

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

# Kötelezettségvállaláson alapuló döntések az európai uniós és magyar versenyjogban

*Tézisek*

Konzulens: Dr. Király Miklós

Készítette: Kováts Surd

Budapest 2019 június 3.

# 1. Bevezetés

## 1.1 A kötelezettségvállalások

A kötelezettségvállalások alkalmazása az európai versenyjogi rendszerekben egy viszonylag fiatal, **fejlődésben levő jogterület**. Az Európai Unióban 2004-ben, Magyarországon pedig az azt követő évben bevezetett jogintézmény gyorsan (sokak számára némileg váratlanul) elterjedt lett – bevezetése óta pedig az Európai Unióban antitröszt ügyekben több esetben történik ilyen jellegű beavatkozás, mint jogsértést megállapító határozat.

A kötelezettségvállalásokat gyakori alkalmazásuknak megfelelően megjelenésük óta kiemelt figyelem övezi, és számos tanulmány és értekezés témájául szolgáltak. Ezek kapcsán már itt fontos megjegyezni, hogy a kötelezettségvállalások alkalmazását általában nem övezi osztatlan elismerés: a rugalmasságra és gyorsaságra épülő rendkívül jelentős jogalkalmazási előnyök mellett sokan figyelmeztetnek a kötelezettségvállalások hátrányaira, így többek között a túlzott versenyjogi beavatkozás veszélyére, és a jogbiztonságra gyakorolt kedvezőtlen hatásra.

Ebben a dolgozatban áttekintem a kötelezettségvállalások **legfontosabb jellemzőit és jogi hátterét**, és példák alapján igyekszem megvilágítani, hogy a **jogintézmény gyakorlati alkalmazása során milyen kérdések merülnek fel**, illetve milyen esetekben tűnik leginkább indokoltnak kötelezettségvállalás alkalmazása.

## 1.2 Hipotézisek

A jelen dolgozatban arra vállalkozom, hogy a nyilvánosan elérhető információk alapján megvizsgálom az Európai Unió és Magyarország példáján, az Európai Bizottság és a Gazdasági Versenyhivatal eseteinek áttekintésével, hogy a kötelezettségvállalások elméleti jellemzői **hogyan érvényesülnek a gyakorlatban**. A dolgozatban továbbá összehasonlítva elemzem, hogy milyen **hasonlóságok és különbségek vannak a két jogrendszer gyakorlatában**: mennyiben mások az Európai Bizottság és a Gazdasági Versenyhivatal eljárásai és döntései.

A kötelezettségvállalások sajátosságainak, előnyeinek, és hátrányainak áttekintése alapján az általam kialakított **három témakör**, (1) a versenyprobléma megoldása, a (2) versenyjogalkalmazás stratégiája, és (3) a kötelezettségvállalások kialakítása és hatásossága **mentén meghatározásra kerülnek azok a szempontok**, amiknek teljesülése esetén **leginkább indokolt a kötelezettségvállalás használata**.

Az első szempont, hogy a kötelezettségvállalás **megoldja a vizsgált versenyproblémát**. Ennek megfelelően a kötelezettségvállalásos döntés után már nem állhat fenn érdemi versenyaggály; nem indokolt viszont olyan esetekben kötelezettségvállalás alkalmazása, ahol súlyos vagy újszerű versenyproblémákról van szó.

A versenyprobléma megoldásához szorosan kapcsolódik a második szempont, miszerint a kötelezettségvállalás **illeszkedjen a versenyjogalkalmazás stratégiájába**. Ennek megfelelően fontos felmérni, hogy milyen eljárási hatékonyságok realizálására van lehetőség az egyes ügyekben, illetve hogy a kötelezettségvállalásos döntés megfelelő iránymutatást ad-e a piaci szereplők számára. Amint látni fogjuk, a kötelezettségvállalások sajátos szerepet töltenek be a jogérvényesítésben, ezért fontos, hogy azok tudatos alkalmazására a megfelelő esetekben kerüljön sor. A versenyhatóságok

stratégiájának alakításakor fontos, hogy a jogintézményt a megfelelő célokra használják, és ne tekintsek túlzottan szabályozási lehetőségnek vagy „menekülő útnak” nehezen megoldható eljárások esetén.

A szempontrendszer harmadik eleme, hogy a kötelezettségvállalások **gyorsan végrehajthatóak és hatásosak** legyenek. Ennek során érdemes megvizsgálni, hogy a kötelezettségvállalások mennyire gyors megoldást jelentenek, illetve milyen típusú szerkezeti, illetve magatartási beavatkozásokra kerül sor.

A fenti **három szempontrendszer** alapján arra keresem a választ, hogy ezek a megfontolások, **hogyan tükröződnek vissza a gyakorlatban**, illetve milyen területeken képzelhető el a kötelezettségvállalás alkalmazásának fejlődése.

### 1.3 Módszertan

A hármasszempontrendszer számos **részhipotézist** eredményez, amelyek részletesen megvizsgálhatók az Európai Bizottság és a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaiban. Ennek során a három fenti szemponthoz kapcsolódva áttekintem, hogy milyen típusú eljárásokban, **milyen versenyprobléma** esetén jellemzőek a kötelezettségvállalások, illetve **milyen típusú beavatkozásra** kerül sor a versenyhatóságok részéről.

Emellett részletesen bemutatom, hogy a kötelezettségvállalással záruló ügyek **milyen iparágakban** fordulnak elő, áttekintve, hogy vajon tekinthetők-e ezek az eljárások elsősorban a gyorsan változó iparágak versenyproblémáinak megoldására szolgáló eszköznek.

A kötelezettségvállalásos döntések preventív és elrettentő hatásával kapcsolatban azt is megvizsgálom, hogy mennyire igaz az a hipotézis, hogy **korábbi kötelezettségvállalásos eljárások gyakran újabb kötelezettségvállalásos döntéseket** inspirálhatnak. Amennyiben azonos iparágakban, hasonló kérelmélet esetében több kötelezettségvállalásos döntésre kerül sor, az azt jelezheti, hogy a versenyjogalkalmazás **orientáló, preventív jellege** nem feltétlenül erős.

Az eljárásokat továbbá abból a szempontból is megvizsgálom, hogy mennyire lehet felfedezni **szabályozói jellegű beavatkozást**, illetve milyen esetekben fordul elő, hogy a tényállás feltárása olyan alapos és részletes, hogy az eljárási hatékonyságok realizálását kétségessé teszi.

Az eljárások hatásossága kapcsán elemzem, hogy mennyire valós az a hipotézis, hogy a **kötelezettségvállalások a versenyprobléma gyors megoldásának hatásos eszközei**, illetve hogy az eljárások során milyen eszközökkel igyekeznek a versenyhatóságok a beavatkozás hatásosságát biztosítani.

A fenti részhipotéziseket az Európai Bizottság és a Gazdasági Versenyhivatal **vonatkozó eseteiből képzett mintán teszteltem**. A vizsgált mintába **36 európai uniós, és 19 magyar eset** került be.

A **minta kialakítása** során a következő elveket követtem. A mintába bekerült valamennyi, a Bizottság vagy a GVH által kötelezettségvállalással lezárt antitröszt eljárás, de néhány eset kihagyása mellett csak egyszer szerepelnek azok az eljárások, amelyek bár külön ügyszámon kerültek megindításra, egyesített határozattal kerültek lezárásra. Azok az eljárások, ahol az ügy dokumentumai csak 2019-ben váltak vagy válnak elérhetővé, szintén nem szerepelnek a mintában. Csupán egyszer szerepelnek

a mintában azok az eljárások, ahol több határozatra is sor került, de egymáshoz kapcsolódnak és nagyon hasonlóak.

A minta kialakítása után a fenti hipotéziseket **statisztikai jellegű elemzésnek** vettem alá. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a számszerű eredmények természetesen mások lehetnének, ha (a fentiekben jelzett) többes eljárásokat többszörösen szerepeltetnénk a mintában; azonban az együtt kezelt ügyek nagyfokú hasonlatossága miatt ezt nem tartottam indokoltnak, és a levont **jelzésértékű következtetéseket** hasznosnak tartom az ügyek elemzése szempontjából.

A statisztikai vizsgálatokkal kapcsolatban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy ezek az adatok még mindig természetesen **alacsony esetszámot** tükröznek, így az eredmények néhány új eset alapján is változhatnak. Mégis úgy vélem, hogy az eddigi esetek tapasztalatai hasznos információval szolgálnak a jogalkalmazás és a jogelmélet számára a kötelezettségvállalás jogintézményének alkalmazásáról.

Az európai uniós és magyar esetek tapasztalatainak megtárgyalása után a két jogrendszer gyakorlatának **összehasonlító elemzését** is elvégzem, aminek során az alapvető hasonlóságok mellett néhány egyedi sajátosság is megfigyelhető.

## 1.4 A dolgozat szerkezete

A dolgozat szerkezetében először áttekintem a kötelezettségvállalások legfontosabb **jellemzőit**, előnyeit és hátrányait, és ezek alapján kialakítom azt a **szempontrendszert**, aminek segítségével leírható, hogy egy hatásos kötelezettségvállalás jellemzőinek miket tekintek (lásd részletesen a *Tézisek 3. Fejezetét*). Ezt követően ismertetem az Európai Unió és Magyarország tekintetében irányadó tételes jogi szabályozást, rövid történeti kitekintéssel.

A kötelezettségvállalások alkalmazása kapcsán felmerülő kérdések, és összegyűlő tapasztalatok több európai uniós tagállam esetében is az eredményezték, hogy a jogalkalmazást segítő **iránymutatásokat vagy közleményeket** tettek közzé. Ennek kapcsán áttekintem a vonatkozó jogi eszközöknek a gyakorlatát az olyan Európai Unió tagországok esetében (Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország és Görögország) ahol ilyen közlemény kiadására sor került; majd ezt összehasonlítom a GVH 2018 végén megjelent közleményével, illetve az Európai Unió gyakorlatával.

Az Európai Bizottság esetjogának ismertetése során elsőként az **Alrosa esettel** foglalkozom, ami alapvetően meghatározza az arányosság értelmezését a kötelezettségvállalások esetjogában, és egyúttal gyakran komoly kritika tárgya. A további európai uniós eseteket két részre bontva mutatom be: egyrészt az **energiapiacokkal** kapcsolatos eljárásokat, másrészt az egyéb eljárásokat, **iparágak szerint csoportosítva**. Az energiapiacok külön tárgyalását elsősorban az ügyek nagy száma, és az alkalmazott korrekciós intézkedések sajátossága indokolja.

Ezek után kerül sor a **bizottsági esetek elemzésére időtartam, üggtípus, alkalmazott intézkedés, iparág és egyéb tartalmi, illetve eljárási szempontok szerint**. A bizottsági esetek bemutatása és elemzése után következik a **magyar esetek hasonló szempontok szerint történő bemutatása, illetve elemzése**. A magyar esetek elemzése során néhány jogrendszeri sajátosság is bemutatásra kerül. A dolgozat utolsó fejezetében az **európai uniós és magyar tapasztalatok összehasonlítását** végzem el a **dolgozat során felépített szempontrendszernek megfelelően**. A részhipotézisek vizsgálata alapján számos gyakorlati következtetést, illetve néhány javaslatot is megfogalmazok.

## 2. A kötelezettségvállalások intézménye

A versenyjog-alkalmazás alapvető célja a piacok hatékony működésének biztosítása. Az antitröszt jogalkalmazás keretében a versenyjogi eljárások tradicionálisan kétféleképpen végződhetnek: jogsértés megállapításával, vagy annak hiányával. A **kötelezettségvállalások** ezzel szemben egy „**köztes**” megoldást jelentenek: ilyen esetben a versenyjogi eljárásban a **jogsértés formális megállapítása nélkül**, a vállalkozások által tett vállalások alapján olyan kötelezettségek előírására kerül sor, amelyek alkalmasak a versenyaggályok kiküszöbölésére.

Az Európai Unió és tagállamai jogrendjében a kötelezettségvállalás (**commitment decision**) alkalmazása viszonylag **rövidebb múlttra tekint vissza**; néhány korábbi informális eset<sup>1</sup> után az 1/2003/EK eljárási rendelet<sup>2</sup> vezette be 2004. május 1-jei hatállyal az Európai Unió versenyjog-alkalmazásba.<sup>3</sup> Az ezt követő években az egyes tagállamok is követték ezt a példát; ennek során Magyarországon 2005. november 1-jétől alkalmazható a kötelezettségvállalás intézménye.

## 3. A hatásos kötelezettségvállalás jellemzői

A kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos szakirodalom alapján megfogalmazható néhány olyan alapvető jellemző, ami egy hatásos kötelezettségvállalástól elvárható annak érdekében, hogy a jogintézmény betöltsen a célját. Másképp fogalmazva, az alábbi jellemzők azt írják le, hogy milyen szempontok teljesülése esetén indokolt leginkább a kötelezettségvállalás használata, mik azok a tulajdonságok, amik alapján a kötelezettségvállalás alkalmazása leginkább célravezető.<sup>4</sup>

### A versenyprobléma megoldása

Mint mindenfajta versenyjogi beavatkozással kapcsolatban, a kötelezettségvállalással kapcsolatosan is a legfontosabb elvárás, hogy **megoldja a vizsgált versenyproblémát**. A kötelezettségvállalások esetében ez azt jelenti, hogy az ügyindításhoz vezető, és az eljárás során jellemzően pontosított versenyaggályok tekintetében a javasolt vállalások következtében nem fenyegeti érzékelhető veszély a versenyfolyamatot.<sup>5</sup>

Ugyancsak fontos megjegyezni, hogy nagyon **súlyos versenyproblémák** vagy újszerű jogi kérdések esetén kötelezettségvállalás alkalmazása nem szerencsés, illetve kifejezetten kontraproduktív is

---

<sup>1</sup> Az 1/2003/EK rendelet előtt követett gyakorlatról lásd például Wils (2006): *Settlements of EU Antitrust Investigations: Commitment Decisions under Article 9 of Regulation*

<sup>2</sup> Az 1/2003/EK rendelet kihirdetett szövegében természetesen még a 81. és 82. cikk szerepel, mivel a Lisszaboni Szerződés, ami megváltoztatta a cikkek számozását, csak 2007. decemberében került aláírásra.

<sup>3</sup> A kötelezettségvállalás európai bevezetését mindenképpen befolyásolta az Egyesült Államok jogalkalmazási gyakorlata, ahol az első hasonló típusú döntés (**consent decree**) 1906-ban került elfogadására, és az amerikai hatóságok jogalkalmazási gyakorlatának meghatározó jelentőségű eszköze. A consent decree-k ugyanakkor jelentős különbségeket is mutatnak az európai kötelezettségvállalásos döntésekkel, mivel ott a hatóság és az eljárás alá vont vállalkozás közti „megegyezést” a bíróságnak is jóvá kell hagynia.

<sup>4</sup> A kötelezettségvállalások optimális használatával kapcsolatban az Európai Unió példáján lásd például: Wils (2006): *Settlements of EU Antitrust Investigations: Commitment Decisions under Article 9 of Regulation No 1/2003 World Competition*, Volume 29, No. 3, September 2006 8. o.

<sup>5</sup> A versenyprobléma megoldásának kérdéséről érdekes az alábbi szerkesztői cikk: Wathélet, Melchior (2015) *Commitment Decisions and the Paucity of Precedent* Journal of European Competition Law & Practice, Volume 6, Issue 8, October 2015, Pages 553–555

lehet. A kötelezettségvállalás rugalmassága miatt alkalmasabb lehet versenyhatósági beavatkozásokra **gyorsan változó iparágakban**, és kevésbé indokolt tradicionális szektorokban.

Kapcsolódóan a következő témakörhöz, a versenyjogalkalmazás stratégiájához, fontos leszögezni, hogy a tényállás felderítése és értékelése kapcsán megfogalmazható egy **felső korlát** a kötelezettségvállalás alkalmazása kapcsán: ennek értelmében ahol a **tényállás teljes feltárására és értékelésére már sor került**, a kötelezettségvállalás alkalmazása alapesetben nem lehet indokolt.

### **A versenyjogalkalmazás stratégiája**

A versenyprobléma megoldása mellett egy további általános jellegű elvárás, hogy a kötelezettségvállalás alkalmazása **illeszkedjen a versenyjogalkalmazás stratégiájába**.

A versenyjogalkalmazás stratégiájába történő illeszkedés egyik legfontosabb vetülete, hogy a versenyhatóság helyesen mérje fel, hogy **milyen típusú és mértékű eljárási hatékonyságok kihasználására van lehetőség**, és ennek megfelelően helyesen válassza ki az ilyen típusú lezárással megoldható ügyeket, illetve helyesen határozza meg a kötelezettségvállalásos ügyekben felhasználandó erőforrások mértékét.

A második stratégiai jellegű elvárás a kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban, hogy azok alkalmazása **megfelelő iránymutatást adjon a piaci szereplők számára**. A versenyhatóságnak számolnia kell azzal, hogy a kötelezettségvállalás magatartás-befolyásoló szerepe a jogsértést megállapító határozatoknál alacsonyabb lehet; ennek megfelelően fontos annak értékelése, hogy ne gyengüljön a versenyjog visszatartó ereje, preventív hatása.

A harmadik stratégiai megfontolás a **jogfejlődésben és jogérvényesülésben betöltött szerep**. Láthattuk, hogy összetett vagy újdonságokat tartalmazó ügyekben a kötelezettségvállalás alkalmazása nem feltétlenül szerencsés: fontos tehát, hogy a versenyhatóság helyesen válassza meg, hogy *milyen típusú ügyekben* enged teret a kötelezettségvállalás alkalmazásának. Emellett megfontolandó, hogy a jogérvényesülés egyes vetületeiben, például a magánjogi jogérvényesítés tekintetében milyen hatása van a kötelezettségvállalás alkalmazásának.

Végezetül a negyedik stratégiai szempont annak figyelembe vétele, hogy **a versenyhatóság ne használja olyan célokra ezt a jogintézményt, ami annak céljával nem összeegyeztethető**. Így különösen fontos annak leszögezése, hogy a versenyhatóságnak a fent leírtak értelmében nem célszerű átvennie a **szabályozó hatóságok** szerepét. Elkerülendő továbbá véleményem szerint az is, hogy a kötelezettségvállalások alkalmazása gyengítse az eljárási kultúrát azáltal, hogy azt nem megfelelő versenyproblémák kezelésére használják. Ilyen helyzetek fordulhatnak elő például akkor, ha a versenyhatóságok a kötelezettségvállalásokat egyfajta „**menekülő útként**” használják olyan esetekben, ahol az adott helyzetben a magatartás jogsértő voltával kapcsolatban az állásfoglalás a hatóság szempontjából túl „kockázatosnak” tűnhet.

### **A kötelezettségvállalás kialakítása és hatásossága**

A kötelezettségvállalások fenti tartalmi kérdései mellett szintén nagyon fontos, hogy a kötelezettségvállalás **formai szempontból** is olyan módon kerüljön kialakításra, ami biztosítja annak hatásosságát és végrehajthatóságát. Ennek során a kötelezettségvállalások egyértelműsége mellett a vállalatokat felajánló felek és harmadik felek számára biztosított garanciák is rendkívül fontosak.

A kötelezettségvállalások hatásosságát illetően alapvető elvárás, hogy azok **könnyen és egyértelműen végrehajthatók**, valamint **ellenőrizhetők** legyenek. A végrehajthatóság és ellenőrizhetőség során kulcsfontosságú, hogy az előírt kötelezettség ne kösse le túlzott mértékben a versenyhatóság erőforrásait. Az ellenőrizhetőség megkönnyítésére gyakran ügygondnokok alkalmazását, vagy rendszeres beszámolási kötelezettséget írnak elő.

A kötelezettségvállalások típusai tekintetében - az összefonódásokkal kapcsolatos korrekciós intézkedésekkel ellentétben - az antitröszt kötelezettségvállalások esetében nem jelenthető ki, hogy a versenyhatóságok szempontjából a **szerkezeti vagy magatartási** vállalások előnyösebbek: a gyakorlati példák szerint mindkét típusú beavatkozás előfordul.

A kötelezettségvállalás kialakítása során szintén fontosak a **vállalásokat felajánló felek jogosítványai**: ennek garanciája az *önkéntesség* a vállalás kialakítása során, valamint, hogy a felek megismerhessék a hatóság által megfogalmazott *versenyaggályokat*. Az eljárás során továbbá *iratbetekintési*, illetve a hatóság által beszerzett *információk megismerhetőségére* vonatkozó jogosítványok állnak fenn.

A kötelezettségvállalás formába öntése során az is nagyon jelentős, hogy a versenyhatóság minél teljesebb körű információ alapján hozza meg döntését. A harmadik felek rendelkezésére álló jogorvoslat korlátozottsága miatt is különösen fontos, hogy a hatóság megfelelő ismeretekkel rendelkezzen a harmadik felek álláspontjáról a versenyproblémával, illetve a tervezett beavatkozással kapcsolatban. Ennek elsődleges eszköze a **piaci tesztelés**, ami általában formális garanciát jelent arra, hogy harmadik felek becsatornázhassák véleményüket a versenyhatóság eljárásába.

A fenti stratégiai megfontolások eljárási leképeződése szempontjából a kötelezettségvállalásoknak elsősorban gyorsan kell megoldást kínálniuk a versenyproblémára. A **vállalások gyors felajánlása** fontos feltétele az eljárási hatékonyságok realizálásának; annak hiányában a kötelezettségvállalás hatásos alkalmazása csak kivételes esetekben lehetséges.

Az alábbi ábra összefoglalja a hatásos kötelezettségvállalások fontos jellemzőit. Bár ezek a jellemzők általánosan érvényesnek tekinthetők, meg kell jegyezni azt is, hogy érvényesülésüket az adott jogrend sajátosságai természetesen árnyalhatják.

### A versenyprobléma

- Megoldja a versenyproblémát
- Súlyos versenyproblémák, újszerű jogi kérdések esetében nem alkalmazandó
- Gyorsan változó iparágakban kevésbé indokolt
- Tényállás teljes feltárása esetén nem indokolt

### Versenyjogalkalmazás stratégiája

- Eljárási hatékonyságok típusa és mértéke
- Iránymutatás a piaci szereplők számára
- Jogfejlődési és jogérvényesítési szerep
- „Önkényes” használat ellenőrzése és korlátozása (szabályozási szerep, „menekülő út”)

### Kialakítás és hatásosság

- Gyors megoldás a versenyproblémára
- Végrehajtható és ellenőrizhető
- A vállalat felajánló felek jogainak védelme
- Harmadik felek – piaci tesztelés

A dolgozat elemző részének egyik fontos vizsgált hipotézise, hogy hatásos kötelezettségvállalások fenti jellemzői **hogyan érvényesülnek az európai uniós és a magyar versenyhatóságok gyakorlatában**. Természetesen a fenti tulajdonságok, eltérő típusaik miatt, nem mindegyik esetben vizsgálhatók azonos mélységben, az egyes eljárások ilyen szempontú áttekintése azonban véleményem szerint mindenképpen hasznos kiindulópont lehet a gyakorlat további fejlesztése szempontjából.



## 4. Jogi háttér

A dolgozatban áttekintem az Európai Unió és Magyarország a kötelezettségvállalás intézményét rendező jogszabályait.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ.) 101. és 102. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló **1/2003/EK eljárási rendeletet** 2004. május 1-jétől kell alkalmazni – a rendelet témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű újítása volt a kötelezettségvállalás jogintézményének bevezetése.

Az 1/2003/EK eljárási rendelet rögzíti, hogy kötelezettségvállalás alkalmazására akkor kerül sor, ha a Bizottság olyan határozatot szándékozik elfogadni, amely a jogsértés befejezését írja elő; illetve nincs helye olyan ügyben, ahol bírságot kell kiszabni.<sup>6</sup> Az elemzésben emellett áttekintem az előzetes versenyaggályokra, az eljárás (nem kötelezettség-vállalásos úton történő) folytatására, újraindítására, valamint a piaci tesztelésre, és a kényszerítő eszközök alkalmazásának lehetőségére vonatkozó szabályokat.

A Bizottság az eljárást kötelezettségvállalással lezáró határozata **nem tekinthető kötelező erejűnek a tagállami bíróságokra és versenyhatóságokra** nézve, azaz a tagállami intézmények új eljárásokat indíthatnak olyan esetekben, amikor a Bizottság kötelezettségvállalással már lezárt egy eljárást. A tagállami döntések lehetőségét az Európai Bíróság is megerősítette 2017-ben, a *Gasorba SL v Repsol* esetben.<sup>7</sup> Az Európai Bíróság ebben a semmisség és kártérítés iránti keresetben kimondta, hogy tagállami (hatóság vagy) bíróság megállapíthat jogsértést olyan esetben, ahol a Bizottság kötelezettségvállalással zárta le az eljárást. Sőt az a tény, hogy a Bizottság előzetes versenyaggályokat fogalmazott meg, és aztán az eljárás kötelezettségvállalással zárult, a tagállami eljárásban „valószínűsítő körülménynek, sőt prima facie bizonyítéknak” tekintendő.

A **magyar jogban** az Európai Unió szabályozást követően, 2005. november 1-jével jelent meg a kötelezettségvállalás intézménye.<sup>8</sup> A kötelezettségvállalás szabályait jelentősen módosította a versenytörvény 2013-ban benyújtott módosítása<sup>9</sup>, amelynek rendelkezései a kötelezettségvállalások tekintetében 2014. július 1-jétől hatályosak.

A hatályos magyar szabályozás ahhoz a feltételhez köti a kötelezettség-vállalás alkalmazását, hogy a vállalkozások **összhangba hozzák magatartásukat a jogszabályi rendelkezésekkel** és a **közérdek** hatékony védelme ilyen módon is biztosítható legyen. Ennek kapcsán a gyakorlat szerint a jogsértés valószínűsége azt jelenti, hogy *„a vizsgálat indítására okot adó és a vizsgálat során feltárt bizonyítékok alapján egyértelműen továbbra sem kizárhatóan jogsértést valószínűsítő helyzethez képest a vállalat azt eredményezze, hogy annak teljesítésekor, előre tekintő jelleggel már ne lehessen jogsértést valószínűsíteni (vagy a jogsértés megvalósításának valószínűsége érdemben csökkenjen)”*

---

<sup>6</sup> A Tanács 1/2003/EK Rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (13) preambulum-bekezdés

<sup>7</sup> C-547/16. eset, *Gasorba SL v Repsol Comercial de Productos Petrolíferos SA*

<sup>8</sup> Megállapította: **2005. évi LXVIII. törvény** a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról 41. §.

<sup>9</sup> **2013. évi CCI. törvény** a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaival összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról 61. §.

A **közérdek** hatékony védelmének követelménye pedig az eljáró versenytanács álláspontja szerint két oldalról vizsgálható. Egyrészt a vállalás révén előálló magatartás a piac, illetve a fogyasztók számára általuk érzékelhető előnyt kell, hogy biztosítson. Emellett figyelembe vehető az is, ha az eljárás kötelezettségvállalással való lezárása a tényállás teljes feltárásához és értékeléséhez képest erőforrás-megtakarítást, illetve jogalkalmazási hatékonyság növekedést (mint az eljárás költség- és időigényének csökkentése, illetve a bizonyítási nehézségekből adódó bizonytalanság elkerülése<sup>10</sup> eredményez.

A GVH közérdekkel kapcsolatos értelmezése jelentős fejlődésen ment keresztül, és valószínűsíthető, hogy az utóbbi döntésekben megfogalmazott szempontok megfelelő elemzési keretet biztosítanak a határos kötelezettségvállalások elfogadásához. A továbbiakban érdemes megfontolni annak hangsúlyos vizsgálatát is, hogy kötelezettségvállalás elfogadásának csak akkor van helye, ha a teljes eljárás lefolytatásának hiánya nem veszélyezteti a versenyjog preventív (elrettentő) hatását<sup>11</sup>. Ez az elv megjelenik a GVH által kiadott új közleményben, azonban az antitröszt eljárásokban ennek részletes elemzésre még nem került sor.

Az alkalmazás feltételei mellett érdemes még kiemelni a piaci tesztelés kérdését. A **piaci tesztelés** jelenlegi szabályai nehézkesek, és megnehezítik ennek a jogintézménynek a használatát. A piaci tesztelést véleményem szerint célszerű lenne **elválasztani az előzetes állásponttól**, és tekintettel annak garanciális és informatív jelentőségére, akár kötelezővé tétele is megfontolható.

A Gazdasági Versenyhivatal 2018 decemberében bocsátott ki közleményt a kötelezettségvállalásokról.<sup>12</sup> A jogalkalmazást és jogkövető magatartást segítő közlemény nagyon fontos lépés a kötelezettség-vállalások legitimációjának és a jogbiztonságnak az erősítésében, és indokolt lenne az Európai Bizottság részéről is.

Az elemzés során áttekintem a magyar közlemény legfontosabb rendelkezéseit, és azt összehasonlítom az angol, francia és olasz közleményekkel, valamint az Európai Versenyügyi Hálózat által kibocsátott ajánlással<sup>13</sup>, és az Európai Bizottság által követett gyakorlattal (ez utóbbit a Bizottság 2012-ben nyilvánosságra hozott informális Eljárási Kézikönyve<sup>14</sup> alapján).

---

<sup>10</sup> Vj- VJ/15-147/2015, (UPC 29-es körzet) 56-57. pont

<sup>11</sup> CMA 2019 közlemény 10. 20 pont

<sup>12</sup> Gazdasági Versenyhivatal (2018): *A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2018. közleménye a Tpv. 75. §-a szerinti kötelezettségvállalásról*

<sup>13</sup> ECN recommendation on commitment procedures (ECN ajánlás)

<sup>14</sup> European Commission (2012) *Antitrust Manual of Procedures Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU* March 2012 16. fejezet

Az alábbi táblázat összehasonlító jelleggel tekinti át egyes Európai Unió szabályok, illetve a magyar és egyéb tagállami közleményekben foglalt rendelkezéseket. Tekintettel arra, hogy az Európai Unióban nem került sor közlemény kiadására, így itt releváns esetben a jogszabály, vagy az Eljárási Kézikönyv által meghatározott rendelkezéseket szerepeltetem.

	<b>Európai Unió</b>	<b>Magyarország</b>	<b>CMA (UK)</b>	<b>Franciaország</b>	<b>Olaszország</b>	<b>Görögország</b>
<b>Milyen esetekben lehet?</b>	Hatásos verseny biztosítása (Elj. Kézikönyv (6))	Releváns (Megoldja a versenyproblémát) Hiteles Időszerű Ellentmondásmentes Ellenőrizhető	A versenyyagályok: Azonnal azonosíthatók Teljesen kiküszöbölhető a vállalásokkal Hatásosan és gyorsan végrehajthatók		Megoldja a versenyproblémát Ellenőrizhető Teljesen és gyorsan végrehajtható	A versenyyagályok: Azonnal azonosíthatók Teljesen kiküszöbölhető Gyorsan és hatékonyan megoldhatók
<b>Példák</b>		Piaci/fogyasztói előnyök: Fogyasztói előnyök Versenyfeltételek javítása Iránymutató jogkövető minta	Szerkezeti / Magatartási Magatartás megváltoztatása Megállapodás/szerződés teljes/részleges felmondása Licenbe adás Leválasztás	Hozzáférési kérdések vertikális és erőfölényes ügyekben	-	
<b>Milyen esetekben nem valószínű?</b>		Erőfölénnyel való visszaélés súlyos esetei Jelentős súlyú Ismételt jogsértés (ld. 14.pont)	Titkos kartellek Súlyos erőfölényes ügyek			
<b>Milyen esetekben biztosan nem lehet?</b>	Ha bírság kiszabásának van helye 1/2003/EK (13)	Kartellek Vertikális árrögzítő megállapodások	Ha a kötelezettségvállalás ellenőrzése nagy nehézségekbe ütközik Ha a teljes eljárás lefolytatásának hiánya aláásná a versenyjog elrettentő hatását	Jogsértés súlyossága bírságot indokol Kartellek A gazdaságnak súlyos károkat okozó erőfölényes visszaélések	Visszautasítják, ha: Súlyosan versenykorlátozó Nem alkalmas a verseny-aggályok kiküszöbölésére	Kartellek és hardcore versenykorlátozások Súlyos erőfölényes visszaélések Engedékenységi program által érintett megállapodások

<b>Az eljárás során mikor lehetséges?</b>	Bármikor	Bármikor	Bármikor Nagyon későn, például kifogásközlés reakcióként nem	A kifogásközlés után nem	Az eljárás megindításától számított három hónapon belül; kivételesen később is	Bármikor, de kifogásközlés után jellemzően nem
<b>Kihez kell benyújtani?</b>	Case team	Vizsgáló	Case team	Rapporteur	Illetékes igazgatóság (Direzione) meghallgatást tart	Vizsgáló/Főtitkárság (?)
<b>Ki dönt a kötelezettségvállalásról?</b>	Versenyügyi Biztos	Versenytanács	Senior Responsible Officer Case and Policy Committee	Igazgatóság (Board)	AGCM	
<b>Piaci tesztelés</b>	Kötelező 1/2003/EK Bizottsági döntés Hivatalos Lapban teszik közzé	Versenytanács döntése szerint	11 napos konzultáció a valószínű érintettekkel +6 napos panaszlehetőség, ha módosítják a kötelezettségvállalási javaslatot	A hatóság jellemzően a honlapján publikálja Egy hónapon belül lehet észrevételeket tenni Meghallgatás a piaci tesztelés után	A vállalások nyilvánosak 30 napon belül lehet észrevételeket tenni A vállalásokat egyszer lehet módosítani	„rugalmas” piaci teszt Az eljárás során bármikor A hatóság által célravezetőnek tartott módon
<b>Iratbetekintés a piaci teszttel kapcsolatban</b>	Nincs, csak a piaci teszt összefoglalója	igen		igen	igen	

## 5. Az esetek áttekintése

A kötelezettségvállalásos esetek áttekintése során az Európai Unióban és Magyarországon lefolytatott ilyen témájú esetek ismertetésére kerül sor, elsőként az arányosság értelmezését meghatározó **Alrosa eset** ismertetésére. Ebben az esetben az **arányosság elvének alkalmazhatósága** kapcsán az Európai Bíróság megállapította, hogy az arányosság elve ugyan alkalmazható a 9. cikk kapcsán is, azonban annak **mércéje eltérő** az arányosság jogsértést megállapító (7. cikk szerinti) döntésekben alkalmazott mércétől. A kötelezettségvállalások esetében a Bizottság feladata az arányosság elvével kapcsolatban csupán annyi, hogy meggyőződjön arról, hogy a kérdéses kötelezettségvállalások *eloszlatják a vállalkozásokkal közölt aggályokat*, illetve, hogy *e vállalkozások nem ajánlottak fel* erre a célra szintén alkalmas, kevésbé terhes kötelezettségvállalásokat. A bírósági felülvizsgálat pedig kizárólag annak vizsgálatára irányul, hogy a Bizottság értékelése nyilvánvalóan hibás-e.<sup>15</sup>

Ezután önálló fejezetben ismertetem az **energiapiacokon** lezajlott európai bizottsági eljárásokat. Az energiapiacok a bizottsági kötelezettségvállalások alkalmazásának leggyakoribb területe: az ebben a dolgozatban vizsgált esetek körülbelül egyharmada az energiapiacokon zajlott. A további eljárások, illetve a GVH eljárásai egy-egy további fejezetben kerülnek bemutatásra. Példaként álljon itt néhány gondolat az energiapiaci eljárásokkal kapcsolatban. Itt az eljárások jelentős része az energiapiaci liberalizációhoz kapcsolódik, és 2007 és 2010 került lezárásra; azonban mind a villamos energia, mind a földgázpiacon vannak a közelmúltban lezárult eljárások is. Az energiapiaci eljárások legszembetűnőbb jellegzetessége a **szerkezeti korrekciós intézkedések gyakori alkalmazása**, aminek kapcsán természetesen hangsúlyosan felmerül a beavatkozás arányosságának kérdése.

*Az Európai Bizottság kötelezettségvállalásos döntései a villamos energia piacon*

Eljárás neve	Döntés éve	Fő versenyprobléma	Kötelezettségvállalás fő elemei
E.ON nagykereskedelem (Németország)	2008	Piaclezárás Kapacitás-visszatartás	Erőművek és szállító hálózat leválasztása
E.ON kiegyenlítési piac (Németország)		Import diszkriminálása, saját költségek növelése	
EDF (Franciaország)	2010	Hosszú távú szerződések	Hosszú távú szerződések, viszonteladási korlátozások megszüntetése
Svenska Kraftnät (Svédország)	2010	Belső piac szegmentálása, diszkrimináció (Dánia)	Új ajánlati zónák, új vezetékek
CEZ (Csehország)	2013	Kapacitások hosszú távú lekötése, piaclezárás	Erőmű leválasztása
BEH (Bulgária)	2016	Belső piac szegmentálása, piaclezárás	Áramtőzsde létrehozása

<sup>15</sup> Lásd C-441/07 Alrosa döntés 41. pont: „Application of the principle of proportionality by the Commission in the context of Article 9 of Regulation No 1/2003 is confined to verifying that the commitments in question address the concerns it expressed to the undertakings concerned and that they have not offered less onerous commitments that also address those concerns adequately. When carrying out that assessment, the Commission must, however, take into consideration the interests of third parties”.

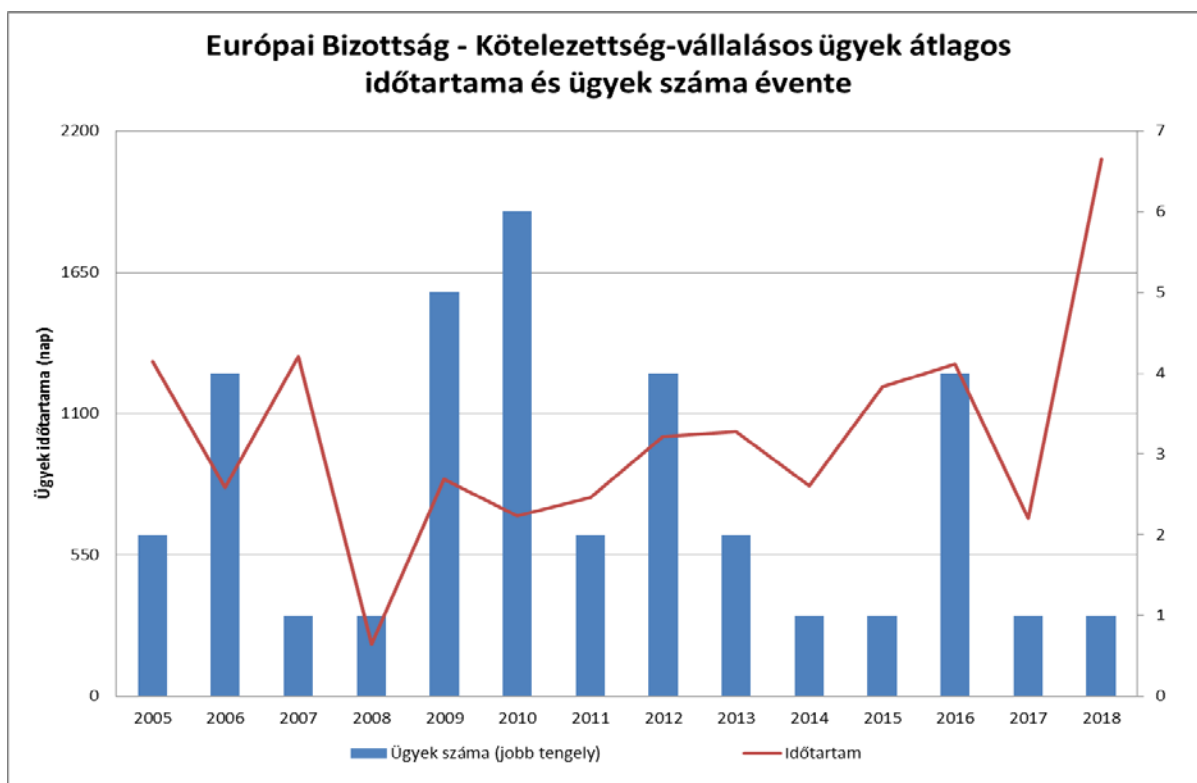
## 6. Az esetek elemzése

A dolgozat fő hozzáadott értéke az ismertetett esetek előre meghatározott szempontok szerint történő elemzése. Ennek során azt vizsgálom, hogy **a gyakorlati tapasztalatok mennyiben igazolják vissza a kötelezettségvállalások alkalmazásával kapcsolatban megfogalmazott sajátosságokat és elvárásokat.**

A vizsgálat elvégzése érdekében egy mintát alkottam, és a mintában szereplő valamennyi esetet besoroltam az esetek tulajdonságai, illetve egyéb versenyjogi vizsgálatok alapján általam meghatározott kategóriákba. Ennek során **kiemelt vizsgálati szempontok** voltak az eljárások időtartama, a vizsgált iparág, a vizsgált versenyjogi ügytípus, ezen belül külön vizsgálva a konkrét versenyproblémát, valamint az alkalmazott korrekciós intézkedés (versenyjogi beavatkozás). A további vizsgálati szempontokban szerepelt a kifogásközlés és a piaci tesztelés alkalmazása, a döntés hossza, illetve a kötelezettségvállalások időtartama.

Az eljárások elemzését egy 55 elemű **mint**a (36 bizottsági és 19 GVH-s eljárás) segítségével végeztem el, ami megközelítőleg teljes körűen reprezentálja a lefolytatott eljárásokat. Csupán egyszer szerepelnek például a mintában azok az eljárások, ahol több határozatra is sor került, de azok nagyon hasonlítanak egymáshoz, vagy megismételt eljárásra került sor. Illusztrációként álljon itt az elemzés néhány vetülete:

*Eljárások időtartama és ügyek száma, Európai Bizottság*



A leggyakoribb versenyprobléma vertikális és erőfölényes ügyekben a piaclezárás. Az erőfölénnyel való visszaélést, illetve a vertikális versenykorlátozásokat az alábbi példák illusztrálja az Európai Bizottság és a GVH gyakorlatából.

*Példák visszaélésre / versenykorlátozó magatartásra erőfölényes és vertikális ügyek esetén – Európai Bizottság*

	Energia piacokon	Egyéb piacokon
<b>Piaclezárás...</b>		
Hálózati hozzáférés	RWE, GdF Suez, E.ON gáz, ENI	
Hosszú távú szerződése	Distrigaz, EDF, CEZ	Alrosa
Viszonteladási korlátozások	EDF, BEH, Gazprom	
Import diszkriminálása	E.ON, GdF Suez	
Kedvezményrendszerek		Deutsche Bahn
<b>Piacfelosztás</b>	Svenska Kraftnäft, BEH, Gazprom	
Árprés	RWE,	Deutsche Bahn
Árkapcsolás		Microsoft, Rio Tinto
Túlzó árazás	Gazprom	Standard & Poor's, Rambus
Input megtagadása		Thomson Reuters, IBM
Túlzó pereskedés		Samsung

*Példák visszaélésre / versenykorlátozó magatartásra erőfölényes és vertikális ügyek esetén – GVH*

<b>Piaclezárás...</b>		
	<b>Downstream piac</b>	Sörforgalmazás, OTP/MasterCard, Allianz/Generali/MPM
	<b>Hosszú távú szerződése</b>	Sörforgalmazás
	<b>Input hozzáférés</b>	Budapest Airport parkolás
	<b>Váltási költségek</b>	Banki szerződés módosítási ügyek
	<b>Árazási magatartás</b>	MOL
<b>Árprés</b>		E.ON közvilágítás
<b>Árkapcsolás és input megtagadása</b>		Nielsen
<b>Túlzó árazás</b>		
	<b>Díjmegállapítási rendszer hiányosságai</b>	FVM, FCSM, Artisjus
	<b>Tisztességtelen árak</b>	UPC 29
	<b>Kizsákmányoló árak</b>	CIB
<b>Input megtagadása</b>		Nielsen

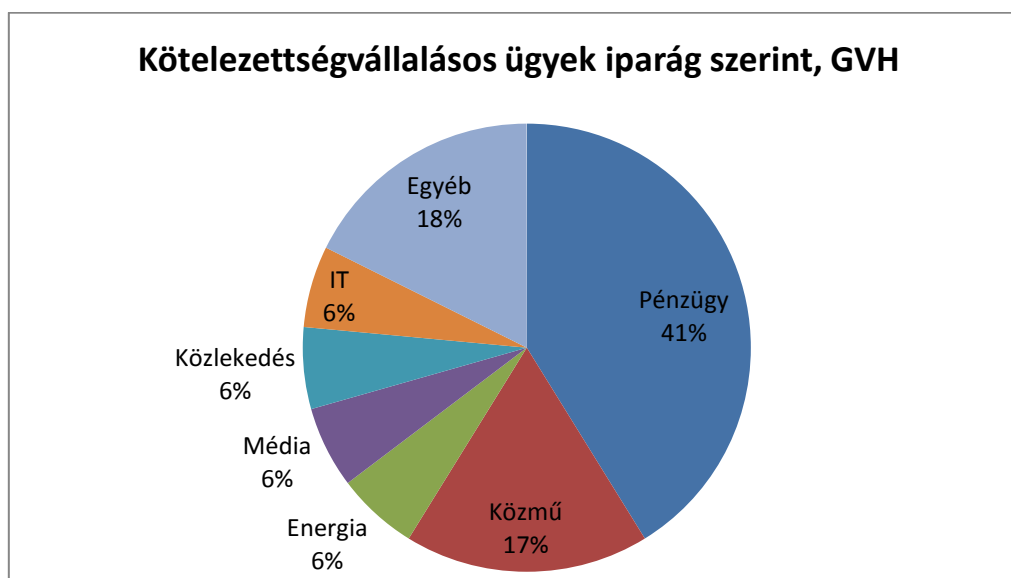
A dolgozat hasonló példákat tartalmaz a horizontális ügyekkel kapcsolatban, ami a Bizottság gyakorlatában gyakrabban (33%), míg a GVH esetében csak egy esetben fordult elő.

Az Európai Bizottság gyakorlatában az antitröszt kötelezettségvállalások egyik sajátos jellemzője a szerkezeti intézkedések gyakori alkalmazása. Az alábbi tábla a **leválasztással járó szerkezeti beavatkozásokat foglalja össze**.

*Leválasztással járó kötelezettségvállalásos ügyek, Európai Bizottság*

Ügy megnevezése	Leválasztás tárgya	Iparág
<b>E.ON villamos energia (2008)</b>	Erőművek 500MW kapacitással Villamos energia hálózat	Villamos energia
<b>RWE (2009)</b>	Gázszállítási hálózat (üzletág)	Földgáz
<b>ENI (2010)</b>	(Importot biztosító) gázvezetékek leválasztása	Földgáz
<b>CEZ (2013)</b>	Erőmű (80-100 MW)	Villamos energia
<b>BEH (2016)</b>	Áramtőzsde létrehozása, és értékesítése	Villamos energia
<b>Oneworld (2010)</b>	Résidők felszabadítása	Légi közlekedés
<b>Star Alliance (2013)</b>	Résidők felszabadítása	Légi közlekedés
<b>Sky Team (2015)</b>	Résidők felszabadítása	Légi közlekedés

Az **ügyek iparágak szerint megoszlása** azt jelzi, hogy mind az Európai Bizottság, mind a Gazdasági Versenyhivatal nemcsak gyorsan változó, hanem tradicionálisabb iparágakban is alkalmazza a kötelezettségvállalásokat. Az alábbi ábra a GVH vonatkozó eljárásainak megoszlását mutatja iparág szerint.



Az itt közölt ábrák csak illusztrációk; az elemzést mind az Európai Bizottság, mind a GVH eseteinek tekintetében teljes körűen elvégeztem. A fenti elemzés alapján kerül sor az összefoglalás és következtetések megfogalmazására.



## 7. Összefoglalás és következtetések

A dolgozat során megvizsgáltam az európai uniós és magyar eljárások tapasztalatait; az alábbiakban a dolgozat kiinduló hipotéziseinek megfelelően összefoglalom, hogy a vizsgált két jogrendszer tapasztalatai alapján a **kötelezettségvállalások a gyakorlatban mennyire felelnek** meg azoknak a feltételeknek, amik egy hatásos kötelezettségvállalástól elvárhatók. Ennek bemutatása érdekében a **hatásos kötelezettségvállalások** általam kialakított és korábban bemutatott **jellemzőit elemzem** a korábbi fejezetekben a kötelezettségvállalásos esetekből kialakított **minták segítségével**, a három fő elemzési kategória (versenyprobléma megoldása, versenyjogalkalmazás stratégiája, a kötelezettségvállalás kialakítása és hatásossága) szempontjait követve.

Az esetek vizsgálatában az Európai Bizottság 36, illetve a GVH 19 eljárását vettem figyelembe. Ezeknek az eseteknek bizonyos kérdésekben számszerű, más esetekben kvalitatív vizsgálata alapján igyekeztem **következtetéseket levonni a gyakorlati alkalmazás tekintetében**. Tekintettel arra, hogy bizonyos kategóriákat az elemzés során alakítottam ki, illetve a besorolás teljes egészében a saját megítélésem alapján történt, ennek megfelelően az eredmények **bizonyos esetekben** inkább **jelzésértékűnek** tekinthetők, ugyanakkor úgy vélem, hogy az eredmények alkalmasak a kötelezettségvállalások legfontosabb tulajdonságainak elemzésére, illetve bizonyos szempontok továbbgondolására. A további elemzés céljaira alfejezetenként egy-egy táblázatban is összefoglalom az egyes eljárások besorolásának legfontosabb jellemzőit.

### 7.1 A versenyprobléma megoldása

A kötelezettségvállalások elemzése alapján megállapítható, hogy mind az európai uniós, mind a magyar **versenyhatóság széles diszkréciót** élvez a jogintézmény alkalmazása során. Ennek megfelelően csak nagyon nehezen jelezhető előre, hogy egy adott eljárás keretén belül a kötelezettségvállalás vajon alkalmazható-e, illetve alkalmazásra kerül-e.

A kötelezettségvállalások célja a versenyaggályok kiküszöbölése, illetve a magatartás összhangba hozása a jogszabályi rendelkezésekkel. Az Európai Unió szabályok azt is rögzítik, hogy nincs helye a kötelezettségvállalás alkalmazásának olyan esetben, ahol a **Bizottság bírságot kíván kíróni**.<sup>16</sup> A gyakorlatban azokban az esetekben, ahol a kifogásközlés kapcsán potenciális jogsértést valószínűsítene, illetve bírság is elképzelhető, a Bizottság ritkán szolgáltat magyarázatot arra, hogy az adott esetben miért preferálta a kötelezettségvállalást, noha erre az Eljárási Kézikönyv is felhívja a figyelmet.<sup>17</sup>

A GVH gyakorlatában amellet, hogy az eljárás alá vont köteles magatartását összhangba hozni a jogszabályi rendelkezésekkel, a kötelezettségvállalás alkalmazásának további feltétele, hogy a **közérdek** hatékony védelme ilyen módon is biztosítható legyen.

A **közérdek értelmezése** a jogintézmény bevezetése óta jelentős fejlődésen ment keresztül, és jelenlegi interpretációjában fontos eleme valamilyen *fogyasztói vagy piaci előny* elérése a

<sup>16</sup> A Tanács 1/2003/EK Rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról *(13) preambulum-bekezdés* angolul OJ L 1, 4.1.2003, p. 1–25; magyarul Special edition in Hungarian Chapter 08 Volume 002 P. 205 – 229

<sup>17</sup> European Commission (2012) *Antitrust Manual of Procedures Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU* March 2012 16. fejezet (13)-(14) pontok

kötelezettségvállalás által. Megfontolható, hogy a közérdek fogalmának értelmezésekor hangsúlyosabb szerepet kapjon a *versenyhatóság stratégiája*, illetve a *versenyjog preventív erejének* vizsgálata, hiszen a versenyhatóságok korlátozott erőforrásokkal rendelkeznek az ügyek feltárására.

Bár az elmélet főszabályként az erőfölényes és vertikális eljárások területén tartja valószínűbbnek a kötelezettségvállalások alkalmazását, a **Bizottság esetében az esetek egyharmadában (12 esetben) horizontális megállapodás vizsgálata zárult kötelezettségvállalással.** (A GVH gyakorlatában mindössze egy ilyen esetre került sor.) A horizontális versenyproblémák között megjelennek például a díjak és szolgáltatások összehangolása (légiszövetségek), áremelés elérése egy újfajta ügynöki értékesítési modell bevezetésével (e-könyvek), áremelések előzetes bejelentése (konténer-szállítmányozás), valamint minimálárak előírása (gépjármű szakoktatók). Ezek a horizontális eljárások viszonylag súlyos jogsértésnek tekinthetők; ezek alapján megfontolandó, hogy indokolt-e a versenyjogalkalmazás szempontjából az, hogy olyan eljárásokban is kötelezettségvállalás kerül alkalmazásra, ahol az a versenyjog **preventív/elrettentő hatásával** kapcsolatban az indokoltnál nagyobb megalkuvást tartalmaz. (A preventív hatással kapcsolatban lásd a következő alfejezetet is).

Gyakoribbak azonban természetesen az erőfölényes/vertikális ügyek; ezek között leginkább a **piaclezárás** valamilyen formái (vevőkhöz, vagy inputokhoz történő hozzáférés korlátozása) fordulnak elő, ami körülbelül az erőfölényes és vertikális ügyek felét teszi ki. A piaclezárás számos formában jelentkezhet, például hosszútávú szerződések, kapacitások lekötése, továbbadási tilalmak vagy hozzáférés megtagadása is járhat ilyen hatással.

A piaclezárás mellett viszonylag gyakran kerül sor **túlzó árazási** helyzetek vizsgálatára, illetve előfordul néhány **árpréssel** kapcsolatos eset is. A vertikális megállapodások között is előfordulnak súlyosnak tűnő, kifejezetten **versenykorlátozó célú megállapodások** is. (pl. OTP/MasterCard eset a GVH gyakorlatában).

A kötelezettségvállalások köztes megoldás jellege alapján az elmélet szerint elsősorban a gyorsan változó iparágak esetében várhatnánk az alkalmazásukat. Bár vannak eljárások az információ-technológia és a média területén, a vezető szektor az Európai Bizottság esetében az energia (földgáz és villamos energia), a GVH esetében pedig a pénzügyi szektor. Noha mindkét esetben megfigyelhetők egy csoportban, időben közel lezajló eljárások, az iparágak esetében inkább egyéb versenyhatósági preferenciák, és **nem az iparág gyorsan változó jellege a meghatározó.**

A tényállás felderítettségének értékelésénél megjegyzendő, hogy az európai uniós esetek 44%-ában a magyarországiaknak pedig legalább 68%-ában **kifogásközlésre/előzetes álláspontra** került sor. A kifogásközlés alkalmazásának gyakorlata alapján számos jel mutat arra, hogy az eljárások felderítettsége gyakran igen magas fokú, és nem eljárási cselekmények megtakarítása (optimalizálása) vezet a kötelezettségvállalás alkalmazásához. Ez felveti annak lehetőségét, hogy a versenyhatóságok a kötelezettségvállalásokat olyan esetekben is alkalmazzák, egyfajta „menekülő útként” ahol a jogsértés megállapítása esetleg nem teljesen egyértelmű.

A következő táblázat a versenyproblémák kezelésének főbb jellemzőit összegzi az európai uniós és a magyar versenyhatóság gyakorlatában.

*A versenyproblémák kezelése európai bizottsági és magyar döntésekben*

	Európai Unió	Magyarország
<b>Alkalmazhatóság</b>		
Jogsabályi feltétel	Versenyaggályok kiküszöbölése	Magatartás összhangba hozása jogsabályi rendelkezésekkel Közérdek hatékony védelme
Mikor nem alkalmazható? (jogsabály)	Ha a Bizottság bírság kiszabását tervezi	-
Mikor nem alkalmazható? (gyakorlat / soft law)	Titkos kartellek	Kartellek Árrögzítést tartalmazó vertikális megállapodások
Mikor deklaráltan valószínű az alkalmazás? (gyakorlat / soft law)	Gyors megoldás Eljárási hatékonyságokkal jár	Eljárási hatékonyságok Fogyasztói/piaci előnyök
Soft law eszköz	nincs	Közlemény, 2018/12 óta
<b>Vizsgált versenyproblémák, ügytípusok</b>		
Erőfölényes eljárások	59%	74%
Vertikális megállapodások	9%	21%
A leggyakoribb erőfölényes/vertikális versenyproblémák	Piaclezárás Túlzó árazás Árprés Belső piac szegmentálása	Piaclezárás Túlzó árazás Árprés
Horizontális megállapodások	33%	5%
Gyakori példák horizontális versenyproblémákra	Díjak és szolgáltatások összehangolása Értékesítési modell váltás áremelés érdekében (e-könyv) Áremelések előzetes bejelentése	Minimálárak előírása
<b>Iparágak, leggyakrabban vizsgált szektorok</b>		
Szektorok	Földgáz (17%), Villamos energia (14%) Pénzügy (11%) Információ-technológia (11%) Légi közlekedés (8%), Média (8%)	Pénzügy (37%) Közmű (16%) Közlekedés (11%) Energia (5%) Média (5%)
<b>Tényállás feltárása</b>		
Kifogásközlés / Előzetes álláspont alkalmazása	Az esetek 44%-ában	legalább az esetek 68%-ában

## 7.2 A versenyjogalkalmazás stratégiája

A gyakorlat azt mutatja, hogy számos olyan esetben, ahol egy adott iparágban egy bizonyos versenyprobléma kapcsán már sor került kötelezettségvállalásra ez **további hasonló kötelezettségvállalásokat** eredményez. Ez részben magyarázható azzal, hogy ezek az eljárások (bizonyos esetekben) időben közel kerültek lefolytatásra, ugyanakkor fontos kérdéseket vet fel az eljárások **preventív hatásával** kapcsolatban.

A vizsgált példák szerint nemcsak egy időben indult ügycsoportokban, hanem esetenként időben távoli eljárások is hasonló módon kerülnek lezárásra. Ennek kapcsán elmondható, hogy a kötelezettségvállalásos döntések néha **újabb kötelezettségvállalásos döntéseket inspirálnak**. Jó példája ennek a Bizottság esetében az energiapiac, ahol 2018-ban két olyan eljárás is lezárásra került (*Gazprom, TenneT*), ahol a vizsgált versenyproblémák korábban más vállalkozások ellen folytatott eljárásokban már kötelezettségvállalás tárgyát képezték. Ismétlődő versenyproblémák vizsgálatára természetesen nem csak azonos piacokon van példa.

A kötelezettségvállalásos eljárások időnként olyan kérdéseket vizsgálnak, amelyek meghatározóak lehetnek az adott piac fejlődése szempontjából. Az ilyen módon lezárt **rendkívül jelentős eljárások** közé sorolhatók például az energiapiaci és a fizetési kártyákat vizsgáló eljárások a Bizottság, illetve a MOL eljárás a GVH esetében.

A kötelezettségvállalásos esetek időnként **olyan versenyjogi problémákat vizsgálnak**, ahol az **esetjog viszonylag korlátozott**. Ide tartoznak például a közös erőfőlényes eljárások (E.ON) vagy a szellemi tulajdonjoggal, illetve túlzó árázással foglalkozó, vagy nélkülözhetetlen eszközöket vizsgáló eljárások. Valószínűsíthető, hogy ilyen esetekben a jogsértés kérdésében történő egyértelmű állásfoglalás nagyban segíthetné a jogfejlődést a versenyjog területén.

Mindkét hatóság esetében szép számmal figyelhetők meg olyan eljárások, ahol a beavatkozásnak szabályozói jellemzői is vannak, azok **kvázi-szabályozói intézkedéseknek** is tekinthetők. A Bizottság gyakorlatában ezek gyakran egyes piacok liberalizálásához kapcsolódnak (pl. energiapiac), illetve bizonyos esetekben árak maximálására irányulnak. (Rambus, Visa, Standard & Poor's). A magyar eljárások között is egyértelmű szabályozói karaktere van a víziközműeljárásoknak, valamint az üres hordozói díjakkal kapcsolatos eljárásnak. Emellett a MOL eljárásban született döntésben is felfedezhetők a beavatkozás szabályozói elemei.

Ahogy azt a 2.4.2 fejezetben láttuk, a versenyhatósági szabályozásnak elméletben **komoly korlátai vannak**; az itt felsorolt példák sikerességének megítéléshez sajnos nem áll rendelkezésre elegendő információ.

Ahogy azt az előző alfejezetben is bemutattam, a kifogásközlések és előzetes álláspontok nagy száma is jelzi, hogy gyakran előfordul, hogy **részletesen feltárt tényállások** kapcsán születik kötelezettségvállalásos döntés. Hasonlóképpen gyakran **rendkívül hosszú**, gyakran 4-5 évet meghaladó eljárás után születik döntés egy adott ügyben. Ilyen esetekben felmerülhet, hogy a versenyhatóság, kedvezőtlennek ítéli a jogsértő határozat esélyeit a bírósági felülvizsgálat során, de valamilyen piaci/fogyasztói előnyök érdekében egyfajta **menekülő útként** fordul a kötelezettségvállalások alkalmazása felé.

Az alábbi táblázat a versenyjog-alkalmazás stratégiai szempontok szerinti vizsgálatának jellemzőit mutatja be az európai uniós a és a magyar versenyhatóság kötelezettségvállalással lezárt ügyeinek tükrében.

*Versenyjogalkalmazás stratégiája*

Európai Unió		Magyarország
<b><u>Iránymutatás a piaci szereplőknek (példák)</u></b>		
Hasonló eljárások azonos szektorokban (preventív hatás)	Energiapiac Légiközlekedési szövetségek Fizetési kártyák piaca	Egyoldalú banki szerződésmódosítások
Ismétlődő versenyproblémák	Piaclezárás Belső piac szegmentálása Díjak összehangolása	Piaclezárás Túlzó árazás
Jelentős eljárások	Energiapiac Fizetési kártyák	Banki szerződésmódosítások MOL OTP / MasterCard
Kihívást jelentő versenyproblémák	Közös erőfölény (E.ON) Szellemi tulajdonjogok (Samsung) Túlzó árazás (Reuters)	Közös erőfölény (Artisjus) Túlzó árazás (FVM, FCSM, Artisjus, CIB)
<b><u>Kvázi-szabályozói tevékenység (példák)</u></b>		
Árak / díjak csökkentése	Rambus, Visa, Standard & Poor's	Banki szerződésmódosítások FVM, FCSM, Artisjus
Árképzés megváltoztatása	Deutsche Bahn	MOL
Piaci szerkezet átalakítása	Energiapiac Fizetési kártyák piaca	-
<b><u>Feltárt tényállások és „menekülő út” (?)</u></b>		
Kifogásközlés alkalmazása	Az esetek 44%-ában	legalább az esetek 68%-ában
Hosszú eljárások (példák)	Gazprom (2092 nap) CDS piac (1918 nap)	Sörforgalmazás (1485 nap) MOL (1483 nap)

### 7.3 A kötelezettségvállalás kialakítása és hatásossága

A kötelezettségvállalások fontos gyakorlati kérdése a beavatkozás hatásossága. Az összefonódásokat vizsgáló eljárásokban, ahol a piac szerkezetében történik változás, ez általában szerkezeti beavatkozást jelent; az antitröszt eljárásokban viszont a szerkezeti jellegű beavatkozások alapvetően kevésbé valószínűek. Mégis, az Európai Bizottság kötelezettségvállalásos eljárásaiban az ezen megfontolás alapján vártnál magasabb a szerkezeti jellegű beavatkozások aránya. A **Bizottság eljárásaiban az esetek többségében került sor szerkezeti jellegű beavatkozásra**: 33%-ban valamilyen **hozzáférési intézkedésre**, míg **22%-ban kifejezett leválasztásra**. A GVH gyakorlatában 2 hozzáférési beavatkozásra került sor, leválasztás pedig nem történt.

A bizottsági eljárásokban **leválasztások** elsősorban az energia piacokon fordultak elő, ahol jellemzően szállítókapaacitások és hálózatok, vagy pedig erőművek leválasztása történt, illetve a légitársasági szövetségek esetében résidők leválasztására került sor.

A **hozzáférési intézkedések** között előfordul a hosszú távú szerződések korlátozása (Distrigaz, EdF), a kapacitások felszabadítása (pl. E.ON gáz az Európai Bizottság, vagy a sörforgalmazás a GVH gyakorlatában), illetve hozzáférés valamilyen technológiához, vagy termelési inputhoz. (Pl. Rio Tinto Alcan esetében technológiához, illetve a balatoni kikötőkhöz történő hozzáférés).<sup>18</sup>

A **magatartási intézkedések** között mind a Bizottság, mind a GVH gyakorlatában gyakori a díjak korlátozása, mértékük csökkentése (Rambus, Visa – Európai Bizottság, banki szerződésmódosítások – GVH) vagy versenytilalmi rendelkezések megszüntetésére.

Az eljárások **nem tekinthetők kivételesen gyorsnak**: a mintában vizsgált eljárásokban ez az időtartam meglehetősen hosszadalmas; a kötelezettségvállalást kötelezővé tevő döntésre mind az Európai Bizottság, mind a GVH gyakorlatában átlagosan az eljárás megindítását követően 2,6 évvel kerül sor. Ez a számszerűsítés a versenyprobléma megoldására fordított idő alsó becslésének tekintendő. Összehasonlításképpen, az Európai Bizottság esetében az erőfölényes ügyekben az eljárások még ennél is hosszabb ideig, 3,78 évig tartanak.

Bár a rendelkezésre álló esetek száma korlátozott, azt is érdemes megjegyezni, hogy a jogintézmény alkalmazása során az idő előrehaladtával az **eljárások hossza nem mutat csökkenő tendenciát**, azaz a jogalkalmazási tapasztalatok szaporodásával **sem gyorsulnak** az eljárások.

Az Európai Unió gyakorlatában a kötelezettségvállalásos eljárások körében a kifogásközléssel érintett eljárások átlagosan egy további fél évvel hosszadalmasabbnak, mint az olyan eljárások, ahol kifogásközlésre nem kerül sor.

Az eljárási kérdések közül kiemelésre érdemes a piaci tesztelés kérdése. A **piaci tesztelés** során a Bizottság fontos információkat szerez: az esetek többségében sor kerül a tervezetek módosítására, pontosítására, és a piaci tesztelésnek fontos garanciális szerepe is van. Ezzel szemben **Magyarországon mindössze két esetben** került sor piaci tesztelésre, és valószínűsíthető, hogy a jelenlegi jogi környezet, ami némileg szerencsétlenül az előzetes álláspont megküldéséhez köti a piaci tesztelés lehetőségét ezt kifejezetten nehezíti.

---

<sup>18</sup> Az Európai Bizottság intézkedései tekintetében lásd a 8.2, a GVH gyakorlatának tekintetében a 10.2. fejezetet.

Az alábbi táblázat a kötelezettségvállalások kialakításával kapcsolatos főbb megállapításokat valamint a kötelezettségvállalásos ügyek eljárási ismérveit összegzi az európai unió és a magyar versenyhatóság gyakorlatában.

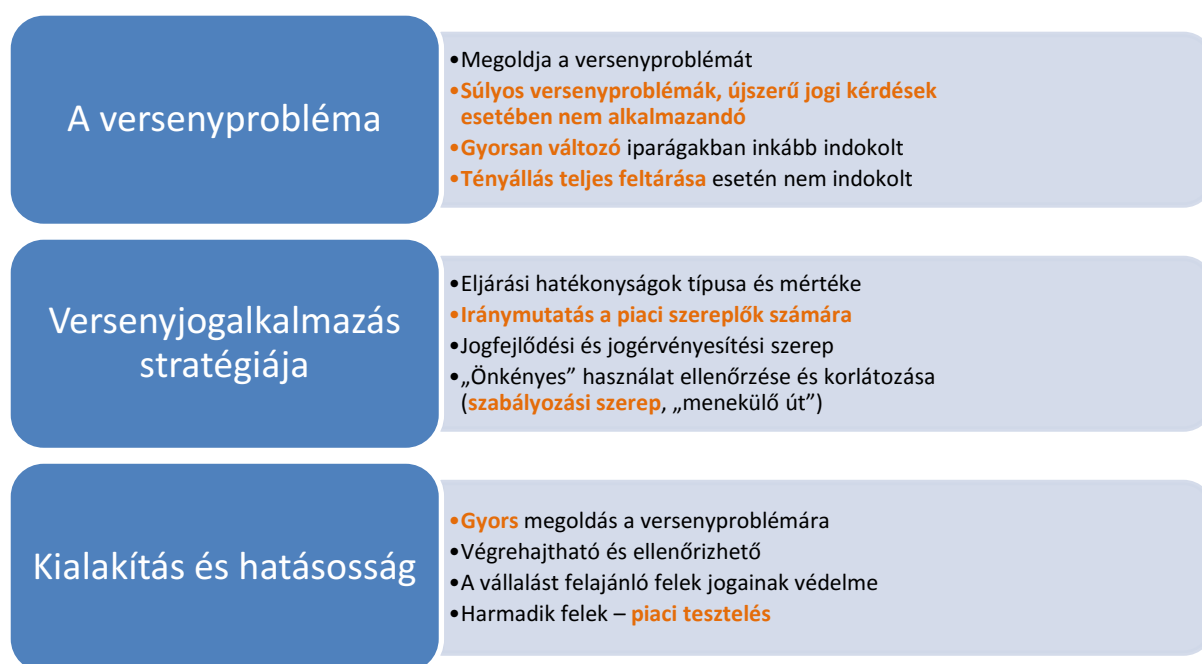
*A kötelezettségvállalás kialakítása és hatásossága*

	Európai Unió	Magyarország
<b><u>Versenyjogi beavatkozások típusai</u></b>		
Szerkezeti intézkedések aránya (Leválasztás)	22%	-
Szerkezeti- hozzáférési intézkedések aránya	33%	12%
...gyakori típusai	Hosszú távú szerződések korlátozása Kapacitás-felszabadítás Technológia/input hozzáférés	Kapacitás-felszabadítás Technológia/input hozzáférés
Magatartási intézkedések aránya	44%	84%
...gyakori típusai	Értékesítési gyakorlat átalakítása Kizárólagossági / versenytilalmi rendelkezések megszüntetése Árak/díjak csökkentése	Díjcsökkentés Díjképzési mód megváltoztatása Versenytilalmi rendelkezések megszüntetése
<b><u>Az eljárások időtartama</u></b>		
Vizsgált döntések száma	36	19
Eljárások időtartama	2,6 év (948 nap)	2,6 év (946 nap)
Eljárások időtartama kifogásközléssel <sup>19</sup>	3,17 év (512+647 nap)	-
Kifogásközlésig eltelt idő	512 nap	-
<b><u>Egyéb eljárási kérdések</u></b>		
Piaci tesztelés	kötelező	lehetőség, csak 2 esetben
Észrevételek tesztelés során	17,1	2,5
Leggyakoribb időtartam	5 év	5 év

<sup>19</sup> A GVH eljárásai esetében nyilvános információk alapján ez nem megállapítható.

## 7.4 Összefoglaló megállapítások

Az eljárások vizsgálata során arra jutottam, hogy a **gyakorlati tapasztalatok** nem mindig igazolják vissza a **kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos elveket és elvárásokat**; ennek következtében a versenyhatóságok számára még gyakran nyitott kérdés, hogy milyen esetekben indokolt a kötelezettségvállalás alkalmazása. Az alábbi ábrán vastag betűvel (színessel) jeleztem, hogy - az előző három részfejezet megállapításai alapján – a dolgozat elején kialakított elemzési keretben (elsősorban) milyen területeken jellemzőek a (nagyfokú) bizonytalanságok.



Ennek alapján **fő konklúzióm**, hogy a versenyhatóságoknak célszerű folyamatosan figyelemmel követni és elemezni kötelezettségvállalásos döntéseiket, és azzal kapcsolatban **folyamatosan fejleszteni jogalkalmazási stratégiájukat**. A jogbiztonságra gyakorolt kedvezőtlen hatás több versenyhatóságot is arra késztetett, hogy **iránymutatást vagy közleményt** adjon ki a témában.

A Bizottság esetében indokolt lehet az összefonódásokkal kapcsolatos korrekciós intézkedésekkel kapcsolatban végzett tanulmány mintájára **belső tanulmányok készítése**<sup>20</sup>, illetve a jogbiztonság növelése érdekében egy **közlemény kiadása**. Indokolt lenne, hogy az esetleges bizottsági közlemény mind eljárási, mind az alkalmazhatóság tartalmi kérdéseire részletesen térjen ki.

A GVH esetében érdemes a tételes jogi szabályozás újragondolása, hogy az minél inkább összhangban legyen a Bizottság szabályaival. Ennek során feltétlenül indokolt a **piaci tesztelés** újra szabályozása. A közérdek értelmezése során pedig átgondolásra javaslom az eljárások során a **prevenációs hatással** kapcsolatos megfontolások fokozottabb érvényesítését.

<sup>20</sup> Hasonló javaslatot tesz például Botteman and Patsa (2013): Towards a more sustainable use of commitment decisions in Article 102 TFEU cases Journal of Antitrust Enforcement, 2013 pp. 1–28.



Az alábbi táblázat illusztrálja az elemzés során használt, az esetek alapján készített összesítő adatbázist.

		Döntés éve	SO-ig eltelt napok száma	Döntésig napok	Iparág	Ügýtípus	Altípus	Magatartási/Szerkezeti	Korrekciós intézkedés	Döntés hossza (oldalak)	Kötváll időtartama (év)	Piaci teszt vélemények száma
			Időtartam		Energia	horizontális						
<a href="#">37214</a>	DFB	2005	N/A	2339	Média	101	horizontális megállapodás	Magatartási	csomagok értékesítése	21	4	4
<a href="#">39116</a>	Coca-Cola	2005	N/A	266	Üdítőitalok	102	kizárólagosság kedvezmények árukapcsolás	Magatartási	kikötések megszüntetése	17	5	33
<a href="#">38381</a>	ALROSA + DBCAG (part of de Beers group) + City and West East (part of de Beers group)	2006	0	1135	Gyémánt	102 101	piaclezárás	Magatartási	Szerződések felmondása	19	N/A	21
<a href="#">38173</a>	The Football Association Premier League Limited	2006	0	1191	Média	101	horizontális megállapodás	Magatartási	csomagok értékesítése	12	6	?
<a href="#">38348</a>	REPSOL C.P.P. SA - Distribution de Carburants et Combustibles	2006	N/A	665	Benzin	101	kizárólagosság versenytilalmi kikötés	Magatartási	szerződések felmondhatósága	11	1	25
<a href="#">38681</a>	Cannes Agreement	2006	N/A	254	Szerzői jogok	101	horizontális megállapodás versenytilalmi kikötés	Magatartási	versenytilalmi kikötés megszüntetése	14	N/A	3
<a href="#">37966</a>	Distrigaz	2007	490	1323	Földgáz	102	piaclezárás	hozzáférési	szerződések időtartamának korlátozása	20	4	8
<a href="#">39388</a>	German electricity wholesale market	2008	N/A	203	Villamos energia	102	termelés korlátozása piaclezárás	szerkezeti	leválasztás	21	10	20
<a href="#">39402</a>	RWE gas foreclosure	2009	N/A	784	Földgáz	102	hozzáférés megtagadása árprés	szerkezeti	leválasztás	17	N/A	7
<a href="#">39416</a>	Ship Classification	2009	N/A	603	Közlekedés	101	hozzáférés megtagadása	hozzáférési	tagásgi feltételek átláthatóvá tétele	15	5	15

Eötvös Loránd University of Sciences Faculty of Law

Doctoral School

Commitment decisions in competition law  
in the European Union and Hungary

*PhD Dissertation*

*Theses*

Supervisor: Dr. Miklós Király

Author: Surd Kováts

Budapest 2019

# 1. Introduction

## 1.1 Commitment decisions

Commitment decisions are a relatively recent, **developing area of competition law** in European jurisdictions. The European Union formally introduced commitment decisions in 2004, and Hungary did so the following year. The new procedure has quickly (and somewhat unexpectedly) gained momentum: since the introduction of this tool, the European Union concludes more cases with commitment decisions than with prohibitions.

The frequent application led to an increased interest in commitment decisions, as reflected by the numerous studies reviewing the practical experience related to them. It is important to highlight that the application of commitment decisions is not necessarily met with universal acclaim; while its advantages, mostly related to flexibility and timely implementation are well recognized, numerous authors highlight the potential disadvantages, including overshooting competition intervention or unfavorable effects on legal certainty.

This paper reviews the legal background and key characteristics of commitment decisions, aiming to highlight the key challenges surrounding their practical application. An in-depth analysis of practical cases offers a perspective on the application of commitment decisions.

## 1.2 Hypotheses

I review how antitrust commitment decisions work in practice, using the publicly available information in relation to the experience of DG Competition of the European Commission (DG COMP) and the Hungarian Competition Authority (Gazdasági Versenyhivatal, GVH). Further, I offer a comparison between commitment decisions in these two jurisdictions; identifying the similarities and differences between the procedures and decisions of DG COMP and the GVH.

After reviewing the characteristics, advantages and potential drawbacks of commitment decisions, I have identified **three key topics** that serve as a framework for the subsequent analysis. The three topics are composed of (1) solving the competition concern; (2) strategy of competition law enforcement; and (3) design and effectiveness of commitments. Key aspects that define cases for effective commitment decisions are further elaborated under each topic.

The first topic is focusing on the commitment decision **solving the underlying competition concern**. Having concluded a competition proceeding with a commitment decision, the competition concern should be eliminated on its merits; however, concluding a case with a commitment decision when the competition concerns are very severe or there is not sufficient jurisprudence (experience) available is not necessarily justified.

Closely related to solving the underlying competition concern is that the commitment decision should be in line with the competition law **enforcement priorities**. This involves assessing procedural efficiencies and whether the decision will provide sufficient guidance for market participants. As commitment decisions play an increasingly important role in law enforcement, it is of utmost importance that their application is limited to the appropriate cases. It is to be avoided that competition authorities act as quasi-regulatory authorities or treat commitment decisions as an 'escape route' for challenging cases.

The third topic covers the **design and effectiveness** of the commitment decision. Its key aspects are the (potentially) quick implementation of the remedy and the selection of appropriate behavioural or structural measures.

In my research I examine how the aspects detailed within these three topics are reflected in practice and which areas of enforcement offer potential room for improvement in the application of commitment decisions.

### 1.3 Methodology

Within these broad topics outlined above, I define and assess several **hypotheses** using the cases of DG Competition and GVH. Some of the key hypotheses include the **type of the proceeding according to the potential infringement** (dominance or horizontal/vertical agreements), the **competition concern identified** and the **remedy applied** by the competition authority.

My analysis reviews the **industries** where commitment decisions have been adopted, aiming to verify the hypothesis that these decisions are best suited solving competition concerns in rapidly changing industries.

In relation to the **deterrence effect** I examine whether commitment decisions **may inspire subsequent commitment decisions** in similar cases. Several cases occurring in the same industry, based on very similar theory of harm, may indicate that the deterrence effect of competition law, and the guidance provided by commitment decisions to the market is limited.

Another aspect is the role of **quasi-regulatory interventions**, and to assess whether competition authorities apply commitment decisions also in cases where the factual and legal **assessment of the case is so advanced** that the realisation of any procedural efficiency could be called into question.

When reviewing the **design and effectiveness** of commitment decisions I review the **time allocated** to these proceedings to assess if they can really be considered 'timely solutions' of the competition concern identified and the tools available to the competition authorities to ensure the **effectiveness of the remedies** applied.

The above hypotheses are tested on a **sample based on 36 DG Competition cases and 19 GVH**. This sample was created along the following principles: all antitrust proceedings concluded with a commitment decision were initially included in the sample; some cases have been omitted for mainly technical reasons, e.g. cases which were concluded with one decision are only reported once, even though they might have been started under different case numbers. Additionally, cases under the same number if concluded with multiple (identical or very similar) decisions against different

parties are also reported only once. Finally, cases where the documentation of the case only became available in the course of 2019 have also been omitted.

The hypotheses described above have been **statistically tested** against this sample. When analysing the results, it has to be noted that due to the relatively small size of the sample, **arithmetical results** are still **very sensitive** to the methodology; if cases concluded with multiple decisions would be counted multiple times, actual results may read very different. However, given the similarity of those cases I have decided to apply the methodology described above. This means that some of the findings may not be conclusive, but serve rather as a basis for discussion. Although methodological changes or new cases concluded in this area may modify the results, I am confident that the current analysis could serve as a useful input to theoretical considerations or law enforcement decisions.

The analysis of the DG COMP and GVH cases concludes with a comparative analysis confirming the similarities between the practices of the two agencies and offers some specific aspects regarding both jurisdictions.

## 1.4 Structure of the thesis

After the introduction I first review the characteristics, advantages and disadvantages of the commitment decisions. Based on this review, I define the framework which provides the key aspects of an effective commitment decision (described in detail in Chapter 3 of this paper). I then present the principal aspects of the legal background in relation to this type of cases both in the European Union and Hungary.

Challenges and experiences during the adoption of commitment decisions led some competition authorities to issue some **guidance or notices** in order to support law enforcement. I perform a comparative analysis of these soft law instruments in those European Union Member States where such an instrument has been issued (United Kingdom, France, Italy, Greece). This experience is compared with recently issued guidance of the GVH (end-2018) and the practice of the DG Competition.

**European Union case law** is presented in several chapters: the first is dedicated to the Alrosa case which provided guidance on the interpretation of proportionality in commitment cases and is frequently subject to challenges in the scholarly articles. Cases in the energy sector follow in a separate chapter due to the large number of cases and the specificities of the remedies applied. The rest of the cases are presented in a third chapter, organised into subchapters according to the industries concerned. The presentation of the cases is followed by an **in-depth assessment** according to *timeframe, infringement, remedy applied, industry and further content and procedural aspects*. A **similar analysis of GVH cases follows**.

The final chapter provides a summary and comparative analysis of the two jurisdictions along the lines of the hypotheses defined in the first part of the thesis. Accordingly, several practical recommendations are formulated as a conclusion.

## 2. Commitment decisions

A key objective of competition law enforcement is the efficient functioning of markets. In the realm of antitrust investigations, procedures traditionally end either by finding an infringement or none. Commitment decisions represent an interim solution: in these cases the proceeding is concluded without formally finding an infringement; based on the commitments offered by the parties, a binding obligation is prescribed that is expected to eliminate the initial competition concerns.

The European Union and its Member States have a relatively short history in commitment decisions: following some informal cases by DG Competition<sup>1</sup> Regulation 1/2003/EC, applicable since 1 May 2004, has introduced commitment decisions in the European Union.<sup>2</sup> In subsequent years individual Member States followed the Commission's example. In Hungary commitment decisions are applicable since 1 November 2005.

## 3. Effective commitment decisions

There are certain characteristics for commitment decisions that determine the effectiveness of this tool that could be derived from the experience so far. In other words, the aspects below illustrate under which circumstances commitment decisions may be most effective.<sup>3</sup>

### Eliminating the competition concern

Just as it is the case for any competition remedy or intervention, a key aspect of the commitment decision is that it eliminates the competition concern. This means that in relation to the competition concerns that triggered the case there are no longer grounds for the competition authority to apply any remedy, as there is no appreciable threat to the competitive process.<sup>4</sup>

It is important to note, that in the case of very **serious competition concerns**, or novel legal issues commitment decisions may not be an ideal solution. They may even prove counter-productive. Given the expected flexibility of commitment decisions, their application may carry greater justification for **rapidly changing industries** than for more traditional sectors.

Furthermore, also related to the following topic (strategy) it is important to note that another limitation to the application of commitment decisions could be defined in relation to the **factual and**

---

<sup>1</sup> Regarding the practice followed before Regulation 1/2003/EC see for example Wils (2006): *Settlements of EU Antitrust Investigations: Commitment Decisions under Article 9 of Regulation*

<sup>2</sup> The introduction of commitment decisions in the European Union has certainly been influenced by the jurisdictional practice of the United States, where the first similar decision (**consent decree**) has been adopted as early as 1906, and has remained a key enforcement measure ever since. Consent decrees demonstrate considerable difference to the European commitment decisions, as consent decrees need also to be approved by the courts.

<sup>3</sup> For an optimal use of commitment decisions in the European Union see for example : Wils (2006): *Settlements of EU Antitrust Investigations: Commitment Decisions under Article 9 of Regulation No 1/2003 World Competition*, Volume 29, No. 3, September 2006 p. 8.

<sup>4</sup> Please see this interesting editorial on solving competition concerns: Wathélet, Melchior (2015) *Commitment Decisions and the Paucity of Precedent* Journal of European Competition Law & Practice, Volume 6, Issue 8, October 2015, Pages 553–555

**legal assessment of the case**; should this be **so advanced** that practically no investigative steps are outstanding, it is less likely that the adoption of a commitment decision could be seen as justified.

### **Law enforcement strategy**

In addition to solving the competition concerns, another general expectation towards commitment decisions is that they are **in line with the law enforcement strategy** of the given competition authority.

A key aspect of the law enforcement strategy is the properly **assessing** the type and extent of potential **procedural efficiencies** realised in the proceeding. This assessment should serve as a basis for proper *case selection* for commitment decisions, as well as allocating adequate resources to these cases.

A second strategic aspect is to provide sufficient **guidance to market participants**. Competition authorities must consider the guidance power of commitment decisions that may be lower than that of prohibitions. Accordingly it is crucial that the increased use of commitment decisions does not undermine the deterrence effect of competition enforcement.

A third strategic consideration is the **effect on jurisprudence and legal certainty**. As mentioned earlier, commitment decisions may be less favoured in complex or novelty cases; thus competition authorities need to make a smart choice where commitment decisions are favoured or accepted. On top of case selection, effects on legal certainty, including private law enforcement need to be considered as well.

Finally, a fourth strategic aspect is that competition authorities should **resist** the temptation **to apply commitment decisions extensively**, in cases which are not fully in line with the goals of competition law enforcement. In particular, competition authorities should refrain from embarking extensively on a regulatory role, thereby taking over the responsibilities of other authorities. In addition, competition authorities should also avoid weakening their enforcement role by using commitment decisions as an 'escape route' in cases where a prohibition decision is considered too risky.

### **Design and effectiveness**

In addition to the content issues discussed above, the formal aspects of commitment decisions are also highly important, as they ensure effectiveness and implementation. The principal aspects here are the unambiguity of the commitments and procedural guarantees for the parties concerned.

An effective commitment decision will be implemented directly and easily, and offer adequate control mechanisms. These measures should not overburden the resources of the competition authority. Control measures often include trustees and periodic reporting obligations.

While there is a clear preference for structural remedies in merger control, there is no such clear stance in antitrust commitments. The practical examples show that **both structural and behavioural measures** are frequently applied in these cases.

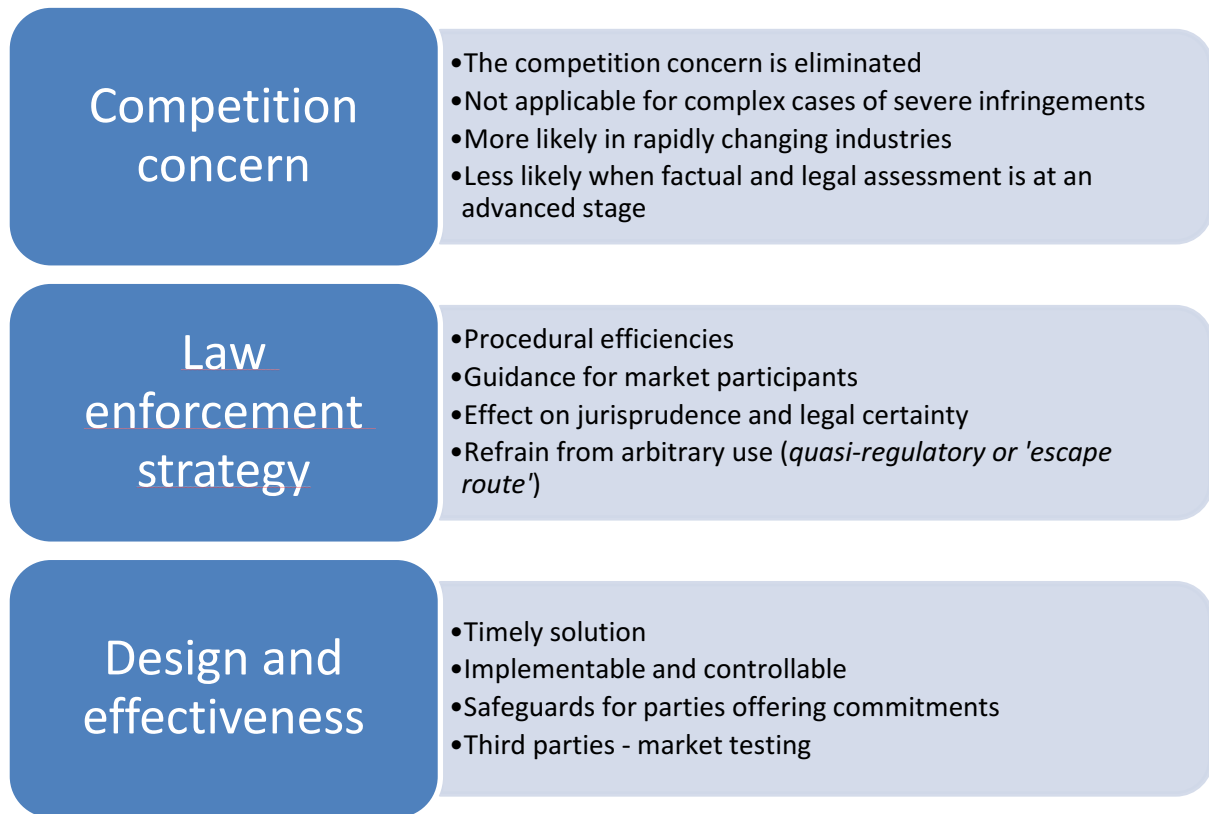
Decisions should offer sufficient **safeguards for the parties offering the commitments**. Accordingly, commitments should be voluntary and the parties should have the right to get sufficiently acquainted with the competition concerns. Access to file and access to information obtained by the competition authority are considered additional guarantees for the parties.

Competition authorities should have adequate information at their disposal when deciding on a remedy. Given the limited judicial review in these cases, it is essential that information is collected on the views from third parties in relation to the competition concern and the planned remedy. This is primarily achieved through **market testing** that in general offers a formal way for third parties to channel in their opinion to the proceeding in front of the competition authority.

Reflecting on the above strategic considerations commitment decisions are expected to provide a timely remedy for the competition concern. **Offering commitments at an early stage** of the proceeding is an important precondition for the realisation of procedural efficiencies; failing to do so would only allow for commitments in exceptional cases.

The below chart summarises the key aspects of effective commitments. These aspects are of general validity, though they should be applied on a case-by-case basis.





A key hypothesis for the analytical part of this thesis is the **assessment of the above aspects in terms of practical experiences related to DG Competition and GVH**. Naturally, due to the limitation in publicly available information and the individual characteristics of the cases, not all of the above aspects could be investigated in the same detail. However, I still consider the review of the cases a solid basis for considering potential improvements in the application of commitment decisions.

## 4. Legal background

I review the key legal provisions governing the application of commitment decisions in the European Union and Hungary.

One of the key novelties of **Regulation 1/2003/EC** on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 101 and 102 of the Treaty, which is applicable from 1 May 2004, was the introduction of commitment decisions.

Regulation 1/2003/EC lays down that commitment decisions are adopted in the course of proceedings which may lead to prohibition of an agreement or practice but are inappropriate in cases where the Commission intends to impose a fine.<sup>5</sup> The thesis reviews the rules related to preliminary competition concerns, the continuation of the proceedings, market testing and enforcement measures.

Commitment decisions are considered to be **without prejudice to the powers** of competition authorities and courts of the **Member States** to make such a finding and decide upon the case. The room for additional decisions on national level was confirmed in the case *Gasorba SL v Repsol*<sup>6</sup> by the European Court of Justice. The ECJ confirmed that a national authority or court may conclude an infringement in a case that has been concluded with a commitment decision by the European Commission. In addition, national courts are invited 'to take into account the preliminary assessment carried out by the Commission and regard it as an indication, if not prima facie evidence, of the anticompetitive nature of the agreement ...'<sup>7</sup>

Following the new regulation on European level, the **Hungarian legislation** enacted the possibility of commitment decisions with the effect of 1 November 2005.<sup>8</sup> The rules governing the adoption of commitment decision were significantly modified in 2013, taking effect on 1 July 2014.<sup>9</sup>

Current Hungarian legislation expects parties offering 'commitments' to **bring its conduct in line with the applicable legal provisions** and ensure the effective protection of the **public interest** in this manner'. Accordingly, a commitment may be acceptable if '*although the validity of the competition concern identified at the start or during the proceeding could not be ruled out, the commitments, when fulfilled, provide sufficient assurance that on a forward looking basis, no competition concern could be identified (or the likelihood of the infringement is reduced considerably). The interpretation of effective protection of public interest is twofold. On the one hand, the commitment should provide an appreciable improvement for the market or consumers. On the other hand, it has to be considered if the commitment decision results in procedural efficiencies compared to a full factual and legal assessment of the case (including cost and time savings, and reduction of uncertainties around proving certain allegations.*'<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Regulation 1/2003/EC on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, recital (13)

<sup>6</sup> Case C-547/16., *Gasorba SL v Repsol Comercial de Productos Petroliferos SA*

<sup>7</sup> Case C-547/16., *Gasorba SL v Repsol Comercial de Productos Petroliferos SA* point 29.

<sup>8</sup> Act LXVIII. of 2005 Article 41.

<sup>9</sup> Act CCI. of 2013 Article 61.

<sup>10</sup> VJ/15-147/2015, (UPC district 29 ) points 56-57. (own translation)

The GVH assessment of the ‘public interest clause’ has been subject to considerable development over time, and is considered to offer a plausible analytical framework for deciding on the application of commitment decisions. A potential point for extending the analysis is the explicit assessment of the impact on the deterrence effect. This principle is reflected in the recently adopted GVH notice; however, no related case law is available yet.

Another area of potential further refinement in Hungarian legislation is **market testing**. The current rules for market testing make the application of this procedure cumbersome, as it is currently linked to the statement of objections (or preliminary Council assessment). Given the importance of market testing already highlighted, the mandatory application of this procedural step would be beneficial.

**GVH** issued a **notice** about commitment decisions in December 2018. This guidance about the jurisprudence is an important to reinforce confidence in commitment decisions, and probably a similar step would also be justified from the DG competition.

**GVH** issued a **notice** about commitment decisions in December 2018. This guidance on the jurisprudence is important in reinforcing confidence in commitment decisions, and a similar step would probably also be justified from DG COMP.

Below I review the most important Hungarian provisions and compare these with similar provisions from the UK, France, Italy and Greece, as well as with a recommendation issued by the European Competition Network.<sup>11</sup> The analysis is complemented by European Commission practice (based on the Manual of Proceedings issued in 2012).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> ECN recommendation on commitment procedures (*ECN recommendation*)

<sup>12</sup> European Commission (2012) *Antitrust Manual of Procedures Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU* March 2012 Chapter 16.

The table below provides a comparative analysis of important aspects of commitment decisions in the European Union and relevant Member States, based mainly on the applicable soft law instruments. Given that DG Competition has not yet issued such an instrument, the relevant cells are completed using the provisions of Regulation 1/2003/EC and the Manual of proceedings (see above).

	European Union	Magyarország	CMA (UK)	France	Italy	Greece
<b>Conditions for application</b>	Promoting effective competition (Man.proc. (6))	Relevant (Eliminates competition concern) Credible Timely Unambiguous Controllable Benefits for market/consumers:	Competition concerns Readily identifiable Eliminated in its entirety Effective and timely implementation		Eliminates competition concern Controllable Timely and complete implementation	Competition concern: Immediately identifiable Eliminated in its entirety Timely and complete solution
<b>Examples</b>		Consumer benefits Improvement of competition conditions Guidance for future behaviour	Structural/Behavioural Adjustment of behaviour Abandoning contract Licensing Divestiture	Access issues in vertical and dominance cases	-	
<b>Unlikely cases</b>		Severe dominance cases Repeated infringement	Secret cartels Severe dominance cases			
<b>Not allowed in cases</b>	When a fine is considered 1/2003/EC Recital (13)	Cartels Vertical price-fixing	Difficulties to control Deterrence effect	Severe infringement calling for a fine Cartels Abuse of dominance damaging the economy	Severe infringements Does not eliminate competition concerns	Cartels and hardcore agreements Severe abuse of dominance cases Leniency cases

	European Union	Magyarország	CMA (UK)	France	Italy	Greece
<b>Time during the proceeding</b>	Anytime	Anytime	Anytime Not at a very late stage	Not admissible after the SO	Within 3 months of starting the proceeding Also later in exceptional cases	Anytime Generally not admissible after an SO
<b>Where to apply</b>	Case team	Investigator	Case team	Rapporteur	Directorate (Direzione) with hearing	Investigator / Secretariat
<b>Decision on the commitment</b>	Commissioner	Competition Council	Senior Responsible Officer Case and Policy Committee	Board	AGCM	
<b>Market testing</b>	Mandatory Published in Official Journal	Discretionary	11 day consultation with relevant parties +6 days for complaints in case of modification	Published in the homepage 1 month for comments Hearing after the market tests	Commitments are made public Comments (once) within 30 days Commitments could be modified once	'Flexible' market test Anytime during the proceeding Discretionary manner
<b>Access to file</b>	Only to the summary of the case	yes		yes	yes	

## 5. Review of cases

The thesis provides an extensive review of the relevant cases in the European Union and Hungary. The **Alrosa case**, which provided fundamental guidance on proportionality, is discussed first. In Alrosa, the European Court of Justice ruled that the principle of **proportionality** is applicable in Article 9 (commitment) decisions. It must not be applied, however, in the same way as Article 7 (prohibition) decisions. The Court states that, in connection with the acceptance of commitments given by undertakings, compliance with the principle of proportionality requires the Commission only to ascertain that those commitments *address the problems* it has identified and expressed to the undertakings. The Commission is not obliged to compare the commitments offered by an undertaking with the measures it would itself have imposed, and to regard as disproportionate any commitment which goes beyond those measures. Judicial review is restricted to review if there has been a manifest error in the assessment put forward by the Commission.<sup>13</sup>

This analysis is followed by a review of the proceedings by DG Competition in energy markets. This is the area where commitment decisions have been applied most frequently so far: around one-third of the cases included in the sample relate to energy markets. The additional cases, as well as the GVH cases are presented in separate chapters. As an illustration, I present here some considerations related to energy markets, where most of the cases were related to the liberalisation of these markets, with cases concluded between 2007 and 2010. There are, however, cases which were concluded more recently. A relevant feature of these proceedings is the frequent application of structural remedies, which has certainly generated considerable discussion on the proportionality of these remedies. Below is an overview of cases concluded in electricity markets.

*Commitment decision in electricity markets, DG Competition*

Proceeding	Year of Decision	Key competition concern	Key remedy
E.ON wholesale market (Germany)	2008	Market foreclosure Capacity reduction	Divestiture of power plants and distribution network
E.ON balancing market (Germany)		Import discrimination Raising own costs	
EDF (France)	2010	Long-term contracts	Elimination of long-term contracts and resale restrictions
Svenska Kraftnät (Sweden)	2010	Internal market segmentation, discrimination (Denmark)	New bidding zones, new pipelines
CEZ (Czech Republic)	2013	Capacity foreclosure	Divestiture of a power plant
BEH (Bulgaria)	2016	Internal market segmentation, market foreclosure	Creation of power exchange

<sup>13</sup> See C-441/07 Alrosa decision point 41: „Application of the principle of proportionality by the Commission in the context of Article 9 of Regulation No 1/2003 is confined to verifying that the commitments in question address the concerns it expressed to the undertakings concerned and that they have not offered less onerous commitments that also address those concerns adequately. When carrying out that assessment, the Commission must, however, take into consideration the interests of third parties”.

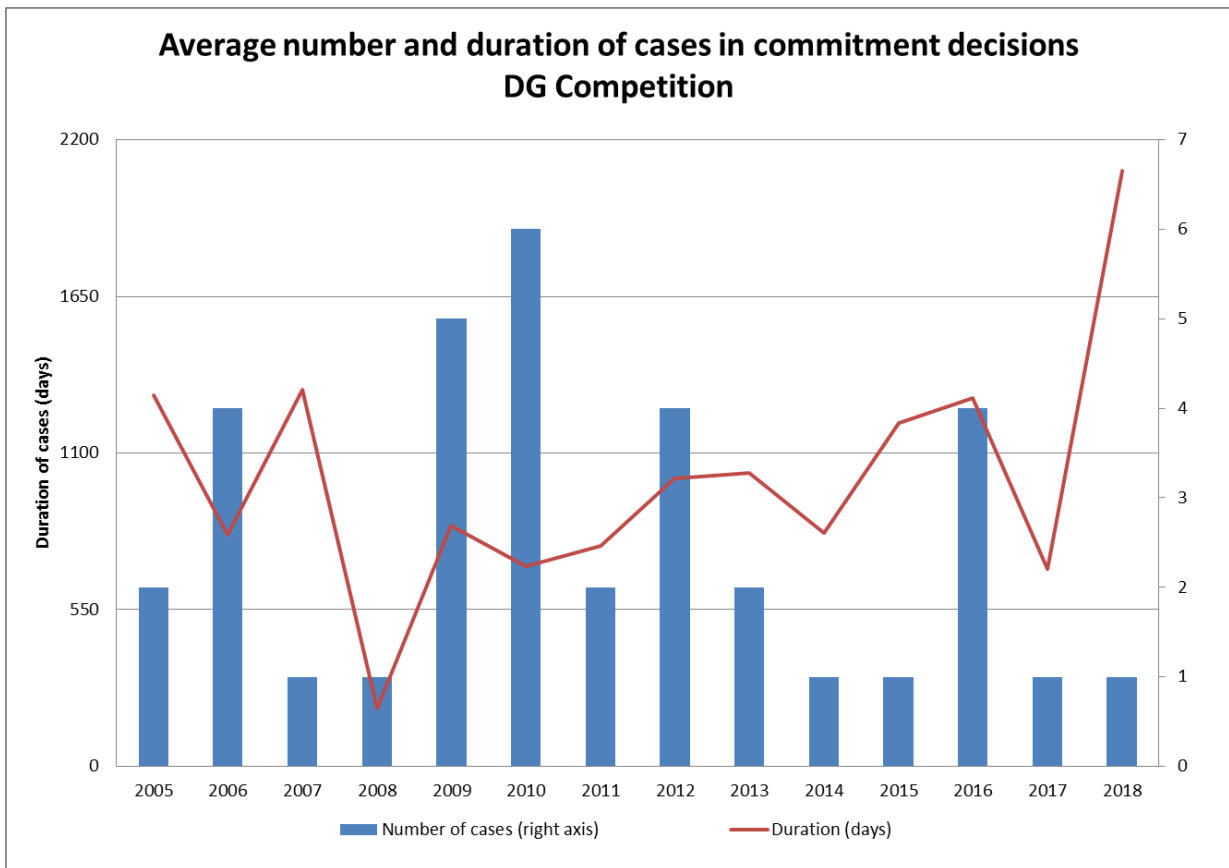
## 6. Analysis of cases

The analysis of cases presented below follows along the lines defined in the previous chapters, focusing on **how the key aspects identified in relation to commitment decisions are reflected in practice.**

In the course of the assessment I have created a sample, and these cases were classified into several categories along the lines defined at an earlier stage of the analysis. Some of the key aspects featured in the assessment include the duration of the proceeding, the relevant industry, the competition infringement investigated, and the remedy applied. Further aspects include the role of statement of objections and market testing. The assessment includes 55 cases (36 from the European Commission and 19 from the GVH) offering a high representation of these type of cases.

For illustrative purposes I present here several aspects of the analysis.

*Number of concluded proceeding and duration of cases, DG Competition*



Market foreclosure is the most frequent competition concern in vertical restraints and abuse of dominance cases. The tables below provide an overview of abuse of dominance cases and vertical restraints for DG Competition and GVH.

*Examples of vertical restraints and abuse of dominance cases, DG Competition*

	Energy markets	Other markets
<b>Market foreclosure...</b>		
<b>Access to network</b>	RWE, GdF Suez, E.ON gas, ENI	
<b>Long-term contracts</b>	Distrigaz, EDF, CEZ	Alrosa
<b>Resale restrictions</b>	EDF, BEH, Gazprom	
<b>Import discrimination</b>	E.ON, GdF Suez	
<b>Loyalty rebates</b>		Deutsche Bahn
<b>Market segmentation</b>	Svenska Kraftnäft, BEH, Gazprom	
<b>Margin squeeze</b>	RWE	Deutsche Bahn
<b>Tying</b>		Microsoft, Rio Tinto
<b>Excessive pricing</b>	Gazprom	Standard & Poor's, Rambus
<b>Input foreclosure</b>		Thomson Reuters, IBM
<b>Excessive litigation</b>		Samsung

*Examples of vertical restraints and abuse of dominance cases, GVH*

<b>Market foreclosure...</b>		
<b>Downstream market</b>		Beer distribution, OTP/MasterCard, Allianz/Generali/MPM
<b>Long-term contracts</b>		Beer distribution
<b>Input foreclosure</b>		Budapest Airport parking
<b>Switching costs</b>		Unilateral contract modifications by bank
<b>Pricing practices</b>		MOL
<b>Margin squeeze</b>		E.ON public lighting
<b>Tying</b>		Nielsen
<b>Excessive pricing</b>		
<b>Unfair pricing systems</b>		FVM, FCSM, Artisjus
<b>Unfair prices</b>		UPC 29
<b>Excessive prices</b>		CIB
<b>Input foreclosure</b>		Nielsen

A similar overview is presented about horizontal cases. Horizontal competition concerns account for about one-third of the commitment decisions for DG Competition, where there has been only one horizontal commitment decision for GVH so far.

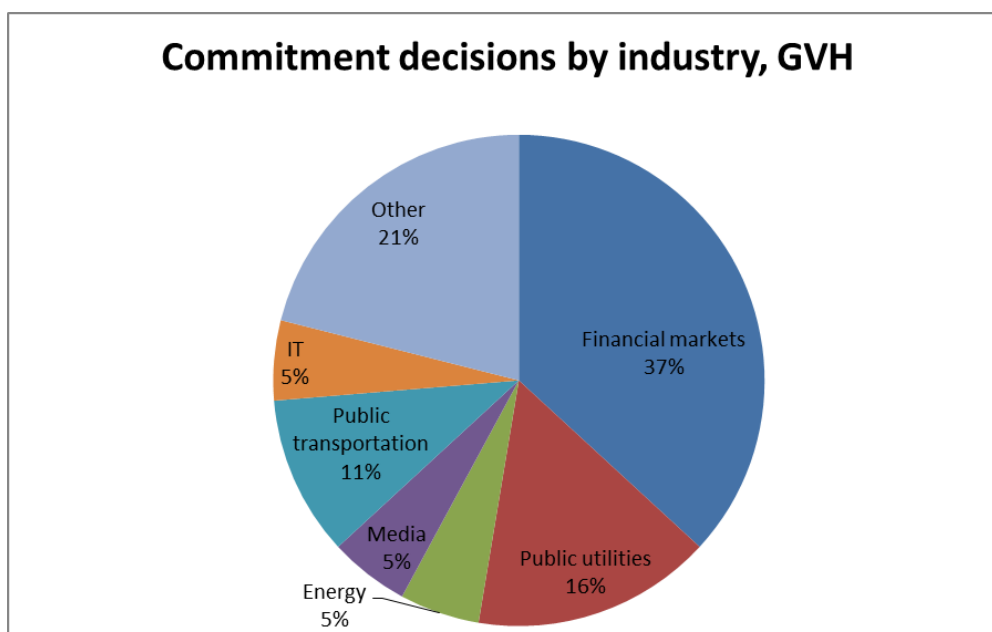


One of the most characteristic features of commitment decisions by DG Competition is the frequent use of structural remedies, including divestitures. The table below provides an overview of the relevant cases,

*Commitment decisions with divestitures, European Commission*

Case	Divestiture (object)	Industry
<b>E.ON electricity (2008)</b>	Power plants with capacity to 500MW Electricity distribution network	Electricity
<b>RWE (2009)</b>	Gas distribution network	Natural gas
<b>ENI (2010)</b>	Gas pipelines (essential for import)	Natural gas
<b>CEZ (2013)</b>	Power plant (80-100 MW)	Electricity
<b>BEH (2016)</b>	Creation and divestiture of power exchange	Electricity
<b>Oneworld (2010)</b>	Airport slots	Air traffic
<b>Star Alliance (2013)</b>	Airport slots	Air traffic
<b>Sky Team (2015)</b>	Airport slots	Air traffic

The distribution of cases shows that commitment decisions are frequently applied in more traditional industries both by DG Competition and GVH. The table below illustrates commitment decisions by industry for GVH.



The tables and graphs presented here are for illustrative purposes, and detailed and complete versions are included in the thesis. This analysis serves as a basis for the summary conclusions presented below.

## 7. Summary and conclusions

This thesis reviews practical experience of antitrust commitment decisions by DG Competition of the European Commission and the Hungarian Competition Authority, GVH; below I summarise **how this practical experience relates to the key aspects of effective commitment decisions** identified earlier in the thesis.

This **assessment** is performed **following the hypothesis defined in the descriptive parts of the thesis**, organised along the framework I developed to define the key aspects of an effective commitment decision (described in detail in Chapter 3 of this paper). The 36 DG Competition and 19 GVH cases are analysed along this framework which is obviously subject to interpretation. Nevertheless, I am confident that by also providing detailed information on the process of this classification, this analysis may serve as a good basis for discussion or additional research.

### 7.1 Eliminating the competition concern

This assessment confirms that both DG Competition and GVH enjoy **broad discretion** when applying commitment decisions. Accordingly, the predictability of whether a given a case will be actually settled with commitments is rather low.

Commitment decisions are aimed at eliminating competition concerns, and ensuring compliance with the applicable legal provisions. European rules are such that these types of decisions are **not appropriate in cases where the Commission intends to impose a fine.**<sup>14</sup> Based on the practical examples, however, as also reflected in the Antitrust Manual of Procedures, DG Competition provides little explanation in its decisions on the rationale for a case being settled with commitments on occasions when a statement of objections has been sent to the parties.<sup>15</sup>

According to the Hungarian rules, in addition for undertakings to comply 'by bringing in line its conduct' with the applicable legal provisions, the application of commitment decisions must also fulfil the public interest test.

As mentioned earlier, the interpretation of the 'public interest clause' has seen considerable development in GVH practice. The current interpretation attributes special emphasis to certain consumer or market-related advantages. In my view, increased weight should be given to the competition law enforcement strategy and the deterrence effect of competition law, reflecting the choice authorities face when allocating their scarce resources.

Originally expected to generally apply to dominance and vertical cases, **one-third (12 cases) of DG COMP proceedings concluded with commitment decisions were actually horizontal.** (The GVH concluded only one case with a commitment decision.) Horizontal cases include the harmonisation of prices and other conditions (air traffic alliances), introduction of a new agency distribution model aiming at higher prices (e-books), pre-announcement of price increases (container shipping), and setting minimum prices (driving schools). These horizontal concerns are generally classified as severe infringements; the issues concerned certainly merit some discussion of the **deterrence effect.** (See next sub-chapter.)

---

<sup>14</sup> Regulation 1/2003/EC on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, recital (13) OJ L 1, 4.1.2003, p. 1–25

<sup>15</sup> European Commission (2012) *Antitrust Manual of Procedures Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU* March 2012 Chapter 16. points (13)-(14)

The majority of DG COMP cases are dominance and vertical cases; the competition concern investigated could often be characterised as a kind of **foreclosure** (limitation of access to consumers, markets or inputs), which cases account for about half of all dominance and vertical cases. Market foreclosure may arise in various forms, including long-term contracts, capacity foreclosure, resale restrictions or access limitations.

In addition to foreclosure, there are a number of cases related to **excessive pricing** and **margin squeeze**. Vertical restrictions also include some more severe infringements that have as their **object the restriction of competition** (see e.g. the GVH case involving OTP/MasterCard).

Based on the negotiated 'interim' nature of commitment decisions, they are frequently seen as a suitable tool for rapidly changing industries. While a few proceedings are indeed related to information technology and media, the leading sector for DG Competition is energy (natural gas and electricity), whereas for GVH it is financial markets. Although this high proportion is partly explained by some related cases that were concluded in the same period, it could be concluded that **industries where commitment decisions are more likely are not determined by their potentially rapidly changing nature**.

With their notable impact on procedural efficiencies, commitment decisions often occur at a relatively late stage of the factual and legal assessment of the case. In 44% of DG COMP cases examined, a statement of objections was sent to the parties. In at least 68% of GVH cases, the preliminary Council assessment was shared with the parties. This practice may indicate that the assessment is often at a very advanced stage and offers little room for the realisation of procedural efficiencies. Accordingly, there could be other motives that lead competition authorities to the conclusion of the cases in this way.

The following table summarises the key considerations in relation to eliminating competition concern in the jurisdictions examined.

*Competition concerns in the proceedings of DG Competition and GVH*

	European Union	Hungary
<b>Applicability</b>		
Legal precondition	Elimination of competition concern	bringing in line its conduct with applicable legal provisions Public interest
Not applicable (by law)	where the Commission intends to impose a fine	-
Not applicable (decision practice / soft law)	Secret cartels	Cartels Vertical price restrictions
Likely to be applied (decision practice / soft law)	Fast resolution of concern Procedural efficiencies	Procedural efficiencies Market/consumer advantages
Soft law instrument	Not available	Since December 2018
<b>Competition concerns analysed, types of cases</b>		
Dominance cases	59%	74%
Vertical agreements	9%	21%
Most frequent dominance/vertical cases	Market foreclosure Excessive pricing Margin squeeze Segmentation of internal market	Market foreclosure Excessive pricing Margin squeeze
Horizontal agreements	33%	5%
Frequent examples of horizontal restraints	Harmonisation of prices and other conditions New distribution model aiming higher prices (e-books) Pre-announcement of price increases	Setting minimum prices
<b>Industries with frequent commitment decisions</b>		
Industry	Natural gas (17%), Electricity (14%) Financial markets (11%) Information technology (11%) Air traffic (8%), Media (8%)	Financial markets (37%) Public utilities (16%) Traffic (11%) Energy (5%) Media (5%)
<b>Stage of factual and legal assessment</b>		
Statement of objections / Preliminary Council Assessment	44% of all cases	At least 68% of all cases

## 7.2 Law enforcement strategy

The cases examined show that in some industries commitment decisions may inspire **subsequent commitment decisions** in similar cases. This is partly explained by the fact that (in some cases) these proceedings have been conducted in the same period. However, this may also raise concerns in relation to the deterrence effect.

Some of the examples show that **similar commitment decisions** may also occur in cases that are distant in time. In energy market proceedings by DG Competition, 2018 decisions (*Gazprom, TenneT*) included, in part, similar theories of harm as cases concluded in 2007-2010, and all these proceedings were concluded with commitment decisions. Furthermore, similar theories of harm also occur in different markets.

Commitment decisions sometimes serve as a conclusion for landmark cases, which may have a major influence on the development of the given industry. Such **landmark proceedings** include cases in the energy markets or payment cards by DG Competition or the MOL case by the GVH.

**Competition concerns with very limited case law experience** are also sometimes subject to commitment decisions. This most probably includes joint dominance cases (E.ON), or proceedings focusing on intellectual property rights, excessive pricing or essential facilities. Clear messages to market participants whether a prohibition decision is justified or not would probably offer very valuable contributions to the development of competition law.

Both DG COMP and GVH have several proceedings with regulatory elements, and some cases could also be considered **quasi regulatory interventions**. For DG COMP these mostly relate to liberalisation of certain markets (energy), and price regulation (Rambus, Visa, Standard & Poor's). In GVH cases, proceedings related to the pricing of water public utilities and Artisjus demonstrate clear price regulatory objectives. The MOL case also shows some regulatory elements. As discussed in the thesis, regulatory activities by competition authorities face **severe constraints**.

As mentioned in the previous sub-chapter, the high number of statements of objection and preliminary Council assessments indicate that in many cases the assessment of the case is at a very advanced stage. This is further evidenced by the fact the **proceedings themselves are very long** and the commitment decision is only reached 4-5 years after the initiation of the case.

The table below summarises some strategic aspects of commitment decisions for competition law enforcement for both DG Competition and GVH.

Relevant aspects of law enforcement strategy, commitment decisions, DG Competition and GVH

	European Union	Hungary
<b><u>Guidance for market participants (examples)</u></b>		
Similar cases same industries (deterrence effect)	Energy markets Air traffic alliances Payment cards	Unilateral contract modifications by banks
Recurring competition concerns	Market foreclosure Segmentation of internal market	Market foreclosure Excessive pricing
Landmark cases	Energy markets Payment cards	Unilateral contract modifications by banks MOL OTP / MasterCard
Challenging legal issues in competition law	Joint dominance (E.ON) Intellectual property (Samsung) Excessive pricing (Reuters)	Joint dominance (Artisjus) Excessive pricing (FVM, FCSM, Artisjus, CIB)
<b><u>Quasi-regulatory activity (examples)</u></b>		
Reduction of prices / price caps	Rambus, Visa, Standard & Poor's	Unilateral contract modifications by banks FVM, FCSM, Artisjus
Changing of pricing structure / methods	Deutsche Bahn	MOL
Changing market structure	Energy markets Payment cards	-
<b><u>Late stage of assessment 'escape route' (?)</u></b>		
Statement of objections / Preliminary Council Assessment	44% of all cases	At least 68% of all cases
Lengthy proceedings (examples)	Gazprom (2092 days) CDS market (1918 days)	Beer distribution (1485 days) MOL (1483 days)

### 7.3 Design and effectiveness of commitment decisions

As for any competition intervention, effectiveness is a key aspect of commitment decisions. For merger proceedings, where generally a structural change occurs in the market, this generally brings about a structural intervention. For antitrust proceedings, however, structural intervention is less likely. Still, for antitrust commitment decisions, structural remedies represent a high ratio in respect of DG COMP practice. **More than half of the DG Competition proceedings examined here feature a structural remedy:** 33% feature an access remedy, while in an additional 22% of cases a divestiture occurred. For the GVH, these numbers are far more limited, with two access remedies and no divestitures.

**Divestitures** for DG Competition cases have mostly occurred in energy market proceedings, where transport capacities or networks and power plants have been divested; additionally in air traffic alliance cases airport slots have been subject to divestiture.

**Access remedies** include the limitation of long-term contracts (Distrigaz, EdF), capacity release (E.ON gas procedure by DG Competition or beer distribution case by the GVH) or access to a certain technology or production input (e.g. production technology in Rio Tinto Alcan or access to harbours in Lake Balaton passenger transport case).

**Behavioural remedies** sometimes include pricing interventions both for DG Competition and GVH, aiming at a price reduction or a price cap (Rambus, Visa by DG Competition, unilateral contract modifications by GVH), or the abolishment of non-compete clauses.

Commitment decisions are not concluded particularly quickly: the **duration of proceedings** included in the sample is **relatively lengthy**, with decisions issued **2.6 years** on average after the initiation of the case. This applies to both authorities examined here. Given that a case is often formally launched after considerable resources have been spent on a preparatory investigation, this number provides a conservative estimate of the actual duration of the case. A small sample of dominance cases concluded by the European Commission shows even longer durations, with the cases concluded 3.78 years after their initiation.

Although the sample has its limitations, it is worth noting that as experience of commitment decisions grows, it is clear that **commitment decision proceedings are not getting shorter**. In relation to the DG Competition practice, commitment proceedings which involve a statement of objections generally last half a year longer.

Another important area of procedure and design is **market testing**. In addition to providing some procedural guarantees to the market, DG COMP seems to gather important evidence during market testing, and in the majority of the cases, certain adjustments are made to the decisions. The GVH only performed market testing in two cases, and it seems the current legal environment linking market testing to the preliminary Council assessment (equivalent of the Statement of Objections) does not favour market testing.

The table below provides information about the design and procedural aspects of commitment decisions concerning DG Competition and GVH.

*Design and effectiveness – procedural aspects of commitment decisions, DG Competition and GVH*

	European Union	Hungary
<b><u>Types of remedies (competition intervention)</u></b>		
Divestitures	22%	-
Other structural remedies – access remedies	33%	12%
...frequent examples	Restriction of long-term contracts Capacity release Access to input / technology	Capacity release Access to input / technology
Behavioural remedies	44%	84%
...frequent examples	Change of distribution practice Elimination of exclusivity / non-compete clauses Price reduction / price caps	Price reduction Pricing restrictions Elimination of non-compete clauses
<b><u>Duration of proceedings</u></b>		
Number of proceedings	36	19
Duration of proceedings	2.6 years (948 days)	2.6 years (946 days)
Duration of proceedings with statement of objections <sup>16</sup>	3.17 years (512+647 days)	-
Time until statement of objections	512 days	-
<b><u>Other procedural aspects</u></b>		
Market testing	mandatory	optional, 2 cases so far
Average response for market testing	17.1	2.5
Most frequently applied duration for commitment	5 years	5 years

<sup>16</sup> In relation to GVH proceedings no publicly accessible information is available.



## 7.4 Concluding remarks

I conclude from this review of commitment decisions that the practical examples do not necessarily reflect principles or expectations generally associated with effective commitment decisions. This also means that competition authorities seem not to have fully settled under which circumstances the application of commitment decisions should take place. The table below indicates the areas with some/greater uncertainties in terms of the framework developed in the first part of the thesis.

Competition concern	<ul style="list-style-type: none"><li>• The competition concern is eliminated</li><li>• Not applicable for complex cases of severe infringements</li><li>• More likely in rapidly changing industries</li><li>• Less likely when factual and legal assessment is at an advanced stage</li></ul>
Law enforcement strategy	<ul style="list-style-type: none"><li>• Procedural efficiencies</li><li>• Guidance for market participants</li><li>• Effect on jurisprudence and legal certainty</li><li>• Refrain from arbitrary use (<i>quasi-regulatory</i> or 'escape route')</li></ul>
Design and effectiveness	<ul style="list-style-type: none"><li>• Timely solution</li><li>• Implementable and controllable</li><li>• Safeguards for parties offering commitments</li><li>• Third parties - market testing</li></ul>

Against this background, I conclude that competition authorities should closely monitor and analyse the commitment decisions they adopt, and **adjust their law enforcement strategy** accordingly. The potential negative effect on legal certainty has led several authorities to issue a notice or a guidance paper in this topic.

In the case of **DG Competition**, following the example of the merger remedies study, there is probably sufficient experience to embark on a similar **study of antitrust commitments**, and potentially issue an **appropriate soft law instrument** (notice). This potential notice should cover both content and procedural aspects of the application of antitrust commitments.

In the case of GVH, the applicable legal background could potentially be revisited in order to ensure proper harmonisation with DG Competition rules; this should include proper regulation of market testing. When it comes to actual proceedings, when interpreting 'public interest clause', increased weight should, in my view, be attributed to the competition law enforcement strategy and the deterrence effect of competition law.