

EGYÜTT VAGY KÜLÖN?

Intézményi megoldások a fogyasztóvédelem és a versenyjog területén

A tanulmány a közigazgatási intézmények egy bizonyos kérdéskörével, a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogértvényesítési eszközeinek elosztásával foglalkozik. Olyan intézményi megoldásokat tárgyal, amelyek a közjogi jogértvényesítés hatásköreinek különböző módokon történő szétválasztását vagy egyesítését testesítik meg. Ennek megfelelően azokkal az egymást kiegészítő vagy kizáró jellegzetességekkel foglalkozik, amelyek révén a versenyjog és a fogyasztóvédelmi törvények érvényesülnek. Elemzi a jogértvényesítés két hatóság egyesítésekor keletkező szinergiákat és konfliktusait. Olyan normatív szempontokról kíván áttekintést adni, amelyeket figyelembe kell venni a végrehajtó hatóságoknak juttatandó felhatalmazásokról szóló döntéseknél.

– *Honnan tanuljam hát meg a közigazgatást? [...]*

– *Hogy honnan tanul meg? Ejh, hát minden egyéb megtanít arra, csak a könyv nem. megtanít például a bricskád, mert ahol nagyot zökken, ott kátyús az út, hát elrendeled, hogy csinálják meg. Ahol a lovad megbotlik vagy visszahökken a hídon, ott bizonyosan valami baj van vagy a korlátján, vagy a híddongákon, meg kell csináltatni. Ahol a pajták lyukain ki van tolvá a kocsirúd a közlekedési útra, úgyhogy a sötétben elesnének a pityókás emberek, elrendeled a kocsit eltávolítását a rúd különbeni elfűrészelésének terhe alatt. A közigazgatás a legkönnyebb dolog a világon. Látni kell tudni és parancsolni, ez az egész. Azonfelül tapintatos legyen a szolgabíró. Ha valami üdvöset csinál, csinál nagy kürtöléssel, nagy nyilvánosság előtt, ha valakire huszonötöt vágatsz, gondoskodj róla, hogy ne legyen hozzá tanú, mert most már állítólag nem szabad botozni. Nem a miniszter, hanem az újságok miatt. Ahol rend nincs, rendet kell csinálni. Ahol az igazság erősebb, mint az emberek, ott az igazságot kell a nyeregbe ültetni, ahol ellenben az ember erősebb, mint az igazság, ott az illető ember pártjára állasz. A legnagyobb tudomány tehát az embereket ismerni a talpuktól kezdve a fejük tetejéig, és arról szól, fráter, az én „hasznos ujmutatásom” [...].*

Mikszáth Kálmán: *A Noszty fiú esete Tóth Marival* (1908)

BEVEZETÉS

A holland gazdasági miniszter 2011. évi döntése szerint a holland versenyhatóságot (Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMa) a holland fogyasztóvédelmi hatóságot (Consumentenautoriteit, CA) és a holland független posta- és távközlési hatóságot (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, OPTA) új szervezeti egységbe, a fogyasztók és piacok hatóságába (Autoriteit Consument en Markt, ACM) kell egyesíteni.¹ A minisztérium hangsúlyozta, hogy ezzel az intézményi változással a versenyfelügyeletnek és a piacsabályozásnak mind a hatékonysága, mind pedig az eredményessége nőni fog, mivel az egyesített hatóság a várható piaci folyamatokat rugalmasan és egységes szellemben képes megítélni, és kihasználhatja az egyesített tudás és szakmai tapasztalat adta előnyöket.²

Ez rendkívüli fejlemény annak tükrében, hogy a holland fogyasztóvédelmi hatóság 2007-es létrehozásakor a kormány önálló intézmény felállítása mellett döntött. A holland kormány akkor úgy érvelt, hogy bár a versenyhatóság általános felügyeleti jogkörrel rendelkezik, nem lenne célszerű, ha a fogyasztóvédelem is feladata lenne, mert más szemszögből kell a piacra tekintenie, nevezetesen olyan jól működő piacokról kell gondoskodnia, amelyekben létrejöhet a verseny, és amelyek az erőforrások optimális elosztását garantálják (*Memorie van Toelichting* [2005]).

A közigazgatási intézmények hasonló átszervezésére több EU-tagországban is sor kerül (Dániában, Finnországban, Írországon és az Egyesült Királyságban).

- ♦ Dániában a versenyhatóság és a fogyasztóvédelmi felügyelet 2010-ben egyesült verseny és fogyasztóvédelmi hatósággá (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Danish Competition and Consumer Authority). Az összevonás fő célja a két terület közötti szinergiák adta előnyök kihasználása volt (*OECD* [2011]).
- ♦ Finnországban a munkaügyi és gazdasági minisztérium 2012 márciusában bejelentette, hogy a finn versenyhatóságot és fogyasztóvédelmi felügyelet egyesíti. Az új hatóság (Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Finnish Competition and Consumer Authority) 2013.

¹ A három meglévő szervezet egybeolvasztására két törvény szolgál: az ACM alapításáról szóló törvényt a holland parlament képviselőháza 2012. október 2-án, szenátusa 2013. február 26-án fogadta el, a jogokat és kötelezettségeket szabályozó másik törvényt még 2014 előtt tervezik elfogadni. [Kamerstukken II, 2011–2012, 31 490, nr. 69. Kamerstukken 2011–2012, 33 186, nr. 2. Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt); Wetsvoorstel stroomlijning markttoezicht ACM, juni 2012.]

² Az ACM fogyasztókra, szabályozásra és versenyfelügyeletre összpontosító három részlegét ki fogja egészíteni a központi jogi egység, a főközgazdász hivatala és a belső ügyek osztálya, amely a nemzet(köz)i stratégiáért, a kommunikációért és a működtetéséért felelős területeket öleli fel. Az új hatóságot háromfős testület fogja vezetni. Három területre koncentrálnak: a fogyasztóvédelemre, az ágazatspecifikus szabályozásra és a versenyfelügyeletre, s e területek közötti összefüggések figyelembevételét a testületi forma biztosítja. A jogokat és kötelezettségeket tartalmazó törvénytervezet a meglévő törvények kiegészítését, az eljárások egyszerűsítését és a jogkörök korszerűsítését tartalmazza.

január 1-jén kezdte meg működését. Az összeolvadással egyrészt a társadalom számára kívánták hangsúlyozni a fogyasztóvédelem és a verseny fontosságát, másrészt a hivatali ügymenetet szerették volna egyszerűbbé tenni. Az új szervezet a piac egészséges működését hivatott biztosítani, hogy a vállalatok és a többi piaci szereplő felelősségteljesen és a fogyasztói érdekeket figyelembe véve cselekedjen.

- Írországban a Consumer Strategy Group (fogyasztók stratégiai csoportja) egy 2005-ös jelentésben felvetette a versenypolitika és a fogyasztóvédelem szervezeti egyesítésének szükségességét. Végül az ír kormány 2007-ben önálló fogyasztóvédelmi felügyelet (National Consumer Agency) felállítását mellett döntött, 2008-ban azonban bejelentette a versenyhatósággal (Competition Authority) történő egyesítését. 2011 őszén az illetékes miniszter jelezte, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság irányító testületét meg fogják szüntetni. Erre a két hatóság egyesítéséről szóló törvénytervezet benyújtását követően került sor (*Bill to merge Competition Authority...* [2011], *Consumer Strategy Group* [2005]).
- Az Egyesült Királyságban a koalíciós kormány a versenyszabályozás két intézményének, az Office of Fair Tradingnek (FTC) és a Competition Commissionnak (CC) az összevonását tervezi Competition and Markets Authority (CMA) néven.

Ezek az intézményi változásról szóló döntések politikaiak, mögöttük többnyire költségvetési megfontolások húzódnak meg. Az intézményi és eljárásbeli változtatások inkább kísérleti, semmint elvi jellegűeknek tűnnek, nélkülözve a jogalkalmazásra gyakorolt hatásvizsgálatokat is. A hatékony szabályozásnak alapvető és nélkülözhetetlen eleme a jogalkalmazás, ezért hiányzik annak bemutatása, hogy miként osztják meg a jövőben a jogérvényesítés eszközeit, és a szabályozói feladatok elosztása miként befolyásolja a jogalkalmazást.

A politikatudomány régóta hangsúlyozza az intézményi keretek fontosságát a kormányzati teljesítményben (*Wilks* [1999]). A versenyszabályozással foglalkozó szakmai közvélemény is széles körben felismerte, hogy az intézmények lényeges, de alig méltányolt közvetítői a közpolitikának, amely a szabályok és a döntések kifinomult kölcsönhatásán keresztül fejt ki hatását (*Crane* [2011] xi. o.). A versenyjog érvényesítésének intézményi feltételei, valamint az anyagi jog³ és a közpolitika közötti kölcsönhatásokat a versenyjogi szakma mindenütt széles körben kutatja és tárgyalja (*ICN* [2009], *OECD* [2008a], *Fox* [2010], *Fox–Trebilcock* [2012], *Hyman–Kovacic* [2012]).

Az intézmények fejlődésben játszott szerepét az a – Douglas North és más, az új intézményi közgazdaságtant művelők által vallott – feltételezés alapozta meg, hogy az intézményi keretek a viselkedést is befolyásolják, és ez eltérő végeredményekhez vezethet (*North* [1995]). Az *intézmény* kifejezést egyes új intézményi közgazdászok változó értelemben használják.

³ A jogalanyok jogait és kötelezettségeit meghatározó jogszabályok összessége, szemben az alaki vagy eljárásjoggal, amely a jogok és kötelezettségek érvényesítésének módjával foglalkozik.

North [1995] az intézményt a szervezetek és egyének viselkedését meghatározó szabályok együttesének tekinti. Megkülönböztet formális szabályokat (például törvények és rendeletek), valamint a viselkedésnek korlátokat szabó informális szabályokat (például kultúra, tradíció, szokás vagy hozzáállás).

Ezzel szemben a jogászok az intézményt nem mint játékszabályok együttesét értelmezik, hanem olyan (formális vagy informális) testületként, amelyet a társadalom a törvényeinek és a szakpolitikáinak a megalkotására, végrehajtására, érvényesítésére vagy azok alapján történő ítélkezésre hoz létre (*Prado–Trebilcock* [2009]). Ebben a tanulmányban *intézményen* olyan szervezetet fogunk érteni, amely a jogérvényesítésben, a jogalkalmazásban és a szakpolitika elfogadtatásában jelen lévő rendszerekre, struktúrákra, folyamatokra és eljárásokra is utal (*Fox* [2010]).

Az alábbiakban a közigazgatási intézmények egyetlen oldalával kívánunk foglalkozni: a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogérvényesítési eszközeinek elosztásával. Olyan intézményi megoldásokat tárgyalunk, amelyek a közjogi jogérvényesítés hatásköreinek különböző módon történő szétválasztását vagy egyesítését testesítik meg. Ennek megfelelően azokkal az egymást kiegészítő vagy kizáró jellegzetességekkel foglalkozunk, amelyek révén a versenyjog és a fogyasztóvédelmi törvények érvényesülnek. Azokat a szinergiákat és konfliktusokat elemezzük, amelyek a jogérvényesítés egy vagy két hatóság közötti megosztásakor keletkeznek.

Célunk, hogy áttekintést adjunk azokról a normatív szempontokról, amelyeket a végrehajtó hatóságoknak juttatott felhatalmazásokról szóló döntéseknél figyelembe kell venni. Elemezzük a különböző intézményes megoldások jogi következményeit (például a jogi szankciók arányosságát, a beavatkozások időzítését), illetve az intézmények teljesítményével összefüggő normák (a szakértelem, az ügyintézés hatékonysága, az intézmények függetlensége és elszámoltathatósága, illetve a fogyasztók részvétele) valószínű következményeit. Eközben figyelembe vesszük az uniós törvénykezést és szakpolitikát, amely a tagországok intézményi szerkezetére gyakorolt hatása miatt lényeges, és elemezzük azokat az uniós korlátozó hatásokat, amelyek az intézmények útfüggőségét befolyásolják.

A tanulmány öt részből áll. Az első rész a szakirodalommal és az intézményrendszer jogérvényesítésben betöltött szerepével foglalkozik, kitér az Európai Unió törvényeire és az intézmények kialakulásának szélesebb nemzetközi kereteire. A második rész azokat a gazdasági, jogi és politikai folyamatokat írja le, amelyek szerepet játszottak a fogyasztóvédelmi és a versenyszabályozási jogérvényesítés intézményi modelljeinek kialakulásában. Itt kap helyet egy rövid elemzés arról, hogyan változtak az előbbi folyamatokkal párhuzamosan a szabályozás formái és elméletei, valamint miként alakul át az uniós jog és közpolitika a hagyományosan elismert nemzeti eljárásjogi autonómiából és intézményi semlegességből néhány, erre a hatásköri területre kiterjesztett EU politikává. A harmadik rész három tagország intézményi modelljét és ezek változásait mutatja be. Ez a rövid áttekintés az alternatív jogérvényesítési modellek fontosságát illusztrálja. A negyedik rész fogalmazza meg azt

a normatív értékelési rendszert, amellyel a szabályozási hatáskörök eltérő megoldásai elemezhetők, egyben áttekinti az összevonások előnyeit és hátrányait. A tanulmány következtetésekkel zárul.

AZ INTÉZMÉNYEK JELENTŐSÉGE A JOGÉRVÉNYESÍTÉSBEN

Az intézmények fontosságát már Stiglitz is hangsúlyozta, aki szerint a fejlődés egyes lépcsőfokai azt jelzik, hogy egy gazdaság meddig jutott a jól működő piacgazdaság nélkülözhetetlen kellékeinek tekintett intézmények felállításában, és hogy a gazdaság intézményi berendezkedése milyen mértékben képes az állampolgárok gazdagságát előállítani (Stiglitz [2002]). A közgazdasági irodalomban először a 19. század végi intézményi közgazdaságtan hívta fel a figyelmet a jog és a gazdaság evolúciós természetére, és tárgyalta azokat a társadalmi, gazdasági és politikai intézményeket, amelyek a mindennapi életet vezérlik. A vizsgálódások kiterjedtek azokra a formális és informális intézményekre, amelyek az egyeztetési és koordinálási költségek csökkentésével befolyásolják a társadalmi érintkezési módokat és az egyéni viselkedést (Medema–Mercuro–Samuels [2000]). A későbbiekben az új intézményi közgazdaságtan⁴ – elsősorban a közgazdaságtan és a politikatudományok területén – társadalomtudományi mozgalommá vált, és egyesítette azokat az elméleti és empirikus kutatásokat, amelyek az intézmények szerepét a gazdasági növekedés elősegítésében vagy akadályozásában vizsgálták (Klein [2000]). Írások születtek a tranzakciós költségek, a politikai gazdaságtan, a tulajdonjogok, a szervezet és hierarchia, valamint a közösségi választások elmélete témakörében is. A legtöbb tudós szerint a legfontosabb ösztönzést Coase munkássága adta (Coase [1937/2004], [1960/2004]). Coase megközelítése összehasonlíthatóvá tette azokat a gazdasági következményeket, amelyek az erőforrások elosztásának és a méretgazdaságosság elérésének alternatív lehetőségeiből származnak (Klein [2000]).⁵

A Kovacic–Hyman szerzőpáros közelmúltban publikált tanulmánya a poszt-coase-iánus felfogás közigazgatásra való kiterjesztésére támaszkodott, amely a cég

⁴ Az új intézményi közgazdaságtan interdiszciplináris vállalkozás, amely annak érdekében ötvözi a közgazdaságtant, a jogot, a szervezetelméletet, a politikatudományt, a szociológiát és az antropológiát, hogy magyarázatot találjon a társadalmi, a politikai és az üzleti élet intézményeire. Fogalmait szabadon kölcsönzi a különböző tudományágaktól, de nyelvezte alapvetően közgazdasági. Olyan kérdésekre keresi a választ, hogy mi az intézmény, hogyan keletkezik, milyen célokat szolgál, miként változik, és hogyan reformálható – ha egyáltalán reformálható.

⁵ Az intézményesülő jogi megoldások közgazdasági jelentősége a tranzakciós költségek jelenlétével függ össze. Coase jelentős mértékben járult hozzá az intézmények közpolitikában betöltött szerepének megértéséhez az alternatív intézményi megoldások költségsökkentő és hatékonyságnövelő hatásainak felismerésével. A tranzakciós költségek elmélete mérlegre teszi a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogérvényesítésének egyesítésével vagy szétválasztásával összefüggő költségeket és hasznokat éppúgy, mint a szervezeteken belüli információáramlásnak, az ösztönzési rendszer kialakításának, az ellenőrzésnek és a teljesítményértékelésnek a költségeit.

határait firtatta, és a cég „kibocsátása” és a szervezeti, intézményi megoldások közötti kapcsolatokat vizsgálta. Az eredeti kérdéseket – mikor választja egy cég azt, hogy maga lásson el egy feladatkört, illetve mikor szerződik erre másokkal, és hogyan dönt az utóbbi esetben a szerződés, a felvásárlás vagy a közös vállalkozás mellett – a közigazgatásra alkalmazta. A szerzők azt a kérdést feszegetik, hogyan dönthető el, hogy melyek egy közigazgatási szerv alapvető feladatainak az „optimális” határai (Hyman–Kovacic [2012]).

A kormányok és a nemzetek feletti szervezetek releváns témája napjainkban a szabályozási jogosítványok különböző közigazgatási modellek szerinti megosztása, mert világossá vált, hogy a különböző intézmények eltérő gyakorlata és eljárás módja a jogi normák érvényesítését is befolyásolja. Egyesek szerint a jogi szabályozás intézményi beágyazottsága az eljárás módok és intézmények olyan bonyolultságához és adott esetben rendellenes működéséhez vezethet, ami a hatékony jogérvényesítést befolyásolhatja (Gerber [2008]).

Továbbá, az anyagi jog szabályainak és elveinek azok az intézmények a közvetítői, amelyek a jogi kérdésekben vizsgálatokat folytatnak, határozatokat hoznak, majd ezeknek érvényt is szereznek, valamint azok a döntéshozatali folyamatok, amelyeket ezek az intézmények alkalmaznak. Intézményi és eljárás módbeli különbségek nagyon eltérő eredményekre vezethetnek, még azonos jogi hatáskör mellett is (Trebilcock–Iacobucci [2010]). Minden intézményi környezet a maga képére formálja a döntéseket, ez a jogi szabályozás eltérő működését és így eltérő kimenetelét eredményezheti (Gerber [2008]). A körülményekre reagáló szabályozás (*responsive regulation*) kérdésében kialakult széles körű vitában a Baldwin–Black szerzőpáros megjegyezte, hogy a valóban reagálni képes szabályozás a szabályozórendszer *intézményi sajátosságaira* is figyel, hiszen a benne részt vevő szervezetek (szabályozók és szabályozottak) más intézményekhez való viszonya döntő hatással lehet a szabályozás tényleges és potenciális működési módjára. A szabályozó szervezet tevékenységét ugyanis alapvetően meghatározhatja a rendelkezésre álló erőforrások, jogosítványok és felelősségi körök más intézményekkel – beleértve az őt felügyelő intézményt is – való megosztása (Baldwin–Black [2008]).

A gazdasági szabályozást elemezve néhány szerző megvizsgálta, hogy miként oszlanak meg a szabályozási feladatok és jogosítványok a különböző közigazgatási szervek között (Lodge [2002], Minogue [2002], Ogus [2002], Hyman–Kovacic [2012]), de nem elemezte a szabályozási hatáskörök eloszlásának hatását az eredményes jogérvényesítésre. A korábbi szakirodalom a szabályozó hatóságok belső szerkezetét és a jogérvényesítési hatáskörök hatóságok közötti megosztását vizsgálta (Biber [2009]). A versenyszabályozás területén az újabb kutatások a jogérvényesítés intézményeit és az intézményrendszer alapvető kérdéseit tárgyalják.

Trebilcock–Iacobucci [2010] a versenyszabályozás intézményei értékelésének normatív szempontjait elemzi. A szerzők úgy gondolják, hogy az alapértékek közötti átváltások egy soktényezős és erősen megkérdőjelezhető folyamatot alkotnak.

Öt kulcsfontosságú szempontot neveznek meg: függetlenség–beszámoltathatóság, szakértelem–pártatlanság, átláthatóság–megbízhatóság/hitelesség, működési hatékonyság–jogszerűség és előreláthatóság–rugalmasság.

First-Fox-Hemli [2012] a versenyszabályozás jogérvényesítő intézményeit bővebb (nemzetközi) jogi környezetben, a végrehajtó szervezetek működését minősítő normarendszerek szerint vizsgálja. A szerzők a normatív követelményeket az intézményrendszerhez és a döntéshozatali folyamatokhoz – az intézményi szerkezet, a hatáskörök, a védelemhez való jog, az intézmények teljesítménye és az ezek közötti átváltások – viszonyítják. A felsoroltak közül az intézmények teljesítményét öt szélesebben meghatározott norma szerint vizsgálják: működési hatékonyság, szakértelem, átláthatóság, beszámoltathatóság és a jogállam.

A *Fox-Trebilcock* [2012] tanulmány annak a nemzetközi közigazgatási jogot vizsgáló szélesebb projektnek a része, amelyben azt vizsgálják, hogy a nagyon különböző intézményi megoldások esetében léteznek-e globális normák az eljárásmodokra és folyamatokra (The GAL Competition Project). Ehhez illeszkedően a tanulmány az egyre erősebben europanizálódó gazdasági szabályozás tükrében vizsgálja a jogérvényesítés intézményi változatait. Miközben az anyagi jog tekintetében számottevő közeledés tapasztalható, az intézmények körében nem következett be hasonló konvergencia és harmonizáció.

Ez a kérdés az Európai Unió többszintű jogérvényesítési rendszerében is felvetődik (*Cafaggi-Micklitz* [2009]), ahol azonos anyagi jogot kell alkalmazni eltérő eljárásmod és intézményi környezet mellett. A decentralizált jogérvényesítés – amely az uniós jog különböző területein leginkább jogi kirakós játékhoz hasonlítható – megkérdőjelezi az uniós jog koherens és egységes alkalmazásának lehetőségét.⁶ Az EU-jog hatékonyságát, a bíróság előtti megfelelő jogi védelmet,⁷ valamint a jogi szervezet hatékony igazgatását kikezdeheti egy olyan jogérvényesítési rendszer, amely-

⁶ Ahogy Kokott főtanácsnok a T-Mobile Netherlands and Others-ügyben érvelt: „Ebben az összefüggésben különösen azt kell megfontolni, hogy az EK 81. és EK 82. cikk versenyjogi szabályai 2004. május 1-je óta decentralizált rendszerben kerülnek alkalmazásra, amely főként a nemzeti hatóságok és bíróságok együttműködésére van utalva. Ennek során meghatározó jelentőségű, hogy a versenyszabályoknak a Közösségen belüli egységes alkalmazása biztosítva marad. Nemcsak a vállalkozásokra az európai belső piacon vonatkozó azonos versenyfeltételek alapvető céljával, hanem a fogyasztói érdekek egész Közösségben való azonos védelmének kívánalmával is ellentétes lenne, ha az EK 81. és EK 82. cikk szerinti versenyjogi szabályok végrehajtása során túlzottan nagy eltérések lennének a tagállamok hatóságai és bíróságai között. Ezért az EK 81. és EK 82. cikk egységes alkalmazásának célja vezérfonalként vonul végig az 1/2003 rendeleten.” (Kokott főtanácsnok indítványa, az ismertetés napja: 2009. február 19. C-8/08. sz. ügy, T-Mobile Netherlands BV és társai. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008CC0008:HU:HTML#Footref64.>)

⁷ A bíróság előtti megfelelő jogi védelem elve, amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE = Emberi Jogok Európai Egyezménye) 6. és 13. cikke, valamint az Alapjogi Charta 47. cikke jegyzett be, és amelyet az Európai Unióról szóló szerződés (EU-szerződés – EUSZ) 19(1) cikke megerősített.

ben a tagországok más és más eljárásokat alkalmaznak, nagyon eltérő szankciókat és jogorvoslatokat hoznak, és különböző intézményi megoldásokat használnak.

A versenyjog területén felmerül már a kérdés, hogy a versenypolitika következetes érvényesítése és az Európai Versenyhálózat eredményes működése igényli-e az eljárások, erőforrások valamelyes harmonizációját és a nemzeti versenyhatóságok függetlenségét (Cengiz [2009], Gauer [2001], Frédéric [2001]). A következő rész először feltérképezi azokat a liberalizált és feltörekvő piacokon bekövetkezett gazdasági fejleményeket, amelyek a keresleti és a kínálati oldalt egyaránt érintő piackudarcokhoz vezettek, majd azokat az európai uniós jogi változásokat, amelyek a nemzeti eljárásmodok autonómiájának és az intézményi semlegességnek uniós alapelveit érintették. Mindkét típusú változásnak az az eredménye, hogy a közigazgatás intézményi megoldásainak kérdése a tagországok és az Európai Unió politikájában és jogi szabályozásában napirendre került.

A PIACSZABÁLYOZÁS EGYSÉGES MEGKÖZELÍTÉSE FELÉ

Piackudarcok a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem metszéspontjában

Amint Gersen [2010] nemrég megfogalmazta: „az intézményrendszer felől megközelítve, az optimális hivatali struktúra az elérendő céltól függ”. A versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem célja közös: a fogyasztók számára versenyáron hozzáférhető javakat és szolgáltatásokat kell biztosítani megtévesztő és tisztességtelen magatartástól mentes piacokon. A közös cél ellenére a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem a legtöbb jogrendszerben különállóan, saját jogérvényesítési mechanizmusokat és intézményrendszert működtetve épült ki. Közben mindkét jogterület a jól működő piacok érdekében lép fel, különböző piackudarcokat vizsgálnak mind a keresleti, mind a kínálati oldalon, és más-más kényszerítő eszközöket alkalmaznak eltérő jogérvényesítési keretekben (Cseres [2007]).

A gazdaság fejlődésével a teljes piacra kiterjedő problémák egyre fontosabbakká válnak, és számos ok vezethet a piac kudarcaihoz. Az „elkülönített” megközelítés nem tartható többé sem a kockázatok felmérésekor, sem a piacon okozott károk teljes orvoslásakor. Az új piacok és új technológiák megjelenése új feladatok elé állította a piacsabályozást és -ellenőrzést, különösen a korábban állami monopóliumként működő közüzemek területén. Hagyományosan a közüzemi szolgáltatások piacai szabályozott piacok voltak, és úgy gondolták, hogy a szolgáltatást legjobban monopóliumok tudják ellátni. Ennek a felfogásnak a hiányosságai váltak a neoliberais közpolitika alaptételévé: az állam szerepét csökkenteni kell a piacok szabályozásában. A kevésbé szabályozó állam (*post-regulatory state*) (Scott [2004]) a korábban állami monopóliumok által uralt piacokon megengedte a versenyt, és jobban figyelembe vette a – költséghatékonysággal, az alacsonyabb fogyasztói árakkal, a jobb minőség-

gel és szélesebb választékkal kapcsolatos – fogyasztói igényeket. A hálózatos szolgáltatások esetében a piacnyitás és az újraszabályozás elsősorban a kínálati oldallal foglalkozott. Az alkalmazott jogi eszközök – a meglévő versenyszabályozást és intézményrendszert is felhasználva – versenyzői piac megteremtését célzó szabályozási keretet alakítottak ki. A piac kudarcaira elsősorban a kínálati oldalon számítottak, ezért az újraszabályozás az inkumbens és az újonnan belépő cégek magatartásának befolyásolásán keresztül kívánta a hatékony versenyt megteremteni. Azt feltételezték, hogy a belépési korlátok megszüntetése, az árak csökkenése és a növekvő választék elegendő lesz ahhoz, hogy a fogyasztók ésszerű és hatékony döntéseket hozzanak. A fogyasztók azonban nem tudtak (teljes körűen) élni az újonnan támadt lehetőségekkel. A kínálati oldalra súlyt helyező szabályozás a fogyasztók szerepét és funkcióját a piacnyitás során nemigen vette figyelembe (*Micklitz–Reisch* [2006], *Cseres* [2008]).

Míg az 1970-es éveket az aktívan beavatkozó hatóságok jellemezték, addig az 1990-es években a közpolitika kevésbé volt beavatkozó, az állam szerepe csökkent (*Reich* [1992]). A szabályozás levált az államról, inkább az „irányítani, nem evezni” és a „koordinálni, vezetni, befolyásolni, a szereplők közötti egyensúlyt biztosítani” jellegű megközelítés került előtérbe (*Black* [2001]). A piac szabályozásának feladata az államról egyre inkább a társadalom más rétegeire, például a fogyasztókra hárul, akiknek szerepe a döntéshozatalban és a jogérvényesítésben egyre fontosabb. A diffúz szabályozásban a „felelőssé” tett fogyasztók lettek a szabályozás alanyai (*Ramsay* [2006]). A fogyasztók a piac nélkülözhetetlen résztvevői lesznek, és feladatuk a verseny megteremtésének stimulálása. Ezzel párhuzamosan a fogyasztók a civil társadalomban a szabályozás demokratizálódásának kulcsfontosságú szereplőivé válnak (*Ramsay* [2006], *Black* [2000]).

A kevésbé szabályozó állam a versenyre hagyatkozik, és arra ösztönözi a fogyasztókat, hogy maguk érvényesítsék jogaikat (*Scott* [2010]). A nagyobb versenytől és a kevesebb szabályozástól azt várták, hogy árban, minőségben, választékban egyaránt növeli a fogyasztói jólétet. A piacnyitás empirikus elemzései azonban azt mutatták, hogy a versenyképesség és a fogyasztói jólét várt színvonalát nem sikerült elérni.⁸ A fogyasztókat érintő számos piaci problémát nem lehetett előre jelezni, és a tisztes-

⁸ Az EU-ban készült jelentések és új javaslatok azt jelzik, hogy a szabályozási keretek nem tették lehetővé, hogy a fogyasztók összes előnyét élvezhessék. A legtöbb országban a piacnyitás vegyes eredményeket hozott. A nagy felhasználók számára a piacnyitás nagyobb versenyt, jobb árakat, új termékeket és szolgáltatásokat teremtett, ugyanakkor a fogyasztóknak sok kárt is okozott. [DG Competition Report on energy sector inquiry SEC(2006)1724. Brüsszel, 2007. január 10.; 13. jelentés Az egységes európai elektronikus hírközlési piac fejlődéséről – 2007, COM(2008)153, 2008. március 19.; The Network Industries in the 21st Century: Regulating for Growth and Competition in the Internal Market. European Government Business Relations Council, Brüsszel, 2007. március 5.; Távközlés: A fogyasztók nagyobb kínálatból választhatnak, de az EU belső piaca továbbra is kiaknázatlan, 2007. március 29.; IP/07/435 – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-435_hu.htm.]

ségtelen kereskedelmi gyakorlat, a tisztességtelen szerződési feltételek és a bonyolult árazási megoldások jelentős hátrányt okoztak a fogyasztóknak, és növelték kiszolgáltatottságukat (*Giulietti–Waddams–Waterson* [2005], *Wilson–Waddams* [2005]).⁹

Sok ágazatban egyre több olyan, teljes piacokra kiterjedő probléma merült fel, amely érinti a versenyszabályozást és a fogyasztóvédelmet is. Egyre összetettebb formát öltött a piac kudarca, a domináns pozícióval való visszaélés és a tisztességtelen üzleti magatartás. A versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem korábban világos határai elmosódtak. A versenyhatóságok és az ágazati szabályozó hatóságok olyan kérdéseket vizsgálnak, amelyek mindkét jogterületre egyaránt vonatkoznak. A rosszul informáltságra építő piaci erő túlzó (tisztességtelen) árazásra vagy más tisztességtelen üzleti magatartásra építve károkat okozhat a fogyasztóknak, eltéríti az egyébként jólét-maximalizáló döntéseket (*Vickers* [2003]). Erre különösen a heterogén, komplex termékek piacán kerülhet sor, ahol a fogyasztók viselkedése magas belépési korlátokat állíthat (*Waterson* [2003]). Az eladók kihasználhatják, hogy a fogyasztók kevéssé ismerik jogaikat, a szerződési feltételek nehezen érthetők, az összetett javak esetében nehéz a közvetlen összehasonlítás, a szolgáltatásoknál pedig az ellenőrzés. A fogyasztók nem teljesen racionális viselkedésére csomagban történő értékesítés volt a válasz, amelyet két fontos cikk elemzett (*Thaler* [1985], *Craswell* [1982]),¹⁰ újabban pedig *Bar-Gill* [2006] vizsgálta azt a jelenséget, hogy a fogyasztók tévesen észlelnék dolgokat.¹¹

Az ilyen üzleti gyakorlat elleni fellépés jelentős erőforrásokat, szakértelmet, valamint pénzügyikockázat-viselő képességet igényel, mivel előfordulhat, hogy nagy multinacionális vállalatok – visszaélve piaci erejükkel – sértik meg a verseny és

⁹ Általában helyesen feltételezzük, hogy a fogyasztók az árváltozásokra reagálva megváltoztatják magatartásukat és kötődésüket, de erre csak akkor kerül sor, ha elegendő információ áll rendelkezésükre a racionális viselkedéshez és a hatékony tranzakciókhoz. Azok a fogyasztók, akik rosszul informáltak, kevesebb racionális döntést hoznak. Rugalmatlan kereslet és magas váltási költségek vagy tisztességtelen és megtévesztő üzleti gyakorlat esetén nem képesek érdekeik szerint cselekedni, és nem tudják a versenypiac előnyeit élvezni.

¹⁰ A nagy hatású *Thaler* [1985] cikk bemutatta, miként vezet a fogyasztók „fejben könyvelése” (*mental accounting*) és különösen a haszon és veszteség számbavétele a csomagban történő értékesítés eladói stratégiáihoz. *Craswell* [1982] a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem kérdéseinek találkozási pontján a fogyasztók félreinformáltságán alapuló csomagképzés életképességét vizsgálta versenyzői piacokon.

¹¹ Azzal szemben, ahogy a versenyszabályozással foglalkozó irodalomban a csomagban történő értékesítés és az árukapcsolás megjelenik – az *A* terméknel piaci erővel rendelkező eladó megpróbálja piaci erejét a *B* termék piacára is átvinni –, a fogyasztók alulinformáltságára építő csomag képzése az erősen versenyzői piacokon is megjelenhet. Az ilyen csomagképzés lehet jólétnövelő, de lehet jólétsökkentő hatású is. Amikor a csomagban történő értékesítés súlyosbítja a fogyasztó alulinformáltságából származó kedvezőtlen hatást, akkor helyénvaló lehet a csomagolást akadályozó szabályozás. Ott, ahol a csomagban történő értékesítés hatásai kedvezőtlenek, *Bar-Gill* [2006] jó néhány, a csomagokat elemekre bontó lehetőséget említ, amelyek megvédhetik a fogyasztókat, és növelhetik a jólétet.

a fogyasztóvédelem szabályait (OFT [2011]). A piac kudarcainak eme szerteágazó természete miatt a jogi és a közgazdasági ismeretek sokkal összetettebb alkalmazása válik szükségessé. A versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem szakembereinek és a hatóságoknak az összehangolt fellépésére van szükség (OFT [2009]).

A jogérvényesítés és a hatóságok tekintetében is jelentős (EU-) jogi fejlemények voltak az utóbbi időkben. A következő rész ezeket tekinti át.

A jogérvényesítés europanizálódása

Az integráltabb megközelítés iránti igény akkor erősödött tovább, amikor a jogérvényesítés problémája egyre inkább előtérbe került az Európai Unióban. Először is, 1992 óta fokozatosan nőtt az EU-jogalkotás befolyása a tagországok jogi eljárásaira és a jogérvényesítés során alkalmazott jogorvoslatokra (*de Moor-van Vugt* [2011]). Az 1990-es évek elejétől a Bizottság ellenőrizni kezdte az EU-jog érvényesülését a tagországokban, miután kiderült, hogy az EU strukturális alapjainak felhasználásában az EU-jog helytelen alkalmazása csalásokat tett lehetővé (uo.). Ennek következtében a Bizottság szigorúbb szabályozást vezetett be, csökkentette a tagországok önállóságát eljárásaik kialakításában, és az együttműködés, diszkriminációmentesség és hatékonyság elveinek betartására kötelezte őket (uo.).¹² Az Európai Bíróság *Greek Maize*-ügyben hozott ítélete megnyitotta az utat a Bizottság előtt, hogy a támogatásokkal összefüggő irányelvekben és rendeletekben kötelezettségeket fogalmazzon meg a tagországok számára annak érdekében, hogy az EU-jog megsértése esetén a megfelelő intézkedések meghozzák.¹³ De Moor-van Vugt bemutatta, hogy a nemzeti jogérvényesítési modellek hasonló europanizálódási folyamata volt követhető a mezőgazdaságban, a környezetvédelmi törvényeknél, a pénzügyi szolgáltatásoknál

¹² Az Európai Bíróságnak a C-68/88 *Greek Maize*-ügyben hozott ítélete óta a tagországokat az Európai Unió működéséről szóló (EUMSZ) 4. cikk 3. bekezdése arra kötelezi, hogy az EU-jog érvényesülése érdekében minden szükséges intézkedést tegyenek meg. A tagországok ugyan szabadon választhatják meg a kényszerítő eszközöket, de biztosítaniuk kell, hogy az EU-jogszabályok megsértését olyan anyagi és alaki jogi feltételek mellett büntetik, amilyeneket a hasonló természetű és fontosságú hazai ügyekben alkalmaznak, és amelyek minden esetben *hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek* (Case 68/88 *Commission v Hellenic Republic*, Judgment of the Court of 21 September 1989, I-2965, paras 23-24.).

¹³ A Tanács 2185/96/Euratom, EK rendelete (1996. november 11.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról. Ahol ez nem volt elegendő a csalások megfékezésére, ott a Bizottság az európai érdekeket védelmező nemzeti egyesületek felállítását támogatta, és olyan megbeszéléseket szervezett, amelyeken a hatékony jogérvényesítés és az információcsere kérdéseit vitatták meg. Ezzel egyidejűleg a Bizottság módosította a jogszabályokat, és a jogsértések szankcionálására kötelezte a tagországokat. A jogsértéseket egy EU-adatbázisban kell rögzíteni, és a tagországoknak évente jelentést kell készíteniük jogérvényesítési gyakorlatukról (Regulation 1260/1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ 1999L 161. o.).

és olyan ágazati szabályozásokban, mint a távközlési vagy az energetikai (*de Moor-van Vugt* [2011] 72. o.).

Ehhez a folyamathoz hasonlóan a tíz új tagállam 2004. évi csatlakozása a jogérvényesítés és az EU-jogszabályok hatékony alkalmazásának kérdésére még inkább ráirányította a figyelmet (*Nicolaidis* [2003]). A bővítés a jogérvényesítés szempontjából az EU többszintű igazgatási rendszerét komoly kihívások elé állította. A csatlakozási folyamat során a tagországok eljárásjogában, így például a verseny- és a fogyasztóvédelmi törvények területén is világossá váltak a nemzeti jogszabályok eltérései. Az EU alapelveinek megfelelően az eljárások és intézmények tekintetében a tagországok autonómiát élveztek, a bővítés azonban mind a jogérvényesítéssel, mind pedig az intézményekkel összefüggésben fontos kérdéseket utalt az EU napirendjére (*Cseres* [2010]).

Másodszor, annak érdekében, hogy az állami ellenőrzés bizonyos elemei megmaradjanak, valamint azért, hogy az újonnan piacra lépők számára egyenlő feltételeket és a kormányzattól való függetlenséget garantálják, az állami vállalatok liberalizálásával párhuzamosan szabályozó hatóságokat állítottak fel (*Gorecki* [2011], *Scott* [1993], *Thatcher* [2002]).

A liberalizált hálózatos szolgáltatásoknál az európai bíróságok *hatékony, visszatartó erejű és arányos* szankciókra vonatkozó jogeseteire építve az EU fokozatosan kiterjesztette eme kötelezettségek körét és az EU-jogszabályok betartásának nemzeti jogérvényesítését. A piacsabályozás europanizálása többek között itt azt jelentette, hogy független nemzeti hatóságok felállítására kötelezték a tagországokat (*Ottow* [2012]), amelyek fő feladata a fogyasztóvédelmi szabályok és panaszeljárássok hatékony érvényesítésével (*Davies–Szyszcak* [2010]) a piacok ellenőrzése és a fogyasztók védelme (*Micklitz* [2009]). Ennek során sok tagország megerősítette piacsabályozó hatóságainak hatáskörét – növekvő számú, különféle szabályozási jogosítvánnyal látva el őket. A piacnyitás folyamatát így nemcsak a jogérvényesítésnek az államtól a fogyasztók és közösségek felé való eltolódása jellemezte, hanem a bírósági kényszerítő eszközöktől a közigazgatási eszközök felé történő elmozdulás is (*Cseres–Schrauwen* [2012]). A szabályozó hatóságok gyors szaporodását ugyanakkor jobb ellenőrizhetőségük érdekében igyekezett meggátolni a számuk csökkentésére irányuló szándék (*Black* [2012]). Ez a fejlemény a szabályozó hatóságoknak új jogi és politikai környezetet teremtett, amelyben a létrehozásuk eredeti indokaként megjelölt függetlenség helyett a beszámoltathatóság vált az uralkodó elvvé. Ezt a kérdést később, a *Függetlenség – beszámoltathatóság* című pontban tárgyaljuk részletesebben.

AZ INTÉZMÉNYI MEGOLDÁSOK SOKFÉLELSÉGE

Intézményi megoldások az Európai Unió tagországaiban

A versenyjog és a fogyasztóvédelem érvényesítésének intézményrendszerei jelenleg nagyon változatosak. Olyan országspecifikus tényezőktől függenek, mint a jogrendszer közigazgatási hagyományai, a gazdasági fejlettség és a politikai helyzet. Az 1. táblázat az EU-tagországok versenyhatóságainak hatásköreit foglalja össze.

1. TÁBLÁZAT • A versenyhatóságok jogosítványai az EU tagországokban

Tagország	Versenyhatóság megnevezése	Hatásköre
Ausztria	BWB	Versenyjog, tisztességtelen verseny, műsorszórás
Belgium	Autorité Belge de concurrence	Versenyjog
Bulgária	Komisziya za Zascita na Konkurencijata	Versenyjog, közbeszerzés, koncessziók, tisztességtelen verseny
Horvátország	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja	Versenyjog, állami támogatások
Ciprus	CPC	Versenyjog
Cseh Köztársaság	UOHS	Versenyjog, közbeszerzés, koncessziók, állami támogatások
Dánia	Konkurrence-og Forbrugerstyrelsen	Versenyjog, fogyasztóvédelem, közbeszerzés, vízszolgáltatás
Észtország	Konkurentsiamet	Versenyjog, hírközlés, energia, vízszolgáltatás, vasút
Finnország	Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Finnish	Versenyjog, fogyasztóvédelem
Franciaország	L'Autorité de la concurrence	Versenyjog
Németország	Bundeskartellamt	Versenyjog, közbeszerzés
Görögország	Epitropi Antagonismou	Versenyjog
Magyarország	Gazdasági Versenyhivatal	Versenyjog, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat
Írország	TCA	Versenyjog
Olaszország	AGCM	Versenyjog, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat
Lettország	KP	Versenyjog, megtévesztő reklám
Litvánia	CC	Versenyjog, állami támogatások, reklámjog
Luxemburg	CCM	Versenyjog
Málta	MCA	Versenyjog, fogyasztóvédelem
Hollandia	ACM	Versenyjog, energia, közlekedés, hírközlés, fogyasztóvédelem
Lengyelország	UOKiK	Versenyjog, állami támogatás, fogyasztóvédelem
Portugália	Autoridade da Concorrência	Versenyjog, versenykorlátozó magatartások
Románia	Consiliul Concurentei	Versenyjog, állami támogatások
Szlovákia	Protimonopolný úrad	Versenyjog
Szlovénia	Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence	Versenyjog
Spanyolország	Comisión Nacional de la Competencia	Versenyjog
Svédország	Konkurrensverket	Versenyjog, közbeszerzés
Egyesült Királyság	Office of Fair Trading	Versenyjog, fogyasztóvédelem

Forrás: saját összeállítás.

Három modell különíthető el a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogérvényesítési folyamatában. Az *elkülönült hatósági modellben* a két feladatkört külön hatóságok látják el. A *részlegesen összevont modell* kombinálja a versenyszabályozás jogérvényesítését és a fogyasztóvédelem információmegosztással összefüggő kérdéseit (ilyen például a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat vagy a félrevezető reklám). Az *összevont modellben* a hatóságnak kettős funkciója van: felel a versenyjog és a fogyasztóvédelem szabályainak betartatásáért is. A 2. táblázat a három modell szerint mutatja be a tagországokat.

2. TÁBLÁZAT • Intézményi modellek

Összevont hatósági modell	Részlegesen összevont hatóság modellje	Elkülönült hatósági modell
Bulgária, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia (2013-tól), Írország, Lengyelország, Málta, Spanyolország	Lettország, Litvánia, Magyarország, Olaszország	Ausztria, Belgium, Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Görögország, Luxemburg, Németország, Portugália, Románia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia

Az intézményi modell változása – három példa

Hollandia: az elkülönült intézményi modellről az összevont intézményi modellig

• Hollandiában 2013 áprilisa óta új összevont hatóság működik. A holland fogyasztóvédelmi hatóságot 2007. január 1-jén hozták létre azzal a feladattal, hogy a fogyasztók gazdasági érdekeit figyelembe véve felügyelje az üzleti élet és a fogyasztók közötti tisztességes kereskedelmi gyakorlatot. Létrejöttének egyik indoka: az EU 2006/2004. számú, a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáról szóló rendeletének kívántak megfelelni. A rendelettervezet azt javasolta, hogy azokban az országokban, ahol csak versenyhatóság működik, és nincs fogyasztóvédelemmel foglalkozó hatóság, egyesítsék a kétfajta tevékenység ellenőrzéséhez és a jogalkalmazáshoz szükséges szakértelmet. A javaslat az ezeken a területeken alkalmazott piacfelügyelet és jogérvényesítés közti pozitív szinergiákat hangsúlyozta [COM(2003) 443 final note 36].

A holland kormány részben azért döntött az új hatóság felállításáról, mert a legtöbb meglévő hatóság ágazati jellegű volt, miközben a fogyasztóvédelem általánosabb megközelítést igényel. Másfelől a holland versenyhatóságot, bár általános felügyeleti jogkörrel rendelkezett, nem tartották alkalmasnak fogyasztóvédelmi feladatok ellátására. Az indoklás szerint a versenyhatóság más megközelítésből vizsgálja a piacokat, olyan jól működő piacok fenntartásában érdekelt, amelyeken lehetséges a verseny, és amelyek az erőforrások hatékony elosztását biztosítják (*Memorie van Toelichting* [2005]).

A fogyasztóvédelmi hatóság hazai és nemzetközi jogsértések ügyében járhatott el, többek között a félrevezető reklám, szervezett utazások, fogyasztói szerződések tisztességtelen feltételei, üdülési jogok, a távközlési törvény alá is tartozó távértéke-

sítés, a fogyasztási cikkek kereskedelmének és garanciális feltételeinek egyes vonatkozásai, elektronikus kereskedelem, üzlethelyiségen kívüli értékesítés (például házaló kereskedés) és a vevőknek kínált árak megjelenítése kérdésében. A hatóság azonban nem léphetett fel a pénzügyi szektort érintő ügyekben, ezek a holland pénzügyi felügyelet (Autoriteit Financiële Markten – AFM) kizárólagos hatáskörébe tartoztak.

A holland versenyhatóság (NMa) tipikus versenyhatóságként működik, fő feladata a vállalatok viselkedésének vizsgálata és a holland versenytörvény megsértésének szankcionálása. A versenytörvény mellett számos közlekedési és energiatörvénnyel összefüggő jogérvényesítési feladata is van. Tevékenysége inkább *ex post*, mint *ex ante* jellegű. Az új hatóságnak (ACM) három fő egysége lesz, ezek a fogyasztókkal, a szabályozással és a versennyel fognak foglalkozni, munkájukat segíti a központi jogi részleg, a főközgazdász hivatala, valamint a hatósági ügyek irodája, amely a nemzet(köz)i stratégiaért, a kommunikációért és a szervezet működtetéséért felel. Az új hatóságot három főből álló testület irányítja. Három fontosabb területre koncentrálnak majd: fogyasztóvédelem, ágazati szabályozás (távközlés is) és verseny-szabályozás (*Houdijk–Schäfer* [2012]).

Magyarország: a részleges összevonás modellje • Az 1991. január 1-je óta működő magyar versenyhatóságot (Gazdasági Versenyhivatal – GVH) a tisztességtelen piaci magatartásról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény alapján állították fel. Az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról 1997. január 1-je óta érvényes. A verseny szabadságát illetően a GVH feladata az 1996-os törvényben foglalt versenyszabályok érvényesítése. A versenytörvény szabályozza a versenykorlátozó megállapodásokat, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést, a vállalkozások összefonódását és az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását. A tisztességtelen versenyre vonatkozó szabályokat a bíróságokon keresztül lehet érvényesíteni. A GVH jogérvényesítési körébe tartozik a gazdasági reklámtevékenységről, az árak megállapításáról szóló törvény egyes rendelkezései, továbbá újabb feladatként a 2006-tól hatályos kereskedelmi törvény¹⁴ alapján a jelentős piaci erővel rendelkező kereskedők magatartásának ellenőrzése. A 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról (Fttv.) felhatalmazta a GVH-t, hogy fellépjen azokban az esetekben, amikor a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas. 2008-at megelőzően a fogyasztóvédelemmel összefüggő kérdésekkel a versenytörvény III. fejezete foglalkozott. A 8. paragrafus tiltotta a gazdasági versenyben az üzletfelek megtévesztését, a 10. paragrafus pedig a választási szabadságot indokolatlanul

¹⁴ A 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről a jelentős piaci erővel rendelkező kereskedőket tiltja a beszállítóikkal szemben a piaci erejük igénybevételével gyakorolt visszaéléstől. A törvény anyagi előírásaira építve a visszaélést a GVH ellenőrzi. Ezekben az ügyekben a GVH a versenytörvény erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó szabályozása szerint jár el.

korlátozó üzleti módszerek alkalmazását. A tisztességtelen magatartás, félrevezető vagy csalárd hirdetések szankcionálásában a GVH-é volt a vezető szerep 2008-ig. A tisztességtelen magatartás különféle válfajait illetően a GVH a versenytörvényre alapozva döntéseiben gazdag tapasztalatot halmozott fel, és az EU tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló irányelvének¹⁵ magyarországi alkalmazásakor az új törvény alapkoncepciója is a magyar versenytörvény döntési gyakorlatára támaszkodott, amely a közérdek fogalma köré építve egyszerre védte a fogyasztói érdekeket és a tisztességes versenyt.

Az EU-irányelv 2008-as magyarországi alkalmazása alapvető változásokat eredményezett. A versenytörvény 8–10. paragrafusait úgy egészítették ki, hogy az az üzletfelek (B2B) megtévesztését nem csak a reklámtevékenység keretei között szankcionálta. A magyar törvényhozás hűségesen adaptálta az EU joganyagát, és szakított a jogalkotás és jogérvényesítés magyarországi hagyományaival. Az europanizálódás ezen markáns példája egyben eltávolodás az eddigi felfogástól, amennyiben elkülöníti a fogyasztókkal (B2C) és az üzletfelekkel (B2B) szembeni jogérvényesítést (*Balogh–Cseres* [2012]). Ez azt jelenti, hogy a fogyasztóvédelmi rendelkezések akkor lépnek életbe, ha a verseny is érintve van, azaz a piaci szereplő tisztességtelen előnyhöz jutna a verseny során.

Az irányelv átvételekor Magyarország úgy döntött, hogy kiszélesíti az ehhez kapcsolódó jogérvényesítésben részt vevő szabályozó szervezetek körét. A törvényhozó úgy látta, hogy az irányelv nem pusztán a tisztességtelen verseny ellen nyújt védelmet, hanem a fogyasztóvédelem számára jogi eszközt is biztosít – emiatt a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló törvény alkalmazásához széles hatáskört biztosított a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságnak (NFH). Az NFH ezenfelül gondoskodik a jogérvényesítésről a fogyasztóvédelem hagyományos területén, amikor a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat nem befolyásolja érdemben a versenyt, valamint a termékbiztonság, a garanciák, a tisztességtelen szerződéses feltételek vagy a fogyasztói tudatosság és fogyasztói panaszok kérdésében. A pénzügyi szolgáltatásoknál az utóbbi időben a fogyasztók védelme iránti igény különösen megerősödött, ezért ezen a területen a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) is felhatalmazást nyert a tisztességtelen üzleti gyakorlattal szembeni fellépésre. Végül a GVH is intézkedhet abban az esetben, ha megállapítható a verseny sérelme.¹⁶ A három hatóság illetékességét a verseny érdemi befolyásolásának követelménye dönti el.¹⁷

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól.

¹⁶ A 2008. évi, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló XLVII. törvény 10. paragrafusa.

¹⁷ A verseny érdemi befolyásolásának megállapításához használható szempontokat a 2008. évi XLVII. törvény 10. és 11. paragrafusa vezette be. Az új szabályozási keretben a hatóságok nem kaptak többletjogosítványokat, mindannyian vizsgálhatják a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen ke-

Amíg a GVH azt vizsgálja, hogy a fogyasztó sérelme vezet-e versenyt is érintő károkhoz, addig az NFH elsődlegesen a fogyasztóvédelmi ügyekkel foglalkozik, a PSZÁF pedig a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal szembeni intézkedéseit az ágazati szabályozási gyakorlatába illeszti bele (*Balogh–Cseres* [2012]).

Hatóságok közötti együttműködés. Miután az itt részletezett jogszabályok által támasztott keretben három hatóság azonos jogi feltételek között lép fel, és hatáskörük bonyolult jogi mérlegelést igényel, az egységes jogalkalmazás érdekében a 2008. évi XLVII. törvény 12. paragrafusa előírja a hatóságok közötti együttműködést. Az együttműködés többek között azt is jelenti, hogy tájékoztatniuk kell egymást jogérvényesítésük tapasztalatairól, és el kell kerülniük a szükségtelen hatásköri vitákat.¹⁸ Az együttműködési megállapodás rögzíti, hogy a hatóságok internetes adatbázist tartanak fenn, amelybe minden beérkezett fogyasztói panaszt feltöltenek. Tájékoztatják egymást az indítani kívánt vizsgálatokról és a folyó vizsgálatokban hozott döntésekről. A hatóságok kapcsolattartót is megneveznek, akik az egységes jogalkalmazás érdekében a hatáskörök megosztását és a törvény értelmezését megvitatják.

Más törvények vonatkozásában is kötött együttműködési egyezményeket a három hatóság, jogérvényesítésük súlypontjait addigi tradícióik alapján fogalmazták meg, vagyis a XLVII. törvény szabályainak érvényesítésekor alkalmazott prioritások különbözhetnek.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló irányelv alkalmazása is jelentősen eltérhet az egyes hatóságoknál, hiszen az Fttv. megsértése esetén is különböző szankciók meghozatalára van jogosultságuk a hatóságoknak. Az eljárások hossza is különbözik, és az irányelv érvényesítéséhez rendelkezésre álló pénzügyi és egyéb források is jelentősen eltérnek.

A részleges összevont modelljének rövid bemutatása érzékeltetheti, hogy a jelentős mértékben harmonizált anyagi jog esetében a nemzeti megoldások sokasága fordulhat elő, részben az eljárások és a szankciók különbözősége, részben a nagyon eltérő intézményi környezet miatt. Ebben az intézményi környezetben a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat – fogyasztók érdekében történő – egységes értelmezéséhez az együttműködés döntő fontosságú lehet.

Egyesült Királyság: összevont hatóságtól az elkülönült hatóságig • Az Office of Fair Trading (OFT – tisztességes verseny hivatala) a versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem jogérvényesítéséért is felel. Belső szervezete inkább a piacok, semmint a jogterületek szerint épült ki. A piacokkal és egyes projektekkel foglalkozó egysé-

.....
reskedelmi gyakorlatot – akár csak egyetlen fogyasztó is az érintett. Ez azt szolgálta, hogy a GVH – korábbi gyakorlatához hasonlóan – a versenyt is érintő esetekben továbbra is vizsgálódhasson.

¹⁸ Az együttműködési megállapodás megtalálható a hatóságok weboldalain (http://www.pszaf.hu/data/cms2355459/egyuttmuk_megall_PSZF_GVH_120716.pdf).

gében mód nyílt a koordináció, a titkos és nyilvános információk megosztásának és a kockázat értékeléseknek a javítására. Az összevont hatóság képes volt az egyes területekről (fogyasztóktól vagy üzletfelektől) érkező panaszok és felderített ügyek összeillesztésére és ezek különböző hatáskörök szerinti ügyintézésére. Az integrált megközelítés lehetővé tette a jogérvényesítő eszközök optimális használatát. A kiindulópont mindig a piaci probléma volt, ezt követte a megfelelő eszköz kiválasztása, amely – a versenyjogi és fogyasztóvédelmi jogérvényesítésen kívül – lehetett fogyasztói kódexek használata, a fogyasztói tudatosságot növelő képzés, piacelemzések és piacvizsgálat elindítását lehetővé tevő hatáskörök (OECD [2008d] 5. o.). Annak érdekében, hogy a két jogterület között minél nagyobb legyen az összhang, az egyik területről a másikra átháruló szándékolatlan következmények elkerülésére az OFT kockázatelemzéseket végzett. A hatóság működési módját és működési elveit együttesen veszik figyelembe, és a munkatársaktól megkövetelik, hogy jól ismerjék a jogi és az egyéb eszközök széles skáláját. A fogyasztóvédelmet és a versenypolitikát egységesen és összhangban kezelve a súlypontok kialakítását az irodaközi rangsoroló bizottság, a hatóság által követett irányvonalat pedig az irodaközi stratégiai bizottság fogalmazza meg (OECD [2008d] 6. o., OFT [2009] 7. o.).

Az OFT ugyanakkor jelentős átalakuláson megy át a következő években. A hatóságot átszervezik, és a két versenyhatóságból, az OFT-ből (versenyhivatal) és a Competition Commissionból (CC – versenybizottság) új szervezetet, a Competition and Markets Authorityt (CMA, verseny- és piachatóság) hozzák létre, melynek elsődleges feladatköre a verseny felügyelete lesz, de egyes fogyasztóvédelmi hatásköröket is megőriz, beleértve a tisztességtelen szerződésekkel összefüggő jogérvényesítést. A CMA olyan esetekben is vizsgálatokat végezhet és kötelezettségeket írhat elő, amelyekben a verseny azért nem érvényesül, mert a fogyasztók választási lehetőségei üzleti praktikák vagy az alkalmazott üzleti feltételek miatt csökkentek. Az egyik központi javaslat az volt, hogy az OFT a fogyasztóvédelmi jogkörét teljes egészében a Trading Standards Servicesre (TSS – kereskedelmi szabályzatok szolgálata) hagyományozza. Ennek értelmében a TSS lenne a fogyasztóvédelmi jogérvényesítés helyi és országos szervezete is.

Jelenleg az önkormányzatok mellett működő TSS a kisebb jogsértésekkel foglalkozik, míg az OFT a nagyobb, a fogyasztók tömegeit érintő sérelmekkel. A CMA fogyasztókkal kapcsolatos tevékenységére vonatkozó javaslatok hangsúlyozták a verseny- és piacfelügyelet fontosságát. Ha a piacvizsgálat során kiderül, hogy a problémát nem a verseny sérelme okozza, akkor a vizsgálatot abba kell hagyni, és az ügyet befejezésre át kell adni a TSS-nek. A CMA csak azoknál az ügyeknél őrizné meg fogyasztóvédelmi jogérvényesítési jogosítványait, amelyeknél a fogyasztói választást érintő piacszerkezeti problémákat kell orvosolni, bár ennek az ügykörnek a meghatározása nehézségekbe ütközik. A szervezetek átalakításáról folyó konzultációk során úgy érveltek, hogy a CMA fogyasztóvédelmi tevékenységét az előbbinél szélesebben kell körülhatárolni, a versenypolitikát és a fogyasztóvédelmet a teljes

szervezeti rendszerben oly módon kell összekapcsolni, hogy a hatékony fogyasztóvédelem a gazdasági növekedést szolgálja (*OFT* [2011]).

A fogyasztóknak szóló tanácsadást, képzést és támogatást egyetlen, jól ismert szervezet alá fogják rendelni – például a Citizens Advice Bureau (állampolgári tanácsadó iroda) alá. Ennek addig lehet kedvező hatása, amíg a beszámoltathatóság és a koordináció mechanizmusai biztosítják, hogy a fenti funkciók a szakmapolitikai célokat segítik, és képesek gyorsan reagálni a változó igényekre. A fogyasztói ügyek esetében a piaci elemzések állampolgári tanácsadó irodához rendelése – ami valóban eltávolodást jelent a piaci alapú gondolkodásmódtól – nem megfelelő vagy éppen szükségtelenül megterhelő beavatkozásokhoz vezethet, növelheti a fogyasztók és az üzleti partnerek költségeit.

A meglévő fogyasztóvédelmi szervezet a 2012 óta működő National Trading Standards Board (NTSB – kereskedelmi szabályzatok nemzeti testülete) iránymutatása szerint fog dolgozni. Együttes felelősségük kiterjed majd a fogyasztói szabályzatokra és a fogyasztóvédelem helyi és országos jogérvényesítésére.

A konzultáció során hangot kapott az a nézet, hogy a TSS nem rendelkezik sem kellő szakértelemmel, sem erőforrásokkal, és nagyon valószínűen a szándékkal sem ahhoz, hogy a jól felszerelt ellenfelekkel szemben országos ügyekben fellépjen (*Freshfields* [2012]). A következő rész azokat a szempontokat veszi sorra, amelyek közvetlenül befolyásolhatják az intézményi megoldások közötti választást, és hozzájárulhatnak az intézményi változások értékeléséhez.

A SZABÁLYOZÓI HATÁSKÖR ELOSZTÁSA – ÉRTÉKELÉSI SZEMPONTOK

A következőkben használt megközelítési mód csak az összevonás és a szétválasztás szempontjait tartalmazza, és szűkebb, mint amelyet más tanulmányok a szabályozó hatóságok értékelésére használnak (*Hanretty–Larouche–Reindl* [2012]). A szempontok a jogérvényesítés vizsgált két területének összevonása és szétválasztása esetén várható előnyöket és hátrányokat veszik számba. Az összevonások melletti és elleni érveket olyan szempontok világítják meg, mint a folyamatok értékelésénél a jogorvoslat arányossága, illetve az intézmények teljesítményénél a szakértelem, működési hatékonyság, beszámoltathatóság és a fogyasztók bevonása.

Alapelvek, célok és jogérvényesítési módok

A versenyszabályozás és a fogyasztóvédelem eltérő alapelvekre épül, és más-más jogérvényesítési célokat követ. A versenyjog elsősorban az összjátékszásra és kizárásra épülő piackudarcokra helyezi a hangsúlyt. A versenyellenes magatartás tiltásával a versenyszabályozás a termék- és szolgáltatáspiacok versenyzői szerkezetét szeretné

javítani. Az árak csökkenése és a választék növekedése szélesíti a fogyasztók választási lehetőségeit. A fogyasztóvédelem a tökéletlen és aszimmetrikus informáltság helyzetén kíván változtatni. Célja a körütekintő fogyasztói döntésekhez szükséges jó minőségű és kedvező költséggel megszerezhető információ biztosítása. Egyes jogrendszerekben azonban, mint például az Egyesült Államoké vagy az Egyesült Királyságé, a tényleges fogyasztóvédelmi hatásköröket a helyi közigazgatás szintjére telepítik.

A versenyjog és a fogyasztóvédelem mind az alapelvek, mind a jogalkalmazás tekintetében lényegesen különbözik, ami az elkülönült intézmények melletti érveket erősíti. Kétféle előny említhető. Először is, a fogyasztóvédelem törvényi háttere igen szerteágazó és specializált ismereteket igényel, ami nem teszi alkalmassá arra, hogy egy átfogó jellegű intézménybe kerüljön. Másodszor, önálló intézmény esetén elkerülhető az a kockázat, amely az összevont szervezetben fennállhat: a versenyjog dominanciája.

A versenyjog átfogó, horizontális és természeténél fogva tiltó jellegű szabályozás. Különböző ágazatokra és helyzetekre alkalmazható. A versenyjogot közigazgatási és peres eljárásokon keresztül érvényesítik. A versenyjog kevésbé érzékeny eszköznek számít, kisszámú, de nagy kihatású ügyekkel és formalizált ügymenettel.

Trebilcock–Iacobucci [2010] szerint, ha egy versenyhatóságra a versenyügyeken túlnyúló hatásköröket ruháznak – mint például a fogyasztóvédelem vagy más, a közérdek még általánosabb védelmét –, akkor ezek a funkciók kedvezőtlenül hathatnak a versenyélénkítés feladatára. Komoly a kockázata annak, hogy eltérítik a hatóságot megszabott célja egyértelmű követésétől, és megnehezítik és elvben veszélyeztetik a világos célok elérésével összefüggő beszámoltathatóságát.

A fogyasztóvédelmi törvények viszont mind megjelenési módjukban, mind tartalmukban, mind pedig jogérvényesítő eszközeikben különböznek. Ágazatspecifikusak, enyhébb szabályozási eszközökkel élnek, és jellemzően sok kisebb ügygel foglalkoznak. Az Ausztráliában és az Egyesült Királyságban készült legújabb tanulmányok (*Australian Government Productivity Commission* [2008], *BIS* [2012]) azt állapították meg, hogy a fogyasztóvédelem túlzottan decentralizált, és a jogterület egységesítésére és korszerűsítésére lenne szükség. Az Egyesült Királyságban a korszerűsítés a fogyasztóvédelem jogérvényesítésének intézményi változásaival párhuzamosan történik.

A fogyasztóvédelem és a versenyszabályozás jogérvényesítésének eltérő jellegzetességei a gyakorlatban tekintélyes korlátot állítanak a két terület összeolvasztása elé. Annak ellenére, hogy több hatóságnak kedvezők a tapasztalatai az összevonásokról, lehetőség van arra is, hogy csak összehangolják a különálló hatóságok közötti tevékenységet, együttműködési megállapodásokkal és az ügyelosztásra kidolgozott irányelvekkel segítsék a munkát. Az elkülönült hatóságok – elsősorban a fogyasztóvédelemben – könnyebben tudnak rangsorolni az ügyek között. A fogyasztóvédelmi törvények és az ágazati szabályozás töredezettsége és a közöttük meglévő ellentmondások önmagukban is problémát okoznak (Cseres [2007]).

Miközben a különböző ágazatok jellemzői sajátosak, és különböző megközelítést és szabályozást igényelnek, addig a keresleti oldalon a piackudarcoknál hasonlóságokkal is találkozhatunk, és az ágazati szabályozás is hasonló módon tekint rájuk. Egy önálló hatóság könnyebben orvosolhatja a fogyasztóvédelem ágazatok, szabályozások és számos közhivatal közötti szétforgácsoltságából és elkülönült szintjeiből származó problémákat. Ahogyan az *OECD* [2008a] javasolta, a kormányon belül kell lennie egy olyan, a fogyasztóvédelmet egészében áttekintő szervezeti egységnek, amely a verseny szempontjaira is figyelemmel van. A fogyasztóvédelem egésze ugyan nem centralizálható, de szükség van a jogérvényesítés különböző szintjei közötti és a szétszórt intézményrendszert összefogó irányítási keret kialakítására.

A beavatkozás időpontja

Az *ex ante* szabályozás és ellenőrzés, valamint a törvénysértések *ex post* ellenőrzése közötti intézményes elkülönülésnek időbeli hatásai is vannak. A megosztást az információ elérhetősége határozza meg. Az *ex ante* ellenőrzésnek akkor van szerepe, ha a cégeknek nincs elég információjuk arról, hogy tevékenységük sérti-e majd a törvényt. Ha csak a jogsértés után áll rendelkezésre az információ, akkor a bírósági jogérvényesítésnek van szerepe. A fogyasztóvédelemben komoly hagyománya van a termékbiztonság és -minőség *ex ante* ellenőrzésének. A bírósági jogérvényesítés *ex post* eszközként akkor szerepel, ha a fogyasztók kárt szenvednek például egy termékkel kapcsolatos marketingtevékenység következtében.

A versenyjogban hagyományosan az *ex post* ellenőrzés a jellemző. A szabályozási módok azonban változnak. Az ágazati vizsgálat és a piecelemzés valójában kifinomult *ex ante* ellenőrzésnek tekinthető. A fogyasztóvédelmi törvényeknél a termékekkel összefüggő kockázatok esetében látható egy elmozdulás az *ex post* és ismétlődő ellenőrzések felé, ugyanakkor a közigazgatási ellenőrzés piaci alapú, szabványokkal és körülményekre reagáló szabályozással (*responsive regulation*) párosuló szabályalkotással járhat. Szabályozók és szabályozottak együttműködnek a minőségi és biztonsági szabványok kialakításában, amelybe az önszabályozás rendszerén keresztül magánszervezetek is bekapcsolódnak. A tiltó bírósági határozatok arra szolgálnak, hogy megakadályozzák, hogy a cégek nem biztonságos termékeket értékesítsenek, illetve hogy elérjék az ilyen termékek visszavonását a piacról (*Cafaggi–Micklitz* [2008]).

Jogorvoslatok és szankciók arányossága

A jogorvoslati lehetőségek és a szankciók jelentősen különböznek a versenyjogban és a fogyasztóvédelemben. A versenyjog főleg a pénzbüntetésekre és/vagy a személyes szankciókra és kártérítésre épít. A fogyasztóvédelmi törvényeknél a jogorvoslat

öltheti a formális és informális figyelmeztetések, engedélyek visszavonásának és egyéb enyhébb eszközöknek a formáját, de jelenthet végzéseket, pénzbüntetést és büntetőjogi szankciót. A fogyasztóvédelmi jogsértéseknél a jogorvoslati lehetőségek és szankciók országonként különböznek a közigazgatási bírságtól egészen a polgári jogi és büntetőjogi szankciókig. A legtöbb európai jogrendszerben a fogyasztót ért sérelmek jelenlegi jogorvoslati lehetőségei többnyire a nyilatkozatjellegűekre korlátozódnak (ilyenek például a formális és informális figyelmeztetések és végzések). A szankciók fő formája a közigazgatási bírság és a büntetőjogban alkalmazott börtönbüntetés és bírság. A kártérítés keretében fizetett pénzügyi kártalanítás a „fogyasztóellenes” tevékenység következtében elszenvedett károk ellensúlyozására szolgál.

Egy összevont szervezet jobban áttekintheti a különböző jogorvoslati lehetőségek pozitív és negatív hatásait. Ez két okból is fontos lehet.

1. Először is, a különböző piackudarcok szükségessé tehetik a különböző jogorvoslati lehetőségek és a különböző jóvátételi és kivitelezési módok alkalmazását. A piackudarc azonban sokféle lehet, és nem mindegyik igényel szabályozási vagy más beavatkozást a piacon. Ha mégis szükségessé válik a beavatkozás, felvetődik a kérdés: milyen indokokkal kell a keresleti vagy kínálati oldalon kialakult piackudarcot kezelni. Fontos, hogy meghatározzuk a piackudarc tényleges és közvetlen okát, és megtaláljuk az ehhez illeszkedő jogorvoslati formát. A fogyasztót ért sérelem és a versenykorlátozás jellegének és mértékének beazonosítása nélkül a megfelelő jogorvoslatot és szankciót sem lehet meghatározni. Bizonyos piackudarcok egyértelműen jobban kezelhetők a versenyjog, míg mások a fogyasztóvédelem eszközeivel. Ugyanakkor gyakran nehezen dönthető el, hogy melyik jogág eszközei az alkalmasabbak. A közülük való választásnál figyelembe kell venni a piaci magatartások mögötti közgazdasági indítékokat, a fogyasztók és a cégek jogalkotással összefüggő stratégiai viselkedését, a hatóságok tevékenységét és nem utolsósorban a társadalmi és gazdasági környezetet.

Sokak szerint az összevont hatóságok egyik előnye a piackudarcok és a jogorvoslatok együttes elemzése. Magyarországon például a részlegesen összevont hatóság a jelzálogkölcsönök ágazati vizsgálata során folyamatosan növekvő profitot és az EU-átlagot meghaladó kamatrést állapított meg, ami korlátozott árversenyre utalt. Az ágazati vizsgálat kimutatta, hogy a piac nem kellő működése összefüggött az ügyfelek nem megfelelő informáltságával, ezért a piac átláthatóságát növelve az információkat világos és érthető módon úgy kell biztosítani a fogyasztók számára, hogy a bankok ajánlatai között érdemi összehasonlításokat lehessen elvégezni (OECD [2008c] 2–3. o.).

A lengyel összevont hatóság, a verseny- és fogyasztóvédelmi hivatal (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – UOKiK) arról számolt be, hogy például az erőfölénnyel való visszaélés versenyhatósági vizsgálata során azt is megnézik, történt-e a fogyasztók érdekeit sértő jogtalan tevékenység. Ennek a „kettőt egy csapásra”

felfogásnak egyik példája az a vizsgálat, amelyet az UOKiK egyik területi részlege indított egy regionális vízszolgáltatóval kapcsolatban. Az eljárás megállapította, hogy a harmadik fél kiszolgálása során azonos adottságok mellett eltérő szerződéses feltételeket alkalmazott, ezzel visszaélt erőfölényes helyzetével, és eltérő versenyfeltételeket teremtett a különböző partnerei számára. Azt találták továbbá, hogy ez a gyakorlat a fogyasztóknak is káros volt, hiszen teljesen azonos szolgáltatásért eltérő árakat fizettek. Emiatt a fogyasztók kollektív érdekeit sértő eljárás is indult, és egyetlen határozatban mindkét szempont szerint értékelték a helyzetet (*OECD* [2008e] 4. o.).

A brit OFT arról számolt be, hogy a fogyasztók tényleges viselkedésének figyelembevétele hatékonyabb jogorvoslathoz vezethet, mint a „racionális fogyasztóra” építő közgazdasági feltételezések használata. Az egyik tévedés, amely ezt jól illusztrálja, a távbeszélőnévsorral összefüggő szolgáltatások piacának megnyitása volt, amelynek a hagyományos közgazdasági elmélet szerint növelnie kellett volna a fogyasztói jólétet, azonban zűrzavarhoz, a kínált szolgáltatások túltengéséhez vezetett, amelyeket a fogyasztók nehezen tudtak használni és összehasonlítani (*OFT* [2009] 10. o.).

2. Másodszor, az utóbbi években a fogyasztóvédelemmel és a versenyjoggal foglalkozók is egyre inkább arra koncentráltak, hogy miként lehetne a jogérvényesítést úgy alakítani, hogy az hatékonyan fegyelmezze a cégeket. Mindkét területen részletesen vizsgálták a nyomozási és ellenőrzési módszereket, a jogorvoslati lehetőségeket és a szankciókat, hogy növelhessék az elrettentő hatást, és elérjék az előírások betartását. A versenyjog és a fogyasztóvédelem céljai nagymértékben egybeesnek.

Mindkét joganyag azt szeretné elérni, hogy a cégek módosítsanak viselkedésükön és cégpolitikájukon, és a jövőben ne kerüljenek összetűzésbe a törvénnyel. A hatékony elrettentés azt jelenti, hogy azok a vállalkozások, amelyek egyébként hajlamosak lennének jogtalan tevékenységre, érezzék a lebukás valós esélyét, és amennyiben jogtalan tevékenységet végeznek, kellően szigorú büntetésben részesüljenek (*Baker* [2001]). A kérdés az, hogy a lehetséges büntetés elég nagy-e ahhoz, hogy a törvények betartását biztosítsa. Mindkét jogterületen a közigazgatási bírság korlátozott hatékonyságának bizonyult. A cégekre kirótt büntetések nem voltak képesek a kartelleket, a verseny- és fogyasztóellenes magatartást visszaszorítani.

A versenyjog területén készült közgazdasági elemzések azt jelezték, hogy a forgalom százalékában meghatározott büntetések lényegesen kisebbek, mint az átlagos jogsértés következtében becsülhető haszon (*Connor–Bolotova* [2005], *Wils* [2005]). A fogyasztóvédelemben a büntetések hatékonyságát még nemigen vizsgálták. A fogyasztóvédelmi törvények megsértése esetén kirótt büntetések alacsony szintje miatt ésszerű azonban az a vélekedés, hogy erre úgy tekintenek, mintha ez lenne a díja a piacon való bennmaradásnak. Mindkét területen problémát okoz a szankciók azon jellemzője, hogy a vállalatot, és nem azokat az egyéneket sújtják – legyenek

azok magasabb vagy alsóbb szintű vezetők –, akik a verseny- vagy fogyasztóellenes üzleti döntéseket hozzák.¹⁹

Az összevont hatóságok kedvező eredményekről számoltak be a jogorvoslat és a szankciók közös vizsgálatakor. Az egyesült államokbeli FTC jelentései azt mutatják, hogy az olyan kötelezettségek, mint a csalárd értékesítéseknel alkalmazott kártérítés és visszatérítés, a versenyjogban is alapot teremtettek a hasonló jogorvoslati lehetőségekhez. És hasonlóképpen, az FTC egészségüggyel kapcsolatos versenyszabályozása felhasználta azokat a tapasztalatokat, amelyeket a hatóság a reklámokkal és a marketingtevékenységgel összefüggésben halmozott fel (*Muris* [2002]). Lengyelország is elismerte a két terület közötti szinergiát, rámutatva a megoldások egyik területéről a másikra való átvitelének hasznosságára. A lengyel versenyjog, amelynek alapján a lengyel versenyhatóság 2007 áprilisa óta dolgozik, lehetőséget ad – többek között a kollektív fogyasztói érdekek megsértése esetén – a cégek előző évi bevételének 10 százalékáig terjedő büntetések kiszabására is (*OECD* [2008e] 3. o.).

Más típusú szankciók. A büntetőjogi szankciókon túl, mint a magas beosztású vállalatvezetők börtönbüntetése, a versenyjogi és fogyasztóvédelmi ügyekben nagyon fontos a nyilvánosság, és így a média szerepe is. A nyilvánosságon keresztül a büntető eljárások hathatós elrettentő hatást gyakorolnak. A nyilvánosság erejéről, mint például a feketelistákéről, már összegyűlt némi tapasztalat a fogyasztóvédelem jogérvényesítésénél. A versenyjog megsértésével összefüggő ügyek és egyes fogyasztóvédelmi esetek is nagyobb nyilvánosságot kapnak. Ennek ellenére a törvénysértések „haszna” miatt sok európai vállalatban semmiféle aggodalmat nem ébreszt a nyilvánosságban kialakuló tudatosság és a törvények betartását illető negatív ismertség.

A hatékony jogérvényesítés további eszköze lehet a vagyontárgyak befagyasztása vagy a törvényeknek való megfelelési program kidolgozásának kötelezettsége. Egyes joghatóságoknál a bíróságok ideiglenes kötelezettségeket írhatnak elő annak érdekében, hogy az ügy végleges eldőléséig fenntartsák a *status quó*t. Az ideiglenes kötelezettségek egyik fajtája éppen a vádlott vagyontárgyainak a befagyasztása, így biztosítva a forrást az ítélet végrehajtásához. Ez a védőeszköz nagymértékben növeli a fogyasztóknak történő pénzbeli visszatérítés esélyét.

Összességében a jogorvoslatok és szankciók területe a versenyszabályozási és fogyasztóvédelmi jogérvényesítés szorosabb együttműködését erősíti. Nem a mindent eldöntő érv a két jogérvényesítési feladat egységesítésére, de az egyik legfontosabb a hatóságok összevonása mellett.

¹⁹ Az aszimmetrikus információval és az elégtelen ellenőrzési lehetőségekkel összefüggő megbízó–ügynök kérdéskörre épülő kiterjedt vállalatirányítási irodalom azt állítja, hogy a vállalatvezetők ösztönzési rendszere és a vállalat profitmaximalizálási törekvései sokszor nehezen illeszthetők össze (Cseres–Schinkel–Vogelaar [2006]).

Intézmények teljesítményének értékelése

Szakértelem • A komplex szabályozási feladatok hatékony megoldását elősegíti, ha a hatóság alkalmazottainak szakértelme a versenyjogra és a fogyasztóvédelmi törvényekre egyaránt kiterjed, ahogy erről a piacnyitással összefüggésben már esett szó. Ilyen például a versenykorlátozó magatartás vizsgálata, melynek során az erkölcsi kockázat problémái is megoldódhatnak, vagy az összefonódások következtében kialakuló piacszerkezet értékelése. Az együttes csoportmunka a kínálati és keresleti oldalon jelentkező problémák megoldásával a szakmai felkészültséget is növeli.

A két jogterület közötti koordinációnak kedvező hatása lehet abban is, hogy a túl- vagy alulszabályozás és az elégtelen vagy túlzottan erőteljes jogérvényesítés elkerülhető legyen. A koordináció különösen fontos a piackudarcok felismeréséhez és elemzéséhez az ügyek szétválogatásában és a megfelelő hatósághoz vagy egységhez rendelésében. A közös szakértői csoportok működése a fogyasztókat ért károk és a versenykorlátozások elemzésekor is hasznos. Végül a jogsértéssel arányos jogorvoslat megállapításával a kedvezőtlen hatások is csökkenthetők. Nagyon fontos a keresleti vagy kínálati oldali piackudarc beazonosítása annak eldöntésében, hogy a versenyjog vagy a fogyasztóvédelmi törvények és jogorvoslati lehetőségek, vagy a kettő kombinációja szerint kell-e eljárni. Az első- és másodfajú hibák jobban elkerülhetővé válnak, ha az előjelekre figyelve a fogyasztókat ért károkat és a verseny megsértését közösen elemzik. A két jogterület együttes alkalmazásával egy széles körű piacvizsgálat lehetővé teszi olyan jogorvoslat kiválasztását, amely kiszűri a kedvezőtlenen vagy túlzottan ható hatásokat.

Például az Európai Bizottságnak az energiaszektorban folytatott ágazati vizsgálata a keresleti és a kínálati oldalon is a piac nem megfelelő működését állapította meg.²⁰ A kölcsönhatások kellő ismeretének hiányában a politikusok olyan javaslatokkal éltek, amelyek az egyik (keresleti vagy kínálati) oldalon javítottak a helyzeten, a piac másik oldalán viszont rontottak. Az egyik ilyen példa a hálózatos iparágakban a versenyre való túlzott hagyatkozás. A fogyasztók kiszolgáltatottsága versenypiacokon is fennmaradhat, és akár a fogyasztói érdekek sérelméhez is vezethet ott, ahol a fogyasztók nem tudnak élni az elvben megnyílt választási lehetőséggel elegendő és elérhető, illetve számukra megérthető információ vagy egyéb eszközök hiánya miatt. Az árverseny például a minőség és a választék romlásához vezethet, vagy megnehezítheti a választást (Cseres [2008]).

Ha a szabályozás figyelmen kívül hagyja a versenynek a fogyasztókra gyakorolt pozitív hatásait, feszültségek alakulhatnak ki a fogyasztóvédelmet szolgáló szabályozások esetén is. A fogyasztóvédelemmel foglalkozó hatóságok általában azért szabályoznak, mert úgy gondolják, hogy a piaci problémára egy új szabály, új törvény vagy egy új engedély kiadása lehet a helyes válasz. Egyes esetekben azonban a verseny

²⁰ DG Competition Report on energy sector inquiry SEC(2006)1724. Brüsszel, 2007. január 10.

maga képes a problémát megoldani, és éppen a szabályozás emel belépési korlátokat a piacon, lehetetlenné téve, hogy a fogyasztók információgyűjtésbe kezdjenek, és saját tapasztalataikból tanuljanak (*OFT* [2009] 9. o.). A szellemi szabadfoglalkozások körében például a fogyasztók aszimmetrikusinformáció-problémáján a reklámok korlátozása vagy tilalma ugyan enyhített, de a fogyasztók választási lehetőségének kárára a versenyt is csökkentette. A fogyasztók információs problémáit érintő jogorvoslatok – például a piaci szabályzatok és magatartási kódexek készítésének előírása – tipikus példái lehetnek a túlterjeszkedő és túlzottan szabályozó megoldásoknak (*Hobbs* [2005]). Az egymást kiegészítő tulajdonságok figyelmen kívül hagyása túlszabályozáshoz és a jogérvényesítés költségeinek emelkedéséhez vezethet.

Az EU-ban a fogyasztói piacok eredménytáblájának (Consumer Markets Scoreboard) elindítása az Európai Bizottság újabb sikeres kísérlete a piackudarcok feltérképezésére.²¹ Az eredménytábla célja, hogy azonosítsa a gazdasági és társadalmi értelemben rosszul működő piacokat.²²

Több ország is kedvező tapasztalatokról számolt be, amikor többoldalú és nagy kiterjedésű piacvizsgálatokat indítottak, tekintet nélkül arra, hogy az ügyeket a verseny vagy a fogyasztóvédelem alá kell besorolni (lásd például *OECD* [2008c] 2–3. o., *OECD* [2008d]). Ezek a piacelemzések arról szólnak, hogy a két jogterület koordinációja elengedhetetlen olyankor, amikor a versenyt a közelmúltban vezették be, és a fogyasztók új feladatokkal szembesülnek gazdasági döntéseik és a jogérvényesítésük során. Vannak esetek, amikor a versenyjog és a fogyasztóvédelem is sérül, ilyenkor az együttes kezelésük és megoldásuk a hatékonyabb módszer. A fogyasztóvédelem területén szerzett tapasztalatok hasznos információkkal szolgálnak a versenyjogi ügyek esetében, növelhetik a hatóság társadalmi elfogadottságát, és javíthatnak a versenyjoggal összefüggő vélekedéseken is.

A hatóságok is kedvezően számolnak be az együttes szempontokat figyelembe vevő piacsűrési akciókról. Az *OFT* ilyen vizsgálatokat végzett a sport- és a szórakoztatóipar belépőjegyeinek elsődleges és másodlagos piacán, valamint a szervízsolgáltatások korlátozásával kapcsolatban az autók garanciális javításainál. Az *OFT* komoly versenykorlátozó magatartást feltételezett, de végül információs problémákat és fejletlen eladási módszereket talált, amelyek fogyasztói jogorvoslatot kívántak (*OFT* [2009] 18. o.).

²¹ Az egységes piac fogyasztói eredményeinek monitorozása: a fogyasztói piacok eredménytáblája. COM(2008) 31 végleges, Brüsszel, 2008. január 29.

²² A második eredménytábla például az energia-, a közlekedési és a pénzügyi szektort vizsgálta. Az indikátorok az árakon, elégedettségen, váltási lehetőségeken, biztonságon és panaszokon keresztül méri a piacok nem megfelelő működését. Ezenfelül a Bizottság a 2006/2004-es rendelete alapján piacátférsüléseket végez, egy közös vizsgálati és végrehajtási akciót, amelynek során egy adott piacon a fogyasztóvédelmi törvények érvényesülését ellenőrzik, és megállapítják, hogy a fogyasztók jogai hol sérültek, vagy hol utasították vissza őket (A Bizottság közleménye a fogyasztói panaszok és kérdések osztályozására és bejelentésére szolgáló harmonizált módszerről COM(2009) 346 végleges).

Magyarországon a GVH a lakásjelzálog-piacon végzett ágazati vizsgálatában azt állapította meg, hogy a váltás lehetősége alapvető a bankszektoron belüli versenyben. Korábban a GVH a váltást a piacmeghatározás fontos tényezőjének tekintette, bár a versenynyomásban játszott szerepét is felismerték a kötelező gépjármű-biztosításokban. A GVH arra jutott, hogy a hatékony versenyhez nélkülözhetetlen, hogy a fogyasztó informált legyen, amikor választania kell, és különösen az, hogy legyen lehetősége választásra. Ez nemcsak piacra lépésének első alkalmával fontos, hanem az ezt követő (néha egymást is helyettesítő) szolgáltatásváltásoknál, legalábbis az olyan hosszabb távra szóló szolgáltatások esetében, mint a lakáskölcsön vagy a folyószámla-vezetés (OECD [2008c] 2–3. o.).

A versenyjogi ügyek eldöntése nagyfokú szakértelmet igényel – ágazati ismereteket, empirikus adatok használatának és elemzésének készségét és piacméleti felkészültséget. A fogyasztóvédelem viszont egyre fokozottabb mértékben támaszkodik a viselkedési közgazdaságtanra. A különböző közgazdasági ismeretek koordinálása ezért szintén alapvető fontosságú.

További kérdés, hogy a hatóság teljes vagy részleges összevonása miként tudja ezt a koordinációt megvalósítani, milyen szervezeti rend alkalmas ilyen koordinációra, és ez miként járul hozzá a hatékony jogérvényesítéshez.

Az nyilvánvalóan nem elegendő, hogy a két végrehajtó egység fizikailag egy helyen működjön. Ugyanakkor a hatáskörök szétszórtsága vagy kétértelműsége miatt azt lehet gondolni, hogy ez a probléma enyhíthető a funkciók más intézményhez telepítésével, ekkor azonban az intézmények kölcsönös függőségének és hatékony együttműködésének újabb problémakörével kell szembesülni (*Trebilcock–Iacobucci* [2010]).

Működési hatékonyság • Az integráció előnye, hogy – az erőforrások nagyobb választékához való hozzáférés és a piacellenőrzés hatékonyságának növelése, a szakismeretek fejlesztése és megosztása hatásfokának javulása következtében – a végrehajtáshoz szükséges eszköztár egyetlen portfólióba kerülhet, nőhet a társadalmi ismertség, és javulhat a beszámoltathatóság.

Ami a versenypolitika és a fogyasztóvédelem között meglévő kölcsönös függőséget és helyettesítési hatásokat illeti, a végrehajtáshoz szükséges eszköztár egyesítése amiatt is hasznos lehet, hogy így elkerülhető a túlszabályozás és a kötelezettségek túlzott kiszabása, viszont csökkenhetnek a végső (nettó) igazgatási költségek. A fogyasztókhoz elérő pontosabb információ és a váltási költségek csökkenése rugalmasabbá teheti a keresletet, ami a cégeket erősebb versenyre ösztönözheti. A versenypolitika elnagyolt eszközeihez képest a fogyasztóvédelem egyes kérdéseket célzottabban képes kezelni (például a fogyasztók informálását a villamosenergia-kiskereskedelemben). Ez megakadályozhatja a jogalkalmazások következtetlenségét, ami kedvezőtlen tovagyűrűző hatásokat fejtene ki más területeken (OECD [2008a]).

Függetlenség – beszámoltathatóság • A szabályozó hatóságok függetlenségét, különösen az Egyesült Államokban a New Deal időszakában, hagyományosan a döntéshozatalhoz szükséges szakértelemmel indokolták (*Landis* [1938]). Az alapelképzelés az volt, hogy azért kell a hatóságokat a rövid távú politikai befolyástól elszigetelni, hogy szakismereteken alapuló közpolitikát valósítsanak meg – vagyis szakértelmen nyugvó, független döntések épüljenek be a közigazgatásba. Úgy hitték, ezzel hosszabb távon a közpolitikai döntések is javulnak (*Barkow* [2010]). A függetlenség eszméje alapkö lett a hatóság mint intézmény megtervezésekor. Az Európai Bíróság által tárgyalt esetek megerősítették, hogy „a hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el”.²³ Így például a holland ACM esetében komoly kétségek merültek fel a gazdasági minisztériumtól való függetlenedéssel kapcsolatban. Emiatt kellett az új szervezet tervezett februári felállítását elhalasztani: a holland parlament felsőháza biztosítékot kívánt a minisztériumtól való politikai függetlenség megfelelő kezelésére.²⁴

A politikától és a piaci szereplőktől való függetlenség egyaránt fontos egy öszszevont hatóságnál. A hatóság foglyává válhat saját fogyasztóvédelmi elkötelezettségének, ha figyelmen kívül hagyja a szabályozási költségeket, de foglyává válhat a szabályozott ágazatoknak is. *Barkow* [2010] szerint a független hatóságok létrejöttét a foglyul eséstől való félelem – amelyet a tanulmány a pénzügyileg erősen támogatott iparági érdekektől való védelem igényeként határoz meg – erősen befolyásolta. Ugyanakkor más mechanizmusok – mint például a hatóságok garantált költségvetése, magas fokú szakértelem követelménye, a forgóajtóhatás (hatóság–államapparátus–politika közötti személyi cserélődés) korlátozása, más szervezetekkel és az állammal való kapcsolatok szabályozása, önállóság az információk gyűjtésében és felhasználásában, bíróságok előtti képviselet –, amelyek kevesebb figyelmet kaptak a függetlenségről szóló vitákban, valójában alapvető fontosságúak a nyomásgyakorlás elhárításában. *Barkow* [2010] rámutat, hogy ezek a mechanizmusok különösen hatékonyak a fogyasztóvédelemben. A törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól való függetlenség is kulcskérdés a hatóságok összevonásában, ahogy ez az új holland hatóság (ACM) esetében is látszik, amely – legalábbis a fogyasztóvédelmi részlegét tekintve – a korábbi fogyasztóvédelmi hatóságnál nagyobb függetlenséget élvez.

Trebilcock–Iacobucci [2010] azonban azt is megjegyzi, hogy egy képviseleti demokráciában az intézményi függetlenség nehezen védhető, ha nem kapcsolódik hozzá a beszámoltatás valamilyen módja. A személyi és költségvetési kérdéseket is felölölő beszámoltatási mechanizmusok, a törvényi felhatalmazások és a működési hatékonyság rendszeres felülvizsgálata mind az EU, mind a nemzetközi jogi és po-

²³ A Bíróság (nagytanács) 2010. március 9-i ítélete. C-518/07. sz. ügy Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság. A Bíróság (nagytanács) 2012. október 16-i ítélete. C-614/10 sz. ügy Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság.

²⁴ http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20130205/behandeling_instellingswet

litikai viták napirendjén szerepel. A nemzeti és a nemzetközi irányítási rendszerek legitimációját és beszámoltathatóságát a globalizáció és a nemzetek feletti irányítási sémák fényében vizsgálják.

A két jogérvényesítési terület egy hatósághoz telepítése növelheti a beszámoltathatóság lehetőségét. Az OECD berkeiben azzal érveltek, hogy a jobb láthatóság a társadalom számára mindkét jogterület ismertségét növelheti, a két terület közötti kapcsolat mélyebb megértésével nőhet a versenyszabályozás elfogadottsága, és több támogatást kaphat a fogyasztóvédelem adminisztrációja (OECD [2008a]).

A versenypolitika hatóköre az egész gazdaságra kiterjed, döntéseit az üzleti, jogi, tudományos közegben egyaránt érdeklődéssel figyelik, olyan precedensként kezelik, amely a közvetlenül érintett cégeken, ágazatokon túl is hatással lehet. A versenyhatóságok vezetését ezért rendszeresen ellenőrzik. Ezzel szemben a fogyasztóvédelem vizsgálódási köre nagyon ágazatspecifikus, és nagyon sok olyan döntéssel jár, amelyek egyenként kis súlyúak, legalábbis a szélesen vett gazdasághoz képest. Ennek megfelelően a társadalmi szereplők közül csak kevesek ösztönöztek és képesek kellően ellenőrizni a fogyasztóvédelmi hatóságok döntéshozatalát. A hatékony piacellenőrzés hiánya szabályozási kudarchoz vezet, a hatóság csapdába kerül, akár a fogyasztóvédelmi ideológia csapdjába – anélkül, hogy érzékelné a szabályozás költségeit –, akár pedig a szabályozott cégekébe, amelyek a fogyasztóvédelmet belépési korlát felállítására használják. Ezek a kockázatok feltehetően kisebbek egy olyan hatóság esetében, amelynek versenyszabályozási feladatai is vannak, mivel itt más a már kialakult belső igazgatási kultúra, és szigorúbb a külső ellenőrzés is (OECD [2008a]).

Black [2012] szerint a „civil szféra” a fogyasztói bizottságokon és tanácsadó testületeken keresztül sokkal kisebb mértékben vesz részt a szabályozási folyamatokban, míg az üzleti élet képviselői és részvétele elsősorban a szakpolitikai konzultációk „input” fázisában jelentősebb. Az Egyesült Királyságban a szabályozó szervezetbe ágyazottan működő fogyasztói bizottságok jó megoldást nyújtanak a beszámoltatásra, mert a döntés előtti formális konzultációk és az *ex post* teljesítményértékelések között helyezkednek el. A fogyasztói bizottságok és külső ágazati testületek sok tekintetben javíthatják a fogyasztók és más magánszemélyek bevonását a szabályozásba és a szabályozó beszámoltatásába – de csak akkor, ha elfogadhatók a beszámoltatási lehetőségek: megfelelő szakértelemmel, műszaki ismeretekkel, pénzügyi forrásokkal, információkkal és kutatási eredményekkel rendelkeznek, gyorsan képesek reagálni a változó körülményekre, jó tárgyaló- és meggyőzőképességük van, és mind személyesen, mind intézményesen tekintélyt vívtak ki a fogyasztók, a szabályozók és a szabályozottak előtt.

Az összevont hatóságban ülő fogyasztóvédelmi és viselkedési közgazdaságtani szakértők értékes információkkal szolgálhatnak a fogyasztói érdekekről a hazai és nemzetközi szempontból is fontos, de gyakran nagyon technikai jellegű szabályozói döntésekhez. A „fogyasztók hangjának” súlya összevont hatóság esetén nagyobb

lehet, mivel a fogyasztókat meggyőzheti arról, hogy érdekeiket figyelembe veszik és képviselik, ezáltal pedig növekedhet a szabályozási folyamat legitimitása is.

A beszámoltathatóság, a fogyasztók/állampolgárok bevonása és aktív részvétele a szabályozási és döntéshozatali folyamatokban a mai szabályozási irodalom fontos témái (Davies [2011], Cseres–Schrauwen [2012], Jovanic [2012]). A fogyasztók tényleges bevonása javítja a szabályozó demokratikus számonkérhetőségét, erősíti a bizalmat és a megbízhatóságot, szélesíti a döntések információs hátterét, és jobb minőségű döntéseket tesz lehetővé (Black [2012]).

A szabályozási folyamatok demokratizálása és az érintettek, különösen a fogyasztók részvétele a döntéshozatalban kiemelt szemponttá vált az általános érdekű gazdasági szolgáltatások – amelyekhez való hozzáférést az alapvető emberi jogok közé sorolják – piacnyitási folyamatában (Jovanic [2012]). A létrejövő „szabályozási szerződések” érvényesítésében a fogyasztói részvétel valóban alapvető fontosságú (Muzzini [2005]).

A szabályozásba a fogyasztók négyféle módon kapcsolódhatnak be: információs, konzultációs, partneri alapon, valamint felhatalmazás alapján. Az információ egyirányú kommunikációt jelent, visszacsatolás nélkül, ezért ennek keretében a fogyasztóknak kevés lehetőségük van a döntések befolyásolására. A konzultációk gyakran tervezett keretek között folynak, és a megfogalmazott tanácsok nem kötik a feleket; szerveződhetnek kötelező jelleggel, de tarthatják őket *ad hoc* módon is. Amennyiben a konzultációkat nem kombinálják egyéb fogyasztói részvételi formákkal, nem biztosítanak hatékony részvételt, hiszen a döntéshozatal formálisan nem kötelezhető a fogyasztói vélemények beépítésére. A partneri viszony együtt cselekvést és együtt döntést jelent, a döntéshozatali hatáskör megosztásával jár, a szabályozás kimenetelével kapcsolatban tárgyalási lehetőséget biztosít a szabályozóval és az érintettekkel. Ahhoz, hogy ez jól működhessen, jól felkészült fogyasztói képviselőkre és teljes felhatalmazású tárgyaló partnerekre van szükség. A felhatalmazás döntési jogosultságokat enged át a fogyasztók számára. Összességében az információ és a konzultáció tanácsadói szerepet feltételez, a partneri viszony és a felhatalmazás részvételt a döntésekben (Muzzini [2005]). Az összevont hatóság keretében a fogyasztói részvétel eme magasabb formáit könnyebb megvalósítani.

KÖVETKEZTETÉSEK

A gazdasági és a politikai fejlemények a versenyjog és a fogyasztóvédelem eltérő alapelvei és jogérvényesítési céljai ellenére a két jogterület közötti szorosabb koordinációt igénylik. Ennek egyik lehetséges útja a versenyjogi és a fogyasztóvédelmi jogérvényesítés (esetleg annak egy része) egyetlen hatóságba telepítése. Annak ellenére, hogy a határvonalak világosak a jogérvényesítés különböző területei (például a vizsgálat, az eljárásmodok, a jogorvoslatok és a szankciók) között, a közös munka

és a szoros koordináció mindenképpen hasznosnak bizonyulhat a jogérvényesítés három szakaszában (1. az ügyek rangsorolása, 2. a piackudarcok versenyjogi és fogyasztóvédelmi szempontok szerinti elemzése, 3. a jogorvoslatok közötti választás).

A hatóság összevonásával lehetővé válik a mindkét jogérvényesítési területen szerzett közös tapasztalat hasznosítása a jogi/közgazdaságtani/irányítási kérdésekben. A háttértevékenységek és a szolgáltatások egyesítésével pedig költségeket lehet megtakarítani. A különálló hatóságok előnye viszont, hogy jogérvényesítési céljaik megfogalmazásánál és elérésénél önállóan dönthetnek, nem kell kompromisszumot kötniük a különböző célok között. Könnyebben elkerülhető a szabályozó foglyul esése is.

A tanulmány mindazonáltal azt állapította meg, hogy a szakpolitika és a jogérvényesítés együttműködésére önálló hatóságok esetében is sor kerülhet, míg az elkülönültség fennmaradhat egy összevont intézményen belül is. A magyarországi és a brit intézményi változások azt szemléltetik, hogy a régebb óta hatékonyan működő összevont hatóságokat nem lehet szétválasztani anélkül, hogy alaposan meg ne vizsgálnák, miként lehet elérni ugyanazt a célt az intézmények közötti együttműködés felhasználásával.

Bár nagyon fontos, hogy az intézményi megoldások megfeleljenek a nemzeti közigazgatási rendszerek eljárásjogi és intézményi normáinak (például megfelelő eljárások, függetlenség, beszámoltathatóság vagy az érintettek bevonása), mégis más tényezők (a közigazgatási jog hagyományai, az intézmények közigazgatási elhelyezkedése, az intézmények társadalmi beágyazottsága és egymáshoz való viszonya) válnak döntővé. Az alapértékek az intézményi változások közepette új értelmezést kapnak (például a fogyasztói/állampolgári részvétel formájában történő nyilvánosság előtti beszámoltathatóság terén).

IRODALOM

- AUSTRALIAN GOVERNMENT PRODUCTIVITY COMMISSION [2008]: Productivity Commission Inquiry into Australia's Consumer Policy Framework. Australian Government Productivity Commission. <http://www.pc.gov.au/projects/inquiry/consumer>.
- BAKER, D. I. [2001]: The use of criminal law remedies to deter and punish cartels and bid-rigging. *George Washington Law Review*, Vol. 69. 693–720. o.
- BALDWIN, R.–BLACK, J. [2008]: Really Responsive Regulation. *Modern Law Review*, Vol. 71. No. 1. 59–94. o.
- BALOGH VIRÁG–CSERES KATALIN [2012]: Institutional design in the CEECs. A case-study of the Unfair Commercial Practices Directive. Kézirat.
- BAR-GILL, O. [2006]: Bundling and Consumer Misperception. *University of Chicago Law Review*, New York University School of Law, Law and Economics Research Paper, No. 06-02. <http://ssrn.com/abstract=876944>.

- BARKOW, R. E. [2010]: Insulating Agencies: Avoiding Capture Through Institutional Design. *Texas Law Review*, Vol. 89. 15–79. o.
- BIBER, E. [2009]: Too Many Things to Do: How to Deal with the Dysfunctions of Multiple-Goal Agencies. *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 33. No. 1. 1–63. o.
- BILL TO MERGE COMPETITION AUTHORITY... [2011]: Bill to merge Competition Authority and Consumer Agency gets go-ahead. *Public Affairs Ireland*, július 5. <http://www.publicaffairsireland.com/news/772-bill-to-merge-competition-authority-and-consumer-agency-gets-go-ahead>.
- BIS [2012]: Empowering and protecting consumers. Government response to the consultation on institutional reform. Department for Business innovation and Skills. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31397/12-510-empowering-protecting-consumers-government-response.pdf.
- BLACK, J. [2000]: Proceduralizing Regulation: Part 1. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20. No. 4. 597–614. o.
- BLACK, J. [2001]: Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory' World. *Current Legal Problems*, Vol. 54. No. 1. 103–146. o.
- BLACK, J. [2012]: Calling Regulators to Account: Challenges, Capacities and Prospects. *LSE Legal Studies Working Paper No. 15/2012*. <http://ssrn.com/abstract=2160220>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2160220>.
- CAFAGGI, F.–MICKLITZ, H.-W. [2008]: Administrative and Judicial Enforcement in Consumer Protection: The Way Forward. *EUI Working Paper Law No. 2008/29*.
- CAFAGGI, F.–MICKLITZ, H.-W. [2009]: Introduction. Megjelent: *Cafaggi, F.–Micklitz, H.-W.: New Frontiers of Consumer Protection: The Interplay Between Private and Public Enforcement*. Intersentia, Antwerpen, 1–46. o.
- CENGİZ, F. [2009]: Regulation 1/2003 Revisited (November 24, 2009). *TILEC Discussion Paper No. 2009-042*. <http://ssrn.com/abstract=1512527> és <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1512527>.
- COASE, R. H. [1937]: The nature of the firm. *Economica*, New series, Vol. 4. 386–405. o. Magyarul: A vállalat természete. Megjelent: *A vállalat, a piac és a jog*. Fordította: *Meszerics Tamás*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 53–83. o.
- COASE, R. H. [1960]: The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, Vol. 3. 1–44. o. Magyarul: A társadalmi költség problémája. Megjelent: *A vállalat, a piac és a jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 137–214. o.
- CONNOR, J. M.–BOLOTOVA, Y. [2005]: Cartel Overcharges: Survey and Meta-analysis. *University of Purdue Working Paper*.
- CONSUMER STRATEGY GROUP [2005]: Making Consumers Count: A New Direction for Irish Consumers. Department of Enterprise, Trade and Employment. Dublin. corporate.nca.ie/eng/Research_Zone/Reports/CSG_report.pdf.
- CRANE, D. A. [2011]: *The Institutional Structure of Antitrust Enforcement*. Oxford University Press, New York.
- CRASWELL, R. [1982]: Tying Requirements in Competitive Markets: The Consumer Protection Issues. *Boston University Law Review*, Vol. 62. 661–700. o.
- CSÉRES, K. J. [2007]: The controversies of the consumer welfare standard. *Competition Law Review*, Vol. 3. No. 2. 121–173. o.

- CSERES, K. J. [2008]: What has competition done for consumers in liberalised markets? *Competition Law Review*, Vol. 4. No. 2. 77–121. o.
- CSERES, K. J. [2010]: The impact of Regulation 1/2003 in the New Member States. *Competition Law Review*, Vol. 6. No. 2. 145–182. o.
- CSERES, K. J.–SCHINKEL, M. P.–VOGELAAR, F. O. W. [2006]: Economic and Legal Implications for the EU Member States. Megjelent: *Cseres, K. J.–Schinkel, M. P.–Vogelaar, F. O. W.* (szerk.): *Criminalization of Competition Law Enforcement*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1–29. o.
- CSERES, K. J.–SCHRAUWEN, A. [2012]: Empowering Consumer-citizens: changing rights or merely discourse? Amsterdam Centre for European Law and Governance, Working Paper Series, 2012–3. <http://acelg.uva.nl/publications/working-papers/empowering-consumer-citizens.html>.
- DAVIES, J. [2009]: Entrenchment of New Governance in Consumer Policy Formulation: A Platform for European Consumer Citizenship Practice? *Journal of Consumer Policy*, Vol. 32. 245–267. o.
- DAVIES, J.–SZYSZCZAK, E. [2010]: ADR: Effective Protection of Consumer Rights? *European Law Review*, Vol. 35. 695–706. o.
- DE MOOR-VAN VUGT, A. J. C. [2010]: Handhaving en toezicht in een Europese context. Megjelent: *Pront-van Bommel, S.* (szerk.): *De consument en de andere kant van de elektriciteitsmarkt: Inleidingen op het openingscongres van het Centrum voor Energievraagstukken*. Universiteit van Amsterdam op 27 januari 2010, 62–95. o.
- FIRST, H.–FOX, E. M.–HEMLI, D. E. [2012]: Procedural and Institutional Norms in Antitrust Enforcement: The U.S. System. New York Law and Economics Research Paper, No. 12–18. <http://ssrn.com/abstract=2115886>.
- FOX, E. M. [2010]: Antitrust and Institutions: Design and Change. 41 *Loyola University Chicago Law Journal*, Vol. 41. 473–488. o..
- FOX, E. M.–TREBILCOCK, M. J. [2012]: The Design of Competition Law Institutions and the Global Convergence of Process Norms: The GAL Competition. <http://ssrn.com/abstract=2128913> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2128913>.
- FRÉDÉRIC, J. [2001]: Does the Effectiveness of the EU Network of Competition Authorities Depend on a Certain Degree of Homogeneity within its Membership? Megjelent: *Ehlermann, A.* (szerk.): *European Competition Law Annual 2000: The Modernisation of EC Antitrust Policy*. Hart Publishing, Oxford, 208–210. o.
- FRESHFIELDS... [2012]: A new consumer landscape. Freshfields Bruckhaus Deringer, Briefing. <http://www.freshfields.com/uploadedFiles/SiteWide/Knowledge/A%20new%20consumer%20landscape.pdf>.
- GAUER, C. [2001]: Does the Effectiveness of the EU Network of Competition Authorities Require a Certain Degree of Harmonisation of National Procedures and Sanctions? Megjelent: *Ehlermann, A.* (szerk.): *European Competition Law Annual 2000: The Modernisation of EC Antitrust Policy*. Hart Publishing, Oxford, 187–201. o.
- GERBER, D. J. [2008]: Competition Law and the Institutional Embeddedness of Economics. Megjelent: *Drexel, J.* (szerk.): *Economic Theory and Competition Law*. Edward Elgar. <http://ssrn.com/abstract=1306482>.
- GERSEN, J. [2010]: Designing Agencies: Public Choice and Public Law. Megjelent: *Farber, D.–O'Connell, A.* (szerk.): *Research Handbook in Public Law and Public Choice*. Edward Elgar, Northampton, 333–362. o.

- GIULIETTI, M.–WADDAMS PRICE, C.–WATERSON, M. [2005]: Consumer choice and competition policy: A study of UK energy markets. *The Economic Journal*, Vol. 115. No. 506. 949–968. o.
- GORECKI, P. [2011]: Economic regulation: Recentralisation of power or improved quality of regulation? *Economic & Social Review*, Vol. 42. 177–211. o.
- HANRETTY, C. J.–LAROCHE, P.–REINDL, A. P. [2012]: Independence, Accountability and Perceived Quality of Regulators: A Cerre Study. <http://ssrn.com/abstract=2063720> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2063720>.
- HOBBS, C. O. [2005]: Antitrust and consumer protection: Exploring the common ground. *Antitrust Law Journal*, Vol. 72. No. 3. 1153–1166. o.
- HOUDIJK, J.–SCHÄFERS, T. [2012]: The Netherlands' New Authority for Consumers and Markets: Towards a Problem-Based Approach. *World Competition*, Vol. 35. No. 4. 659–670. o.
- HYMAN, D. A.–KOVACIC, W. E. [2012]: Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer? Illinois Program in Law, Behavior and Social Science Paper No. LE12-14; GWU Legal Studies Research Paper No. 2012-70, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2012-70. <http://ssrn.com/abstract=2110351>.
- ICN [2009]: Report on the Agency Effectiveness Project Second Phase: Effectiveness of Decisions. Készítette: The Competition Policy Implementation Working Group, International Competition Network, 8th Annual Conference of the ICN, Zürich, június.
- JOVANIC, T. [2012]: A conceptual framework of consumer Participation. *Network Industries Quarterly*, Vol. 14. No. 4. 3–6. o.
- KLEIN, P. G. [2000]: New Institutional Economics. Megjelent: *Bouckaert, B.–de Geest, G.* (szerk.): *The Encyclopedia of Law & Economics*. Edward Elgar Publishers, Cheltenham, 456–489. o.
- LANDIS, J. M. [1938]: *The Administrative Process*. Yale University Press, New Haven.
- LODGE, P. M. [2002]: On different tracks: Designing railway regulation in Britain and Germany. *Public Administration*, Vol. 82. No. 3. 757–776. o.
- MEDEMA, S. G.–MERCURO, N.–SAMUELS, W. J. [2000]: Institutional Law and Economics. Megjelent: *Bouckaert, B.–de Geest, G.* (szerk.): *The Encyclopedia of Law & Economics*. Edward Elgar Publishers, Cheltenham, 418–455. o.
- MEMORIE VAN TOELICHTING [2005]: Wet handhaving consumentenbescherming, Kamerstukken II 2005/06, 30 411, nr. 1. Memorie van Toelichting, december 19.
- MICKLITZ, H.-W. [2009]: Universal Services: Nucleus for a Social European Private Law. European University Institute, Working Paper Law, No. 12.
- MICKLITZ, H.-W.–REISCH, L. [2006]: Consumers and deregulation of the electricity market in Germany. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 29. No. 4. 399–415. o.
- MINOGUE, M. [2002]: Governance-Based Analysis Of Regulation. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 73. No. 4. 649–666. o.
- MURIS, T. J. [2002]: The Interface of competition and consumer protection. Fordham Corporate Law Institute's Twenty-Ninth Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, New York City, október 31. <http://www.ftc.gov/speeches/muris/021031fordham.pdf>.
- MUZZINI, E. [2005]: Consumer Participation in Infrastructure Regulation: Evidence from the East Asia and Pacific Region. World Bank Working Paper, No. 66. World Bank, Washington, D. C.

- NICOLAIDES, PH. [2003]: Preparing for accession to the EU: How to establish capacity for effective and credible application of EU rules. Megjelent: *Cremona, M.* (szerk.): *The Enlargement of the European Union*. Oxford University Press, 43–78. o.
- NORTH, D. C. [1995]: *The New Institutional Economics and Third World Development*. Megjelent: *Harriss, J.–Hunter, J.–Lewis, C. M.* (szerk.): *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge, London, 17–26. o.
- OECD [2008a]: Global Forum on Competition. The interface between competition and consumer policies. Background Note, DAF/COMP/GF(2008)4. www.oecd.org/dataoecd/25/28/39890230.pdf.
- OECD [2008b]: The interface between competition and consumer policies, national contributions, DAF/COMP/GF(2008)10.
- OECD [2008c]: Financial sector inquiries – a Hungarian example illustrating some overlaps between competition and consumer policies. Background Documentation, Session IV. OECD Global Forum on Competition, Seventh Meeting, február 22.
- OECD [2008d]: Contribution from United Kingdom. OECD Global Competition Forum, The Interface between competition and Consumer Policies, DAF/COMP/GF/WD(2008)18.
- OECD [2008e]: Contribution from Poland. OECD Global Competition Forum, The Interface between competition and Consumer Policies, DAF/COMP/GF/WD(2008)13.
- OECD [2011]: Annual Report on Competition Policy Developments in Denmark. *Daf/Comp/Ar(2011)3*.
- OFT [2009]: Joining up competition and consumer policy: The OFT’ approach to building an integrated agency. OFT1151.
- OFT [2011]: Empowering and Protecting Consumers: Consultation on institutional changes for the provision of consumer information, advice, education, advocacy and enforcement. OFT Response. OFT 1367.
- OGUS, A. I. [2002]: Regulatory Institutions and Structures. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 73. 627–648. o.
- OTTOW, A. [2012]: Europeanization of the Supervision of Competitive Markets. *European Public Law*, Vol. 18. No. 1. 191–221. o.
- PRADO, M.–TREBILCOCK, M. [2009]: Path Dependence, Development, and the Dynamics of Institutional Reform. *University of Toronto Law Journal*, Vol. 59. No. 3. 341–379. o. <http://www.law.utoronto.ca/sites/default/files/documents/trebilcock/Prado-Trebilcock%20-%20Path%20-%20UTLJ.pdf>.
- RAMSAY, I. [2006]: Consumer Law, Regulatory Capitalism and the ‘New Learning’ in Regulation. *Sydney Law Review*, Vol. 28. No. 1. 9–35. o.
- REICH, N. [1992]: Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy. *Journal of Consumer Policy*, Vol. 14. No. 3. 257–292. o.
- RODGER, B. J. [2005]: Competition Law Compliance Programmes: A Study of Motivations and Practice. *World Competition*, Vol. 28. 363. o.
- SCOTT, C. [1993]: Privatization, control and accountability. Megjelent: *McCahery, J.–Picciotto, S.–Scott, C.* (szerk.): *Corporate control and accountability*. Oxford, Oxford University Press.
- SCOTT, C. [2004]: Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State. Megjelent: *Jordana, J.–Levi-Faur, D.* (szerk.): *The Politics of Regulation in the Age of Governance*. Edward Elgar, Cheltenham, 145–174. o.

- SCOTT, C. [2010]: Enforcing consumer protection laws. Megjelent: *Howells, G.–Ramsay, I.–Wilhelmsson, T.* (szerk.): *Handbook of International Consumer Law and Policy*. Edward Elgar, Cheltenham, 537–562. o.
- STIGLITZ, J. [2002]: Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. *Review of Development Economics, Special Issue on Democracy, Participation and Development*, Vol. 6. No. 2. 163–182. o.
- THALER, R. [1985]: Mental Accounting and Consumer Choice. *Marketing Science*, Vol. 4. 199–214. o.
- THATCHER, M. [2002]: Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation. *West European Politics*, Vol. 25. 125–247. o.
- TREBILCOCK, M. J.–IACOBUCCI, E. M. [2010]: Designing Competition Law Institutions: Values, Structure, and Mandate. *Loyola University Chicago Law Journal*, Vol. 41. 455–471. o.
- VICKERS, J. [2003]: Economics for consumer policy. British Academy Keynes Lecture. Október 29. www.oft.gov.uk/shared_of/speeches/spe0403.pdf.
- WATERSON, M. [2003]: The role of consumers in competition and competition policy. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 21. No. 2. 129–150. o.
- WILKS, S. [1999]: *In the Public Interest: Competition Policy and the Monopolies and Mergers Commission*. Manchester University Press.
- WILS, W. P. J. [2005]: Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice. *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 1. No. 4.
- WILSON, C.–WADDAMS PRICE, C. [2005]: Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When more firms may mean less benefit. CCP Working Paper, 05/04, ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia.