

**GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL**

VERSENY- TÜKÖR

- A digitális piacokat érintő összefonódások vizsgálatainak tapasztalatai a Gazdasági Versenyhivatal legutóbbi ügyei során
- Competition concerns in zero price markets
- Meddig tart egy kartell? A versenykorlátozó megállapodások időtartamának kérdése a C-450/19. számú ügy tükrében
- Szemle: David J. Gerber: Competition law and antitrust: A global guide

**XVI. évfolyam
2020/2. szám**

Tartalom

Előszó	4
Buránszki Judit	
A digitális piacokat érintő összefonódások vizsgálatának tapasztalatai a Gazdasági Versenyhivatal legutóbbi ügyei során	5
Emese Pásztélyi, Bálint Bordács	
Competition concerns in zero price markets.	25
Bücs Alexandra	
Az Európai Unió Bíróságának C-607/18 P számú Bizottság kontra NKT ügyben született ítélete	33
Dacziné Zöldi Eszter	
Az Európai Unió Bíróságának C-590/18. P. sz. Fujikura kontra Bizottság ügyben született ítélete – az egyenlő bánásmód elve.	37
Mayer Erika Noémi	
Az Európai Unió Bíróságának C-274/14. számú, a nemzeti bíróság értelmezését szűkítő döntésének bemutatása	45
Ottlakán Johanna	
A Bizottság helyszíni vizsgálati jogkörének keretei a Nexans-ügy tükrében	52
Pfund Erik	
Meddig tart egy kartell? A versenykorlátozó megállapodások időtartamának kérdése a C-450/19. számú ügy tükrében	57
Szilágyi Pál	
David J. Gerber: Competition law and antitrust: A global guide, 2020	62

VERSENYTÜKÖR 2020/2. (XVI. évfolyam, 2. szám)

A Versenytükör a Gazdasági Versenyhivatal szakmai folyóirata.

A lapban közölt írások és az azokban megfogalmazott vélemények kizárólag a szerzők álláspontját tükrözik és azok nem tekinthetők a Gazdasági Versenyhivatal álláspontjának!

Megjelenik: évente két alkalommal, a nyári és a téli hónapokban.

Kiadja: a Gazdasági Versenyhivatal.

A kiadásért felel a szerkesztőbizottság: Tóth András főszerkesztő, Bara Zoltán, Miskolczi Bodnár Péter, Szilágyi Pál, Tóth Tihamér.

Szerkesztőasszisztens: Józsa Eszter.

A folyóirat ingyenes.

Megrendelni és lemondani az alábbi e-mail-címre küldött üzenettel lehet: versenytukor@gvh.hu.

A Versenytükör egyes számai elérhetők és letölthetők a www.gvh.hu Kiadványok/Versenytükör/Lapszámok oldalról.

A www.gvh.hu Kiadványok/Versenytükör/Szerzőknek oldalról letöltött módszertani útmutató alapján készült publikálásra szánt írások a versenytukor@gvh.hu e-mail-címre küldhetők.

Tisztelt Olvasó!

Az idén már második alkalommal szedtük csokorba a versenyjog és versenypolitika aktuális kérdéseiről az Európai Unió Bíróságának közelmúltban napvilágot látott gyakorlatát. Jelen lapszámunkban ezek mellett a VersenytüköR már-már örökzöldnek számító témájával, vagyis a digitális piacokkal kapcsolatban tanulmányokat, továbbá a 2020 októberében megjelent Competition Law and Antitrust: A Global Guide című műről könyvbemutatót is olvashatnak olvasóink.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatát széles spektrumon ismertetik a jelen lapszámban bemutatott cikkek. A kifogásközlés és az eljárás során elvárt bizonyítási szint, a kartelljogsértések időtartamának kérdése, a Bizottság helyszíni vizsgálati jogkörének keretei, a nemzeti bíróság definiálása, valamint a bírságkiszabás során is alkalmazandó egyenlő bánásmód elve mind-mind olyan témákat feszegetnek, melyekre ugyan a jogalkotó a jogi keretrendszert megadta, ennek alkalmazása a mindennapi munkában mégis problémát okozhat a gyakorló jogászok számára.

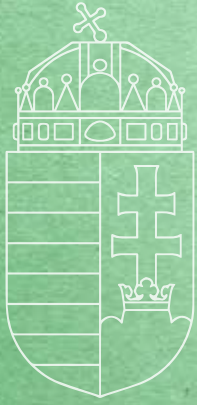
A tanulmányok a digitális piacokat különböző szempontból ölelik fel. Egyrészt bemutatják a digitális összefonódások hazai tapasztalatait, másrészt a zéró ár modellhez kapcsolódó versenyjogi megfontolások kérdéskörét is körbejárják. Utóbbi – angol nyelvű – tanulmány szélesebb, nemzetközi közönséget is céloz, melyet a téma újszerűsége, a felvetett megoldási javaslatok és meglátások kétségtelenül indokolnak.

A Competition Law and Antitrust: A Global Guide című mű bemutatójával a cikk szerzője az Amerikai Összehasonlító Jogi Társaság volt elnökének könyvére hívja fel a figyelmet, melyben az író történeti kontextusba helyezi az aktuális versenyjogi szabályokat és jogfejlődést.



Dr. Tóth András
főszerkesztő

*elnökhelyettes, a Versenytanács elnöke,
tanszékvezető egyetemi docens (KRE-ÁJK)*



Buránszki Judit¹

A digitális piacokat érintő összefonódások vizsgálatainak tapasztalatai a Gazdasági Versenyhivatal legutóbbi ügyei során²

Experiences with merger investigations in digital markets in recent cases of GVH

Abstract

More and more studies are dealing with the challenges of the digital markets, the new role of data, emerging importance of platforms and their effect on the competition policies worldwide. The aim of this paper to summarize the experiences with the recent Hungarian merger cases.

Tárgyszavak: digitális gazdaság, platformok és online piacterek, adatok és hozzáférés adatokhoz, összefonódás, fúzió

Keywords: digital economy, platforms and online marketplaces, data and data access, concentration, merger

A 2019. évben a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) több olyan összefonódást is vizsgált, amelyek az online kereskedelmet vagy valamilyen digitális platformon keresztül nyújtott szolgáltatást érintettek, nevezetesen az online biztosításközvetítést a (Netrisk/Biztosítás.hu ügy³), a műszaki cikkek kiskereskedelmét (Media Markt/Tesco vállalkozásrészek⁴, Media Markt/Tesco győri vállalkozásrész⁵ és eMAG/Extreme DigiD tal⁶ ügyek), valamint az online szállásközvetítést (Szallas.hu/PK Travel⁷ ügy).

A jelen tanulmány célja ezen ügyek tapasztalatainak összefoglalása, amelyhez kapcsolódóan előjáróban célszerű áttekinteni a digitális piacok néhány olyan fontos jellemzőjét, melyek az adott

eljárásokban is relevánsnak bizonyultak a versenyelemzés során.

1. A digitális piacok néhány fontos jellemzője⁸

A digitális piacgazdaság és a piacok digitalizációja formájában végbemenő technológiai fejlődés révén a világ és a gazdaság egyre inkább adatközpontúvá, adatvezérelté válik, a digitális szolgáltatások egyre fontosabb szerepet töltenek be a gazdaságban. A *nagyméretű adatbázisok* (big data)⁹, a számítástechnikai eszközök összekapcsolása, a hálózatok fejlődése és a felhő alapú rendszerek teljesen új piacokat hoznak létre és lehetőségek so-

¹ Irodavezető, Gazdasági Versenyhivatal – Fúziós Iroda.

² Köszönettel tartozom Berezvai Zombornak, Dudra Attilának, Leskó Mariann-nak és Kovács Csabának a tanulmány korábbi változataihoz fűzött értékes megjegyzéseikért.

³ VJ/12/2019. sz. versenyfelügyeleti eljárás.

⁴ VJ/34/2018. sz. versenyfelügyeleti eljárás.

⁵ VJ/3/2019. sz. versenyfelügyeleti eljárás.

⁶ VJ/14/2019. sz. versenyfelügyeleti eljárás.

⁷ VJ/16/2019. sz. versenyfelügyeleti eljárás.

⁸ Az elemzés ezen pontjának célja a később leírt tapasztalatok megértéséhez szükséges legfontosabb fogalmak és az eljárások során végzett elemzések során szerepet kapó alapvető sajátosságok és összefüggések bemutatása. Nem célunk ugyanakkor a digitális piacok jellemzőinek átfogó, mindegyre kiterjedő bemutatása, mivel ez meghaladná a jelen tanulmány kereteit.

⁹ Az OECD meghatározása szerint a big data nagy mennyiségű adattömeg, amelyből az érték előállítása külön metódus és eljárás segítségével lehetséges. Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era, Executive Summary 2. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M\(2016\)2/ANN4/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M(2016)2/ANN4/FINAL/en/pdf)

rát nyitják meg a meglévő iparágakban. A digitális piacok, online piacterek és online platformok¹⁰ megjelenése az internetes kereskedelem elterjedéséhez köthető. A fogyasztók előtt új lehetőségek nyíltak meg, hiszen szinte azonnal össze tudták hasonlítani a vásárolni kívánt termék árát, minőségi tulajdonságait, a szállítás feltételeit és határidejét, illetve megismerhették és figyelembe vehették a többi felhasználó véleményét is. Mindezt a hagyományos piacokhoz képest sokkal rövidebb időn belül, kevesebb erőfeszítéssel és jelentősen alacsonyabb költségek mellett.

Az internetes kereskedelem elterjedésével a szolgáltatók, kereskedők és platformtulajdonosok előtt is új lehetőségek nyíltak meg, mivel nagyobb számú lehetséges ügyfelet érhetek el a hagyományos piacok földrajzi korlátai nélkül, hosszabb „nyitvatartási” időben, tárolási és információs költségek minimalizálása mellett.¹¹ A fogyasztókról szerzett közvetlen információ lehetővé teszi az azzal rendelkező vállalkozás számára a vásárlói preferenciákhoz való pontosabb igazodást. Emellett a fogyasztói információ elemzése révén a cégek új bevételi forrásra tehetnek szert, valamint lehetővé teszi, hogy a platformok a fogyasztókat elérni kívánó vállalkozásoknak naprakészebb (másodpercre készebb), helyhez köthető és azonnal a fogyasztóhoz eljutó hirdetési lehetőséget kínáljanak. Mivel a felületeken ajánlott szolgáltatások központi eleme a fogyasztó tevékenységének állandó figyelemmel követése, a fogyasztói adatszolgáltatás, az adatok elemzése és monetizálása révén így az adatoknak kiemelkedő szerepük van a digitális gazdaságban. Az adatok szerepével a tanulmány következő fejezete foglalkozik részletesebben.

A digitális piacok egyik meghatározó trendje a digitális platformok jelenléte, amelyek alatt olyan

termékeket és szolgáltatásokat értünk, amelyeken keresztül egymást kiegészítő termékek, szolgáltatások, információ és alkalmazás tud egymáshoz kapcsolódni úgy, hogy az minden a platformhoz csatlakozó szereplőnek jólébeli növekedést okoz. Egy ilyen platform fő tevékenysége és a termelési folyamathoz való hozzáadott értéke abban jelenik meg, hogy adatokat és internetes tevékenységeket gyűjt össze, és azokat – hozzáadott értékkel – kínálja tovább a felhasználóknak. Ezért digitális platformként (vagy annak részeként) jellemezhetők a hardverek (telefon, táblagép, PC), a szoftverek (operációs rendszer, böngésző, online navigáció) és az online szolgáltatások (kereskedelmi oldalak, közösségi oldalak, fájlmegosztó oldalak, keresőprogramok).¹² A digitális platformok ugyanakkor a kínálati oldal számára is egyértelmű előnyöket kínálnak, például össze tudják kapcsolni a kereskedőket a fogyasztókkal, jelentősen csökkentve ezáltal a piacra lépés költségeit. A platformalapúságból is következően – mivel a vállalkozások többsége két- vagy többoldalú piacon működik – a digitális piacon jelen lévő cégek működése összetettebb üzleti modellekre épül, másrészt ezen üzleti modellek mindegyikének alapja a közvetett vagy közvetlen hálózati hatások kihasználása.¹³ Az ilyen hatásokon túl a platformok közötti versenyre jellemző még, hogy függetlenül a szolgáltatás tartalmától elsősorban a fogyasztók interneten eltöltött idejéért/figyelméért versenyeznek. A digitális piacon jelen lévő vállalkozások többsége az így elnyert figyelmet alakítja pénzzé (pl. reklámbevételem), és vagy új piacot alkot (közösségi háló, megosztóhálózat, elektronikus kereskedelem, internetes keresés, felhőszolgáltatás, navigáció), vagy a meglévő piacokra (telefonszolgáltatások, üzenetküldés, videó- és tv-szolgáltatás) lép be.¹⁴

¹⁰ Talán ezen új trend leginkább a „platform” fogalmához kapcsolódik, amelynek jelentőségét az Európai Parlament által 2017-ben kiadott „az online platformokról és az egységes digitális piacról” szóló jelentése is jól mutatja. Ebben elismeri, hogy uniós szinten igen nehéz lenne az online platformokat egységes, jogilag releváns és időtálló módon meghatározni olyan tényezők miatt, mint a meglévő online platformok és tevékenységi területeik széles skálája, illetve a digitális világ gyorsan változó környezete; úgy véli, hogy az egységes uniós meghatározás, illetve a minden helyzetre egységesen alkalmazható megközelítés mindenesetre nem segítené hozzá az uniót a platformalapú gazdaság sikeréhez. 6. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0204_HU.pdf

¹¹ BELÉNYESI Pál: Digitális platformok és big data. In: VALENTINY Pál–KISS Ferenc László–NAGY Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás, 2016. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 130.

¹² BELÉNYESI Pál: Digitális és technológiai piacok és közgazdasági kérdései. In: TÓTH András (szerk.): Technológia jog. Új globális technológiák jogi kihívásai. Patrocinium Kiadó, Budapest, 11.

¹³ A hálózati hatás lényegében azt jelenti, hogy a hálózathoz való csatlakozás értéke egy újonnan csatlakozó számára nagyobb akkor, ha a hálózathoz már sokan csatlakoztak, mint akkor, ha kevesebben. Például egy nagyobb felhasználói kör által alkalmazott szövegszerkesztő szoftver használata révén értelem szerűen szélesebb körben felhasználható dokumentumok állíthatók elő, ezért azoknak, akik még nem választottak szövegszerkesztőt, érdemesebb az elterjedtebb változatot választani. A közvetett hálózati hatás azt jelenti, hogy egy kétoldalú platformhoz újonnan csatlakozó számára nagyobb a csatlakozás értéke, ha a platform másik oldalához többen csatlakoztak, mint akkor, ha kevesebben, például egy nagy példányszámú újság több olvasóhoz jut el, ezért érdemesebb ott hirdetni. A hálózati hatás – a méretgazdaságossághoz hasonlóan – egy kezdeti növekedési, illetve méretbeli előny tartóssá válásához, sőt fokozódásához vezethet.

¹⁴ BELÉNYESI (11. l.) 12.

Az Európai Bizottság a 2019 márciusában közzétett, digitális piacokkal foglalkozó jelentésében¹⁵ három olyan sajátosságot emelt ki, amelyek a digitalizált gazdasági környezetben sokkal határozottabban jelennek meg, mint más hagyományos piacokon. Ezek a szélsőségesen nagy megtérülési arányok, a hálózati hatások és az adatok jelentősége. Az első két jellemző a digitális gazdaság platform alapú jellegében jelenik meg, míg a harmadik jellemző az adat alapú gazdaság következménye. *Az adatok kiemelt szerepe* ugyanakkor valószínűleg az első két szempontban is megjelenik, így *a teljes digitális gazdaságot átszövi ez a szempont.*

A szélsőségesen nagy megtérülési arányok az jelentik, hogy a digitális piacok a legtöbb más ágazatokhoz képest nagyságrendekkel nagyobb méretgazdaságossággal jellemezhetők, egy értékes szolgáltatás létrehozása magas befektetési és fix költségekkel járhat, amelyhez képest a további felhasználók csatlakozásának költsége már elenyésző lehet.¹⁶ A hálózati hatások jelentőségét pedig az előbbieken bemutatottak szerint az adja, hogy a digitális piacokon jelen lévő vállalkozások legtöbbször olyan két- vagy többoldalú piacokon működnek, ahol az egyik oldal költségei nincsenek közvetlen kapcsolatban a többi oldalról érkező bevétellel. Az online platformok által nyújtott szolgáltatások használata a fogyasztók számára jellemzően nem jelent közvetlen pénzbeli költséget¹⁷, ők az adataik megadásával fizetnek vagy csak közvetve, a platform másik oldalán lévő vállalkozás termékeinek/szolgáltatásainak árába beépítve (amennyiben az általa a platformnak fizetendő jutalékot az adott vállalkozás ily módon áthárítja a saját fogyasztóira). A digitális piacokra tehát jellemző a hálózati hatások jelenléte és az ebből adódó koncentráltóság. A szolgáltatás számos úton juthat el a felhasználóhoz/fogyasztóhoz, az értékesítési csatornák többszintűek. Emellett a digitális piacok esetében gyakori, hogy egy vállalkozás több platformot is integrál, és ún. digitális ökoszisztéma jön létre, azaz a vállalkozás különböző termékek és szolgáltatások széles választékát kapcsolja össze annak érdekében, hogy felhasználók igényeinek minél szélesebb körét ki tudja elégíteni. A több platformmal rendelkező vállalkozások nagyobb piaci erővel rendelkeznek, hi-

szen a fogyasztóhoz több csatornán keresztül tudnak eljutni. Ez számos pozitív hatással is járhat, hiszen a vállalkozás még összetettebb és pontosabb szolgáltatást tud nyújtani a felhasználóinak, illetve a platformon hirdetőknél. A rendelkezésre álló adatok alapján kialakított profilok kényelmének feladása ugyanakkor magas szolgáltatásváltási költséghez vezethet, ami amellet, hogy belépési korlátot képezhet, az adathordozhatóság és adat-interoperabilitás kérdésköréhez is elvezet.

A hálózati hatások jelentősége különösen azoknál a platformoknál lehet nagy, amelyek esetében kifejezetten magas a tagsági hatás, és nem jellemző a *multi-homing*. A szakirodalom „multi-homing”-nak nevezi azt a jelenséget, amikor a fogyasztók két, vagy akár több platformot is használnak ugyanazon szolgáltatás igénybevételére. Értelemszerűen amennyiben csak egy platformot használnak a fogyasztók, azt „single-homing”-nak nevezzük. „Multi-homing” felmerülhet a kétoldalú piac kizárólag egyik oldalán (mint pl. mobiltelefonos applikációk fejlesztőinek esetében, amelyek applikációikat gyakran több mobil operációs rendszerre is elkészítik), vagy akár mindkét oldalán (mint a fizetési kártyáknál láthatjuk). Bár a szakirodalom a muti-homingra jellemzően a piaci erőt csökkentő tényezőként tekint, még ha a fogyasztóknak lehetőségük is van azonban többféle platform használatára, abban az esetben is lehetnek olyan váltási költségek (hálózati hatások, tanulási költség), amelyek korlátozhatják a váltási hajlandóságot, amelyet digitális piacok esetében – ahogy arra az előbbieken már utaltunk – az adatok szerepének jelentősége tovább növelhet. Másrészt abban az esetben, ha a fogyasztók jellemzően csak egy platformot használnak ugyan, de egy jobb ajánlat esetén a váltás nem jelent számukra nehézséget, akkor egy single-homing piacon sem feltétlen merülnek fel versenyaggályok. Az *externáliák* ugyanis úgynevezett billenő piacokat (tipping/tippy markets) is kialakíthatnak. A „billenés” azt jelenti, hogy fejlődésének valamely pontján a piac a versengő termékek, szolgáltatások vagy technológiák egyike felé tolódik el. Ez a verseny győztese, mert mindenki (vagy majdnem mindenki) ezt keresi. A helyettesítők vagy el-

¹⁵ Jacques CRÉMER, Yves-Alexandre de MONTJOYE és Heike SCHWEITZER: Competition policy for digital era.

¹⁶ Unlocking digital competition: Report of the Digital Competition Expert Panel (2019. március) („Furman-riport”) 1.68. pont. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf

¹⁷ A jelen szám egy másik tanulmánya külön foglalkozik az online platformok ezen tulajdonságával, a „zéró áras piacokkal”.

tűnnek, vagy erősen csökken a piaci részesedésük; a választék megszűnik, vagy erősen csökken.¹⁸

Összegzésként tehát elmondható, hogy a digitális piacok egyes jellemzői növelik a versenyt a hagyományos piacokhoz képest. Például a párhuzamos használat lehetősége megszüntet bizonyos váltási költségeket, és lehetővé teszi az árak és szolgáltatások egyszerű összehasonlítását, a piacon a fogyasztói preferenciák is gyorsan változhatnak, ami folyamatos innovációra kényszerítheti a piaci szereplőket, amellett hogy új szolgáltatások és új piaci szereplők megjelenéséhez vezethet. Ugyanakkor a digitális piacok egyes jellemzői csökkentik a versenyt a piacon, így például a magas koncentráció, a jelentős méretgazdaságosság, az inkumbens vállalatok adatelőnye, a hálózati hatások és a váltási korlátok a piac koncentrációjának irányába hatnak. Ezeknek a jellemzőknek a szerepe, fontossága és következménye ugyanakkor piacenként változó.

2. Adatok szerepe a digitális gazdaságban

A digitalizáció eredményeként a big data problémaköre megjelent a versenyjogban is.¹⁹ Ahogy arra az előbbiekben is utaltunk, az adatok a digitális ágazat egésze szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak. Egyrészt maga az adat értékesíthető, így szerződés tárgya lehet, másrészt kétoldalú piacok esetében ellenértékként jelenhet meg a piac legalább egy oldalán, a fogyasztók ugyanis jellemzően az adataik megadásával fizetnek a platform használatáért. Harmadrészt pedig az adat a fejlesztésekhez szükséges erőforrást is jelent a piacon,²⁰ mégpedig oly módon, hogy az alábbi kétféle visszacsatolási mechanizmuson keresztül is versenyelőnyt biztosíthat a vállalkozások számára:²¹

- a) *A felhasználói visszacsatolás* akkor merül fel, amikor a vállalkozás azért gyűjt adatokat a felhasználóitól, hogy fejlessze a

szolgáltatása minőségét, ami több felhasználót és jobb szolgáltatást eredményez. Az adatokhoz való hozzáférés lehetővé teszi a vállalkozások számára az adatvezérelt innovációt, ami segíthet abban, hogy jobban megértsék a fogyasztóik igényeit, szükségleteit, szokásait, amely így a termék vagy szolgáltatás minőségének fejlesztését, a hatékonyság növelését, új üzleti lehetőségek kiaknázását, még inkább személyre szabott szolgáltatásokon alapuló üzleti modell alkalmazását szolgálhatja.

- b) *A monetizációs visszacsatolás* pedig azt teszi lehetővé, hogy a platform üzemeltetője a hirdetési bevételek vagy az adatok értékesítése révén bevételhez jusson az üzleti felhasználóktól, amely bevételt a szolgáltatása fejlesztésére fordíthat annak érdekében, hogy a szolgáltatása még több felhasználót vonzzon, és így még több hirdetésekkel származó bevételre tegyen szert.

Az adatok tehát a digitális szolgáltatások inputjainak tekinthetők, a vállalkozások versenyképessége a releváns adatokhoz való, időben történő hozzáféréstől függ. Sérülhet ezért például a piaci verseny, ha bizonyos adatokhoz való hozzáférés hiányában egy platform már nem képes megfelelő minőségű szolgáltatást nyújtani, és ezáltal versenynyomás alá helyezni az adott adatok fölött kontrollt gyakorló (sokszor inkumbens, azaz már a piacon lévő) platformot, de ugyanígy befolyásolhatja a piaci versenyt az is, ha egy fúzió során bizonyos felhasználói adatok fölötti ellenőrzés joga gazdát cserél.²²

2.1. Algoritmusok²³ szerepe

A digitális piacokon a vállalkozások igen sokféle adatot gyűjtenek felhasználóikról, az adatok gyűjtésének és felhasználásának módja is igen

¹⁸ Kiss Ferenc László: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába In: VALENTINY Pál–KISS Ferenc László (szerk.): Verseny és szabályozás, 2007, 71.

¹⁹ A big data jelensége nem csak versenyjogi kérdés: adatvédelmi (data protection), adatbiztonsági (data és cyber security), valamint fogyasztóvédelmi vonatkozása is van, ezekről ugyanakkor a jelen elemzésben nem lesz szó.

²⁰ Prof. dr. Torsten KÖBNER: Data, Platforms and Competition Law. https://ec.europa.eu/competition/information/digitisation_2018/contributions/torsten_koerber.pdf 2.

²¹ Furman-riport (15. lj.) 1.73. pont.

²² MAIER Norbert: Az adat mint termék a versenyjogban. In: VALENTINY Pál–NAGY Csongor István–BEREZVAI Zombor (szerk.): Verseny és szabályozás, 2018. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 63.

²³ Egy (rész)probléma megoldásának mikéntjét egy eljárási renddel, egy ún. algoritmussal adhatjuk meg. Ez lehet teljesen általános probléma, például hogyan juthatunk el a város A pontjából B pontjába vagy hogyan állítsunk össze egy lapra szerelt bútort, de akár egzakt matematikai esetre is gondolhatunk, amikor is meg kell találnunk azt a számot, amely egy elsőfokú egyenletet igazgató tesz. Mindegyik esetben egy megoldási útmutatóra van szükségünk. Ezt a számítástechnika térhódításával algoritmus névvel illetjük. In: https://irh.inf.unideb.hu/~vargai/APA/Algorithms_hu.html.

sokféle lehet.²⁴ Ezen adatoknak akkor lehet hatása a versenyre, ha képesek versenyelőnyt biztosítani a tulajdonosoknak. Ha az adat könnyen hozzáférhető, reprodukálható, akkor egyetlen vállalkozás – még egy erőfölényben lévő sem – képes „leutánozhatatlan” előnyhöz jutni pusztán az adatok birtoklásából, hiszen azokra a versenytársak is szert tehetnek. Az adatok, adatbázisok valódi értékét a vállalkozások számára a belőlük kinyerhető információ adja, amihez viszont jól működő algoritmusok szükségesek. Jól működő algoritmusok azért is szükségesek, mivel az adatokból kinyerhető információ minősége nem pusztán az adatok mennyiségétől függ, hanem az algoritmusok minőségétől is. Az algoritmusok számos versenyt élénkítő hatással is rendelkeznek, hiszen felhasználásuk mind a kínálati, mind pedig a keresleti oldalon csökkentheti a költségeket, gyorsíthatja a döntéshozatalt. Az algoritmusok a kínálati oldalon biztosíthatják szolgáltatások személyre szabását, célzott reklámokat, termékajánlásokat tehetnek lehetővé, míg keresleti oldalon elősegítik a tájékozottabb fogyasztói döntéshozatalt, lehetővé teszik a különböző termékek, szolgáltatások ár és minőség szerinti összehasonlíthatóságát, az ezzel járó tranzakciósköltség-csökkenést, továbbá a váltási potenciál növelése révén a kínálati oldalra nehezedő versenynyomás fokozását. Mindez viszont azt is jelenti, hogy aki nem fér majd a jövőben hozzá ilyen algoritmusokhoz vagy azokhoz az adatokhoz, amelyek alapján versenyképes algoritmusokat lehet majd fejleszteni, az versenyhátrányt kénytelen elszenvedni.²⁵ Az adatokhoz való hozzáférés hiánya így adott esetben káros hatással lehet az innovációra is, a bizottsági jelentés szerzői éppen ezért vetették fel például az erőfölénnyel rendelkező vállalkozások esetében a hozzáférés szabályozásának szükségességét. Az algoritmusok továbbá alkalmasak lehetnek az offline térben létrejött megállapodás monitorozására, másrészt elősegíthetik az összejátszást, összehangolt magatartást eredményezhetnek az adott piacon. A jelen tanulmány tárgya szempontjából az utóbbi bír nagyobb jelentőséggel, hiszen adott piaci körülmé-

nyek fennállása esetén növelhetik a koordinatív hatások²⁶ kialakulásának valószínűségét.

Ebből a szempontból a különböző árazási algoritmusok bírhatnak leginkább jelentőséggel. Az árazási algoritmusok ugyanis alkalmasak lehetnek arra, hogy növeljék a hallgatólagos összejátszás kialakulásának esélyét az adott piacon, azáltal hogy képesé teszik a vállalkozásokat az árak monitorozására, de párhuzamos magatartás kialakulásához is vezethetnek, emellett alkalmasak lehetnek a versenytársak jövőbeni áremelési szándékának jelzésére. Az árazási algoritmusok növelhetik a meglévő megállapodások stabilitását azáltal, hogy növelik a belépési korlátokat, hiszen lehetővé tehetik, hogy a vállalkozások beazonosítsák és személyre szabott ajánlatokkal keressék meg azokat a fogyasztóikat, akik esetében a leginkább valószínűsíthető, hogy az új belépőtől vásárolnának. Emellett elősegíthetik a kollúziót azáltal is, hogy ha a cégek ugyanazokat az algoritmusokat vagy ugyanazokat az adatbázisokat használják (amelyek így hasonlóan fejlődnek és adaptálódnak), akkor az azokat használó vállalkozások is párhuzamosan fognak viselkedni a piacon. Ezért is van kiemelt fontossága a piacon az algoritmusok fejlesztésében való versenynek is. Az árazási algoritmusok összejátszást elősegítő hatása kapcsán fontos azonban felhívni a figyelmet arra, hogy – amint azt az angol versenyhatóság (Competition and Markets Authority – „CMA”)²⁷ témával foglalkozó tanulmánya is megjegyzi²⁷ – az adatok és algoritmusok fokozott felhasználásának fő hatása, hogy súlyosbíthatja az olyan hagyományos kockázati tényezőket, mint például az átláthatóság vagy az árváltoztatás sebessége. Így elsősorban azokon a piacokon lehet valószínűsíthető ilyen hatások felmerülése, amelyek eleve fogékonyabbak az összejátszásra.²⁸

3. Az érintett piacok meghatározással kapcsolatos tapasztalatok

Ahogy arra a bevezetésben már utaltam, a GVH által 2019-ben részletesebben vizsgált, di-

²⁴ A Bizottság által közzétett és a 14. lábjegyzetben hivatkozott jelentésben az adatokat kategorizálta, aszerint hogy milyen forrás révén jut hozzá a vállalkozás (fogyasztó által önkéntesen megadott, megfigyelt és következtetett adatok), míg a felhasználás alapján a jelentés négy kategóriát (nem anonim módon felhasznált egyedi adatok, anonim módon felhasznált egyedi adatok, aggregált adatok és kontextuális adatok) különített el (lásd 24–25.).

²⁵ TÓTH András: Algoritmusok és versenyjog. In: Versenytükör 2018/2. szám 42.

²⁶ Az összefonódás koordinatív hatásának azt nevezzük, amikor megváltoznak a közös erőfölény kialakulásának feltételei, és az összejátszás könnyebb válása révén árnövekedésre lehet számítani.

²⁷ Pricing algorithms, Economic working paper on the use of algorithms to facilitate collusion and personalised pricing, CMA, 8 October 2018. 8.4. pont (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/746353/Algorithms_econ_report.pdf).

²⁸ Uo. 8.5. és 8.6. pontok.

gitális piacokkal kapcsolatos fúziós ügyek három különböző ágazatot érintettek: az online szállásközvetítést, az online biztosításközvetítést és a műszaki cikkek online kiskereskedelmét.

Az érintett piac meghatározásának elméleti alapja a hipotetikus monopolista teszt.²⁹ A teszt gyakorlatban való alkalmazása azonban sok esetben nehézséget jelent, a versenyhatóságok gyakran egyéb bizonyítékokat (pl. piaci tanulmányok, fogyasztók és versenytársak véleménye) is figyelembe vesznek elemzésük során, és ezeket összességében is értékelve alakítják ki álláspontjukat.

Digitális piacok esetében további nehézség, hogy a hipotetikus monopolista teszt a kétoldalú piacokat nem tudja megfelelően kezelni, hiszen a keresleti ár rugalmasságot csak az egyik oldal figyelembevételével elemzi. Így azokon a piacokon, ahol zéró áras termékek szerepelnek – azaz ahol a szolgáltatás igénybevétele a fogyasztó számára jellemzően nem jár pénzfizetési kötelezettséggel –, az SSNIP-teszt torzított képet adhat. A versenyjogi szakirodalomban éppen ezért felmerült a teszt módosított, minőségváltozásra fókuszáló változatának használata is (SSNDQ³⁰ teszt).³¹

A teszt alkalmazásának nehézségei ugyanakkor a vizsgált fúziós ügyek értékelését nem akadályozták. Ebben az is szerepet játszott, hogy a GVH közleményben is megerősített gyakorlata alapján az érintett piac meghatározása nem cél, hanem eszköz a versenyhatások felméréséhez, ezért ezt a lépést mindig az értékeléshez szükséges mértékben kell elvégezni.³² Az itt említett ügyben sem merült fel olyan aggály, amely az érintett piacok esetében az árupiac pontos meghatározását vagy valamennyi felmerülő szegmentációs kérdés eldöntését igényelte volna. A tanulmány tárgyát képező döntésekben ezért a Versenytanács kiindulópontnak azt tekintette, hogy az adott szolgáltatások funkciójukat tekintve mennyiben helyettesíthetők más típusú szolgáltatásokkal, elsősorban a felmerülő lehetséges kárelméletekre helyezett hangsúlyt, amelyek vizsgálata során fi-

gyelemben vette például a más értékesítési csatornák irányából érkező versenynyomást is.

Az érintett piac másik dimenziójának kérdésével, azaz a földrajzi piac meghatározásának kérdésével az eljáró versenytanács döntéseiben csak érintőlegesen foglalkozott. A *Netrisk/Biztosítás.hu*, és a *Szállás.hu/PK Travel* ügyekben fel sem merült az országosnál tágabb piac meghatározásának szükségessége. A műszaki cikkek kiskereskedelmét érintő *eMAG/Extreme Digital* ügyben a Versenytanács érintett földrajzi piacként szintén Magyarországot határozta meg. A felek az eljárás során ugyan érveltek azzal, hogy mivel a hazai e-kereskedelem jelentős részét bonyolítják külföldi webáruházak, így esetlegesen tágabb földrajzi piac meghatározása is indokolt lehet, azonban a Versenytanács nemzetinél tágabb földrajzi piac meghatározását nem látta indokoltnak.³³

3.1. Online szállásközvetítés

Az online szállásközvetítés piacát a GVH korábban egy ágazati vizsgálat keretében már részletesen vizsgálta,³⁴ és az abban beszerzett ismeretekre a *Szállás.hu/PK Travel*³⁵ összefonódás vizsgálatkor támaszkodott. A GVH az ágazati vizsgálatát lezáró jelentésében megállapította, hogy az online szállásközvetítés piaca *kétoldalú tranzakciós piacnak*³⁶ minősül, mivel annak valamennyi jellemzőjével rendelkezik. Eszerint azonosítható két egymástól jól elkülönülő felhasználói csoport (a szállásadók és az utazók csoportja), a két csoport közötti interakció pedig (részben) a szállásközvetítő platformokon valósul meg. A platform mindkét oldalán megfigyelhetők indirekt hálózati hatások, a szálláshelyeknek annál értékesebb egy adott platformhoz való csatlakozás, minél több felhasználóval rendelkezik a platform, és a szállásfoglalók számára is annál hasznosabb egy platform használata, minél több szálláshely érhető el rajta. Továbbá a piacot a kétoldalú piacoknál gyakori egyenlőtlen árstruktúra

²⁹ A teszt angolul Small but Significant and Non-transitory Increase in Price (SSNIP) tesztként is ismert.

³⁰ Small but significant non-transitory decrease in quality.

³¹ CRÉMER–MONTJOYE–SCHWEITZER (14. lj) 50.

³² Lásd a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. számú közleménye („7/2017. közlemény”) az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről szóló 29. pontot.

³³ VJ/14/2019. határozat 61. pont.

³⁴ Jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról (2016. május).

³⁵ A Szállás.hu Kft.-hez (más kisebb oldalak mellett) a szállás.hu platform, míg a PK Travel Kft.-hez az utazok.hu oldal tartozott (de a csoporthoz szintén tartoztak más kisebb weblapok is).

³⁶ Kétoldalú tranzakciós piac olyan piac, ahol két fogyasztói csoport között egy közvetítő platformon keresztül tranzakció jön létre.

jellemzi, azaz a szállásközvetítő oldalak a fogyasztók felé nem számolnak fel díjat a szolgáltatásukért, bevételük a szálláshelyek által fizetett jutalékból származik.³⁷

A Versenytanács a Szállás.hu és a PK Travel közötti összefonódást tudomásul vevő határozatában – az ágazati vizsgálattal egyezően – az online szállásközvetítés piacát kétoldalú tranzakciós piacnak tekintette, és egységes piacként határozta meg az online szállásközvetítés piacát.³⁸ Ugyanakkor mivel a konkrét ügyben két, elsősorban a belföldi turizmusra specializálódott szállásközvetítő oldal volt érintett, a Versenytanács döntésében azt is vizsgálta, hogy tovább szegmentálható-e a piac a szállásfoglalók honossága szerint, azaz szűkíthető-e a magyar utazók magyarországi foglalásaira.

A kérdés eldöntését végül a Versenytanács nem tartotta szükségesnek. Az eljárásban beszerzett adatok ugyanis arra utaltak, hogy a szálláshelyek értékesítése során a szálláshelyek szempontjából nincs különbség a különböző nemzetiségű fogyasztók között, marketingstratégiájukban jellemzően egyszerre célozzák mind a magyar, mind a külföldi vendégeket, és ehhez igazítják a különböző platformokon való jelenlétüket is: azaz a nemzetközi és a magyar oldalakon egyaránt jelen vannak, és a hazai és a nemzetközi utazók is egyaránt használják hazai és nemzetközi oldalak szolgáltatásait. Emellett a beszerzett adatok alapján a magyarországi szálláshelyek számára a magyar oldalak nem bírtak megkülönböztetett szereppel, a nemzetközi oldalak közül, például a booking.com oldalon több magyar szálláshely volt megtalálható a vizsgálat időpontjában, mint a szallas.hu oldalon, ami szintén azt valószínűsítette, hogy nem indokolt a piac további szűkítése.³⁹

Érdeemes megjegyezni, hogy az ágazati vizsgálat megállapításai alapján a fogyasztói oldal szempontjából a hazai és a nemzetközi platformok közötti helyettesíthetőség egyik akadályát az ágazati vizsgálat időszakában a nyelvi korlátok jelentet-

ték.⁴⁰ A piacon időközben bekövetkezett változások eredményeként azonban 2019-ben a nagyobb nemzetközi szállásközvetítő oldalak már rendelkeztek magyar nyelvű oldallal. A fúziós eljárásban beszerzett információk alapján ez a változás pedig hatással volt arra is, hogy a különböző szálláshelyek mennyiben tekintik egymás helyettesítőinek a nemzetközi és az elsődlegesen belföldi turizmusra fókuszáló szállásközvetítő oldalakat. A vizsgálat időpontjában ugyanis az ágazati vizsgálat során tapasztalt elkülönülés már nem volt megfigyelhető a szállásközvetítő portálok között sem fogyasztók, sem pedig a szálláshelyek szempontjából, sokkal inkább jellemző volt azok párhuzamos használata.⁴¹

A fenti tapasztalatok is azt erősítik, hogy a digitális piacok esetében fokozott figyelmet kell fordítani a piac meghatározásakor a piacon lezajlott változásokra, hiszen ezek a változások rövid időn belül is hatással lehetnek az érintett termékpiac definíciójára. Továbbá kétoldalú piacok esetében a piac egyik oldalán végbement változások a piac másik oldalára is hatással lehetnek. Másrészt viszont lehetnek olyan változások is, amelyek bár a piac egyik oldalán befolyásolhatják a különböző platformok helyettesíthetősége megítélésének kérdését, azonban ha a másik oldal számára nem észlelhetők, akkor végső soron nincsenek hatással az érintett termékpiac meghatározására. Az összefonódás vizsgálata során így például feltárásra került, hogy a két érintett vállalkozás által üzemeltetett szállásközvetítő oldal működése eltér egymástól. Az utazok.hu oldal esetében – szemben a booking.com vagy a szallas.hu oldalakkal – nem azonnali foglalás történik, hanem az oldal a foglalási igényt továbbítja a szálláshely részére, és annak a szálláshely részéről történő visszaigazolása után történik meg a foglalás.⁴² Ez a működési eltérés, bár a szálláshelyek szempontjából jelentőséggel bírt – hiszen eltérő adminisztratív terhet jelentett számukra –, azonban a fogyasztók

³⁷ Jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról (2016. május), 27.

³⁸ A szakirodalomban általánosan elfogadott álláspont alapján kétoldalú piacok esetén a piac meghatározható egy piacként, illetve két kapcsolódó piacként. Azt, hogy az adott ügyben melyik megközelítés a célravezető, a vizsgálattal érintett kétoldalú piac típusa is befolyásolja. Kétoldalú tranzakciós piacokat egy piacként, míg a kétoldalú nem tranzakciós piacokat két, egymással kapcsolatban álló piacként javasolt meghatározni. Ez utóbbi esetben is szükséges ugyanakkor a két különállóan meghatározott piac egymásra gyakorolt kölcsönhatásait is vizsgálni. Ezért az olyan platformok, mint a Facebook vagy a Google esetében az a gyakorlat, hogy mindkét oldal önálló piacot alkot, mivel a fogyasztók, hirdető, tartalomgyártók és egyéb szereplők nincsenek elköteleződve tranzakciók révén egymással. Ha azonban a platformon keresztül nyújtott szolgáltatás jellegéből fakadóan igényli mindkét oldal jelenlétét, akkor nem indokolt a két oldalt külön értékelni, a két felhasználói csoport közötti szoros összefüggés ugyanis a kétirányú pozitív hálózati hatások miatt egységes keresletet eredményez.

³⁹ VJ/16/2019. határozat, 53. pont.

⁴⁰ Jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról (2016. május), 110.

⁴¹ 2019-ben például a Booking magyarországi szálláshely partnereinek száma meghaladta a Szallas.hu partnereinek számát (VJ/16/2019. határozat 53. pont).

⁴² VJ/16/2019. határozat, 51. pont.

számára nem bírt jelentőséggel, hiszen ezen oldal számára ez a működésbeli eltérés nem volt észlelhető. A Versenytanács egyébiránt ezt az eltérést a versenyhatások körében értékelte, és megállapította, hogy a két vállalkozás nem közeli versenytársa egymásnak.⁴³

3.2. Online biztosításközvetítés

A *Netrisk/Biztosítás.hu* ügyben a GVH online biztosításközvetítők szolgáltatását vizsgálta. A biztosításközvetítés esetében is elkülöníthető volt két felhasználói csoport (biztosítók és biztosítást kereső személyek csoportjai), az e két csoport közötti kapcsolatot pedig (részben) az online biztosításközvetítő oldalak teremtették meg. Ugyanígy igaz volt az is, hogy a piacot a kétoldalú piacokra jellemző egyenlőtlen árstruktúra jellemzi, azaz online biztosításközvetítők a fogyasztók felé nem számolnak fel díjat a szolgáltatásukért, bevételük a biztosítók által fizetett jutalékból származik. A piacon emellett megfigyelhetők voltak indirekt hálózati hatások is, ezek azonban kevésbé voltak meghatározók, mint a szállásközvetítő oldalak esetében. Ennek oka, hogy a biztosítók az értékesítési csatornájuk diverzifikálásában érdekeltek, így szerződéskötés szempontjából a platformon keresztül elérhető fogyasztók száma kevésbé meghatározó, a biztosítók jellemzően a kisebb szereplőkkel is szerződnek, a közvetítői potenciál inkább a jutalék mértékére lehet hatással.

Döntésében a Versenytanács itt is egységes piacként határozta meg az online biztosításközvetítés piacát. Az online biztosításközvetítés is tranzakciós piacnak minősül, továbbá a szolgáltatás jellegéből fakadóan igényli mindkét oldal jelenlétét. A piac mindkét oldalán megfigyelhető volt a multi-homing, azaz a különböző platformok párhuzamos használata, a különböző platformok egymással való helyettesíthetőségének megítélése pedig nem mutatott jelentős eltérést a piac két oldala esetében. A megjegyzendő, hogy fentiek részletes vizsgálatára és elemzésére a döntés nem tér ki, hiszen a kérdés kifejezett vizsgálatának szükségessége nem merült fel az eljárásban.

Egyrészt az egységes megközelítés állt összhangban az ágazati szabályozással⁴⁴, másrészt a megkeresett nagyszámú piaci szereplő egyike sem utalt arra, hogy a platform két oldalának eltérő termékpiacként való meghatározása lenne indokolt, amellettt hogy a piac előbbieken bemutatott jellemzői alapján a szakirodalmi állásponttal is az egységes piacként való meghatározás volt összhangban.

Az eljárásban további kérdésként merült fel, hogy az online és az offline értékesítés azonos termékpiacra tartozik-e, azaz hogy elkülönült termékpiacokról, vagy pedig ugyanazon termékpiac elkülönült értékesítési csatornáiról volt-e szó. Az alkuszok válaszai vegyesek voltak, azonban a szereplők többsége inkább az offline és az online piac elkülönítése mellett érvelt. Érvelésük alátámasztásakor arra hivatkoztak, hogy az offline közvetítést végző munkatársak képzése magasabb költséggel jár, mint az online környezet kialakítása és működtetése. Emellett a két értékesítési mód eltérő fogyasztói igényeket elégít ki: online közvetítés esetén az összehasonlítás az elsődleges szempont, míg offline közvetítés során a teljesebb körű – akár kevesebb ajánlatot magába foglaló – tájékoztatásra helyeződik a hangsúly.⁴⁵ A Versenytanács a kérdés eldöntését végül nem tartotta szükségesnek az eljárásban, de a hatások értékelésekor figyelembe vette, hogy az offline értékesítési csatornák, illetve a biztosítók saját online értékesítési csatornáit is versenynyomást gyakorolnak az online közvetítőkre.⁴⁶

3.3. Műszaki cikkek kiskereskedelmi értékesítése

Az előbbiekkal ellentétben a műszaki cikkek kiskereskedelme már nem tekinthető kétoldalú piacnak, mert ebben az esetben nem beszélhetünk két elkülönült felhasználói csoportról, hiszen az értékesítési tevékenységet a webáruház üzemeltetője végzi, vagyis nem pusztán közvetít, így nem azonosítható egy a platformot használó, de annak üzemeltetőjétől független üzleti felhasználói kör.⁴⁷ A piack meghatározás kapcsán az eljárás központi

⁴³ VJ/16/2019. határozat, 53. pont.

⁴⁴ Lásd pl. a Magyar Nemzeti Bank 5/2015. (V. 05.) számú ajánlása a biztosítási termékek bemutatását, összehasonlítását szolgáló és a biztosításközvetítés során használt elektronikus felületekről.

⁴⁵ VJ/12/2019. határozat, 30. pont.

⁴⁶ VJ/12/2019. határozat, 71. pont.

⁴⁷ Érdemes megjegyezni, hogy ebben az esetben nem egy ún. piactérről (marketplace) volt szó. A piacterek (a webáruházakkal ellentétben) már kétoldalú platformok, hiszen ezeken a termékeket kereső fogyasztók egyik oldala mellett számos eladó, üzleti partner van jelen a platform másik oldalán. Gyakori az is, hogy a platform üzemeltetője eladóként is jelen van a piacon (l. pl. Amazon, Ebay).

kérdése az volt, hogy a műszaki fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítésén belül az online és az offline értékesítés bír-e olyan elkülönült jellemzőkkel, amelyek önálló termékpiacként való meghatározásukat indokolják, vagy egy egységes termékpiaconról beszélhetünk. A piacot ugyan három ügyben is vizsgálta a GVH, de az említett kérdésben csak a harmadik ügyben kellett állást foglalnia.⁴⁸ Az *eMAG/Extreme Digital* ügyben hozott határozatban a Versenytanács megállapította, hogy a műszaki cikkek online és offline kiskereskedelmi értékesítése egységes árupiacként határozható meg.⁴⁹

Döntésében a Versenytanács olyan körülményeket is figyelembe vett, mint az online és az offline árazás és szolgáltatás egységessége, valamint a piaci szereplők nyilatkozatai, akiknek jelentős része az egységes piac mellett érvelt. A fentiek mellett az egységes piac mellett szóló lényeges körülményként vette figyelembe, hogy a piacon megfigyelhető keresleti és kínálati tendenciák, az online értékesítés arányának folyamatos emelkedése is az online és az offline értékesítés egységessége irányába mutattak. A kínálati oldal szempontjából ezt a kereskedőknek a többszörös értékesítés irányába tett erőfeszítései is alátámasztották (a tisztán online szereplőként induló vállalkozások esetében boltok nyitása, míg az eredetileg offline szereplők esetében az online értékesítés megjelenése volt jellemző), míg keresleti oldalról az a fogyasztói gyakorlat, hogy a két értékesítési csatornát egymással integráltan használják, legalábbis akkor, ha ezek egymással átjárhatók.⁵⁰ A keresleti oldalt szokásai kapcsán a Versenytanács meghatározó súllyal vette figyelembe, hogy az eljárásban benyújtott fogyasztói kutatás megállapításai szerint a magyar vásárlók igénylik az üzletek fizikai jelenlétét, a teljes online forgalmon belül évről évre növekszik azon vállalkozások részesedése, amelyek rendelkeznek offline üzlettel vagy átvételi ponttal (2018-ban ez az arány 70 százalék feletti volt). A vállalkozások többszörös (omni-channel)⁵¹ értékesítésre való törekvése, tehát az, hogy

egyszerre és a fogyasztó számára átjárható módon használják az online és a hagyományos értékesítési csatornákat, a fogyasztói igényekkel is találkozik: a fogyasztók gyakran online keresnek, de offline vásárolnak vagy fordítva, offline próbálják ki a terméket, majd online rendelik meg.⁵²

4. Piacok működésével kapcsolatos tapasztalatok

4.1. Piacra való belépés, belépési korlátok

A digitális piacokra történő belépés jellemzően nem jár magas költségekkel, jelentősebb piaci részesedés elérése azonban jelentősebb marketingköltségekkel járhat. A belépést könnyítheti az olyan szoftvertermékek jelenléte, amelyekből saját webshopját létrehozva egy kereskedő minitális informatikai fejlesztés mellett be tud lépni az adott piacra. A vizsgált esetekben különösen a műszaki cikkek értékesítése esetében volt igaz, hogy jelentős marketingkampány révén viszonylag könnyen lehet nagyobb ismertségre szert tenni, hiszen ezekben az esetekben a fogyasztói bizalom elsősorban a forgalmazott termékhez kötődik és nem a bolthoz, amelyen keresztül megvásárolja a fogyasztó. Így a sikeres piacra lépéshez szükséges számú vásárló hajlandó kipróbálni az online kereskedő szolgáltatást.⁵³ Mindazonáltal ahhoz, hogy hosszabb távon is meg tudja őrizni a részesedését, elengedhetetlen a webáruház melletti bizalom kiépítése, hiszen rossz tapasztalat után a fogyasztók könnyűszerrel váltanak másik piaci szereplőre. Mindemellett, ahogy arra a tanulmány 2. pontjában már utaltam, a vállalatok által kezelt adatok is viselkedhetnek belépési korlátként az adott piacon.

4.2. Ár-összehasonlító oldalak szerepe

Az ár-összehasonlító oldalak megkönnyítik a fogyasztók számára a vásárlási folyamatot meg-

⁴⁸ A Media Markt Tesco vállalkozásrészek megszerzéséhez kapcsolódó két ügyben (VJ/34/2018. és VJ/3/2019.) ugyanis – bár az említett kérdés felmerült – az adott összefonódások szempontjából nem volt ügydöntő jelentősége, mivel a Tesco megszerzendő vállalatrésze műszaki fogyasztási cikket nem értékesített online, az összefonódás kifejezetten és kizárólag bolti (offline) értékesítés átvételét jelentette.

⁴⁹ VJ/14/2019. határozat, 58. pont.

⁵⁰ VJ/14/2019. határozat, 57–61. pontok.

⁵¹ Lásd pl. „Omni-channel marketing, integrated marketing communications and consumer engagement: A research agenda”, Elizabeth Manser PAYNE, James W. PELTIER, Victor A. BARGER; Elizabeth Manser PAYNE, James W. PELTIER, Victor A. BARGER; <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JRIM-08-2016-0091/full/html>.

⁵² VJ/14/2019. határozat, 18. pont.

⁵³ Lásd pl. az eMAG, az Alza vagy a mall.hu magyarországi piacra lépését az elmúlt évekből.

előző információszerzést, időt, energiát spórolnak meg azzal, hogy bizonyos szempontrendszer mentén összehasonlítják a piacon lévő termékeket, szolgáltatásokat, az üzleti oldal számára pedig biztosítják a fogyasztók gyors, hatékony elérését. Az online kereskedelem elterjedésével megnőtt az árak átláthatósága, hiszen az internet elterjedésével a fogyasztók gyorsan képesek összehasonlítani a különböző termékek és szolgáltatások árait, azok minőségét. Ez új típusú szolgáltatások megjelenését is eredményezte, megjelentek a különböző összehasonlító oldalak is, amelyek lehetővé teszik az árak gyors és egyszerű összehasonlítását. Az *eMAG/Extreme Digital* ügyben például fontos érv volt az egységes piac mellett, hogy a hazai piaci szereplők jellemzően országosan, illetve online és offline csatornáikon alapvetően egységes árazási politikát alkalmaznak, aminek kialakulásában fontos szerepet játszottak az ilyen ár-összehasonlító oldalak is.⁵⁴

A GVH a közelmúltban piacelemzés keretében részletesen vizsgálata a digitális összehasonlító eszközök fogyasztói döntésre gyakorolt hatásait.⁵⁵ Működési modelljüket tekintve elmondható, hogy az ár-összehasonlító oldalak használata a fogyasztó számára jellemzően nem jár pénzfizetési kötelezettséggel, az ár-összehasonlító oldalak jellemző árbevételét a jutalék- és hirdetési típusú bevételek jelentik. A fúziós eljárások tapasztalatai alapján az ár-összehasonlító oldalaknak alapvetően két kategóriája különíthető el. Az egyik csoportot az úgynevezett metakereső oldalak alkotják, amelyek csak a termék összehasonlítását teszik lehetővé, de maguk az oldalak közvetlenül nem vesznek részt a tranzakció lebonyolításában, míg a másik kategóriába azok az ár-összehasonlító oldalak tartoznak, amelyek tranzakciós platformként is működnek.

A *metakereső oldalak* esetében, ha a fogyasztó úgy dönt, hogy meg kívánja vásárolni a kiválasztott termékeket, akkor az oldal kattintás révén átirányítja a fogyasztót a kiválasztott üzleti partner weboldalára, és a vásárlásra ezen az oldalon keresztül fog sor kerülni. Különösen a kisebb piaci szereplők esetében az ezeken az oldalakon való megjelenés nagymértékben megkönnyítheti a piacra lépést, a vállalkozás viszonylag gyorsan

tehet szert ismertségre a fogyasztók között. Az egyébiránt mindkét kategóriára igaz, hogy ezek a digitális összehasonlító eszközök reklámfelületet jelentenek a rajtuk megjelenő vállalkozások számára, működési modelljüktől függően bevételek egésze vagy egy része a hirdetési árbevételekből származik. A fentiekben említett piacelemzés eredményeit összefoglaló tanulmányában a GVH az ár-összehasonlító oldalak üzleti modelljeinek vizsgálata során a hirdetési árbevételek kapcsán többféle típusú bevételt különített el. Eszerint a hirdetési árbevétel jelentős részben az összehasonlított ajánlatokra való kattintások száma alapján határozódik meg. Ettől eltérő, külön árbevételi forrást jelentenek az összehasonlító oldalak felületén elhelyezett display hirdetésekből származó hirdetési díjak és a Google AdSense hirdetési jutalékok csak úgy, mint a partnerek számára bevezetett kategóriaoldali kiemelés (ProductAds) szolgáltatás is.⁵⁶

A metakereső oldalak esetében jutalékbevételekről nem beszélhetünk, hiszen a tranzakció további sorsáról, így arról, hogy a fogyasztó megvásárolta-e az adott terméket vagy szolgáltatást, a partner oldalára való átirányítást követően az összehasonlító oldalnak már nincsen tudomása. A vizsgált ügyekben ilyen formában működő, az összefonódásban érintett felektől függetlenül működő ár-összehasonlító oldalként azonosította például a vizsgálat a műszaki cikkek kiskereskedelme esetében az *arukereso.hu*, az *arcep.hu* oldalakat vagy az utazási szolgáltatások esetében a *trivago.hu*-t, míg a biztosítási piacon a kötelező felelősségbiztosítások összehasonlítását lehetővé tevő Magyar Biztosítók Szövetsége által üzemeltetett *dijnavigator.hu* oldalt.

A másik típust a *tranzakciós platformként is működő összehasonlító oldalak* jelentik. A vizsgált piacokon a *szallas.hu* és az *utazok.hu* online szállásközvetítő oldala vagy a *netrisk.hu* és a *biztositas.hu* biztosításközvetítő oldalak tranzakciós platformként is működtek. Mivel ezeknek az oldalaknak a használata a fogyasztó számára nem jár költséggel, reális lehetőség és egyben megfigyelhető is volt a potyázás, amikor a fogyasztók az oldalt csupán az árak összehasonlítására használják, azonban a tényleges szerződéskötésre nem az ol-

⁵⁴ Lásd VJ/14/2019. 19., 23 és 29. pontok.

⁵⁵ Az elemzés eredményeit összefoglaló tanulmány az alábbi linken érhető el: https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok_piacelemzesek/piacelemzesek/piacelemzes_digitalis_osszehasonlito_eszkozok_tanulmany_2020_03_12&inline=true.

⁵⁶ A digitális összehasonlító eszközök fogyasztói döntésre gyakorolt hatásai feltárására irányuló piacelemzés eredményeit bemutató tanulmány (2020), 56. pont.

dalon keresztül, hanem a kiválasztott üzleti partnerrel közvetlenül kerül sor.⁵⁷ Szemben a korábban említett metakereső oldalakkal, ezen oldalak üzemeltetői az értékesített termékek, szolgáltatások utáni jutalékban részesülnek. Mivel a platformok elterjedésének sikeressége nagymértékben köszönhető annak, hogy lerövidítik a fogyasztó számára a keresési időt, az online tranzakciós platformok összehasonlításra való használata a fogyasztók részéről teljesen észszerű. Ebből fakadóan viszont az ilyen típusú platformok abban esetben tudnak gazdaságosságon működni, ha a platform üzemeltetője és az üzleti partner között létezik valamilyen kizárólagossági megállapodás (például az adott szálláshelyen csak a keresőoldalon keresztül lehet szobát foglalni), vagy ami például a szállásközvetítői piac esetében meghatározónak számít; ún. árparitás klauzula használata. E szerződéses kikötés lényege hogy a szálláshely az online szállásközvetítővel kötött szerződésében vállalja, hogy ugyanazon szobát/szolgáltatást megegyező feltételekkel a nyilvánosan elérhető legkedvezőbb áron kínálja az online szállásközvetítő platformon keresztül.⁵⁸ A fogyasztók számára így a platform használata mellett a közvetlen értékesítés reális és megfelelő alternatíva lehet, felvetheti ezek egységes piacként való kezelését is.⁵⁹

A potyázás szerepe kapcsán érdemes megjegyezni, hogy ennek létezése is megerősíti, hogy a versenyhatások értékelésekor – amennyiben például egy közvetítői szolgáltatás esetében a közvetlen értékesítést nem is tekintjük az érintett piac részének – figyelemmel kell lenni arra is, hogy ezek a közvetlen értékesítési csatornák milyen mértékű versenynyomást gyakorolnak az összefonódásban érintett vállalkozásokra. A verseny tehát a platformok és más értékesítési csatornák között is zajlik, amire tekintettel kell lenni a horizontális hatások értékelésekor.

4.3. Keresőszavakra épülő marketingtevékenység

A digitalizáció a vállalkozások marketingtevékenységére is hatással van, hiszen új, eddig nem ismert marketinggyakorlatok is megjelennek a piacon, amellett hogy a gyűjtött adatok ré-

vén a vállalkozás a korábbinál hatékonyabb, személyre szabottabb marketingtevékenységre lehet képes. Megfigyelhető például, hogy a piaci szereplők a keresőszavakra épülő marketingtevékenységük keretében a versenytársaik nevét is használják. Ezek az adatok így, más körülmények mellett, indikátorai lehetnek annak, hogy az egyes vállalkozások kiket tekintetnek legfontosabb versenytársaiknak, mennyire tekinthetők a fúzióban érintett vállalkozások egymás közeli versenytársainak. A keresőszavakra, kulcsszavakra épülő keresőmarketing az online marketing egyik formája. A keresőmarketingnek két fő területe van. Az egyik a keresőoptimalizáció (SEO, search engine optimization), ami az oldalak szövegének, struktúrájának módosításával javítja a keresőbeli pozíciót. A másik a keresők találati oldalán vásárolt szponzorált találatokkal serkenti az átkattintásokat, és bár mindkét irányzat kulcsszavakkal dolgozik, működési módszerük jelentősen eltér.

A keresőoptimalizálás lényege tehát, hogy a keresett és hasznos kulcsszavak hangsúlyos helyeken szerepeljenek az oldalon, ezzel biztosítva, hogy az oldal feljebb kerüljön a keresők találati listáján, ami által több látogatót kap, és így több bevételt termel. A kattintásalapú hirdetések esetén a megadott kulcsszavak esetében a kereső a találati lista elején jeleníti meg az oldalt, illetve lehetőség van rövid hirdetések elhelyezésére is. A GVH eljárásaiban ez utóbbiakat vizsgálta. Az eMAG/Extreme Digital ügyben beszerzett adatok alapján például megállapítható volt, hogy az érintett vállalkozások nem csak egymás, hanem valamennyi jelentősebb versenytársuk nevét is alkalmazták keresőszóként marketingtevékenységük során.⁶⁰

4.4. Globális és hazai online kereskedők viszonya

Az online kereskedelem egyik sajátossága, hogy megszüntetheti a földrajzi határokat. Számos világméretű kiskereskedő van jelen a piacokon, az eMAG/Extreme Digital ügyben a felek az összefonódás esetleges káros versenyhatásainak kizárása kapcsán hivatkoztak is arra, hogy a magyar fogyasztók online vásárlásainak 50%-a külföldről érkezik, így ezek a vállalkozások jelentős verseny-

⁵⁷ Lásd VJ/14/2019. határozat, 69. pont, illetve Jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról, 113.

⁵⁸ Jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról (2016. május), 86.

⁵⁹ Erre a GVH maga is utal a VJ/12/2019. ügyben hozott határozatának 52. pontjában.

⁶⁰ VJ/14/2019. határozat, 24. pont.

nyomást gyakorolnak a hazai kereskedőkre. A beszerzett információk és piacelemzés azonban arra utalt, hogy ezek a szereplők kifejezetten erős versenynyomást inkább az olcsóbb, garanciális szolgáltatást vagy javítást nem igénylő termékek esetében képesek csak támasztani. A megkeresett piaci szereplők többsége is úgy nyilatkozott, ezek a globális méretű szereplők jelenleg nem támasztanak érdemi versenynyomást a műszaki fogyasztási cikkek kiskereskedelmi piacán jelen lévő hazai kereskedőkre.⁶¹

4.5. Árazási algoritmusok használata

Az adatok szerepe kapcsán már utaltunk arra, hogy a különböző árazási algoritmusok használata növelheti az összejátszás esélyét az adott piacokon. Az *eMAG/Extreme Digital* ügyben a GVH részletesen vizsgálta a felek árképzését, és mivel a felek nagyszámú terméket értékesítettek webáruházukban, így azt is, hogy a felek használnak-e valamilyen árazási algoritmust, illetve az milyen mértékben képes az általuk alkalmazott árak befolyásolására. Az eljárás során feltártak szerint bár a piacon általánosnak tekinthető, hogy a vállalkozások figyelik egymás árait, legtöbbször a legnépszerűbb ár-összehasonlító oldal nyilvános adatait használták erre a célra. Ugyanakkor a versenytársfigyelés és árazás jellemzően csak részben automatizált, azaz emberi beavatkozás nélküli árazási algoritmusok használata 2019-ben nem volt elterjedt a vizsgált piacon.⁶²

5. Versenyhatások, kérelmek vizsgálatával kapcsolatos tapasztalatok

A GVH gyakorlatában eddig előforduló, részletesebben vizsgált, digitális piacokat érintő fúziók versenytársak között megvalósuló összefonódások voltak, így az összefonódás horizontális hatásainak vizsgálata állt az elemzések középpontjában, ezért a tapasztalatok elsősorban erre vonatkozóan állnak rendelkezésre.

Ahogy arra a digitális piacok jellemzőinek bemutatásakor már utaltunk, a platform szolgáltatásának igénybevétele a fogyasztók számára jellemzően nem járt pénzfizetési kötelezettséggel, ami miatt a platformon keresztüli ármozgások

feltárása sok esetben nehézséget jelenthet. A választott működési modelltől függően ugyanis a platform szolgáltatásáért járó díjazás számos különböző formában megvalósulhat, így nehézséget jelenthet annak tisztázása, hogy az összefonódásnak milyen hatása lehet a termék vagy szolgáltatás árára és minőségére, és ez a vizsgált ügyek esetében is megfigyelhető volt.

Az összefonódások hatásainak vizsgálatakor ezért fokozott figyelmet fordított a GVH a nem ártípusú kérelmek vizsgálatára, így különösen arra, hogy milyen hatása lehet az összefonódásnak a minőségre, a választékra és az innovációra. Emellett – ahogy arra korábban is utaltunk – ezeken a piacokon az adatoknak, az adatokhoz való hozzáférésnek is kiemelt jelentősége van, így ezekkel kapcsolatos kérelmeket is vizsgálni szükséges.

5.1. Az összefonódások árakra gyakorolt hatása

Előjáróban szükséges megjegyezni, hogy a vizsgált fúziók mindegyike a korábban írtaknak megfelelően tranzakciós piacokat érintett, azaz a fogyasztói csoport között a közvetítő platformon keresztül tranzakció jön létre, így az alábbi tapasztalatok az ilyen típusú piacok működésének vizsgálatán alapulnak.

Az összefonódásnak az árakra gyakorolt hatásának vizsgálatakor szükséges figyelembe venni, hogy a digitális platformokat sajátos árstruktúra jellemzi, és a platform által a két oldal felé alkalmazott árazást több tényező befolyásolja. Először is az externáliák oldalak közötti relatív eloszlása, amely a két oldal közötti keresztfinanszírozáshoz vezethet (amelyben az egyik oldal nem fizeti meg a teljes költséget, esetleg egyáltalán nem fizet vagy negatív árral szembesül). Másodszor az adott platform eldöntheti, hogy egyes tranzakciók után számít fel díjakat vagy fix díjat alkalmaz a platformhoz való csatlakozás esetén, esetleg a kettő kombinációját alkalmazza. Harmadrészt a versengő platformok jelenléte is befolyásolja az árakat; így például az árak kialakítása függ attól is, hogy a piac egyik oldalán vagy akár mindkét oldalán megfigyelhető-e a multi-homing jelenség, illetve ennek mértékétől is.⁶³ Kétoldalú tranzakciós piacokon működő platformok esetében a

⁶¹ VJ/14/2019. határozat, 64. pont.

⁶² VJ/14/2019. határozat, 23. pont.

⁶³ Jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról (2016. május), 23.

korábban is bemutatottaknak megfelelően a tipikusnak tekinthető üzleti modellen alapuló árstruktúra úgy épül fel, hogy a fogyasztók a platform szolgáltatásának használatáért közvetlenül nem fizetnek. A platform másik „oldalán” az adott platformon keresztül közvetített szolgáltatást biztosító vállalkozások vannak, akik azon túl, hogy kiszolgálják a fogyasztók megrendeléseit, maguk is a platform szolgáltatás igénybevevői: a platform biztosítja számukra a fogyasztók felé történő megjelenést, és közvetíti számukra a fogyasztók rendeléseit. A platform a működésével kapcsolatos költségeket az üzleti oldalon jelen lévő vállalkozásoktól beszedett díjakból fedezi. A szolgáltatás árát tipikusan az üzleti oldal határozza meg, a platform pedig ebből jutalékot kap.

5.1.1. Árazásra gyakorolt hatás vizsgálata tranzakciós platformok esetén

A vizsgált fúziók közül a Versenytanács sem a *Netrisk/Biztosítás.hu*, sem pedig a *Szállás.hu/Utazok.hu* ügyben sem látta megalapozottnak, hogy összefonódást követően az összefonódásban érintett vállalkozások közvetlenül képesek lennének a platformjaikon keresztül közvetített termék árának befolyásolására. A szállásközvetítő oldalakon a szolgáltatás árát a szálláshelyek határozzák meg, erre a szállásközvetítő oldalak nincsenek hatással. Az online biztosításközvetítő platformok esetében a szolgáltatás díját (közvetítői jutalék formájában) szintén nem az ügyfél, hanem a biztosító fizeti meg, annak mértékét az alkusz és a közvetítő közötti megállapodás rendezi, amelyet a biztosító beépít az általa meghatározott biztosítási díjba. Elméletileg ugyan az alkusznak lehetősége lenne arra, hogy a saját jutaléka terhére kedvezményt adjon, ezzel azonban a vállalkozások jellemzően nem élnek (ennek elsősorban az egyszeri díjfizetéssel járó biztosítási termékek – pl. utasbiztosítás – esetében lehet nagyobb jelentősége, hiszen ezek árában a jutalék arányaiban nagyobb szerepet kap, mint a folyamatos díjfizetéssel járó termékek esetében), így a termék árazásában a közvetítő platformok nem képviselnek jelentős szerepet.⁶⁴

A fentiek ugyanakkor még nem zárják ki annak lehetőségét, hogy a vállalkozások közvetett módon idézzék elő a fogyasztók felé alkalmazott

árak emelkedését például a fogyasztók felé eddig nem alkalmazott díjak bevezetésével, vagy saját jutalékuk mértékének megemelésével, amely beépül a termék vagy szolgáltatás árába, és ennek lehetőségére a Versenytanács mindkét döntésében kitért. Annak lehetőségét, hogy a platform használatáért annak üzemeltetője a fogyasztók felé is díjat számítson fel, a Versenytanács a *Netrisk/Biztosítás.hu* és a *Szállás.hu/Utazok.hu* ügyben sem tartotta életszerűnek. Ennek oka, hogy a fogyasztók egyrészt megszokták, hogy ezeket a szolgáltatásokat ingyen veszik igénybe, így amennyiben a platformhoz való csatlakozás pénzbeli költségekkel járna számukra, akkor nagy valószínűséggel másik platformot választanának. Mind az online szállásközvetítés, mind pedig az online biztosításközvetítés esetében azonosított továbbá a Versenytanács a döntésében olyan, a felektől független platformokat, amelyek megfelelő helyettesítői az összefonódásban érintett felek szolgáltatásának. Így tehát, amennyiben a fogyasztók azzal szembesülnének, hogy a továbbiakban a platform használatáért díjat kell fizetniük, könnyedén képesek lennének másik platform használatára váltani.⁶⁵ Bár a döntés erre az összefüggésre kifejezetten nem tér ki, ugyanakkor az, hogy a *Netrisk/Biztosítás.hu* ügyben a vállalkozások csak a szerződéskötéshez, illetve a termék kalkulációjához szükséges adatokat gyűjtötték, azt valószínűsíti, hogy a gyűjtött adatok jellege alapján sem kellett attól tartani, hogy a fogyasztók esetleg a korábbi „fogyasztói profiljuk” elvesztése miatt nehezebben váltanának, hiszen a felek által gyűjtött adatok köre nem volt olyan terjedelmű, amely alapján az észszerűen akadályozhatná a váltást.

Mindkét fúzió esetében tehát a díjemelés a piacnak azon az oldalán volt elképzelhető, amelyről a platform bevétele származott. A hazai szállásközvetítők esetében való díjemelés ugyanakkor nem befolyásolta volna a nemzetközi oldalak (pl. *Booking.com*) által alkalmazott díjakat, amelyekre tekintettel valószínűsíthető volt, hogy a szálláshelyek az alacsonyabb díjjal működő nemzetközi platformok felé terelnék át forgalmukat nagyobb kontingens biztosításával, vagy adott esetben a drágább/hazai platform teljes elhagyásával. Ennek realitását növelte az a már említett tény, hogy a *booking.com* oldalon például a vizsgálat időpont-

⁶⁴ VJ/12/2019. határozat, 62. pont.

⁶⁵ VJ/16/2019. határozat, 53. pont, és VJ/12/2019. határozat, 63. pont.

jában is több hazai szálláshely volt megtalálható, mint a szallas.hu weblapján.⁶⁶ A biztosításközvetítés esetében egy ilyen közvetett áremelésnek pedig a biztosítók vevői ereje jelentette akadályát, valamint az, hogy a biztosítók egyik platformot sem tekintették nélkülözhetetlennek.⁶⁷ E két körülmény magyarázhatja azt is, hogy a különböző biztosításközvetítói platformok között csak korlátozott mértékű árverseny volt megfigyelhető. Bár a biztosítók által az egyes közvetítők felé alkalmazott díjakban megfigyelhető volt bizonyos eltérés, így azok a közvetítők, akik magasabb közvetítői potenciállal rendelkeztek (több szerződés kötésre került sor általuk), nagyobb mértékű jutalékban részesültek. Azonban a jutalék mértéke szempontjából fontos korlátot jelentett, hogy annak mértékét elsődlegesen a biztosítók határozták meg.⁶⁸ Emellett a Netrisk az összefonódást megelőzően is kiugróan magas piaci részesedéssel rendelkezett, ami elvileg alapot adhatott volna számára a magasabb jutalék elérésére, a vizsgálat azonban nem azonosított ilyen körülményt.⁶⁹

5.1.2. Árazásra gyakorolt hatás vizsgálata webáruház esetén

A műszaki cikkek kiskereskedelmével kapcsolatos összefonódások esetében lényegében kiskereskedelmi egységek (webáruházak) egyesültek, azaz ebben az esetben kétoldalú piacról nem beszélhetünk. Ebből következően a vállalkozások árazása esetében nem volt eltérés a hagyományos, offline piacokon megfigyelttől, így ezen a piacon a hagyományos áremelésre épülő kárelméletek vizsgálata kapcsán nem merültek fel nehézségek. Az eMAG és az Extreme Digital ugyanis a webáruházában értékesített termék árát saját maga határozta meg annak beszerzési ára figyelembevételével. Az összefonódás kapcsán versenyaggályt megfogalmazó piaci szereplők egyébként maguk sem az áremelést, hanem jellemzően inkább az együttes nagyobb beszerzési volumenre építő alacsony árakat és az azokkal való kiszorítás lehetőségét (és csak annak sikere esetén az áremelkedés lehetőségét) vetették fel. Ezt a kárelméletet ugyanakkor a Versenytanács a piaci körülmények

alapján nem találta megalapozottnak.⁷⁰ Az eljárás során beszerzett adatok alapján ugyanis az összefonódás nem eredményezte gazdasági erőfölény létrejöttét a gyártói piac vevői oldalán, ennek hiányában viszont nem volt valószínűsíthető, hogy a létrejövő vállalat a nagykereskedelmi árakat egyoldalúan és egyedi mértékben le tudná szorítani. A Versenytanács emellett azt is figyelembe vette, hogy a versenytársak között több tőkeerős, jelentős szereplő van, akiknek egy része szintén nemzetközi vállalatcsoport tagja, így csoport szintű méretgazdasági előnyeiket szintén érvényesítheti. E vállalkozásokkal szemben az egyes versenytársak által jelzett ragadozó stratégia alkalmazása kevésbé tekinthető reálisnak, és e stratégia a piac támadhatósága miatt sem volt életszerű, hiszen az esetlegesen feláldozott nyereség visszaszerzése egy későbbi fázisban még kevésbé tűnt reálisnak.⁷¹ Összességében tehát a rendelkezésre álló adatok azt támasztották alá, hogy a nagyobb beszerzési volumen miatti alacsonyabb árak forrása a csoport szintű méretgazdaságossági előnyök érvényesítése az összefonódás hatékonysági előnye lehet, ami a versenytársak számára adott esetben kedvezőtlen lehet, az eljárásai során azonban a GVH a hatékony versenyt és nem a versenytársakat védi, a versennyel kapcsolatos aggályokat pedig a Versenytanács nem azonosított döntésében. Az árösszehasonlító oldalak kapcsán ugyanakkor már utaltunk rá, hogy az online kereskedelemben az árak sokkal transzparenssebbek, ami azzal is jár, hogy nincsenek jelentős eltérések a webáruházak árai között. Ez viszont azt is eredményezi, hogy ezeken a piacokon is felértékelődnek a versenynek az áron kívüli dimenziói, vagyis a minőség, a választék és az innováció.

5.2. Az összefonódások innovációra és minőségre gyakorolt hatása

Az összefonódások kétféleképpen is befolyásolhatják az innovációt. Egyrészt hatással lehetnek a piacon már jelen lévő termékek, szolgáltatások fejlesztésére, és ezáltal a szolgáltatás minőségére. Másrészt pedig az összefonódások olyan módon is hatással lehetnek az innovációra, hogy akadályoz-

⁶⁶ VJ/16/2019. határozat, 53. pont.

⁶⁷ VJ/12/2019. határozat, 65. pont.

⁶⁸ VJ/12/2019. határozat, 20. pont.

⁶⁹ VJ/12/2019. határozat, 65. pont.

⁷⁰ VJ/14/2019. határozat, 71. pont.

⁷¹ VJ/14/2019. határozat, 71. pont.

hatják új versenytársak vagy új termékek megjelenését a piacon. Az összefonódásnak az innovációra, a szolgáltatás minőségére való hatásának vizsgálata nem csak azért bír kiemelt jelentőséggel, mert az előbbieken kifejtettek szerint számos esetben a szolgáltatás maga ingyenes, hanem azért is, mert a digitális piacokon a fogyasztói ízlés folyamatos és gyors változása, valamint az intenzív innováció komoly szerkezetalakító tényező.

5.2.1. A szolgáltatások, termékek fejlesztésével kapcsolatos hatások

Az összefonódásoknak a minőségre gyakorolt hatását vizsgálva a Versenytanács a *Netrisk/Biztosítás.hu* ügyben hozott döntésében azt állapította meg, hogy a piaci verseny e dimenzióját vizsgálva sem valószínűsíthető az összefonódásnak káros versenyhatása, figyelemmel arra, hogy a fogyasztónak keresleti és kínálati oldalról is biztosított a szolgáltatóváltási lehetősége a szolgáltatással való elégedetlensége esetén. Ilyen körülmények között pedig a fúzió során létrejövő vállalat számára piaci kényszer a szolgáltatás minőségének folyamatos javítása, különösen egy olyan szolgáltatás esetén, amelynek piaci feltételei állandó változásban vannak. A minőség dimenziójában elsősorban valamely biztosító kínálatának az online alkuszok által összehasonlított portfólióból történő kihagyása merült fel reális kárelméletként az összefonódás kapcsán, a Versenytanács azonban végül ezt az aggályt is elvetette, mivel – vertikális integráció hiányában – ilyen magatartás tanúsításában az alkusz valószínűsíthetően nem lenne érdekelt.⁷²

Az *eMAG/Extreme Digital* ügyben sem látta megalapozottnak a Versenytanács, hogy az összefonódást követően az eMAG az innováció visszafogásában lenne érdekelt, a megvalósult tranzakció jól illeszkedett a piacon megfigyelhető, többcsatornás, illetve omni-channel értékesítési trendbe.⁷³ A piacon maradó számos versenytársra is tekintettel a webáruházak szolgáltatása minőségének további fejlesztésének elmaradása esetén a fogyasztók könnyen válhattak volna, figyelemmel arra is, hogy műszaki cikkek esetében a fogyasztó

számára elsődlegesen a műszaki cikk gyártójának és nem a boltjának a személye bír nagyobb relevanciával.

5.2.2. Az innováció visszafogása felvásárlás révén

Bár a jelen tanulmány tárgyát adó döntésekhez nem kapcsolódik szorosan, ugyanakkor a digitális piacokkal kapcsolatos összefonódások lehetséges versenyhatásai kapcsán érdemes röviden kitérni az innováció visszafogásának egy speciális formájára is. Ekkor az erőfölénnyel rendelkező vállalkozás olyan kisebb és innovatívabb vállalkozást vásárol fel, amely nagy valószínűséggel a jövőben veszélyt jelenthetett piaci pozíciójára. A felvásárolt vállalkozás nem feltétlenül azon a piacon aktív, ahol a felvásárló erőfölénnyel rendelkezik, lehet, hogy (egyelőre) egy szomszédos piacon van jelen. Az ilyen típusú felvásárlások a szakirodalomban „killer acquisition”-ként ismertek.⁷⁴ Ebben az esetben tehát a felvásárolni kívánt vállalkozás jellemzően még nincs is jelen a piacon vagy elenyésző piaci részesedéssel rendelkezik, vagy gyakran nem is azonos termékpiacon van jelen, mint az őt felvásárolni kívánó vállalkozás, hanem csak ahhoz hasonló szolgáltatást nyújt. Így az általa nyújtott szolgáltatás nem helyettesítője az őt felvásárló vállalkozás szolgáltatásának, a szolgáltatásának azonban lehetnek olyan funkciói, amelyek révén képes lehet később arra, hogy az őt felvásárló vállalkozás közeli versenytársává váljon.

Az összefonódások e hatásainak vizsgálata ugyanakkor két szempontból is kihívások elé állítja a versenyhatóságokat. Egyrészt ezek az összefonódások tipikusan nem teljesítik az árbevételen alapuló bejelentési küszöbszámokat. Ezen probléma egyik megoldása lehet például új típusú, a tranzakció értékén alapuló küszöbszám bevezetése (német, osztrák megoldás) vagy bizonyos feltételeket teljesítő összefonódások esetében alacsonyabb küszöbszámok bevezetése. A magyar jogalkotó ezen utóbbi megoldás mellett döntött, amikor 2017 januárjában bevezette a Tpv. 24. § (4) bekezdése szerinti, alacsonyabb, 5 milliárd Ft-os küszöbszámot azon összefonódások eseté-

⁷² VJ/12/2019. határozat, 72–73. pontok.

⁷³ VJ/14/2019. határozat, 62. pont. Az omni-channel értékesítés (azaz az online és az offline szolgáltatások közötti teljes átjárás biztosítása) az e-kereskedelem fejlődésének egyik legmeghatározóbb fejlődési trendje. Omni-channel értékesítés esetén a vásárló egyazon személyként jelenik meg az offline és az online értékesítés során, az online és az offline szolgáltatások közötti átjárás a fogyasztó számára a vásárlási folyamat egésze során biztosított.

⁷⁴ Lásd. pl. az OECD-nek a 2020. évi kerekasztalhoz készített háttér tanulmányát, amely az alábbi linken érhető el: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2020\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2020)5/en/pdf)

ben, amelyeknél nem nyilvánvaló, hogy nem járnak az érintett piacon a verseny jelentős mértékű csökkenésével. Másrészt éppen azért, mert ezek a termékek még nincsenek jelen a piacon vagy valamilyen szomszédos piacon vannak jelen, nehezen ítéltető meg, hogy milyen mértékű versenynyomás szűnik meg a tranzakció révén. E kérdés kapcsán a szakirodalomban ismert olyan nézet, amely új típusú fúziós teszt, illetve bizonyítási sztenderd bevezetése mellett érvel,⁷⁵ de például az Európai Bizottság álláspontja szerint a potenciális verseny fogalmának szélesebb körű értelmezése, szomszédos piacok esetében pedig a portfólió típusú összefonódásként való vizsgálat, illetve az ehhez kapcsolódó kárelméletek használata révén a fúziókontroll meglévő eszköztára is alkalmas az ilyen típusú összefonódások hatásainak értékelésére.⁷⁶ A GVH a részletesebb vizsgálatra érdemes fúziók szűrőfeltételeinek módosításával⁷⁷ tette egyértelművé, hogy a lehetséges verseny jelentős mértékű csökkenése is lehet eljárásindítás, illetve beavatkozás alapja. Erre olyan esetben kerülhet sor, ha egy magas (főszabályként 40 százaléknál feletti) tényleges piaci részesedéssel bíró vállalkozás vásárol fel egy az adott piacon még nem vagy csak minimális részesedéssel jelen lévő vállalkozást, amely esetében a jelentős jövőbeli fejlődés (belépés, illetve terjeszkedés) reálisnak tekinthető (pl. az innováció vagy az ügyfélkör mérete alapján).

Az elmúlt években a VJ/27/2017. sz. versenyfelügyeleti eljárásban született határozatában foglalkozott a Versenytanács az ilyen indulási fázisban lévő, nagy növekedési potenciállal rendelkező vállalkozások felvásárlásának kérdésével. A konkrét ügyben azonban nem tartotta valószínűsíthetőnek, hogy a tranzakció hatása az innováció és így a verseny visszafogása lehetne, mivel nem látta megállapíthatónak az irányítástervező vállalkozás erre vonatkozó érdekltségét.⁷⁸ Ilyen jellegű hatásokat egyébként a GVH több összefonódás-bejelentési eljárásban is vizsgált, figyelemmel arra, hogy a digitális piacokhoz köthető startupok gyakori alanyai különböző tőkebefektetési tranzakcióknak. Ezen összefonódások egyikében sem

volt ugyanakkor valószínűsíthető, hogy a felvásárlás üzleti motivációja a fejlesztés alatt álló termék, szolgáltatás piacra vitelének megakadályozása, azaz az innováció visszafogása lett volna.

5.3. Az összefonódásnak az adatbázisok bővülésére gyakorolt hatása

Már előljáróban érdemes megjegyezni, hogy az adatokhoz kapcsolódó kárelméletek vizsgálatának még nincs kiforrott gyakorlata. A Bizottság ugyanakkor az elmúlt évtizedben több döntésében⁷⁹ is foglalkozott adatokkal kapcsolatos kárelméleti kérdésekkel, és ezen döntések közül az egyik legkoherensebb értékelési keretet az Apple/Shazam döntés tartalmazza. A Versenytanács a *Netrisk/Biztosítás.hu* ügyben hozott döntésében maga is ezt az elemzési keretet vette alapul. Így annak értékelésekor, hogy az adatbázisok bővülése, egy kézbe kerülése alkalmas lehet-e a vállalkozás piaci erejének növelésére és ennek révén a verseny jelentős mértékű csökkentésére, az adatok összetételét, mennyiségét (adatbázis mérete), sebességét (összegyűjtési, elavulási idő) és értékét vizsgálta. A jellemzők angol elnevezése alapján (variety, volume, velocity and value) a fentiekre a 4V elnevezéssel szokás utalni. Ezen jellemzők közül a leginkább meghatározónak az adatbázis értéke látszik, amelyet elsősorban az befolyásol, hogy milyen adatok állnak az azokat birtokló vállalkozás rendelkezésére. Legnagyobb értékük azoknak az adatoknak van, amelyek a versenytársak számára nem vagy nehezen hozzáférhetőek, és ezen belül is kiemelt értékkel bírnak azok, amelyekből a fogyasztói szokásokra lehet következtetni, mivel az ezekkel rendelkező vállalkozás hatékonyabban és gyorsabban tud alkalmazkodni a piaci kihívásokhoz. Az ilyen adatokkal való rendelkezés érdemi versenyelőnyt biztosít számára a piac többi szereplőjével szemben.⁸⁰

Ahogy arra a tanulmány 2. pontjában már kitértünk, az adatok, adatbázisok többféleképpen befolyásolhatják az érintett piacon a versenyt. Belépési, terjeszkedési korlátként viselkedhetnek az adott piacon vagy lehetőséget adhatnak a vál-

⁷⁵ Furman-riport (l.j. 15.), 3. fejezet.

⁷⁶ A kérdés kapcsán lásd részletesen: CRÉMER–MONTJOYE–SCHWEITZER (14. l.j.), 6. fejezet.

⁷⁷ 7/2017. sz. közlemény, 21. pont.

⁷⁸ VJ/27/2017. 42. pont.

⁷⁹ M.4731. Google/DoubleClick, M.5727. Microsoft/YahooSearch, M.6314. Telefonica/Vodafone/Everything Everywhere JV, M.7023. Publicis/Omnicom, M.7217. Facebook/WhatsApp, M.7337. IMS Health/Cegedim, M.7813. Sanofi/Google/DMI JV, M.8124 Microsoft/LinkedIn és M.8788. Apple/Shazam fúzió.

⁸⁰ VJ/12/2019. 74. pont.

lalkozás számára, hogy tevékenységét valamely szomszédos piacra kiterjessze, a személyre szabott ajánlatok kiterjedt alkalmazása révén pedig jelentős versenyelőnyt biztosíthatnak a vállalkozás számára. Továbbá olyan formában is növelhetik az adott vállalkozás piaci erejét, hogy egy meghatározott adatstruktúra iparági sztenderddé válik a piacon, ezáltal biztosítva, hogy az adott vállalkozás a piac megkerülhetetlen szereplőjévé váljon.⁸¹ Azonos piacokon jelen lévő versenytársak esetében az adatbázisok méretének növekedése akkor jelenthet érdemi versenyelőnyt és vezethet versenyproblémához, ha olyan adatok kerülnek egy kézbe, amelyek esetében a versenytársak hozzáférése az adatokhoz nem lehetséges vagy korlátozott.⁸²

A vállalkozások adatokhoz való hozzáféréseinek kérdésével a Versenytanács az *eMAG/Extreme Digital* és a *Netrisk/Biztosítás.hu* ügyekben hozott döntéseiben is foglalkozott. Az adatok gyűjtése mindkét esetben elsődlegesen a felhasználók olyan személyes adataira korlátozódott, amelyek a szolgáltatás teljesítéséhez elengedhetetlenül szükségesek (pl. felhasználó neve, címe, életkora), illetve ezen túlmenően a *Netrisk/Biztosítás.hu* összefonódás esetében a megvásárolni kívánt biztosítási termék összehasonlításához voltak szükségesek. Fogyasztói szokásokon, aktivitáson alapuló adatok részletes gyűjtésére, elemzésére tehát egyik ügyben sem került sor.⁸³ A Versenytanács végül egyik ügyben sem azonosította az adatbázisok egyesülésével kapcsolatban versenyproblémát. Egyrészt az adatbázisban szereplő adatok a többi piaci szereplő számára is hozzáférhetők voltak maguktól a fogyasztóktól, így nem minősültek egyedinek; könnyen reprodukálhatók voltak. Az eljárás során a vizsgálat nem azonosított olyan körülményt sem, amely arra utalt volna, hogy a fogyasztók a felek számára rendelkezésre álló adatokat más vállalkozások számára ne tennék elérhetővé,⁸⁴ és ezekben az ügyekben a fogyasztóktól kért adatok mennyiségüket tekintve sem számítottak olyan jelentősnek, amely azt valószínűsítette volna, hogy az adatok a más vállalkozás számára való ismételt megadása érdemi

terhet jelentene a fogyasztó számára. Emellett az egyénekre vonatkozó részletes adatok átadásának továbbá az adatvédelmi szabályok is akadályát jelentették, a kumulált adatok más vállalkozások számára való értékesítését pedig az adatok reprodukálható volta kevésbé tette keresetté/vonzóvá, amit az is alátámasztott, hogy az összefonódásokban érintett feleknek egyáltalán nem vagy csekély mértékű árbevétele származott ezen adatok értékesítéséből.⁸⁵

Érdemes megjegyezni, hogy a GVH által eddig vizsgált esetekben a vállalkozások ugyanolyan adatokat gyűjtöttek felhasználóikról, így az adatbázisok bővülése minden esetben az adatok mennyiségének növelését jelentette. Az adatbázisok bővülése pedig – ahogy azt a Versenytanács az *eMAG/Extreme Digital* ügyben hozott döntésében ki is emelte – nem eredményez fúzióspecifikus változást, ha nem teszi alkalmassá az összefonódás révén létrejövő vállalkozást arra, hogy a kibővült, újonnan megszerzett adatokra alapozva olyan szolgáltatás nyújtásába kezdjen, amelyre az összefonódást megelőzően nem lett volna képes.⁸⁶ Ez ugyanakkor természetesen nem zárja ki, hogy az adatbázis a méreténél fogva versenyagályt vessen fel. Ahogy azonban arra az adatok szerepe kapcsán már utaltunk, az adatbázisok méretének növekedése önmagában nem feltétlen növeli a vállalkozás piaci erejét és nem biztosít számára érdemi versenyelőnyt, különösen ha a többi paraméterre (összetétel, érték) az összefonódásnak nincsen hatása, azaz nem adott módot arra, hogy az összefonódás révén létrejövő vállalkozás az adatbázisokban meglévő adatok összekapcsolása révén növelhesse azok értékét vagy átvigye másik piacra a piaci erejét. Ez különösen akkor fordulhat elő, ha a vállalkozás rendelkezésére álló adatok nélkülözhetetlenek valamely szomszédos piaci tevékenység végzéséhez. Ennek lehetőségét a GVH a *Netrisk/Biztosítás.hu* ügyben is vizsgálta, mivel azonban az összefonódásban érintett vállalkozáscsoportok egyikének sem volt olyan tagja, amelynek tevékenysége kiterjedt volna valamely szomszédos piacra, ezért a GVH az összefonódás

⁸¹ Lásd VJ/12/2019. határozat 74–79. pontjai.

⁸² Autorité de la concurrence – Bundeskartellamt: Competition Law and Data 36.

⁸³ VJ/12/2019. határozat, 75. pont, VJ/14/2019. határozat, 72. pont.

⁸⁴ M.6314. Telefonica/Vodafone/Everything Everywhere JV ügyben hozott döntésében a Bizottság maga is kiemelte, hogy a fogyasztók általában hajlandók megadni a személyes adataikat több piaci szereplőnek is (543. pont).

⁸⁵ VJ/12/2019. 75–76. határozatpontok, VJ/14/2019. határozat, 72. pont.

⁸⁶ VJ/12/2019. határozat, 75. pont.

kapcsán ezzel összefüggésben sem azonosított káros versenyhatást.⁸⁷

A korábban említettekkel összhangban jelentős méretű adatbázisok összekapcsolása azal a következménnyel is járhat, hogy képessé teheti az összefonódás révén létrejövő vállalkozást arra, hogy nagyszámú ügyfelet keressen meg személyre szabott ajánlatokkal. A vállalkozások természetesen a saját meglévő adataikat felhasználhatják arra, hogy személyre szabott ajánlatokkal keressék meg a fogyasztókat. Különösen jellemző ez a gyakorlat azon vállalkozások esetében, amelyek a fogyasztók által rendszeresen vásárolt termékeket kínálnak (pl. napi fogyasztási cikkek, ruházat vagy online ételkiszállítás). E termékek esetében fokozott jelentősége lehet ugyanis a személyre szabott marketingnek, hiszen minél inkább ismeri fogyasztója ízlését, annál inkább képes arra, hogy olyan terméket ajánljon részére, amely valóban érdekli, és amelyet nagy valószínűséggel meg fog vásárolni. A vizsgált ügyek közül az eMAG/Extreme Digital és a *Netrisk/Biztosítás.hu* ügyben is igaz volt, hogy bár a vállalkozások általános marketingcélú megkeresésekre felhasználták a rendelkezésükre álló adatokat, a kínált termék vagy szolgáltatás jellege, és a gyűjtött és tárolt adatok célzott marketing megkeresésekre már nem voltak alkalmasak, és ilyen gyakorlat az eljárásokban feltárt adatok alapján nem is volt jellemző a vizsgált piacon. A műszaki cikkeket a fogyasztók tipikusan hosszabb távra vásárolják, így a termék megvásárlása után az adott termékhez hasonló termékre nem lesz szükségük. A vásárlásból arra vonatkozóan, hogy milyen egyéb műszaki cikkekre lehet szüksége a fogyasztónak, érdemi következtetést nem lehet levonni. Egy adott fogyasztói csoportra általánosan jellemző fogyasztói szokásokra vonatkozóan pedig a megkeresett piaci szereplők egybehangzó álláspontja szerint más forrásból (például Google, Facebook), az eMAG és az Extreme Digital által gyűjtötnél sokkal jobban használható adatbázisok is elérhetők.⁸⁸ A biztosítási termékek pedig olyan magas szinten specifikáltak, hogy kész, személyre szabott termékkel az ügyfelet nem tudja megkeresni a vállalkozás egy másik termék kapcsán a számára már korábban rendelkezésre álló adatokból kiindulva.⁸⁹

Végezetül, az adatbázisok összefonódás révén történő egy kézbe kerülése által is biztosíthat jelentős versenyelőnyt az azzal rendelkező vállalkozás számára, hogy lehetővé teheti számára, hogy adatszolgáltatási rendszere, struktúrája egyfajta iparági sztenderddé váljon. Ennek bekövetkezése azzal a következménnyel járhat, hogy az adott vállalkozás megkerülhetetlen szereplővé válik a piacon és ellehetetleníti a többi versenytársát, mivel bizonyos méret felett az adataikat igénybe vevő vállalkozások nem lesznek érdekeltek abban, hogy saját szolgáltatásukat olyan módon fejlesszék, hogy az többféle adatszolgáltatási rendszer használatára is képes legyen. Az adatbázisok összekapcsolásának ezt a hatását a GVH szintén vizsgálta a *Netrisk/Biztosítás.hu* eljárásban, a beszerzett adatok alapján azonban azt állapította meg, hogy egy ilyen jellegű kárelmélet felmerülése nem valószínű, figyelemmel arra, hogy a biztosítók értékesítési csatornáin belül a Netrisk az összefonódást követően sem fog olyan súlyt képviselni, ami miatt nélkülözhetetlenné válna a biztosítók számára. Másrészt az összefonódásban részes felek saját fejlesztésű rendszerei éppúgy a biztosítók ún. webservice szolgáltatásához kell, hogy igazodjanak, mint a versenytársaik saját fejlesztésű vagy erre specializálódott külső szolgáltatótól bérelt szoftverei.⁹⁰

6. A tapasztalatok összefoglalása

A digitális piacokat tehát folyamatos változás jellemzi, új termékek, szolgáltatások jelennek meg. A különböző szolgáltatások számos úton juthatnak el a fogyasztókhoz/felhasználókhoz. A felhasználókhoz való eljutás többrétűsége egyrészt könnyíti az egyes piacok támadhatóságát, másrészt viszont a piacok közötti határok elmosódását eredményezi.

A digitális piacok meghatározó szereplői a digitális platformok. Ezek a digitális platformok a kétoldalú piacok elvén működnek. A digitális platformok legtöbbször nem állítanak elő új terméket vagy szolgáltatást, működésük központi eleme, hogy összekötik a kínálatot a kereslettel, azaz összehangolnak igényeket: növelik az egyik oldalon jelen lévő szereplők számát, és vonzóbbá

⁸⁷ VJ/12/2019. határozat, 78-79. pont.

⁸⁸ VJ/14/2019. határozat, 72. pont.

⁸⁹ VJ/12/2019. határozat, 76. pont.

⁹⁰ VJ/12/2019. határozat, 77. pont.

teszik a platformot másik oldalon aktív szereplők előtt (ez az ún. közvetett hálózati hatás). A digitális platformokra jellemző, hogy az egyik oldalon megjelenő felhasználók platformhoz való hozzáférése ingyenes (csak adatokat kell megadniuk, de tényleges pénzbeli ellenszolgáltatást nem), a platform működési költségeit jellemzően az üzleti oldaltól származó bevételek fedezik. A digitális platformok tehát olyan kétoldalú piacokként jellemezhetők, ahol a platform szolgáltatója egyre vonzóbb ingyenes szolgáltatásokat fejleszt annak érdekében, hogy az őket igénybe vevő felhasználók egyre növekvő tábora miatt az ingyenes szolgáltatásokat kínáló platform a reklámozóknak aztán minél vonzóbb legyen. Ebben a közegben az ingyenes felhasználók adata komoly üzleti érték.

A digitális környezet fejlődése korábban elképzelhetetlen mennyiségű adat gyűjtését, tárolását teszi lehetővé, így az adatok kiemelt szereppel bírnak a digitális ágazatban. Belépési, terjeszkedési korlátként viselkedhetnek az adott piacon vagy lehetőséget adhatnak a vállalkozás számára, hogy tevékenységét valamely szomszédos piacra kiterjessze, a személyre szabott ajánlatok kiterjedt alkalmazása révén pedig jelentős versenyelőnyt biztosíthatnak a vállalkozás számára. Továbbá olyan formában is növelhetik az adott vállalkozás piaci erejét, hogy egy meghatározott adatstruktúra iparági sztenderddé válik a piacon, ezáltal biztosítva, hogy az adott vállalkozás a piac megkerülhetetlen szereplőjévé váljon.

A folyamatos innováció, az új piacok létrehozásának gyakorisága, az értékesítési csatornák többszörösége, a piacok közötti határok elmosódása, az online és az offline piacok elkülönítése, valamint a többoldalú platformok esetében a szolgáltatások ingyenessége és az oldalak közötti kapcsolatok összetettsége gyakran megnehezíti az érintett piac meghatározását a versenyhatóságok számára. A digitális piacok esetében ezért nagyobb a jelentősége a versenyhatóságok közvetlenebb megragadásának.

Digitális piacok esetében emellett fokozott hangsúlyt érdemes helyezni a piaci változásokra, mivel az ezekre a piacokra jellemző folyamatos fejlődés és a fogyasztói preferenciák gyors változása, így rövid időn belül is végbemehetnek olyan változások, amelyek a korábbi piacdefiníció módosítását, újragondolását követelhetik meg, ahogy az az online szállásközvetítés vagy a műszaki fogyasztási cikkek kiskereskedelmének piaca esetében is megfigyelhető volt.

Újszerű versenyellenes stratégiák és kárelméletek merülhetnek fel, azaz ezek azonosításának nagyobb a jelentősége, ami a piacok gyors változása miatt újdonságokra nyitott, kreatív megközelítést igényel a versenyhatóságok részéről. A piacok folyamatos változása, valamint a piacok közötti határok elmosódása miatt a versenyhatóságok vizsgálata a digitális piacok esetében a hagyományos piacokéhoz képest dinamikusabb szemléletet igényel, és a versenyhatóságok értékelésekor fokozott figyelmet kell fordítani az egyéb értékesítési csatornák által kifejtett versenynyomásra (még ha ezek esetleg nem is képezik az érintett piac részét). Ez különösen indokolt lehet olyan piacok esetében, ahol kifejezetten magas az azon fogyasztók aránya, akik az adott oldalt vagy platformot csak összehasonlításra használják.

A vizsgált esetekben a piacra történő belépésnek jellemzően nem voltak jelentősebb korlátai, viszont jelentősebb mértékű piaci részesedés elérése már komoly marketingköltség vállalását igényelte. A piacok transzparenssek, az árak jól összehasonlíthatók voltak, amit a piacon lévő árösszehasonlító oldalak is elősegítettek. A közvetítő jellegű szolgáltatást nyújtó platformok esetében ugyanakkor gyakran megjelent a potyázás, azaz hogy a fogyasztó az egyébként közvetlen szerződést lehetővé tevő platformot is csak árösszehasonlításra, illetve a termék/szolgáltatás/szállító azonosítására vagy megtalálására használja, és a kiválasztott szolgáltatást végül valamely közvetlen értékesítési csatornán keresztül vásárolja meg.

A platformokra jellemző összetett árstruktúra miatt az árazási folyamatok feltárása nehézséget okozhat. A platformok által közvetített termékek és szolgáltatások árait a platform üzemeltetője közvetlenül általában nem tudja meghatározni, ezért vizsgálni szükséges azokat a magatartásokat is, amelyek közvetve vezethetnek ezen árak emelkedéséhez. A digitális piacokon sok esetben azonban nem az ár a legfontosabb versenytényező. A digitális platformok nulla áras jellege miatt a platformok közötti versenyben kiemelkedő szerepe van a nem ár jellegű jellemzőknek, vagyis a minőségnek (pl. szolgáltatás gyorsasága, kompatibilitása, kényelme, megbízhatósága), az innovációnak és a választéknek. Ekkor egy összefonódás esetleges káros versenyhatása is részben vagy egészben a nem ár jellegű jellemzők kedvezőtlen alakulásában nyilvánulhat meg. A minőség, innováció és a választék, a fogyasztó igényeinek minél teljesebb körű kiszolgálása az e-kereskede-

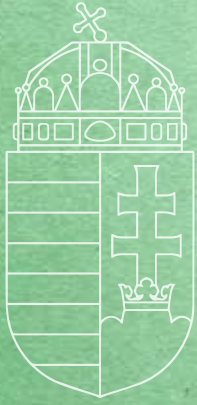
lemben is nagyobb szerephez jut, hiszen az árak átláthatóságának növekedése miatt az egyes kereskedők közötti árkülönbségek mértékének csökkenését is eredményezte, így az ár mellett a verseny e dimenzióinak szerepe is felértékelődött. Az innováció fontossága miatt fokozott figyelmet kell fordítani annak vizsgálatára, hogyan érintheti az összefonódás a tervezett fejlesztéseket, és különösen azt, hogy az összefonódásnak milyen hatása lehet a potenciális versenyre, nem célja-e valamely nagy fejlődési potenciállal rendelkező potenciális versenytárs eltüntetése a piacról.

Az adatbázisok bővülésének értékelésekor azt szükséges vizsgálni, hogy a megszerzett adatok milyen versenyelőnyt biztosítanak az összefonódás révén létrejövő vállalkozás számára. A könnyen reprodukálható, más versenytársak számára

is hozzáférhető adatokkal összefüggésben általában nem merülnek fel versenyaggályok, különösen, ha azt az adatot tulajdonló vállalkozás csak saját, általános tartalmú marketingajánlataihoz képes felhasználni.

A határozathozatalok előtt meglévő elemzési keretek⁹¹ tehát egy, a verseny dinamikus jellegét kellően figyelembe vevő megközelítés mellett alapvetően jól használhatók, ugyanakkor egyes hatások megfelelő figyelembevételre (pl. adatbázisokra gyakorolt hatás) a korábbihoz képest új elemzési és/vagy értékelési kereteket igényelhet. Mindezek miatt fontos, hogy a GVH aktívan figyelemmel kísérje a nemzetközi gyakorlat alakulását és megismerje az abban megjelenő esetleges módszertani vagy megközelítésbeli újdonságokat.

⁹¹ Ajánljuk az Olvasó figyelmébe a jelen számban szintén megtalálható „Competition concerns in zero price markets”-et, amely bemutatja a közgazdasági, ill. versenyjogi újabb fejleményeket.



Emese Pásztélyi, Bálint Bordács¹

Competition concerns in zero price markets

Abstract

Nowadays, free and zero price media platforms are playing an increasingly important role in the economy and, as a result, competition issues arising from their operation have also come into focus. This is confirmed by recent competition investigations in this field. In our paper, we present the zero price model and the competition concerns it gives rise to using the example of Facebook, whose business practices have been found to infringe competition law and harm consumer welfare. Furthermore, we compare the solutions that have been proposed in the literature and we offer new possible ways in which these concerns can be addressed on the market and by competition authorities.

Tárgyszavak: zéró ár, digitális piacok, összefonódások, fogyasztói jólét

Keywords: zero price, digital markets, mergers, consumer welfare

1. Introduction

Nowadays, in our fast-changing digital economy undertakings offer various products and services for “free” or “zero price”. However, zero price business models are not an invention of the 21st century.² Common historical examples of zero price products can be found in the media market and include broadcast radio, broadcast television and zero price weekly newspapers, all of which have existed for decades. However, with the advent of the Internet, there has been an exponential increase in the number, variety and popularity³ of zero price products, and today a number of the companies offering these products, such as Facebook and Google, are among the most powerful players in our global economy.

It is generally the case that businesses require some form of compensation for the provision of their goods and services and, of course, this principle also applies to zero-price business models. Zero price business models require consumers to pay for the offered zero price products and services using *today's currency*, namely their data, as opposed to through the payment of financial compensation in the form of fees. The use of such models gives rise to the following questions: (i) how can a business model that offers “free” products and services be profitable; (ii) what competition law and consumer protection concerns may occur as a result of this special “barter” between the parties; and (iii) what are the possible solutions to these concerns?

Our paper seeks to answer these questions, with special focus on the possible facets of consumer

¹ Trainee Lawyer, Ormai, Papp and partners CMS Cameron Mckenna Nabarro Olswang LLP Law Firm; Case Handler, Hungarian Competition Authority, Cartel Section, Hungarian title: Versenyproblémák zéró áras piacokon.

² Quality considerations in digital zero-price markets, Background note by the Secretariat (available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)) (downloaded 15/09/2020).

³ NEWMAN, John M.: Antitrust in zero price markets: Foundations, University of Pennsylvania Law Review (Vol. 164:149, 2015) (available at: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9504&context=penn_law_review) (downloaded 15/09/2020).

welfare in relation to one of the major players of the zero price markets, Facebook.

2. The basics of the zero price model

As our economy becomes more and more data driven, new questions and viewpoints emerge concerning the rules governing the management (processing, storage, control, etc.) of data. The increasing value of information, and especially of personal data, as a resource in the digital age is generally accepted, making it one of the most important, complexly processed and well-marketed “*raw materials*” of modern times. Alongside the rapid spread of Internet use, and especially of social media platforms, zero price products exploded in number, variety, and popularity. Seven of the ten largest global companies provide zero-price products and services in digital markets.⁴ The emergence of these platforms occurred in parallel with the success of business models that revolve around the collection and use of personal data, generating revenue from user-data-based profiling and advertising.⁵

2.1. The main characteristics of zero price models

Over the course of a single day, most consumers will be offered at least one product at a price of zero.⁶ As several business models currently exist in zero-price markets, these products will be offered through various channels, such as social media platforms and search engines. These models include tying strategies, two- or multisided models,⁷ and “premium upgrade” or (more commonly) “freemium” models.⁸ In our paper, we primarily focus on multi-sided markets, such as Facebook, given their increasingly important role in today’s digital economy.

Multisided markets consist of distinct groups of customers (in our case these are users and advertisers) who interact with one another through

a platform provided by a central market player, which sits astride the market and, for consideration, performs the function of bringing the customer groups together. Consequently, in a multi-sided platform market, at least one of the customer groups positively values the presence of the other.

To operate profitably, the operator of a zero price multisided platform needs to find market players who are willing to pay to interact with other groups of customers. In most cases these are advertisers. These advertisers are attracted by the consumers that use the undertaking’s service or product.⁹ Broadcast television, free daily newspapers, and online search are all widely offered to consumers as zero-price, ad-supported services. Profitability on these markets depends on whether firms that have acquired a group of consumers can then sell their consumers’ data or attention (or both) to the second “side” of the platform, namely to advertisers or data-seekers.

As discussed above, multisided platforms need the data and attention of consumers in order to be attractive to advertisers. The historical examples listed above, which remain present today, were able to offer advertisers the time and attention of consumers, given that they did not have the sophisticated data collection methods available today. As data-driven business structures are becoming predominant in the digital world, the provision of near-real-time knowledge about consumer behaviour and buying habits has become the most valuable “commodity” that platforms can offer advertisers. Online platforms analyse, manage and sell content related to consumer preferences and other user-generated content.¹⁰ The acquired information and personal data help undertakings to achieve their ever important goal, namely to understand consumer preferences in order to sell targeted products and personalised services at the right price.

The users of online platforms, similarly to the users of the historical examples listed above, do not

⁴ Quality considerations in digital zero-price markets, Background note by the Secretariat (available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)) (downloaded 15/09/2020).

⁵ COLANGELO, Giuseppe and MAGGIOLINO, Mariateresa: Antitrust Über Alles. Whither Competition Law After Facebook? (29 March, 2019). World Competition Law and Economics Review, 2019, 42(3), (available at: <https://ssrn.com/abstract=3362428> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3362428>).

⁶ Quality considerations in digital zero-price markets, Background note by the Secretariat (available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)) (downloaded 15/09/2020).

⁷ EVANS, David S.: Attention Rivalry Among Online Platforms, 9 J. COMPETITION L. & ECON. supra note 18, at 341-42. (2013).

⁸ NEWMAN, John M.: Copyright Freeconomics, Vanderbilt Law Review Vol. 66. 1409, 1439 (2013).

⁹ SCOTT MORTON, Fiona M., DINIELLI, David C.: Roadmap for an antitrust case against Facebook, June 2020, Omidyar Network (available at: <https://www.omidyar.com/sites/default/files/Roadmap%20for%20an%20Antitrust%20Case%20Against%20Facebook.pdf>).

¹⁰ Unlocking digital competition, Report of the Digital Competition Expert Panel, March 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf (downloaded 10/09/2020).

pay with money for the use of such services. Instead, they pay – in addition to giving their time and attention — with their data, which are then used by the platforms to sell targeted ads. Therefore, a large number of the online services that consumers can use for “zero price” are indirectly funded by online advertising revenues. As digital advertising is the revenue-generating side of social network platforms, the ability to generate revenue depends on obtaining and using the most comprehensive and up-to-date data about consumers.¹¹ These ad-based business models generate value as long as advertisers are willing to pay more to serve ads to consumers than the latter are willing to pay to avoid receiving these ads.¹²

This is because personal data, consumer preferences and other user-generated content have “de facto” economic value and are sold to third parties. This, along with advertising, is often the main source of a platform’s revenue.¹³ Therefore, in addition to displaying advertisements, a zero-price model can also be beneficial for undertakings in other ways. In digital markets user data acquisition is a key part of digital firms’ business models for improving service quality and developing new products. Furthermore, online platforms can use the large amount of data collected to create detailed consumer profiles get financial gain through the sale of the data itself or giving technological access to the data brokers or other firms.¹⁴

Online platforms have large consumer bases and thus a lot of attention from advertisers. Consequently, this spurs activity on a third “side” of such platforms: content publishers. Given that users share content on these platforms (or the platforms themselves also display content for users), the platforms act as an attractive distribution system for content providers, which then share their adver-

tising revenues with the platforms that steered the traffic to them in the first place.¹⁵

3. The consumers’ perspective

In zero-priced markets, the supply side is generally in a superior position to consumers. One of the reasons for this is the so called “free effect”, whereby consumers are significantly more likely to choose a “free” product than they are to choose a similar product that is not free, even if the free product is of inferior quality. However, in the context of zero price products the preference for “free” products leaves room for various information asymmetries, primarily to the detriment of consumers and their welfare.

3.1. The facets of consumer welfare on zero price markets

Consumer welfare in legal terms relates to the objectives of competition law.¹⁶ In this regard, the ultimate purpose of competition rules is to increase the well-being of consumers by ensuring that competition is not distorted in the internal market. Generally speaking, the well-being of consumers can be influenced by any type of negative effects, whether on *price, choice, quality* or *innovation*.¹⁷ However, according to the prevailing economic approach, prices and monetary considerations are usually of paramount importance when assessing consumer welfare. Due to the above described characteristics of the zero price model, where consumers do not pay prices in the form of fees or other financial considerations, the classical price focused economic approach of consumer welfare is inadequate.¹⁸ Therefore, in the absence of monetary considerations, in order to undertake

¹¹ Unlocking digital competition, Report of the Digital Competition Expert Panel, March 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf (downloaded 10/09/2020).

¹² Quality considerations in digital zero-price markets, Background note by the Secretariat (available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)) (downloaded 15/09/2020).

¹³ SWD(2016) 163 final: Commission Staff working document guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices, Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A comprehensive approach to stimulating cross-border e-Commerce for Europe’s citizens and businesses (1.4.10).

¹⁴ Quality considerations in digital zero-price markets, Background note by the Secretariat (available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)) (downloaded 15/09/2020).

¹⁵ WILS, Wouter P. J.: The obligation for the competition authorities of the EU Member States to apply EU antitrust law and the *Facebook* decision of the Bundeskartellamt, *Concurrences* N°3 (2019).

¹⁶ REYNA, Agustín: The Shaping of a European Consumer Welfare Standard for the Digital Age, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2019, Vol. 10, No. 1, page 1 (available at: <https://academic.oup.com/jeclap/article/10/1/1/5362031>).

¹⁷ CRÉMER, Jacques, DE MONTJOYE, Yves-Alexandre, SCHWEITZER, Heike: A Competition policy for the digital era – Report for the European Commission, page 41 (available at: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>) (downloaded 24/09/2020).

¹⁸ See REYNA (Fn. 16) Page 1.

a proper assessment of consumer welfare on zero price markets it is necessary to consider other facets of consumer welfare, such as *quality, choice* and *innovation*.

This mindset can also be identified in the recent decision of the German Federal court of Justice (hereinafter: “FCJ”) from June 2020. The German FCJ found that Facebook, one of the biggest tech-companies, had abused its dominance on the German social network market by requiring users to consent to the handing over of vast amounts of personal data without providing them with a real choice (exploitative abuse of users).¹⁹ In its judgment, the FCJ distanced itself from the traditional monetary parameters as the “major source” of antitrust harm, and emphasised that consumer welfare can also be harmed by *poor quality services* and by a *serious limitation of consumer choice and innovation*.

3.2. Consumer welfare concerns related to Facebook

Using the German Facebook decision as a starting point, in the following section of our paper we will analyse the particular facets, (*i.e. quality, choice and innovation*) of consumer welfare. Besides the German Facebook decision, we will also rely on the report issued by the Competition & Market Authority on online platforms and digital marketing²⁰ and on the study summarising it.²¹ In relation to Facebook’s multi-sided zero-price model, we will discuss – as additional factors influencing consumer welfare – the targeted advertising applied by Facebook, the privacy concerns related to the use of the platform and the possible severe effects of Facebook’s anticompetitive conduct on innovation and consumers’ choice, as additional influencing factors of consumer welfare.

3.2.1. Targeted advertising

As already described above in section II.1., on-line services that consumers can use for “zero price” generate the majority of their revenue from online advertising. However, given the above discussion, it is evident that while consumers do not pay a monetary fee for the use of such “zero price” services, they do in fact pay for their use with their data, attention and time “spent” on the platforms. But what is the impact of digital advertising on consumer welfare, in our case, how the quality of service provided by Facebook will be affected?

It can generally be presumed that online adverts decrease consumer welfare, given that users typically become frustrated when such adverts disrupt their online experience, either by slowing down services or interrupting them.²² That being said, this is not true for all forms of advertising. For example, an advert that informs platform users about the availability of a new cooking pan is likely to be much less irritating to those users that enjoy cooking. It is for this reason, namely in order to provide a better “service” for both consumers and digital advertisers, that Facebook – passes on the user-generated data collected on its platforms (and also from other websites, see below) to advertisers.

The rationale behind making advertising more relevant or targeted is twofold. Firstly, advertisers will receive a greater return on their investment if their adverts are tailor made and viewed more often by their intended audience. Secondly, targeted adverts will be more relevant to consumers and therefore less irritating, with the result that consumers will be more likely to provide – in exchange for this “*personalised experience*” – useful information about products and services they may be interested in.²³ From this respect, targeted advertising facilitated by Facebook can add value to both advertisers and consumers, and as such the business model per se is not harmful to consumer welfare.²⁴

However, this also means that if Facebook can improve the quality of its targeted ads that it can

¹⁹ The German Federal Court decision no. 080/2020 from 23 June 2020, (a summary of the decision is available at: <https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/2020080.html>) (downloaded 24/09/2020).

²⁰ Competition & Markets Authority: Online platforms and digital advertising, Market study interim report, para 4.43 and 4.48 (available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5dfa0580ed915d0933009761/Interim_report.pdf) (downloaded 24/09/2020).

²¹ See SCOTT MORTON, DINIELLI (Fn. 9).

²² Quality considerations in digital zero-price markets, Background note by the Secretariat (available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)) (downloaded 15/09/2020) para 9.

²³ See SCOTT MORTON, DINIELLI (Fn. 9) Page 3.

²⁴ See SCOTT MORTON, DINIELLI (Fn. 9) Page 3.

charge higher prices for them. Consequently, Facebook has a financial incentive to gather and exploit as much data about its users as it can²⁵, including everything from searching patterns, reading and shopping habits, to location information, in order to facilitate the targeting of its ads.²⁶ Regarding quality aspects of consumer welfare, surveillance and the exploitation of personal data harms consumers. According to research conducted by the Competition Market Authority “*only a small minority of consumers – 15% – are happy to share their data in order to get targeted ads, the principal reason being that an even smaller proportion of consumers – 9% – report trusting social media networks.*”²⁷ This statement should be considered in light of the fact that Facebook has access to an enormous amount of data. Firstly, it has access to (i) user data which are created directly when simply using Facebook.com in accordance with its purpose; (ii) to data of persons using other social media owned by the Facebook group, and detailed data on the behaviour of Facebook users from third-party providers which use the developer interfaces offered by Facebook²⁸. Moreover, the collection of data extends not only to the consumer him/herself but to his/her friends and derives insights from the nature and strength of their social connections.²⁹

3.2.2. Privacy concerns relating to consumer welfare

According to the EU Commission and a strand of the relevant literature, privacy concerns are not, in and of themselves, within the scope of compe-

tion law and consumer welfare. In its decisions in the *Asnef-Equifax*³⁰ and *Facebook/Whatsapp* cases, the European Court of Justice stated that any issues relating to the sensitivity of personal data are not, as such, a matter for competition law, but may be resolved on the basis of the relevant provisions of data protection law.³¹ However, the fact that a number of specific legal instruments seek to address the sensitive issues related to personal data does not mean that competition law and consumer welfare have no role to play in this area.³² As regards to the notion of consumer welfare, an important development is the idea that privacy and the amount of data collected can be a parameter of competition in the context of choice and quality on digital markets.³³ When it comes to privacy, the scope of data collection and the degree to which it is associated with an individual consumer could, for example, be negatively associated with consumer welfare to the extent that it affects consumer privacy.³⁴

According to the abovementioned OECD report, privacy as a dimension of quality refers to: “(i) the control that consumers have over whether and how much of their data is collected (the range of data and its frequency); (ii) how it is used, both by the Facebook and any third parties that are granted access to it; (iii) and how it is safeguarded from unauthorised or inappropriate uses.”³⁵ The primary problem is that when consumers share their personal data on Facebook in exchange for the use of zero price services, they are usually not in the position to assess the type and extent of the data that are being collected; which companies are collecting the data; to whom their data will be transmitted;

²⁵ See 6th Decision Division of the Bundeskartellamt, para 483-485, from 6 February 2019, (available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

²⁶ See SCOTT MORTON, DINIELLI (Fn. 9) Page 3.

²⁷ Competition & Markets Authority: Online platforms and digital advertising, Market study interim report, para 4.43 and 4.48 (available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5dfa0580ed915d0933009761/Interim_report.pdf) (downloaded 24/09/2020)

²⁸ Via the integration of Facebook interfaces (APIs) which involves the placement of cookies on users' browsers, Facebook can track the users' behaviour on these websites, even if they are not logged into or registered with Facebook. See 6th Decision Division of the Bundeskartellamt, para 483-485., 6 February 2019. (available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (downloaded 26/09/2020).

²⁹ See SCOTT MORTON, DINIELLI (Fn. 9) Page 3.

³⁰ Court of Justice of 23 November 2006., *Asnef-Equifax*, (C-238/05), para 68 (ECLI:EU:C:2006:734).

³¹ Case COMP/M.7217 (*Facebook/Whatsapp*), 03.10.2014, para 164: “Any privacy related concerns flowing from the increased concentration of data within the control of Facebook as a result of the Transaction do not fall within the scope of the EU competition law rules but within the scope of the EU data protection rules.”

³² Autorité de la concurrence, Bundeskartellamt (2016) Competition Law and Data, page 23. (available at: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Papier.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (downloaded 02/10/2020).

³³ See REYNA (Fn. 16) Page 2.

³⁴ Quality considerations in digital zero-price markets, Background note by the Secretariat (available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)) (downloaded 15/09/2020) para 8.

³⁵ Quality considerations in digital zero-price markets, Background note by the Secretariat (available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2018\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2018)14/en/pdf)) (download: 2020.09.15.) para 14-15.

and what the implications are of providing consent to the processing of their data.³⁶ This is because the terms and conditions setting out exactly what Facebook will do with user data are long and complex, which is partly due to the fact that Facebook makes little effort to ensure that users have a good understanding of its practices.³⁷ Furthermore, consumers usually lack expertise in managing the technical aspects of digital privacy protection. This could partially explain the privacy paradox, whereby even though users generally highly value their privacy they still generously share their personal data when using internet services, mainly because they find the proactive management of their digital privacy too difficult and time consuming.³⁸

In addition, even where users do understand the specific terms and conditions presented to them and try to be more proactive in the management of their personal data, their options are strongly limited.³⁹ If users want to sign up and use the Facebook platform their only option is either to accept the provided terms and conditions and allow Facebook to collect their data, or refuse to accept the terms and conditions and leave the platform. This stark choice obviously has serious potential to erode the privacy and even autonomy of users. By limiting users' choice in determining the amount of data they want to provide, Facebook forces consumers to hand over more data and privacy than they probably otherwise would, which again leads to a lower quality of service and a reduction in consumer welfare.

3.2.3. *The possible severe effects on innovation and consumer choice*

As we have already indicated above, when discussing consumer welfare in zero price markets, effects on *quality*, *choice* and especially on *innovation* are of paramount importance. Innovation is generally more intense where there are several market players on the relevant market and the competitive pressure is high. This is because intense competition forces market players to continuously improve their performance so that they can provide consumers with more appealing services. Due to its quasi-monopolistic market position, Facebook is insulated from real competitive pressure and therefore has less incentive to innovate.

The first reason behind Facebook's unquestionable dominant market power relates to the nature of the services provided by Facebook and the related network effects. The platform offers users a range of functions to connect with their friends and acquaintances and to share various types of content with them, thereby facilitating the creation of a strong network between platform users.⁴⁰ This connection between users can lead to "*direct network effects*", whereby the more active private users there are on the platform the more this user group can benefit, as their options to interact and find friends and acquaintances increase with an increasing number of users in the social network.⁴¹ The problem is that social networks are not compatible with each other, which means that users often face high switching costs when changing to other platforms. Consequently, if users wish to remain in touch with their friends they are unable to easily change to another social media platform, given that such a change would result in them no

³⁶ 6th Decision Division of the Bundeskartellamt, (available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (downloaded 26/09/2020) para 384.

³⁷ See SCOTT MORTON, DINIELLI (Fn 9) Page 28. The authors also highlight that Facebook, which vigorously tests virtually every change to its user-facing features, has done little testing to understand the effectiveness of the tools it makes available for users to change their privacy settings. According to the CMA report, if Facebook wanted to make it easy for users to choose the data Facebook could collect and deploy, which those users would like and appreciate as higher quality, it could.

³⁸ 6th Decision Division of the Bundeskartellamt, para 384 (available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (downloaded 26/09/2020).

³⁹ BUSH, Gabby, LODDERS, Adam, MILLER, Tim, PATERSON, Jeannie Marie (2020) The privacy paradox: why we let ourselves be monitored (available at: <https://pursuit.unimelb.edu.au/articles/the-privacy-paradox-why-we-let-ourselves-be-monitored>) (downloaded 07/10/2020) The article also identifies some behavioural biases related to the phenomenon. According to the authors 'consumers are poor at assessing future risks and either exaggerate or downplay them according to current experience. This means if the privacy risk is abstract it will be downplayed particularly in the face of a present reward – like the pull of social media.'

⁴⁰ 6th Decision Division of the Bundeskartellamt, (available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (downloaded 26/09/2020) para 217.

⁴¹ 6th Decision Division of the Bundeskartellamt, (available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (downloaded 26/09/2020) para 218.

longer being able to view their friends' feeds and actions ("lock-in effect").⁴² This process has a negative effect on competing platforms, which become increasingly less attractive to users as their social networks shrink, thereby strengthening the quasi-monopoly situation of Facebook.⁴³ Of course, these network effects are also intensified by Facebook. As its business model depends on selling ads, users are more valuable the longer they stay on the platform. This is because the longer users interact on the platform, the more information Facebook can gather about them and the more targeted advertisements can be promoted to them ("*indirect effects*").⁴⁴

The second reason is a trend that has typically characterised the behaviour of big tech firms in recent years. According to the Furman report, over the last 10 years the 5 largest firms have made over 400 acquisitions globally. None has been blocked and very few have had conditions attached to approval, in the UK or elsewhere, or even been scrutinised by competition authorities.⁴⁵ Facebook has been involved in dozens of mergers over the past decade, which has resulted in it owning Whatsapp, Instagram and a number of other tech startups and businesses.⁴⁶ While these mergers may help to improve the quality of services, concerns arise about their potential to strengthen its dominance and thereby significantly impede effective competition (e.g. by eliminating a competitive threat and/or by raising barriers to entry for other potential competitors), thus further reducing the risk of attacks on its strongly entrenched market position from the fringe.⁴⁷ Such concerns may be particularly serious if there is a systematic pattern of such acquisitions.

IV. Possible solutions

In light of the particular concerns related to consumer welfare highlighted in the above sec-

tions, it is evident that steps need to be taken – perhaps in the form of reconsidered merger regulations – to effectively regulate the behaviour of Facebook and other big-tech companies.

As has already been pointed out in this paper, consumer and user data is of increasing value in the digital age. This is because digital zero price platforms can generate revenue by selling these data to companies that wish to target particular consumer groups with their products and services. Studies show that because undertakings in digital markets often begin to generate high revenues only after reaching considerable scale, they manage to stay under the radar of competition authorities when big tech companies acquire them.⁴⁸ Consequently, the traditional merger review process may not be sufficient to prevent the emergence of monopolies. Given that acquired undertakings usually do not add significant value from a financial viewpoint, it can be assumed that the acquiring big tech firms use mergers to gather know-how and user data. As a result of these acquisitions (combined with the firms' own technical developments) barriers to entry to the concerned markets can become exceptionally high. Firstly, an acquiring firm's data set and number of users may become so large that new market players (with smaller databases and less users) become unattractive to advertisers. Secondly, the services offered by a "one stop shop" social media platform (various chat applications, marketplace, story sharing, news etc.) make it "unnecessary" for consumers to use other platforms. The German Competition Authority reached the same conclusion in its decision, stating that "*Facebook has a quasi-monopolistic position on the market for social networks vis-à-vis users with a user share of more than 90 percent, with the monopolisation trend continuing.*"⁴⁹ The danger of the formation of a monopolistic status is also confirmed by the German and French Competition Authorities in their joint report on Big Data. According

⁴² See SCOTT MORTON, DINIELLI (Fn. 9) Page 31.

⁴³ 6th Decision Division of the Bundeskartellamt, para (available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (downloaded 26/09/2020) 217, para 424.

⁴⁴ See SCOTT MORTON, DINIELLI (Fn. 9) Page 5.

⁴⁵ Unlocking digital competition, Report of the digital competition expert panel, March 2019., (available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf) (downloaded 10/09/2020).

⁴⁶ SHEAD, Sam: Facebook owns the four most downloaded apps of the decade, (available at: <https://www.bbc.com/news/technology-50838013>) (downloaded 23/09/2020).

⁴⁷ See CRÉMER, DE MONTJOYE, SCHWEITZER (Fn. 17) Page 111.

⁴⁸ MOTTA, Massimo, PEITZ, Martin: How to deal with Big Tech mergers (available at: <https://voxeu.org/article/how-deal-big-tech-mergers#.Xl-HAyCnGyBM.linkedin>) (downloaded 01/10/2020).

⁴⁹ 6th Decision Division of the Bundeskartellamt, (available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (downloaded 26/09/2020) para 646.

to their report, even though it may be possible to match an incumbent undertaking's data pool, "*this might not be possible in practice due to the quantity and quality of the established company's data set*".⁵⁰

In our view purely behavioural remedies are not sufficient to avoid the upcoming of monopolistic digital zero-price platforms. Taking into account the fact that in this market data has the highest value, as firms use these massive data pools to generate revenue, the imposition of fines is only likely to harm the profitability of infringing undertakings in the short term. Furthermore, a fine will not discourage advertisers, given that an infringing undertaking will still have possession of its data pool and will therefore be able to provide access to the consumers to whom the data relate, unlike its competitors. Consequently, the imposition of fines is not an appropriate solution for solving competition concerns and restoring consumer welfare on digital markets.

In our opinion a possible solution would be to implement new tools and slightly re-think the merger regulation in case of data driven markets, such as multi-sided digital zero-price platforms. Authorities should examine mergers also on the basis of data pools, even if the turnover threshold is not met, and structural remedies should play a bigger role beside behavioural ones. The Facebook/Whatsapp case demonstrates that the current application of the merger regulation does not help authorities to avoid actual data migration between merging undertakings and, furthermore, that the possibility of a fine does not dissuade firms from committing an infringement.⁵¹ Unfortunately, most competition authorities cannot afford the large financial and human resources – especially highly trained IT professionals – required to continuously monitor potential behavioural remedies that limit or exclude data migration. Consequently, when examining the impact of mergers on competition, competition authorities should pay particular attention to potential competitive effects. According to the Commission, Facebook and Whatsapp were, at most, distant competitors. This is despite the fact that Facebook was able, by acquiring the data of Whatsapp, to further increase

its advantage in the zero-price platform market. Although a detailed discussion of a possible new regulation falls outside the scope and purpose of this paper, we believe that the new regulation should be based on the increased use of structural commitments and the assessment of data collection as a tool to create a monopoly.

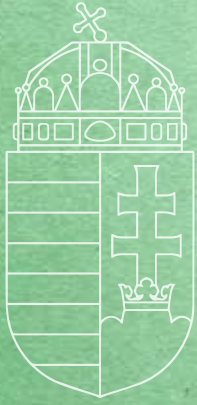
5. Conclusion

In the previous sections of our paper, we presented the zero price model, the competition concerns it gives rise to and the resulting potential harm to consumer welfare. Furthermore, we compared the possible solutions that have emerged in the literature and we proposed new possible ways in which these concerns can be handled on the market and by competition authorities. However, in the present paper we have not undertaken a discussion of all of the potential aspects, arguments and counter-arguments. There are two main reasons for this. Firstly, due to the novelty of the topic new insights continue to appear in the literature and, secondly, the presentation of additional points of view is outside the scope of this article. Our proposed solution, namely the increased use of structural remedies, is also not without critics and opponents. According to these views, historical experience shows that even a severe structural remedy, such as the breaking up of companies, does not guarantee a reduction in prices and an increase in consumer welfare. Furthermore, by interfering in the development of the most successful enterprises in our economies, we may place these enterprises at a disadvantage compared to the enterprises of economies that are subject to less strict competition law regimes.⁵² We believe that there is currently no clear and reassuring solution to these concerns. Time, court judgments and the economic effects of court rulings will determine the direction that competition authorities should take. Until then, the economic and legal community should continue to research and engage in discussions in order to arrive at the best decisions.

⁵⁰ Autorité de la concurrence, Bundeskartellamt (2016) Competition Law and Data, (available at: http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Papier.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (downloaded 02/10/2020).

⁵¹ Mergers: Commission fines Facebook €110 million for providing misleading information about WhatsApp takeover (available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1369) (downloaded 02/10/2020).

⁵² CRANDALL, Robert W., WINSTON, Clifford: Does Antitrust Policy Improve Consumer Welfare? Assessing the Evidence, *Journal of Economic perspectives*, Volume 17, Number 4—Fall 2003.



Bücs Alexandra¹

Az Európai Unió Bíróságának C-607/18 P számú Bizottság kontra NKT ügyben született ítélete

The judgment of the Court of Justice in the case C-607/18 P
Commission v NKT

Abstract

In this case study I summarize the latest decision of the Court of Justice. The study gives an overview of the Commission's investigation and decision and shows the reasoning of the Court of Justice's judgment.

Tárgyszavak: versenyjog, kartell, védelemhez való jog, bizonyítás megkövetelt szintje

Keywords: competition law, cartel, rights of defense, burden of proof

1. Bevezetés

A jelen ügyben érintett vállalkozás egy, az európai és japán területeket is átfonó, a nagyfeszültségű kábelek piacát érintő kartell egyik résztvevője volt. A kartell létre – a kartellben szintén résztvevő vállalkozás – az ABB hívta fel az Európai Bizottság („Bizottság”) figyelmét engedékenységi kérelem keretében 2008 októberében.² A Bizottság a résztvevő vállalkozásokat 2014-ben marasztalta el, pénzbüntetéssel sújtva a versenyjogi szabályok megsértését, azonban az érintett vállalkozások fellebbezései folytán csak napjainkban kerülnek végső lezárásra az ügyek az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) által. A cikkben ismertetett esetben érintett vállalkozások az NKT Verwaltungs (korábban: NKT Cable) és azt teljes egészében tulajdonló NKT A/S (összevontan: „NKT”) fellebbezésének ügyében döntött a Bíróság. Az NKT a földfelszín és víz alatti nagyfeszültségű elektromos kábelek és kiegészítőinek gyártásával, telepítésével foglalkozó vállalkozás.

2. A Bizottság vizsgálata és döntése

A Bizottság a korábban említett ABB vállalkozás értesítése nyomán vizsgálatot folytatott le, a vizsgálat eredményeképpen egy szerteágazó és a jelen ügyben érintett NKT-n túl 24 további európai, valamint japán és dél-koreai vállalkozás részvételével működő kartellt derített fel, amelyek elmarasztalásáról szóló döntését 2014. április 2-án hozta meg.³ A kartellben résztvevő vállalkozások a versenykorlátozó megállapodásukkal, hosszabb perióduson keresztül, folyamatos megszegését követették el az EUMSZ 101. cikkének az érintett piacon. A megállapodás alapján 1999 februárjától nem csak a földrajzi területet és a vásárlókat osztották fel maguk között, hanem a nagyfeszültségű kábelekkel kapcsolatos projekteket is, továbbá információcsere történt az árakkal, valamint egyéb érzékeny üzleti információkkal kapcsolatban azal a céllal, hogy az általuk kijelölt vállalkozás a legalacsonyabb árat kínálja, míg a többi vagy magasabb árat ajánl, vagy teljesen elzárkózik az adott projektre vonatkozó ajánlattételtől.⁴ A Bizottság vizsgálata alapján a kartell működését két

¹ Gyakornok, Gazdasági Versenyhivatal – Döntéshozatal Támogató Iroda.

² New developments regarding the high voltage power cables cartel (2020) <https://www.aeec-online.com/new-developments-regarding-the-high-voltage-power-cable-cartel/> (letöltés dátuma: 2020. 09. 14.).

³ ECLI:EU:C:2020:385 11. pont.

⁴ COMP/39.610. sz. ügy, HL (2014) C 2139., 2014. 04. 02., 67.

részre tudta osztani, az első kartellkonfigurációban mind az európai, japán és dél-koreai vállalkozások részt vettek, céljuk a területek és vásárlók felosztása volt. A megállapodással érintett piacfelosztás alapját a vállalkozások hazai piaca, azaz a „home territory” képezte, ez alapján a japán és dél-koreai vállalkozások tartózkodtak az európai területen való versenytől és vice versa, így a hazai piacon történő projektfelosztás nem volt tárgya ezen konfiguráció megbeszéléseinek⁵. A „home territory”-n túl eső, exportterületekre vonatkozó projekteket felosztották maguk között, ezen területeken való versenyre jellemzően az általuk kialakított 60/40 kvótaszabályt alkalmazták, eszerint a projektek 60%-a az európai, míg 40%-a a japán és dél-koreai részes vállalkozásokat illette.⁶ A második kartellkonfigurációban csak az európai vállalkozások vettek részt, ők a hazai piacot tovább osztották maguk között.⁷

A Bizottság 3 csoportra osztotta a tagokat a kartellben betöltött szerepük alapján. Az első csoportot a kartell „magja” képezte, az ebben szereplő vállalkozások szinte az összes jogsértésben részt vettek, valamint az első tárgyalásoktól jelen voltak, amelyek később a kartell megalakulásához vezettek.⁸ A második csoportba tartoznak azok a vállalkozások, amelyek szerepe nem volt olyan hangsúlyos, amely alapján az első csoportba sorolhatók, de nem is elhanyagolható marginális szereplői a kartellnek.⁹ A harmadik csoportot a kartellhez később csatlakozó és a későbbiekben is kis mértékű aktivitással résztvevő, marginális vállalkozások képezték.¹⁰ Az NKT a harmadik csoportba tartozó, marginális szereplője volt a kartellnek 2002 júliusa és 2006 februárja között.¹¹ A Bizottság a versenykorlátozás súlyára tekintettel 3 887 000 EUR összegű bírságot szabott ki a vállalkozásra.¹²

3. A Törvényszék előtti eljárás

Az NKT a Bizottság döntése ellen fellebbezéssel élt, fellebbezésében négy pontban kifogásolta a döntést. Elsőként a védelemhez való jog és a fegyverek egyenlősége elvének megsértése által, hogy a Bizottság megtagadta az NKT állítása szerint potenciális felmentő bizonyítékot tartalmazó, az eljárásban a fellebbező NKT-n kívüli címzettek kifogásközlésre adott válaszához való hozzáférést.¹³ A Törvényszék álláspontja alapján a Bizottság feladatkörébe tartozik annak értékelése, hogy a kifogásközlésre adott válaszokban felmentő bizonyíték található-e. A védelemhez való jog sérelme csak abban az esetben állapítható meg az aktákhoz való hozzáférés megtagadásánál, amennyiben az érintett fél előadja, hogy annak tartalma hasznos lehet a védekezéséhez, ez azt feltételezi, hogy az érintett prima facie bizonyítékot biztosít ennek alátámasztására. A Törvényszék álláspontja szerint, jelen ügyben, ilyen hivatkozás nem történt az NKT részéről.¹⁴

Másodszor, kifogásolta az érintett földrajzi terület meghatározását, és ehhez kapcsolódóan a „qualified effect” teszt alkalmazását annak érdekében, hogy a Bizottság igazolja a joghatóságát, valamint az EUMSZ 101. cikkének alkalmazhatóságát.¹⁵ Itt kitekintésként megemlíteném a Bíróság joggyakorlatát, az Európai Unió területén túlmutató versenykorlátozó magatartások kapcsán, amelyet a Bizottság kontra Intel Corporation Inc. ügyben kifejtett, ez alapján, ahhoz, hogy nem az unió területén végrehajtott magatartással kapcsolatban a Bizottságnak joghatósága keletkezzen, és ezen magatartás miatt az érintett vállalkozást felelősségre vonja, szükséges elvégeznie a „qualified effect” tesztet, ami alapján megállapítja, hogy az unió területén kívül végrehajtott magatartás versenykorlátozó hatással van-e a belső piacra.¹⁶

Harmadszor, az NKT tagadta, hogy az NKT Cables részt vett a jogsértésben és annak tudatá-

⁵ COMP/39.610. sz. ügy, HL (2014) C 2139., 2014. 04. 02., 78.

⁶ COMP/39.610. sz. ügy, HL (2014) C 2139., 2014. 04. 02., 87.

⁷ COMP/39.610. sz. ügy, HL (2014) C 2139., 2014. 04. 02., 73.

⁸ COMP/39.610. sz. ügy, HL (2014) C 2139., 2014. 04. 02., 545.

⁹ COMP/39.610. sz. ügy, HL (2014) C 2139., 2014. 04. 02., 562.

¹⁰ COMP/39.610. sz. ügy, HL (2014) C 2139., 2014. 04. 02., 576.

¹¹ ECLI:EU:C:2020:385 14. pont.

¹² ECLI:EU:C:2020:385 20. pont.

¹³ ECLI:EU:C:2020:385 22. pont.

¹⁴ ECLI:EU:C:2020:385 25. pont.

¹⁵ ECLI:EU:C:2020:385 22. pont.

¹⁶ ECLI:EU:C:2017:632, Bizottság kontra Intel Corporation Inc.

ban volt. Negyedikként kifogásolta a Bizottság megállapítását a jogsértésben való részvétel időtartamának meghatározásában.¹⁷

A Törvényszék az NKT fellebbezését nem tartotta megalapozottnak, így azt teljes egészében elutasította.

4. A Bíróság előtti eljárás

Az NKT a Törvényszék döntésével szemben jogorvoslattal élt, és több pontban kifogásolta a Bizottság és a Törvényszék döntését. A fellebbezési okokból hármát tartott a Bíróság kellően megalapozottnak, a többivel kapcsolatban nem fogadta el az NKT érvelését.

4.1. A kifogásközlés és a védelemhez való jog

Az NKT érvelése alapján a Bizottság tévesen határozta meg az érintett földrajzi piacot, amikor azt kiterjesztette az Európai Unió, valamint az Európai Gazdasági Térség területén kívülre, és ezen megállapításra való észrevételtételre, a védekezésre nem adott lehetőséget, így megsértette a védelemhez való jogát.¹⁸ A Bizottság állítása alapján az NKT nem bizonyította fellebbezésében, hogy ne lett volna lehetősége észrevételt tenni a Bizottság kifogásközlésére az eljárás során.¹⁹

Az 1/2003 EK rendelet 27. cikk, (1) bekezdés második mondata alapján „A Bizottság csak olyan kifogásokra alapozhatja határozatát, amelyekre az érintett felek megtehették észrevételeiket.” A Bíróság kifejtette, hogy a kifogásközlés egy olyan eljárási védelmi vonal, amely elősegíti az eljárásban a védelemhez való jog betartását.²⁰ Ez az alapelv megköveteli, hogy az eljáró szerv figyelembe vegye és betartsa a kifogásközlés pontosságára vonatkozó követelményt, amelyet a Bíróság már egy korábbi, a Bizottság kontra Ballas Nedam NV ítéletében is kifejtett, azaz a kifogásközlésnek meg kell jelölnie, hogy a benne foglalt tényeket milyen minőségben róják fel a vállalkozásnak²¹, ezt a követelményrendszert a Bíróság jelen ügyben tovább

bővítette annak követelményével, hogy a kifogásközlésnek tartalmaznia kell minden olyan tény, amellyel kapcsolatban a vállalkozást felelősségre vonják, annak érdekében, hogy az érintett vállalkozás hatékonyan ki tudja fejteni az álláspontját azzal kapcsolatban.²² Mivel a Bizottság az elmarasztaló döntését arra a tényre is alapozta, hogy számba vette azokat a földrajzi területeket, amelyekre az érintett vállalkozásnak nem volt lehetősége észrevételt tenni, így az ellentétes az 1/2003 EK rendelet 27. cikkének (1) bekezdésével.²³

4.2. A jogsértés egészéért való felelősségre vonás

Az NKT sérelmezte, hogy a Bizottság nem volt arra kötelezve, hogy bizonyítsa, a vállalkozás részt vett a versenykorlátozó megállapodás azon gyakorlatában, amelynek keretében a kiegészítők beszállítását és a technikai segítségnyújtást a kartelltagok megtagadták azon versenytársaktól, amelyek nem vettek részt a megállapodásban.²⁴ A Bizottság álláspontja szerint a vállalkozásnak tudnia kellett volna, hogy a kartell ilyen gyakorlatot is folytat, valamint a felelősségük meghatározásánál nem számított a részvételük, hiszen mint csak perem résztvevői a kartellnek, erre tekintettel 10%-os pénzbírságcsökkentést állapított meg számukra.²⁵

A Bíróság esetjoga alapján a versenyellenes célú megállapodások szükségszerűen több vállalkozás részvételével és közreműködésével jönnek létre, pont ezen körülmény alapján, az adott vállalkozás hiába sajátos formában vesz részt a megállapodásban, ez nem zárja ki feltétlenül annak megállapítását, hogy a jogsértés egészéért felelősségre vonják annak ellenére, hogy a jogsértés egyes elemeit más vállalkozások hajtották végre, de ezeknek a magatartásoknak ugyanaz a versenyellenes célja és/vagy hatása, vagyis ugyanazon jogsértés keretében fejtették ki.²⁶ Ugyanakkor az egységes és folyamatos jogsértés létezése önmagában nem alapítja meg a vállalkozás felelősségét a

¹⁷ ECLI:EU:C:2020:385 22., 28., 29. pont.

¹⁸ ECLI:EU:C:2020:385 40. pont.

¹⁹ ECLI:EU:C:2020:385 45. pont.

²⁰ ECLI:EU:C:2020:385 49–50. pont.

²¹ ECLI:EU:C:2014:193 Bizottság kontra Ballas Nedam NV 25. pont, ECLI:EU:C:2009:500 39. pont.

²² ECLI:EU:C:2020:385 49–50. pont.

²³ ECLI:EU:C:2020:385 53. pont.

²⁴ ECLI:EU:C:2020:385 160. pont.

²⁵ ECLI:EU:C:2020:385 162–163. pont.

²⁶ ECLI:EU:T:2014:867 Bizottság kontra Soliver NV, 60. pont.

jogsértés egészéért, csak azon az alapon, hogy az egyes részek megvalósításában részt vett.²⁷ A felelősség megállapításához a Bizottságnak bizonyítania szükséges, hogy a vállalkozás tudott a versenyellenes tevékenységről vagy észszerűen előre láthatta azt.²⁸

A Bíróság döntése kimondta, hogy a Törvényszék kötelessége lett volna, hogy kivizsgálja, hogy a Bizottság kétséget kizáróan bizonyította-e, hogy az NKT tudatában volt-e ezen versenyellenes magatartásnak, vagy azt észszerűen előre kellett volna látnia, de pont ellenkezőleg, kimondta, hogy a Bizottságnak nem volt kötelessége ezen körülmény bizonyítása, tekintve, hogy a Bizottság nem tartotta azt lényegi elemnek a jogsértés mélységének megállapításakor.²⁹ A Bíróság így megállapította, hogy a Törvényszék tévesen fogadta el a Bizottság döntését, ha nem tudta kellően bizonyítani, nem találhatja ezen jogsértés vonatkozásában felelősnek a vállalkozást, és ennek megállapítását az a tény sem zárja ki, hogy a bírság összegének megállapításánál csökkentő tényezőként figyelembe vette.³⁰

4.3. Az ártatlanság véelme

Az NKT előadása szerint a Bizottság nem alapozhatta egyetlen e-mailes bizonyítékra azon megállapítását, miszerint a vállalkozás már 2002 novemberére előtt is részt vett a kartell tevékenységében, anélkül hogy ezzel az ártatlanság véelmét megsértené.³¹

A Bíróság korábbi ítéletében már kimondta, hogy a Bizottság feladata olyan bizonyítékot előterjeszteni, amely jogilag megkövetelt módon igazolja a jogsértés fennállását. Egyértelmű a Bíróság

esetjogából, hogy az ártatlanság véelmének alkalmazásánál olyan eljárásokban, amelyek a versenyjogi szabályok megszegésével kapcsolatosak és bírság kiszabásával végződhetnek, ha a bíróságnak kétségei vannak, azt a jogsértés-megállapító határozat címzettjének minősülő vállalkozás javára kell értelmezni.³²

4.4. A Bíróság ítélete

A Bíróság a döntés azon részét megsemmisítette, amennyiben az az NKT Európai Gazdasági Térségen kívüli magatartásért való felelősségét, az alkatrészek beszállítását és technikai segítségnyújtás megtagadásának gyakorlataért való felelősségét, valamint a 2002 novemberre előtti részvételért való felelősségét megállapítja. Ennek következményeképp a kirótt bírság összegét 200 000 EUR-val csökkentette.³³

5. Befejezés

A Bíróság fentiekben bemutatott ítéletének jelentősége egyrészt a kifogásközlés tartalmi követelményeinek meghatározásában rejlik. Ítéletében nem csak megerősítette az esetjogban kimunkált követelményrendszert, de azt tovább is bővítette. Ez a későbbiekben segítséget jelenthet a Bizottság munkája során, hogy a megfelelő tartalmú kifogásközléssel hogyan járulhatnak hozzá az eljárásban érintett vállalkozás védelméhez való jogának érvényesülésében. Másrészt a Bíróság újból hangsúlyozta a jogilag megkövetelt bizonyítási szint elérésének fontosságát, valamint hogy a Bizottságnak mennyire jelentős feladata van abban, hogy megállapításait kellően alátámassza, igazolja.

²⁷ ECLI:EU:T:2014:867 Bizottság kontra Soliver NV, 61. pont.

²⁸ ECLI:EU:T:2014:867 Bizottság kontra Soliver NV, 62. pont.

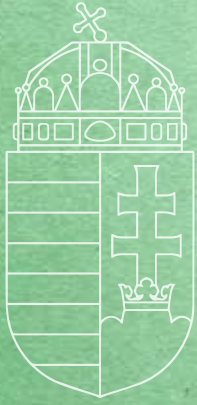
²⁹ ECLI:EU:C:2020:385 164., 165. pont.

³⁰ ECLI:EU:C:2020:385 169–170. pont.

³¹ ECLI:EU:C:2020:385 234., 235. pont.

³² ECLI:EU:T:2014:867 Bizottság kontra Soliver NV, 58. pont; ECLI:EU:C:2020:385 237. pont.

³³ ECLI:EU:C:2020:385 289–295. pont.



Dacziné Zöldi Eszter¹

Az Európai Unió Bíróságának C-590/18. P. sz. Fujikura kontra Bizottság ügyben született ítélete – az egyenlő bánásmód elve

The judgement of the European Court of Justice in the Case C-590/18. P. Fujikura v Commission – the principle of equal treatment

Abstract

This case study attempts to summarize the merits of the judgement made by European Court of Justice in a cartel case about the applicability of the 2006 Guidelines on the method of setting fines in the light of the relative weight of the European and non-European participants in the cartel, bearing in mind the requirement of the principle of equal treatment.

Tárgyszavak: versenyjog, kartell, Európai Unió Bírósága, egyenlő bánásmód elve

Keywords: competition law, cartel, European Court of Justice, principle of equal treatment

1. Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) 2019. december 19-én kihirdetett ítéletében² helyben hagyta az Európai Unió Bírósága Törvényszékének („Törvényszék”) a Fujikura Ltd. („Fujikura”, „fellebbező”) kontra Európai Bizottság („Bizottság”) ügyben meghozott ítéletét.³

A Törvényszék előtti eljárásra azért került sor, mert a Bizottság által a Fujikurára a kartellben való részvétel miatt megállapított versenyfelügyeleti bírság összegét a vállalkozás vitatta.

1.1. A jogvita előzményei és a megtámadott bizottsági határozat

A jogvita háttere, ahogyan az a megtámadott bizottsági határozat⁴ 1–21. bekezdéseiben is szerepel, a következőképpen foglalható össze.

A fellebbező Fujikura egy japán, föld és tenger alatti, magasfeszültségű elektromos kábelek gyártásával és értékesítésével foglalkozó vállalat.

2001. október 1-jei hatállyal a villamosenergia-kábel-ágazatban végzett tevékenységének egy részét átruházta a Viscas Corp. („Viscas”) nevű vegyes vállalatra, amely egyenlő részesedéssel rendelkező ugyanazon szektor másik japán társaságával, a Furukawa Electric Co. Ltd.-vel („Furukawa”).

A megtámadott határozat 1. bekezdésében a Bizottság megállapította, hogy a fellebbező és további 25 társaság, köztük a Furukawa és a Viscas részt vett egy kartellben („kartell”), amely az EUMSZ 101. cikkének és az EGT-megállapodás 53. cikkének közös és folytatólagos megsértését eredményezte („a szóban forgó jogsértés”).

A megtámadott határozat szerint a kartell két fő kartellkonfigurációból álló összetett egész formájában alakult ki.

Az egyik kartellkonfiguráció magában foglalta mind az európai vállalkozásokat, amelyeket általában „R” tagoknak neveztek, mind a japán vállalkozásokat, amelyekre „A” néven hivatkoztak, mind pedig a dél-koreai vállalkozásokat, amelyeket „K” tagoknak neveztek. Ez a kartellkonfigu-

¹ Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Nemzetközi Iroda.

² 2019. december 19-i Fujikura kontra Európai Bizottság ítélet, C-590/18 P., ECLI:EU:C:2019:1135 („a Bíróság ítélete”).

³ Fujikura kontra Európai Bizottság, T-451/14, ECLI:EU:T:2018:452.

⁴ A Bizottság határozata 2014/C 319/06, CELEX: 52014XC0917(01).

ráció lehetővé tette a területek és az ügyfelek felosztását az európai, a japán és a dél-koreai gyártók között („A/R kartellkonfiguráció”). Ez a felosztás követte aztán azokat a „saját területre” vonatkozó megállapodásokat, amelyeknek értelmében a japán és a dél-koreai gyártók önkéntesen tartózkodtak az európai gyártók „kizárólagos területein” folyó piaci versenytől, és viszont: az európai gyártók szintén vállalták, hogy távol maradnak a japán és a dél-koreai piacoktól. Ezenkívül a felek projekteket osztottak ki az úgynevezett „exportterületeken”, azaz a világ többi részén (az Egyesült Államok kivételével).

A másik, „európai kartellkonfiguráció” szerint az európai hazai területen belüli vagy az európai gyártóknak kiosztott projektek tekintetében az európai gyártók osztották fel a területeket és az ügyfeleket.

A megtámadott határozat szerint a fellebbező 1999. február 18. és 2009. január 28. között vett részt a kartellben. Kezdetben, az 1999. február 18. és a 2001. szeptember 30. közötti időszakban közvetlenül, majd pedig a 2001. október 1. és a 2009. január 28. közötti időszakban közvetve a Viscas révén, amely felett döntő többségi befolyással rendelkezett.

Tekintettel a kartell különböző résztvevőinek a jogsértés végrehajtásában betöltött szerepére, a Bizottság három csoportba sorolta azokat. Az első csoport a kartell keménymagját képező vállalkozások voltak, míg a második csoportba azok a vállalkozások kerültek, amelyek ugyan nem voltak a keménymag részei, viszont ennek ellenére sem lehetett a szerepüket mellékesnek nevezni. A harmadik csoportba pedig a jelentéktelenebb súlyú vállalkozások tartoztak. A Bizottság szerint a fellebbező az első csoportba tartozott.

A bírságok összegének kiszámításához a Bizottság a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás-

ban⁵ („iránymutatás”) meghatározott módszertant alkalmazta.⁶

Először is, ami a bírságok alapösszegét illeti, a Bizottság az iránymutatás 18. pontjában⁷ meghatározott módszerrel állapította meg az eladások értékét. Ezután meghatározta az eladások értékének azt a részét, amely egyensúlyban áll a szóban forgó jogsértés súlyával. E tekintetben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó jogsértés a jellegénél fogva a verseny egyik legkomolyabb korlátozását valósította meg, ami a 15%-os „súlyossági százalékot” indokolta. A Bizottság emellett a megtámadott határozat összes érintettje esetében 2%-kal megnövelte a súlyossági szorzót, figyelemmel az összesített piaci részesedésükre és a kartell szinte világméretű kiterjedésére, amely magában foglalta többek között az Európai Gazdasági Térség („EGT”) egészét.

A Bizottság azt is megállapította, hogy az európai vállalkozások magatartása jobban károsította a versenyt, mint a többi vállalkozás magatartása, mivel az A/R kartellkonfigurációban való részvételük mellett az európai vállalkozások felosztották egymás között az elektromoskabel-projekteket is az európai kartellkonfiguráció keretében. Ezért a Bizottság az eladások értékének arányát a jogsértés súlyosságának arányossága érdekében az európai vállalkozások esetében 19%-ban, a többi vállalkozás esetében pedig 17%-ban határozta meg.

A fellebbezőre kirótt bírság ilyen módon megállapított alapösszege az árbevétele 17%-ának megfelelően, az ún. „belépési díj” hozzáadását követően 8 152 000 euróra rúgott. A Viscasra kirótt bírság alapösszeg pedig 34 992 000 euró volt.

„A Bizottság határozattal bírságot szabhat ki a vállalkozásokra vagy vállalkozások társulásaira, amennyiben azok akár szándékosan, akár gondatlanságból megsértik a Szerződés 101. vagy 102. cikkét. A bírság mértékének meghatározásakor tekin-

⁵ Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról (2006/C 210/02).

⁶ Az 1/2003. sz. tanácsi rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapítását illetően „a Bizottságnak egyaránt figyelembe kell vennie a jogsértés súlyát és időtartamát”, valamint hogy „a bírságoknak megfelelő mértékben visszatartó erejűnek kell lenniük”. Az iránymutatás 9–11. pontjaiból kitűnik, hogy a 37. pont sérelme nélkül az Európai Bizottság által a bírságok megállapításakor alkalmazott módszer két lépésből áll, nevezetesen az első az alapösszeg meghatározása, a második pedig ennek az összegnek a pozitív vagy negatív irányú lehetséges korrekciója. A bírság alapösszegének meghatározása során a Bizottság először – az iránymutatás 13–18. pontjaival összhangban – meghatározza a figyelembe veendő eladások értékét. Az iránymutatás 19. pontja szerint a bírság alapösszege az eladások értékének egy hányadához kapcsolódik a jogsértés súlyának mértékétől függően, szorozva a jogsértés éveinek számával. Ráadásul az iránymutatás 25. pontja szerint a Bizottság az alapösszegbe belefoglalhat egy „belépési díj” néven ismert összeget annak érdekében, hogy visszatartsa a vállalkozásokat az uniós versenyjog megsértésében való részvételtől.

⁷ Az iránymutatás 18. pontja kimondja: „Amennyiben egy jogsértés területi kiterjedése meghaladja az EGT területét (például a világméretű kartellek esetében), a vállalkozás szóban forgó, az EGT-n belül történt eladásai nem feltétlenül tükrözik megfelelő módon az egyes vállalkozások jogsértésben betöltött szerepének súlyát. Ez különösen a világméretű piacfelosztási megállapodások esetére lehet igaz. Annak érdekében, hogy ilyen körülmények között tükrözni lehessen az EGT-n belüli összértékesítést, valamint az egyes vállalkozások jogsértésben való részvételének viszonylagos arányát, a Bizottság megbecsülheti a jogsértés által érintett áruk vagy szolgáltatások eladásainak teljes értékét a releváns földrajzi piac egészére nézve (amely túllépi az EGT határait), majd ezen a piacon meghatározza a jogsértésben részt vevő vállalkozások értékesítésből való részesedését, és az így kapott részesedési arányokat a vállalkozások EGT-n belüli összesített értékesítésére vetítheti. Az eredményt az eladások értékeként fogják felhasználni a bírság alapösszegének megállapításához.”

*tetbe kell venni mind a jogsértés súlyát, mind pedig annak időtartamát.*⁸

Másfelől, ami a bírságok alapösszegének korrekcióját illeti, a Bizottság a fellebbezőt és a Viscast illetően sem súlyosító, sem enyhítő körülményeket nem állapított meg.

A megtámadott határozat 2. bekezdés o) és p) pontja szerint a Bizottság 8 152 000 euró bírságot szabott ki a fellebbezővel szemben a szóban forgó kartellben az 1999. február 18. és a 2001. szeptember 30. közötti időszakban való közvetlen részvétele miatt, valamint 34 992 000 euró bírságösszeget a Viscasra, tekintettel a kartellben a 2001. október 1. és a 2009. január 28. közötti időszakban való részvételére, amely bírságösszeget a fellebbezővel és a Furukawával egyetemlegesen köteles megfizetni.

1.2. Az Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

Az Európai Unió Bírósága Törvényszékének Hivatalához 2014. június 16-án benyújtott keresetlevelével a fellebbező pert indított a megtámadott határozat őt érintő részének megsemmisítése iránt és a vele szemben kiszabott bírság csökkentése érdekében.

A vele szemben kiszabott bírság csökkentésére irányuló kérelmének alátámasztására a fellebbező két jogalapra hivatkozott a Törvényszék előtt, amelyek közül a második jogalap az arányosság és az egyenlő bánásmód elvének megsértésére alapult.

A Törvényszék a 2015. június 25-én kelt végzésével helyt adott a Viscas az iránti kérelmének, hogy beavatkozhasson az eljárásba a fellebbező kérelmeinek támogatása érdekében.

Az egyenlő bánásmód elvének állítólagos megsértését illetően a megtámadott ítélet 125. pontjában a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a fellebbező azon érve, miszerint a Bizottság bírságkiszámítási módszere nem a 2006. évi iránymutatás 13. pontján⁹, hanem annak a 18. pontján nyugodott – amely így az európai gyártókat részesítette előnyben –, helytelen volt, mivel figye-

lembe véve a szóban forgó jogsértés jellegét (amely többek között a japán gyártók EGT-piacra jutásának korlátozásából állt), az európai gyártók által az EGT-ben ténylegesen értékesített arány nem vehető alapul a kartellben betöltött szerepük megítéléséhez.

Az európai gyártók által az EGT-ben ténylegesen értékesített részesedés alapul vétele a jelen esetben azt eredményezte volna, hogy azoknak a kartellben betöltött súlya túlértékelődik, és a kartellben való részvételük arányát a bírság aránya meghaladta volna. A Törvényszék szerint tehát nem lehet megállapítani, hogy az európai gyártóknak az EGT-ben folytatott tényleges eladásainak értéke és az iránymutatás 18. pontja alapján a közöttük felosztott eladások értéke közötti különbség azt bizonyítaná, hogy a Bizottság az európai gyártók számára előnyöket biztosított volna.

A Törvényszék a keresetet elutasította.¹⁰ Ezt követően a fellebbező a Bíróság előtt jogorvoslatot élt.

2. A főtanácsnoki indítvány

„A Bíróság előtti eljárás két részből, egy írásbeli és egy szóbeli részből áll.

Az írásbeli eljárás a keresetleveleknek, az előkészítő iratoknak, az ellenkérelmeknek, az észrevételeknek és az esetleges válaszoknak, valamint az ezek alátámasztásául szolgáló minden iratnak és okiratnak vagy ezek hiteles másolatainak közlése a felekkel és az Unió azon intézményeivel, amelyeknek határozatai a jogvita tárgyát képezik.

Ezeket a közléseket az eljárási szabályzatban megállapított rendben és határidőn belül a hivatalvezető teszi meg.

A szóbeli eljárás a meghatalmazottaknak, tanácsadóknak és ügyvédeknek, továbbá a főtanácsnok indítványainak a Bíróság részéről történő meghallgatásából, valamint az esetleges tanúk és szakértők ki-, illetve meghallgatásából áll.

*Ha a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az ügy semmilyen új jogkérdést nem vet fel, a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozhat, hogy az ügyben a főtanácsnok indítványa nélkül dönt.*¹¹ Jelen

⁸ Az EUMSZ 101. és 102. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet 23. cikkének (2) és (3) bekezdése rendelkezései alapján.

⁹ A 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 13. pontja a következőképpen rendelkezik: „A kiszabásra kerülő bírságok alapösszegének meghatározásához a Bizottság a jogsértés által közvetlenül vagy közvetve érintett, a vállalkozás által az [Európai Gazdasági Térségen (EGT-n)] belül, az érintett földrajzi területen értékesített áruk és szolgáltatások eladásának értékét alkalmazza. A Bizottság rendszerint a vállalkozásnak a jogsértésben való részvétel utolsó teljes üzleti évében történt eladásait veszi figyelembe...”

¹⁰ Fujikura kontra Európai Bizottság, az Európai Unió Bíróságának Törvényszéke 2018. július 12-én kelt ítélete, T-451/14, ECLI:EU:T:2018:452.

¹¹ Az Európai Unió Bíróságának Alapokmánya, 20. cikk.

ügyben Juliane Kokott főtanácsnok szóbeli meghallgatása után a bíróság úgy döntött, hogy főtanácsnoki indítvány nélkül hozza meg az ítéletet.

3. A Bíróság előtti eljárás

3.1. A felek kérelmei az Európai Bíróság előtt

A fellebbező azt kérte, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a Törvényszék ítéletét annyiban, amennyiben az helyt adott annak a jogalapnak, amelynek keretében a fellebbező azt állította, hogy a vele szemben kiszabott bírság tekintetében megsértették az arányosság és az egyenlő bánásmód elvét; a Bíróság¹² maga döntse el érdemben az ügyet, vagyis semmisítse meg a bizottsági határozat¹³ a Fujikura Ltd-del szemben 8 152 000 euró bírságot kiszabó rendelkezéseit, és e bírságot 44%-kal, 4 565 120 euróra csökkentse, valamint a Bizottságot kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

A Bizottság azt kérte, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést és kötelezze a fellebbezőt a költségek viselésére.

A Viscas pedig azt kérte, hogy a Bíróság adjon helyt a fellebbező kérelmének, és kötelezze a Bizottságot a Viscasnak a jelen fellebbezéssel és a Törvényszék előtti eljárással kapcsolatban felmerült költségeinek a viselésére.

3.2. A fellebbezés

Fellebbezésének alátámasztására a fellebbező egyetlen jogalapot terjesztett elő arra hivatkozva, hogy a megtámadott ítéletben a Törvényszék megsértette az egyenlő bánásmód elvét, azáltal hogy megerősítette a megtámadott ítélet 125. pontjában a Bizottság határozatának érdemi részét azzal, hogy a jelen ügyben alkalmazza a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 18. pontjában meghatározott módszert, anélkül hogy elegendő hangsúlyt fektetett volna arra a tényre, hogy az európai gyártók mind az európai kartellkonfigurációban, mind pedig az A/R kartellkonfigurációban részt vettek.

A tárgyaláson a Bíróság által e ponton feltett kérdésre válaszul a fellebbező kijelentette, hogy a fellebbezésében egyszerűen csupán azért hivatkozott az arányosság elvére, hogy felhívja a figyelmet

arra, hogy a szóban forgó ügyben az egyenlő bánásmód elve alkalmazásának lenne helye, nevezetesen a bírságokat olyan elvek mentén kellene kiszámítani, hogy azok mind az európai gyártóknak, mind pedig a japán és a dél-koreai gyártóknak a kartellben betöltött relatív szerepével arányosak legyenek.

3.3. A felek érvelése

A Viscas által támogatott fellebbező azzal érvelt, hogy a Bizottság döntése, amely a 2006. évi iránymutatás 18. pontjában foglalt bírságszámítási módszert megkülönböztetés nélkül alkalmazta a szóban forgó jogsértés valamennyi résztvevőjére, mintha a kartell csak az A/R kartellkonfigurációkra vonatkozott volna, olyan alap bírságösszegeket eredményezett, hogy az európai gyártók arányaiban jelentősen kisebb, míg a japán és dél-koreai gyártók, köztük a fellebbező is, jelentősen nagyobb bírságot kaptak.

A Fujikura noha nem vitatta a Bizottság azon döntését, hogy a jelen ügyben a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 18. pontjában meghatározott módszert alkalmazta, azt állítja, hogy e módszer helyes alkalmazásának előfeltétele a fiktív értékesítés megbecslése, ami a bírságok alapösszegeinek meghatározására szolgál, és aminek észszerűen tükröznie kell az egyes résztvevők hozzájárulását a kartell egészéhez. A fellebbező azzal érvelt, hogy ebben az összefüggésben mind az A/R kartellkonfigurációt, mind az európai kartellkonfigurációt figyelembe kell venni.

A fellebbező azt is előadta, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 18. pontjának célja a fiktív eladási értékek meghatározása oly módon, hogy azok objektíven tükrözzék az EUMSZ 101. cikk alapján szerveződött kartell egyes résztvevőinek súlyát vagy hozzájárulását. Következésképpen e módszer bármely olyan alkalmazása, amely mellőzi e résztvevők egy részének a jogsértés egészéhez való hozzájárulását, nem éri el ezt a célt, és téves eredményekhez vezet. Ebből következik, hogy a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 18. pontjában meghatározott módszert olyan módon kell alkalmazni a jelen esetre, hogy helyreálljon az európai, valamint a japán és dél-koreai gyártók közötti egyenlő bánásmód.

¹² Az Alapokmány 61. cikke első bekezdésének második mondata alapján.

¹³ Az (1) bekezdés 2. cikk o) pont.

Következésképpen a Bíróságnak csökkentenie kellene a fellebbezővel szemben kiszabott bírság összegét az európai gyártók által elért haszonnal arányos csökkentés alkalmazásával, figyelemmel arra a tényre, hogy a velük szemben kiszabott bírságok alacsonyabbak voltak, mint amelyeket az európai kartellkonfigurációban való részvételük miatt kiszabtak volna, ha a Bizottság külön szankcionálta volna az ebben a kartellkonfigurációban való részvételüket. Ebben az esetben a Bizottság a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 13. pontjában meghatározott módszert alkalmazta volna. Ezzel szemben a Bizottság által a jelen ügyben alkalmazott megközelítés azt eredményezte, hogy az európai gyártókat arányosan kevésbé büntették meg, mint a japán és dél-koreai gyártókat. Így, a fellebbezőre kiszabott bírságot 44%-kal csökkenteni kell, amely százalék egyrészt a 2006. évi iránymutatás 13. pontjában meghatározott módszer szerint figyelembe veendő, az európai gyártók az EGT-beli tényleges eladásai, másrészt pedig a Bizottság által a bírságkiszabási iránymutatás 18. pontjában előírt módszer alapján ténylegesen figyelembe vett értékesítései közötti különbséggel egyenlő. A fellebbező szerint az általa javasolt korrekció alapjaiban hasonló ahhoz, amelyet a Bíróság a Guardian Industries és Guardian Europe kontra Bizottság ügyben meghozott 2014. november 12-i ítéletében¹⁴ alkalmazott.

A Bizottság úgy véli, hogy a fellebbező által hivatkozott indok alaptalan, többek között arra tekintettel, hogy a fellebbező nem vitatta a megtámadott ítélet azon indokait, amelyek a két kartellkonfiguráció összefonódó jellegére vonatkoznak, ami arra utal, hogy a fellebbező ugyanabban a helyzetben volt, mint a kartell többi résztvevője. *„Bár az [...] iránymutatás meghatározza az általános módszertant a bírságok megállapítását illetően, azonban az egyes ügyek egyedisége vagy egy bizonyos ügy esetében az elrettentő hatás elérésének szükségessége okán a Bizottság eltérhet ezektől a módszerektől, valamint a 21. pontban megszabott határértékektől.”*¹⁵ A Bizottság mindenestre úgy véli, hogy a fellebbezés megalapozatlan.

3.4. A Bíróság megállapításai

Ami ezen egyetlen jogalap alaptalanságát illeti – ahogyan azt a Bizottság állítja –, a Bizott-

ság által felhozott érv abból a tényből fakad, hogy a fellebbező nem vitatta a Törvényszék által meghozott, megtámadott ítélet 121., 136. és 140. pontjában tett megállapításokat.

A világszinten versenyző vállalkozások közötti piacfelosztási megállapodás tekintetében a megtámadott ítélet 121. pontjában a Törvényszék csupán azt állapította meg, hogy a világpiaci részesedések tükrözik a legjobban a vállalkozások azon képességét, hogy mennyire jelentős kárt okoznak más piaci szereplőknek az európai piacon, és szintén ez jelzi a kartell egészének hatékonyságához való hozzájárulásukat, illetve fordítva is, jelezte volna azt az instabilitást, amely befolyásolta volna a kartellt, ha a felek nem vettek volna részt benne. A megtámadott ítélet e bekezdésében azonban a Törvényszék nem vizsgálta, hogy ez a megállapodás akkor is alkalmazandó-e, ha – csakúgy, mint a jelen esetben – a kartell nemcsak piacfelosztási megállapodást tartalmazott volna, amelynek értelmében csak az európai gyártók tevékenykedhettek volna az EGT-ben, hanem egy olyan megállapodást is, amely alapján az európai gyártók felosztották volna ezt a piacot egymás között.

Kétségtelen, hogy a megtámadott ítélet 136. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a fellebbező nem tudta bizonyítani, hogy a japán és dél-koreai gyártók betartották a „saját területre” vonatkozó megállapodást, vagyis hogy ez utóbbi gyártók megállapodása, hogy nem lépnek az EGT piacára, nem volt feltétele az európai kartellkonfiguráció érvényességének, valamint hogy a megtámadott ítélet 140. pontjában a fellebbező nem vitatta azokat a bizonyítékokat, amelyekre a Bizottság azt a megállapítását alapozta, hogy *„az európai kartellkonfiguráció az A/R-kartellkonfigurációnak volt alárendelve és azt hajtotta végre”*. Ezek a megállapítások azonban nem azt bizonyítják, hogy a Törvényszék a fellebbező helyzetét azonosnak ítélte volna az európai gyártók helyzetével a szóban forgó jogsértésben való részvételük tekintetében.

Ezenkívül meg kell állapítani, hogy ellentétben a Bizottság által előterjesztettekkel, tény, hogy a fellebbező ugyanabban a közös és összetett jogsértésben vett részt, mint az európai gyártók és az, hogy tudott az európai kartellkonfigurációról, nem feltétlenül jelenti azt, hogy ugyanabban a helyzetben volt, mint az európai gyártók.

¹⁴ Guardian Industries és Guardian Europe kontra Európai Bizottság, C 580/12 P, EU:C:2014:2363.

¹⁵ Az iránymutatás 37. pontja.

A megtámadott határozatból kitűnik, hogy a Bizottság maga tett különbséget a japán és a dél-koreai gyártók, valamint az európai gyártók helyzete között a szóban forgó jogsértésben való részvételük súlya alapján.

Ebből következik, hogy ellentétben a Bizottság állításával, ha a fellebbező egyetlen jogalapját megalapozottnak nyilvánítaná, az a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezéséhez vezetne.

Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy az egyenlő bánásmód elve az uniós jog általános elve, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának¹⁶ 20.¹⁷ és 21.¹⁸ cikke rögzít. A Bíróság állandó ítélezési gyakorlata szerint ez az elv megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék különbözőkként és a különböző helyzeteket ne kezeljék egyformákként, kivéve, ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható.¹⁹

Jelen esetben a fellebbező beadványaiból kitűnik, hogy az az álláspontja, hogy a megtámadott határozatban kiszabott bírságok alapösszegének a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 18. pontjában előírt módszer alapján történő kiszámításával a Bizottság a különböző helyzeteket egyformán kezelte, anélkül hogy e bánásmód egységes jellege objektíven igazolt lenne.

Ezért elsőként azt kell megvizsgálni, hogy a fellebbező, valamint a kartell többi japán és dél-koreai résztvevője eltérő helyzetben voltak-e, mint az európai gyártók.

Valójában igen. Amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 18. pontjában megállapította, a Bizottság a megtámadott határozat (997)–(1010). bekezdésében megállapította, hogy az európai vállalkozások magatartása sokkal inkább hátrányosan érintette a szabad versenyt, mint a többi vállalkozásé, mivel az A/R kartellkonfigurációban való részvételük mellett az európai vállalkozások felosztották egymás között az elektromoskábel-projektek az EGT-n belül az európai kartellkonfigurációval összefüggésben. Pontosabban a megtámadott határozat (999). bekezdésében a Bizottság megállapította, hogy ez utóbbit „*kizárólag az európai gyártók hajtották végre*”. Ebből következik, hogy a Bizottság maga is úgy vélte, hogy különbség van egyrészt a fellebbező és a más, az A/R kartellkonfigurációban részt vevő japán és

dél-koreai résztvevők helyzete, másrészt pedig a mindkét kartellkonfigurációban részt vevő európai gyártók helyzete között.

Ezt a megállapítást nem befolyásolja az a tény, hogy a megtámadott határozat (999). bekezdése e határozat azon szakaszában található, amely a szóban forgó vállalkozások magatartása súlyosságának vizsgálatát tartalmazza, tekintettel arra, hogy e szakaszból kitűnik, hogy az, hogy a súlyosági szorzót két százalékponttal növelték az európai gyártók esetében, a Bizottságnak az utóbbiak és a kartellben részt vevő japán és dél-koreai résztvevők helyzete közötti különbségtételét igazolja. Ezt a megállapítást nem kérdőjelezi meg a Bizottság azon érve sem, miszerint a fellebbező az európai piacon való kívülmaradásának biztosításával az európai gyártók csendes, de szükséges partnere volt a konkrét európai piacfelosztási megállapodásokban, mivel a megtámadott határozat nem bizonyítja, hogy jelen esetben a Bizottság ilyen megállapításra hivatkozott volna a kartell résztvevőivel szemben kiszabott bírság kiszámításával kapcsolatos szemléletének kialakítása során.

Ebből következik, hogy a fellebbező nem volt az európai gyártókkal azonos helyzetben a szóban forgó jogsértésben való részvétel tekintetében. Ugyanakkor a fellebbező érvelésével ellentétben nem állapítható meg, hogy a Törvényszék jogkérdésben tévedett volna, amikor megállapította, hogy a Bizottság nem sértette meg az egyenlő bánásmód elvét kizárólag arra a tényre hivatkozva, hogy a kartell valamennyi résztvevőjére kiszabott bírság kiszámításához a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 18. pontjában leírt módszert alkalmazta.

Mivel a szóban forgó jogsértés egy egyszeri, egyetlen kartell keretében elkövetett jogsértés volt, amelyet a fellebbező nem vitatott, a Bizottság feladata volt kiszámítani a jogsértés egészének és nem pedig a kartell egyik vagy másik konfigurációjának szankcionálásához szükséges bírságokat. Amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 125. pontjában helyesen megállapította, a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 13. pontjában foglalt módszer alkalmazása a jelen ügyben az európai gyártók a kartellben betöltött súlyának túlértékeléséhez vezetett volna, és a büntetésük

¹⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02.

¹⁷ A törvény előtti egyenlőség.

¹⁸ A megkülönböztetés tilalma.

¹⁹ Lásd többek között a Guardian Industries és Guardian Europe kontra Európai Bizottság ügy 2014. november 12-i ítéletének 51. bekezdése, C 580/12 P, EU:C:2014:2363.

meghaladta volna a kartellben való részvételük arányát, mivel az az EGT-n túlmutató A/R kartellkonfigurációt is magában foglalta. A 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 13. pontjában meghatározott módszer a kartell valamennyi résztvevőjére történő alkalmazása azt a következményt vonta volna maga után, hogy az A/R kartellkonfigurációban részt vevő japán és dél-koreai résztvevőket nem vagy csak minimális bírságokkal sújtották volna.

Kétségtelen, hogy az A/R kartellkonfiguráció mellett, amely földrajzilag az EGT-n túlra is kiterjedt, és amely kapcsán a megtámadott határozatban mind az európai, mind pedig a japán és a dél-koreai gyártók felelősségét is megállapították, a szóban forgó megállapodás magában foglalta az európai kartellkonfigurációt is, amely különösen az EGT területét fedte le, és amelyben a megtámadott határozat szerint kizárólag az európai gyártók vettek részt.

Bár a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 18. pontjában foglalt módszer alkalmazása nem tette lehetővé a Bizottság számára, hogy figyelembe vegye egyrészt az európai, másrészt a japán és dél-koreai gyártók megállapodásainak megfelelő súlyát, semmi nem akadályozta meg a Bizottságot abban, hogy biztosítsa az egyenlő bánásmód elvének megvalósulását azáltal, hogy azt a bírság kiszámításának egy másik szakaszában figyelembe veszi, különösen az alapösszegnek a súlyosító és az enyhítő körülmények fényében történő korrekciója vagy a bírság alapösszegének kiszámításához használt eladási érték arányának meghatározásakor²⁰. Ebből következik, hogy a vállalkozások az uniós versenyjog megsértésében való részvételének különbségeit nem feltétlenül csak az eladások értékének meghatározásakor, hanem a bírság kiszámításának különböző szakaszaiban is figyelembe lehet venni.

E tekintetben a megtámadott határozatban a Bizottság által az európai gyártókra alkalmazott súlyosító szorzót két százalékponttal növelték ahhoz képest, amelyet a Bizottság a japán és dél-koreai gyártók vonatkozásában meghatározott. Következésképpen a Bizottság a bírságok megál-

lapításakor nem ugyanúgy kezelte a fellebbezőt, mint az európai gyártókat. Igaz, hogy a fellebbező a tárgyaláson azzal érvelt, hogy az európai gyártókra alkalmazott súlyosító szorzó emelése csak kis mértékben csökkentette a jelen esetben megszerzett, állítólagos jelentős előnyüket. Ez az érvelés azonban azon a téves előfeltevésen alapul, hogy az európai gyártóknak a jelen esetben biztosított állítólagos kedvezményes bánásmódot a számukra kiszabott, feltételezett bírságok fényében kell meghatározni a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 13. pontjában meghatározott számítási módszer alapján.

A fellebbező által hivatkozott 2014. november 12-én kelt Guardian Industries és Guardian Europe kontra Bizottság²¹ ítélettel megalapozott ítélkezési gyakorlat ezt a megállapítást nem kérdőjelezte meg. Az említett ítélet alapjául szolgáló ügyben a Bizottság a bírságok alapösszegét a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 13. pontjában meghatározott módszer alapján számította ki. Amint azt a Bíróság később megállapította, az abban az ügyben megtámadott ítéletben téves jogalkalmazás történt, mivel a Törvényszék úgy döntött, hogy a Bizottság helyesen zárta ki ebből a számításból az ugyanazon vállalkozáshoz tartozó szervezeteknek történő eladásokat, ezáltal tévesen alkalmazta azt a módszert, amelyet maga választott a bírság összegének meghatározása érdekében.²² A jelen esetben ezzel szemben a fellebbező nem azt állítja, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a 2006. évi iránymutatás 18. pontjában előírt módszert, hanem azt, hogy tévesen alkalmazta ezt a módszert a kartellben részt vevő valamennyi vállalkozásra. Ebből következik, hogy a fellebbező állításával ellentétben a Bizottság ellen a jelen fellebbezés alátámasztása érdekében tett kifogásai nem hasonlítanak a 2014. november 12-i Guardian-ítélet²³ alapjául szolgáló kifogásokra.

Mindezek alapján a fellebbezés egyetlen jogalapját el kell utasítani, következésképpen a fellebbezést teljes egészében meg kell szüntetni.

²⁰ Lásd Zucchetti Rubinetteria kontra Európai Bizottság 2017. január 26-i ítéletének 56. bekezdése, C 618/13 P, EU:C:2017:48.

²¹ C 580/12 P, EU:C:2014:2363.

²² Lásd ennek hatására az LG Electronics és Koninklijke Philips Electronics kontra Európai Bizottság 2017. szeptember 14-i ítéletének 95. bekezdését, C 588/15 P and C 622/15 P, EU:C:2017:679.

²³ Guardian Industries és Guardian Europe kontra Európai Bizottság C 580/12 P, EU:C:2014:2363.

4. Összegzés

2019. december 19-én nem csak a Fujikura, hanem a villamosáram-kartell egyéb résztvevői, úgymint a Viscas²⁴ és a Furukawa Electric²⁵ által ugyanazon jogalap tekintetében indított perek esetében is ítélet született. Mindhárom vállalkozás azért élt jogorvoslattal az Európai Unió Bírósága előtt, mert a Törvényszék elutasította a Bizottság határozata ellen benyújtott fellebbezésüket.

Valamennyi fellebbezés tárgya a Bizottság által kiszabott bírságösszeg volt. A fellebbezők azal érveltek, hogy a Törvényszék megsértette az egyenlő bánásmód elvét azáltal, hogy hatályában fenntartotta a Bizottságnak azt a döntését, hogy a 2006. évi bírságkiszabási iránymutatás 18. pontját alkalmazta a világméretű kartell bírságainak kiszámításához, valamint a kartell valamennyi résztvevőjére, azok megkülönböztetése nélkül számította ki a bírságot annak ellenére, hogy csak az európai gyártók vettek részt a kartell egyik kartellkonfigurációjában. Az ázsiai gyártók azzal érveltek, hogy ez a módszer azt eredményezte, hogy a bírságkiszabáskor a japán és dél-koreai gyártók súlyát túl-, míg az európai gyártókéét jelentősen alulértékelt a Bizottság.

Mindhárom eset kapcsán a Bíróság megállapította, hogy nem került megsértésre az egyenlő

bánásmód elve. Bár a japán gyártók valóban nem voltak azonos helyzetben az európai gyártókkal a jogsértésben való részvételük tekintetében, a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a Bizottság jogalkalmazása nem volt jogsértő.

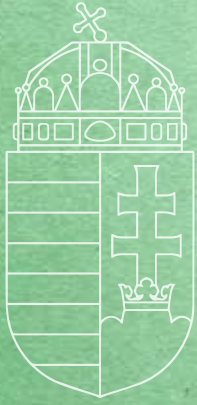
Az egyenlő bánásmód elve az Európai Unió jogának egyik legfontosabb általános alapelve. Eredetileg a közös piac működésével összefüggésben játszott szerepet a közösségi jogban természetes személyek vonatkozásában, például az állampolgárságon vagy nem alapuló megkülönböztetés tilalma a foglalkoztatásban. A jog továbbfejlődésének köszönhetően azonban az elv már más tilalmazott diszkriminációs szempontokat is magában foglal.²⁶ Az egyenlő bánásmód követelménye szerint az azonos helyzeteket azonos, míg az eltérő helyzeteket eltérő módon kell kezelni. Ebből következik, hogy az azonos helyzeteket tilos eltérően, valamint az eltérő helyzeteket tilos azonosan kezelni.

A Bíróság úgy érvelt, hogy a jogsértésben való részvétel tekintetében jelentkező különbségeket nem csupán az eladások értékének a megállapításánál, hanem az eljárás számos szakaszában figyelembe lehet venni, ahogyan ez a jelen ügyekben meg is történt azáltal, hogy a Bizottság magasabb súlyossági szorzót alkalmazott az európai vállalkozásokra.

²⁴ Viscas Corp kontra Európai Bizottság (C 582/18), ECLI:EU:C:2019:1133.

²⁵ Furukawa Electric Co. Ltd kontra Európai Bizottság (C-589/18), ECLI:EU:C:2019:1134.

²⁶ TILK Péter (szerk.): Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya, PTE ÁJK, 2016, MOHAY Ágoston: Az uniós egyenlő bánásmód joganyag és implementációja a magyar jogban.



Mayer Erika Noémi¹

Az Európai Unió Bíróságának C-274/14. számú, a nemzeti bíróság értelmezését szűkítő döntésének bemutatása²

Study on the judgment of the Court of Justice in the Case C-274/14. about the restrictive interpretation of „Court of a Member State”

Abstract

The aim of this study is to summarize the judgment of the European Court of Justice, in which the Court has given an overview of the independence requirements about the „court of a Member State” which is able to request a preliminary ruling under Article 267 TFEU. In the judgment, the Court emphasized the importance of the irremovability and the impartiality of the members, in the absence of which a request for a preliminary ruling is inadmissible.

Tárgyszavak: előzetes döntéshozatali eljárás, „nemzeti bíróság” fogalma, bíróság függetlensége, a tagok elmozdíthatatlansága, a bírák pártatlansága, az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatatlansága

Keywords: reference for a preliminary ruling, definition of „court of a Member State”, independence of the tribunal, irremovability of the members, impartiality of the judges, inadmissibility of the request for a preliminary ruling

1. Az előzetes döntéshozatali eljárásról röviden

Az Európai Unióról szóló szerződés („EUSZ”) 19. cikke (3) bekezdésének b) pontja³ az Európai Unió Bíróságának („EUB”) hatáskörébe utalja az uniós jog értelmezését, illetőleg az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdéseknek a rendezését. Az EUB ezen tevékenysége az úgynevezett előzetes döntéshozatali eljárás, amely az Európai Unió alapvető jogintézménye, és amelynek célja az uniós jog egységes értelmezésének és alkalmazásának biztosítása.

Az EUSZ az EUB hatáskörének kijelölésénél többet azonban nem is tesz, még a jogintézményt

sem nevesíti, amelynek így kereteit az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 267. cikke jelöli ki. Ez rögzíti, hogy ha egy tagállam bírósága előtt a Szerződések⁴ értelmezésével vagy az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényességével és értelmezésével összefüggő kérdés merül fel, és a tagállami bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, akkor előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhet.⁵ Az előzetes döntéshozatali eljárás tehát az EUB és a nemzeti bíróságok szoros együttműködésén alapul: az előzetes döntéshozatali eljárás kizárólag kérelemre indulhat, a kérelmező pedig csakis valamely tagállam nemzeti bírósága lehet.

¹ Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Bírósági Képviselési Iroda.

² EU:C:2020:17.

³ EUSZ 19. cikk (3) A Szerződésekkel összhangban az Európai Unió Bírósága: a) dönt a tagállamok vagy az intézmények valamelyike, illetve valamely természetes vagy jogi személy által hozzá benyújtott keresetekkel elé terjesztett ügyekben; b) a nemzeti bíróságok kérelmére előzetes döntést hoz az uniós jog értelmezésére vagy az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről; c) dönt a Szerződésekben meghatározott egyéb esetekben.

⁴ Az EUSZ 1. cikke alapján „Szerződések” alatt az EUSZ és az EUMSZ együttesen értendő.

⁵ Megjegyzendő, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése kötelező abban az esetben, ha a tagállam olyan bírósága előtt merül fel a jogértelmezési kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs helye jogorvoslatnak.

Vagyis az EUB kizárólag a nemzeti bíróságok kezdeményezése alapján gyakorolja azt a hatáskörét, hogy az uniós jog értelmezése, érvényessége tárgyában előzetes döntést hozzon,⁶ amely két aspektusból bír jelentőséggel. Egyrészt a nemzeti bíróságnak az előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelme független döntés a nemzeti bíróság előtt folyó jogvitában résztvevő felek akaratától, a nemzeti bíróság a felektől függetlenül mérlegeli, hogy a jogvita eldöntéséhez szüksége van-e, és ha igen, akkor mely releváns kérdésekben az EUB előzetes döntésére. Másrészt garanciális jelentősége van annak, hogy az előterjesztésre jogosultak köre kizárólag az igazságszolgáltatásból kerülhet ki, a valójában a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágakhoz tartozó szervek, hivatalok – esetleges elnevezésüktől függetlenül – az előterjesztők köréből kirekesztettek.

Ez utóbbi garanciális követelmény indokolta, hogy az EUB kimunkálja azt a szempontrendszert, amelyben az előterjesztőt vizsgálni kell ahhoz, hogy eldönthető legyen: jogosult-e egyáltalán az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére. A szempontrendszer elemei,⁷ hogy az előterjesztő jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint független-e. Ez utóbbi kérdést járta körül az EUB a C-274/14. számú döntésében.

2. Az előzetes döntéshozatali eljárás „előzetes kérdése”

A spanyol Tribunal Económico-Administrativo Central de Madrid⁸ („kérelmező”) 2014. április 2. napján kelt határozatával kezdeményezte előzetes döntés meghozatalát az előtte a spanyol adóhatóság adómegállapításról szóló határozatával szemben a Banco de Santander SA által előterjesztett jogorvoslati kérelem tárgyában folyó ügyben. A kérelmező kérdése a külföldi vállalkozásban való részesedésszerzés esetén Spanyolország által az üzleti és cégértékre alkalmazott adózási amortizációról szóló 2009. október 28-i

2011/5/EK bizottsági határozat értelmezésére vonatkozott, ennek a kérdésnek a vizsgálatáig azonban az EUB nem jutott el. Az előzetes döntéshozatali eljárás főkérdését végül ugyanis nem a spanyol adózási rendszer, hanem – a Gerard Hogan főtanácsnok által 2019. október 1. napján ismertetett indítvány⁹ nyomán – az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósága képezte. A főtanácsnok indítványában ugyanis azt javasolta az EUB-nak, hogy állapítsa meg, hogy a kérelmező által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem – mivel a kérelmező az EUMSZ 267. cikke szerinti nemzeti bíróságnak semmiképpen sem tekinthető – nem jogosulttól származik.

A főtanácsnok álláspontjának¹⁰ alátámasztására részletesen ismertette azon tagállami rendelkezéseket, amelyek alapján a kérelmező függetlenségét kétségbe vonhatónak találta. Így az indítvány elsődlegesen arra mutatott rá, hogy a kérelmező elnöke és tagjai olyan köztisztviselők, akiket miniszteri javaslatra a miniszterek tanácsa királyi rendelettel nevez ki, és akiknek kinevezése – bár határozatlan időre szól – ugyanúgy királyi rendelettel, vagyis a végrehajtó hatalom legfelső szervének döntése alapján – bármikor visszavonható. A főtanácsnok e vonatkozásban nem csupán a jogszabályi lehetőséget ismertette indítványában, hanem arra is kitért, hogy annak gyakorlati alkalmazása sem ismeretlen a kérelmező számára, hiszen például a kérelmező elnökének 2018. június 1. napján történt elmozdítását követően 2018. július 16. napján a kérelmező négy további tagját is elmozdította a miniszterek tanácsa, egyidejűleg pedig nyolc tag kinevezését úgymond megerősítették, holott megbízatásuk eleve határozatlan időre szólt.

Másodsorban a kérelmezőről – a nemzeti jog vonatkozó rendelkezései alapján – megállapítható, hogy beszámolási kötelezettséggel tartozik a pénzügyi államtitkár felé, ami miatt annak ellenére sem kerülhető el a kérelmező függő helyzetének látszata, hogy a vonatkozó királyi rendelet szerint ez a beszámolási kötelezettség az adójogi jogviták elbírálása során fennálló funkcionális függetlenséget nem érinti. Végül pedig a főtanács-

⁶ Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan (2016/C 439/01) I. rész 3. pont.

⁷ Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan (2016/C 439/01) I. rész 4. pont.

⁸ Adóügyekben eljáró központi döntőbizottság.

⁹ EU:C:2019:802.

¹⁰ A főtanácsnoki indítvány alapvetően az Európai Bizottság által tett észrevételeken alapult. Az EUB eljárási szabályzata 96. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján az Európai Bizottságot az előzetes döntéshozatali eljárásban észrevételezési jog illeti meg. E jogának gyakorlása során elsőként a Bizottság vonta kétségbe a kérelmező függetlenségét, amelynek következményeként az EUB úgy határozott, hogy először az előterjesztésre jogosultság kérdéskörét kell megvizsgálni. Az EUB az írásbeli észrevételek beszerzését követően a kérdésben tárgyalást is tartott 2019. július 2. napján.

nok indítványa utalt arra is, hogy a kérelmező által hozott határozatok ellen a gazdasági és pénzügyi minisztérium adózásért felelős főigazgatója terjeszthet elő rendkívüli jogorvoslatot, amelynek célja a joggyakorlat egységesítése. A rendkívüli jogorvoslatot a kérelmező ún. jogegységi különtanácsa¹¹ bírálja el, amelynek egyik tagja éppen az előterjesztésre jogosult főigazgató. Mindezek alapján a főtanácsnok arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező az EUMSZ 267. cikke szerinti nemzeti bíróságnak nem tekinthető, hiszen a nemzeti bírósággal szemben támasztott függetlenségi követelményeknek az ismertetett nemzeti jogi rendelkezések alapján aligha felel meg.

A főtanácsnok rámutatott¹² továbbá arra, hogy annak eldöntése során, hogy a kérelmező nemzeti bíróságnak minősül-e vagy sem, nem lehet elmenni az EUB Gabalfrisa és társai egyesített ügyekben 2000. március 21. napján hozott C-110/98. számú döntése¹³ mellett, amelyre a Bizottság észrevétele, majd a főtanácsnok indítványa is részletesen kitért. A hivatkozott számú ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Tribunal Economico-Administrativo Regional de Catalunya¹⁴ terjesztette elő szintén adózási kérdésben. Az előzetes döntéshozatali eljárás során a főtanácsnoki indítvány¹⁵ – a nemzeti jogi rendelkezések vizsgálatát követően – arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy az adóügyekben eljáró döntőbizottság nem minősül előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére jogosult nemzeti bíróságnak, mivel függetlennek nem tekinthető. A főtanácsnoki indítvány e körben a döntőbizottságok és a gazdasági és pénzügyi minisztérium¹⁶ közötti szoros kapcsolatára hivatkozott kiemelve, hogy a jogszabályok az elmozdíthatóság tényét igen, a jogkör gyakorlásának részletszabályait azonban nem rögzítik. A Gabalfrisa és társai ügyben az EUB a főtanácsnoki indítvány álláspontját végül nem osztotta, és az előzetes kérdés érdemében hozott döntést kitérve arra, hogy miután a döntőbizottságot eljárása során az adóható-

ság nem utasítja, feladataik pedig egyértelműen elkülönülnek egymástól, az adóügyekben eljáró regionális döntőbizottságok nemzeti bíróságnak minősülnek.

A Gabalfrisa és társai ügyben született ítélet már meghozatalakor bírálatokat vont maga után. Ezek közül kiemelendő a De Coster-ügyben készült főtanácsnoki indítvány,¹⁷ amelyben az eljáró főtanácsnok kifejtette, hogy álláspontja szerint a függetlenségi követelmény a Gabalfrisa és társai ítélettel jelentősen lazult. A főtanácsnok ebben az ügyben arra a megállapításra jutott, hogy az adóügyekben eljáró döntőbizottság *„tagjait a kormányzat alkalmazza és azokat a miniszter nevezi ki, aki anélkül mentheti fel őket, hogy jogszabályban egyértelműen és kategorikusan rögzített feltételeknek kellene megfelelnie. Ennélfogva nem állapítható meg, hogy e fórum működési szabályai biztosítják a tagjainak elmozdíthatatlanságát, következképpen kétséges, hogy rendelkezik-e olyan fokú függetlenséggel, amely lehetővé teszi számára, hogy ellenálljon a végrehajtói hatalom általi indokolatlan beavatkozásnak és nyomásgyakorlásnak.”*¹⁸

Hogyan főtanácsnok indítványában¹⁹ hangsúlyozta, hogy a kritériumrendszer korábbi lazulásához képest az újabb bírósági gyakorlat egyértelmű szigorodást tükröz a függetlenség megítélése terén. Ennek egyik állomásaként utalt a függetlenség fogalmát két szempont – egy külső és egy belső – alapján értékelő és e vonatkozásában alapvető jelentőségű, az EUB által a C-506/04. számú ügyben 2006. szeptember 19. napján hozott ún. Wilson-ítéletre²⁰. A Wilson-ítéletben az EUB rögzítette, hogy *„[a]z első, külső szempont azt feltételezi, hogy a fórum védett legyen az olyan külső beavatokástól vagy nyomástól, amely veszélyeztetheti tagjai ítéletalkotásának függetlenségét az eléjük kerülő jogvitát illetően [...]. Ezen ilyen külső tényezőkkel szembeni nélkülözhetetlen szabadság megkövetel bizonyos olyan megfelelő garanciákat, mint az elmozdíthatatlanság, amelyek az íté-*

¹¹ Sala especial para la Unificación de Doctrina.

¹² EU:C:2019:802 1–3. pontjai.

¹³ EU:C:2000:145.

¹⁴ Adóügyekben eljáró katalán regionális döntőbizottság.

¹⁵ EU:C:1999/489.

¹⁶ Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁷ EU:C:2001:366.

¹⁸ EU:C:2001:366 28. pontja.

¹⁹ EU:C:2019/802.

²⁰ EU:C:2006:587.

lethozatal feladatával megbízott személyek védelmére szolgálnak.”²¹ A Wilson-ítéletben az EUB az elmozdíthatatlanság mellett a külső szempontok közé sorolta a szervezeti szeparációt is, és ennél továbbmenve elvi érveléssel rögzítette azt is, hogy „a függetlenség fogalma, amely az ítélethozatali tevékenység elengedhetetlen része, mindenekelőtt azt jelenti, hogy az érintett fórum ahhoz a hatósághoz képest, amely a fellebbezéssel megtámadott határozatot hozta, kívülállónak minősüljön.”²² A Wilson-ítélet a második szempont kapcsán elvi érveléssel mondta ki: „[a] második, belső szempont a pártatlanság fogalmát öleli fel, és egyenlő távolságtartást jelent a jogvitában részt vevő felektől, illetve a felek azon érdekeitől, amelyek a jogvita tárgyát képezik. E szempont megkívánja az objektivitást [...], valamint azt, hogy a jogvita megoldása során a jogszabály szigorú alkalmazásán kívül semmilyen más érdek ne érvényesüljön.”²³ „[...] a függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik – különösen ami a fórum összetételét, a kinevezést, a megbízatás időtartamát, valamint az elfogultsági okokat, a kizárási okokat, és a tagok elmozdítását illeti –, amelyek az e fórum illetékessége alá tartozó személyek számára biztosítják minden jogos kétség kizárását az említett fórum befolyásolhatatlanságát illetően a külső tényezőkkel szemben, valamint semlegességét az ütköző érdekek vonatkozásában.”²⁴

A főtanácsnok a közelmúlt bírósági gyakorlatából kiemelte továbbá a függetlenség külső megjelenését részletesebben kimunkáló, 2017. február 16. napján született – a Wilson-ítélet megállapításait követő – C-503/15. számú Margarit Panicello-ítéletet²⁵, amely szerint „[a]z első, külső szempont azt feltételezi, hogy a szerv teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét, anélkül hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alárendelt lenne, és anélkül, hogy bárhonnal utasításokat kapna.”²⁶ A függetlenség külső oldala tehát azt jelenti, hogy a szerv döntési és irányítási struktúráját tekintve teljesen önállóan működik. A főtanácsnok álláspontja szerint a kérelmező esetében ennek a követelménynek az egyértelmű hiánya önmagában a kérelmező elnökének és tag-

jainak visszahívási metódusában is megmutatkozik.

3. Az EUB döntése

Az EUB 2020. január 21. napján hozta meg ítéletét az ügyben, amelyben megállapította, hogy a kérelmező által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, miután a kérelmező nem minősül az EUMSZ 267. cikke szerint nemzeti bíróságnak. Az EUB a kérelmező jogállása vonatkozásában összességében arra a megállapításra jutott, hogy a kérelmező a nemzeti bíróság kritériumai közül megfelel ugyan a jogszabály alapján történő létrejövetelre, az állandó jelleggel működésre, a hatáskör kötelező jellegére, az eljárás kontradiktórius rendszerére és a jogalkalmazásra vonatkozó feltételeknek, azonban függetlensége nem állapítható meg.

Az indokolás során az EUB elsődlegesen azt hangsúlyozta, hogy a függetlenség különösen alapvető kritérium az előzetes döntéshozatali eljárás jogintézményének megfelelő működése szempontjából, hiszen az EUB-eljárást csakis az uniós jog alkalmazásáért felelős másik olyan igazságszolgáltatási fórum hozhatja működésbe, amely maga is független. Az EUB a függetlenség definiálása körében a kialakult joggyakorlatot felidézve leszögezte, hogy az két – egy külső és egy belső – aspektusból is vizsgálendő, amely során arra a 2018. február 27. napján hozott Portugéses-ítéletre²⁷ hivatkozott, amely maga is alapvetően a Margarit Panicello-ítéleten, illetve a Wilson-ítéleten alapult.

Az EUB a függetlenség külső aspektusa körében a tagok elmozdíthatatlanságát helyezte előtérbe, amelynek nyilvánvaló célja a külső beavatkozásokkal, illetve a külső nyomással szembeni védelem, amelynek hiányára a főtanácsnok is felhívta a figyelmet. Az EUB rögzítette, hogy az elmozdíthatatlanság kritériuma egyrészt megköveteli, hogy „a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Ezen nem teljesen abszolút jel-

²¹ EU:C:2006:587 51. pont.

²² EU:C:2006:587 49. pont.

²³ EU:C:2006:587 52. pont.

²⁴ EU:C:2006:587 53. pont.

²⁵ EU:C:2017:126.

²⁶ EU:C:2017:126 37. pont.

²⁷ EU:C:2018:117.

legű elv alól kizárólag akkor lehet kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét. Így általánosan elfogadott, hogy a bírák megfelelő eljárások tiszteletben tartása mellett visszahívhatók, ha nem képesek feladataik folytatására alkalmatlanság vagy súlyos kötelezettségszegés miatt.²⁸ Ennek érvényesülése pedig kizárólag olyan kiemelt garanciális szabályozás mellett biztosítható, amelyek az általános munkajogi vagy közigazgatási jogi jogviszonyokra vonatkozó szabályokat meghaladják.²⁹

Az EUB megállapította, hogy az kétségtelen, hogy az adóügyekben eljáró döntőbizottságok tagjaira sem regionális, sem központi szinten nem vonatkoznak külön, általában véve a köztisztviselői jogállástól eltérő szigorúbb szabályok, amelyet a spanyol kormány is elismert. „Ennélfogva a [kérelmező] elnökének és további tagjainak [...] visszahívása [...] nem korlátozódik bizonyos, az ilyen intézkedésnek az arányosság elve és a megfelelő eljárások tiszteletben tartásával történő elfogadását igazoló, jogszerű és kényszerítő indokokat tükröző olyan kivételes esetekre, mint például az érintett személyeknek a feladataik folytatására való képzetlensége alkalmatlanság vagy súlyos kötelezettségszegés folytán.”³⁰ Önmagában a visszahívásra vonatkozó szabályozás alapján az EUB megállapíthatónak találta, hogy a kérelmezőre vonatkozó nemzeti jog nem biztosítja a kérelmező elnökének és tagjainak a külső nyomásgyakorlástól védettségét, amely „kétségesse teheti a függetlenségüket.”³¹

Az EUB mindezen megállapításai ellenére megvizsgálta a függetlenség belső, a pártatlanságra és objektivitásra vonatkozó aspektusának érvényesülését is, amely keretében a jogegységi különtanács működését találta különösen aggályosnak. „Kizárólag a gazdasági és pénzügyi minisztérium adózásért felelős főigazgatójának feladata ugyanis, hogy ilyen rendkívüli jogorvoslatot kezdeményezzen a [kérelmező] azon határozataival szemben, amelyekkel nem ért egyet. Márpedig ez a főigazgató hivatalból részt vesz az ezt a keresetet megvizsgáló, nyolctagú tanácsban, akárcsak az azon adóhatóság főigazgatója vagy a hatóság azon osztályának igazgatója, amely alá a rendkívüli jogorvoslat tárgyát képező határozatot kibocsátó szerv

tartozik. [...] Ebből fakadóan összerosódik a rendkívüli jogorvoslati eljárásban részt vevő fél minőség és az ilyen keresetet elbíráló szerv tagja minőség.”³²

A tekintetben, hogy a kontradiktórius eljárást lefolytató szervnek harmadik, pártatlan és egyik félhez sem kötődő szervként kell eljárnia még a támadott Gabalfrisa és társa ügyében hozott ítélet sem ingatta meg a joggyakorlatot, ez a követelmény a C-24/92. számú ügyben 1993. március 30. napján hozott Corbiau-ítélet³³ óta töretlenül érvényesül, és a Banco de Santander-ügyben sem tört meg, hiszen az EUB azt is megállapíthatónak találta, hogy a jogegységi eljárás szabályozása miatt a függetlenség belső szempontja sem érvényesített a spanyol nemzeti jog által.

4. A döntés összegzése

Az EUB jelentős mértékben támaszkodott a főtanácsnok indítványára. Az EUB ítéletében ugyanis nem pusztán azt állapította meg, hogy a kérelmező mint központi döntőbizottság nem minősül az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni jogosult nemzeti bíróságnak, hanem azt is aggálytalanul mondta ki, hogy a C-110/98. számú ügyben hozott ítélet nem követendő, miután a tagok elmozdíthatatlansága mint a függetlenség külső szempontja a regionális döntőbizottságok esetében sem érvényesül.

A vonatkozó bírósági joggyakorlat alapján látható, hogy a függetlenség szempontrendszerének igazán mély kimunkálása a C-110/98. számú ügyet követően, jelentős mértékben annak hatására indult meg, amely azonban – a főtanácsnoki indítványban foglaltaktól eltérően – nem a közelmúltban kristályosodott ki. Az EUB C-274/14. számú ügyben hozott ítéletének elvi jelentőségű megállapításai ugyanis szinte teljes tartalmukban a 2006. szeptember 19. napján kelt Wilson-ítéletre vezethetők vissza, amely így a függetlenség definiálásában olyan mérföldkőnek mondható, amely a C-110/98. számú ítélet tágabb értelmezésre irányuló, esetinek tekinthető próbálkozását elfojtotta. A jogelv tehát töretlen: függetlennek nem elég lenni, annak is kell látszani.

²⁸ EU:C:2020:17 59. pont.

²⁹ Lásd C-222/13. számú TDC-ítélet (EU:C:2014:2265).

³⁰ EU:C:2020:17 67. pont.

³¹ EU:C:2020:17 68. pont.

³² EU:C:2020:17 74. pontja.

³³ EU:C:1993:118.

5. A versenyhatóságok helyzete – az EUB C-462/19. számú döntése³⁴

A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) versenyhatóságra vonatkozó rendelkezései szerint a Gazdasági Versenyhivatal autonóm államigazgatási szerv,³⁵ amely feladatai ellátása során csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el.³⁶ Ugyan a Gazdasági Versenyhivatal elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, és az elnök, az elnökhelyettesek, a főtitkár, valamint a Versenytanács tagjainak jogviszonyára a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (Küt.) rendelkezései az irányadók, azonban a Tpv.-ben foglalt eltérésekkel, így például felmentésükre a Küt. rendelkezéseinek szigorúbb szabályokkal,³⁷ kizárólag objektív körülmények alapján kerülhet sor.

Önmagában tehát azon tényezők vizsgálata alapján, amelyek miatt a spanyol adóügyekben eljáró döntőbizottságok nem minősülhettek nemzeti bíróságnak, a magyar versenyhatóság átmenne a teszten. Nem szabad ugyanakkor megfeledezni arról, hogy a nemzeti bíróság uniós definiálása sokkal többet foglal magában a függetlenség, pártatlanság és elmozdíthatatlanság kritériumainál, amelyekre az EUB a C-274/14. számú döntését kihegyezte. Az EUB állandó ítélezési gyakorlata szerint ugyanis – mint az e cikk elején már felmerült – annak megítéléséhez, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szervezet az EUMSZ 267. cikke szerinti nemzeti bíróságnak tekinthető-e, az EUB meghatározott tényezők összességét veszi figyelembe: azt, hogy a szervezet jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárásai kontradiktórius jellegűek-e, a szerve-

zet jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy a szervezet független-e. *„Ezenkívül a nemzeti bíróságok csak abban az esetben terjeszthetnek kérdést az [EUB] elé, ha jogvita van folyamatban előttük, illetve ha olyan eljárás során kell döntést hozniuk, amelynek célja egy igazságszolgáltatási jellegű határozat meghozatala.”*³⁸

Az EUB a C-462/19. számú, 2020. szeptember 16. napján kelt döntésében a fentiek tükrében foglalt állást a versenyhatóságoknak az EUMSZ 267. cikke szerinti nemzeti bíróságnak tekinthetősége kérdésében, miután a spanyol piac- és versenyfelügyeleti bizottság³⁹ előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő versenyjogi tárgykörben. A C-274/14. számú ügyhöz hasonlóan az EUB ebben az esetben sem jutott el az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben feltett kérdések érdemi tárgyalásához, miután előzetesen eldöntendő kérdésként merült fel, hogy a spanyol versenyhatóságtól⁴⁰ származó előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható-e.

Az EUB a spanyol versenyhatóság megítélése vonatkozásában – ugyancsak a Corbiau-ítélet⁴¹ és a Wilson-ítélet⁴² nyomán – elsődlegesen azt hangsúlyozta, hogy a nemzeti bíróság fogalma *„lényegét tekintve, kizárólag olyan hatóságot jelölhet meg ilyenként, amely harmadik félnek minősül ahhoz a hatósághoz képest, amely a jogorvoslattal megtámadott határozatot hozta.”*

Márpedig a spanyol piac- és versenyfelügyeleti bizottság szankcionálási hatáskört gyakorló szakhatóságként jár el közigazgatási eljárás keretében, az eljárást lezáró határozata ellen pedig közigazgatási bíróságnál lehet jogorvoslattal élni, amely perben a szakhatóság alperesként vesz részt. Mindezek okán az EUB megállapította, hogy a spanyol versenyhatóság *„nem tekinthető harmadik félnek ahhoz a hatósághoz képest, amely a jogorvoslattal megtámadott határozatot hozza, és ezért nem tekinthető az EUMSZ 267. cikk értelmében vett »tagállami bíróságnak«*,⁴³ ekként tehát az általa

³⁴ EU:C:2020:715.

³⁵ Tpv. 33. § (1) bekezdés.

³⁶ Tpv. 33. § (2) bekezdés.

³⁷ Tpv. 38. § (5) bekezdés.

³⁸ EU:C:2005:333 29. pont (2005. május 31.).

³⁹ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁴⁰ A spanyol piac- és versenyfelügyeleti bizottság *„saját jogi személyiséggel rendelkezik, köz- és magánjogilag egyaránt jogképes, és a tevékenysége gyakorlása során, valamint célkitűzései megvalósítása érdekében, teljes szervezeti és funkcionális önállóságban, valamint a kormánytól, a hatóságoktól, továbbá a piaci szereplőktől teljesen függetlenül jár el. Ezenkívül parlamenti és bírósági ellenőrzés alá van vetve.”* /EU:C:2020:715 10. pont/.

⁴¹ EU:C:1993:118.

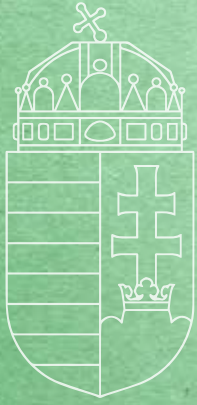
⁴² EU:C:2006:587.

⁴³ EU:C:2020:715 40. pont.

benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

A nemzeti bíróság definíciójának a C-274/14. számú ítélet keretein túlmutató kritériumait és az EUB C-462/19. számú ítéletét megvizsgálva egyértelműen kijelenthető, hogy a Gazdasági Versenyhivatal jogállása tekintetében korántsem a függetlenség, hanem az igazságszolgáltatási jel-

leg a hangsúlyos pont. A Gazdasági Versenyhivatal bár autonóm, de mégiscsak államigazgatási szerv, ekként pedig tevékenysége nem az igazságszolgáltatás, hanem a végrehajtó hatalom alá tartozó közigazgatási tevékenység része, így előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtására nem jogosult.



Ottlakán Johanna¹

A Bizottság helyszíni vizsgálati jogkörének keretei a Nexans-ügy tükrében

The scope of the Commission's powers of inspection in light of the Nexans-case

Abstract

On July 16, 2020, the European Court of Justice (hereinafter: ECJ) published its judgment in the Nexans-case. The ECJ said that the Commission has the opportunity to make mass copies of digital documents and to continue the inspection of these documents on its premises. The Commission's power is subject to the respect of the legitimate interests and rights of the undertaking investigated.

Tárgyszavak: piacfelosztás, föld és tenger alatti elektromos kábelek, helyszíni vizsgálat, adatok előzetes vizsgálat nélküli lemásolása, Bizottság helyiségeiben folytatott vizsgálat

Keywords: market allocation, submarine and underground power cables, dawn raids, copy data without a prior examination, examine the data subsequently at the Commission's premises

1. Bevezetés

Az előzetes értesítés nélküli helyszíni vizsgálat lehetősége nagyon fontos eszköz a versenyhatóságok számára a jogsértések eredményes feltárása érdekében. Másik oldalról viszont ez a hivatali jogosítvány erősen korlátozza a vállalkozások szabadságát, illetve tulajdonhoz fűződő joguk gyakorlását annak érdekében, hogy a jogsértés bizonyításához szükséges legfontosabb bizonyítékok – melyeket önként nyilván nem szolgáltatnának a vállalkozások – beszerezhetők legyenek, és a versenyre káros kartelleket fel lehessen számolni. A C-606/18. P. számú, a Nexans France SAS és a Nexans SA kontra Bizottság ügyben 2020. július 16-án hozott bírósági ítélet² éppen a Bizottság által tartható előzetes értesítés nélküli helyszíni vizsgálat jogi kereteit járja körbe.

2. A jogvita előzményei

A Nexans France SAS („Nexans France”) és anyavállalata, a Nexans SA francia vállalatok

(együtt a két vállalat: „Nexans”), melyek föld és tenger alatti elektromos kábelek gyártását és értékesítését végzik. A Bizottság, egy, az ágazatban tevékenykedő svéd vállalkozás által a bírság alóli mentesség iránti kérelemmel együtt előterjesztett nyilatkozatokra és bizonyítékokra figyelemmel indított vizsgálatot. A Bizottság képviselői a francia versenyhatóság képviselőivel együtt 2009. január 28-án felkeresték a Nexans France clichyi székhelyét annak érdekében, hogy az EUMSZ 101. és 102. cikkeiben meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet („Rendelet”) 20. cikk (4) bekezdése szerinti helyszíni vizsgálatot folytassanak.

A helyszíni vizsgálat során a vizsgálók elsősorban a Nexans France egyes alkalmazottainak a dokumentumait és számítógépeit tervezték átvizsgálni. Három alkalmazott számítógépe esetén az elektronikus adatokat a helyszínen kereshetővé tudták tenni, és a helyszíni vizsgálat második napján az érintett gépek merevlemezeinek másolatát meg is vizsgálták. A negyedik érintett alkalmazott ugyanakkor szabadságát töltötte, s csak a

¹ Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Döntéshozatal Támogató Iroda

² ECLI:EU:C:2020:571.

helyszíni vizsgálat harmadik napján jelent meg a Nexans France érintett székhelyén. A vizsgálok a gépet csak ekkor tudták megvizsgálni, az erre alkalmas szoftverek segítségével a számítógép merevlemezéről törölt fájlokat, dokumentumokat és elektronikus levelezést visszanyerték, illetve megállapították, hogy azok a vizsgálat szempontjából relevánsak. Mivel a másolat helyszínen való átvezetésére elegendő idővel már nem rendelkeztek, ezért bizonyos kiválasztott adatokról másolatot készítettek, és azokat lepecsételt borítékokban a Bizottság brüsszeli irodáiba vitték, az érintett alkalmazott számítógépét, illetve az irodájában tárolt jelszóval védett dokumentumokat tartalmazó adathordozókat pedig a helyszínen egy szekrényben helyezték el, melyet szintén lepecsételtek.

A vizsgálok 2009. február 3-án tértek vissza a helyszínre, ahol a jelszóval védett dokumentumot tartalmazó adathordozót átvizsgálták, a releváns dokumentumokat kinyomtatták, majd az adathordozót a Nexans képviselőinek visszaadták. Ugyanekkor az alkalmazott gépének merevlemezéről másolatot készítettek, a bizottsági példányokat lepecsételt borítékban a Bizottság brüsszeli irodáiba szállították részletes, a Nexans képviselőinek jelenlétében történő vizsgálat céljából. A Nexans képviselői a döntés jogszerűségét már a helyszínen vitatták.

A vizsgálok által elhozott másolatot 2009. március 2-án kezdték átvizsgálni a Nexans képviselőinek jelenlétében Brüsszelben. A vizsgálat nyolc munkanapig tartott, ezt követően törölték azon számítógépek merevlemezét, melyeken a Bizottság munkatársai dolgoztak.

A Nexans a Törvényszéknél ugyan keresetet terjesztett elő annak érdekében, hogy a Törvényszék semmisítse meg a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozatot és nyilvánítsa jogellenesnek a Bizottság azon döntését, mely az adathordozó és a negyedik munkatárs merevlemezének brüsszeli vizsgálatára vonatkozott, a bíróság a határozatot azonban csak annyiban semmisítette meg, amennyiben az nem a tenger és föld alatti nagyfeszültségű kábelekre vonatkozott³, mely törvényszéki döntést később a Bíróság is jóváhagyta.⁴

A Bizottság 2014. április 2-án hozott C(2014) 2139 bizottsági határozatában megállapította, hogy a Nexans – más társaságokkal együtt – az

EUMSZ 101. cikkébe és az EGT-megállapodás 53. cikkébe ütköző egységes és folyamatos jogsértést megvalósító kartellben vett részt a tenger és föld alatti nagyfeszültségű elektromos kábelek ágazatában. Az összetett jogsértésben részt vett vállalkozások egyrészt megállapodtak abban, hogy a japán és dél-koreai vállalatok nem versenyeznek az európai piacon és fordítva, másrészt az európai szereplők az európai területen megvalósítandó munkák tekintetében is felosztották a piacot. A határozat megállapítása szerint a jogsértésben a Nexans France 2000. november 13. és 2009. január 28. között, míg anyavállalata 2001. június 12. és 2009. január 28. között vett részt. A jogsértéssel összefüggésben a Bizottság bírságot szabott ki, melynek számítása során – figyelemmel a Rendelet és a 2006. évi iránymutatás szabályaira – az eladások értékét vette alapul. A Nexans esetében 19%-os súlyossági együtthatót látott indokoltnak részben a jogsértés súlyára tekintettel, részben arra tekintettel, hogy az európai vállalkozások magatartása álláspontja szerint károsabb volt a versenyre. Mindezekre tekintettel a Nexans France-ra önállóan 4 903 000 euró összegű bírságot, a Nexansra együttesen 65 767 000 euró bírságot szabott ki.

3. Pertörténet

A Nexans – tehát a két vállalat együttesen – 2014. június 17-én keresetet nyújtott be a Törvényszékhez, melyben kérte a bizottsági határozat őt érintő részének a megsemmisítését, illetve a kiszabott bírságok összegének csökkentését. Keresete alapja az volt, hogy a helyszíni vizsgálat során sérültek az alapjogaik. A Törvényszék a keresetet teljes egészében elutasította⁵. A terjedelmi korlátokra is tekintettel e helyen csak a vizsgálati jogkör tartalmával összefüggő ítéleti rész kerül ismertetésre.

A Törvényszék egyrészt kifejtette, hogy a Rendelet 20. cikk (2) bekezdés b) és c) pontjaiból nem tűnik ki, hogy a Bizottság csak olyan dokumentum másolatát, kivonatát szerezheti meg, melyet korábban már megvizsgált. Ez az értelmezés a Rendelet 20. cikk (2) bekezdés b) pont hatékony érvényesülését gátolná. Aláhúzta továbbá, hogy bizonyos körülmények között a vizsgálni terve-

³ A Törvényszék 2012. november 14-ei ítélete a T-135/09. számú ügyben, ECLI:EU:T:2012:596.

⁴ A Bíróság 2014. június 25-i ítélete a C-37/13.P. számú ügyben, ECLI:EU:C:2014:2030.

⁵ A Törvényszék 2018. július 12-ei ítélete a T-449/14. számú ügyben, ECLI:EU:T:2018:456.

zett dokumentumok előzetes másolást igényelhetnek, a másolás megkönnyítheti a vizsgálatot. A szóban forgó vizsgálat során is a Bizottság vizsgálói speciális szoftvert használtak annak érdekében, hogy a dokumentumokat lemásolják és kereshetővé tegyék.

A Törvényszék továbbá megállapította, hogy nem foghat helyt a Nexans azon érvelése, miszerint egyes bizonyítékokat – különösen a negyedik munkatárs gépén talált levelezést – úgy csatoltak volna a vizsgálati iratokhoz, hogy azokat előzetesen ne vizsgálták volna át.

Harmadrészt deklarálta a Törvényszék, hogy a Rendelet 20. cikk (2) bekezdés b) pontjából nem vezethető le az a követelmény sem, hogy a vállalkozás tevékenységéhez kapcsolódó dokumentumok átvizsgálása kizárólag a helyszíni vizsgálattal érintett vállalkozás helyiségeiben lenne végezhető. A rendelkezésből kizárólag az vezethető le, hogy amennyiben nem a vállalkozás helyiségeiben történik a vizsgálat, a vállalkozások számára ugyanazokat a garanciákat kell biztosítani, mint amelyek a helyben végzett vizsgálat során érvényesülnek.

A Törvényszék úgy ítélte meg továbbá, hogy a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozat nem zárta ki annak a lehetőségét, hogy a vizsgálat a Bizottság brüsszeli helyiségeiben is folytatható legyen, így a Bizottság nem sértette meg a helyszíni vizsgálattal érintett vállalkozások védelemhez való jogát, sem a Rendelet 20. cikk (3) és (4) bekezdésének rendelkezéseit, sem az Alapjogi Charta 7. cikkét⁶.

4. A jogi érvelés lényege

A Törvényszék ítélete ellen mindkét vállalkozás fellebbezést nyújtott be 2018. szeptember 24-én. A fellebbezés elsősorban azt célozta, hogy a Törvényszék ítéletét a Bíróság helyezze hatályon kívül, másodsorban, hogy az ügyet – a bizottsági határozat megsemmisítését illető részében – utalja vissza a Törvényszék elé, harmadrészt, hogy a kiszabott bírságot csökkentse. A fellebbezés öt jogalapot érintett, melyből három jogalap a helyszíni kutatással kapcsolatos aggályokat, kettő pedig a bírság kiszabására vonatkozó törvényszéki megállapításokra vonatkozott.

4.1. Az első jogalap

Az első jogalap szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a Rendelet 20. cikk (2) bekezdés b) és c) pontjai tekintetében, mivel álláspontja szerint az át nem vizsgált dokumentumok lemásolása nem képezi a Bizottság jogkörének részét. Értelmezése szerint a másolás előfeltétele az ellenőr előzetes vizsgálata, és a Bizottság vizsgálói számára a hivatkozott rendelkezések időbeli sorrendisége is meghatározó. Így először beléphetnek az érintett vállalkozás helyiségeibe, majd megvizsgálják a relevánsnak tűnő dokumentumokat, könyveket, végül azokról másolatot készíthetnek. Az előzetes vizsgálat biztosítja tehát, hogy kizárólag a vizsgálat szempontjából releváns dokumentumok kerüljenek másolásra, e biztosíték nélkül a Bizottság adatok, iratok tömegéről készítené másolatot, akár olyanokról is, melyek az ügyvéd és ügyfele közötti kommunikációja keretében bizalmasak. Végül aláhúzta, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint is a Bizottság vizsgálati jogköreit megszorítóan szükséges értelmezni, mivel azok korlátozzák a vizsgálat alá vont vállalkozás tulajdonhoz való jogát.

A Bizottság az első jogalap elfogadhatatlansága mellett érvelt, mivel a már Törvényszék előtt előadott érvek felülvizsgálatára irányult. A bizalmas jelleg miatt védett adatokkal kapcsolatos érveléssel összefüggésben – mely szerint a Bizottság hozzájuthat ilyenekhez az előzetes vizsgálat hiányában – kifejtette a Bizottság, hogy az egyrészt elfogadhatatlan, mivel arra első fokon nem hivatkoztak, másrészt hatástalan, mivel a vitatott ítélet részleges értelmezésén alapul csak.⁷ Nem veszi figyelembe ugyanis a törvényszéki ítélet azon pontjait, melyek tényszerűen rögzítik a helyszíni vizsgálat során történő keresés és másolatkészítés gyakorlatát, valamint megállapítják, hogy a konkrét ügyben a kérdéses dokumentumokat azt követően csatolták a vizsgálók az ügy irataihoz, hogy a helyszínen, a Nexans képviselőinek jelenlétében megvizsgálták azok relevanciáját.⁸

4.2. A második és harmadik jogalap

A második jogalap arra irányult, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a Rendelet 20. cikk

⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikk rendelkezése szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák.”

⁷ ECLI:EU:C:2020:571, 53. pont.

⁸ ECLI:EU:T:2018:456, 52., 58. és 59. pontok.

(2) bekezdését, mivel a Bizottság joga csak a helyszíni vizsgálattal érintett vállalkozás helyiségeire korlátozza a vizsgálat lehetőségét, az a Bizottság brüsszeli helyiségeiben nem folytatható. A harmadik jogalap ezzel összefüggésben arra vonatkozott, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, mikor megállapította, hogy a Bizottság jogosult volt a brüsszeli helyiségeiben a vizsgálatot folytatni, miközben a helyszíni vizsgálatot engedélyező határozatban a Nexans székhelye szerepelt helyszíneként.

Részletes érvelésében a Nexans a Rendelet 20. cikk (2) bekezdését szó szerinti és rendszertani elhelyezkedésére figyelemmel értelmezte, így jutva arra az álláspontra, hogy a Bizottság csak a vizsgálattal érintett vállalkozás helyiségeiben jogosult az ellenőrzést elvégezni. A (2) bekezdés gyakorlatilag felsorolja a Bizottság lehetőségeit a helyszíni vizsgálat során, pontosítva jogköreit, így azokat – akár a megvizsgálást, a munkavállalók kikérdezését – csak a vállalkozás helyiségeiben lehet gyakorolni. Okfejtésében rámutatott arra, hogy ha ezt a helyhez kötött vizsgálatot kiterjesztheti a bizottság, akkor akár arra is jogosult lenne, hogy harmadik személyek birtokában lévő dokumentumokat az érintett vállalkozás tudomása, jelenléte nélkül vizsgáljon meg. Ugyanakkor ilyen erős jogköröket a jogalkotó sem akart a Bizottságra testálni, valamint a Rendelet 21. cikke is erre enged következtetni, mely rögzíti, hogy más helyiségek vizsgálatához szintén határozat szükséges.

A Rendelet 20. cikk (2) bekezdés b) pontjából hallgatólagosan sem következhet az érintett vállalkozás helyiségein kívüli vizsgálat lehetősége, az ugyanis nem feltétele a hatékony vizsgálatnak. A szóban forgó vizsgálatban a vizsgálóknak meglett volna a lehetőségük a helyszíni vizsgálat időtartamának meghosszabbítására, így biztosítva, hogy az érintett dokumentumok ténylegesen a vállalkozás székhelyén legyenek átvizsgálhatók.

5. A döntés elemzése, kritikája

5.1. A Bíróság döntése az első jogalappal kapcsolatban

A Bíróság álláspontja szerint az első jogalap nem elfogadhatatlan, gyakorlata szerint ugyanis, ha a fellebbező érvelése arra irányul, hogy a Törvényszék az uniós jogot megfelelően alkalmazta-e, akkor a Törvényszék előtt tárgyalat jogkérdéseket ismételtén meg lehet vitatni. Az ügyvéd-ügyfél kommunikáció bizalmas jellege védelmének elvére is hivatkozhat a Nexans, mivel azt annak alátámasztására kívánja használni, hogy a Bizottság csak a már általa korábban átvizsgált dokumentumokról jogosult másolatot készíteni, így a Nexans érvelése szorosan összefügg, sőt kiterjeszti az eredeti keresetlevélben már megjelent érveket.⁹

A Bíróság szerint a fellebbezéssel összefüggésben az vizsgálendő, hogy a Rendelet 20. cikk (2) bekezdés b) vagy c) pontja lehetővé teszi-e a Bizottság számára, hogy anélkül másoljon le dokumentumokat, hogy azok relevanciájáról meggyőződött volna. A Bíróság álláspontjának magva a kérdésben az volt, hogy a Bizottságnak van mozgástere a tekintetben, hogy milyen módszert választ az érintett vállalkozás dokumentumainak átvizsgálásához és lemásolásához. Ugyanaz az adat kerül vizsgálatra, függetlenül attól, hogy az eredeti vagy a másolat a vizsgálat tárgya, így az, hogy kifejezetten a másolás lehetősége a Rendelet 20. cikk (2) bekezdés b) pontjában nincs nevesítve, nem meghatározó.¹⁰ A Bíróság rámutatott továbbá arra, hogy – egyetértve a főtanácsnoki megállapításokkal – a Bizottság vizsgálati jogkörei ugyan jól körülhatároltak, de még a vállalkozások jogainak tiszteletben tartása sem jelenti azt, hogy azokat megszorítóan kellene értelmezni.¹¹ A vállalkozás jogai pedig nem sérülnek, ha a másolás ugyan előzetes vizsgálat nélkül történik, később azonban a másolt adatok áttekintésére a vállalkozás védelemhez való jogának szem előtt tartásával kerül sor, utóbb pedig a nem releváns adatok, iratok törlése mellett kizárólag csak a releváns adatokat, iratokat csatolják az ügy irataihoz. Végül a Bíróság hangsúlyozta, hogy a másolás részben szintén az ügyfél érdekeit tartja szem előtt, hiszen így biz-

⁹ ECLI:EU:C:2020:571, 54–55. pontok.

¹⁰ ECLI:EU:C:2020:571, 61–62. pontok.

¹¹ ECLI:EU:C:2020:571, 64. pont.

tosított, hogy a helyszíni vizsgálatot követően az eredeti adatokat, iratokat a vállalkozás – a vizsgálatától függetlenül – újra tudja használni, így kevésbé megakasztva üzletmenetét.¹²

5.2. A Bíróság döntése a második és harmadik jogalapokkal kapcsolatban

A Bíróság egyetértett a Törvényszékkel abban, hogy a Rendelet 20. cikk (2) bekezdés b) pontjából nem következik az, hogy a dokumentumokat és könyveket minden körülmények között csak a vállalkozás helyiségeiben lehet átvizsgálni.¹³ Amennyiben a vizsgálatot a Bizottság helyiségeiben kell folytatni, az önmagában még nem jelenti az érintett vállalkozás jogainak olyan fokú sérelmét, hogy azt kifejezetten nevesíteni kellett volna a norma szintjén is. A Bíróság érvelése szerint a vizsgálat Bizottság helyiségeiben történő folytatása szintén szolgálhatja az érintett vállalkozás érdekét, mivel így egy hosszabb idejű vizsgálat esetén csökkenthető a vállalkozás működésében bekövetkező fennakadás.¹⁴

Maguk a fellebbezők is kizárólag a vizsgálati helyszínt kifogásolták, azt nem, hogy a Brüsszelben végzett vizsgálat során a Bizottság másként járt volna el – akár védelemhez való joguk biztosítása körében –, mint egy helyszíni vizsgálat során.

A Bíróság ismételen rámutatott arra, hogy önmagában az a körülmény, hogy a Bizottság jogkörei jól körülhatároltak, nem jelenti azok szükség-szerű megszorító értelmezését, mivel az gátolná, hogy a Bizottság a jogköröket ténylegesen gyakorolja.

Összességében tehát a Bíróság álláspontja szerint a Bizottság az érintett ügyben jogszerűen, a Nexans érdekeit szem előtt tartva döntött a vizsgálat brüsszeli folytatásáról, ahol még jelentős mennyiségű adatot kellett átvizsgálnia, mely kétszer annyi ideig tartott, mint a helyszíni vizsgálat ideje. A védekezéshez való jog sérelme csak akkor lenne megállapítható, ha a Bizottság a helyszín megváltozása miatt keletkezett költségeket a váll-

alkozás erre irányuló, indokolt kérelme hiányában nem térítené meg.¹⁵

6. A jogeset jelentősége

A Bizottság számára mindenképpen megnyugtató ítélet született az ügyben, mely a jövőre nézve is fontos jogosítványokat helyezett a kezébe. Ahogy a digitalizáció növekszik, úgy szaporodik az egyes vállalkozásoknál elérhető, rendelkezésre álló adatok mennyisége is. Ez a megnövekedett adatmennyiség nyilvánvalóan sok esetben a helyszíni vizsgálatot megnehezíti, hiszen lehetetlen minden adatot, iratot előzetesen a relevancia szempontjából átvizsgálni, és csak ezután másolni, csatolni az ügy irataihoz. Ez a megnövekedett adatmennyiség egyrészt a megfelelő szoftverek használatát teszi szükségessé, másrészt, hogy valóban előfordulhatnak olyan esetek, amikor az adatok lemásolását követően, nem a vállalkozás székhelyén kerül sor azok átvizsgálására. A Bizottságnak a Nexans-döntés tükrében azonban lehetősége lesz mindezt jogszerűen megtenni az ügyfél védekezéshez való jogának tiszteletben tartása mellett.

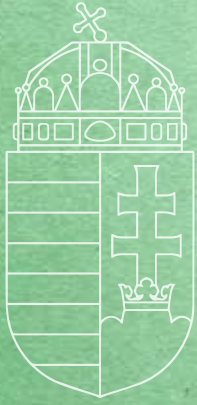
Ha a magyar gyakorlat szempontjából kívánjuk értékelni a Bíróság döntését, akkor arra a megnyugtató eredményre juthatunk, hogy a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény a helyszíni vizsgálatra vonatkozó szabályai a Bíróság értelmezésével összhangban vannak. A magyar szabályok 2014. január 1-jétől kifejezetten megengedik a kutatási másolat készítését, ha a helyszínen a vizsgálat az érintett vállalkozás tevékenységének aránytalan idejű korlátozásával járna. Ilyen esetekben a kutatás értelemszerűen a munkamásolat áttekintésével a Gazdasági Versenyhivatal hivatalos helyiségében zajlik. A Nexans-ügyben a Bíróság éppen a Bizottság hasonló, ám jogi keretek között expressis verbis nem szabályozott gyakorlatát erősítette meg.

¹² ECLI:EU:C:2020:571, 66. pont.

¹³ ECLI:EU:C:2020:571, 78. pont.

¹⁴ ECLI:EU:C:2020:571, 81. pont.

¹⁵ ECLI:EU:C:2020:571, 90. pont.



Pfund Erik¹

Meddig tart egy kartell? A versenykorlátozó megállapodások időtartamának kérdése a C-450/19. számú ügy tükrében

Duration of cartel infringements in light of case C-450/19

Abstract

The duration of cartel infringements play a crucial role when deciding on the sanctions attributed to said cartels. While national and Union legislation may seem to settle this issue with relative clarity, practical questions seem to arise from time to time in case law when one tries to determine the termination of a cartel infringement. Is it based on the effects of the conduct of the parties or is it affected by a different factor? My study aims to present a recent development in Union case law, namely the opinion of Giovanni Pitruzella in case C-450/19., which sheds light on some of the questions at issue.

Tárgyszavak: versenykorlátozó megállapodás, kartell, jogsértés megszűnése

Keywords: restrictive agreement, cartel, termination of infringement

1. Bevezető

Az európai uniós versenyjogban a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK rendelet 25. cikk (1) bekezdése a versenyjogi jogsértések esetén fennálló versenyhatósági jogérvényesítés korlátjául szolgáló elévülési időt öt évben állapítja meg. A kezdete tekintetében a 25. cikk (2) bekezdése nyújt eligazítást; eszerint az elévülési idő a jogsértés elkövetésének napján kezdődik, folyamatos vagy ismétlődő jogsértések esetén azonban az elévülési idő a jogsértés megszűnésének napján kezdődik.

A kartelljogsértések többsége e magatartások természetéből adódóan folyamatos jogsértésnek minősül, így az elévülés kezdete szempontjából irányadó időpont a jogsértés megszűnésének napja. Ez a jogalkalmazó számára első olvasatra egyértelmű iránymutatást ad, azonban a tényleges versenyhatósági – és adott esetben bírósági – jogalkalmazás során számos gyakorlati kérdés felmerülhet a jogsértés megszűnésével kapcsolatosan.

A versenyjogi felelősség szempontjából ugyanis kulcsfontosságú kérdés annak meghatározása, hogy egy versenykorlátozó megállapodás meddig áll fenn, illetve hogy az ezzel kapcsolatos jogsértés mikor szűnik meg. A jogkövetkezmények megállapításának – és megállapíthatóságának – körében kiemelt szerepet játszik az az időpont, amikor a jogsértés megszűntnek tekinthető. Az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) évtizedeket átölelő gyakorlatában több esetben szembesült e kérdéssel, és bár úgy tűnik, hogy egy minden ügyre alkalmazható, univerzális jogi formula – mind ez ideig – nem létezik, az ügyek tényállásbeli sajátosságai alapján megalapozott következtetésre juthat a jogalkalmazó.

2. Tények

Az esetismertetés tárgyául szolgáló, C-450/19. számú ügy egy előzetes döntéshozatali eljárás, amelynek a tényállása szerint a kilpailu- ja kuluttajavirasto, a finn versenyhatóság („versenyhatóság”) álláspontja szerint az Eltel Networks Oy ver-

¹ Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Kartell Iroda.

senykorlátozó megállapodás következtében, egy másik vállalkozással összejátszva nyert meg egy 400 kV-os nagyfeszültségű vezeték kiépítésével kapcsolatos építési beruházásra vonatkozó tendert, és ezzel megsértette a finn versenytörvény 4. cikkét², valamint az EUMSZ 101. cikkét. Az ajánlati felhívás tárgyául szereplő beruházás tekintetében az Eltel Networks Oy 2007. június 4-én nyújtotta be az ajánlatát, a beruházásra vonatkozó szerződést 2007. július 19-én írta alá az Fingrid Oyj („ajánlatkérő”) és az Eltel Networks Oy. Az építési munkálatok 2009. november 12-én készültek el, az Eltel Networks Oy részére az utolsó részletet az ajánlatkérő 2010. január 7-én fizette meg.³

A finn jogszabályoknak megfelelően a versenyhatóság 2014. október 31-i határozatával kérelmet terjesztett elő a finn versenybíróshoz („versenybíróshoz”) az Eltel Networks Oy vállalkozással szemben 35 millió euró összegű bírság kiszabása iránt – az Eltel Group Oy (együtt: „Eltel”) mögöttes felelősségének megállapítása mellett. E kérelmet a versenybíróshoz elutasította, mivel álláspontja szerint a finn versenytörvény 22. cikkébe ütközik. E jogszabályhely kimondja, hogy nem szabható ki bírság többek között a törvény 4. cikkének vagy az EK-Szerződés 81., illetve 82. cikkének megsértése miatt, ha nem a versenykorlátozás megszűnésétől vagy a hatóság versenykorlátozásról való tudomásszerzésétől számított öt éven belül nyújtják be a kérelmet a versenybíróshoz. A versenybíróshoz döntése szerint az Eltel a versenykorlátozó magatartásával 2009. október 31. előtt felhagyott, mivel az állítólagos kartell a nagyfeszültségű vezetékek tervezési munkálatai tekintetében állt fenn – és az építési munkálatokra nem vonatkoztak –, e munkák pedig 2007 során befejeződtek.⁴

A versenybíróshoz döntésével szemben a versenyhatóság fellebbezést nyújtott be a legfelsőbb közigazgatási bírósághoz, amelyben elsődlegesen előadta, hogy álláspontja szerint a tárgyi jogsértés az utolsó részlet kifizetésének időpontjáig tartott, másodlagosan pedig hogy a munkálatok befejezésének napjáig állt fenn a jogsértés. A versenyhatóság hivatkozása szerint a kartell gazdasági hatásai fennmaradtak, és annak hosszú távú hatásai lettek az ár részletekben történő kifizetése miatt. Az El-

tel álláspontja ezzel szemben az, hogy legkésőbb a szerződés megkötésének időpontját, de elsődlegesen az ajánlat benyújtásának napját lehet az elévülés kezdő időpontjának tekinteni, mivel ezen eseményeket követően a kartell hatására kialakult ár nem fejt már ki piaci hatást.⁵

A legfelsőbb közigazgatási bíróság felfüggesztette ezt követően az eljárást, és az alábbi kérdést terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

„Értelemezhetőe úgy az EUMSZ 101. cikk versenyjogi rendszere, hogy olyan helyzetben, amelyben a kartell egyik résztvevője a kartellen kívüli gazdasági szereplővel kötött a szóban forgó kartell tárgyát képezőhöz hasonló építési szerződést, a versenyjogi jogsértés az általa előidézett gazdasági hatások miatt azon időszak egészében fennáll, amelyben a szerződésből eredő szerződéses kötelezettségeket teljesítik, vagy a munkákért járó kifizetéseket teljesítenek a szerződő felek részére, vagyis azon időpontig, amelyben kifizetik a munkákért fizetendő utolsó részletet, vagy legalább azon időpontig, amelyben a szóban forgó munkákat befejezik; vagy azt kell feltételezni, hogy a versenyjogi jogsértés csak azon időpontig tart, amelyben a jogsértést elkövető vállalkozás benyújtotta az érintett munkákra vonatkozó ajánlatát, vagy szerződést kötött a munkák elvégzéséről?”

Giovanni Pitruzzella főtanácsnoki indítványában számos megközelítésből megvizsgálta az előterjesztett kérdést, ezek értékelése előtt azonban szükséges említést tenni a megválaszolása, illetve megközelítése szempontjából relevanciával bíró korábbi bírósági gyakorlatról.

3. Az Európai Unió Bíróságának releváns joggyakorlata

Egy kartell időtartama, illetve megszűnése meghatározásának kérdése a Bíróság joggyakorlatában számos esetben felmerült. E kérdés relevanciáját és komplexitását tanúsítja, hogy azt a Bíróság korábbi eljárásaiban különböző irányokból, az elé tárt ügy sajátos összefüggéseinek figyelembevételével közelítette meg.

A Bíróság az *EMI Records*-ítéletben kimondta, hogy ahhoz, hogy az EUMSZ 101. cikke alkal-

² A 4. cikk tartalmazza a versenykorlátozó megállapodások tilalmára vonatkozó anyagi jogi normákat.

³ 2020. szeptember 10-i Eltel főtanácsnoki indítvány, C-450/19, EU:C:2020:698, 6–7. pont.

⁴ 2020. szeptember 10-i Eltel főtanácsnoki indítvány, C-450/19, EU:C:2020:698, 8–9. pont.

⁵ 2020. szeptember 10-i Eltel főtanácsnoki indítvány, C-450/19, EU:C:2020:698, 10–11. pont.

mazható legyen olyan megállapodásokra, amelyek már nem hatályosak, elegendő, hogy e megállapodások a hatályuk formális megszűntét követően is kifejtsék hatásukat. Ehhez a Bíróság hozzáfűzte, hogy akkor tekinthető úgy, hogy egy megállapodás kifejtje a megszűnését követően a hatását, ha a részes felek magatartásából az összejátszás és a magatartások összehangolásának elemeire lehet következtetni, és az a megállapodás céljául kitűzött eredménnyel jár. A fenti megállapítások mellett figyelembe szükséges venni azt, hogy ezen ügyben a Bíróság azt vizsgálta, hogy egy védjegyből fakadó jogosultság gyakorlása járhat-e versenykorlátozással⁶, ugyanakkor az ítéletből kitűnik, hogy a Bíróság álláspontja szerint az EUMSZ 101. cikke alkalmazhatóságának nem akadály a megállapodás formális megszűnése; az értékelés központjában a hatásának szükséges állnia.

A sajtótermékek kiadásának piacát érintő *Binon*-ügyben meghozott ítéletben a Bíróság ismét rögzítette, hogy azon megállapodások tekintetében, amelyek már nem hatályosak, elegendő az EUMSZ 101. cikkének alkalmazhatóságához az, hogy a megállapodások formális megszűnésüket követően is kifejtsék hatásukat, valamint azt, hogy az EUMSZ által létrehozott versenyjogi szabályok rendszere a megállapodások vagy bármely más hasonló összehangolt magatartás jogi formája helyett inkább annak gazdasági hatásait veszi figyelembe.⁷ Az EMI-ítéletben lefektetett, hatásközpontú értékelés doktrínája tovább kristályosodott a *Binon*-ítélettel, kiegészülve a Szerződés elmélyültebb bírósági értelmezésével.

A fenti ítéleteket követően a Bíróság a 2009-es *T-Mobile Netherlands és társai* ítéletben a C-450/19. számú ügy szempontjából további releváns megállapításokat tett, azonban ezúttal az összehangolt magatartások versenyellenes célja – illetve e cél és a védett jogi tárgy közötti kapcsolat – tekintetében rögzített olyan jogelvi tételeket, amelyek iránymutatást adtak Pitruzzella főtanácsnok számára az indítványában szereplő jogi álláspont kialakításához. A *T-Mobile Netherlands és társai* ítéletben a Bíróság kimondta egyrészt, hogy az EUMSZ versenyjogi szabályozása a versenytársak, valamint a fogyasztók közvetlen érdekei mellett a piac szerkezetének védelmén ke-

resztül a verseny védelmére is irányul. Másrészt a Bíróság rögzítette, hogy abban az esetben irányul versenyellenes célra az összehangolt magatartás az EUMSZ 101. cikke értelmében, ha a háttérét képező jogi és gazdasági összefüggések figyelembevétele mellett a tartalma és célja folytán ténylegesen képes arra – ti. képes olyan *hatást kifejteni* –, hogy a közös piac keretében megakadályozza, korlátozza vagy torzítsa a versenyt.⁸

Végül a Bíróság 2013-ban a *Quinn Barlo és társai kontra Bizottság* ítéletben megerősítette azt, hogy az EUMSZ 101. cikkének alkalmazhatósága szempontjából a megállapodások, illetve összehangolt magatartások jogi formája helyett azok gazdasági eredménye bír jelentőséggel, így az EUMSZ 101. cikkének egy megszűnt kartell esetén történő alkalmazásához elegendő, ha a kartell a formális megszűnését követően hatást fejt ki. A Bíróság az ítéletben kiemelte, hogy a jogsértés időtartama azon időtartam figyelembevételével határozható meg, amely alatt az azt elkövető vállalkozások az EUMSZ 101. cikkébe ütköző magatartást tanúsítanak. E megállapításnak az biztosít speciális jelentőséget, hogy az ügyben a másodfokon eljáró Bíróság a Törvényszék azon ítéletét hagyta helyben, amelyben a Törvényszék a jogsértés megszűnése időpontját nem az összehangolt árak hatályban maradására tekintettel határozta meg, hanem annál korábbi, az összehangolt árak bevezetésének tervezett időpontját vette figyelembe, mivel a megállapodásban részes vállalkozások az utolsó, összejátszásra irányuló találkozójukon ezen időpontig kiterjedően egyeztek meg az összehangolt árakról.⁹

A fenti ítéletek iránymutatásul szolgálhatnak az C-450/19. számú ügy elbírálásához, illetve az EUMSZ 101. cikkében foglalt tilalomba ütköző jogsértések időtartamának megállapításához. Az előzmények áttekintését követően látható, hogy bár azok az esetek többségében hasonló irányába mutatnak, és ugyanazokat a gyakorlati jogelveket erősítik meg, a jogi értékelés minden esetben az ügy speciális körülményei alapján történik; ez megfigyelhető Pitruzzella főtanácsnok indítványában is.

⁶ 1976. június 15-i EMI Records-ítélet, C-51/75, EU:C:1976:85, 30–31. pont.

⁷ 1985. július 31-i Binon-ítélet, C-243/83, EU:C:1985:284, 17. pont.

⁸ 2009. június 4-i T-Mobile Netherlands és társai ítélet, C8/08, EU:C:2009:343, 43. pont.

⁹ 2013. május 30-i Quinn Barlo és társai kontra Bizottság ítélet, C70/12 P, EU:C:2013:351, 40–41. pont.

4. A C-450/19. számú eljárásban született főtanácsnoki indítvány jogi érvelése

Giovanni Pitruzzella elemzésében az Eltel magatartása tekintetében a feltételezett jogsértés időtartamának meghatározásakor két tényezőjének tulajdonít központi szerepet; ezek a jogsértéssel érintett, védett jogi tárgy, valamint a jogsértéshez kapcsolódó szándék.

4.1. A jogsértés időtartama és a védett jogi tárgy közötti kapcsolat

A főtanácsnok érvelésében a védett jogi tárgyat úgy azonosítja, mint az ügyfél – jelen esetben az ajánlatkérő – arra vonatkozó szabad választása, hogy szabad versenyben a lehető legjobb körülményeket biztosító legjobb ajánlatot szerezzék be. Álláspontja szerint a jogsértésnek a védett jogi tárgyra kifejtett magatartását szükséges figyelembe venni a kartell időtartamának meghatározásakor, tehát azt, amíg az összehangolt magatartás a legjobb ajánlat beszerzésének lehetőségét szűkíti¹⁰.

A *T-Mobile Netherlands és társai* ítéletben foglaltakra tekintettel Pitruzzella főtanácsnok álláspontja az, hogy amennyiben a feltételezett jogsértés kizárólag egy tenderrel kapcsolatos szerződést érint, a kartell versenyellenes célja legkésőbb a szerződés aláírásával megszűnik. Ezen időpontot követően ugyanis már nem létezik versenykorlátozó megállapodás a vállalkozások között, továbbá a szerződés aláírása után – a *Quinn Barlo és társai kontra Bizottság* ügyben foglaltakat is figyelembe véve – nem maradtak „hatályban” a jogsértés eredményeül kialakított árak, így annak időtartama a szerződés aláírásával véget ér. A főtanácsnok álláspontja szerint amennyiben a jogsértésben részes vállalkozások a szóban forgó szerződésben foglalt árat a szerződés, illetve a tárgyaül szereplő munkálatok sajátos jellemzőire tekintettel állapították meg, úgy az összehangolt árak nem fejthettek ki olyan piaci hatást, amely túlmutatna e szerződésen. Figyelembe veendő továbbá az a körülmény is, hogy a szerződés aláírásával nemcsak hogy véget ér a jogsértésben részes vállalkozások összehangolt magatartása, de egy-

ben a szerződés aláírása jelenti a kartell tetőpontját, mivel ezáltal az Eltel versenytársai – ti. a további ajánlatokat benyújtó vállalkozások – ezen egyedi szerződés szempontjából kiszorultak a versenyből.¹¹

4.2. A jogsértés időtartama és a jogsértő szándék kapcsolata

A védett jogi tárgy vizsgálatát követően Pitruzzella főtanácsnok figyelembe a jogsértésben részes vállalkozások szándékára irányul az indítványban.

Figyelemmel az összehangolt árak fentiekben kifejtett alakulására is, a főtanácsnok álláspontja szerint nem választható el a jogsértés időtartama a felek jogsértő szándékától, ugyanis elfogadhatatlannak tűnik a jogsértés időtartamát olyan, az abban részes vállalkozásokon kívül álló okoktól függővé tenni, mint a szerződési munkálatok teljesítésének módja vagy a fizetési ütemezés, hiszen így akár határozatlan időre hosszabbodhatna meg a jogsértés időtartama. Ez egyben attól is megfosztaná a feleket, hogy felhagyjanak bármikor a jogsértő magatartásukkal.¹²

A főtanácsnok indítványában hangsúlyozza, hogy nem keverhetők össze egy kartell gazdasági hatásai az általa kiváltott káros hatásokkal. Utóbbiak kimerülnek abban, hogy az ajánlatkérőnek korlátozzák azon lehetőségét, hogy a legjobb ajánlatot szerezzék be az adott piacon szabad verseny mellett, ezt azonban el szükséges választani azoktól a gazdasági hatásoktól, amelyek az ajánlatkérőnél vagy az ajánlatkérő ügyfeleknél jelentkeznek, mivel e hatások a jogsértő magatartás következményei, és önmagukban nem a jogsértés fennállásának folyamatosságára utalnak. Következésképpen annak meghatározásához, hogy egy jogsértés azt követően is fennáll, hogy az formálisan megszűnt, az szükséges, hogy a jogsértő magatartás tiltott jellege is fennálljon a megszűntét követően, figyelemmel azonban arra, hogy el szükséges választani az utólagos hatások vizsgálatában azokat a hatásokat, amelyek szorososan nem tartoznak a jogsértő magatartáshoz.¹³

Pitruzzella főtanácsnok kiemeli azonban, hogy bár jelen ügyben az Eltel vonatkozásában állás-

¹⁰ 2020. szeptember 10-i Eltel főtanácsnoki indítvány, C-450/19, EU:C:2020:698, 34. pont.

¹¹ 2020. szeptember 10-i Eltel főtanácsnoki indítvány, C-450/19, EU:C:2020:698, 35–37. pont.

¹² 2020. szeptember 10-i Eltel főtanácsnoki indítvány, C-450/19, EU:C:2020:698, 38. pont.

¹³ 2020. szeptember 10-i Eltel főtanácsnoki indítvány, C-450/19, EU:C:2020:698, 39–40. pont.

pontja szerint a szerződés aláírásával ér véget a jogsértés időtartama, ez nem feltétlenül igaz minden, jogsértésben részes vállalkozásra. Azok tekintetében ugyanis, amelyek nem nyerték el a szerződést, a jogsértés megszűnésének időpontját jelentheti az ajánlat benyújtása is, azonban ezt a jogsértés sajátos objektív és szubjektív jellemzőinek a figyelembevételével szükséges értékelni.¹⁴

4.3. Egyéb alapjogi megfontolások

Az ügyben aggodalmát fejezte ki a versenyhatóság, illetve a finn és a német kormány aziránt, hogy a jogsértés időtartamának túl rövid időben történő meghatározása az EUMSZ 101. cikkének hatékony érvényesülését akadályozná meg.

A főtanácsnok ezen hivatkozásra válaszként előadta indítványában, hogy a jogállamiságon alapuló unióra jellemző alapelvek figyelembevételével el kell fogadni, hogy a versenyhatóságok által végezhető eljárási cselekmények elévülhetnek, és az EUMSZ 101. cikkének hatékony érvényesülése nem igazolhatja a jogsértés időtartamának – és így az azzal szemben történő fellépés lehetőségének – mesterséges meghosszabbítását, különösen, ha az túlnyúlik a jogsértésben részes magatartások szándékán, azaz a cél nem szentesíthet minden eszközt.¹⁵

Giovanni Pitruzzella indítványának végkövetkeztetése a fentiekben előadott érvek következtében az, hogy az alapjogvita esetében – az Eltel és az ajánlatkérő között létrejött szerződés tartalmának ismerete nélkül – a jogsértés megszűnésé-

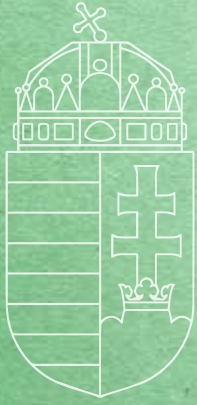
nek az az időpont tekinthető, amikor a vállalkozás megkötötte a szerződést, illetve adott esetben azt, amikor az ajánlatát benyújtotta.

5. Záró gondolatok

Látható, hogy indítványában Pitruzzella főtanácsnok rendkívül alaposan körbejárta a jogsértés időtartamának a kérdését, alátámasztva azt, hogy minden ügy esetén különböző, speciális megközelítés szükséges a tényállásbeli sajátosságokra tekintettel. Jelen esetben ez azt eredményezte, hogy a korábbi bírósági gyakorlatban kimondott jogtételeket korlátozott módon tudta csak a főtanácsnok alkalmazni. Az egyedi megközelítés azért is különösen jelentős ebben az ügyben, mert a jogsértés megszűnésének időpontja és az elévülési idő kezdete olyan kérdések, amelyek a jogsértés következtében kiszabható szankció szempontjából központi szereppel bírnak, meghatározva egyrészt az elévülési időn belül történő jogérvényesítés esetén annak mértékét, másrészt az elévülési idő eltelte után értelemszerűen annak alkalmazhatóságát. Természetesen az indítványában foglaltak még nem jelentik azt, hogy automatikusan átvételre kerüljenek a Bíróság ítéletében, azonban az indítványban szereplő érvrendszer struktúrája és a főtanácsnok által alkalmazott szemlélet következtében álláspontom szerint nem férhet kétség az indítvány jelentőségéhez, és ahhoz, hogy a versenyjogi jogalkalmazás szempontjából hozzáadott értéket képvisel.

¹⁴ 2020. szeptember 10-i Eltel főtanácsnoki indítvány, C-450/19, EU:C:2020:698, 41. pont.

¹⁵ 2020. szeptember 10-i Eltel főtanácsnoki indítvány, C-450/19, EU:C:2020:698, 45–46. pont.



Szilágyi Pál¹

David J. Gerber: Competition law and antitrust: A global guide, 2020

David J. Gerber 1998-ban megjelent könyve egy abszolút hiánypótló mű volt², amely érthetően és olvashatóan vezette be az olvasót a versenyjog európai fejlődésének történetébe. Olyan részletekre világított rá, amelyek segítik az olvasót abban, hogy valódi történeti kontextusba helyezze az éppen aktuális és a mai versenyjogi szabályokat és jogfejlődést. A fentiek okán a 2020. október végén megjelent Versenyjog és antitrösztjog című könyve is hasonló érdeklődésre tartott számot részesről.³ David J. Gerber az Amerikai Összehasonlító Jogi Társaság elnöke volt és elismert kutatója a könyv által is felölelt területnek. Tekintettel arra, hogy az összehasonlító jog tudománya egy komplex terület, így kétségtelenül nagy elvárásokkal áll neki egy ilyen célt maga elé tűző könyv olvasásának az olvasó.

A szerző az alábbi fő versenyjogi területen (a versenyjog fő elemei, a döntéshozatal és a versenyjogi beavatkozások céljai, valamint a versenyjog jövője egy globalizációs környezetben), valamint az Egyesült Államok, Európa, illetve Ázsia és Latin-Amerika fejlődő országainak példáin keresztül tekinti át a versenyjog fejlődését. Gerber könyve nem kisebb célt tűz maga elé, mint hogy egyszerűvé és érthetővé tegye ezt a bonyolult jogterületet. Vizsgálata fő tárgyává a nemzeti jogi megközelítéseket és nemzeti intézményeket teszi, amelyek magatartása alapvető hatással van a nemzetközi gazdasági életre is. Ahogy fogalmaz a könyve elején: „Sokan teszik fel a kérdést, hogy a versenyjog micsoda, miért létezik, mire jó

és hogyan működik. Gyanakvás, tudatlanság és félreértett feltételezések nem csak az állampolgárok között, hanem a jogászok, hivatalnokok és üzleti vezetők között is gyakoriak. [...] A versenyjogi szakemberek egy-egy országban gyakran csak sporadikus és téves feltételezésekkel teli képpel rendelkeznek más országok versenyjogáról és annak hatásáról. Ez a könyv mindezen olvasói tábornak hasznára válhat.”

A könyvben Gerber elsősorban olyan döntéseken, ügyeken keresztül mutatja be a versenyjogi szabályok működését, ahol kimutatja egyben, hogy magát a döntést milyen hatások alapján hozták, azaz elsősorban arra összpontosít, hogy egy-egy döntést milyen tényezők befolyásolták, mint pl. milyen intézménystruktúra, ötlet, ideológia, vagy akár személyes kapcsolatok azok, amelyek egy-egy döntést meghatároznak. E tekintetben is hiánypótló mű a könyv, hiszen rávilágít arra, hogy nem egy matematikai pontossággal működő területről van szó, hanem egy, adott esetben politikai vagy üzleti megfontolások által is befolyásolt jogterületről van szó. A négy részből és 12 érdemi fejezetből álló könyv a klasszikus témákat mutatja be a fent leírtak szerint, úgymint a versenyjog identitásának, magjának tartalmát, a versenyjog és az azt „használó” kormányok céljait, az intézményi struktúrákat, a jogterület által tiltott magatartásokat, azok által okozott károkat, valamint az európai és amerikai versenyjog alapvető működését és annak befolyását, más földrajzi területek és a nemzetköziesedett versenyjog ha-

¹ PPKE-JÁK docens, Versenyjogi Kutatóközpont, igazgató.

² GERBER, David J.: Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus. Oxford, Clarendon Press, 1998.

³ GERBER, David J.: Competition law and antitrust: a global guide. Oxford, Oxford University Press, 2020.

tását, illetve hogy mindez, hogyan áll össze egy egész, szisztematikus rendszerré. A könyv végén két aktuális, de valamelyest esetlegesen felmerülő kérdéskörrel is foglalkozik a szerző, úgymint az erőteljes, elmélyülő globalizáció és a „big data” problematikái által okozott kihívásokkal.

E rovat hagyományaihoz híven nem cél, hogy a könyv tartalmát röviden összefoglaljuk, hanem elsődlegesen a meghatározott olvasók számára az érdeklődést szeretnénk felkelteni. Ennek fényében egy apró szemelvényt emelünk csak ki a könyvből. Az európai versenyjogi rezsím kialakulása során meggyőzően jut arra a következtetésre a szerző, hogy az európai versenyjog minőségében más feladattal kellett és kell megbirkózzon, mint amerikai társa. Sok európai ország a centralizált, állam által dominált gazdaságokból lett piacgazdaság. Ez az evolúció azonban egy olyan sajátos jelleget kölcsönzött e jogterületnek, amely azt jelentette, hogy nem csak a jogot kellett úgymond betartatni, hanem el kellett érnie, ki kellett kényszerítenie annak elfogadottságát is.

Bár a szerző végig kézikönyvként hivatkozik rá, elismeri, hogy ez nem egy „hagyományos” ké-

zikönyv, mert ugyan számos versenyjogi fogalom „kézikönyvszerűen” visszakereshető a könyvben, de ugyanakkor egy novellaszerű, tudományos mű is egyben, amelyben a szerző érdekesen és olvasmányosan mutat be alapvető jelentőségű intézményeket, problematikákat a versenyjog területéről.

A könyv könnyen olvasható, mégsem mindenkinek, hanem elsősorban azoknak ajánlom, akik már rendelkeznek versenyjogi ismeretekkel és akik versenyjogi ismereteik birtokában új vagy más megvilágításba helyezett kérdéskörökről szeretnének olvasni könnyedebb hangvételű könyvet. Semmiképpen sem ajánlott azok számára, akik számtalan hivatkozással alátámasztott, enciklopédiaszerű kézikönyvet várnak, mint amilyen egy „igazi” német nagykommentár szokott lenni. A könyv egyben olvasmányos is, amely mélyebb versenyjogi ismeretekkel rendelkezőkben alapvetően egy kis hiányérzetet hagyhat a könyv elolvasását követően, mert nincs egy gondolati ív, amely koncepciózusan végigkísérné az olvasót, és amely kapcsán a könyv végén egy összefoglaló következtetést olvashatnánk. A kézikönyvektől azonban ez nem szokásos elvárás.

Felhívás publikációk benyújtására

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) Versenytükör című szakmai lapjának szerkesztőbizottsága folyamatosan várja a versennyel foglalkozó jogi és közgazdasági tárgyú írásokat a tanulmányok, esetismertetések és szemle állandó rovataiba.

A Versenytükör a GVH kifejezetten szakmai közönségnek szóló jogi és közgazdasági folyóirata, amely évente két alkalommal, a nyári hónapokban, illetve év végén jelenik meg. A publikálásra szánt írások szerkesztőbizottságnak való megküldési határideje a 2021. nyári szám esetében **2021. április 30.**

A szerkesztőbizottság különösen is várja a versenyjog aktuális vagy újszerű kérdéseivel foglalkozó tanulmányokat, recenziókat, illetve esetismertetéseket.

A formai követelmények betartásával elkészített írásokat a versenytukor@gvh.hu e-mail-címre küldhetik.

Bővebb információk, valamint a formai követelmények és a szerkesztési elvek elérhetők a Versenytükör www.gvh.hu GVH/kiadványok/Versenytükör menüpont alatt megtalálható honlapján, a szerzőknek szóló részben.

