶, amelyben valószínűleg szerepet fog kapni a fenntarthatósági célok és intézkedések versenyjoggal való összeegyeztethetősége is.⁷

Határozott bizottsági iránymutatás hiányában más nemzeti hatóságok is elkezdtek alaposabban foglalkozni a fenntarthatósági célú gazdasági intézkedések, üzleti döntések és a versenyjog által szabályozott működési területek kapcsolatának kérdésével⁸. A már említett holland hivatal, valamint a görög hatóság már 2019 óta egyénileg és közösen is igyekeznek példát mutatni a többi tagállamnak. A fenntarthatósági célú együttműködések és a versenyjog kapcsolatát vizsgáló, közösen megrendelt, független elemzést 2021 januárjában tették közzé⁹.

A jelen cikk a holland versenyhatóság (*Autoriteit Consument & Markt, ACM*) „Fenntarthatósági célok megvalósításának céljából létrejött megállapodások – a versenyjogon belüli lehetőségek” iránymutatását, különösen annak a konzultáció utáni, átdolgozott, *második válto-*

² Például Van der ZEE (2019): *Overcoming False Choices and Distorted Decisions. Estimating Human Well-Being under Art. 101 TFEU*. Conference Paper 22th Ius Commune Conference; S. HOLMES (2020) *Climate Change, Sustainability and Competition Law*. 5/2/2020 (JAE), https://events.concurrences.com/IMG/pdf/simon_holmes_article.pdf; S. KINGSTON (2021): *Competition Law, Climate Change and Sustainability*. UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper No. 3/2021; M. GASSLER (2021): *Sustainability, the Green Deal and Art 101 TFEU: Where We Are and Where We Could Go*. Journal of European Competition Law & Practice, Volume 12, Issue 6, June 2021, 430–442. Szintén a témát feszegeti hosszabban egy friss doktori disszertáció, különösen az EUMSZ 101. cikke vonatkozásában: CHIARA MURACA: *Prospects for integrating Environmental and Sustainability Goals with European Competition Law and Policy. A focus on Article 101 TFEU*. Università Commerciale „Luigi Bocconi”, 2021. <https://iris.unibocconi.it/retrieve/handle/11565/4039516/158053/Chiara%20Muraca%20Tesi%20rivi%20ista.pdf>

³ Az egyébiránt széles tartalmi spektrumon használt fogalommal kapcsolatban lásd például: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/economy/20151201STO05603/korkoros-gazdasag-mit-jelent-miert-fontos-es-mi-a-haszna>.

⁴ Lásd többek között: Act of 2 July 2019, establishing a framework for the development of policy aimed at reducing irreversibly and progressively the Dutch greenhouse gas emissions in order to limit global warming and climate change, Bulletin of Acts and Decrees 2019, 253. Entry into effect on 1 September 2019, Bulletin of Acts and Decrees 2019, 254; és a Holland Legfelsőbb Bíróság *ECLI:NL:2019:2006 Supreme Court of the Netherlands 19/00135 dated 20-12-2019, State of the Netherlands v. Urgenda Foundation* döntését.

⁵ A Bizottság közleménye – Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról, HL C 11. szám, 2011. 01. 14., 1–72. („horizontális iránymutatás”).

⁶ Consultation strategy for the evaluation of the two Block Exemption Regulations for horizontal co-operation agreements. https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-03/consultation_strategy.pdf.

⁷ A háttér munka részeként lefolytatott szakmai konzultációban többen hangot adtak annak, hogy az EU versenypolitikája és a fenntarthatósági célok végrehajtása nincs összhangban, a vállalatoknak a mozgásteret szűk, valamint szüksége lenne egy, a területet kiemelten célzó bizottsági iránymutatásra is. Európai Bizottság, „Factual summary of the contributions received during the public consultation on the evaluation of the two block exemption regulations and the guidelines on horizontal cooperation agreements”, 5, 8, 16, 19. https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-03/HBERs_consultation_summary.pdf.

⁸ Hellenic Competition Commission, Competition Law & Sustainability. <https://www.epant.gr/en/enimerosi/competition-law-sustainability.html>; Bundeskartellamt, Offene Märkte und nachhaltiges Wirtschaften – Gemeinwohlziele als Herausforderung für die Kartellrechtspraxis. 1 Oktober 2020. https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/AK_Kartellrecht_2020_Hintergrundpapier.pdf?__blob=publicationFile&v=2; Autorité de la concurrence, Accord de Paris et urgence climatique: enjeux de regulation. Mai 2020. https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/2020-05/publication_aai-api_accord_de_paris_052020_2.pdf.

⁹ Inderst, R. et al.: „Technical Report on Sustainability and Competition”, January 2021. https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/technical-report-sustainability-and-competition_0.pdf.

zatát¹⁰ elemzi. Az iránymutatás a piaci szereplőknek nyújt tájékoztatást azzal kapcsolatban, hogy mely esetekben van lehetőség – a versenyjog biztosította kereteken belül – olyan, vállalkozások közötti együttműködések kialakítására, amelyek célja a fenntarthatósághoz kapcsolható szakpolitikai célkitűzések elérése.

A cikk – elsősorban terjedelmi okokból – nem foglalkozik a tárgyalt iránymutatást megelőző versenyhivatali gyakorlat bemutatásával¹¹, valamint az iránymutatás első változatára adott vélemények részletes elemzésével¹² sem.

3. Részletes elemzés

A holland versenyhatóság 2020 júliusában publikálta a tervezett közlemény-iránymutatás első változatát¹³, amelyet egyben nyilvános véleménynyilvánításra is bocsátott. A konzultációra 27 válasz érkezett, amelyek értékelését követően 2021 januárjában a hatóság nyilvánosságra hozta az iránymutatás átdolgozott változatát¹⁴. E változat nemzetközi vitája jelenleg is folyamatban van¹⁵. A dokumentum azonban egy időben már, mintegy fő célkitűzésként, lehetőséget biztosít a holland piacon működő gazdasági szereplőknek, hogy a fenntarthatósági célokkal kapcsolatos tevékenységüket már

az iránymutatásnak megfelelően alakítsák. Kiemelt célja az iránymutatásnak, hogy ne a versenyjoggal összeegyeztethetetlen magatartások bírságolását vetítse előre, hanem inkább felhívja a vállalkozások figyelmét arra, hogy az iránymutatással összhangban, jóhiszeműen cselekedjenek, kételyeik esetén keressék a hatóságot, és folytassanak egy átlátható, ellenőrizhető tervezést a fenntarthatósági célok elérését elősegítő – akár más vállalkozásokkal közösen tervezett – gazdasági döntéseik megvalósításában is¹⁶.

A versenypolitika a fenntarthatósági céloknak alárendelhető

A holland fenntarthatósági, környezetbiztonsági szakpolitikáknak komoly hagyománya van. Számos holland minisztérium a közelmúltban több gazdasági területre érvényes irányokat is közölt.¹⁷ E kezdeményezések fényében az ACM átdolgozott iránymutatásának a kiindulópontja is az lett, hogy a vállalkozások közötti – bizonyos korlátokon belül tartott – megállapodások a közpolitika által meghatározott fenntarthatósági célok eléréséhez hatékonyan hozzá tudnak járulni.¹⁸ Ezt az állítást az egyes termékek/szolgáltatások fenntarthatóságimegközelítés-vezérelte fejlesztésével, valamint a fogyasztók új típusú termékek

¹⁰ „Draft Guidelines on Sustainability Agreements – Opportunities within competition law”. <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/second-draft-version-guidelines-on-sustainability-agreements-opportunities-within-competition-law.pdf>.

¹¹ Ezzel kapcsolatban érdemes fellapozni a Versenytükök 2019-es hasábjain megjelent cikket; TÓTH ANDRÁS: *Fenntarthatóság és Versenyjog*. Versenytükök, XV. évf., 2019/2. szám, 56–63.

¹² Rövid, hatósági ismertető: <https://www.acm.nl/en/publications/memo-concerning-results-public-consultation-second-draft-version-guidelines-sustainability-agreements>.

¹³ „Guidelines. Sustainability Agreements – Opportunities within competition law” (version of July 2020). <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2020-07/sustainability-agreements%5B1%5D.pdf> („ACM átdolgozott iránymutatás”).

¹⁴ „Draft Guidelines on Sustainability Agreements – Opportunities within competition law” (version of January 2021). <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/second-draft-version-guidelines-on-sustainability-agreements-opportunities-within-competition-law.pdf>.

¹⁵ A vitával párhuzamosan a francia versenyhivatal is elindított egy belső és nemzetközi vitafórumot a fenntarthatósági célok miatt létrejött vertikális megállapodások, kutatási és fejlesztési együttműködések, valamint specializáció miatt létrejött megállapodások összeegyeztethetőségéről. Lásd: Autorité de la concurrence, Accord de Paris et urgence climatique: enjeux de régulation, 16.

¹⁶ Vö.: a GDPR „privacy by design” és az „ethical and transparent privacy policy” javaslatával.

¹⁷ A circular economy in the Netherlands by 2050, Ministries IenM and EZ, September 2016; Circular Economy Implementation Programme 2019–2023, Ministries IenW and EZK, February 2019; Final Report on Raw Materials or Waste, Ministry IenW, October 2019; Agriculture, Nature and Food: valuable and connected, Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, September 2018; Restructuring Plan for LNV, Towards a new perspective, June 2019. Sustainable Cattle-farming, Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, September 2019. Lásd még: National Energy and Climate Action Plan 2021–2030, Ministry EZK, November 2019.

¹⁸ ACM átdolgozott iránymutatás, 3, 4.

kínálta választási lehetőségei bővülésével mint jólétnövelő versenyipiaci hozadékkal¹⁹ támasztja alá²⁰. Megjegyzendő, hogy a görög versenyhivatal (Hellenic Competition Commission, HCC) gyakorlatában is fellelhető ez a hozzáállás: a görög versenytörvény biztosította lehetőség – egyedi mentesítés a 3959/2011 sz. törvény, 1. cikk, 3. bekezdés – alapján a hivatal többször vett már figyelembe ún. „zöld érvelést”, azaz a versenypolitikát alárendelte a klímapolitikai, fenntarthatósági céloknak²¹.

A fenntarthatósági célok elérését szem előtt tartó, vállalatok közötti együttműködés versenygazdaságtani megközelítése – és a hatályos versenyjogi korlátok feszegetése – már elméleti vita tárgya is egy ideje. Az általános vélemény – úgy tűnik – az, hogy akár a termelés/kibocsátás és az árak koordinációja is vezethet fenntarthatósági beruházásokhoz, amennyiben a vállalatok elsődleges célja nem a profitmaximalizálás, hanem a körkörös, fenntartható beruházások kivitelezése. Ezenkívül a kizárólag a fogyasztók érzékenységét vizsgáló, ún. monocentrikus versenygazdaságtani elemzések pontatlan piaci képet adnak, és a pontosabb megértéshez szükséges a fenntarthatósági célokra való fogyasztói reagálás vizsgálata is.²²

Az iránymutatásban a saját gyakorlatára hivatkozva a hatóság kijelenti, hogy a fenntarthatósági célok elérését biztosító együttműködések általában *nem eredményeznek versenyjogi problémát*, hiszen a hozzá benyújtott ilyen jellegű kérdésekben szinte mindig engedélyezte a vállalkozások közötti együttműködések folytatását. Ez a szakpolitika-végrehajtás szembemegy azzal a tradicionális EUMSZ 101. cikk, (1) bekezdés, EUMSZ 101. cikk (3) bekezdés megközelítéssel, amely szerint „*a vállalkozások közötti megállapodások tiltottak, kivéve azok, amelyeket engedélyezni lehet különböző indokokkal*”²³. Ugyanakkor az iránymutatás hangsúlyozza, hogy azzal együtt, hogy a tárgyalat típusú megállapodások a hatékonyabb nyersanyag-felhasználás, a károsanyag-kibocsátás csökkentését, emberi életkörülmények javulását, káros környezeti hatások csökkenését célozzák meg, még ütközhetnek a versenyjogba.²⁴ A versenyjog-ellenesség alól mentesülnek az ilyen megállapodások, amennyiben a versenykorlátozások a célok elérése érdekében elengedhetetlenek (pl. a korlátozás ne vonatkozzon a verseny központi elemeire, úgymint ár, minőség, változatosság, szolgáltatás, disztribúció)²⁵. Az ACM álláspontja szerint azonban a releváns esetjog nem ad egyértelmű útmutatást, így szükség van frissebb, szakértői iránymutatásra.²⁶

¹⁹ Meg kell jegyezni, hogy az „igényesebb” termékek előállítása és a fenntarthatóság olyan közpolitikai cél, amely könnyen konfliktusba kerülhet más – hasonlóan releváns – közpolitikai céllal, mint például a mindenki számára hozzáférhető áron elérhető, jó minőségű termékek célkitűzése mint közegészségügyi cél. Hasonló álláspontot képvisel a Bundeskartellamt is. Lásd: OECD, *Sustainability and Competition, Note by Germany*. DAF/COMP/WD/2020(63). 27 November 2020, 4, 13. lj.

²⁰ Azt, hogy a fogyasztók milyen erősen és miért reagálnak a „fenntarthatóbb termékekre”, több primer kutatás vizsgálja. Egy friss kutatás például vizsgálta azt, hogy mi miatt – érzékenységet nem meghatározó elemnek tartván – alacsonyabb a piaci részesedése a környezetet megkímélőbb, fenntarthatóbb és alaptermékeket tökéletesen helyettesítő termékeknek, és a fogyasztók döntését milyen tényezők befolyásolják. Ennek a jelentősége az első benyomásokhoz képest sokkal nagyobb, hiszen olyan közpolitikai döntéseknek rendeljük alá a versenyjogi jogalkalmazást, amelyek viselkedési elfogadása nem minden esetben megalapozott. Lásd: SIMON, B. ET AL.: *Sustainable consumption and third-party certification labels: Consumers' perceptions and reactions*. *European Management Journal*, Vol. 36, Issue 2, April 2018, 254–265.

²¹ Ilyen tartalmuk volt, például, a No. 457/V/2009 [DEH-ügy] és a No. 627/V/2016 [PPA/COSCO] ügyeknek, valamint a fűziót érintő No 682/2019 ügynek is. A teljes szöveghez: HCC (2009), No. 457/V/2009 döntés, <https://www.epant.gr/apofaseis-gnomotiseis/item/244-apofasi-457-2009.html>; HCC (2016), No. 627/V/2016 döntés, <https://www.epant.gr/en/decisions/item/1077-decision-627-2016.html>; HCC (2019), No. 682/2019 döntés, <https://www.epant.gr/apofaseis-gnomotiseis/item/6-apofasi-682-2019.html>.

²² Lásd pl. SCHINKEL, M. P., & SPIEGEL, Y. (2017): *Can collusion promote sustainable consumption and production?* *International Journal of Industrial Organization*, 53, 371–398; LIANOS, I. (2018): *Polycentric Competition Law*. *Current Legal Problems*, 71(1), 161–213; FOTIS, P. N. (2021), *Sustainable Development and Competition Policy*. *Energy RESEARCH LETTERS*, 1(4). <https://doi.org/10.46557/001c.18578>.

²³ ACM átdolgozott iránymutatás, 4. A hozzáállás alapja a hatóság saját gyakorlata.

²⁴ ACM iránymutatás, 17.

²⁵ ECJ, 19 February 2002, case C-309/99 (Wouters/Nederlands Orde van Advocaten), ECJ, 18 July 2006, case C-519/04 (Meca Medina), ECJ, 18 February 2013, case C-1/12 (OTOC) and ECJ, 18 July 2013, case C-136/12 (CNG).

²⁶ ACM iránymutatás, 18.

A baráti, one-stop-shop ACM

Az iránymutatás meghatározza a fenntarthatósági céllal kialakított együttműködésekben rejlő lehetőségeket, valamint ezen együttműködések versenyjogi korlátait – a kérdéskört a holland hivatal *gyakorlati* oldalról közelíti meg. Az ACM „nyitott hatóságként” egyrészt az általános gazdasági-fenntarthatósági döntések és a versenyjog által biztosított keretrendszerrel kapcsolatos kérdésekre is szívesen válaszol, de egyedi ügyek elbírálásában is segít megoldást találni, anélkül hogy bírságok kiszabására törekedne. A vállalkozásoknak, amelyek az iránymutatást jóhiszeműen követik, a hivatal lehetőséget biztosít a kérdéses, de már működő megállapodások kiigazítására, szintén büntetés kiszabása nélkül. Az iránymutatás felhívja a figyelmet arra is, hogy abban az esetben, ha a versenyjog keretein belül nem lenne esetlegesen lehetőség a megállapodás kivitelezésére, a gazdasági szereplőknek lehetőségük lesz arra, hogy egy olyan törvényjavaslatra hivatkozva, amely 2019-ben került a parlament elé – amennyiben e javaslatot a törvényhozás elfogadja –, miniszteriális szintű mentességért folyamodjanak. Ez utóbbit a későbbiekben részletesebben bemutatom.

A három lehetőség

Az iránymutatás központi eleme a fenntarthatósági célú együttműködések elemzése és kategorizálása.²⁷ Tulajdonképpen ez dönti el, hogy melyik vállalkozási csoportosulásnak, melyik ter-

vezett megállapodásnak és mikor kell aggódnia, amennyiben formálisan versenyjogba [Holland Versenytörvény, 6. cikk, 1 bek.²⁸, és EUMSZ 101. cikk (1) bek.²⁹] ütköző magatartást folytat.

E tekintetben mind vertikális, mind horizontális megállapodásokra vonatkozóan, tartalmilag két tisztán elkülöníthető célú megállapodást vezet be az iránymutatás: az „egyszerű” fenntarthatósági célok elérését segítő együttműködésekét, valamint a környezeti károk enyhítését célzó együttműködésekét. Míg előbbi definíciója meglehetősen rugalmas, utóbbié nagyon is pontos³⁰, és fontos eleme az ún. negatív externália³¹, valamint a természetes erőforrások nem hatékony felhasználása. Tekintettel a negatív externáliákra, amennyiben azok csökkennek, per definitionem társadalmi hasznot realizálunk, hiszen az előnyöket nem csak a termék vagy szolgáltatás használói, hanem a társadalom minden tagja élvezni fogja³². Ennek, az iránymutatás szerint, az ilyen megállapodások megítélésekor is meg kell jelennie. Konklúzióként, az ACM iránymutatás mind a két esetben lát lehetőséget a fenntarthatósági célok érdekében létrejött, formálisan versenyjogba ütköző, vállalkozások közötti együttműködések jóváhagyására.³³

A megállapodások lehetnek³⁴:

- a) a kartelltilalom alá nem eső együttműködések és megállapodások;
- b) a kartelltilalom alá eső, de jogszabályi engedékenység alapján mentesülő megállapodások és

²⁷ ACM iránymutatás, 3. fejezet.

²⁸ <http://www.dutchcivillaw.com/legislation/competitionact.htm>.

²⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – HARMADIK RÉSZ: AZ UNIÓ BELSŐ POLITIKÁI ÉS TEVÉKENYSÉGEI – VII. CÍM: A VERSENYRE, AZ ADÓZÁSRA ÉS A JOGSZABÁLYOK KÖZELÍTÉSÉRE VONATKOZÓ KÖZÖS SZABÁLYOK – 1. fejezet: Versenyszabályok–1. szakasz: Vállalkozásokra vonatkozó szabályok – 101. cikk (az EKSZ. korábbi 81. cikke). Hivatalos Lap 115, 09/05/2008, 0088 – 0089.

³⁰ A környezeti kár fogalma: olyan kár, amely a termékek vagy szolgáltatások termelése vagy fogyasztása következtében tapasztalható. ACM iránymutatás, 6.

³¹ Nem kompenzált, jólétet csökkentő hatás, amelynek nincs köze az adott gazdasági ügyletnek. A negatív externália környezetgazdaságtani helye régóta ismert, azonban a társadalmi határhaszon és határkötség számítása mint fenntartható gazdasági növekedést befolyásoló változó inkább az utóbbi 30-40 év hozadéka. Lásd pl.: Daly, H.E. és J.B., Cobb (1989). *For the Common Good*, Beacon Press, Boston, 401–455.

³² Pl.: az érintett vállalkozások megállapodnak, hogy csökkentik 25%-kal a szén-dioxid-kibocsátásukat – jobb minőségű lesz a levegő – kevesebb, szennyezett levegővel kapcsolatos megbetegedést kell az orvosoknak kezelniük – jobb és egészségesebb környezetben élnek az emberek.

³³ ACM iránymutatás, 11.

³⁴ ACM iránymutatás, 12–15.

- együttműködések [Holland Versenytörvény, 6. cikk, 3. bek.³⁵ és EUMSZ 101. cikk (3) bek.³⁶];
 c) a jogszabály által biztosított mentesülést nem nyerő megállapodások és együttműködések további, versenyjogon kívüli lehetőségei.

A következőkben ezeket mutatom be.

A kartelltilalom alá nem eső együttműködések és megállapodások

A fenntarthatósági célok megvalósítását célzó olyan megállapodások, amelyeknek célja a termékminőség javítása, termékváltozatosság növelése, piaci innováció vagy új termékek bevezetése, általában jótékony hatással vannak a versenyre. Az ACM kiemeli azonban, hogy az ilyen megállapodások sem zárhatják ki a többi piaci szereplő csatlakozását a megállapodáshoz, illetve a megállapodáshoz vezető folyamatnak tiszteletben kell tartania a versenytársak közötti információegyesítésre vonatkozó korlátokat.³⁷

Az egyik, tipikusan engedélyezett együttműködési forma az, amelynek célja, hogy a felek közösen, hatékonyabban járuljanak hozzá a fenntarthatósági célok megvalósításához (pl. a károsanyag-kibocsátás csökkentésének közös elhatározása). Ezek a megállapodások sem lehetnek azonban kötelező érvényűek, és nem helyezhető kilátásba büntetési mechanizmus a megállapodástól eltérő vállalkozások számára.

Egy másik, az iránymutatásban megjelenő, engedélyezett megállapodási forma az, amely egy olyan működési kódex létrehozását célozza meg, amelynek célja a környezetközpontú, társadalmilag érzékeny, klímaközpontú vállalati magatartás (pl. közös,

nyersanyag tudatos felhasználást igazoló szabványok, igazolások). Az ilyen megállapodások központi elemei az átláthatóság és a diszkriminációmentes csatlakozási lehetőség; a hasonló szabványok használata, valamint az igazolások nélküli termékek és szolgáltatások piacosításának a lehetősége.³⁸

A vállalatok között szintén gyakori és általában engedélyezett megállapodás az is, amely a termékminőség javítását célozza meg úgy, hogy rosszabb minőségű, kevésbé körkörös/fenntartható módon előállított termékeket a megállapodásban résztvevők a piacról kivezetnek (pl. környezetre károsabb csomagolóanyagot).³⁹ Az új piacot vagy termékek bevezetését célzó, innovációs megállapodások is engedélyezettek, ha az együttműködés elengedhetetlen feltétele a termelési kapacitás bővülésének, a know-how megszerzésének, valamint szükséges vállalatgazdaságossági szint eléréséhez (tipikusan a start-upokra jellemző együttműködési forma).⁴⁰

Végül a holland versenyhivatal megengedhetőnek tartja az olyan együttműködések, amelyek a vállalkozás gyártási folyamatában megjelenő – fenntarthatósággal kapcsolatos – nemzeti vagy nemzetközi szabványok megfelelésének az ellenőrzését, az azokkal kapcsolatos információgyűjtést célozzák meg, különösen olyan tevékenység céljából, amelyet fejlődő országokban folytatnának a vállalkozások (pl. CSR-egyezmények, fair trade, környezeti szabályok betartását célzó közös ellenőrzések, kutatások).

A kartelltilalom alá eső, de jogszabályi engedélyezés alapján mentesülő megállapodások és együttműködések

A jogszabály biztosította kivételek a holland versenytörvény 6. cikkének 3. bekezdését⁴¹, vala-

³⁵ <http://www.dutchcivillaw.com/legislation/competitionact.htm>

³⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – HARMADIK RÉSZ: AZ UNIÓ BELSŐ POLITIKÁI ÉS TEVÉKENYSÉGEI – VII. CÍM: A VERSENYRE, AZ ADÓZÁSRA ÉS A JOGSZABÁLYOK KÖZELÍTÉSÉRE VONATKOZÓ KÖZÖS SZABÁLYOK – 1. fejezet: Versenyszabályok – 1. szakasz: Vállalkozásokra vonatkozó szabályok – 101. cikk (az EKSZ korábbi 81. cikke). Hivatalos Lap 115, 09/05/2008, 0088–0089.

³⁷ ACM iránymutatás, 21.

³⁸ ACM iránymutatás, 24.

³⁹ ACM iránymutatás, 25.

⁴⁰ ACM iránymutatás, 26.

⁴¹ <http://www.dutchcivillaw.com/legislation/competitionact.htm>.

mint az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdését⁴² jelentik. A versenytorzító együttműködések tilalma alóli mentesülés bizonyítása a megállapodásban részt vevő felek feladata úgy, hogy elsőként a versenykorlátozás mértékének szükségességét kell vizsgálniuk. Amennyiben ugyanis a versenykorlátozás túlmutat a cél eléréséhez szükséges mértéken, a megállapodást még az sem mentesíti a tilalom alól, hogy a fenntarthatósági célok elérésének érdekében jött létre. A feleknek azt is be kell tudni mutatniuk, hogy a versenykorlátozásból hatékonyságot növelő előnyök származnak, és azok jelentős része a fogyasztókhoz kerül, valamint a versenyt a megállapodás a kérdéses termékek vagy szolgáltatások *jelentős* részén nem torzítja. Az iránymutatás 5. fejezete elemzi ezt részletesebben.

Ahhoz, hogy a megállapodás mentesülhessen, a feleknek az abból származó *objektív* – pl. harmadik fél által igazolt – előnyöket kell vizsgálniuk. Ezen előnyök azonban a termékek és szolgáltatások közvetlen használóin túl vonatkozhatnak a társadalom többi tagjára is, hiszen a negatív externáliák csökkenése (lásd fentebb) olyan társadalmi haszon, amely túlmutat a termékek és szolgáltatások közvetlen vásárlóin. Hangsúlyozottan igaz ez a vállalkozások között a *környezeti károk csökkentése* érdekében létrejött megállapodásokra. A negatív externáliák csökkenésén túl azonban más objektív előnyök is származhatnak az ilyen megállapodásokból:

piaci innováció, termelési költségek csökkenése, fogyasztói tudatosság növekedése⁴³.

Az objektív előnyöket pontosan meg kell jelölni, azok mértékét, amennyire lehetséges, előzetesen meg kell becsülni (pl. a károsanyag- [fajtája] kibocsátás mértéke, időtávlat meghatározása). A *kvantitatív* meghatározást, ahol lehet, be kell mutatni, de tekintettel az előnyök jellegére sokszor a *kvalitatív* meghatározás is elegendő lehet. Fontos újítása az iránymutatásnak, hogy a hosszabb távon – és nem feltétlenül a közvetlen vásárlóknál – realizálódó hasznok⁴⁴ figyelembevételét is megengedi.⁴⁵

Az ACM anyaga kiemeli továbbá, hogy az előnyök pontos számszerűsítése különösen nehéz feladat, hiszen arra csak abban az esetben van maradéktalanul lehetőség, ha az összehasonlítás alapja egy közös mértékegység: a pénz. A megállapodásokból származó előnyök azonban sokszor pénzben pontosan nem fejezhető ki. A vállalkozások közötti együttműködések könnyítéseként ezért az iránymutatás szerint nincs szükség az előnyök számszerűsítésére, ha a felek piaci részesedése nem éri el az adott piacon a 30%-ot, vagy a megállapodás piaci hatása – megközelítő becslés alapján – elhanyagolható az abból származó előnyökhöz képest.⁴⁶ Amennyiben a felek az előnyöket számszerűleg pontosítják, mind a negatív, mind a pozitív hatásokat pontosan figyelembe kell venni.

⁴² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – HARMADIK RÉSZ: AZ UNIÓ BELSŐ POLITIKÁI ÉS TEVÉKENYSÉGEI – VII. CÍM: A VERSENYRE, AZ ADÓZÁSRA ÉS A JOGSZABÁLYOK KÖZELÍTÉSÉRE VONATKOZÓ KÖZÖS SZABÁLYOK – 1. fejezet: Versenyszabályok – 1. szakasz: Vállalkozásokra vonatkozó szabályok – 101. cikk (az EKSZ korábbi 81. cikke). Hivatalos Lap 115, 09/05/2008, 0088–0089.

⁴³ Ennek előkészítése alapos viselkedési elemzéseket igényel, mert egyébként a közpolitikai célkitűzések a kinyilvánított fogyasztói magatartástól függetlenül hatnak a piaci mechanizmusokra, a szabályozás által nagyobb kárt okozva.

⁴⁴ A hosszú távú költségszámításnak több eleme van, valamint a generációk közötti befektetés-haszon számítás számos kognitív és viselkedési torzítás nehezíti. A hosszabb (vagy hosszú) távon megjelenő előnyökkel kapcsolatosan azonban mindenképpen érdemes megemlíteni az ún. *társadalmi diszkontrátát* (social discount rate – SDR). Az SDR segít annak egy a jövőben realizálódó társadalmi haszon jelenértékének a meghatározásában. Az SDR mértékének ideális esetben idővel csökkennie kell. Lásd pl.: DRUPP et al.: *Discounting Disentangled*. American Economic Journal: Economic Policy. Vol. 10. No. 4. November 2018; M. FREEMAN et al.: *Social Discount Rates for Cost-Benefit Analysis: A Report for HM Treasury*. 2018. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/935551/Social_Discount_Rates_for_Cost-Benefit_Analysis_A_Report_for_HM_Treasury.pdf.

⁴⁵ ACM iránymutatás, 44. E lehetőségnek külön kiemelendő hatása van az említett SDR-re (társadalmi diszkontrátára), hiszen az általában alkalmazott formulát ($r = \delta + L + \mu g$) akár két helyen is befolyásolhatja. Lásd pl. Oxera, A formula for success: reviewing the social discount rate. 30 September, 2020. <https://www.oxera.com/insights/agenda/articles/a-formula-for-success-reviewing-the-social-discount-rate/>.

⁴⁶ ACM iránymutatás, 53–56.

A vállalkozások között a *környezeti károk csökkentése* érdekében létrejött megállapodások esetében a kvantitatív összehasonlítás alapjaként az ún. környezeti árat (árnyékárat)⁴⁷ javasolja a hatóság. Ez lehet mind a kár elkerüléséből⁴⁸ és a kármentesítésből származó monetáris előny is.⁴⁹ Az árnyékárat azonban nem lehet használni rendes fenntarthatósági céllal létrejött együttműködések esetében, hiszen a piaci ár, költségár pontosabban ismerhető, valamint a környezeti károkhoz képest fejlettebb piacról beszélünk. Ilyen esetben a fogyasztók fizetési hajlandóságát kell mérni, akár valós, akár vélt fizetési hajlandóság alapján.⁵⁰

Korábban említettem, hogy a megállapodásból származó hasznokból a termék vagy szolgáltatás vásárlói is részesedjenek. Az elvárt részesedés („fair share”) mértékére, valamint az előnyökből részesedők körének pontos meghatározására azonban az iránymutatás a hagyományosan alkalmazott megközelítéshez⁵¹ képest új elemet vezet be. Az ismert alapelvtől, amely szerint a fogyasztóknak legalább a verseny korlátozásából fakadó hátránnyal azonos mértékű előnyhöz/hasonhoz kell jutniuk, az ACM szerint két feltétel teljesülése esetén lehet eltérni: i) környezeti károk csökkentését célzó megállapodások esetében, valamint ii) akkor, ha a megállapodás nemzetközi szabványoknak való megfelelést vagy konkrét szakpolitikai célkitűzés megvalósítását célozza.⁵² A hagyományos fenntarthatósági együttműködések esetében erre azonban nincs lehetőség, azaz a megállapodásból származó előnyöknek a fogyasztókat teljes mértékben kárpótolniuk kell az elszenvedett versenyhátrányért (pl. ha a megállapodás

ugyan minőségbeli javulást eredményez és körkörös gazdasági célokat segít elő, az ebből fakadó ár-emelkedést a fogyasztók határhaszna a minőségbeli javulással kompenzálja).

Végezetül az iránymutatás felvázolja a szűkesség kereteit is: a megállapodás nélkül nem lehetne számítani arra, hogy az előnyök megvalósulnak, a versenykorlátozó együttműködésnek nincs megfelelő alternatívája, minden egyes versenykorlátozó hatást külön-külön megvizsgálva. Ilyen például, amikor egyik fél sem tudja egyedül realizálni az eredményeket, mert piaci mérete miatt erre nincs kapacitása, az input termékekhez nem fér hozzá, vagy hiányzik a vállalkozáson belüli speciális know-how vagy innovatív készség/kapacitás. A megállapodásoknak minden körülményt figyelembe véve költséghatékonyak kell lenniük.

Versenyjogon kívüli mentesítés lehetősége

Előfordulhat, hogy a fentiekben bemutatott lehetőségek nem teszik lehetővé, hogy egy tervezett megállapodás versenyjogi szempontból engedélyezhető legyen. Ilyen esetekben az ACM azt javasolja, hogy a felek keressék meg a jogszabályalkotásért felelős hatalmi ágakat, és közérdekre hivatkozva kezdeményezzék olyan jogszabály alkotását, amely engedélyezné a tervezett megállapodást. Alternatívaként, és egyelőre csak esetlegesen⁵³, a feleknek lehetőségük lesz a gazdasági és klímapolitikai miniszterhez is folyamodni, aki ún. az „egész gazdasági szektorra kiterjedő egyéni mentesítést” adhat a kérelmezőknek, a fenntartható fejlődésre

⁴⁷ Az árnyékárat – mint monetáris értéket – olyan pénzügyi elemzésekben alkalmazzák, amikor nincs pontosan kialakult piac, vagy a költségek nem ismertek (mert pl. piacon kívüliek), esetleg a hasznok mértéke csak egy szubjektív (hajlandóság-alapú feltételezés) becslése eredménye. A környezeti árat gyakran használják a légszennyezések beárazására: az ilyen ár ilyenkor a szennyezéshez kapcsolható társadalmi kárt – euró/kg-ban kifejezve – jelenti. Lásd, pl. CE DELFT: „Environmental Prices Handbook EU28 version”. October 2018.

⁴⁸ Environmental prices based on prevention costs. ACM iránymutatás, 58.

⁴⁹ Environmental prices based on damage costs. ACM iránymutatás, 58.

⁵⁰ *Revealed* willingness to pay vs. *stated* willingness to pay.

⁵¹ Lásd pl.: Communication from the Commission – Notice – Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty (Text with EEA relevance), *OJ C 101, 27.4.2004, 97–118., különösen 43 és 44. bekezdések*. Ezen magyarázó rendelkezések szerint az előnyöknek azonos vagy kapcsolódó piacokon és a fogyasztók ugyanazon csoportjára vonatkozóan kell realizálódniuk ahhoz, hogy a megállapodás mentesüljön az EUMSZ 101 (1) cikk tilalma alól. Ez a magyarázat erősen épít a Bizottságnak a CECED-ügyben hozott döntésére. In: 2000/475/EC: Commission Decision of 24 January 1999 relating to a proceeding under Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement (Case IV.F.1/36.718.CE-CED) (notified under document number C(1999) 5064) *Official Journal L 187, 26/07/2000 P. 0047–0054*.

⁵² ACM iránymutatás, 45–46.

⁵³ Az „Act on Room for Sustainability Initiatives” egyelőre még a holland képviselőházban vita tárgya. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z14708&dossier=35247>.

mint közpolitikai célra hivatkozva.⁵⁴ A versenyhivatal az ezzel kapcsolatos szakmai megkeresésekben is segíti az illetékes minisztériumot.

4. Összegzés

A holland hozzáállás egyértelműen tükrözi az ismert holland gazdaságpolitikát, amelynek központi eleme a környezettudatosság, a körkörös gazdaságba való átmenet és a fenntarthatóság, rövid és hosszú távon. A versenyhivatal feladatának tekinti ennek a segítését, és a vállalkozások piaci magatartását ennek fényében támogatja.

Az iránymutatás támogatja a vállalkozások tevékenységeinek saját, jóhiszemű elbírálását (self-assessment) is, jelentősen csökkentve a hatóság ügyintézési terhét. A megállapodásokkal kapcsolatos elemzést tehát első körben mindig a vállalkozásoknak kell elvégezniük. Amennyiben a felek bizonytalanok, de mégis szeretnék létrehozni az együttműködést, a versenyhatóság – nyílt fórumként – rendelkezésre áll.

A hatóság iránymutatásban megismerhető álláspontja a hagyományos versenygazdaságtani megközelítést helyezi biztonságosabb-pontosabb alapokra a fenntarthatósági célok elérése érdekében létrejött együttműködések és megállapodások vonatkozásában: a fogyasztók a fenntarthatóságnak a termékben/szolgáltatásban megjelenő fogalmát mint termék- vagy szolgáltatásfejlesztést, az ilyen termékeket és szolgáltatásokat pedig mint újabb opciót veszik figyelembe. Továbbá azt az álláspontot követi, hogy amennyiben a fogyasztó megfelelően tájékozott, akkor a formálisan versenykorlátozó megállapodások hatékonysági alapon, főszabályként, igazolhatók.

Az egyébként üdvözlendő és progresszív iránymutatással kapcsolatos egyik kritikaként megfogalmazható, hogy a fogyasztók valós viselkedésének a figyelembevételét nagyon érintőlegesen kezeli: csak a fizetési hajlandóság vonatkozásában, és ott is egy

lehetséges alternatívaként (a kinyilvánított fogyasztói preferencia ugyanis nem főszabály). Ez olyan hiányosság, amelyet a viselkedés-gazdaságtan és a viselkedési alapú szakpolitika-tervezés legfrissebb eredményei már meghaladnak.⁵⁵ Az iránymutatást továbbá tökéletesebbé tehetné az is, ha az figyelembe venné a fogyasztókra jellemző kulturális miliót, azaz az azonosítható kultúrkört, amelyben a klímapolitikai, fenntarthatósági, körkörös gazdaságra vonatkozó társadalmi hozzáállás különbözik a kultúrkörön kívül esőtől. Ennek ugyanis közvetlen hatása van arra, hogy milyen szakpolitikai intézkedéseket kell kezelni az egyes megállapodásoknak, illetve hogy milyen egyéni – és társadalmi – határhaszonnal számolhatunk (kellene egyáltalán számolnunk?) hosszú távon.

A holland hatósági iránymutatásnak, természetesen, van a magyarországi versenyjogi végrehajtásra vonatkozó üzenete is. Ez külön elemzés tárgya, ezért itt csak címszavakban említek meg néhány olyan lehetőséget, amelyek véleményem szerint hozzá tudnának járulni egy hatékonyabb és jövőállóbb versenypolitikához úgy, hogy közben a magyarországi piaci és fogyasztói magatartást jellemző sajátosságokat is kezelik.

Tanácsos lenne a magyar fogyasztók fenntarthatósággal kapcsolatos preferenciáinak, de még inkább a tényleges, kinyilvánított viselkedésének a megismerése, elsősorban primer kutatások által. Ezt felhasználva időszerű lenne egy erősen viselkedési alapú szakpolitika-alakításnak a bevezetése, legalább ezen a területen. Ebben a hazai jelleget, kulturális mikrokörnyezetet kiemelten kezelő szakpolitika-alakításban a versenyhivatalnak központi szerepet kellene elfoglalnia, a területet érintő szaktudás letéteményeseként, valamint nyitott hatóságként egyaránt. Javasolt továbbá, hogy a GVH vállalja fel a szakmai szűrő szerepét, egy rövid távon is értelmezhető, piaci szereplőket aktívan bevonó fenntarthatósági-engedékenységi politika kialakításával. Ezen javaslatok részletesebb kifejtése azonban egy következő tanulmány feladata.

⁵⁴ ACM iránymutatás, 74–76.

⁵⁵ BELÉNYESI PÁL: *Viselkedéstudományi eredmények beépítése a szakpolitikai folyamatokba*. Külgazdaság, 2019/5–6, 47–63; BELÉNYESI PÁL: *A tény alapú, viselkedési tapasztalatokra épülő szakpolitikai tervezés. A tényalapú szakpolitikai szabályozás nemzetközi háttere, különös tekintettel a viselkedési tesztek szakpolitikai használatára*. Munkaanyag, Károli Gáspár Református Egyetem, 2020; BELÉNYESI PÁL: *Viselkedéstudományi tapasztalatok a szakpolitikai tervezésben az új típusú koronavírus-járvány idején (nemzetközi kitekintés)*. Külgazdaság, 2020/11–12., 117–129.