

Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Csirszki Martin Milán

ANTITRUST AND TRADE REGULATION IN AGRICULTURAL
MARKETS

*A FOOD SOVEREIGNTY APPROACH AND A COMPARATIVE
ANALYSIS ON US AND EU REGULATION*

A PhD értekezés tézisei

Miskolc
2022

Tartalom

I. Az értekezés tárgya és célkitűzései	1
II. Az értekezés felépítése.....	4
III. Alkalmazott módszertan	7
IV. A kutatási eredmények összefoglalása	9
V. Az értekezés témájához kapcsolódó saját publikációk	18

A kézirat lezárásának dátuma 2022. október 11. napja.

I. Az értekezés tárgya és célkitűzései

Az értekezés célja, hogy átfogó elemzést folytasson azokról a versenyjogi és versenyszabályozási rendelkezésekről, amelyek agrár- és élelmiszerpolitikai célkitűzések megvalósítására hivatottak. Az értekezés keretein belül a kiindulópontot az agrárpolitikai célkitűzések jelentik; a vizsgált szabályok a tág értelemben vett versenyjogi szabályok; a nézőpont pedig, amelyen keresztül ezek a szabályok a vizsgálat tárgyát képezik, az élelmiszerszuverenitás paradigmája. Vagyis a versenyjogi szabályokat az élelmiszerszuverenitás paradigmájának az agrárpiaci versenyre és kereskedelemre vonatkozó elvárásainak tükrében vizsgáltam, mégpedig annak érdekében, hogy feltérképezzem, hozzájárulhat-e ez az olvasat az agrárpolitikai célok hatékonyabb eléréséhez.

Az elsődlegesen a mezőgazdasági termelők méltányos életszínvonalának biztosítását célzó agrárpolitika és a fogyasztói jólét formájában a gazdasági hatékonyság növelését célzó, napjainkban uralkodó versenypolitika bonyolult, rendezetlen és – sok esetben – ellentmondásos kapcsolatban állnak egymással. Míg az agrárpolitika a mezőgazdasági termelők jövedelmének és ezáltal életszínvonalának javítására törekszik valamennyi rendelkezésére álló eszközzel, addig a versenypolitikát az elmúlt négy évtizedben a fogyasztók érdekeit szolgáló, tisztán hatékonysági alapú megfontolások befolyásolták. Ez a kettő gyakran összeegyeztethetetlen,¹ vagy ahogy *Kirchner* fogalmazza meg, a versenypolitika és más politikák, például az agrárpolitika is, ellentétes célokat szolgálnak.² Más szavakkal élve: az agrárpolitika nagyobb jelentőséget tulajdonít a termelői többletnek, ami egyértelműen ellentétes a fogyasztói többlet növelésére irányuló versenypolitikai céllal.³ Ami a mezőgazdasági jövedelem javításának célját szolgálja, nem biztos, hogy minden esetben a fogyasztók jólétét is szolgálja (például alacsonyabb fogyasztói árak formájában). De akkor hogyan oldható fel e két szakpolitika viszonya? Egyszerűen fogalmazva: értékalapú döntéssel.

A jogászok számára a politikai döntéshozók értékítéletének megvalósítása akkor válik relevánssá, ha az jogi rendelkezések formájában jelenik meg és/vagy befolyásolja a jogalkalmazást. Azaz a jogtudomány csak abban az esetben foglalkozik a szakpolitikák etikai és politikai elfogadhatóságával, ha azokat jogi eszközökön keresztül valósítják meg.⁴

Ami azt az értékítéletet illeti, hogy a verseny- vagy az agrárpolitikai célokat kell-e egymás viszonylatában előnyben részesíteni, a döntés már régen megszületett. Az agrárszektornak mind az Európai Unióban, mind az Egyesült Államokban megvannak a maga *sui generis* versenyjogi szabályai, akár klasszikus *antitrust*, akár más típusú versenyszabályozás formájában. A kérdés az, hogy jól működnek-e. Úgy tűnik, hogy nem. A mezőgazdasági termelők panaszai, amelyek az üzleti partnereik általi kizsákmányolásukról szólnak, rendkívül gyakoriak,⁵ és még mindig születnek újfajta jogi eszközök ezeknek az anomáliáknak a

¹ Ezt fogalmazza meg általános jelleggel, az *antitrust*-kivételek kapcsán: John ROBERTI–Kelse MOEN–Jana STEENHOLDT (2018) *The Role and Relevance of Exemptions and Immunities in U.S. Antitrust Law* [Online]. Elérhető: <https://www.justice.gov/atr/roundtable-exemptions-and-immunities-antitrust-laws-wednesday-march-14-2018> (Letöltve: 2022. február 14.).

² Christian KIRCHNER (2007) Goals of Antitrust and Competition Law Revisited. In: Dieter SCHMIDTCHEN–Max ALBERT–Stefan VOIGT (eds.) *The More Economic Approach to European Competition Law*. Tübingen: Mohr Siebeck, pp. 12–13.

³ Philip WATSON–Jason WINFREE (2021) Should we use antitrust policies on big agriculture? *Applied Economic Perspectives and Policy* [Online]. Elérhető: <https://doi.org/10.1002/aep.13173>.

⁴ Christopher MCCRUDDEN (2006) Legal Research and the Social Sciences, *Law Quarterly Review*, Vol. 122, p. 632.

⁵ Lásd például: Roger D. BLAIR–Jeffrey L. HARRISON (2010) *Monopsony in Law and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 11–12; Mary K. HENDRICKSON–Harvey S. JAMES JR.–Annette KENDALL–Christine SANDERS (2018) The assessment of fairness in agricultural markets, *Geoforum*, 96(7), pp. 41–50; as well as the chapter titled ‘The Chickenization of the American Middle Class’ in Zephyr TEACHOUT (2020) *Break ‘Em*

kezelésére.⁶ A kérdést talán máshogy kellene feltenni. A verseny szabályozása képes-e olyan funkciót betölteni, vagy van-e ahhoz ereje egyáltalán, hogy az agrárpiacok piaci kudarcait enyhítse?

Az értekezéssel egyfajta perspektívabővítést szeretnék előidézni. Ahogy a versenypolitika túllépett önmagán – és szűk hatékonyság-alapú megközelítésén – azzal, hogy a keretrendszerében tematizálta például a fenntarthatóságot, úgy lehetne elfogadtatni a mezőgazdaság-specifikus versenyszabályokat is. Nyilvánvaló, hogy a versenypolitika nem elsődleges eszköze sem a fenntarthatóság,⁷ sem az agrárpolitikai célokért folytatott küzdelemnek, de mindkét cél elérését elősegíthetik a kiegészítő szerepet játszó versenyjogi rendelkezések. Ahogyan a versenypolitika kiegészítő szerepét elfogadták a fenntarthatósági célok megvalósításában, ugyanezt lehetne elismerni az agrárpolitikai célok tekintetében is.

Az agrárpiacokon folyó versenyt – amelynek megvannak a más ágazatokra nem jellemző sajátosságai – nem lehetséges kizárólag klasszikus *antitrust*-szabályokkal felügyelni, hanem más szabályozási formák is szerepet kell játszaniuk. A klasszikus *antitrust*-megközelítés nem elegendő az agrárpiacok hiányosságainak orvoslására, mivel csak a gazdaságilag nem hatékony magatartások kezelésére törekszik, és figyelmen kívül hagyja azokat a piaci hiányosságokat, amelyek gazdaságilag ugyan hatékonyak, de társadalmi szempontból nem kívánatosak. Ez az oka annak, hogy a klasszikus *antitrust*-szabályokat és a versenyszabályozást is bevontam az elemzésbe.

Ennek fényében a dolgozat az agrár- és a versenypolitika, valamint ezek letéteményesei, az agrár- és a versenyjog közötti szövevényes kapcsolat feltárására és meghatározására törekszik. Mindezt úgy teszi, hogy két szabályozási szintet párhuzamosan elemez a vonatkozó szakpolitikai megközelítésekkel együtt, mind az agrárpolitikai, mind a versenypolitikai célokat illetően. Teszi ezt annak érdekében, hogy rávilágítson arra, hogy a versenyhez kapcsolódó jogi eszközök (a versenypolitika mely jogi eszközei) alkalmasak arra, hogy *de lege lata* hozzájáruljanak az agrárpolitikai célok – mint például a mezőgazdasági közösség számára a méltányos életszínvonal biztosítása – eléréséhez, és melyek nem.

A dolgozat azt is vizsgálja és értékeli, hogy – amennyiben egyes versenyjogi eszközök *de lege lata* nem alkalmasak ilyen célok elérésére – megfogalmazhatóak-e *de lege ferenda* javaslatok, amelyek az agrárpolitika szolgálatába állíthatók, vagy ehhez drasztikus szakításra lenne szükség a mai versenypolitikai trendekkel.

Az értekezés jogi szemszögből vizsgálja egyrészt az Európai Unió, másrészt három ország, az Amerikai Egyesült Államok, Németország és Magyarország szabályozását. Az

Up: Recovering Our Freedom from Big Ag, Big Tech, and Big Money. New York: All Points Books. A kérdéskör jelentőségét mutatja az is, hogy 2010-ben az Amerikai Egyesült Államokban (a *Department of Justice*, az *Antitrust Division* és a *Department of Agriculture*) öt nyilvános *workshop*ot tartottak az agrárszektor versenyproblémáinak feltérképezésére, valamint az *antitrust* és egyéb szabályozások megfelelő szerepének megtalálására. Lásd: <https://www.justice.gov/atr/events/public-workshops-agriculture-and-antitrust-enforcement-issues-our-21st-century-economy-10#information> (Letöltve: 2022. február 9.). Az Európai Unió vonatkozásában, a legfontosabb érdekesoportok, a *Committee of Professional Agricultural Organisations* (COPA) és a *General Confederation of Agricultural Cooperatives* (COGECA) is az élelmiszerlánc tisztességességének megteremtését tekintik egyik fő célkitűzésüknek. 2010 óta intenzív tárgyalások folytak az agrárszektor tisztességtelen piaci gyakorlatairól, amelyeknek fő elszenvetői a mezőgazdasági termelők.

⁶ Elegendő az új jogforrásokra gondolni, mint pl. az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/633 irányelve (2019. április 17.) a mezőgazdasági és élelmiszer-ellátási láncban a vállalkozások közötti kapcsolatokban előforduló tisztességtelen piaci gyakorlatokról.

⁷ Jurgita MALINAUSKAITE (2022) Competition Law and Sustainability: EU and National Perspectives, *Journal of European Competition Law & Practice* [Online]. Elérhető: <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpac003>. Ugyanezt fejtekte ki Margrethe Vestager is a 2020. szeptember 22-i Renew Webinar c. konferencián: „A versenypolitika nem fogja átvenni a környezetjogi szabályok vagy a zöld befektetések helyét. A kérdés inkább az, hogy tudunk-e többet tenni, és a versenyszabályainkat úgy alkalmazzuk, amely jobban támogatja a *Green Deal* célkitűzéseit.” Elérhető: <https://bit.ly/3SK9Tk5>.

Egyesült Államok bevonására az *antitrust*-szabályozásban betöltött úttörő szerepe miatt kerül sor, Németországré pedig azért, mert az európai kontinensen jelentős mértékben meghatározta a versenyjog fejlődését.

Azáltal, hogy az élelmiszerszuverenitás paradigmájának – azaz a neoliberais élelmiszerpolitikával szembeni alternatív paradigmának – a versenyfelfogását viszonyítási alapként használom az agrárpiacon versenyszabályaival szemben, szükségszerűen az agrárpolitika, és nem a versenypolitika szemszögéből vizsgálom a kérdést. Ez nem jelenti azt, hogy a versenypolitikai megfontolások ne szerepelnének az értekezésben; épp ellenkezőleg. Azonban az agrárpiaconra vonatkozó ágazatspecifikus versenyszabályok elfogadására vonatkozó *policy*-döntés determinálta a nézőpontomat. Ezzel a döntéssel hallgatólagosan elismerjük, hogy az agrárpiacon versenyszabályai mögött agrárpolitikai megfontolások és célkitűzések állnak, mert ha ezek nem lennének jelen, akkor az agrárpiacon a versenyt kizárólag versenypolitikai megfontolások, és így kizárólag az általános versenyszabályok szabályoznák, amelyek egyébként vonatkoznak minden más gazdasági szektorra is. Az ágazatspecifikus szabályok abba az irányba mutatnak, hogy vannak ágazatspecifikus – ebben az esetben agrárpolitikai – megfontolások, amelyeket figyelembe kell venni.

Mindezek okán úgy vélem, hogy az elemzés csak akkor bizonyulhat kifizetődőnek, ha a felvetett kérdéseket az agrárpolitika szemszögéből közelítem meg. Az agrárpiacon verseny kérdéseit és szabályozását a versenypolitika felől megközelítve nem tudnám megvilágítani az ágazati sajátosságokat, mert a versenypolitika a versenyfeltételek szektorsemleges szemszögéből történő kijelölésével foglalkozik, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a verseny és a versenyfeltételek minden ágazatban jelentős mértékben azonosak. És ez igaz is, de ékes példa arra, hogy e megközelítésnek korlátai is vannak, a mezőgazdaság. Ez az oka annak, hogy az elemzéshez az agrárpolitika és -jog szemszögéből látok hozzá.

Felmerülhet a kérdés, hogy mi az értekezés elsődleges mozgatórugója. Mindenekelőtt az a célom, hogy egy jogtudományi hiátust pótoljak. Szeretném rendszerezni a jognak egy olyan területét, amely nincs reflektorfényben, de amely mégiscsak releváns a világszerte mintegy 884 millió mezőgazdaságban dolgozó számára.⁸ Az iparosított mezőgazdaság és a globalizált piacok következményeként e több százmillió ember közül sok mezőgazdasági termelő, valamint kis- és közepes méretű mezőgazdasági vállalkozás kiszolgáltatott a mezőgazdasági és élelmiszeripari óriásvállalatok (pl. kiskereskedelmi láncok) piaci gyakorlataival szemben.

Agrárpolitikai szempontból a mezőgazdaság és az élelmiszer-ellátási lánc legkrónikusabb és legjelentősebb problémája a vevői erő, amely a növekvő piaci koncentráció eredménye nemcsak a kiskereskedelem, hanem a feldolgozóipar szintjén is. A vevői erőt nem mindenki tekinti azonban problémának.⁹ Vannak mind közgazdászok, mind jogászok, akik a versenykorlátozó hatásaival nem értenek egyet.

Az *antitrust*nak nem célja és nem is feladata a vevői erővel szembeni fellépés, ha az jobb alkupozícióként és nem monopolhatalomként jelenik meg. Az egyenlőtlen alkupozíciók szabályozása azonban javulást hozhat a mezőgazdasági termelők jövedelmi viszonyaiban, ha tilalmak megfogalmazására kerül meg annak érdekében, hogy a felvásárlók ne alkalmazzanak bizonyos, az árakkal kapcsolatos piaci gyakorlatokat, amelyek indokolatlan költségként jelentkeznek a termelők oldalán. Ez viszont nem érinti a gazdasági hatékonysági megfontolásokra építő *antitrust*ot.

A neoklasszikus közgazdaságtan sok esetben nem tekinti ezeket a magatartásokat problémának, és nem is igyekszik megoldást találni az ezekből eredő versenyellenes

⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2020) *World Food and Agriculture – Statistical Yearbook 2020*. Rome, FAO, p. xii, <https://doi.org/10.4060/cb1329en>.

⁹ Peter C. CARSTENSEN (2017) *Competition Policy and the Control of Buyer Power*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 11.

hatásokra.¹⁰ A nemzeti versenyjog és a versenyjogi jogalkalmazás hatékonysága államonként jelentősen eltér, és az országok abban is különböznek, hogy miként kezelik a mezőgazdaságban és az élelmiszer-ellátási láncban jellemző versenyellenes magatartásokat, például a kartelleket, az erőfölénnyel való visszaélést vagy más visszaéléstípusú magatartásokat. Az is változó, hogy az egyes államok milyen mértékben terjesztik ki az *antitrust* hatókörét a tisztességtelen piaci gyakorlatokra, vagy elfogadják és bevezetnek-e egyáltalán *antitrust*-eszköztáron kívül eső jogi eszközöket.

Vita tárgyát képezi, hogy a jognak foglalkoznia kell-e, és ha igen, milyen mértékben a vállalkozásoknak az *antitruston* kívüli piaci magatartásával. Természetesen az adott piac egészére hatást gyakorló magatartások az *antitrustot* is mozgásba lendítik, ha a versenyellenes célok vagy hatások gyanúja felmerül. A beavatkozási küszöböt azonban a jogszabályok által megtestesített *antitrust*-cél(ok), valamint az adott hatóság jogalkalmazási prioritásai is befolyásolják. Még nagyobb kérdés az olyan magatartások értékelése, amelyek nem hatnak közvetlenül a piac egészére, és az *antitrust* szempontjából nem tekinthetők versenyellenesnek, de befolyásolják egy másik piaci szereplő piaci helyzetét, és így közvetve az adott piac egészét.

Az agrárpiacokra jellemző, a versenyhez kapcsolódó legfontosabb jelenség a vevői erő. Ez a termelők életszínvonalának emelését célzó agrárpolitika szemszögéből hátrányos, mert a vevői erő a mezőgazdasági termelők bevételeinek csökkenését eredményezheti. A vevői erőt a versenyellenes megállapodások kontextusában úgy próbálják ellensúlyozni, hogy a jog lehetővé teszi a mezőgazdasági termelők számára a piaci magatartásuk összehangolását, és kivonja őket a versenykorlátozó megállapodás tilalma alól.

Ezzel szemben, a másik két *antitrust*-jogintézmény, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és az összefonódás-ellenőrzés jelenleg nem alkalmas arra, hogy agrárpolitikai szempontból teljes mértékben megragadja a vevői erő káros hatásait. Az erőfölénnyel való visszaélés csak abban az esetben releváns, ha a jogsértést elkövető vállalkozás erőfölényben van, ami az agrárpiaci vállalkozások esetében ritkán fordul elő. Azonban azok a vállalkozások, amelyek az *antitrust* értelmében nem rendelkeznek erőfölénnyel, az agrárpolitika szempontjából mégis káros módon használhatják fel alkupozíciójukat az agrárpiaci beszállítókkal szemben a gazdasági függőségi helyzet fennállása miatt. Ezt a helyzetet az *antitrust*-szabályozás nem vagy legfeljebb csak érintőlegesen kezeli.

A fúziókontroll szintén periférikus hangsúlyt helyez a gazdasági függőségre, ezáltal nem akadályozza meg olyan gazdasági helyzetek kialakulását, amikor az összefonódás után létrejövő vállalkozások nagyobb alkupozícióhoz jutnak, és amellyel később visszaélhetnek az agrárpiaci beszállítókkal szemben.

Mindezekből következik, hogy az agrárpiacokon számos olyan versenyrelevanciával rendelkező magatartás létezik, amelyet az agrárpolitika elítél, de a versenypolitika nem. Ez arra ösztönzi az agrárpolitikai döntéshozókat, hogy az *antitrust*-szabályozáson kívüli más jogi szabályozási formákkal erősítsék meg a mezőgazdasági termelők védelmét, és járuljanak hozzá az „életszínvonal-növelő” célkitűzés eléréséhez. Az értekezés ezen eszközöket igyekszik görcső alá venni.

II. Az értekezés felépítése

Az értekezés négy részből. Az első és a második rész a dogmatikai elemzést foglalja magában, míg a harmadik rész jogpolitikai jellegű. A negyedik rész a következtetéseket és az összefoglalást tartalmazza. E fő részek mindegyike – a negyedik részt ide nem számítva – az értekezés egészének nagyjából egyharmadát teszi ki.

¹⁰ Valeria SODANO–Fabio VERNEAU (2014) Competition Policy and Food Sector in the European Union, *Journal of International Food & Agribusiness Marketing*, 26(3), p. 162.

Az első rész az agrárpiacok versenyjogának és versenyszabályozásának dogmatikai alapjaival foglalkozik. Több oka is van annak, hogy az értekezés egészének első harmada miért foglalkozik ilyen mértékben a dogmatikával és a rendszerezéssel. A jogterület az angol nyelvű jogtudományi szakirodalomban nem kap nagy hangsúlyt, rendszeréről és elemeiről csak kevés publikáció született, ezért célszerűnek tartom, hogy az alapvető építőelemekkel kezdjem az elemzést. Minden egyes jogszabályi rendelkezés egy adott jogterület részét képezi, és az adott rendelkezés rendszerben elfoglalt helyének megtalálása közelebb vihet bennünket az adott jogterület jellemzőinek megtalálásához.

Az értekezésben az agrár- és élelmiszeripari termékekre vonatkozó ágazatspecifikus versenyjogi és versenyszabályozási rendelkezéseket az 'agri-food competition law' ernyőkategóriája alatt tárgyalom. A fogalmat két okból használom. Először is, ez a dolgot olvashatóságát kívánja egyszerűsíteni azáltal, hogy elkerülhetővé válik a „mezőgazdasági és élelmiszeripari piacokra vonatkozó versenyjogi és versenyszabályozási rendelkezések” kifejezés folyamatos használata. Másodszor, azért használom, mert feltételezem, hogy az *agri-food competition law* egészének jogforrásai mögött ugyanazok az agrárpolitikai célok húzódnak meg, amelyeknek legfőbb mozgatórugója a mezőgazdasági termelők magasabb szintű védelmének biztosítása a piaci versenyben. Ezért az *agri-food competition law*-t elsősorban az agrárjog, másodsorban pedig a versenyjog szempontjából elemzem.

Az első rész három fő fejezetre oszlik: az első az agrárjoggal és az élelmiszerjoggal foglalkozik (1. fejezet), a második a versenyjoggal (2. fejezet), a harmadik pedig az előző kettő szintézisével (3. fejezet). Az első rész végén egy táblázat található, amelyben az *agri-food competition law* valamennyi releváns jogforrását összegyűjtöttem. Mind az 1. fejezet, mind a 2. fejezet egy-egy alfejezetből áll, amely terminológiai kérdésekkel foglalkozik (1.1. alfejezet és 2.1. alfejezet). Az 1. fejezet tartalmaz továbbá egy alfejezetet az agrár-élelmiszerjog definíciójáról (1.2. alfejezet). A 2. fejezet pedig az általam a 'versenyjog' kifejezés alatt elemzett három szabályozási egységről szóló alfejezetekből áll. A 2.2.2.1. alfejezet a klasszikus *antitrust* szabályokat, a 2.2.2.2. alfejezet a relatív piaci erővel kapcsolatos magatartásokat, a 2.2.2.3. alfejezet pedig a tisztességtelenséggel kapcsolatos magatartásokat foglalja magában. Az 1. és 2. fejezetre azért van szükség, hogy megtalálhassam a kapcsolódási pontot az agrár- és a versenyjog között. Ezt követően megfogalmazható a jogterület, azaz az *agri-food competition law* definíciója, és ennek következményeként azonosíthatóak a releváns jogforrásai is. A 3. fejezet egyrészt ezt a definíciót és annak elemzését tartalmazza (3.1. alfejezet), másrészt a jogterület történeti előzményeit (3.2. alfejezet), harmadrészt pedig az agrárjog és a versenyjog kapcsolódási pontjának korábbi szakirodalmi említéseit (3.3. alfejezet). A 4. fejezet tartalmazza az első rész záró megjegyzéseit, valamint legfontosabb elemként felvázolja az *agri-food competition law* szerkezetét, és összegyűjti a releváns jogforrásokat mind az Egyesült Államokból, mind az Európai Unióból és annak két tagállamából, Németországból és Magyarországról. Az első részre egy további okból is szükség van: mégpedig annak biztosítása érdekében, hogy az értekezésben használt terminológia koherens legyen.

A második részben az *agri-food competition law*-nak az első részben összegyűjtött jogforrásait veszem górcső alá. Az egyes államok szabályozását és az Európai Unió szintjét külön fejezetekben ismertetem. Mindenekelőtt, az *agri-food competition law* mögött meghúzódó közgazdasági megfontolásokat vázolom fel. A szabályozási szintek elemzésekor egy állandó sorrendet választottam. Az első szint mindig az Európai Unió szintje (2. fejezet), a második pedig a nemzeti szint (3. fejezet). Az Európai Unió szintje azért került az első helyre, mert az uniós jog jelentős hatással van a nemzeti jogalkotásra, ezért fontos a téma uniós alapjainak felvázolása. Először az EU elsődleges jogát elemzem (2.1. alfejezet), majd a másodlagos jogát (2.2. alfejezet). Az uniós másodlagos jog keretében az 1184/2006/EK tanácsi rendelettel (2.2.1. alfejezet), az 1308/2013/EU rendelet vonatkozó részeivel (2.2.2. alfejezet) és a 2019/633 irányelvvel (2.2.3. alfejezet) foglalkozom. Az *agri-food competition law* nemzeti

szintje (3. alfejezet) az elemzett országok alapján három alfejezetre oszlik: Magyarország (3.1. alfejezet), Németország (3.2. alfejezet) és az Egyesült Államok (3.3. alfejezet). Minden alfejezet két részre bontható tovább: az egyik a kivételszabályokkal foglalkozik, a másik pedig az ágazati szabályokkal.

A harmadik rész az értekezés viszonyítási pontjával, az élelmiszerszuverenitás paradigmájával foglalkozik. Tekintettel arra, hogy az élelmiszerszuverenitás jogpolitikai indíttatású,¹¹ szükségszerű, hogy a szakpolitikákat – az agrár- és a versenypolitikát – is elemezzem. A *law-and-policy* elemzés célja, hogy feltérképezze azt a versenypolitikai iskolát, amelyik a legalkalmasabb arra, hogy figyelembe vegye az élelmiszerszuverenitás versenyfelfogását.

A neoliberais élelmiszerpolitika és az élelmezésbiztonság alternatívájaként felvázolt élelmiszerszuverenitás általános bemutatása, valamint az élelmiszerszuverenitás paradigmája versenyfelfogásának kibontása után (1. fejezet), a versenyjog céljai kerülnek ismertetésre (2. fejezet). A 2. fejezet ugyanazt a sorrendet követi, mint a második rész dogmatikai elemzése. Először az EU (2.1. alfejezet), majd az egyes államok (2.2. alfejezet) versenyjogának célkitűzései jelennek meg. A 2. fejezet kulcsfontosságú annak megértéséhez, hogy az *antitrust* leszűkített, kizárólag a gazdasági hatékonyságra és fogyasztói jólétre koncentrált felfogása miért nem alkalmas az agrárpiacok egyes problémáinak kezelésére. Annak feltérképezése is fontos, hogy van-e olyan célokat középpontba állító versenypolitikai iskola, amely alkalmas lehet az agrárpiaci kudarcok orvoslására. A 2.3. alfejezet számba veszi a korábban felmerült versenypolitikai alternatívákat egy inkluzívabb versenyjog iránt. A 2.4. alfejezet a versenyjogi célokból levont következtetéseket tartalmazza, amely azt a képet vázolja fel, hogy az ordoliberalis versenypolitika képes figyelembe venni az agrárpiacok versenyrelevanciával bíró problémáit. E megfontolás alapján, a 3. fejezet azt világítja meg, hogy az ordoliberalizmus hogyan viszonyul az agráriumhoz. Tekintettel arra a következtetésre, hogy az ordoliberalis versenypolitika számos célkitűzést megfogalmaz, amelyek nem kizárólag közgazdasági jellegűek, ezt követően, a 4. fejezetben arra törekszem, hogy az ordoliberalizmust összehangoljam az élelmiszerszuverenitás paradigmájával. Mivel egymással összhangban állónak találom őket, megnyílik a lehetőség arra, hogy az élelmiszerszuverenitás-alapú versenypolitika védhetővé váljon, hiszen egy jelenleg is nagy hatást gyakorló versenypolitikai iskolával lehetséges az érvelési lánc továbbvitele, amely az EU versenyjogát a mai napig meghatározza. Az 5. fejezet az élelmiszerszuverenitást megemlítő uniós dokumentumokat veszi számba, annak érdekében, hogy bepillantást kaphassunk az Unió élelmiszerszuverenitás irányába tanúsított nézőpontjáról. Azon következtetés, miszerint az élelmiszerszuverenitás versenyfelfogása összhangba állítható egy jellegzetesen európai (ezen belül német) gyökerű versenypolitikai iskolával, azonban az egyesült államokbeli chicagói iskolával nem, egy síkon mozog *Patel* megállapításával, amely szerint az Európai Unió az élelmiszerszuverenitás elvárásai szempontjából magasabb szinten áll, mint az Egyesült Államok.¹²

A negyedik rész az *agri-food competition law*-val kapcsolatos összefoglaló gondolatokat és következtetéseket tartalmazza. Az 1. fejezet az agrárpiacokon folyó versennyel kapcsolatos összefoglaló gondolatokat jeleníti meg, míg a 2. fejezet az általános következtetéseket tartalmazza. A 3. fejezet az Egyesült Államok és az Európai Unió hatályos szabályozásának összehasonlításával foglalkozik. A 4. fejezet az élelmiszerszuverenitás fényében értékeli a hatályos szabályozást, míg az 5. fejezet az élelmiszerszuverenitás paradigmáján alapuló versenypolitikai alternatívákat vázol fel az agrárpiacokon folyó verseny szabályozására. Az 5. fejezetben az uniós szabályozással kapcsolatban fogalmazom meg

¹¹ Alberto ALONSO-FRADEJAS–Saturnino M. BORRAS JR–Todd HOLMES–Eric HOLT–GIMENEZ–Martha Jane ROBBINS (2015) Food sovereignty: convergence and contradictions, conditions and challenges, *Third World Quarterly*, 36(3), p. 432.

¹² Raj PATEL (2009) What does food sovereignty look like? *The Journal of Peasant Studies*, 36(3), p. 663.

javaslataimat, arra a megállapításra alapozva, hogy az uniós versenypolitika és az élelmiszerszuverenitás versenyfelfogása összeegyeztethető egymással.

Az értekezés logikai lánc a következőképpen épül fel. A jogforrásokban fellelhető definíciók és a szakirodalom alapján meghatározom, hogy mit értek *agri-food competition law* alatt. Ezután azonosítom azokat a jogforrásokat, amelyek megfelelnek e definíciónak. A jogforrásoknak a vizsgált országokban és az Európai Unióban való elemzése után a jogpolitika felé fordítom figyelmemet. Felvázolom a versenypolitika különböző irányzatait és a versenyjog céljaival kapcsolatos álláspontjukat. Ezzel párhuzamosan az a célom, hogy feltárjam, hogy az élelmiszerszuverenitás paradigmája milyen megközelítéssel tekint a versenyre. A vizsgálatot követően áttekintem a versenypolitikai iskolákat, hogy feltárjam, melyik tűnik a legmegfelelőbbnek arra, hogy az élelmiszerszuverenitás paradigmájának versenyfelfogását figyelembe vegye. Mivel az ordoliberalis versenypolitikát tartom a legjobb megoldásnak az élelmiszerszuverenitás versenyfelfogásának megjelenítése szempontjából, a célom az, hogy az ordoliberalis versenypolitikát és az élelmiszerszuverenitást összehangoljam. Végül, figyelembe véve, hogy az ordoliberalis versenypolitika az európai integráció kezdete óta befolyásolja az uniós versenyjogot, az élelmiszerszuverenitáson alapuló versenypolitikai alternatívákat az uniós versenyjog kontextusában dolgozom ki. E fő érvelési lánc mellett az egyes jogrendszerek kapcsán megfogalmazom *de lege ferenda* javaslataimat, valamint összehasonlítom az Egyesült Államok szabályozását az Európai Unióéval, illetve – az EU-n belül – Németország szabályozását Magyarországgal.

III. Alkalmazott módszertan

Az értekezés során használt módszer elsődlegesen az autoritatív jogi szövegek (jogforrások, ezen belül jogszabályok és joggyakorlat) elemzése,¹³ amelyet a mögöttük meghúzódó agrár- és versenypolitikai célkitűzésekkel együtt elemzek. Tekintve, hogy a jog és a szakpolitikai célkitűzések szorosan összekapcsolódnak (előbbi hivatott az utóbbi megvalósítására), az értekezésben nem választom szét élesen a szabályozást és az azt megalapozó *policy*-döntéseket.

Kutatásaim során két nehézséggel szembesültem. Először is, az agrárpiacokra vonatkozó versenyszabályokat (jogi vagy szakpolitikai szemszögből) vizsgáló tudományos kutatások mennyisége – legyen szó dogmatikai vagy gyakorlatorientált elemzésről – korlátozott. Természetesen van néhány publikáció a tisztességtelen piaci gyakorlatokról és a versenyjogi agrárkivételről, amelyeknek a megállapításait értekezésemben fel is használtam, azonban a kérdés marginális szerepet játszik a versenyjogi diskurzusban. Másodszor, az élelmiszerszuverenitás paradigmája nagy hangsúlyt fektet a tisztességes kereskedelemre és versenyre, de eddig nem dolgozta ki nézőpontja részleteit és ennek a jogi szabályozásra gyakorolt és elvárt hatásait. Ennek oka egyszerű. Az élelmiszerszuverenitás képviselői a tudományos életben általában nem jogászok; inkább a szociológia, a politikai gazdaságtan, az agrártudomány, vagy éppen a *development studies* területéről érkeznek. Mindezek ugyan eredményezhették volna azt, hogy az értekezésben hivatkozott tudományos munkák száma – legyenek azok jogi vagy nem jogi természetűek – alacsony, de éppen ellenkezőleg. A témához közvetlenül kapcsolódó források mellett jelentős mértékben használtam a versenyjoggal és versenypolitikával, az agrárjoggal és agrárpolitikával, valamint az élelmiszerszuverenitással foglalkozó tudományos munkákat. Ez végül azt eredményezte, hogy az értekezésben közel félezer forrást használtam fel.

Mivel az agrárpiacok versenykérdéseivel foglalkozó kutatások száma korlátozott, célom elsődlegesen az, hogy hozzájáruljak egyrészt az agrárspecifikus versenyjoggal és

¹³ Philip LANGBROEK–Kees VAN DEN BOS–Marc Simon THOMAS–Michael MILO–Wibo VAN ROSSUM (2017) Methodology of Legal Research: Challenges and Opportunities, *Utrecht Law Review*, 13(3), p. 2.

versemypolitikával foglalkozó tudományos kutatásokhoz, másrészt az élelmiszerszuverenitásról szóló diskurzushoz.

A dogmatikai elemzés a német jogtudomány rendszerező szemléletéből eredeztethető, amelyet a magyar jog is átvett. *Busse* szavaival élve, észszerű összegyűjteni és rendszerezni egy adott jogterület forrásait, mielőtt részletekbe menő elemzést végzünk.¹⁴ Az értekezés második részében található elemzés szintén dogmatikai természetű, amely a jogtudomány elsődleges és legfőbb módszere.

A második részben található dogmatikai elemzés a negyedik részben foglalt összehasonlítás alapját képezi. Az összehasonlító módszert egyrészt az Egyesült Államok és az Európai Unió közötti, másrészt a két vizsgált uniós tagállam, Németország és Magyarország közötti összevetés kapcsán alkalmazom. Az amerikai szabályozás összehasonlítása a két EU-tagállaméval nem lenne célszerű, mivel az Egyesült Államok és a két EU-tagállam teljesen eltérő jogrendszerrel rendelkezik, és ez nem adna számunkra hasznosítható eredményeket. Ezzel szemben, az USA-EU összehasonlítás nagymértékben megmutatja a common law és a kontinentális jogrendszerek közötti hasonlóságokat és különbségeket, figyelembe véve azt is azonban, hogy az Európai Uniót túlnyomórészt olyan tagállamok alkotják, amelyeknek a jogrendszere mélyen a római jogi hagyományokban gyökerezik.

Összehasonlító módszer alatt az összehasonlító jogban alkalmazott funkcionális, strukturális és hermeneutikai módszereket értem. A funkcionális módszer, ahogy az elnevezése is sugallja, azt kívánja megvizsgálni, hogy egy adott rendelkezés milyen funkciót tölt be a jogrendszerben, és ezt a funkciót milyen rendelkezések látják el egy másik jogrendszerben. A funkcionalitás minden összehasonlító jogtudomány alapvető módszertani elve.¹⁵ *Husa* megfogalmazása szerint, az egyes elszigetelt rendelkezések vizsgálatára való összpontosítás helyett a hangsúlyt azoknak a konkrét megoldásoknak az összehasonlítására kell helyezni, amelyeket az egyes államok a gyakorlatilag azonos helyzetekben alkalmaznak.¹⁶ A strukturális módszer azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy egy jogi norma milyen struktúrába ágyazódik be egy jogrendszerben, és ez miben különbözik egy hasonló jogi norma köré épülő másik jogrendszer struktúrájától. A hermeneutikai módszer a jogszabályok szöveges értelmezésére összpontosít, mindazonáltal folyamatosan szem előtt tartva azt, hogy az értelmezés szükségyszerűen helyhez kötött, amikor idegen jogrendszerekhez fordulunk. Szituatív olyan értelemben, hogy a magyar jogon kívüli jogi rendelkezéseket a jogról alkotott előértelmezésen keresztül látom; a joggal kapcsolatos ismereteimet pedig a magyar jogi oktatás során szereztem meg. Továbbá, tág értelemben véve, az összehasonlítás szükségképpen kapcsolódik egy adott szocio-politikai kontextushoz,¹⁷ amely megmutatja az elemzett országok kapcsán a hasonlóságokat: az agrárszektor piaci szereplői sikeresen tudnak lobbizni a versenyrelevanciával bíró, őket privilegizáltan kezelő jogi rendelkezésekért, mégpedig a társadalomban betöltött unikális szerepük miatt, ami a lakosság megfelelő minőségű és mennyiségű étellemmel való ellátásából következik.

Míg a két EU-tagállam, Németország és Magyarország összehasonlítása genealógiai jellegű, mivel az érintett országoknak közös őse (a római jog) és közös 'befolyásolója' (az uniós jog) van, addig az EU és az Egyesült Államok közötti összehasonlítás analógiai természetű, ami

¹⁴ Christian BUSSE (2018) Die Sonderrechtstheorie im Agrarrecht – Konzeptionelle Überlegungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: José MARTÍNEZ (ed.) *Reichweite und Grenzen des Agrarrechts: Gedächtnisschrift für Dr. Wolfgang Winkler*. Baden-Baden: Nomos Verlag, p. 19.

¹⁵ Konrad ZWIEGERT–Hein KÖTZ (1998) *An Introduction to Comparative Law*. 3rd edn. Oxford: Oxford University Press, p. 34.

¹⁶ Jaakko HUSA (2011) Comparative Law, Legal Linguistics and Methodology of Legal Doctrine. In: Mark VAN HOECKE (ed.) *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* Oxford: Hart Publishing, pp. 215–216.

¹⁷ Ioanna TOURKOCHORITI (2017) Comparative Rights Jurisprudence: An Essay on Methodologies. Special Issue - Comparative Law, *Law and Method* [Online], p. 2. Elérhető: <https://doi.org/10.5553/REM/.000030>.

gyengébb következtetéseket eredményezhet.¹⁸ A funkcionális, a strukturális és a hermeneutikai módszerek az összehasonlítás során kölcsönhatásban állnak egymással, ezért nehéz feladat egyértelmű határvonalat húzni közöttük. Az USA-EU összehasonlítás inkább a funkcionális és strukturális módszerekre, mint a hermeneutikai módszerekre épül, míg a német-magyar összehasonlítás a hermeneutikai megközelítést alkalmazva is kirajzolhat releváns megállapításokat a különbségek és hasonlóságok tekintetében.

Fontos megemlíteni, hogy a versenyjog és a közgazdaságtan közötti szoros kapcsolat miatt az értekezésben több esetben is megjelennek közgazdaságtudományi utalások és hivatkozások. Mindazonáltal az értekezés célja nem az, és nem is lehet az, hogy az agrárpiaci verseny vitathatatlan közgazdasági alapjait kidolgozza. Ezt a feladatot a közgazdászokra bízám. A kutatást a jogász szemüvegén keresztül végeztem, mindvégig szem előtt tartva azt, hogy a jog központi gondolata – általában véve – az igazságosság. Ez nem azt jelenti, hogy az értekezés figyelmen kívül hagyja a közgazdaságtani megfontolásokat, hanem azt, hogy az agrárpiacokon folyó verseny kérdését egy olyan jogász szemszögéből közelíti meg, aki nagyobb jelentőséget tulajdonít az igazságosságnak, mint a profitmaximalizálásnak. Összefoglalva, *Anchustegui* szavait felhasználva és átvéve: nem-közgazdászként a korlátaimat szem előtt tartva úgy döntöttem, hogy közgazdaságilag megalapozott jogi elemzést végzek, ez azonban nem jelenti azt, hogy a közgazdaságtant normatív módon alkalmaznám.¹⁹ *Anchustegui*-től eltérően az értekezésem nem egy jelenségre koncentrálok, hanem egy jogterület teljes rendszerét kívánja összefoglalni és szintetizálni dogmatikai módszertannal, normatív és *policy*-elemzéssel. Ezért még kevésbé foglalkozik a közgazdaságtannal, hiszen az agrárpiacok teljes versenyközgazdaságtanának feltérképezése inkább az általános és agrárközgazdászok feladata.

IV. A kutatási eredmények összefoglalása

Az agrárpiacokat másképp szabályozzák, mint a más piacokon folyó versenyt. Az agrárpiacok számára irányt mutató versenypolitika nem korlátozódik az *antitrustra*, hanem teret enged a tágabb értelmű versenyszabályozásnak is. Az agrárpiacokat mind az *antitrust*, mind a versenyszabályozás rendelkezései befolyásolják és ellenőrzik. Ez egyértelműen kirajzolódik az Európai Unióban és két tagállamában, Németországban és Magyarországon, valamint az Egyesült Államokban is. Az agrárpiacok versenyszabályozásának kettős jellege elsősorban azon a politikai döntésen és értékítéleten alapul, hogy a mezőgazdasági termelők fokozott védelmet érdemelnek annak érdekében, hogy a tisztességes életszínvonal biztosítható legyen számukra és egyéni jövedelmeik emelkedjenek. A versenypolitika elsődleges eszközei, azaz az *antitrust*-szabályok szempontjából ez a *policy*-döntés nem minden esetben tekinthető hatékonynak. A versenyszabályozás, így például a tisztességtelen piaci gyakorlatok tilalma, nem indokolható az *antitrust*-szabályozást alátámasztó indokokkal és okokkal. A versenyszabályozási rendelkezéseknek saját funkciójuk van, amely néha ellentmond a hagyományos *antitrust*-megfontolásoknak, néha pedig egybeesik azzal. Az *antitrust* szempontjából az előbbi a gyakoribb, főleg akkor, amikor a fogyasztói jólét növelését tekintik az *antitrust*-szabályozás egyetlen legitim céljának.

Az *antitrust*-szabályozás fő célja, a hatékonyság növelése, ellentétes az agrárpolitika azon újraelosztó jellegű célkitűzéseivel, mint például a mezőgazdasági termelők magasabb életszínvonalának biztosítása. A célok összeütközését azonban úgy oldották fel, hogy kimondásra került: az agrárpolitika elsőbbséget élvez a versenyszabályokkal szemben. Ezt az EU elsődleges joga kifejezetten deklarálja. Bár a két vizsgált tagállamban és az Egyesült Államokban nem található hasonló *expressis verbis* deklaráció, ugyanez az elkötelezettség

¹⁸ Geoffrey SAMUEL (2014) *An Introduction to Comparative Law Theory and Method*. Oxford: Hart Publishing, pp. 57–58, 65–120.

¹⁹ Ignacio Herrera ANCHUSTEGUI (2017) *Buyer Power in EU Competition Law*. Paris: Concurrences, p. 12.

implicit módon megjelenik ezekben az országokban is, mégpedig azáltal, hogy olyan szabályokat fogadnak el, amelyek esetében nem követelmény a versenyre gyakorolt negatív hatások bizonyítása. Ezek a rendelkezések sok esetben ellentmondanak az általános *antitrust* által hangsúlyozott hatékonysági alapú megfontolásoknak, azonban nem akadályozzák meg a *antitrust*-jogérvényesítés hatékony működését.

Ezek a megállapítások két ellentétes álláspontot eredményeznek arra vonatkozóan, hogy miként magyarázható a mezőgazdasági ágazat kiváltságos helyzete a versenyjogi szabályok tekintetében. Az első álláspont szerint az ágazat kivételezett helyzete erős társadalmi és gazdasági megfontolásokon és érveken alapul. A második csoport ezzel szemben úgy véli, hogy az *antitrust*-szabályok alóli mentesség és a mezőgazdasági termelők erősebb védelme nem más, mint az erős és jól szervezett agrárlobbi következménye uniós és nemzeti szinten egyaránt. Talán célszerűbb lenne az arany középutat elfogadni: egyrészt a mezőgazdaság strukturális jellemzői és az emberi ráhatáson kívül eső tényezők (például az időjárási és éghajlati viszonyok) miatt, másrészt pedig azért, mert az elsődleges mezőgazdasági termelés termékei és az élelmiszerek nélkülözhetetlenek az emberi élet fenntartásához, az agrárlobbi szereplői nagy hatást tudnak gyakorolni a jogalkotásra, mivel érveik – sok esetben – nagyon is helytállónak tűnnek (például a termelők gyenge alkupozíciója, a kiszámítható jövedelem biztosításáért folytatott küzdelem, a változó időjárási és éghajlati viszonyok stb. miatt). Ez indokolja azt a törekvésüket, hogy nemcsak uniós, hanem nemzeti szinten is fellépjenek az *antitrust*-kivételek és ágazatspecifikus szabályok elfogadásáért az agrárszektor számára. Bár a hagyományos *antitrust* szempontjából, amelynek célja a gazdasági hatékonyság elérése, ezek az érvek közgazdasági szempontból gyakran nem kielégítőek. Minél inkább eltávolodunk az *antitrust* egytényezős gazdasági megközelítéstől, és minél több nem hatékonysági alapú megfontolásnak engedünk teret, annál elfogadhatóbbak az agrárlobbi érvei. Az, hogy milyen mértékben kötelezzük el magunkat a nem hatékonysági alapú megfontolások mellett az *antitrust*-ban, meghatározza, hogy milyen kedvezményeket és milyen mértékű védelmet kapnak a mezőgazdasági termelők. Ezt egy skálaként képzelhetjük el, amelynek egyik végpontja a gazdasági hatékonyság kizárólagos növelése, másik végpontja pedig a nem hatékonyságon alapuló megfontolások. A mérték politikai döntés, ezért azt a mindenkori döntéshozók határozzák meg. Más szemszögből nézve: egyes szakpolitikák alááshatják és alá is ássák a versenypolitikai célkitűzéseket.²⁰

Az *agri-food competition law*-nak az általános *antitrust*-tendenciáktól való viszonylagos függetlenségét jól szemlélteti az a tény, hogy az elmúlt négy évtizedben az Egyesült Államokban (a fogyasztói jólét paradigmája) és az elmúlt huszonöt évben az EU-ban (*more economic approach*) uralkodó *antitrust* trendek érintetlenül hagyták a mezőgazdaságra vonatkozó versenyjogi kivételszabályokat és a szektorspecifikus rendelkezéseket. Ez egy újabb ok arra, hogy miért kell az *agri-food competition law*-t inkább az agrárjog és nem a versenyjog szerves részeként felfogni. Az agrárpiacok versenyszabályozásának módját – jelentős mértékben – az agrárpolitikai célkitűzések, és – sokkal kisebb mértékben – az általános *antitrust*-megfontolások határozzák meg. Ezért a versenyjogászok gyakran állítják, hogy az agrárpiacok hatékonyságát feláldozták olyan megfontolások (ilyen pl. a mezőgazdasági termelők magasabb életszínvonalának biztosítása) oltárán, amelyeknek semmi közük a versenyhez.

Az *antitrust* szempontjából egyes versenyszabályozási rendelkezések az agrárpiacokon – sok esetben – az *antitrust*-szabályokkal ellentétes irányba hatnak. Az agrárpolitika szempontjából azonban az *antitrust* és a versenyszabályozás inkább kiegészítik egymást; míg az *antitrust*-szabályok a gazdasági hatékonysággal ellentétes magatartásokat támadják, addig a versenyszabályozás azokat a magatartásokat, amelyeket az *antitrust*-szabályok

²⁰ TÓTH Tihamér (2020) *Uniós és magyar versenyjog*. Budapest: Wolters Kluwer, p. 48.

érvényesítésével nem lehet elérni.

A disszertációban dogmatikai keretként egy gyűjtőfogalmat alkottam az agrárpiacokon folyó versenyre vonatkozó *antitrust*- és versenyszabályozási rendelkezésekre. *Agri-food competition law alatt* minden olyan rendelkezést értek, amely közvetlenül vagy közvetve ellenőrzi és befolyásolja a vállalkozások közötti versenyt az agrárpiacokon. A következő definíciót fogalmaztam meg:

Az 'agri-food competition law' azon jogszabályi rendelkezések összege, amelyek agrárpolitikai célkitűzések megvalósítására hivatottak, és amelyeket azért fogadnak el és tartanak fenn, hogy szabályozzák a vállalkozások piaci magatartását és a verseny folyamatát az agrárpiacokon.

A versenypolitika, ha nem korlátozódik a gazdasági hatékonyság növelésére, hozzájárulhat a mezőgazdaság multifunkcionális modelljéhez, így egyensúlyt teremtve a verseny- és az agrárpolitika között. Az agrárpiaci versennyel kapcsolatos kérdések holisztikus és integrált szemlélete nem akadályozza meg a multifunkcionális mezőgazdaság lényegének megvalósítását, mint például a megújuló természeti erőforrásokkal való gazdálkodást, a táj és a biológiai sokféleség megőrzését, a vidéki területek társadalmi-gazdasági életképességéhez való hozzájárulást, hanem elősegíti annak megvalósítását.²¹ A kisebb üzemek, amelyeket az óriási tőkével rendelkező agrárcégek és kiskereskedelmi láncok veszélyeztetnek, kulcsszerepet játszanak a fenntarthatóságban, a biodiverzitásban és az ökológiai reziliencia növelésében.²² Az élelmiszerszuverenitás egyik célja éppen az, hogy kifejezze azt, hogy a mezőgazdaság nem csak a mezőgazdasági termelésből mint gazdasági tevékenységből áll. Sokkal többről van szó. Az élelmiszerszuverenitás védi a jövő generációk érdekeit, megerősíti a családi gazdaságokat, elkötelezett a fenntarthatóság három pillére (környezeti, társadalmi és gazdasági) mellett, igazságos jövedelmet kíván biztosítani a termelőknek, küzd a biológiai sokféleségért és az egyenlőtlenségektől mentes társadalmi viszonyokért.²³ Az élelmiszerszuverenitás elképzelései teljes mértékben megfeleltethetők a mezőgazdaság multifunkcionális modelljének, és ehhez még többletértéket is kíván csatolni. A mezőgazdaság multifunkcionális modellje nem mond semmit arról, hogy az államnak milyen szerepet kellene játszaniuk a piacok irányításában; az élelmiszerszuverenitás paradigmája ezzel szemben igen. Az élelmiszerszuverenitáson alapuló versenypolitika egyrészt elismeri, hogy a mezőgazdaság nem értelmezhető csupán a mezőgazdasági és élelmiszer-kereskedelem „tárgyának” (azaz az élelmiszer) létrehozásához szükséges termelési tevékenységként, másrészt pedig a mezőgazdaság multifunkcionális modelljét követi. Az élelmiszerszuverenitás az agrárpiacokon folyó versenyt az állam (és az állami szabályozás) kiterjedt felügyelete mellett képzelel el, olyan szabályozással és annak olyan alkalmazásával, amely teret enged a nem hatékonysági alapú megfontolásoknak is. Ez a megközelítés olyan jogi szabályozás formájában jelenik meg, amely figyelembe veszi az agrárszektor egyedi jellemzőit, akár az általános *antitrust*-szabályok szerinti kivételek (kivételszabályok), akár egyéb, ágazatspecifikus versenyszabályok (szektorspecifikus szabályok) elfogadása révén.

A célom az, hogy két alternatívát javasoljak az agrárpiaci verseny szabályozására. Figyelembe véve, hogy az élelmiszerszuverenitás versenyfelfogása összeegyeztethetőnek

²¹ Henk RENTING–Walter A.H. ROSSING–Jeroen C.J. GROOT–Jan Douwe VAN DER PLOEG–Catherine LAURENT–Daniel PERRAUD–Derk Jan STOBBELAAR–Martin K. VAN ITTERSUM (2009) Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework, *Journal of Environmental Management*, Vol. 90, Supplement 2, p. 112.

²² Nuno GUIOMAR ET AL. (2018) Typology and distribution of small farms in Europe: Towards a better picture, *Land Use Policy*, Vol. 75, p. 785.

²³ WILLIAM D. SCHANBACHER (2019) *Food as a Human Right – Combatting Global Hunger and Forging a Path to Food Sovereignty*. Santa Barbara: Praeger Security International, pp. 49–50.

bizonyult az EU versenypolitikájával, reformjavaslataimat az Európai Unió kontextusában fogalmaztam meg, szem előtt tartva, hogy az uniós szinten végrehajtott reformok – még azok is, amelyek nem kötelező erejűek – áthathatják a tagállamok jogszabályait és végrehajtási tendenciáit.

Az élelmiszerszuverenitáson alapuló versenypolitika erőssége abban rejlik, hogy egyetlen ágazatra – a mezőgazdasági ágazatra – koncentrál. Az inkluzívabb versenypolitikára vonatkozó javaslatok többnyire általános jelleggel fogalmazódnak meg, és minden gazdasági ágazatra vonatkoznak. Az összes többi ágazattól és a mögöttük álló szakpolitikáktól eltérően, az agrárpolitikai célkitűzések – amelyek konkrét társadalmi célkitűzések – elsőbbséget élveznek a versenyszabályokkal szemben. A politikai választás tehát adott, és így a kizárólag hatékonysági alapú versenypolitikai paradigmától való eltérés az agrárszektor kontextusában nem tűnik radikális lépésnek. Mivel uniós kontextusban kifejezetten deklarált, hogy az agrárpolitika sajátos társadalmi céljait figyelembe kell venni a versenyjog vonatkozásában, az élelmiszerszuverenitáson alapuló versenypolitika – amely csak az agrárszektor tekintetében értelmezhető – nem jelent jelentős devianciát az általános versenypolitika irányából szemlélve. Az élelmiszerszuverenitáson alapuló versenypolitika pro-szociális szemléletet képvisel, amely összhangban van azzal a kiindulóponttal, hogy az agrárpiacon a versenyszabályozásnak figyelembe kell vennie a szociális jellegű agrárpolitikai célkitűzéseket.

Az alternatívák figyelembe veszik a multifunkcionális mezőgazdaság elemeit, és azok fenntartására törekszenek, de ennél többet is nyújtanak. Az alternatívák az élelmiszerszuverenitáson alapulnak, mert fontosnak tartom, hogy a versenyt az állam felügyelete és szabályozása alatt tartsák. Ha olyan megközelítést alkalmaznák, amely csak a multifunkcionális mezőgazdaság modelljét tartja tiszteletben, de nem veszi figyelembe az élelmiszerszuverenitás szempontjait, akkor hiányozna az állam „őrző” szerepe. Az élelmiszerszuverenitásnak az a konstitutív vonása, amely elfogadja az állam közvetett felügyeleti szerepét a versenyfolyamat felett és a játékszabályok elfogadásán keresztül, összhangban van az ordoliberalis versenypolitikával. Vagyis nem a semmiből kell egy versenypolitikát felépíteni, hanem az ágazatspecifikus megfontolásokat be lehet illeszteni egy nagyhatású versenypolitikai keretrendszerbe, amely, mint korábban megállapítottam, alkalmas erre. Két alternatívát vázolok fel. Az egyik az *antitrust* által elérendő magatartások kibővítésére tesz kísérletet, míg a másik az *antitrust* és a versenyszabályozás harmonikus kapcsolatára épül.

Az élelmiszerszuverenitáson alapuló versenypolitika azt jelenti, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás célja a mezőgazdasági termelők helyzetének enyhítése az agrárpiacon versenyben. Célja az, hogy azokat a gazdasági magatartásokat célozza meg, amelyekre a hagyományos *antitrust*-szabályozás nem terjed ki, különösen azokat, amelyek keretében a mezőgazdasági termelők mint beszállítók szenvednek el visszaélésszerű magatartásokat a vevőikkel szemben. Ennek eszközei kettősek: vagy *antitrust*-szabályok, vagy versenyszabályozási rendelkezések, vagy e kettő vegyítése révén. A javasolt módosítások azokra az esetekre vonatkoznak, amikor a termelők a vevői erővel való visszaélések áldozataivá válnak. Azt javaslom, hogy az agrár-élelmiszeripari termékekkel kapcsolatos ügyekben – legyen szó egyoldalú magatartásról vagy fúzióról – a magatartás beszerzési piacokra gyakorolt hatásainak felmérése és a beszállítók és a vevők gazdasági függőségének értékelése kulcsszerepet játsszon az adott magatartás megítélésében. Amint az első és a második részben láttuk, az erőfölénnyel való visszaélésre és az összefonódás-ellenőrzésre vonatkozóan nincsenek ágazatspecifikus *antitrust*-szabályok. Ennek következménye már egy évszázaddal ezelőtt, 1899-ben érezhető volt. A Chicago Civic Federation összehívott egy konferenciát a trösztök problémájának kezelésére. Már itt is szóba került a mezőgazdasági régiók kiszolgáltatottságtól való félelme, tekintettel arra, hogy a fúziós hullám olyan piaci erővel rendelkező vállalatokat hozott létre, amelyek képesek voltak a

feldolgozott termékek árát megemelni, miközben a nyersanyagok árát csökkentették.²⁴ Egy évszázad telt el, és még mindig nincs megoldás. Több mint tíz évvel ezelőtt az *American Antitrust Institute* is azt javasolta, hogy a mezőgazdasági piacok vonatkozásában iránymutatásokat kell kidolgozni a fúziók beszállítói piac kapcsán történő értékelésére, és a fúziókat meg kell akadályozni, ha azok feltehetőleg vevői erő gyakorlásához vezetnek.²⁵ Azóta nem volt előrelépés az ügyben, sem az EU-ban, sem az Egyesült Államokban. Pedig az Európai Unió nyitva tartja a lehetőséget a fúziókontroll agrárszektorra vonatkozó speciális szabályainak kialakítására, ahogy ezt a fúziós rendelet (7) preambulumbekzdése is kimondja:

„Ezért a rendeletnek nemcsak a Szerződés 83. cikkén, hanem elsősorban a 308. cikkén kell alapulnia, amelynek alapján a Közösség a céljai eléréséhez szükséges további cselekvési hatáskörrel ruházhatja fel magát, beleértve a Szerződés I. mellékletében felsorolt mezőgazdasági termékek piacán fennálló összefonódásokkal kapcsolatos hatásköröket.”²⁶

Ez megerősíti azt, hogy az EUMSZ. 42. cikkében az agrárpolitikai célkitűzések versenyszabályokkal szembeni elsőbbségének deklarálása nemcsak az uniós elsődleges jogban található versenykorlátozó megállapodásokkal (és az erőfölénnyel való visszaéléssel) kapcsolatos uniós jogszabályokat térítheti el, hanem a másodlagos uniós jogban szereplő fúziókontrollt is.

Az élelmiszerszuverenitáson alapuló versenypolitika alternatíváinak nem célja a versenyjog általános megreformálása. Célja az, hogy az *agri-food competition law*-t, az agrárpiaci versenyre vonatkozó szektorális versenyjogot újítsa meg. Az EU-ban az a politikai döntés született, hogy az agrárpolitikát előnyben részesítik a versenyszabályokkal szemben, ezért az agrárpiaci verseny inkább az agrárpolitika, mint a versenypolitika részét képezi. Ez azt jelenti, hogy javaslataimat elsősorban agrárpolitikai érvek, és másodsorban *antitrust*-érvek támasztják alá. Az egy másik kérdés, hogy az ordoliberalis versenypolitika és az élelmiszerszuverenitás összhangban van egymással, különösen, ha azokra az ordoliberalis gondolkodókra koncentrálunk, akik mezőgazdasági kérdésekkel foglalkoztak, mint például *Röpke*. Javaslataimmal azonban nem kívánok teljesen elszakadni az *antitrust* általános megfontolásaitól; 'szektorális radikalizmusomat' olyan módosításokkal kívánom kifejezni, amelyek a *mainstream* versenypolitika szempontjából jelentősnek, az agrárpolitika szempontjából azonban csekélynek (és szükségesnek) tűnhetnek. Az ordoliberalis versenypolitika a hatékonysági szempontokon túllépve, a versenyt mint önmagában álló értéket és az egyéni gazdasági szabadságot támogatva teret engedhet az élelmiszerszuverenitás versenyfelfogásának. Az általános versenypolitikai megfontolásoktól való részleges elszakadást azzal próbálom érzékeltetni, hogy igenis létezik olyan versenypolitikai iskola, amely összeegyeztethető az élelmiszerszuverenitással, és ez nem más, mint az ordoliberalis versenypolitika. Tekintettel arra, hogy az ordoliberalis versenypolitika meghatározó befolyást gyakorol(t) az EU versenyjogára, a javaslataimat az Unió kontextusában fogalmaztam meg.

Elsőként az *antitrust* hatókörét kiterjesztő alternatívát vázoló fel. A főáramú *antitrust*-paradigma a fogyasztók védelmezőjeként kívánja meghatározni magát. A fogyasztók védelmét – leegyszerűsítve – úgy próbálják megvalósítani, hogy a jogalkalmazás azokkal a gazdasági magatartásokkal szemben lép fel, amelyek a fogyasztói árak emelkedését eredményezhetik. A fogyasztói jólét paradigmája nem veszi figyelembe a mezőgazdasági termelőknek okozott károkat. Ez a hiányosság elsősorban az egyoldalú magatartásokkal kapcsolatban merül fel. Bár

²⁴ David Dale MARTIN (1959) *Mergers and the Clayton Act*. Berkeley: University of California Press, p. 6.

²⁵ AMERICAN ANTITRUST INSTITUTE (2008) *The Next Antitrust Agenda: The American Antitrust Institute's Transition Report on Competition Policy to the 44th President of the United States*, p. 283.

²⁶ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről, (7) preambulumbekzdés.

a mezőgazdasági termelők társulása és összejártsága a termelői szervezeteken belül *ex lege* biztosított anélkül, hogy a versenykorlátozó megállapodások tilalmának megsértését eredményezné, ez a lehetőség csak akkor értelmezhető, ha a mezőgazdasági termelők követnének el versenyjogi jogsértést, és nem akkor, ha ők a jogsértés lehetséges elszenvedői.

A mezőgazdasági termelők által tapasztalt visszaélések rávilágítanak a jelenlegi *antitrust*-rendszer hiányosságaira akkor, amikor a jognak egyes, olyan szektorokban felmerülő, komplexebb piaci helyzeteket lenne szükséges értékelnie, amelyek nemcsak a profitmaximalizálást célozzák, hanem más, nem gazdasági hozzáadott értékkel is rendelkeznek.

Amint azt a történelmi tapasztalatok az Egyesült Államokban megmutatták, az ágazati szabályozás önmagában nem elegendő a beszállítók védelmére. Míg a *Sherman Act* alapján született egyezség a jogalkalmazó hatóság és a húsfeldolgozók között 1920-tól 1980-ig megakadályozta a piac koncentrációját a feldolgozóiparban, amint hatályon kívül helyezték a megállapodást, a piac elkezdett koncentrálni, sőt a koncentráció szintje magasabb lett, mint az egyezség előtt. Ez azt mutatja, hogy az ágazatspecifikus szabályozás elveszítheti funkcióját, ha az általános *antitrust*-rendelkezések „erős hátszágként” nem támogatják. A hatályos ágazatspecifikus szabályok nem képesek megelőzni a koncentrációt, ami azonban megsokszorozhatja a versenyellenes egyoldalú magatartások előfordulását azokkal a piaci szereplőkkel szemben, akiket az ágazati szabályok védeni hivatottak. Az agrárpiacok jobb működésének kulcsa – ha már eldöntésre került, hogy a termelőket védeni kell a verseny során – a közvetítő szint (feldolgozás, nagykereskedelem, kiskereskedelem) további koncentrációjának megakadályozása lenne. Ezt az összefonódások szigorúbb ellenőrzésével lehetne elérni, amely azokra a piaci szereplőkre vonatkozhatna, akik feldolgozási és/vagy viszonteladói céllal vásárolnak agrár-élelmiszeripari termékeket. A már most is koncentrált agrárpiacok elviselhetőbbé válhatnának a termelők számára, ha az erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozóan szektorális szabályok kerülnének elfogadásra. Véleményem szerint, az *antitrust*-szabályok nagyobb elrettentő hatással bírnak, mint az egyéb versenyszabályozási rendelkezések. A versenyszabályok elrettentő hatását befolyásoló tényezőként meghatározott jellemzők (szankciók és kártérítés, pénzügyi és humán erőforrások, vizsgálati hatáskörök, a jogalkotás minősége, a politikai befolyástól való függetlenség, a vizsgálati és bírói hatáskör szétválasztása)²⁷ alapján valószínűbb, hogy egy *antitrust*-szabály jobban szolgálná ezeket a szempontokat, és így hatékonyabb lenne a termelők szempontjából káros magatartások megelőzésében.

Az erőfölénnyel való visszaélésnek nincsenek olyan ágazatspecifikus szabályai, amelyek figyelembe vennék a mezőgazdasági szektor egyedi jellemzőit. A mezőgazdasági termelők üzleti partnerei, azaz azok, akiknek a termelők a termékeiket értékesítik, nincsenek erőfölényben. Mivel a mezőgazdasági termelők beszállítóként olyan vevőknek (élelmiszerfeldolgozóknak, kiskereskedőknek) értékesítik termékeiket, akik nincsenek erőfölényben, ezért az *antitrust* nem fedi le ezeket a piaci tranzakciókat. Az EUMSZ. 102. cikk szerinti visszaélések – mint például a tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése, egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek, valamint a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához – nem értelmezhetők, ha nem állapítható meg erőfölény.

Ezek a piaci gyakorlatok azonban gyakoriak a mezőgazdasági termelőkkel szemben. A jelenlegi *antitrust*-rendszerben értelmezett erőfölény nem szükséges ahhoz, hogy a vevők ilyen

²⁷ Paolo BUCCIROSSI–Lorenzo CIARI–Tomaso DUSO–Giancarlo SPAGNOLO–Cristiana VITALE (2014) Deterrence in Competition Law. In: Martin PEITZ–Yossi SPIEGEL (eds.) *The Analysis of Competition Policy and Sectoral Regulation*. New Jersey: World Scientific Publishing, pp. 423–454.

gyakorlatokat folytassanak, illetve elkövethessenek a termelőkkel szemben. Nyilvánvaló, hogy az erőfölény meglétét eseti alapon kell eldönteni. Az ágazati különbségek az adott esetben kifejezhetőek, de felmerül a kérdés, hogy a jogalkalmazás mennyire hajlandó eltérni az általános (átlagos) tendenciától, ha csak általános szabályok vannak, de az adott vizsgált termékpiac (ágazat) nagyon eltér az összes többi ágazattól. Ha a legfontosabb tényezőre és az erőfölény egyik legfontosabb indikátorára koncentrálunk, és a 40%-os piaci részesedést fogadjuk el az erőfölény megállapításának irányadó pontjaként, valószínűsíthető-e, hogy egy 25%-30%-os piaci részesedéssel rendelkező vállalkozás erőfölényesnek minősül? Nem. 10-15%-kal eltérni az irányadó elvtől – racionalitást nélkülöző – merészségnek tűnhet a jogalkalmazó részéről.

Ha azonban van egy ágazatspecifikus szabály, amely az eltérés jogszabályi alátámasztását adja, a helyzet teljesen más. Mindazonáltal, nincs ágazatspecifikus szabály az erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozóan, de ritkán találunk olyan köztes vevőt, legyen az feldolgozó vagy kiskereskedő, amely hagyományos értelemben erőfölényben van. Pedig nincs szükségük jogi értelemben vett erőfölényre ahhoz, hogy a beszállítókat számukra egyáltalán nem előnyös feltételekre kényszerítsék. Ez az agrárpiacok egyedi jellemzőinek következménye. Az uniós joggyakorlatban hozott döntés, miszerint a vevői erőhöz nem szükséges a végső fogyasztónak okozott kár közvetlen bizonyítása, enyhítésnek és a szűk fogyasztói jólét-paradigmától való eltérésnek tűnhet, de ez nem érinti az erőfölény megállapításának előfeltételét. Ez arra enged következtetni, hogy az erőfölénnyel való visszaélés nem tűnik túl hasznos *antitrust*-eszköznek az agrárpiacokon, mivel az élelmiszer-feldolgozók és a kiskereskedelmi láncok hagyományos értelemben véve nincsenek erőfölényben. Ez más szabályozási megoldásokat hozott felszínre, mint például a relatív piaci erőre és a tisztességtelen piaci gyakorlatokra vonatkozó rendelkezéseket, amelyek kívül esnek a klasszikus *antitrust* területéről.

Az *antitrust*-szabályozás harmadik pillére, az összefonódás-ellenőrzés szintén nem rendelkezik a mezőgazdasági és élelmiszeripari ágazatra vonatkozó ágazatspecifikus szabályokkal. Ez azt jelenti, hogy az élelmiszeripari vállalatok – beleértve a feldolgozókat és az élelmiszer-kiskereskedelmi láncokat – közötti fúziókat és felvásárlásokat az általános szabályok szerint kell értékelni. Ez annak ellenére van így, hogy az élelmiszer-ellátási láncok vertikálisan egyre inkább integrálódnak, horizontálisan pedig egyre inkább koncentrálnak.

Ahogy érzékelhető, az élelmiszerárak folyamatosan emelkednek, a fogyasztói jólét csökken, de a három *antitrust*-pillér közül kettő továbbra is inaktív az ágazatspecifikus problémák megoldásában. Az általános *antitrust*-szabályok, a mezőgazdaságra elfogadott kivételszabályok nélkül, nem alkalmasak arra, hogy választ találjanak az ágazati problémákra. Ahogyan a versenykorlátozó megállapodásokra vonatkozó szabályok sem lennének alkalmasak az ágazati sajátosságok kezelésére, ha nem lenne agrárkivétel, úgy az erőfölénnyel való visszaélésre és az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó szabályok sem azok.

A *de lege ferenda* javaslataimat a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és a fúziókontroll vonatkozásában együttesen kívánom felvázolni. Erőfölényes ügyekben egy kételemű tesztet javaslok. Mindkettő elem a *Carrefour/Promodès* ügyben²⁸ merült fel.²⁹ Úgy gondolom, hogy ha egy adott piaci helyzet aggályokat vethet fel a fúziós eljárásban, úgy ezt egy erőfölényes szituációban is kezelni kellene, és fordítva.

Ami az erőfölénnyel való visszaélést illeti, észszerű lenne megfontolni egy alacsonyabb beavatkozási küszöb bevezetését pontosan meghatározott piaci részesedések formájában, ahogyan azt több nemzeti jogrendszerben is tették az élelmiszer-kiskereskedőkre

²⁸ COMP/M. 1684 – Carrefour/Promodès.

²⁹ Lásd ennek részletes elemzését: Maurice DE VALOIS TURK–Ignacio Herrera ANCHUSTEGUI (2021) *Ex Post Assessment of European Competition Policy: Buyer power in concentration cases*. Draft report prepared for the 2021 Annual Conference of the GCLC.

vonatkozóan.³⁰ Ezt nem a másodlagos uniós jogba, hanem egy bizottsági iránymutatásba/közleménybe lehetne foglalni, amely a Bizottság számára hivatkozási pontként szolgál. A versenyjogi rendelkezések formális módosítása helyett, ez a „*soft law*” reform, a nem kötelező erejű jogi eszközök alkalmazása illeszkedne a 21. század első évtizedének tendenciáihoz, amikor az EU versenyjogát mindhárom pillérében elsősorban iránymutatásokkal reformálták meg.³¹ Ami az esetleges felülvizsgálat intézményi aspektusát illeti, üdvözlendő lenne, ha a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság és a Versenypolitikai Főigazgatóság is egyenlő szerepet kapna.

Az intervenciók küszöbértéket egy lépcsőzetes rendszer formájában lehetne meghatározni, amely két pillérből áll: a vevő mint feldolgozó/kiskereskedő piaci részesedése a *downstream* piacon, valamint a beszállító értékesítési volumene a vevőnek. Azaz a *downstream* piacra vonatkozó küszöbértéket kombinálni lehetne a beszállítóknak a vevővel szembeni gazdasági függőségének értékelésével az *upstream* piacon. A gazdasági függőség értékelése az úgynevezett „*threat point*” alapján történhet. A „*threat point*” akkor érhető el, ha a vevő a beszállítója értékesítésének legalább 22%-át képviseli, ami tényleges gazdasági függőséget jelent. Míg a *downstream* piacra vonatkozó első elem abszolút jellegű, mert általában a teljes piacot (kiskereskedelmi vagy feldolgozó piacot) értékeli, addig az *upstream* piacra vonatkozó második elem relatív, mert csak a vevő és a beszállító közötti kapcsolatot elemzi. Mindkét elem pontosan kifejezett számokban, és kiszámíthatóságot teremt.

A rendszer lépcsőzetes jellege a következő lehetne: (1) Egy feldolgozó/kiskereskedő akkor tekinthető erőfölényben lévőnek, ha a feldolgozó/kiskereskedelmi piacon eléri a 35%-os piaci részesedést; ha eléri a 35%-ot, a „*threat point*”-ot nem kell vizsgálni. (2) Egy feldolgozó/kiskereskedő akkor tekinthető erőfölényben lévőnek, ha a feldolgozó/kiskereskedelmi piacon eléri a 30%-os piaci részesedést, és a „*threat point*”-ot, azaz a 22%-ot az adott beszállítóhoz képest. (3) Egy feldolgozó/kiskereskedő akkor tekinthető erőfölényben lévőnek, ha a feldolgozó/kiskereskedelmi piacon a piaci részesedése eléri a 25%-ot, és az adott beszállítóval szemben eléri a „*threat point*” kétszeresét, azaz a 44%-ot. Ezek lennének az erőfölény feltételei. A hatóságnak természetesen bizonyítania kellene, hogy az erőfölénnyel valóban vissza is éltek a beszállítók hátrányára.

Az erőfölény legalacsonyabb mértéke – a 25%-os piaci részesedés – a fúziós rendelet (32) preambulumbekzdésén alapul, amely deklarálja, hogy azok az összefonódások, amelyek az érintett vállalkozások korlátozott piaci részesedése miatt feltehetőleg nem akadályozzák a hatékony versenyt, a közös piaccal összeegyeztethetőnek vélelmezhetők. Ennek egyik indikátora, ha az érintett vállalkozások piaci részesedése nem haladja meg a 25%-ot a közös piacon, illetve annak egy jelentős részén.³² Miért nem vizsgálandó akkor egy 25%-os piaci részesedéssel rendelkező vállalkozás piaci magatartása az erőfölénnyel való visszaélés kontextusában, ha az összefonódás utáni, legalább 25%-os piaci részesedéssel rendelkező vállalkozás akadályozhatja a hatékony versenyt?

Az agrár-élelmiszeripari termékek felvásárlásával foglalkozó vállalkozásokkal, különösen a kiskereskedelmi láncokkal és az élelmiszer-feldolgozókkal kapcsolatos fúziók és felvásárlások ellenőrzésének hasonló megközelítést kellene követnie. Ezek a fenti, egyértelműen meghatározott küszöbértékek szigorú, de pontos kiindulópontot jelenthetnének az összefonódások és felvásárlások értékeléséhez. Ez azt jelenthetné, hogy nagyobb hangsúlyt

³⁰ Például Finnországban: Section 4a of No 948/2011: „An undertaking or an association of undertakings with a minimum of 30 per cent market share in the Finnish daily consumer goods retail trade shall be deemed to occupy a dominant position in the Finnish daily consumer goods market. This includes both the retail and procurement markets.”

³¹ Anne C. WITT (2019) The European Court of Justice and the More Economic Approach to EU Competition Law — Is the Tide Turning? *The Antitrust Bulletin*, 64(2), p. 43.

³² A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről, (32) preambulumbekzdés.

kapna a beszállítók vevőkkel szembeni, fúziót követő gazdasági függősége, amely az adott fúzió egyenes következménye. A Bizottság horizontális összefonódások értékeléséről szóló iránymutatása³³ nem mond sokat azon fúziók értékeléséről, amelyek vevői erőt eredményeznek vagy erősítenek meg az *upstream* piacokon. A 61. pontjában az iránymutatás a monopszóniára koncentrál, amely kizárhatja a vevő versenytársait és negatív hatással lehet a fogyasztói jólétre. Egyáltalán nem említi a fúzió beszállítókra gyakorolt esetleges hatásait. Az iránymutatás a 62. pontjában röviden leírja a *bargaining power* beszállítókkal szembeni hatásait, amelyet prokompetitívként értékel, mert azt feltételezi, hogy a beszállítókkal szemben kialakult kedvezőbb feltételeket a vevő továbbadja a fogyasztóknak alacsonyabb fogyasztói árak formájában. Azaz az iránymutatás nem feltételezi, hogy a vizsgálatnak feltétlenül ki kell terjednie az összefonódással létrejött vállalkozás és a beszállítói közötti kapcsolatra. Csak a fogyasztók jólétével foglalkozik, és csak akkor ítéli el a vevői erőt, ha az a vevő versenytársainak kizárása következtében a fogyasztói árak emelkedését eredményezheti. Az a mondat, miszerint „[a] Bizottság elemezheti azt is, hogy az összefonódással létrejött vállalkozás milyen mértékben növeli meg vásárlóerejét a termelési vagy forgalmazási lánc előző fázisában található piacon” megengedőnek bizonyul, és nem helyez hangsúlyt azokra a lehetséges hatásokra, amelyek az összefonódást követően az *upstream* piacokon jelenhetnek meg. Az agrárpiacok tekintetében azonban észszerű lenne ennek követése, tekintettel arra a *policy*-döntésre, hogy az agrárpolitikai célkitűzéseket előnyben részesítik az általános versenyszabályokkal szemben. Bár a Közös Agrárpolitika egyik célkitűzése – a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása – azt mutatja, hogy a termelők helyett a fogyasztókat részesítik előnyben, és a Közös Agrárpolitika célkitűzései között mindig egyensúlyt kell találni, figyelembe véve a *downstream* (például a kiskereskedelmi láncok közötti) intenzív versenyt, nem valószínű, hogy az *upstream* piacok szigorúbb értékelését előíró rendelkezések magasabb fogyasztói árakat eredményeznének.

Az *antitrust* hatókörének kiterjesztése ezzel a módszerrel a szűk fogyasztói jólét-paradigmától a méltányosságon alapuló *antitrust* felé való elmozdulást jelentené az agrárpiacokon. A méltányosság azonban pontos jelentést kapna, amelyet a beavatkozási küszöbértékekben fejeznének ki. Az *antitrust* hatóköre kiterjesztésének előnye, hogy korábban avatkozik be, mint ahogyan azt más szabályozás megtehetné. Még azelőtt beavatkozik, hogy a koncentráció magasabb szintje létrejönne, ezért a vevői erő problémáit *ex ante* enyhíti, és nem ad lehetőséget az agrárpiaci vállalkozásoknak arra, hogy olyan helyzetbe kerüljenek, amelyben már visszaélhetnek vevői erejükkel.

A második élelmiszerszuverenitáson alapuló alternatíva érintetlenül hagyná az *antitrust*-szabályozást, de olyan egyéb versenyrelevanciával bíró rendelkezéseket fogadna el, amelyek magasabb szintű védelmet nyújtanának a mezőgazdasági termelőknek. Az *antitrust*-szabályozás a jelenlegi paradigmához hasonlóan továbbra is kizárólag a gazdasági hatékonyság védelmezője maradna, azonban további ágazati rendelkezések elfogadására kerülhetne sor, hogy ezek védelmet jelentsenek a mezőgazdasági termelőknek az életszínvonal emelésének célja szempontjából káros magatartásokkal szemben. Ez az alternatíva nagymértékben megegyezik a hatályos szabályozással. Ennek az alternatívának a hátránya az *ex post* jellegében rejlik, vagyis az, hogy az *antitrust* csak akkor avatkozik be, amikor a gazdasági hatékonyság a fogyasztói jólét formájában csökken vagy ennek lehetősége fennáll. Ezáltal teret enged a termelők számára káros piaci helyzetek kialakulásának. Azzal, hogy nem akadályozza meg az agrárpolitikai célok szempontjából káros piaci helyzetek kialakulását, az egyéb, ágazati szabályozásnak kellene biztosítania a termelők védelmét, mivel az *antitrust*-szabályozás a szűk hatóköréből adódóan erre nem képes. Az egyéb ágazati, versenyrelevanciával bíró rendelkezéseknek azonban csak korlátozott lehetősége van a gazdálkodók számára káros piaci

³³ Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről, HL C 031, 05/02/2004, pp. 5–18.

helyzetek korrigálására, mivel nincs olyan szabályozás, amely a probléma gyökerét megragadhatná.

Az erőfölénnyel való visszaéléssel és a fúziókontrollal kapcsolatos beavatkozási küszöb csökkentésével az élelmiszerszuverenitáson alapuló versenypolitika a jelenlegi *antitrust*-paradigmánál nagyobb mértékben akadályozná meg a vevői erő kialakulását. Ezzel agrárpolitikai szempontból a termelők kevésbé lennének kiszolgáltatottak a tisztességtelen piaci gyakorlatoknak, mert a probléma gyökere kerülne kezelésre.

Ez egy lépést jelentene a méltányosságon alapuló versenypolitika felé az agrárpiacokon. Az egész kérdés *policy*-döntések sorozata. Ha a versenypolitika nem akarna a fenntarthatósággal foglalkozni, akkor ezt megtehetné azzal, hogy kimondja, a környezetvédelem nem a gazdasági hatékonyságról szól, és a gazdaságilag hatékony piaci magatartás nem feltétlenül vezet fenntartható megoldásokhoz, de ez utóbbival a versenyjog nem tud foglalkozni, hiszen nem esik a hatókörébe. És mégis más szemléletet vett fel e kérdéskör kapcsán. Akkor miért ragaszkodik ahhoz, hogy az agrárpolitikai célokat kizárja az értékeléséből?

V. Az értekezés témájához kapcsolódó saját publikációk

Martin Milán Csirszki (2022) Is There Room for Food Sovereignty Considerations in EU Competition Policy? A Theoretical Framework, *Croatian Yearbook of European Law and Policy* (in press).

Martin Milán Csirszki (2022) The Comparison of the US and EU Agricultural Antitrust Exemption, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* (not yet published but accepted).

Martin Milán Csirszki (2022) The Early Stage of US Antitrust and Trade Regulation in the Agricultural Sector, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 17(32), pp. 27–41; <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.32.27>.

Martin Milán Csirszki (2022) Agrárversenyjog az Európai Unióban, *Jogtudományi Közlöny*, 77(4), pp. 166–174.

Martin Milán Csirszki (2021) Unfair trading practices in the agriculture and food supply chain: Some remarks on the Hungarian and German regulation, *CEDR Journal of Rural Law*, 7(1), pp. 58–68; <https://doi.org/10.5281/zenodo.5552897>.

Martin Milán Csirszki (2021) Unfair trading practices in the agriculture and food supply chain – comparing the 2019/633 EU directive with the Hungarian regulation, *European Integration Studies*, 17(1), pp. 191–197.

Martin Milán Csirszki (2021) Az agrárjog és a versenyjog kapcsolódási pontjai, *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1), pp. 133–148.

Martin Milán Csirszki (together with Hajnalka Szinek Csütörtöki and Katarzyna Zombory) (2021) Food Sovereignty: Is There an Emerging Paradigm in V4 Countries for the Regulation of the Acquisition of Ownership of Agricultural Lands by Legal Persons? *Central European Journal of Comparative Law*, 2(1), pp. 29–52; <https://doi.org/10.47078/2021.1.29-52>.

Martin Milán Csirszki (2021) The applicability of Parsons' action system to the food system, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 16(30), pp. 40–58; <https://doi.org/10.21029/JAEL.2021.30.40>.

Martin Milán Csirszki (2021) Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok a mezőgazdaságban: Az uniós irányelv összevetése a magyar szabályozással, *Magyar Jog*, 68(3), pp. 156–163.

Martin Milán Csirszki (2020) Az Amerikai Egyesült Államok versenyjogi szabályozásának történeti áttekintése, különös tekintettel a mezőgazdasági szövetkezetek helyzetére, *Jogelméleti Szemle*, 21(1), pp. 212–221.