



Bodócsi András<sup>1</sup> – Buránszki Judit<sup>2</sup> – Dudra Attila<sup>3</sup> – Tóth András<sup>4</sup>

## A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartó fejlesztése

The development of the Hungarian merger procedural law since 2010

### Abstract

After 2010, significant changes took place in the regulation of the Hungarian merger law. This and the shift of emphasis in the operation of the state affected the practice of merger law of the Hungarian Competition Authority. The Hungarian Competition Authority had two major goals. On the one hand, the aim was to review unproblematic mergers as quickly as possible, the success of which is clearly indicated by the reduction of administrative time since 2010. On the other hand, the other aim was to adjust the practice of merger law to the shifting economic environment, and to ensure transparency and predictability by publishing the changing practice of law for the market actors and their lawyers, first and foremost in the form of notices. Within this wide-ranging topic, the present study addresses in detail such important matters of merger law as the relationship between the practice of EU and Hungarian merger law, the characteristics of the management of state-owned and family-owned undertakings, as well as merger law related questions of financial investments in start-up enterprises.

**Tárgyszavak:** ügyfélbarát működés, joggyakorlat átláthatósága, EU-jog, állami vállalkozás, családi vállalkozás  
**Keywords:** customer-friendly operation, transparency in the practice of law, EU law, state-owned undertaking, family undertaking

### 1. Bevezetés

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LXXV. törvény („Tpv.”) összefonódások (fúziók és felvásárlások)<sup>5</sup> ellenőrzésére vonatkozó szabályai 2010 előtt is több ízben is (nemegyszer jelentős mértékben) módosultak. Ezek a módosítások azonban egészen a 2010-es évek első feléig nem vezettek a szabályozás alapvető, elvi jelentőségű megváltoztatásához. Az addigi változások részben a jogalkalmazás során felvetődő problémákra, esetenként „joghézagokra” történő reagálást jelen-

tettek (pl. az összefonódás és az irányítás eseteinek egyértelműsítése, a forgalom számításának pontosítása), részben pedig az Európai Unió versenyjogával való nem kötelező, de hasznos harmonizációt szolgálták (pl. az összefonódás versenyhatásainak értékelésekor az erőfölényteszt felváltása a versenyhatástezzttel). 2010 után azonban két, az összefonódás-ellenőrzési rendszer alapvonását érintő változtatás is történt: 2014. július 1-jei hatállyal bevezetésre került a végrehajtási tilalom, 2017. január 15-étől pedig az addigi kérelmezés helyébe az összefonódás-bejelentés rendszere lépett. Ezen konstrukciós változások mellett 2010

<sup>1</sup> Versenytanácsi szakértő, Döntéshozatal Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

<sup>2</sup> Irodavezető, Fúziós Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

<sup>3</sup> Versenytanácsstag, Gazdasági Versenyhivatal.

<sup>4</sup> A Versenytanács elnöke, Gazdasági Versenyhivatal.

<sup>5</sup> A Tpv. vezette be az összefonódás gyűjtőfogalmát, ami azonban a versenyjogi szóhasználatban a fúzió fogalommal teljesen azonos tartalmat takar.

után az állami gazdaságirányításban és ennek nyomán a gazdaságban is olyan mélyreható változások történtek, melyek szintén jelentős kihívások elé állították a fúziós joggyakorlatot. Jelen tanulmányunkban a hazai fúziós eljárásjog elmúlt évtizedbeli fejlesztését mutatjuk be.

## 2. A fúziós jogfejlesztés okai és irányai

A 2008–2009-es gazdasági világválságot követően a gazdaság fejlesztését segítő állami intézkedések kerültek a fókuszba. A válság mélypontját követően megindult gazdasági növekedés, amely a piaci tranzakciók számának emelkedésével járt és szükségszerűen érintette a Gazdasági Versenyhivatal kontrollja alá eső fúziók számát is. Emellett a válság utáni gazdaságpolitika a gazdasági növekedés támogatására törekedett, amit az állami működés párhuzamos átalakítása kísért. A 2011-ben elindított közigazgatás-fejlesztési program<sup>6</sup> célja az ügyfélközpontú, szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése volt, amely program a vizsgált időszakban konkrét jogalkotási lépésekben<sup>7</sup> is tetten volt. A Gazdasági Versenyhivatal ennek jegyében 2011-ben a hatóság ügyfélbarát működésének stratégiai irányát jelölte ki, ennek keretében a hatóság ügyfélszolgálatának megújítása mellett belekezdett a fúziós eljárásrend fejlesztésébe, az eljárások kiszámíthatóságának és gyorsításának célját deklarálva.<sup>8</sup>

Az a fúzióengedélyezési intézményrendszer, amely 2010 előtt működött, alkalmatlan lett volna a 2008-ban indult gazdasági válságból való kilábalás kezelésére. Az Európai Bíróság esetjoga is elismeri, hogy a versenyjogi ügyek elhúzódása károsan érintheti a befekte-

tők pénzügyi érdekeit.<sup>9</sup> Mivel az adott ország fúzióengedélyezési rezsímje kihat a befektetők pénzügyi érdekeire, így annak hatékonysága egy növekedő gazdaságban, a befektetőkért folyó versenyben, alapvető fontosságú. Különösen igaz ez olyan nyitott gazdaságra, mint a magyar, amit az is mutat, hogy az egész EU-ban a magyar versenyhatóság alkalmazta harmadik legtöbbször az összes tagállam közül az EU versenyjogát GDP-arányosan.<sup>10</sup> Ehhez képest a Gazdasági Versenyhivatal 2010-ben még 43 db összefonódás-bejelentést intézett és azok 90%-át átlagosan 103 nap alatt kezelte. 2020-ra a Gazdasági Versenyhivatal 69 db fúziós tárgyú ügyben hozott döntést, amelyek közül az ügyek 80%-ában már átlagosan 4 nap alatt volt képes döntésre jutni. Meg kell jegyezni, hogy a fúzióengedélyezés egyfajta mintavételezés, ezért a hatékonysága három mutató mérhető. Az egyik, hogy a problémamentes fúziókat milyen gyorsan engedi át, a másik, hogy az ehhez szükséges adatok mennyire hitelesek és megbízhatók, a harmadik (ezzel összefüggésben), hogy a problémás fúziókat sikerül-e azonosítani és a közérdek mentén kezelni. Van egy negyedik tényező is, ez pedig a fúziós jogalkalmazás, amelynek kiszámíthatósága, átláthatósága és észszerűsége szintén hozzájárul az intézményrendszer hatékonyságának fejlesztéséhez. Jelen tanulmányunkban ez utóbbi körülmény bemutatására szorítkozunk, mégpedig az EU-s és magyar fúziós eljárásjog különállása, az összefonódás-bejelentés időelóttiségének lazítása, az állami irányításszerzések, családi vállalkozások generációváltása és a start-upokba való befektetés terén.

<sup>6</sup> Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011). Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, „A Haza üdvére és a Köz szolgálatában”, <https://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/magyar-program-a-koz-szolgaltata> (letöltés: 2021. 03. 29.)

<sup>7</sup> Így pl. az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) korm. határozat, a közigazgatási bürokrácia-csökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 441/2015. (XII. 28.) korm. rendelet, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény.

<sup>8</sup> A GVH 2011. évi beszámolója az Országgyűlés részére, [https://gvh.hu/pfile/file?path=/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/sajtokozlomenyek/2012-es\\_sajtokozlomenyek/219832ED1EB4492D7.pdf&inline=true](https://gvh.hu/pfile/file?path=/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/sajtokozlomenyek/2012-es_sajtokozlomenyek/219832ED1EB4492D7.pdf&inline=true) (letöltés: 2021. 03. 29.).

<sup>9</sup> Európai Unió Bírósága, 2009. július 16-i Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-385/07, EU:C:2009: 456, 186. pont, [EBHT 2009, I6155].

<sup>10</sup> GVH (2020). Közérthetően a magyar piaci versenyről, *Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről – 2020.*

### 3. A magyar és EU-s fúziós jog közötti kapcsolat

A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló Fúziós rendelet<sup>11</sup> 21. cikke az uniós egyablakos rendszer miatt szigorú hatáskör-elhatárolást irányoz elő az európai küszöbértéket elérő összefonódások vizsgálatát illetően. Míg az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés („EUMSZ”) 101. és 102. cikke tekintetében decentralizáció érvényesül és a tagállami hatóságok is alkalmazzák az Európai Unió versenyjogát, addig a fúziókontrollban az egyablakos eljárás miatt ez tilalom alá esik. Mindebből következik az uniós és a nemzeti fúzióengedélyezési rezsimek egymás mellett élése, amely a piaci szereplők részéről értelemszerűen időről időre felveti a spontán harmonizáció igényét, azaz hogy a nemzeti eljárásjog ne különbözzön az unióstól. Alábbiakban bemutatjuk, hogy a magyar Gazdasági Versenyhivatal ebben a kérdésben pragmatikus és nem eleve elzárkózó álláspontot foglalt el. Ez azt jelenti, hogy azokban az esetekben, amikor a magyar fúziós eljárásjogi szabályok a kiszámíthatóság, illetve a közérdek védelme szempontjából kedvezőbbnek minősültek az uniós gyakorlatnál, ott kifejezetten fenntartotta az elkülönülést, egyébként pedig a magyar gyakorlatot az unióhoz igazította.

Az eddigi gyakorlat öt területen mutatott rá az uniós és magyar fúziós jog közti olyan különbségekre, amelyek kapcsán a Gazdasági Versenyhivatal a magyar jog elkülönültségének fenntartását látta indokoltnak.

Az összefonódásnak minősülés körében egyik ilyen és a gyakorlatban többször is felmerülő eset a közös irányítók számának csökkenésével kapcsolatos. A bizottsági jogalkalmazás szerint ugyanis a közös irányítók számának csökkenése<sup>12</sup>, anélkül hogy a közös irányításnak az egyedüli irányítással való felváltása megtörténne, általában nem vezet összefonódáshoz. A Bizottság álláspontja szerint az ilyen tranzakciók összefonódásnak való minősüléséhez az is szükséges, hogy az adott változás az irányítás minőségére, így végső soron a vállalkozás piaci magatartására is hatással legyen. Ezzel

szemben a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata szerint az irányítók számának csökkenése mint a csökkent számú irányításszerzők közös irányításszerzése minden esetben összefonódásnak minősül, és azt, hogy ez a változás eredményezhet-e változást a közösen irányított vállalkozás piaci magatartásában, az a tranzakció piaci hatásainak körében veendő figyelembe. A Gazdasági Versenyhivatal több ügyben is követett álláspontja ugyanis az, hogy nem szabad semmiféle bizonytalanságot keletkeztetni abban a tekintetben, hogy adott tranzakciótípus összefonódásnak minősül-e vagy sem, mert az engedélykérési kötelezettség elmulasztása súlyos jogkövetkezményekkel járhat.

Szintén a joggyakorlat kiszámíthatósága indokolja a másik eltérést is, ami a vállalkozásrész értelmezésével kapcsolatos. A Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata értelmében ugyanis – szemben a Bizottság gyakorlatával<sup>13</sup> – a vállalkozásrésznek minősülés szempontjából irreleváns, hogy a vállalkozásrész átvevője valóban végezni fog-e annak révén piaci tevékenységet, elegendő azt belátni, hogy az átadásra kerülő eszközök önmagukban vagy a megszerzendő vállalkozás rendelkezésére álló eszközökkel együtt alkalmasak lehetnek piaci tevékenység végzésére. Az outsourcing megállapodások összefonódásnak minősülése szempontjából ezért a meghatározó körülmény az, hogy az átvevő képes-e a megszerzett eszközök és munkavállalók felhasználásával harmadik felek részére is szolgáltatást nyújtani (ide értve azt is, ha a szerződés ezt kifejezetten nem tiltja meg). Ebből következően tehát a magyar gyakorlat szerint csak az olyan outsourcing megállapodás nem minősül összefonódásnak, amely kifejezetten kizárja az átadott vállalkozás harmadik feleknek történő szolgáltatásnyújtását.

A bejelentési küszöbszámok számításával költődő eltérések közül az első az ún. összevásárlási szabályhoz kapcsolódik. A Tpv. 24. § (2) bekezdése értelmében ugyanis a bejelentési kötelezettség egyik feltételét képező egymilliárd forintos küszöbérték meghatározásakor figyelembe kell venni az összefonódás következtében az irányítását elvesztő vállalkozáscsoportba tartozott vál-

<sup>11</sup> 139/2004/EK rendelet a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről HL L 24, 2004. 1. 29., 1–22. („Fúziós rendelet”).

<sup>12</sup> A Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (2008/C 95/01) HL C 95/1 2004. 4. 16., 1–48. („Bizottsági jogalkalmazási közlemény”) (90) pont.

<sup>13</sup> Uo. (25)–(27) pontok.

lalkozásokkal az összefonódást megelőző két éves időszakban az irányítást megszerző vállalkozáscsoport által végrehajtott minden olyan összefonódást, amely tekintetében versenyfelügyeleti eljárás lefolytatására nem került sor, kivéve a bejelentett és a 43/N. § (1) bekezdés b) pontja szerint tudomásul vett összefonódást. Az uniós és a magyar szabályozás közötti különbség lényege, hogy az uniós jog a két éven belül ugyanazon eladó vállalkozáscsoporttal végrehajtott ügyleteket olyan egységes összefonódásnak tekinti, amely az utolsó ügylet napján jön létre<sup>14</sup>, így a két éven belül addig megvalósított, együttesen is küszöbérték alatti ügyletek is vizsgálhatók. Ezzel szemben a Tpv. 24. § (2) bekezdése alapján csak az a két éven belüli ügylet vizsgálható, amellyel átlépésre került az 1 milliárd forintos küszöbérték. Ezen eltérés oka, hogy a Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint egy eltérő értelmezés arra vezetne, hogy olyan összefonódások is végrehajtási tilalom alá eshetnének utólag, amelyek – nem teljesítve a Tpv. 24. § (1) bekezdés szerinti feltételeket – már korábban végrehajthatók voltak.<sup>15</sup>

Egy további eltérés a vállalkozáscsoportok egymás közötti forgalmának számításával kapcsolatos. A Tpv. szerinti küszöbszámok teljesülésének vizsgálatakor az azonos csoportba tartozó vállalkozások közül az értékesítő (azaz az egymás közötti forgalmat befogadó) vállalkozás árbevétele csökkenteni kell az érintett vállalkozáscsoport többi vállalkozása részére történő értékesítés nettó árbevételeivel. Ez a szabály ugyanakkor – az Európai Bizottság gyakorlatától<sup>16</sup> eltérve – az érintett vállalkozáscsoport tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozásokra nem vonatkozik, mert ezek a vállalkozások nem tagjai egyik érintett vállalkozáscsoportnak sem.

Végezetül az ötödik eset az összefonódás révén közvetett közös irányítást szerző vállalkozások érintett vállalkozásként történő kezeléséhez kapcsolódik. A Tpv. rendelkezései alapján ugyanis az összefonódás révén közvetlen irányítást szerző vállalkozást más vállalkozáscsoport egy vagy több tagjával közösen irányító – azaz az összefonódás révén közvetett közös irányítást szerző – vállalko-

zás az összefonódás közvetlen résztvevőjének minősül. Ezzel szemben a Bizottság gyakorlata szerint ha a közvetlen irányítást egy teljes funkciójú közös vállalkozás szerzi meg, akkor annak közös irányítói „általában” nem minősülnek érintett vállalkozásoknak.<sup>17</sup>

Miként arra fentebb utaltunk, a kiszámíthatóságra törekvés a Gazdasági Versenyhivatal részéről ugyanakkor nem csak a bizottsági gyakorlattól való esetleges eltérésekben ölthet testet. A 2018-ban az Európai Bíróság Austria Asphalt-ügyben született ítélete<sup>18</sup> jelentős hatással volt a közös vállalkozás fogalmának uniós és magyar értelmezésére is. Az említett ítélet szerint ugyanis egy vállalkozás teljes funkciójúságának kérdése nem csak az alapításkor, hanem abban az esetben is vizsgálendő, ha a tranzakció révén a korábbi egyedüli irányítást váltja fel közös irányítás. Ennek értelmében tehát azok az esetek, amikor egy már létező, de nem teljes funkciójú vállalkozás felett történik közös irányításszerzés, akkor az – szemben a korábbi értelmezéssel, amely ilyen esetben nem követelte meg, hogy a közös irányítás alá kerülő vállalat egyben teljes funkciójú közös vállalkozásnak is minősüljön – nem minősül összefonódásnak.

A fenti értelmezést a magyar joggyakorlat is átvette. A kérdés eltérő megítélése ugyanis jogbizonytalanságot keletkeztetne a vállalkozások számára, hiszen nem zárná ki, hogy amennyiben a Gazdasági Versenyhivatal a nem teljes funkciójú vállalkozás feletti irányításváltozást összefonódásnak minősítené, és azt tudomásul venné, attól még azt az Európai Bizottság az EUMSZ 101. cikke alapján mint esetlegesen versenykorlátozó magatartást vizsgálja.<sup>19</sup>

#### 4. Az összefonódás-bejelentés időelőttiségének lazítása

Az összefonódás bejelenthetőségének feltétele, hogy a felek között végleges akarategyezés jöjjön létre annak végrehajtását illetően. Ennek igazolására az összefonódás-bejelentésnek elengedhetetlen tartozéka az összefonódás révén irányítást

<sup>14</sup> Fúziós rendelet, 5. cikk (2) bekezdés 2. albekezdés.

<sup>15</sup> Lásd VJ/8/2013.

<sup>16</sup> Bizottsági jogalkalmazási közlemény (168) pont.

<sup>17</sup> Uo. (145)–(147) pontok.

<sup>18</sup> Európai Unió Bírósága, 2017. szeptember 7-i Austria Asphalt ítélet, C-248/16, ECLI:EU:C:2017:643.

<sup>19</sup> Lásd VJ/12/2018., VJ/14/2018., VJ/18/2018.

szerző vállalkozás (mint vevő) és az irányítását elvesztő vállalkozás (mint eladó) által egyaránt aláírt szerződés (vagy más dokumentum), amely a bejelentett összefonódással (az irányítási jog átadásával-átvételével) kapcsolatos minden versenyjogilag releváns kérdést egyértelműen szabályoz. Az előzők szerinti feltételnek nem megfelelő összefonódás-bejelentést a Gazdasági Versenyhivatal mint időelőttit visszautasítja. Ez alól kivételt képez az irányítási jog megszerzését célzó nyilvános vételi ajánlatnak az annak megtételét követő bejelentése, amely esetében értelemszerűen még nem lehet az eladóval való akarategyezséget megkövetelni.

A jogalkalmazás során problémaként jelentkezett azoknak a feltételeknek a kezelése, amelyek teljesüléséhez kötötték a felek a szerződésben az összefonódás végrehajtását (az ún. zárást). Az összefonódás-bejelentési rendszer bevezetését követően a Gazdasági Versenyhivatal még azt a szigorú követelményt támasztotta, hogy ha a zárást a felek olyan általuk elhatározott feltételekhez kötik, amelyek megvalósulása harmadik felek közreműködését (hozzájárulását) is igényli, akkor azok teljesülése hiányában a bejelentés időelőttinek minősül. Ez alól csak speciális esetekben tett kivételt a joggyakorlat (pl. olyan bankgarancia hiánya, amelyet a vállalkozás a méretére, jellegére tekintettel nyilvánvalóan megkap majd).

Az előzők szerinti gyakorlat mindenekelőtt azon a megfontoláson alapult, hogy elkerülhető legyen, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a korlátozottan rendelkezésére álló erőforrásait olyan összefonódások vizsgálatára használja fel, amelyek a tudomásulvétel esetén sem biztos, hogy megvalósulnak. A tapasztalatok azonban azt bizonyították, hogy ennek a veszélye minimális. Ezért a Gazdasági Versenyhivatal 2019-től változtatott a gyakorlatán, és lényegében csak a felek közötti akarategyezséget tekintette az összefonódás bejelentése elengedhetetlen feltételének. Ezzel is elősegítve a piaci szereplői által eldöntött (és jellemzően a gazdasági hatékonyság javulását eredményező) összefonódások mielőbbi megvalósíthatóságát. Ennek megfelelően a jelenlegi gyakorlat szerint a felek közötti akarategyezés megléte esetén nem teszi időelőttivé az összefonódás-bejelentést, ha a felek az összefonódás zárását meghatározott feltételek (pl. bankgarancia beszerzése, harmadik tulajdonostárs hozzájárulása) megvalósulásához kötik, de azok az összefonódás bejelentésekor még nem teljesültek.

## 5. Állami irányításszerzések

A gazdaságot érintő változások közül az összefonódások ellenőrzése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírt, hogy 2010-től lényegesen megváltozott a magyar gazdaságpolitikának az addigi, az állami tulajdont a magántulajdonhoz képest eredendően hátrányosnak minősítő szemlélete. Ennek nem egyszerűen az lett a következménye, hogy 2010 után már nem történtek érdemi privatizációs lépések, hanem az is, hogy az állam mindenekelőtt a közszolgáltatások területén és a bankszektorban a korábban (nemegyszer túlhajtottan) privatizált vállalkozásokban szerzett irányítást biztosító többségi tulajdont, ami összefonódásnak minősült. Szintén az állam erősödő szerepvállalásához kapcsolódik, hogy egyes többségi állami tulajdonban lévő vállalkozások (mindenekelőtt a Magyar Fejlesztési Bank) széles körben befektetői szerepet vállalnak induló (start-up) vállalkozások finanszírozásában, melyekben a befektetésük megfelelő felhasználásának szemmel követése érdekében (összefonódásnak minősülő) irányítási jogot kapnak. Mindez szükségessé tette a Gazdasági Versenyhivatalnak a Tpv. állami tulajdonú vállalkozások összefonódásban való részvételével kapcsolatos joggyakorlatának egyértelműsítését.

A Tpv. speciális szabályokat tartalmaz az állami és helyi önkormányzati („állami”) többségi tulajdonban lévő vállalkozásoknak az államtól (pontosabban: az állami tulajdonosi jogok gyakorlójától) való függetlenségére nézve. A Tpv. az ezzel kapcsolatos 15. § (3) bekezdésében és 27. § (3) bekezdésében használt fogalmakhoz („önálló döntési jog”, „gazdasági egység”) nem ad részletes magyarázatot, ezért azokat a joggyakorlatnak kellett tartalommal megtöltenie.

Az értelmezés abból a szempontból meghatározó jelentőségű, hogy a nem állami többségi tulajdonban lévő vállalkozások esetében az azonos többségi tulajdonos kezében lévő (és így általa irányított) vállalkozások egyértelműen egymástól nem függetlennek minősülnek, aminek versenyjogi szempontból két lényeges következménye van. Egyrészt az egymástól nem független vállalkozásokra nem terjed ki a versenykorlátozó megállapodásoknak a Tpv. 11. § szerinti tilalma. Másrészt az egymástól nem független vállalkozások közötti, az irányítás megváltozásával járó ügyletek akkor sem minősülnek összefonódásnak, ha független vállalkozások esetében annak

minősülnének. Az összefonódások ellenőrzése szempontjából az is lényeges, hogy egy vállalkozásnak valamely összefonódásban való részvétele esetén valamennyi tőle nem független vállalkozás az adott összefonódás résztvevőjének minősül, mire tekintettel ezeket a vállalkozásokat is figyelembe kell venni az összefonódás bejelentési kötelezettségének és versenyhatásainak értékelésekor.

A Tpvt.-nek az állami többségi tulajdonban lévő vállalkozások függetlenségével kapcsolatos rendelkezései értelmezésének a jelentősége 2010 után az állam mint tulajdonos szerepének erősödése következtében jelentősen felértékelődött, mely jogértelmezésre a Gazdasági Versenyhivatal már a 2010-es évek elején sort kerített.<sup>20</sup>

A jogértelmezés kiindulópontja az, hogy a Tpvt. 15. § (3) bekezdés szerinti, az állami többségi tulajdonban lévő vállalkozás függetlenségét megalapozó „önálló döntési jog” nem a vállalkozás egy-egy konkrét döntéséhez kapcsolódó fogalom, hanem olyan tartós állapot, amelyben az állam nem él többségi tulajdonán alapuló irányítási jogával. Lényeges azonban, hogy az önálló döntési jog mint a függetlenséget megalapozó körülmény csak a közvetlenül állami többségi tulajdonban lévő vállalkozásokra irányadó. A közvetlenül állami tulajdonú vállalkozáshoz kapcsolódó vállalkozások függetlenségét a Tpvt. 15. § (1) és (2) bekezdése szerinti általános szabályok szerint kell megítélni.

A közvetlen többségi állami tulajdonú vállalkozás önálló döntési joga esetről esetre bírálható el. Az ennek során értékelendő döntési jogosultságok három fő csoportba sorolhatók:

a) a vállalkozás működési módjához, alapvető szabályaihoz (pl. alapító okirat módosítása, tőkeemelés vagy csökkentés), felszámolásához, eladáshoz kapcsolódó döntések;

b) a vállalkozás üzletpolitikájához kapcsolódó stratégiai jellegű döntések (üzleti terv, jelentősebb beruházások);

c) a b) pont szerinti kereteken belüli, a vállalkozás napi működéséhez kapcsolódó döntések.

A vállalkozás önálló döntési joga (és ebből fakadóan az állami tulajdonosi jogok gyakorlójától való függetlensége) szempontjából azoknak a döntéseknek van meghatározó jelentőségük, melyeknek közvetlen hatásuk lehet a vállalkozás piaci

magatartására. A fenti a) pont alatti döntések nem ilyen jellegűek. Ezt jelzi az is, hogy ezeket a döntéseket a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény („Ptk.”) 75 százalékos szavazati arányhoz köti, míg a Tpvt. az 50 százalékot tekinti az irányítás és nem irányítás közötti választó határnak. Ezzel összhangban nem jelenti a közvetlen állami többségi tulajdonban lévő vállalkozás önálló döntési jogának hiányát, ha az a) pont szerinti döntéseket az állami tulajdonosi jogok gyakorlója megtartja saját magának.

A fenti b) és c) pontok szerinti döntések egyaránt közvetlen hatással lehetnek a vállalkozás piaci magatartására, ezen belül azonban meghatározó jelentőségük a b) pont alatti döntéseknek van, mindenekelőtt a vállalkozás üzleti tervének. Ezért főszabályként a joggyakorlat abból indul ki, hogy ha az üzleti terv elfogadásához az állam többségi tulajdonosi jogai gyakorlójának jóváhagyása szükséges, akkor a vállalkozásnak nincs önálló döntési joga. Ez alól azonban kivételt képezhet, ha az üzleti terv csak általános célkitűzéseket rögzít vagy az üzleti terv elfogadására vonatkozó felhatalmazás csak formális. Ebben az esetben a vállalkozás működése egészének értékelésével dönthető el az, hogy rendelkezik-e önálló döntési joggal vagy sem.

A másik értelmezendő fogalom, a „gazdasági egység” esetében a jogalkalmazás abból indul ki, hogy az a Tpvt. 15. § (2) bekezdés szerinti általános vállalkozáscsoport<sup>21</sup> fogalmon belül értelmezhető. Az állami többségi tulajdonban lévő vállalkozások a Tpvt. 15. § (2) bekezdés szerinti vállalkozáscsoportot alkotnak ugyan, azon belül azonban az önálló döntési joggal rendelkező egyes vállalkozások egymástól elkülönülnek, és az általuk a Tpvt. 23. § (2) és (3) bekezdése szerint irányított (s így közvetett állami többségi tulajdonban lévő) vállalkozásokkal együtt gazdasági egységet képeznek. Az állami tulajdonosi jogok gyakorlását végző szervezethez tartozó további, önálló döntési joggal nem rendelkező vállalkozások (és az azok által irányított vállalkozások) pedig az állami tulajdonosi jogok gyakorlójával együttesen alkotnak egy gazdasági egységet.

A fúziós joggyakorlat az előzők szerinti gazdasági egységet minősíti a Tpvt. 26. § (5) bekezdés szerinti érintett vállalkozáscsoportnak. Ez azzal

<sup>20</sup> Lásd VJ/17/2012., VJ/51/2012.

<sup>21</sup> A Tpvt. 15. § (2) bekezdése az egymással a Tpvt. 23. § (2) bekezdése szerinti közvetlen, illetve (3) bekezdése szerinti közvetett irányítási kapcsolatban álló vállalkozásokat tekinti egy vállalkozáscsoportba tartozóknak.

jár, hogy a gazdasági egység tagjai közötti irányításváltozások nem minősülnek összefonódásnak, továbbá a gazdasági egység valamely tagja által megvalósított összefonódás esetén az abba tartozó valamennyi vállalkozást figyelembe kell venni a bejelentési kötelezettség és a versenyhatások értékelésekor.

A Magyar Állam a tulajdonában lévő vállalkozások esetében a tulajdonosi jogai gyakorlását több szervezetre (irányítási centrumra, jellemzően minisztériumokra) bízta. Ezért az előzőket döntési centrumként kell értelmezni. Ez azt is jelenti, hogy a különböző döntési centrumokhoz tartozó vállalkozások – döntési joguktól függetlenül – semmiképpen sem tartoznak azonos gazdasági egységbe.

Az önálló döntési jog és azon alapulóan a gazdasági egység egyértelmű meghatározása az érintett vállalkozások működésének részletes vizsgálatát igényelheti. Ezért a Gazdasági Versenyhivatal – az eljárások lehető leggyorsabb lefolytathatósága érdekében – azt a gyakorlatot alakította ki, hogy nyitva hagyja azok egyértelmű meghatározását, ha az közömbös az összefonódásnak minősülés, a bejelentési kötelezettség fennállása, a káros versenyhatások hiánya és a hatáskör (Gazdasági Versenyhivatal vagy Bizottság) szempontjából is.<sup>22</sup>

## 6. A családi vállalkozások<sup>23</sup>

A 2010-es években felerősödő jelenség volt, hogy az elsősorban a '80-as évek végén, illetve a '90-es évek elején a (jelentős részben spontán) privatizáció révén vállalkozásokban irányítást biztosító tulajdont szerző magánszemélyek a tulajdonukban lévő vállalkozások irányítását (véltetőleg korukra is tekintettel) részben vagy egészben utódaiknak adták át. Az előzők szerinti jelenségtől függetlenül is egyre gyakoribb, hogy adott vállalkozásban egyidejűleg több családtag is rendelkezik tulajdonrészrel, illetve a családtagok különböző vállalkozásokban tulajdonosok. Mindez szükségessé tette – jelentős részben a Ptk. közeli hozzátartozókra vonatkozó rendelkezéseinek ala-

pul vételével – a családi vállalkozásokkal kapcsolatos joggyakorlat egyértelműsítését.

A természetes személyek által irányított vállalkozásokra a Tpvt. nem tartalmaz speciális szabályokat. A természetes személyek irányítási viszonyaira így a Tpvt. általános szabályai az irányadók, tekintettel arra is, hogy a Tpvt. 1. §-a a természetes személyeket a jogi személyekkel egyezően bevonja a vállalkozás gyűjtőfogalom alá. A Ptk. ugyanakkor a közeli hozzátartozókra nézve tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket a versenyjogi gyakorlat az irányítási viszonyok értékelésénél nem hagyhat figyelmen kívül. A Ptk. 8:2 § (5) bekezdése szerint ugyanis a Ptk. 8:1 § (1) bekezdésének 1. pontja szerinti közeli hozzátartozók közvetlen és közvetett tulajdoni részesedéseit egybe kell számítani.

Egy vállalkozás adott időpontban meglévő irányítási viszonyainak értékelésekor erre a körülményre a Gazdasági Versenyhivatal már 2010 előtt is tekintettel volt (az akkor hatályos Ptk. a fentebb ismertetettel teljesen azonos tartalmú rendelkezést tartalmazott). A versenyfelügyeleti gyakorlat abból indult ki,<sup>24</sup> hogy ha az egymással *kölcsönösen* közeli hozzátartozói kapcsolatban álló személyek külön-külön nem, de együttesen rendelkeznek a vállalkozás („családi vállalkozás”) irányítását biztosító szavazati joggal, akkor (csak úgy, mint az egy vállalkozáscsoportba tartozó és így egymástól nem független jogi személyiségű vállalkozások) arra vonatkozó külön megállapodásuk nélkül is valószínűsíthetően szavazati jogaikkal összehangoltan élnek, így a vállalkozás közös irányítóinak<sup>25</sup> minősülnek. A kölcsönös közeli hozzátartozói viszony fontos megszorító feltétel, mert valamely természetes személy két közeli hozzátartozója nem feltétlenül közeli hozzátartozója egymásnak. Ezért, ha egy ilyen személy mindkét közeli (de egymásnak nem közeli) hozzátartozójával képes az irányításhoz szükséges szavazattöbbséget biztosítani (pl. a férj a feleségével és a testvérével is), vagyis a szavazattöbbség nem csak egyféle módon jöhet létre, akkor a gyakorlat úgy tekinti, hogy a vállalkozásnak nincs irányítója.

<sup>22</sup> Lásd VJ/87/2013.

<sup>23</sup> Lásd még az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről szóló 2/2020. közlemény („Jogalkalmazási Közlemény”) III. rész 2.10.

<sup>24</sup> Lásd VJ/78/2008.

<sup>25</sup> A közös irányítás lényege, hogy a közös irányítók közötti megállapodás hiányában a vállalkozás irányíthatatlanná válik (részletesen lásd Jogalkalmazási Közlemény III., 2.2.).

A 2010 előtti joggyakorlat az előzőket csak (megdönthető) főszabálynak tekintette, jelenleg azonban a Gazdasági Versenyhivatal már minden esetben alkalmazható szabálynak minősíti. Ennél is lényegesebb, hogy a jelenlegi joggyakorlat a közeli hozzátartozói kapcsolatot nem csak a Ptk. hivatkozott rendelkezése szerinti statikus módon (adott időpontban meglévő tulajdonosi struktúrára nézve) tekinti relevánsnak, hanem dinamikus is, vagyis nem minősül összefonódásnak, ha adott vállalkozásba az addigi tulajdonos helyébe annak közeli hozzátartozója (mint tőle nem független vállalkozás) lép.<sup>26</sup> Ez a jogértelmezés nagyban segítette a családi vállalkozásokban a 2010-es években bekövetkezett generációváltási folyamatot.

A joggyakorlatnak 2010 után választ kellett adnia arra is, hogy miként kezelendő, ha az egymással kölcsönösen közeli hozzátartozói kapcsolatban álló személyek akár különböző részalalmazai két (vagy több) vállalkozásban („családi vállalkozáscsoport”) rendelkeznek egyedüli vagy közös irányítással. A Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata az ilyen családi vállalkozáscsoportba tartozó egyes vállalkozásokat és azok egyes tulajdonosait is egymástól nem független vállalkozásoknak minősíti.<sup>27</sup> A kiindulópont az, hogy az egymással kölcsönösen közeli hozzátartozói viszonyban álló személyek közötti kapcsolat versenyjogi tartalmát tekintve nem különbözik az ugyanazon vállalkozás által irányított jogi személyiségű vállalkozások közötti kapcsolattól, melyek esetében a nem függetlenségük a Tpv. 15. § rendelkezéseiből egyértelműen következik. A különbség csak formai: a jogi személyiségű vállalkozások esetében a nem függetlenségük alapja, hogy azokat ugyanazon vállalkozás irányítja, a természetes személy vállalkozások esetében pedig az összetartó kapocs a kölcsönös közeli hozzátartozói kapcsolat. E kapcsolat alapján ugyanis életszerű feltételezés, hogy a közeli hozzátartozók az általuk tulajdonolt vállalkozások döntéseit egymással összehangoltan hozzák meg, és ezt a lehetőségüket – figyelemmel a Ptk. által adott vállalkozás esetében relevánsnak minősített közeli hozzátartozói viszonyra is – versenyjogi alapon nem is indokolt elvenni tőlük (pl. az

ilyen vállalkozások piaci magatartásának összehangolására irányuló megállapodások versenykorlátozónak minősítésével).<sup>28</sup>

Az előzőkből következőleg, ha például szélső esetben az egyik vállalkozást a közeli hozzátartozók egyike, a másik vállalkozást pedig a közeli hozzátartozók másika irányítja egyedül, akkor ezek a vállalkozások egymástól nem függetlennek minősülnek.

A családi vállalkozások nem függetlensége megítélésének fenti gyakorlata – egyezően a többségi állami tulajdonban lévő vállalkozásokkal kapcsolatosan az előzőkben írtakkal – az összefonódások ellenőrizhetősége szempontjából is lényeges. A családi vállalkozások függetlenségük minősülése esetén ugyanis egy (más vállalkozás felett irányítással nem rendelkező) természetes személy által végrehajtott irányítástervezést akkor sem lehetne összefonódásellenőrzés alá vonni, ha közeli hozzátartozója már rendelkezik irányítással egy vagy több további vállalkozás felett. Más oldalról viszont a Gazdasági Versenyhivatal által kialakított gyakorlat – miként arról az előzőkben már szó volt – a családi vállalkozások számára kedvező abból a szempontból, hogy adott családi vállalkozáscsoporton belüli tulajdonosi átstrukturálások nem minősülnek összefonódásnak, így azokat nem is kell bejelenteni a Gazdasági Versenyhivatalhoz.

## 7. Pénzügyi befektetés start-up vállalkozásba

A 2010-es évek második felében vált széles körben gyakorlattá, hogy kockázati tőke-alapok befektetnek jellemzően a piacon adott tevékenységgel korábban nem jelen lévő (start-up) vállalkozásokba. A befektetők cserébe a vállalkozásban annak meglévő (jellemzően alapító) tulajdonosaival közös irányítási jogot kaptak. A legjelentősebb pénzügyi befektetéseket az állami többségi tulajdonban lévő Magyar Fejlesztési Bank (MFB) által közvetetten irányított kockázati tőke-alapok hajtották végre, de részben vagy egészben magán vállalkozáscsoportokba (pl. OTP Csoport) tartozó tőkealapok is részesei ennek a folyamatnak.

A fenti ügyletek, miután a start-up vállalkozás irányítási struktúrájának tartós megváltoztatását

<sup>26</sup> Lásd VJ/99/2016.

<sup>27</sup> Lásd VJ/99/2016.

<sup>28</sup> Amennyiben azonban a közeli hozzátartozók közötti külön megállapodás az irányítási viszonyokat eltérően rendezi, akkor az irányítási viszonyokat (és ez alapján a vállalkozások függetlenségét) ezen megállapodás alapján kell értékelni, a Tpv. 23. § (2) c) pontja szerint.



jelentik, összefonódásnak minősülnek. Az esetek túlnyomó többségében egyidejűleg két (a 15 milliárd forintos bejelentési küszöbértéket önmagukban is meghaladó nettó árbevétellel rendelkező) pénzügyi befektető vállalkozáscsoport is belépett közös irányítóként az alapítók mellé. Ezért ezek az összefonódások a közös irányítás alá kerülő vállalkozás jellemzően alacsony (1 milliárd forint alatti) nettó árbevétele esetén is bejelentési kötelezettség alá estek.<sup>29</sup>

A Gazdasági Versenyhivatalhoz bejelentett nagyszámú (több éve évente 10-20 közötti) fenti jellegű összefonódások egyike sem vetett fel érdemi versenyproblémát, így azok minden esetben hatósági bizonyítvány (2017 előtt engedélyező határozat) kiadásával tudomásul vehetőek voltak.

Jelentős kihívást jelentett ugyanakkor a jogalkalmazás számára, hogy a pénzügyi befektetők szinte minden esetben a start-up vállalkozással versenyhelyzetben lévő vállalkozásokban történő szerepvállalást tiltó (ún. versenytilalmi) kötelezettségeket rótták a start-up vállalkozás megmaradó tulajdonosaira. Ezek a versenytilalmi előírások gyakran túlterjeszkedtek azon a körön, mely a Gazdasági Versenyhivatal joggyakorlata alapján általános esetben a Tptv. 30. § (7) bekezdése alá voltak vonhatók, mely szerint az összefonódáshoz szükséges és ekként ahhoz kapcsolódó versenykorlátozásokra a Tptv. 11. §-át nem kell alkalmazni.

A joggyakorlat szerint általános esetben az előzők szerinti kapcsolódó (és így jogszerű) versenykorlátozásnak minősül a közösen irányított vállalkozás irányítóinak (és csak azoknak) az a vállalása, hogy a közös irányítás időtartama alatt (és csak addig) nem versenyeznek a közös irányításuk alatt álló vállalkozással. Ezt az általánosan érvényesített gyakorlatát a pénzügyi befektetők esetében a Gazdasági Versenyhivatal két lépésben enyhítette.

Első lépésben a versenytilalom jogszerű időtartama került kiterjesztésre akként, hogy a vállalkozásnak a pénzügyi befektető melletti (szakmai befektetőnek minősülő) közös irányítóját terhelő versenytilalom nem csak a közös irányítás idejére, hanem az irányítása megszűnését követő további legfeljebb kétéves időtartamra is vo-

natkozhat (kapcsolódó versenykorlátozásnak minősül). Ez a „kedvezmény” azon a megfontoláson alapul, hogy egy szakmai ismeretekkel rendelkező (nem pénzügyi) befektető közös irányító a közös irányítói helyzetéből fakadóan már hozzájuthatott azokhoz az ismeretekhez, amelyek képessé teszik arra, hogy a közös irányításból kilépő részéről esetlegesen jelentkező versenyben ne legyen hátrányos helyzetben. A vállalkozást korábban irányító, a szakmai tudás és a piaci ismeretek birtokában lévő irányító mellé belépő pénzügyi befektetőtől azonban nem feltétlenül várható el, hogy a közös irányítás időtartama alatt a szakmai befektetővel versenyképes tudásra tegyen szert.

Második lépésként a Gazdasági Versenyhivatal a versenytilalomra jogszerűen kötelezhetőek körét a pénzügyi befektető belépését követően is (közös) irányítói pozícióban maradó addigi tulajdonosok mellett kiterjesztette azokra az alapítókra is, akik a befektetést követően (közös) irányítási joggal nem rendelkező tulajdonosok maradnak.<sup>30</sup> Ezekről ugyanis alappal feltételezhető, hogy részesei voltak a start-up vállalkozás tevékenységét megalapozó innovációnak, és így rendelkeznek azzal a képességgel, hogy tudásukat más vállalkozásban felhasználva veszélyeztessék a pénzügyi befektető érdekeit. Ez a versenytilalom szintén legfeljebb a tulajdonosi pozíció megszűnését követő két évig tekinthető jogszerűnek.

## 8. Összegzés

A Gazdasági Versenyhivatalt 2010-től külső hatásként az állami gazdaságirányítás szemléltetvéltározása, valamint a gazdaság működésében részben a 2008–2009. évi pénzügyi válság utáni növekedés következtében bekövetkező változások a fúziókontroll tevékenységének folyamatos fejlesztésére ösztönözték. Ez egyrészt az ügyintézés, az eljárásrend hatékonyságának fejlesztését jelentette, másrészt a Gazdasági Versenyhivatal jogalkalmazási gyakorlatának folyamatos felülvizsgálatát és szükség szerinti módosítását, kiegészítését. A hatóság egyrészt a fúziós eljárási rezsím következetes, kiszámítható működésére törekedett, másrészt ugyanazt a befektetésbarát és az admi-

<sup>29</sup> Következik ez a Tptv. 24. § (1) bekezdéséből, mely szerint az összefonódás-bejelentési kötelezettség akkor áll fenn, ha az összefonódásban résztvevő vállalkozáscsoportokhoz kapcsolódó együttes nettó árbevétel meghaladja a 15 milliárd forintot, és köztük van legalább két olyan vállalkozáscsoport (az adott helyzetben a két befektető), melyekhez kapcsolódó előző évi nettó árbevétel több mint egymilliárd forint.

<sup>30</sup> Lásd VJ/19/2019.

nisztratív terhek csökkentésére irányuló szemléletet igyekezett érvényesíteni, amely az eljárásrend fejlesztését is vezérelte.

A jogbiztonság érdekében fontos volt a változó megközelítések folyamatos közkinccsé tétele. 2017-ig ezt szolgálta a versenytanácsi határozatok folyamatos honlapi közzététele. Az összefonódás-bejelentési rendszer 2017. évi bevezetését követően

– miután a jogalkalmazásban bekövetkező változások nem minden esetben jelennek meg versenytanácsi határozatban – a fúziós joggyakorlatot annak minden fontos részkérdésére kiterjedően az évente aktualizált Jogalkalmazási Közlemény közvetíti a piaci szereplők és a jogi képviselőket ellátó ügyvédek felé.