Gazdasági Versenyhivatal

VERSENY-TÜKÖR

XIII. évfolyam
2017/1. szám



- *Vissi Ferenc a globális oligopóliumok versenypolitikai kihívásairól*
- *Az EU Bizottság irányelvjavaslata a nemzeti versenyhatóságok megerősítéséről*
- *Engedékenység és ex officio eljárások viszonya*
- *Kisebbségi részesedésszerzések előzetes versenyjogi kontrollja*
- *A Kúria végtörlesztési kartell ügyében hozott ítélete*
- *Kártérítés az EU Törvényszék észszerű időn túli ítélethozatala miatt*
- *Az Európai Bíróság ítéletei a Bizottság vitarendezési eljárásban született döntései kapcsán*

Tartalom

Vissi Ferenc
Az oligopólium versenyző szegéllyel – a hatalom sodrásában 4

Kopácsi István
Engedékenység és ex officio eljárások egymásra hatása 22

Rónai Orsolya
A kisebbségi részesedésszerzés előzetes versenyjogi kontrolljának a hiánya az Európai Unióban 32

Sárai József–Szilágyi Gabriella
Mit érdemes tudni az „ECN+" irányelvjavaslatról? 42

Buránszki Judit
A bírósági felülvizsgálat terjedelme a Kúria végtörlesztéses banki kartellügyben hozott ítélete tükrében 49

Dorkó Dalma
Az árak tárgyilagos összehasonlítása és megtévesztő mulasztás összehasonlító reklámok esetén – A Carrefour-ítélet 59

Horváth Botond
Az Európai Bizottság indokolási kötelezettségének jelentősége, avagy az első, vitarendezési eljárás keretében hozott bizottsági döntés megsemmisítése 65

Köcse Ildikó
Állami tulajdonban lévő vállalkozás számára barnaszén kitermelésére biztosított kvázi monopolisztikus jogok 72

Nacsa Mónika
Kártérítés az észszerű időn túli ítélethozatal miatt 85

Pünkösty András
A Törvényszék T-194/13. számú ügyben hozott ítélete – A Bizottság összefonódást megtiltó határozatának a Törvényszék általi megsemmisítése a védelemhez való jog megsértése miatt 95

Rencz Anna
A C-532/15 és C-538/15 egyesített ügyek: Nem minden „jogsértő", ami annak látszik; egy jó példa a nemzeti szabályozás és az EU-jog viszonyáról 103

Váczi Nóra
A Kúria döntése a könyvterjesztő vállalkozások ellen folytatott versenyügyben 112

Varga László Bánk
A Timab-ügy (C-411/15. P.) – avagy a vitarendezési eljárásból való kilépés súlyos következményei 118

Fejes Gábor
Dr. Tóth András: Versenyjog és határterületei – A versenyszabályozás jogági kapcsolatai 125

VERSENYTÜKÖR 2017/1. (XIII. évfolyam, 1. 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, Kovács András, Szilágyi Pál, Tóth Tihamér.
Szerkesztőasszisztens: Heródek Ágota.

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.

Kiadja a Wolters Kluwer Kft., felelős vezető: Tóth Gábor, a Wolters Kluwer Kft. ügyvezetője
Nyomdai munkálatok: Érdi Rózsa Nyomda
ISSN: 1787-5196

Tisztelt Olvasó!

Vissi Ferenc, a Gazdasági Versenyhivatal alapító első elnöke nemrégiben töltötte be 70. életévét, egyedülálló szakmai pályafutása során az első hazai versenyszabályozás megalkotójaként és a független versenyhivatal életre hívójaként végzett meghatározó munkája elismeréseként március 15-én a Magyar Érdemrend középkeresztje a csillaggal polgári tagozata kitüntetést vehette át a Parlamentben Áder János köztársasági elnöktől. Isten éltesse Elnök Urat, aki a Versenytükör idei első számában a globális oligopóliumok versenypolitikai kihívásairól értékezik a tőle megszokott érdekfeszítő és színes stílusban.

Az idei év egyik kiemelkedő európai versenypolitikai eseménye volt, hogy a Bizottság márciusban az Európai Parlament elé terjesztette a nemzeti versenyhatóságok megerősítését célzó irányelvjavaslatát. Hiába alakult ki ugyanis az elmúlt évtizedben Európában egyfajta spontán harmonizáció útján a nemzeti versenyjogok egy elfogadott minimum standardja, az Európai Bizottság szerint számos tagállamban ezt nem érik el. Magyar szempontból sikernek tekinthető, hogy a C-102/15. Gazdasági Versenyhivatal v Siemens AG ügy tanulságait az irányelvjavaslat levonja és megteremti a nemzeti versenyhatósági bírságok más EU-tagállamban való végrehajtásának lehetőségét.

Az Európai Bíróságok az elmúlt időszakban két ítéletükben is foglalkoztak az Európai Bizottság vitarendezési eljárásban hozott döntéseivel. Mindkét ügyben megerősítést nyert, hogy a bírságszabás során az ilyen ügyekben is nagy jelentősége van az egyenlő bánásmód követelménye megtartásának, amely egyúttal a döntések megfelelő mélységű indokolását is igényli. Kimondta a Bíróság a Timab-ügyben, hogy a Bizottság nincs kötve a vitarendezés során közölt bírságmaximumhoz, ha később a vitarendezésből kilépve rendes eljárás keretei között hoz döntést, amennyiben a bírság indokolása egyébként okszerű.

A versenyhatósági döntések indokolásának kérdésével részletesen foglalkozott a Kúria az ún. végtörlesztéses banki kartellügyben hozott ítéletében is, amely kimerítő mélységben tárgyalja és ad iránymutatást többek között a bírósági felülvizsgálat sztenderdje, a bizonyítási mérce, a versenyjogi vélelmek elfogadhatósága kérdésében.

Valamennyi fenti témában – más aktuális versenyjogi fejlemények mellett – részletes tanulmányt vagy esetismertetést olvashatnak a Versenytükör idei nyári számában.



Dr. Tóth András
főszerkesztő

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

Vissi Ferenc*

Az oligopólium versenyző szegéllyel – a hatalom sodrásában

Oligopoly With Competing Edge – In Drifting of Power

Abstract

The article reviews the acceleration of globalization and its relationship with the market structure of the „oligopoly with competitive fringe". In this market structure there are three types of competition relations within the same relevant market: competition among oligopoly members, among the „few"; competition of the „few" and the members of competing edge respectively; and competition among the fringe members. In the last 20 years of globalization, this market model played a prominent role, which was not a coincidence. In the background, of course, we find the states (the governments) as well. States and global oligopolies also operate as a competition distorting power. The competition of „global few" is a peculiar one, where their interests are interlinked with state will, oligopolies can become a permanent competitive advantage. One of the most important feature of this is that global fews can force the competitive constraint horizontally to the competing edge on the one hand and vertically to the related markets on the other hand. Competition policy has substantially contributed to the expansion of the global few's, in which we find the controversial competition law principles, the state rules and business opportunities that distort the principle of the level playing field, and the shortcomings of economic theories applicable to competition law. Global competition is war in peace. Therefore the economic policy-related margin of competition policy must be balanced, otherwise the loss of European states in the world economy may continue.

Tárgyszavak: versenypolitika, globális oligopóliumok, piacszerkezet, versenytorzítás, versenyjog, versenyelméletek alkalmazása

Keywords: competition policy, global oligopolies, market structure, market distortion, competition law, economic theories

1. Bevezetés

Jelen tanulmány abból a megfigyelésből indul ki, hogy sok nem monopolizált iparágban nemzetállami, regionális vagy világviszonylatban is többnyire csak néhány cég uralja a releváns piacok jelentős részét mindhárom szinten. Ez azt jelenti, hogy csakis ők, vagyis néhány cég dönti el a piac kimeneteleit és a versengés jellegét. Az érintett piacok azonban rendszerint olyanok, melyeken rajtuk kívül még több, vagy akár sok kicsi cég is jelen lehet, vagyis a „versenyző öv"[1] akár jelentős is lehet. Tankönyvi értelemben: néhány nagy cég (oligopol nagyvállalatok) és jelentős számú, versenyző övet alkotó kisebbek együttesen vannak jelen a versenypolitikai értelemben vett releváns piacon. Nevezzük ezt a piaci formát egyszerűen „oligopolium+"-nak vagy oligopóliumnak versenyző szegéllyel. A „+" a versenyző öv miatt került ide, és így az elnevezés is rövidebb, könnyebben kezelhető. Azt is hihetjük, hogy az ilyen

* A Gazdasági Versenyhivatal elnöke 1991–1998 között, jelenleg versenypolitikai tanácsadó.

1 A közgazdaságtani elmélet erre a „kompetitív szegély" kifejezést használja, de modellszerűen csak egy domináns vállalat viszonylatában, lásd pl. Carlton, D. W., Perloff, J. M. (2003): Modern piacelmélet, Panem Kiadó.

piaci szerkezetben minden rendben van, tekintve, hogy a versengés a versenyző öv léte miatt soha nem szűnik meg. A versenyző öv ráadásul folyamatosan megújul, tehát a potenciális verseny is csúcsra járhat!

Az „oligopol+" azonban horizontális és vertikális értelemben is meglehetősen sajátos. Horizontálisan azért, mert – a verseny formális bizonyítékai mellett a versenyző öv kiváló terepet jelent a piacon lévő oligopol nagyvállalatoknak arra, hogy olyan fúziókkal – melyek a versenypolitikai konvencióink alapján még semmiféle érdemi problémát nem okoznak – ők tovább növekedjenek. Vertikális értelemben pedig azért, mert az oligopólium+-t alkotó néhány nagy cég a saját vertikális integrációjával tovább erősítheti azt a piaci erőt, ami az egész releváns piac érdemi ellenőrzésének forrása. A versenyelőnyük tehát a horizontális és vertikális integrációval tovább nő egy olyan folyamatban, amit a versenypolitikai konvencióink alapján természetesnek tekintünk, hiszen a kedvező és kedvezőtlen hatások egyenlege pozitív, de jórészt csak azért, mert a konvencióink alapján mentesülnek fontos hatások figyelembevétele alól.

2. A versenytorzító hatalmi központok

Tekintettel arra, hogy minél nyitottabb egy ország, annál nagyobb a valószínűsége, hogy nemzetállami szinten alakul ki először az oligopol+ szerkezet, sőt minden bizonnyal a multinacionális vállalatok fogják azok belső magját kitölteni. Miután Magyarország a nagyon nyitott ország kategóriájába tartozik a rendszerváltás óta, nem véletlen, hogy piacainkon az oligopol+ szerkezetek jórészt multikhoz kötődnek. Sőt a legtöbb oligopólium szereplője regionális és esetleg globális szinten is ugyanilyen szerkezetben működik.

Értelmezésemben kétféle hatalmi szervezet van a globális verseny hátterében, és nem vitatható, hogy ezek versenytorzítások okozói is lehetnek. Egyik az állam mint politikai döntéseket hozó, szabályozó és végrehajtó hatalom, ami a funkcióit gyakran akként látja el, hogy torzítja a versenyt, egyeseket előnyben részesít szinte már orwelli értelemben, másokat pedig gazdaságilag észszerűtlennek tűnő módon hátrányos helyzetbe hoz. A vállalkozásokra alkalmazandó versenypolitika (tehát nem csak a versenyjog) alkalmazása terén mindig meglehetősen bonyolult dolog egyértelmű következtetésekre jutni, ha az ember nem csupán egy-egy ügyet néz, hanem valamiféle tendenciát vagy elvi hátteret. Ennek az az oka, hogy sokféle és látszólag független kérdés együttesében még eligazodni is nehéz, hiszen ha valaki mondjuk összefüggést lát az ügyek között, mindig lehet találni egész jó érveket is arra nézve, hogy semmi közük egymáshoz. Amikor egy állam egyes intézkedései mégis torzítják a versenyt, akkor a tanácsadóik számára két természetes pálya létezik: a tökéletes szakzsargonban megírt apológia vagy a *level plaing field*[2] minden tanult változatának félretétele. Aki felkészült, annak elégséges az apológia.

A másik versenytorzító[3] „hatalmi központ" a piaci oligopólium, legfőképpen értelemszerűen a globális oligopóliumok[4]. Jelen cikk középpontjában a néhányak versenye, illetve a néhányak globális versenyének különös minősége áll. A piacok egy részén csak néhányan versenyeznek, más piacokon e néhány versenyzőt kiegészíti még több vagy sok kisebb cég. A néhányak versenye (az oligopólium) vagy a kicsikkel is kiegészített, „oligopólium+" versenyforma teljesen törvényes, és természeténél fogva a versengés minőségét meghatározó versenyszűkítő és/vagy versenytorzító piacforma. E sajátosságból is következően a releváns piacba tartozó versenyző öv tagjaival szemben versenyelőnybe kerül. Az előny lehet közvetlen, ha pl. a nagy tömegű profitjuk által lehetővé tett keresztfinanszírozásból következik. Vagy lehet közvetett, amikor pl. az állam akcióinak következtében élvezi ezt az előnyt.

Globálisan, regionálisan, vagy akár nemzetállamok szintjén is oligopol piacok vannak a légi közlekedés/repülőgépipar, a hadiipar, a gyógyszeripar, a műtrágyaipar, a mobiltelefónia, az operációs rend-

2 Értsd itt: egyenlő versenyfeltételek vagy azonos játékszabályok.

3 E fogalom – nem véletlenül – koncepcionálisan az EGK versenypolitikáján keresztül került be mind a mai EU, mind pedig a tagországok, így a magyar gazdaságpolitika fogalomtárba is.

4 Talán az lenne a logikus, ha a monopóliumokat is említeném. Mégsem a monopóliumot tekintem fontosnak, hiszen az elmúlt évtizedek – legalábbis a fejlett országokban – drasztikusan csökkentették a monopóliumok körét, ami maradt, azokat pedig szabályozzák. Érdemben és világméretű kiterjedésben ezért váltak az oligopol piacok a hatalom legfőbb tényezőivé, és a hatalmat akár szociológiai értelemben is vehetjük.

szerek, az olaj-/gázipar, az autóipar, a bank, a biztosítás, az építőanyagok, egyes tartós fogyasztási cikkek az élelmiszer-kereskedelem stb. területeken. Természetesen földrajzi piaconként az oligopol piacok tagjai eltérhetnek, ez azonban semmit nem von le e piaci szerkezet különlegességéből. Az oligopol piacot természetesen termékszinten, illetve a versenypolitikai értelemben vett releváns piac szintjén is értem.[5]

Az utóbbi 30 évben a mintegy 150[6] multi/transznacionális cég oligopol piacai különösen gyorsan terjeszkedtek, nyugodtan nevezhetjük többségüket birodalomnak is. Egyáltalán miért merül fel az a kérdés, hogy a globális oligopóliumok nem feltétlenül jók? Vagy talán túl bonyolult szerkezetek? Pl. lehetséges, hogy több Nash-egyensúlyi pont[7] is van, amit a versenypolitikában elfogadott oligopolelméletek nem tudnak kezelni? Illetőleg nem is az elméletekről kell a kérdést feltennem, hanem az oligopolelméletek versenyjogi esetekben való gyakorlati alkalmazhatóságáról. Tekintve, hogy nem egyszerűen az elméletek váltak bonyolultabbá, hanem a globális verseny is, így egyre nehezebb a konkrét alkalmazásban szükséges robusztus bizonyítás követelményeinek megfelelni.

3. A oligopólium+, avagy a „kevesek globális" versengésének sajátosságai

A „kevesek globális versenyének" létrejötte és hihetetlen sebességű, világméretekben jelentős hatású elterjedése az elmúlt 30 év legnagyobb jelentőségű piacszerkezeti változása. Szerintem ez maga a felgyorsult globalizáció.

A kevesek versenyében mára kialakult a *„too big to fail, too big to sail, too big to jail"* és a *„too big to prosecute"*[8] gyakorlata. (Rossz helyzetben lévő nagy bankokkal kapcsolatban a *too big to bail*[9] is szerepelt a sajtóban.) A *„too big to…"* jelenségnek nyilván sok oka van, legfőképpen az, hogy kialakulásuk olyan automatikus mozgatórugók alapján mehetett végbe, amelyekbe a kormányok nem szívesen avatkoztak be. Amikorra a *too big to…* jelenség kialakul(t), már csak előre lehet(ett) menekülni. A válság alatt új szabályok léptek életbe, már nem lehetett vagy nem volt célszerű semmi érdemit tenni a hagyományos elvek szerinti közérdek alapján. Mert lett egy új érdek, ami dominált, ez pedig a biztonság.

A globális „oligopólium+" versenyzés többféle karakterrel is rendelkezik. Egyrészt az ilyen oligopóliumtag képes (a többi oligopóliumtag kivételével) mindenki másra átterelni a versenyzés kényszerét (horizontálisan és vertikálisan is). Másrészt a néhányuk (az oligopólium tagjai) közötti verseny nem rendelkezik a tökéletes verseny tankönyvekből ismert egyetlen jellemzőjével sem. Harmadrészt az oligopóliumtagok közötti verseny azért is sajátos, mert ki tudnak használni minden olyan praktikát, ami a kölcsönös determináció hatásait eredményezi számukra. Végül pedig, ahol pedig e determináció gyengébb lábakon állna, ott együttműködnek olyan formákban, amire a versenyhatóságok maximum csak pecsétet tudnak nyomni. *Ez a négyes jellemző tette a néhányak versenyét mint formát az „oligopólium+" piacának szereplőit mind nemzeti, mind globális szinten különlegessé az 1990–2010 közötti időszakban bizonyosan.*

A versenykényszer átterelése leginkább köznapi példái az eladók (összeszerelők)-beszállítók kapcsolatában merül fel. Pl. a nagy kereskedelmi láncok

5 What are some current examples of oligopolies? | Investopedia http://www.investopedia.com/ask/answers/121514/what-are-some-current-examples-oligopolies.asp#ixzz4cWSj1HHL : What are the most famous cases of oligopolies? | Investopedia : http://www.investopedia.com/ask/answers/010915/what-are-most-famous-cases-oligopolies.asp#ixzz4cWSPyjnn : https://en.wikipedia.org/wiki/Oligopoly.

6 Ez a szám durva becsléssel a Financial Times 500 legnagyobb európai céget tartalmazó rangsorából kiindulva azon a feltevésen alapul, hogy ezek közül legalább három ugyanazon a piacon (is) tevékenykedik. Vö. http://www.hetek.hu/hatter/199905/multinacionalis_cegek_europaban.

7 A játékelméletben *Nash-egyensúly*nak nevezzük a részt vevő játékosok egyéni stratégiáinak olyan stratégiaegyüttesét, amelyre igaz, hogy minden egyes játékos aktuális stratégiája egy parciálisan legjobb választ ad a többi játékos aktuális stratégiájára. Pontosabban: amennyiben a többi játékos egyike sem változtat az aktuális stratégiáján, akkor az adott játékosnak sem érdemes változtatnia, mert nem járna jobban a változtatással. (Wikipédia)

8 Az idézet a későbbiekben majd behívott, The Economist-cikkből, valamint a foszfátkartellanyagból való. Magyarul: Túl nagy lett ahhoz, hogy tönkremenjen, túl nagy, hogy eladják, túl nagy, hogy a vezetőit bebörtönözzék, és túl nagy, hogy eljárást kezdeményezzenek vele szemben. A börtön elkerülésére való utalás értelemszerűen az érintett nagyvállalatok vezetőinek kormányzati-hatalmi (homályban maradó) politikai kapcsolatát hivatott kifejezni.

9 Túl nagy, hogy állami segítséggel kimentsük, konszolidáljuk.

vagy a nagy autógyárak a maguk versenynyomását a beszállítóikra vagy az azonos releváns piacon működő versenyző öv cégeire rakják át. A legtöbb high tech iparágban, pl. a gyógyszeriparban, a sokféle innovációs megállapodás fehéríti ki a versenytársak közötti együttműködési viszonyokat. Így történhet meg, hogy az oligopólium+ versenye el is tereli a figyelmet a saját releváns piacának esetleges versenyproblémáiról, hiszen a működésük azt a látszatot kelti, hogy érdemben nem csökkenhet a verseny intenzitása. És ha a releváns piachoz tartozó versenyzői szegélyből néhány kicsi tönkremegy vagy megszűnik (pl. mert felvásárolják azokat az oligopóliumok tagjai), abból a versenypolitikai konvencióink szerint semmiféle érdemi gond nem keletkezhet. *Az „oligopólium+" tehát az oligopóliumtagok számára előállítja a permanens versenyelőnyt, miközben a verseny átterelésével fenntartja a verseny látszatát az érintett piacon.*

A globális szinten megvalósuló fúziók és a nemzetállamokon belüli fúziók nem feltétlenül járnak ugyanolyan hatással. A globális fúziók többnyire csökkentik a béreket, a nemzetállami keretűek, különösen a „nemzeti bajnokok" fúziói pedig általában növelik.[10] Következik-e ebből az, hogy a globális cégek versenyképesebbek lennének, vagy ez csak a látszat? Illetve: ha ez nem látszat, hanem valóság, akkor mi a valós mögöttes tartalom? A fent említett versenyjellemzők azzal járnak együtt, hogy az oligopoltagok egyre nagyobbakká válnak, és a nagyságukat legfőképpen a nagy összegű profit fejezi ki. A nagy összegű profit pedig az ő játékukban „mindent visz".

Az „oligopólium+" tagjai el tudnak menni adóparadicsomokba vagy egyes nemzeti kormányokhoz, amelyek azért, hogy magukhoz édesgessék őket, még adókedvezmények/támogatások sokaságát is adják nekik. Természetesen a támogatások általában jogszerűek, és nem csupán a nemzeti költségvetések keretei közöttiekre kell gondolni, hanem pl. az EU támogatási rendszerére, a strukturális alapokra, a közös uniós programokhoz adott pénzekre. Itt és most nem kívánom külön tárgyalni e támogatási formákat, és nem kívánok különbséget tenni a „globális kevesek" tagjainak vagy a nemzeti bajnokoknak juttatott nyilvános vagy titkolt kedvezmények között sem.

A kormányok azonnal két lapot adnak a „globális kevesek" kezébe. Szinte azonnal csökkenhet a költségük (akár a határköltség, akár az általános költség), vagyis nőhet a versenyképességük, és az amúgy is nagy összegű profitjukhoz még kapnak egy kis aprópénzt, ami a versenyben azonnal realizálható plusz előny is lesz. Milyen versenyt is kell folytatniuk ezért? Ki küzd kivel, amikor a kormányok a „globális kevesek" tagjainak támogatást adnak? Nincs még közgazdaságtan, amely szerint ebben a küzdelemben mérni kellene a versengés intenzitását. A versenyjog (is) messze elkerüli ezt a témát. Nos, a téma kapcsán esetenként – békésen sétálgatva az Androméda-ködben – összefuthatunk akár valamelyik összeesküvés-elmélettel is. Pedig milyen nagyszerű lenne tudni és látni az „összeesküvés nélküli" okokat.

4. Az oligopóliumok terjeszkedése

Az minden bizonnyal nem vitatható, hogy a multi- vagy transznacionális vállalatok (szinte kivétel nélkül „oligopólium+" piaci szerkezetek szereplői) egyre nagyobb szeletet hasítottak ki a világ gazdaságából, és egyre nagyobb mértékben befolyásolták az országok, a régiók, gazdaságok egyensúlyi állapotát, a versengés mikéntjét, jellegét. Különösen érdekes kérdések, hogy: az 1990–2008 közötti korszakos változások után mára kimerülőben vannak-e a globális oligopóliumok? A 2008-as pénzügyi válság és az arra adott kormányzati válaszok megrengették-e a világ gazdálkodási rendszerét annyira, hogy a rendszer alapműködése megváltozott, vagy nem, és egy újabb válságnak csak az ideje és a hatóköre az igazi kérdés? Mik tehát a legfőbb tanulságok? Maradnak-e a következő évtizedre a versenypolitikában az elmúlt 30-40 évben közérdeknek tekintett főárambeli elvek, vagy valamelyiket kikezdi az idő, esetleg új elvek jönnek létre a rendszerben?

10 Lásd a téma egyes érdekes részleteit arról, hogy a szakszervezetek jelenléte miként befolyásolhatja a globális oligopolfúziók esetén a jólétet: National versus international mergers in unionised oligopoly. Kjell Erik Lommerud†, Odd Rune Straume‡, Lars Sørgard. June 2004.

Visszatekintve az elmúlt 5-6 évtizedre, hihetetlen változások történtek a világgazdaságban. Talán a „régi idők" szemléltetésére álljon itt egy idézet, melyet John Kenneth Galbraith Egy kortárs emlékei című könyvéből[11] vettem, melyben a szerző visszaemlékszik az Új ipari állam című, 1966-ban írt könyvére.

„Az új ipari állam… [című] könyvem célja az volt, hogy kifejtse a gazdaság ama részének gazdasági, politikai és társadalomelméletét, amelyet a nagy részvénytársaságok sajátítottak ki maguknak. …a marxistákon kívül addig senki nem vette észre, hogy az óriás részvénytársaságok gazdasága maga a gazdaság, s ők is csak bizonyos összefüggésekben. …A …tankönyvekben ábrázolt vállalat – szerkezetét, piaci hatókörét, politikai hatalmát és indítékait tekintve – még mindig a marshalli világ mikroszkopikus, versengő vállalata volt. Ha akadtak is eltérések, akkor a monopólium vagy az oligopólium kivételes esetéről volt szó, de lényegében azonos volt az indíték és a struktúra ezeknél is.

…Az a szerző, aki a teljes valóság birodalmába merészkedik – például felfedező utat tesz a nagy részvénytársaságok világába –, elfogadhatatlan kockázatot vállal. A kockázat: elmondani a doktrína begyöpösödött oktatóinak, és megzavarni a »bevett« közgazdaságtan nyugtató hatását. Mint említettem, a téma óhitű magyarázatai szerint minden termelő alá van vetve a piac törvényeinek, s még a monopóliumokat is féken tartja, hogy ragaszkodniuk kell a maximális profithoz. Csak hát borsosabbak az áraik – a diagram más pontján vannak bejelölve…

Az új ipari állam megírásában elsőrendű feladat volt bebizonyítanom, hogy a maroknyi nagy részvénytársaság uralkodó szerepet játszik, s megmutatnom, hogy e vállalatoknak mekkora részük van az ország össztermelésében. Innen a modern ipari gazdaság kettőssége: még mindig van több millió kisvállalat, de a nagyvállalatok tartják kézben a magángazdaság felét. …A nagyvállalat igyekszik ellenőrzése alá vonni azokat az erőket, amelyek zavarják a köreit; ez teszi lehetővé a tervezést. A piacot, amely természeténél fogva kiszámíthatatlan, a lehető legnagyobb mértékben ki kell kapcsolni. Lehetőség szerint irányítani kell az árakat, a termelési költségeket, a fogyasztó reagálást és a kormánypolitikát.

…Azok a közgazdászok, akiknek elméjét megmerevítette a piac személytelen hatalmának ideája, tagadják ezt. S tagadják a részvénytársaságok szószólói is, amikor a szabad vállalkozás rendszerének butácska litániáját mormolják. Az igazságot azok ismerik el, akik számottevő operatív felelősséget viselnek, vagyis a részvénytársaságok igazgatói, akik számára az általuk irányított környezetben végbemenő tervezés hétköznapi történés…"

Az idézet magáért beszél, és gondoljuk el, hogy a 60 évvel ezelőttihez képest is milyen hatalmas koncentráció ment végbe a világ gazdaságában. Legalább 3 nagy fúziós hullám söpört végig a fejlett országokban is, közben a szocialista világrendszer összeomlott, és az érintett országokban megvalósult privatizáció tovább növelte a fejlett világ cégeinek globális terjeszkedését és egyben világméretű koncentrációját. (Kína soha nem látott méretekben szárnyal, különösen 2000 óta, India is felzárkózik stb.) Hogy hol tartunk ma? Mekkora lehet az uralma ma egy globális cégnek ahhoz képest, amit Gailbraith korában láttak? Relatíve is minden bizonnyal sokkal nagyobb. Az uralom kialakulásához köthetők az igazi kérdések.[12]

Néhány adatot/jellemzőt a multinacionális cégek szerepével kapcsolatban ideemelek a The Economist 2017. január 28-i Briefing Multinationals részben: „The retreat of the global company" cikk alapján:

- Annak ellenére, hogy a multinacionális vállalatok a világ munkaerő-foglalkoztatásának csak 2%-át adják, olyan nagy ellátóláncok vannak birtokukban, amelyek a világkereskedelem 50%-át jelentik, vagy más mércével 40%-át adják a nyugati tőzsdék értékének, és a világ szellemi tulajdonának nagy része is a kezükben van.
- Az 1990-es évekig a külföldi befektetések (FDI) állománya a globális GDP-nek kb. max. 10%-a volt, ez nőtt 2015-re kb. 35%-ra.
- A tudósok különbséget tesznek a „vertikális" módon globálissá válók (akik áttelepítik a termelést és a nyersanyagokkal való ellátást) és a „horizontálisan" globalizálódók között, akik új piacokon adnak el, ott terjesz-

11 John Kenneth Gailbraith: Egy kortárs emlékei. Európa Könyvkiadó, 1988.

12 Nemrég láttam egy statisztikát, mely szerint a Toyota vagy a Volkswagen cégcsoport éves nettó árbevétele külön-külön nagyjából megfelel az éves magyar GDP-nek. A Toyotának 348 ezer, a Volkswagennek 627 ezer alkalmazottja volt 2016 végén. Magyarország egészének pedig 4,3 millió foglalkoztatottja van! (A foglalkoztatási adatok a nevezett cégek honlapjáról származnak.)

kednek. De a legtöbb globális cég minden lehetséges módot megragadott, felvásárolta a versenytársakat, meghódította a vevőket, és ott nyitott üzemet, ahol arra lehetőségük volt.

- Az 50 legnagyobb amerikai multi külföldi profitja 65%-ban a szellemi tulajdonnal kapcsolatos, pl. IT-cégekből, a gyógyszercégekből és a pénzügyi szektorból származott. Tíz éve még 35% volt ez az arány, és ez növekvő. Az EU-ban és Japánban ez a ráta sokkal alacsonyabb, mivel nekik nincsenek nagy IT-cégeik.
- Egy tipikus multi cég 500-nál több jogi személyből áll. Az amerikai adatokat használva a külföldi profitjuk után csak 10% adót fizetnek. Az EU is most próbálja növelni ezt a számot, megbírálták Luxemburgot, amiért kedvező elbánásban állapodott meg a multikkal, ha nála parkoltatják a profitot. Az Apple-re éppen 15 Mrd $ büntetés vár Írországban, amiért megsértette az állami támogatásokra vonatkozó EU-s szabályokat és adóparadicsomot élvezett.
- Az utóbbi években viszont nem megy annyira jól a szekér. A nyugati cégek külföldi eladásai 2007 óta zsugorodnak, a multik profitja és a beruházásaik a GDP arányában csökkennek. Úgy tűnik, hogy megváltozik az a kép, hogy a multik jó befektetésnek számítanak, mert gyorsabban nőnek és magasabb profitot termelnek, mint a hazai cégek. Az FTSE szerint (egy indexcég) a fejlett világban lévő legnagyobb 700 multicég profitja az elmúlt 5 évben 25%-kal csökkent. Ebben ugyan benne van az egyes valutáknak a dollárhoz képesti értékvesztése is, de ez csak a csökkenés egy harmadát magyarázza. A hazai cégek profitja ugyanekkor 2%-kal nőtt.
- A profitot a tőkecsökkenéssel (capital sunk) kell összevetni. A 700 top multi ROE-je (Return On Equity) a tíz évvel ezelőtti csúcsról 18%-ról 11%-ra csökkent. Szinte minden cégnél csökkent a külföldi beruházások megtérülése. A három legnagyobb hosting ország (USA, Britannia, Hollandia) multijainak ROE-je 4-8%-ra csökkent. A trend hasonló az OECD egészében.
- A multik 40%-a 10% alatti ROE-t realizált, pedig a 10% benchmarknak volt tekinthető, vagyis annak, hogy olyan értéket keletkeztet-e a cég, amiről érdemes beszélni. Az egyedüli kivételek az IT-cégek, a külföldi profitjuk az 50 legnagyobb amerikai multit illetően elérte a 46%-ot, ami 10 éve még csak 17%-os részesedés volt. (Az Apple az elmúlt évben 46 milliárd $-t hozott külföldön, többet, mint bármely más cég, ötször többet, mint pl. a GE.)
- Ma a multiknak ismét újra kell gondolniuk a versenyképességi előnyeiket. Azok vannak előnyben, akik értékes márkák jövedelmező szabadalmaival rendelkeznek, vagy olyan termékeik vannak, mint pl. a turbómotorok, ahol is a méretgazdaságosság azt igényli, hogy a költségeiket az egész világra terítsék. De ez a fajta lehetőség is csökken. A másik oldalról: a kisebb cégek is egyre megtalálják az e-commerce előnyeit, adnak és veszek.
- Vagyis: esély van egy töredezett és helyi típusú kapitalizmus kialakulására, amelyik minden bizonnyal kevésbé hatékony is, de bizonyára szélesebb támogatottsága lesz. És a globális cégekbe való belehabarodást minden bizonnyal az üzleti történelem egy átmeneti epizódjának kell tekintenünk, mintsem a végének.
- Az adatok azt mutatják, hogy a multik az utóbbi években nem tudnak kiemelkedő teljesítményt nyújtani. Az amerikai cégek a hazai piacon 30%-kal magasabb megtérülést hoztak, és *a „baráti oligopóliumok vonzóbbak voltak, mint a nyugtalan világ lármás cégei”*. (Kiemelés tőlem: V. F.)

Baj-e, hogy terjeszkednek a globális oligopóliumok? Talán nem baj, merthogy senki és semmi nem helyettesítheti az általuk betöltött innovációt és az ezzel együtt járó hihetetlenül gyors fejlődést.[13] A 25 évvel ezelőtti magyar (és közép-kelet-európai) priva-

13 Erre tökéletes példákat mutat egyrészt: Global Competitiveness in Pharmaceuticals a European Perspective, November 2000. Report prepared for the Enterprise Directorate-General of the European Commission by Alfonso Gambardella, Luigi Orsenigo and Fabio Pammolli. Másrészt: Consolidation and Competition in the Pharmaceutical Industry. Edited by Dr. Hannah E. Kettler. Based on papers delivered at the OHE Conference, London, 16 October 2000.

tizációban is kiemelt szerepük volt. Majdnem 20 évvel ezelőtt volt egy munkám, éppen az egyik „globális oligopólium+"-nál dolgoztam. Elemeznem kellett egyik-másik „globális oligopólum+"-ba tartozó oligopoltag megrendelésére, hogy a közép-kelet-európai régióban a privatizáció során megszerzett cégeiknek milyen versenyképességi előnyei-hátrányai vannak. Mondanom sem kell, hogy az adatbázisból egyértelműen kiderült, hogy ugyanazok a cégek voltak a vevők Lengyelországtól a balkáni országokig mindenhol, minden iparágban. És a befektetéseiket jelentős részben az anyaországukban jogszerűen kapható, a külföldi befektetések esetén járó adókedvezményből vették. Ezzel persze semmi baj nincs, de látnunk kell, hogy a fejlett országok államai közvetetten (is) ekként vettek részt a magyar vagy a lengyel, vagy bármelyik más országban folyt privatizációban. Az adott fejlett ország állama így segítette a saját cégeit vagyonhoz, piachoz és további oligopol pozícióhoz jutni. Szerintem a globalizáció gyorsulásának ez is egyértelműen az egyik fő oka volt.

Nincs okunk abban kételkedni, hogy a The Economist-cikk adatai valósak, és amivel kiegészíthetem, az annyi, hogy a globális oligopóliumoknak:

- jelentős a keresztfinanszírozási képességük, amelyek alapján az adásvételek torzított versenypiacot eredményeznek. Legfőképpen az vele a probléma, hogy a nem a klubba tartozó bármely más versenytárs simán veszíthet piaci részesedést, akkor is, ha a leghatékonyabb. Ez tehát versenytorzítás is! Csak manapság nem számoljuk annak, mert a keresztfinanszírozás önmagában nem tilos.[14] És különben is, ki tudná igazolni kívülről, hogy a „néhányak" tagjainál mekkora a valós határköltség? Nagyjából senki, bizonyíték nélkül pedig nem illik vádaskodni.
- Jelentős a transzferár[15]-megállapító képességük és lehetőségük. Ha csak a The Economist adatából indulunk ki, hogy egy mai globális multi több mint 500 jogi személyből áll, akkor az sem kétséges, hogy ilyen cégszerkezetben „felszívódhatnak" vagy inkább áthelyeződhetnek a profitok. Valójában ez is piactorzítás, és az sem kérdéses, hogy a jelenlegi szabályozás[16] sem tud mit kezdeni a helyzettel. Legjobb tudomásom szerint a tényleges transzferárgyakorlat valós méreteiről nincs nyilvánosan elérhető érdemi információ. Ez ugyanolyan, mint az, hogy tudjuk, van feketegazdaság, de hogy hol, mekkora, az legfőképpen a kocsmai beszélgetésekben manifesztálódik, és az is lehet, hogy ez a forrás valójában megbízhatóbb, mint a rendelkezésre álló hivatalos statisztikai/szociológiai/tudományos becslés.

A fúziós hullámok megmutatták, hogy az oligopol+ piacszerkezet (a versenyző övben több kisebb-nagyobb start-up vagy régebbi céggel) kiváló terepe annak, hogy a globális cégek folyamatosan nőjenek. Így akár még a fúzióengedélyezési eljárás is jogszerűen elkerülhető. A releváns piacnak ugyanis olyan kicsi részét szerzi meg éppen a globális oligopóliumtag (vagy bárki más), ami önmagában – a főáramú versenypolitikai konvencióink szerint – nem jelent versenyproblémát. (És önmagában tényleg nem is versenyprobléma.)

A legtöbb perspektivikus start-up cég a globális oligopóliumok ölében végzi, hiszen visszautasíthatatlan ajánlatot kapnak és fellélegezhetnek, hiszen az önkizsákmányolásuk hirtelen megtérülni látszik, sőt az is előfordul, hogy jelentős megtakarításaik is lesznek, ha elfogadják a gáláns kérő ajánlatát. Ráadásul munkavállalóik egy része továbbkerül a globális céghez, és egy sokkal jobban mutató névjeggyel a zsebében folytathatja akár az önkizsákmányolást is, viszont elképzelhető, hogy egy sajátos gazdasági hatalom részeként élvezheti a jövőbeni életét. És a koncentráltak, az integráltak még további versenyelőnyt szereznek, és erről szól a transznacionális cégek, a globális oligopóliumok terjeszkedése, benne a szellemi szabadalmak koncentrálódásával akként, hogy a jövőben termelésbe állítható termékek és szolgáltatások innovációs drive-ja is a kezükben marad.

14 Eltekintve attól a helyzettől, amikor egy szabályozott iparágban (pl. villanypiac) a regulált cég keresztfinanszírozza a nem regulált, tehát versenypiaci tevékenységeket. Ha erőfölényben lévő cég teszi ezt, és annak következtében akár korlátozódik is a verseny, akkor is csak az erőfölénnyel való visszaélés tilos, nem pedig a keresztfinanszírozás.

15 A transzferárak szabályozásával az Arms-legth-principle versenypolitikai elve bekerült a nemzetközi szabályozási rendszerekbe.

16 Már az 1970-es években volt nemzetközi egyezmény a transzferárak alkalmazásának megakadályozására. Legutóbb az OECD 2010-ben fogadott el erről iránymutatást.

A koncentrációs esetek egy részében az információhoz való hozzáférés is meglehetősen problémás. Minden érdemi adat üzleti titok. A nem engedélyköteles fúziók igazi részletei eleve titkosak, a sajtóközleményen kívül szinte minden magánügynek számít. Csak kicsit jobb a helyzet a tőzsdén lévő cégeknél. Az engedélyköteles fúziók kapcsán természetesen a globális oligopólium is adatot szolgáltat a M&A eljárásban. Ekkor – szintén titkosítva – van ugyan hatósági/bírósági elemzésre való adat, csak nyilvános elemzésre való sincs.

Amennyiben eleve olyan helyzet áll elő, hogy az adott oligopol cég tranzakciója összefonódott valamilyen államérdekkel, vagy akár több állam közös érdekével, akkor az eljáráson túl maximum arra lesz lehetőség, hogy valamilyen független szervezet kifejti értetlenségét az adott téma kezelésével kapcsolatban, és egy idő után a dolog unalmasnak számít majd. Lásd pl. az Amerikai Antitröszt Intézet nemzetközi műtrágyakartelljének tanulmányát[17], melyben még 2013-ban értetlenségüket fejezték ki a szerzők a tekintetben, hogy az FTC évtizedek óta folyamatosan minden évben megadja a kartellmentességet a világ legnagyobb műtrágyakartelljének.[18]

Talán egy másik köztudomású példával is lehet szemléltetni a terjeszkedés állami és vállalati „közös" érdekét. Nem kérdés, hogy ha pl. a mobiltenderek kapcsán a kormányok kipréselték az inkumbens néhány szolgáltatóból („a globális kevesek"-től) a hatalmas frekvenciadíjakat, akkor azok valami védelmet kérnek és természetesen kapnak a befektetésük megtérülési garanciájaként. Ez a védelem is a homályt gyarapítja minden országban, akkor is, ha érdemben nem kételkedünk a létezésükben, hiszen ez a piac is a „néhányak" különös versenyéről szól, ahol a verseny intenzitását maguk határozzák meg, azt is, hogy az előfizetőtől mikor, milyen formában szedik be a kormányoknak előre leperkált összegeket. Merthogy számukra az áthárítás az egyik lehetséges megtérülés lényege.

Visszatérve a The Economist-cikkre: nem gondolnám, hogy a „globális kevesek világa" a végét járná, legfeljebb tart egy kis szünetet. Ezt viszont minden bizonnyal a 2008 utáni pénzügyi válság kényszeríti rájuk, és nem feltétlenül saját elhatározásukból teszik.

5. A 2008 utáni pénzügyi válság tanulságai

Az alábbi részben Mervyn King *The End of Alchemy* című könyve[19] alapján összefoglalom a válság legfőbb tanulságait, jellemzőit. A szerző szerint a válság előtti időre a világgazdaságot már jellemezte:

- a jelentős mértékű egyensúlytalanság, ami valójában már fenntarthatatlanná vált,
- a jövő radikálisan bizonytalan, illetőleg kiszámíthatatlan lett, ami érdemben elbizonytalanította a vállalkozók befektetési döntéseit,
- a pénzügyi piacok többségét a fogolydilemma uralta, vagyis általában látták, hogy a koordináció minden szempontból optimálisabb megoldás lenne, de a rövid távú érdekek minden szereplőt megakadályoztak a koordinált rendszer kialakításában,
- a pénzügyi piacok szereplői egyre kevésbé bíztak[20] a működő rendszerben is és egymásban is, ami végül a biztonság feláldozását eredményezte.

A válság legfőbb közvetlen oka az volt, hogy:

- a pénzteremtés kicsúszott az államok és a központi bankok kezéből,
- az általános nagybank lett a legfőbb működési keret, amiből különösen törékeny bankrendszer kialakulása lett a következmény. A bankok az 1985 utáni dereguláció alapján diverzifikálódtak, és rendkívül gyorsan terjeszkedtek. Európában is az uni-

17 The Fertilizer Oligopoly: The Case for Global Antitrust Enforcement. C. Robert Taylor and Diana L. Moss. (The American Antitrust Institute) 2013. September. „*It is clear that the time has come for a comprehensive reassessment of the antitrust exemption for export associations such as* PhosChem *and* Canpotex *under the 1918 Webb-Pomerene Act and other foreign statutes that create immunity.*" … „*But it strongly begs the question: Have the transnational fertilizer corporations become too big to prosecute?*"

18 Ennek kapcsán az USA ellenérdekeltségéről a globális versenyszabályozás kialakításában részletesen lásd Szilágyi Pál–Tóth András: A kartellszabályozás történeti fejlődése, Versenytükör, 2016. Különszám, II. (XII. évfolyam), 8.

19 Mervyn King: The End of Alchemy (Money, Banking and the Future of the Global Economy) Little, Brown 2016, Great Britain. A szerző abszolút bennfentes, 1990–2010 között a Bank of England vezető közgazdásza volt, majd alelnök lett, és végül a Bank of England kormányzója volt. 2015-ben ment nyugdíjba, művét egy éven belül megjelentette.

20 King hivatkozik a bizalom fontosságával kapcsolatban Konfuciuszra, aki a hatóságok szempontjából foglalkozott a kérdéssel: „*Három fontos dolog kell a kormányzáshoz: fegyverek, élelem és bizalom. Ha az uralkodó nem tudja mindegyiket biztosítani, a fegyvereket hagyja el először, és az élelmet utána. A bizalomnak végig jelen kell lennie: bizalom nélkül elveszünk.*"

verzális bank lett a norma. A nagy nemzetközi bankok a 2008-at megelőző öt évben megduplázták magukat. Egymás között új és komplex pénzügyi termékekkel kereskedtek, és közeli kölcsönös kapcsolatokba kerültek. Megjelent az a probléma, hogy esetleg egy bank rövid idő alatt kiterjeszkedik a másikra, ezzel nem szétterítette, hanem megnövelte a kockázatot. A bankok egyre kevésbé épültek a saját forrásaikra a hitelek nyújtásakor, egyre inkább ezt mind kölcsönből fedezték. A bankok saját tőkéje (equity capital) a teljes finanszírozásnak egyre kisebb része lett. A leverage (a tőkeáttétel, vagyis az összes eszköz – vagy kötelezettség – aránya a saját tőkéhez) kiugró mértékben megnőtt. A válság kitörésekor a tőkeáttétel a legtöbb banknál már 30 körül volt, de egyes befektetési bankoknál 40 vagy 50 is. (Az egyébként biztonságosnak tekinthető 6-10 helyett.)

- A világ megtakarításai hatalmasak voltak és a reálkamatok olyan alacsony mértékűre csökkentek, ami hosszabb távon már nincs összhangban a profitábilisan növekvő piacgazdasággal. A csökkenő kamatok természetesen az eszközárak növekedéséhez vezettek, és növelték az adósságszintet. A fix árfolyamok megnövelték az adósság terheit, és Európában, a Monetáris Unió 1999-es létrehozása tovább gyengítette a gazdaságok erejét, ahogy egyre versenyképtelenebbek lettek.
- A jegybankok figyelmeztettek ugyan az alacsony kamatok következményeire, de azáltal, hogy engedték a pénzt a gazdaságba, keveset tettek a haszonvadászat és a kockázatvállalás drasztikus növekedésének megakadályozására.
- A bankok ebben a haszonvadászatban játszották a szerepüket. Egyre bonyolultabb szerkezetű komplex termékeket hoztak létre, amelyeket jelzálogokból vagy más adósságokból származtattak, és innen van a derivatívák elnevezés. Hogy növeljék a jövedelmüket, a bankok olyan instrumentumokat kreáltak, amelyek nagyon kockázatos, gyakran átláthatatlan struktúrákat jelentettek, olyan átláthatatlan megnevezésekkel, mint pl. „collateralised debt obligations". A kockázatos eszközökre adott megtérülés magasabb lett, mint a biztonságos eszközöké, mint pl. az Egyesült Államok vagy az Egyesült Királyság kormánykötvényeké azért, hogy kompenzálják a befektetőt a pótlólagos kockázatokért.
- A pénzügyi eszközök komplexitása és mérete is jelentősen növekedett. Az amerikai (US) bankok összes eszközértéke hosszú ideje kb. az éves GDP ¼-e volt, ami a válság idejére a GDP 100%-ára nőtt. Britanniában és az európai fő pénzügyi központban a banki eszközök elérték a GDP 500%-át, és még ennél is nagyobbak voltak Írországban, Svájcban és Izlandon.
- Annak ellenére, hogy néhány ilyen, a befektetőknek ajánlott üzlet nagyon közel állt a csaláshoz, a magasabb megtérülés kívánalma azt jelentette, hogy nem volt hiány vásárolni akaró vevőből. Csak egy optimista hihette, hogy a kockázati prémium a piacon adekvát kompenzációt jelentett a tényleges kockázatot illetően. Ez már túl közel volt az alkímiához.
- A válság kitörésekor a likviditás gyorsan romlott, sok esetben fizetőképességi problémákkal együtt járt. A koncentráció hihetetlen méretű volt. Ráadásul a bankok egymással is egyre jobban összekapcsolódtak (interconnectedness). Továbbá a legtöbb nem-bank pénzügyi intézmény árnyékbankként működött, melyeket a bankok alapítottak (ráadásul kft. formában!) speciális feladatokra.
- A válság óta az egész hivatalos bankszektor hiperaktív volt. Mind a nemzeti, mind a nemzetközi szabályozók szigorították a szabályokat, amelyek a bankok saját maguk finanszírozására, a struktúrájukra és a magatartásukra vonatkoznak. Nemzetközi szinten a G20-ak fő országai a BIS Bázeli Bizottságában összehangolt erőfeszítéseket tettek néhány nagyon fontos probléma megoldására.

A következmények ismertek, a kormányoknak nagyon gyorsan és drasztikus méretekben be kellett avatkozni. Tulajdont vettek át, és a biztonság olyan gyors intézkedéseket kívánt, hogy a hagyományos versenyjogi szabályokat egyszerűen átlépték, vagy gyors törvényhozási felhatalmazással (pl. Németor-

ság) teremtették meg a szükséges jogi kereteket. Likviditást teremtettek, melyekhez új igénybevételi szabályokat fogalmaztak. Általában karanténba tették a leginkább toxikus eszközöket, és új banki, pénzintézeti szabályozással kísérelték meg a konszolidációt.[21] Rendkívüli helyzetek voltak, rendkívüli megoldásokkal. Ez a fajta konszolidáció jelentősen növelte a koncentrációt több országban, leginkább az Egyesült Államok bankrendszerében. Emellett az is igaz, hogy sok nagybank sokkal kisebb is lett, pl. a Citigroup, a Bank of America vagy a Goldman Sachs 2015-ben ¼-ével volt kisebb, mint a válság előtt.

A válság akut kezelése viszonylag sikeresen megtörtént, azonban a gazdaság egészének állapota még nem állt vissza a 2008 előtti 20 évben volt béke és stabilitás állapotába.[22] Ma is egyensúlytalanság van a világban, amelyet jól kifejeznek az alacsony kamatok, melyek a válság óta még tovább csökkentek.

A következmény: tovább nőttek az eszközárak, és a beruházók, az egyének, a biztosítótársaságok elkeseredett harcot folytatnak a hozamokért, és látják, hogy a jelenlegi beruházási megtérülések nem támasztják alá a költési szükségleteket. A központi bankokat fogva tartja az alacsony kamatok politikája, mert abban a hitben vannak, hogy a gyenge keresletre megoldás a monetáris ösztönzés. A központi bankok a fogolydilemma helyzetében vannak: ha bármelyikük emelné a kamatokat, a növekedés lassulásának kockázatát vállalná, és elképzelhető, hogy egy újabb visszaesés is bekövetkezne.

M. King szerint: „*Példátlan, hogy hosszú ideig zéró kamatok legyenek. A legfőbb gond az, hogy az alacsony kamatok megszüntetik a megtakarításokat. Ahogy Walter Bagehot maximája mondja: »John Bull sok dolgot elvisel, de nem viselheti el a 2%-ot«. Már több mint 6 éve el kell viselnie az ennél alacsonyabb kamatokat.*

A Bank of England az 1694-es alapítása óta, vagyis 315 évig, egészen 2009-ig soha nem alkalmazott 2% alatti kamatot… Dánia, Svédország, Svájc negatív kamatba ment át. Hosszú ideig a hosszú távú reálkamatok 3-4% között voltak. Most a 10 éves inflációvédett kormányzati kötvények kamata közel van a nullához, és 2015-ben is alig volt több, mint 0,5%. … A 10 éves várt reálkamatok is 1% körül vannak. Ez messze alatta van annak a szintnek, amit normálisnak lehetne feltételezni. És a piacok sem várják, hogy a kamatok rövid távon visszatérnek a normális szintre. … Nem véletlen tehát, hogy a stagnálás folytatódik. … és egy idő múlva a stagnálás lesz majd a kapitalizmus szinonimája."

Ez az idézet kifejezi a jelenlegi probléma gyökerét, mely szerint a reálkamatok, a megtérülés és a gazdasági növekedés a hosszú távú fenntarthatósági szint, vagyis a működőképességi szint alatt vannak. Monetizált gazdaság így nem működhet. A problémából való perspektivikus kikeveredés még nem igazán látszik, addig pedig marad a stagnálás. Ebben a stagnálásban minden érintett ország politikai pártjai (színüktől függetlenül) tobzódtak a hazugságokban, hogyan magyarázzák meg a választóiknak, hogy mindent uralnak, amit kell, ráadásul mindent jobban tudnak, mint az éppen aktuális ellenzék. Vannak országok, melyekben a megvalósult rövid távú növekedésnek érdemben semmi köze nincs a hosszabb távú pályához. (Nos, lazítsunk és tippeljünk, ki vallja be ezt először az EU keretein belül? A modern szokásokhoz híven nagyjából senki. Egyébként is: a kalapács a hibás, ha ráüt a szögre!)

Nem véletlen, hogy M. King is behívta J. M. Keynes örökbecsű gondolatait, melyet a 30-as években a háború lehetőségeivel szembesülve írt:

„*Nem tudjuk, mit hoz a jövő, kivéve, hogy az biztosan más lesz, mint amit ma előre láthatunk. Más megközelítésben azt mondtam, hogy a »hosszú táv« hátránya, hogy hosszú távon mindannyian halottak leszünk. De legalább ilyen hangsúllyal tudom azt mondani, hogy a »rövid táv« óriási előnye, hogy rövid távon mindannyian élünk. Az élet és a történelem rövid távokból áll össze. Ha békében élünk rövid távon, az már valami. A legtöbb, amit tenni tudunk, az, hogy elkerüljük az összeomlást, reménykedve, hogy egy nem távoli jövőben valami biztosan történni fog*".

Az M. King-könyv tanulságait kétféle megfontolásból tettem e cikk részévé. Egyrészt, mert a globális világról fentebb ide hívott The Economist-cikk szerint a globális gazdaság teljesítménye is érdem-

21 A szabályozás több országban komplex és meglehetősen bonyolult lett. Pl. az Egyesült Államokban a Dodd–Frank-törvény a kiegészítő szabályokkal együtt mintegy 2300 oldal (a híres Glass–Steagal Act 37 oldal volt 1933-ban), még ma is vannak olyan bankok, akiknek nem sikerült megfelelniük a Dodd–Frank-törvényi előírásoknak.

22 Ehhez csak annyi a saját megjegyzésem, hogy amit a bankok 20 gyors növekedéssel járó békeévnek, vagyis egyfajta Kánaánnak neveznek, szerintem ebben a Kánaánban veszített érdemi teret a világgazdaságban az Európai Unió.

ben visszaesett 2008 után. Nincsenek adataim arra vonatkozóan, hogy a „globális néhányak" piacait ez a visszaesés mennyivel érintette. De ha valamelyik részpiac a legkisebb zökkenőkkel vette ezt az akadályt, akkor ők minden bizonnyal, hiszen rajtuk kívül nem nagyon rendelkezik senki akkora innovációs tartalékkal, hogy akár az egész évtizedben vígan teljesítik a versenypályát.[23]

Másrészt a válság versenypolitikai következményeit szeretném hangsúlyozni. *Egyértelmű tapasztalattá vált a válságban, hogy a túl nagy verseny túl nagy kockázatot jelentett. A túl nagy kockázat túl nagy bizonytalansággal jár. A túl nagy bizonytalanság veszélyezteti a társadalmilag igényelt biztonságot.* A konszolidációban igénybe vett rendkívüli eszközök alkalmazásakor két kifejezés kapott domináns szerepet, a bizalom helyreállítása és a biztonság elérése. Ezek állnak az új banki-pénzintézeti szabályozás középpontjában is.

6. A versenypolitika hozzájárulása a „globális kevesek" terjeszkedéséhez

Azt hiszem, hogy közgazdászként és a versenypolitika iránt érdeklődőként illik valamilyen választ adnom arra a kérdésre, hogy a szakmánknak volt-e, van-e olyan objektív sajátossága, ami hozzájárult a globális oligopóliumhelyzetek elterjedéséhez. Látnunk kell, hogy:

- Az oligopol jelenség versenypolitikai szemléletben ellentmondást tartalmaz, hiszen az oligopólum mint piacszerkezeti forma sem nem versenypárti, sem nem versenyellenes, még szigorúbban véve versenypolitikai értelemben nincs igen/nem válasz arra, hogy oligopol piacokon a verseny hatékony-e.
- A közgazdaságtan legfőbb üzenete az, hogy az oligopóliumot nem önmagában, hanem a viszonyítási pólusként elfogadott tiszta verseny és monopólium mint két szélső pólushoz történő összevetés alapján kell megítélni. Ez a viszonyítási bázis legfőképpen a létező oligopóliumelméletekből és a közgazdasági elméletekben szinte axiómaként elfogadott egyensúlyközpontúságból következik.
- A versenypolitika kialakította azokat a mércéket, de legfőképpen jogelveket, aminek alapján ezt a piacszerkezeti formát, és benne egy-egy cég magatartását meg kell ítélni. Jogrendszerek szerint az elvek között van különbség annak ellenére, hogy az utóbbi 20 évben jelentős mértékű elvi és végrehajtási egységesülés, és bizonyos harmonizáció is történt a világon.
- Mind a jogelvek, mind a közgazdasági megítélés alapelvei konvenciókhoz kötődnek, amelyek meglehetősen ellentmondásosak annak ellenére, hogy pl. a számunkra irányadó EU-s versenypolitikai elvek és végrehajtási gyakorlat is jelentős változáson és érdemi fejlődésen haladt végig 1989 óta is. Egy közgazdász számára az külön is öröm, hogy a versenyjogi ügyek (antitrösztügyek) elemzési hátterébe egyre inkább bevonulhattak a közgazdasági megfontolások, amit akkor is pozitívan kell értékelnünk, ha ennek természetes korlátjait is látjuk.

A versenyjogok alkalmazásának alapjául szolgáló jogi és a közgazdasági mércével kapcsolatban néhány megjegyezést kell tennem.

A két szélső pólus (tökéletes verseny – monopólium) elvei, de legfőképpen a tiszta verseny jellemzői mint mérce megkérdőjelezhető. Idestova 60 éve két nézet van: az egyik szerint a tiszta verseny még elméleti alapnak sem használható. A másik szerint, ha már viszonyításként használjuk, akkor tudnunk kell legalább azt, hogy a mai oligopóliumban a tiszta versenynek már egyetlen érdemi jellemzője sem található meg. Még a profitmaximálás sem! De nincs fellelhető nyoma a rugalmas keresleti és kínálati függvénynek sem, a piaci erő nélküliséget megtestesítő, atomizált szereplőknek sem, és ennek következtében nem beszélhetünk az oligopólium tagjait illetően az árelfogadó funkcióról sem. A tiszta verseny bázisán érdemben nem tárgyalható a piaci hatalom, márpedig az oligopólium+, a „néhányak globális versenye" szerkezet szinte csak erről szól.

23 Joseph A. Shumpeter azért hitt a nagyokban, mert ők képesek csak a folyamatos innovációra (ha érdekük), hiszen máshol nem keletkezik oly nagymértékű profit (az elmélet szerinti gazdasági profit), ami a kutatás-fejlesztéshez kell. Ilyen értelemben tehát a tökéletlen verseny formája, azaz akár a globális oligopólium is, hosszabb távon sokkal hatékonyabb, mint a tökéletes verseny (ami egyébként a gyakorlatban nincs is!).

A versenyjogi alapelvek is számos ellentmondást hordoznak, ami gyakran átkerül az ellenőrzésükre használt közgazdasági tesztekre is. Ilyen legfőképpen az effektív (hatásos) verseny „borzalmas" definíciója, ami szerint az lehet vagy a versenyfolyamat maga, lehet a versenykorlátozás hiánya, de lehet olyan helyzet is, amikor egyik szereplőnek sincs a piac érdemi kimeneteleire hatása.[24] Mondanom sem kell, e definíciós lehetőségek szinte függetlenek a hatékony verseny közgazdasági-elméleti definíciójától, ami ugye az allokációs, a költség- és a jóléti hatékonyság maximumának elérési fikciójában testesülhet meg. De az erőfölény jogi definíciója sem igazán tisztább, anélkül hogy a részletekbe belemennék, ismert az az aforizma, mely szerint csak az az apró probléma van az erőfölény jogi definíciójával, hogy nem adható a definíciónak értelmes közgazdasági tartalom.

És akkor még nem beszéltünk a versenykorlátozó magatartások versenykockázatot csökkentő elvéről. A versenykockázat csökkenésére történő hivatkozás különösen bántja a zsigereimet minden olyan esetben, amikor a hatások elemzése nélküli az ítélkezés, vagyis a célzat szerinti (by object) versenykorlátozáson alapul a döntés. Ez akkor is bosszant, ha vannak nyilvánvaló esetek, melyekben a hatások nem lehetnek kérdésesek. Az én problémám viszonylag egyszerű, tekintve, hogy ilyen ügyekben a bűnösséghez elégséges azt megállapítani, hogy a felek akarategyezségben olyasmit folytattak, amivel a versengés kockázatát csökkentették.

Igen ám, de semmiféle közgazdasági elméletünk nincs arra nézvést, hogy mekkorának kell lennie a normál kockázatnak. Tehát elítélhető a kockázat csökkentése úgy is, hogy fogalmunk sincs arról, mekkorának kell lennie vagy maradnia a kockázatnak. Vagy másképpen, nem tudjuk megmondani, hogy mekkora a versengés természetes intenzitása a piacokon. Mekkora a minimálisan elkerülhető és elkerülendő kockázat, ami a biztonsághoz szükséges?[25] Igen, a biztonsághoz, merthogy megfelelően értelmezve ez egy érték, nem egyszerűen csak a gazdaságban, de társadalmi szinten is érték (lenne), mondjuk, legalább a 2008-as bankválság tükrében is.

Különösen problémás a versenykockázat csökkenésére való hivatkozás az adminisztratív végrehajtási modellben, mint a magyar is. Vegyünk egy nem is elméleti példát: ha pl. az állam az egyik intézményén keresztül olyan gazdaságpolitikát (támogatáspolitikát) folytat, ami a piacon drasztikusan tovább növeli a meglévő, mondjuk 50% kapacitástöbbletet,[26] és ezzel a piacon már ott lévő „másoknak" rendkívüli kárt okoz. Kérdés: az effajta piacbefolyásolást miként kell számolni? Merthogy az állam tevékenysége – egyéb természetes hatásokon túlmenően – megnövelte (valakik számára) a kockázatot, az bizonyos. A kérdés természetesen az, hogy az ilyen kockázat a normál versenyhez hozzátartozik-e, vagy ha nem, akkor ellene fel lehet-e vagy kell-e lépni? Vagy ha fellépnek az ilyen kockázat növekedése ellen, azt a versenyhatóság milyen alapon bírálná el? (Csak látszólag más a helyzet, ha állami befolyás nélkül zajlik mindez. Hogyan lehetséges ez a típusú versenytorzítás? Hát sok minden lehetséges.)

7. Az állami szabályozás sok mindent érthetővé tesz

Érdekes az a kettős jellegű fejlődés, ami (1) az antitrösztversenyjogban a monocélúság kialakulásához vezetett, (2) a versenypolitika más részében pedig EU-s szintre is átkerült annak a természetes sokszínűségnek vagy többcélúságnak egy része, amely általában egy kormány gazdaságpolitikáját szükségszerűen jellemzi. Miről is van szó?

7.1. Az antitröszt monocélúsága

Még 30-40 évvel ezelőtt a versenyjogok természetes velejárója volt az, hogy egy adott piaci magatartást, annak hatását többféle alapon is meg lehetett ítélni. Ezek egy része gazdaságpolitikai célokat tükrözött. Pl. az 1990-es magyar versenytörvény szerint egy koncentrációt bizonyos versenykorlátozó hatás ellenére is engedélyezni lehetett, ha általa az ország exportja versenyképesebbé vált és növeke-

24 Lásd mindegyiket részletesen kifejtve: Simon Bishop–Mike Walker: Az Európai Közösségi Versenyjog Közgazdaságtana. Gazdasági Versenyhivatal, Versenykultúra Központ, Budapest.

25 Természetesen ha lúd, legyen kövér, vagyis mindezeket a releváns piacon nézve ám!

26 Már az is elgondolkodtató, hogy egy versenypiacnak nevezett valamin miként alakulhat ki tartósan 50-60% kapacitástöbblet? Hasonló helyzet volt az autópiacon a legutolsó konszolidációs hullám előtt 2008-ban. A világ éves kereslete 56 millió autó/év volt, a beépített kapacitás pedig 86 millió autó/év. Nem csoda, hogy a konszolidáció kikényszerült.

dett. A magyar versenyjog néhány gazdaságpolitikai elvet tartalmazott, az EU-csatlakozásig azonban minden ilyen jellegű elv kikerült a versenyjogunkból. Más országokban is hasonló volt a helyzet, legalábbis ahol 30 éven belül keletkezett a versenyjog, ott a gazdaságpolitikai célok kezdetben elemei voltak. Mára már jórészt csak a fejletlenebbnek tekintett országokban maradt ilyesmi.

A monocélúság megjelent a versenyhatások megítéléséhez alkalmazott közgazdasági mércék változásában is. Ma már szinte csak a fogyasztói jóléti többlettel lehet érvelni. A termelői többlet azért esett ki a pikszisből mintegy 60 évvel ezelőtt (a Chicagói iskola térhódításával), merthogy az nem más, mint egy adott társadalmon belüli jóléti átrendeződés, hiszen a termelő és a fogyasztó részesedésének egymás terhére bekövetkező változásáról lenne szó, ami társadalmi szinten nem jólétcsökkenés. Szólt a versenyelméleti apológia. Na de kéretik átgondolni: a globalizáció mai szintjén hol vagyunk már az egy társadalmon belüliségtől? Az is valószínű, hogy ha a termelői többlet benne maradt volna a megítélésben, akkor bizony annak országok közötti vándorlásával is permanensen foglalkozni kellett volna, márpedig ez akadályozta volna a globális drive, a globális oligopóliumok terjeszkedését. Ezért nem maradhatott a termelői többlet szerinti analízis a főáramú versenyelmélet és versenypolitika oszlopos tagja.

A monocélúság azt is jelentette, hogy a hatások megítélésének konvenciói leszűkültek olyan mértékben, ami akár a versenyhatások egy részének negligálását is jelenti, és a verseny természetes velejáróit valójában externáliaként kezeli. Ezek egy részére azt mondjuk, hogy más közpolitikánál kell a figyelembevételükre rendszert alkotni, mondjuk ilyen a verseny által keletkeztetett munkanélküliség. A másik részük pedig egyszerűen olyan veszteség, melyet valamely magánszemély visel, esetleg érdemtelenül és igazságtalanul csupán azért, mert a konvenciók is egyfajta politizálás részét képezik, nem feltétlenül közérdekkel egyezően. Nem kell mérni pl. a verseny egyik legfontosabb jellemzőjének, a schumpeteri kreatív rombolásnak a költségét, hiszen a versenypolitikai mainstream közgazdasági/jogi háttere alapján az ilyen rombolás költsége a versenytársnak okozott magánkár, tehát úgymond semmi köze a köznek okozott kárhoz, ami ugye a versengés folyamatában okozott kárt jelenti! Szerintem hasonló megfontolásból került ki az EU-s versenypolitikai eszköztárból az egyedi kartellmentesség, a krízis-kartellek ügye, és azt gondolom, hogy a csoportmentességek mai rendszere nem képes pótolni egy sor közpolitikailag is indokolt cél megvalósulását sem.

A versenyjogi (antitröszt) elvek között ma az Egyesült Államok versenyjogában alkalmazott rule of reason elve – éppen a széles spektrumú alkalmazás lehetősége következtében sokkal rugalmasabb – és ezáltal kevésbé szigorú –, mint az EUMSZ 101. és a 102. cikkelyekre épülő gyakorlata. Ez azt is jelenti, hogy az üzleti világban az USA rendszere nagyobb piaci terjeszkedésre ad jogszerű lehetőséget. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy azt a versenyképességi vagy terjeszkedési veszteséget, amit e különbségből következően európai cégek elszenvedtek, kompenzálja az a fiktív és elvi fogyasztói többlet, ami a szigorúbb elvek alkalmazása miatt elvileg keletkezne.

Vagyis a gazdaságpolitikai célok kihagyása a nemzeti versenyjogokból, ezzel együtt a termelői többletek figyelembevételének farizeusi kizárása (csak a fogyasztói jóléti többletekkel való operálás), valamint a versenykorlátozó magatartások amerikai-európai megítélésének különbségei az oligopóliumok globális terjeszkedésének közvetlen versenypolitikai segítői voltak.

7.2. A versenypolitika gazdaságpolitikai mozgástere

Azokban az országokban, amelyek integrációs fejlődésen mentek keresztül, mint pl. mi, magyarok az EU keretében, az integrációs szintű versenypolitika egy sor tagállami gazdaságpolitikai célt, illetőleg annak egy meghatározott részét uniós szintű ellenőrzés alá helyezte. Ilyen uniós szintű ellenőrzési mechanizmust jelent pl. az EUMSZ 34., 37., 49., 56., 106., 107., cikkeinek alkalmazása, ami részben az integrációs cél megvalósulását, részben pedig a belső piac torzításmentességének megakadályozását, vagy legalábbis a lehetséges minimumra csökkentését célozza. E megoldással természetesen a tagállam gazdaságpolitikai mozgástere nem feltétlenül csökken (csak a bénáké). A gazdaságpolitikai célok és a ver-

senypolitika viszonyának ismertetése nem tárgya jelen tanulmánynak.[27] Arra sem vállalkozom, hogy az EU rendszerét ilyen megfontolásból érdemben összevessem az amerikaival, vagyis itt csupán néhány megjegyzésre futja.

Miután alig lehet olyan gazdaságpolitikai összetevőt említeni, amelynek ne lenne valamilyen hatása a verseny kimeneteleire és a versenyviszonyokra, mind tagállami, mind uniós szinten egyaránt fontos, hogy a gazdaságpolitikai eszköztár ne csökkenjen akként, hogy az már a közérdekű mozgásteret is mérsékli. Azt gondolom, hogy az EU rendszerében mind a tagállami (nemzeti), mind a közösségi közérdek egyenlően fontos, és ahol van valamennyi hierarchia az érdekek között, ott az nem véletlen. Az EU-tagság természetes velejárója az effet utile elv alkalmazása, mely szerint a tagállam tartózkodik olyan intézkedések meghozatalától, melyekkel a torzulásmentes verseny megvalósulását veszélyeztetik. Ez szép és jó. A kérdés csupán az, hogy az üzleti világ nemzetállami érdekekkel történő összefonódása kapcsán a szereplők ugyanúgy alkalmazzák-e a torzulásmentes versenyt, mint ahogy azt az integrációban, vagyis pl. az EU-ban értelmezik. Mert általános elvi szinten nincs is probléma. Mindig a konkrét üzleti terjeszkedés (megállapodás, összefonódás stb.) a kérdés, vagyis az, hogy az adott tagállam érdekével egyező üzleti terjeszkedésben nem csupán nyertesek, hanem minden bizonnyal vesztesek is lesznek. És természetesen nem mindegy, ki a győztes, ki a vesztes. A globális oligopóliumokat ugyan alapvetően multinacionális cégek alkotják, de e cégek egyértelműen meghatározható államokhoz is kötődnek. Adott multi („globális kevesek") terjeszkedése adott állam sikere is. *Ebben az értelemben a gazdasági verseny a békebeli háború alapformája.*

Csupán arra kívánok rámutatni, hogy a békebeli háborúra bizony illik odafigyelni, és a versenypolitika minden szintjén érdemes annak „kiegyensúlyozásáról" is értekezni. Ahogy arra utaltam, az antitrösztpolitikák jelentős egységesülésen mentek át az elmúlt 20-25 év során. De fontosak a megmaradt különbségek is. E különbségek lényegében a gazdaságpolitikai mozgástér részei. Az EU egész gazdaságpolitikai rendszere nyitott, liberális integrációt jelent, ami eleve sugall egyfajta összevetési lehetőséget a globális oligopóliumok világméretű terjeszkedésének kapcsán is. A gazdaságpolitikai mozgástér a globális terjeszkedésben kétféle nézőpontból is szemlélhető: „gyertek, szívesen látunk" vagy „menjetek, támogatunk" nézetben. Nem kétséges, hogy az EU rendszere a „gyertek, szívesen látunk"-ra épül. Miután EU-s szinten nem igazán értelmezhető a „menjetek, hódítsatok, támogatunk" elve, ha véletlenül mégis úgy áll a helyzet, hogy ez lenne az EU érdeke, azt nem is lehetne megtenni. Ezért van olyan érzésem, hogy a gazdaságpolitikai mozgástér értelmében túlnyitottuk az egész rendszerünket más globális nagy államokhoz képest.

Természetesen nem vitatom, hogy például az Egyesült Államok gazdaságpolitikai rendszere is liberális, mégis olyan hatások állhatnak elő, hogy az amerikai cégek terjeszkedése látványosabb lesz, mint az európaiaké. (Lásd pl. a gyógyszerpiaci hivatkozásokat.) Minden bizonnyal ebben a versenypolitikai alkalmazás különbségei is benne vannak. Az amerikai alkalmazást illetően legfőképpen háromféle rendszerbeli lehetőségről kell megemlékezni. A versenyjogi normák alól mentességet lehet kapni (1) közérdekű kormányzati programok alapján, (2) nemzetközi kartellmentességgel és (3) a fentebb már említett, a rule of reason észszerű alkalmazásával, mely rugalmasabb, mint a mi EU-s rendszerünk.

A kormányprogramok esetében, ha azok megvalósulása esetleg magáncégek versenykorlátozó magatartását igényelné, a versenykorlátozás mentesülhet a versenytörvényi tilalom alól. Ez minden bizonnyal szélesebb körű védelmet ad a cégeknek, mint az EU-s rezsim[28], és az én értelmezésemben egyúttal azt is jelenti, hogy az amerikai rendszer valójában protekcionistább, mint az EU rendszere.

Talán a rule of reason egyik legérdekesebb „alkalmazását" az Egyesült Államokban a nemzetközi versenytörvény egyik cikkének értelmezésében lehet fellelni. A Foreign Trade Antitrust Improovement

27 A részletekről és a közérdekű gazdaságpolitikai célok, valamint a versenypolitika viszonyáról lásd Tóth András: Versenyjog és határterületei (HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2016), IV. 5. Gazdasági szabályozás és a versenyjog viszonyának áttekintése, valamint VI. Állami versenyjog című fejezeteit.

28 E kérdés részletes elemzését lásd Tóth Tihamér: The Shadow of the State: Antitrust Liability and State Action in the EU and the U.S. című dolgozatában (kézirat).

Act 6a cikkelye azt írja le, hogy a Sherman Act a más államokkal folytatott kereskedelemben mikor alkalmazható. A US Court of Appeal for the Second Circuit a szabályt úgy értelmezte, hogy a külpiacra irányuló versenyellenes magatartás akkor esik a Sherman Act alá, ha a hazai kereskedelemben olyan káros hatása van, ami (1) csökkenti a hazai piacon a versenyképességet vagy (2) versenyellenes magatartással jár a hazai piacon.[29]

Értelmezésemben ez azt jelenti, hogy egyrészt az amerikai cégek versenyképességének javulása vagy veszélyeztetése méltányos célja a versenyjognak! Másrészt az értelmezésbe akár az is belefér, hogy az olyan exportkartell, amelynek nincs belföldi érdemi hatása, akár más elbírálás alá is eshet. Az EU-ban ilyen lehetőségről nem tudok. Ugyanezen kategóriába esik, amikor a Webb–Pomerene-törvény alapján exportpiacokra irányulóan kartellmentességet lehet kapni. A Webb–Pomerene-törvény eredeti célja persze az volt, hogy a kisebb amerikai cégeknek védelmet biztosítsanak a külpiacokon. Az elmúlt 95 évben nem több, mint 300 ilyen kérelmet fogadtak be, a hivatkozott műtrágya-oligopólium tanulmány készítésének idején hat ilyen kartellmentesség volt életben[30]. (Ilyen pl. a már említett foszfátkartell is.) Itt lehet tetten érni a „menjetek, támogatunk" típusú megközelítést is.

A vén Európában is el kellene gondolkodni ezen a helyzeten, pláne akkor, amikor kereskedelmi megállapodásokról tárgyalnak az óceán két partja között. Ugyan semmi hivatalos szöveget nem volt lehetőségem elolvasni, de az egyértelmű, hogy az amerikaiaknak érdekük az EU-nál protekcionistább rezsim fenntartása. Emiatt *is* győzik le amerikai cégek az európai cégeket. Az EU-nak az én értelmezésemben ugyanez lenne az érdeke, és ha ki is fejeznék, lehet, hogy kiegyensúlyozottabb rezsimek jöhetnének létre. (A sok EU-s parlamenti politikus képviselő bizonyára istenkáromlásnak tekinti az én véleményemet, lelkük rajta.)

Az amerikai rule of reason versus EU-versenyjog különbsége teremti meg a vertikális integráció lehetőségének eltérő megítélését is. Véleményem szerint ebben (is) „fejlettebb" vagy „üzletibb", vagy „megalkuvóbb" (kinek mi szimpatikus) az amerikai szisztéma, és több oligopol szerkezetű szektorban az amerikai cégek világméretű növekedésének – lekörözve természetesen az európai cégeket – ez is az egyik oka. A már hivatkozott gyógyszeripar vagy az IT-szektor erre kiváló példa. A gyógyszeriparban a 90-es évtizedben az amerikai cégek úgy elhúztak a nagy múltú európaiaktól, mint annak a rendje és módja, ami különösen a biotechnológia terén már szinte kínos is.[31] A nagy technológiai cégek szinte csak Amerikában találhatók, ami egyre több feszültséget eredményez az Atlanti-óceán két partja között.

Persze manapság semmi nem egyszerű. Pontosabban sokféle érdek létezik. Az is lehet (valakinek) érdeke, hogy adott dolgot egyre bonyolultabb rendszerben kezeljünk. (Régebben az ilyesmire a versenyetika-előadásaimban a szakemberek zsarnoksága címen szoktam hivatkozni.) Mielőtt túlbonyolítanám a kérdést, csupán az egyik jellemzőt kívánom itt kiemelni a USA–EU versenypolitikai eltéréseinek viszonylatában. Az amerikaiak többször úgy tekintettek Európára, mint ahol a national champions elve egyes országokban bizonyosan tovább él, és egyes fúziós döntések során az EU-s versenyhatóság (nemzeti érdekkel is támogatottan) blokkol egy fúziót, merthogy a döntéssel az adott európai vállalkozást (vállalkozásokat) és nem egyszerűen a versenyt védik.

Ugye milyen érdekes, a pénzügyi válságban a „too big to fail" elve alapján ugyanezt tették az Egyesült Államokban is a bankszektorban, csak a biztonságra kellett hivatkozni. Ahogy azt említettem fentebb, az Atlanti-óceán mindkét partján felfüggesztették a versenypolitikai elveket, ha a biztonság közérdeke ezt kívánta. Hadd legyek egyértelmű. A national champions sehol nem tűnt el a fejlett világban, csak átalakult. Ennek megjelenése nem csupán a már többször hivatkozott „too big to…" elve, hanem minden kapcsolat, ami a politikai-kormányzati szerepkörök és az üzleti világ érdekeinek összekapcsolódásával jár. Amikor a politi-

29 Lásd a hivatkozott műtrágyakartell-tanulmányt.

30 Lásd részleteiben a hivatkozott műtrágyakartell tanulmányt. A hat kartellmentesség tagjai mind globális domináns cégek.

31 Lásd a fejlődési pálya eltéréseiről Consolidation and Competition in the Pharmaceutical Industry. Edited by Dr. Hannah E. Kettler. Based on papers delivered at the OHE Conference, London, 16 October 2000.

ka összefonódik az üzlettel, márpedig ismereteim szerint mindenhol és mindig megteszi, ahol erre az érdekei megkívánják, ott kellő rugalmassággal teremtik meg az egyébként törvénybe foglalt elvek rugalmas alkalmazásának lehetőségét (is).

Lehet, hogy az amerikaiak sokszor joggal mondják, hogy az európaiak a vállalkozásaikat védik egyes versenydöntéseik hátterében, nem pedig magát a versenyt, vagy hogy a kormányzati szervek elfogultan döntenek, vagy pl. az EU-ban nem igazán transzparens és nem feltétlenül csak versenyelvű integrációs elvet is követnek, tehát túlságosan is a nem-verseny értékeket követik.[32] Az európaiak (vagyis immár „MI" magunk), ahelyett hogy hasonlóan rugalmas rendszert alakítanának ki, mint akár az amerikaiak, szégyenkezünk, és szamárságokat is nyilatkozunk, ha ilyesmi vádak érnek bennünket. Magyarul, amit az amerikaiak a rendszerük rugalmasságával elérnek, azt mi csak bonyolult és somfordáló módon, a „kilóg a lóláb" érvelésekkel tudjuk megvalósítani. (Erre mondják egyes helyeken, hogy ideje lenne nagykorúvá válni!) Természetesen aki kicsit is ismeri a kontinentális Európa és az Egyesült Államok jogrendszerének eltéréseit, az nem mondhat olyasmit, hogy Európában álljunk át az amerikai rendszerre. Ilyesmit én sem szeretnék sugallni, csupán az az üzenetem, hogy a rendszer egészében viszont illene ugyanakkora szintű liberalizmust-protekcionizmust (védelmi és támogató rendszert) kialakítani.

Természetesen a globális mezőnyben nem csupán az amerikai–európai különbségeket kell (kellene?) figyelembe venni, hanem az utóbbi időben már pl. a kínai, a szingapúri, a brazil, vagy akár más, a „globális néhányak" tekintetében érintett államok jogrendjét. Csupán annak érdekében, hogy az érdeklődő olvasó számára érzékelhető legyen, miről is beszélek, javaslom a tengerhajózás egyes megállapodásainak áttekintését. Nagyon érdekes példa az egyes jogrendszerek versenyjogi előírásainak eltéréseire (ütközésére) a konténeres tengerhajózási konferenciák kompatibilitása, illetve ezek versenyellenessége. Példa: a P3 szövetség megítélése a szingapúri versenyjog, az egyesült államokbeli és az EUMSZ 101(1) cikkének tükrében. A három nagy „globális néhány" tag a konténeres tengerhajózás terén [mindegyikük több nemzetközi hajózási szövetségnek (konferenciának) is tagja], a Möller-Maersk, a MSC Mediterranean Shipping és a CMA CGM, P3 Network címen szövetséget hozott létre, hogy meghatározott szállítási útvonalakon együttműködnek. Az nem volt vitatott, hogy az együttműködés csökkenti a szállítmányozás kockázatát a piacon, a kérdés mégis az EU-t és az USA-t érintő versenykorlátozó hatások köré koncentrálódott. Miután a szingapúri versenyjog megengedőbb, mint pl. az EU versenyjoga, természetesen az érintett cégek Szingapúrban kértek rá mentességet. A hatások viszont értelemszerűen összetettek.[33]

Miután ez a cikk lényegében esszé, nem folytatom az érvelést/felsorolást. Szándékom szerint csak azt kívántam röviden bemutatni, hogy az európai és az amerikai versenyfelfogás eltérései mellett a liberális és büszke vén Európa magának is köszönheti, ha kissé lemaradtak a globális cégeik az oligopol terjeszkedésében, amivel természetesen lemaradt egész Európa az utóbbi két-három évtizedben. A lemaradás okaiként több és egyértelműbb bizonyítékot találni annál, mint ami a versenypolitika sara, nehéz lenne más területen összegereblyézni.

8. Záró gondolat

A versengés mély tartalmának és a globalizáció terjedésének kapcsolatát illetően „régóta" van egy fejlövésem, ami nagy valószínűséggel semmiféle közgazdaságtannal nincs kapcsolatban. Vagy 25-30 évvel ezelőtt érdekelt, hogy a kínai kolóniák a világ különféle nagyvárosaiban a II. világháború után miért lettek sikeresek, mik voltak ebben a döntő faktorok. Számos cikket elolvastam. Nos arra jutottam,

32 Az egész dolgozatban tudatosan kerültem el az állami vállalatok problémakörét. Ez a téma önmagában is jóval összetettebb, mint amit a jelen tanulmányban mondani szeretnék. Történelmileg Európa fejlett része a II. világháború után 30 évig különösen érdekes volt az állami vállalatoknak tulajdonított szerepköröket illetően. Több fejlett kapitalista ország is ezek útján kívánta a gazdaságpolitikai céljait megvalósítani. Emlékszem, Margaret Thatcher már privatizált Angliában, amikor a franciák még államosítottak az 1980-as évek elején!

33 Az ügy EU és az USA versenyszabályai szerinti megítélhetőségének eltéréseiről lásd The anticompetitive effects of a globally concentrated, oligopolistic maritime market: from explicit to tacit collusion – an analysis based on the P3 network. August J. Braakman, 2013.

hogy a sikerességük kulcsa az volt, hogy az új kolónia természetes összetartásában volt valami domináns erkölcsi (bizalmi, etikai, kinek hogy tetszik) ragasztó. Nos ezt a ragasztót abban találtam fellelni, hogy a kolóniák működésében a közösségen kívüli kapcsolatok minimalizálása volt a jellemző, vagyis mindent „megvettek" egymástól, és csak a legszükségesebb dolgokban fordultak a kinti világhoz, a külső üzleti kapcsolatokhoz. Mondhatnánk azt is, hogy vertikálisan saját magukra épültek, maximalizálták a saját hozzáadott értéküket, minimalizálták a külső világ érintésével járó sokféle tranzakciós költséget. Vagyis ez a felfogás valószínűleg több ezer éves felhalmozott értékítéletre is épült. Más kérdés természetesen, hogy a minimális adót is fizették, hiszen az adók legnagyobb csoportjai a kereskedelmi tranzakciókat vagy a jövedelmeket terhelték, aminek alapjait a működésük a lehető legnagyobb mértékben csökkentette. Vagyis a gépezetbe csak akkor kerülhet homok, ha az erkölcs, a működési szabályok megtartása meglazul. A kínai kolóniák pl. őrködnek azon is, hogy az esetleges lazaságokat minimalizálják. (Több helyen saját rendőrségük is van, hogy az ilyen típusú vitás ügyeiket se kelljen a külvilági hatóságokra bízni.)

Egyébként olyan faluban születtem, ahol gyerekkoromban még természetes volt az, hogy a faluban egymástól veszik igénybe az emberek a legtöbb munkát vagy szolgáltatást. Az orvosokat, a hivatalnokokat, a tanítókat, a szabókat ugyanúgy eltartotta a falu közössége, mint a kovácsokat vagy a pékeket, a kőműveseket, a bádogosokat, a cipészeket, vagy a falu teniszpályájának, a falu futballcsapatának, strandfürdőjének fenntartását. Minél nagyobb volt ez a „vertikálisan egymásra épülő önellátási hányad", annál nagyobb biztonságban érezték magukat és egymást az emberek, *hiszen senki nem csapott be senkit, senki nem akarta csupán a rövid távú profitját maximalizálni,* hanem mindenki egész életében (hosszú távon) is jólétben akart élni. Vagyis minél magasabb szinten volt az egymás közötti üzleti kapcsolatokban az egymás iránti bizalom, az erkölcs alapú csere, annál inkább gazdagodtak. Ez a modell az 1950-es években szűnt meg.

A globalizációra visszatérve: a néhányak versenye világméretekben akár másolhatta is a kínai kolóniák évszázados működési rendjét. A globális cégen belüli fegyelem helyettesítette pl. a kínai kolóniákban is érvényesülő és a szülőfalumban is volt erkölcsi keretet. (Végül is a fegyelem is egy erkölcsi keret.) A legutóbbi gazdasági sajtó szerint pl. Kína 2000-ben a világ GDP-jének kb. 5%-át adta, ma kb. 25%-át adja. Lehetséges, hogy nem kellett nekik semmi különöset feltalálni ehhez, csupán a saját „győztes" stratégiájukat modernizálva ötvözni kellett a „globális néhányak" lényegével? Lehet, nem állok messze az igazságtól, ha azt állítom, hogy Japánban a keiretsuk sikerében[34], vagyis a legújabb kori japán gazdasági csoda megalapozásában is megtalálható volt mindez az 1960–70-es évtizedekben?

Ahogy a The Economist fentebb idézett cikke leírja, az átlagos globális cég a világon ott építi ki a legfőbb beszállító hálózatait, ahol az számára a legkedvezőbb. A globális cégek is hihetetlen fegyelemmel tartják egybe a rendszerüket. Nem véletlenül viselkednek úgy, ahogy, viszont elvárják, hogy mindenki más úgy működjék, ahogy a versenygazdaságban illik. Nekik a banki hátterük is sajátos, sokkal kedvezőbb, mint az üzleti világ másik (többi) részének banki háttere. Ilyen egyszerű, nem? És ha az állam is beszáll melléjük, akkor a nem vitatható-an jogszerű versenyben egészen biztosan kódolva vannak a győztesek és a vesztesek. *Mindezzel azt akartam sugallni, hangsúlyozom, sugallni, mert ilyesmit tudományos értelemben bizonyítani nem lehet, hogy aki versenyre kényszerül ebben a piacszerkezetben, az minden bizonnyal vesztes is lesz. Ez az egyik legfőbb együttes tanulsága a főáramú versenypolitikának, a globalizáció felgyorsulásának és a győztes piacszerkezetnek.* A globális néhányak versenyében tehát a „+" ver-

34 A sikerekben természetesen vastagon benne van a kormányzati ipar- és támogatáspolitika, a japán tradíciókra szabott felelősségvállalás, a tisztelet.

senyző öv szereplői valójában Yossarian helyzetében[35] vannak. Bármilyen megnövelt bevetési/repülési szintet teljesítenek, leszerelni azonban nem tudnak. És lám, belőlük él a modern világunk.

35 Josepf Heller: A 22-es csapdája. „*... Yossarian úgy döntött, hogy ott helyben megbolondul...*
Kár a gőzért – mondta neki kényszeredetten Daneeka Doki.
Aki megőrül, azt sem szerelheted le?
Á, dehogynem. Le is kell szerelnem. Van egy szabály, amely kimondja, hogy bárkit, aki őrült, le kell szerelni.
Akkor engem miért nem szerelsz le? Őrült vagyok. Kérdezd meg Clevingert.
Clevingert? Hol van már Clevinger? Hozd nekem ide Clevingert és meg fogom kérdezni tőle.
Akkor kérdezz meg akárkit. Majd megmondják ezek neked, milyen őrült vagyok én.
Ők az őrültek.
Akkor miért nem szereled le őket?
Miért nem kérik, hogy szereljem le őket?
Mert őrültek, azért.
Persze, hogy őrültek – válaszolta Daneeka Doki. – Épp most mondtam, hogy őrültek, nem? És őrültek nem dönthetnek afelől, hogy te őrült vagy-e, vagy sem. Így van?
Yossarian kijózanodva pillantott rá, és másfelől próbált közelíteni.
Orr őrült?
De még mennyire az – mondta Daneeka Doki.
Leszerelheted?
De még mennyire le. De neki először kérnie kell, hogy szereljem le. Ez is benne van a szabályzatban.
Akkor miért nem kéri, hogy szereld le?
Azért, mert őrült – mondta Daneeka Doki. – Őrültnek kell lennie, ha még mindig felszáll bevetésre, amikor annyiszor csak egy hajszálon múlt, hogy ott nem maradt. De mennyire leszerelhetem Orrt. Csak neki először kérnie kell, hogy szereljem le.
Csak ennyit kell tennie azért, hogy leszereljék?
Csak ennyit. Kérje tőlem.
És akkor leszereled? – kérdezte Yossarian.
Dehogy. Akkor már nem szerelhetem le.
Úgy érted, hogy valami csapda rejlik itt?
De még milyen csapda – felelte Daneeka Doki. – A 22-es csapdája. Bárki, aki ki akarja magát vonni a harcállományból, az valójában nem őrült.
Csak egy csapda volt, és ez a 22-es csapdája volt, amely leszögezte, hogy bárki, aki közvetlen és valóságos veszélyben saját biztonságára gondol, az a döntésre képes elme természetes működéséről tesz bizonyságot. Orr őrült, tehát le lehet szerelni. Csak annyit kell tennie, hogy kéri a leszerelését, de ha kéri a leszerelését, akkor már nem lehet őrült, és további bevetésekre küldhető. Orr lehet őrült, ha további bevetésekre megy, és lehet egészséges, ha nem megy. Ha egészséges, akkor viszont mennie kell. Ha megy, akkor őrült, és nem kell mennie; de ha nem akar menni, akkor egészséges, és mennie kell. Yossariant mélységesen megrendítette a 22-es zárótételének abszolút egyszerűsége, és tisztelettel füttyentett.
Ez ám a csapda, ez a 22-es – jegyezte meg.
A legtökéletesebb, ami valaha is létezett – hagyta helyben Daneeka Doki."

Kopácsi István*

Engedékenység és ex officio eljárások egymásra hatása

The interplay of leniency and ex officio investigations

Abstract

This paper presents a general overview of the interplay of reactive and proactive enforcement tools, especially the leniency and economic screens. Leniency programmes are considered by the competition authorities as successful tools in fighting cartels. They were introduced mostly in the last two decades, thus we have a wealth of experience about them by now. In this paper I present the problems and weaknesses of the leniency programmes and after that I try to answer the question, whether we need proactive tools in competition enforcement or not, and how the reactive and proactive tools interact with each other.

Tárgyszavak: engedékenység, ex officio, kartellek, versenyjogi jogérvényesítés, közgazdasági elemzések

Keywords: leniency, ex officio, cartels, competition enforcement, economic screening

1. Bevezetés

A versenyhatóságok a kartellellenes programjuk hatékonyságának növelése érdekében több dolgot tehetnek, például fejleszthetik a felderítési képességüket, ami magában foglalja az engedékenységet, informátori díjat, proaktív eljárásokat, illetve a hatóság szélesítheti a felhasználható bizonyítékok körét.[1]

Az engedékenység már a felderítési és vizsgálati fázis előtt szerepet kap a versenyfelügyeleti eljárásokban, keretében a versenyhatóság elengedi vagy csökkenti a bírságot azokkal a kartelltagokkal szemben, akik információt nyújtanak a kartellről.

Az engedékenységi programokra a versenyhatóságok általában a kartellek feltárását segítő sikeres eszközként tekintenek. Ha az Európai Bizottság („Bizottság") bírság kiszabásával zárult, kartellekkel szembeni eljárásait vesszük górcső alá 1996-tól – az engedékenység alkalmazásától – kezdve, azt láthatjuk, hogy 10%-ról folyamatosan, meredeken emelkedve a 2015-ben záruló időszakban 91%-ra nőtt[2] azon ügyek aránya, amelyekben volt bírságelengedésben, más szóval élve immunitásban részesülő vállalkozás. Mindemellett az is kimutatható, hogy az ügyek nagy részében, ahol volt bírságelengedés, a második vállalkozás is kapott 30-50%-os arányú bírságcsökkentést, a harmadik vállalkozásra kiszabott bírságot 20-30%-kal csökkentették, és a további kérelmezők is 20% körüli csökkentésben részesültek.[3]

Az engedékenységi programok sok országban vitathatatlanul nagy hatással vannak a versenyfel-

* Versenytanácsi vizsgáló, Versenytanácsi Titkárság – Döntéshozatalt Támogató Csoport, Gazdasági Versenyhivatal.

1 William E. Kovacic: The value of policy diversification in cartel detection and deterrence. 2013, 253.

2 Rövidebb időszakokra bontva az arányok a következőképpen alakultak: 1996–2000 közti időszakban 10% (1 eset a 10-ből), 2001–2005 között 61% (20 eset a 33-ból), 2006–2010 között 81% (25 eset a 31-ből) és 2011–2015 között 91% (21 eset a 23-ból).

3 Wouter P. J. Wils: The Use of Leniency in EU Cartel Enforcement: An Assessment after Twenty Years. 2016, 10. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2793717, 2017. június 20-án.

ügyeleti eljárásokra,[4] azonban a szakirodalom egy része szerint az engedékenységi kérelmeknek köszönhető ügyek mennyisége helyett inkább át kell helyezni a hangsúlyt a megismert kartellek jellemzőit elemezve az ügyek „minőségére", vagyis a kutatók elkezdték alaposabban vizsgálni az engedékenységi programok hatékonyságát. A vizsgálatok egy része kitér arra, hogy az engedékenységi programok bevezetése milyen változásokat hozott a korábbi versenyfelügyeleti eljárásokhoz képest, hogyan változott meg a versenyhatóságok vizsgálati, feltáró, felderítő tevékenysége, milyen eszközökre támaszkodnak a hatóságok eljárásaik során, és ezek hogyan hatnak egymásra, mi a szerepük egymáshoz képest.

Jelen cikkben a fenti témákkal, kérdésekkel kapcsolatos tanulmányokra alapozva szeretném bemutatni, hogy mit is gondolnak napjainkban a versenyjogot kutató szakemberek az engedékenység és a versenyhatóságok hivatalbóli (*ex officio*) eljárásainak, illetve az annak alapjául szolgáló eszközöknek a kölcsönhatásáról.

A tanulmányban a versenyhatóságoknak a kartellek felderítése alapjául szolgáló eszközeit, módszereit áttekintő jelleggel fogom bemutatni, mivel véleményem szerint egymásra hatásuk vizsgálata nem követeli meg például az engedékenység részletszabályainak vagy a közgazdasági elemző módszerek részletekbe menő ismertetését, hiszen a működésük vagy használatuk során gyűjtött tapasztalatokra építve is le lehet vonni következtetéseket a hasznosságukat illetően.

2. Az engedékenységi politika és annak hatásai

A bírság elengedésével, illetve a bírságcsökkentéssel az engedékenységi programok azt a célt próbálják elérni, hogy a kartelltagok hozzák a versenyhatóság tudtára a jogsértést és ezzel párhuzamosan nyújtsanak bizonyítékot a jogsértésben való részvételükről. Ezek a programok sok jogrendszerben jelentősen megemelték a felderített kartellek számát, és megkönnyítették a kartellekkel szembeni eljárásokat azáltal, hogy a versenyhatóságok számára a jogsértést alátámasztó bizonyítékokat biztosítottak.[5]

Az engedékenységi programok létrehozásának kiindulópontja az volt, hogy a kartellek titkos természetéből fakadóan sok esetben csak az abban részt vevő vállalkozások és azok alkalmazottai bírnak olyan információval, amelyre a versenyhatóságnak a jogsértő magatartás felderítése érdekében szüksége van. A bizonyítékszerzés nehézségét, az eljárás hosszát és a hatóságok adminisztratív költségeit csökkenteni lehet segítségükkel, mivel az engedékenységi kérelmezők együttműködésének köszönhetően több kartellt lehet felderíteni ugyanakkora erőforrás befektetése mellett, ezeken felül pedig az összes kiszabott bírságot tekintve több bírság kiszabása válik lehetővé.[6] A Bizottság esetében az 1996–2000 közti időszakhoz képest 2001–2005 között megháromszorozódott a kartelldöntések száma, 10-ről 33-ra nőtt, ami bizonyára az elrettentést is növelte.[7] Ebben a növekedésben nyilvánvalóan szerepe volt az engedékenységnek is, hiszen jól megfigyelhető, hogy azon eljárások száma, amelyben valamely vállalkozás immunitásban részesült, duplája volt az előző ötéves időszak összes, bírság kiszabásával zárult kartellügyének.

Köztudott, hogy egy sikeres kartell felépítése és fenntartása sok erőfeszítést igényel, ugyanis a kartelltagoknak össze kell egyeztetniük a versenykorlátozó magatartásukat, meg kell határozniuk a stratégiájukat a profit növelésére, valamint annak egymás közti elosztására. E mechanizmusokon felül eljárásokat kell kidolgozni annak érdekében is, hogy a kartellen belül bekövetkező csalás lehetőségét csökkentsék, amit egymás megfigyelésével, a kartellen belüli jutalmazási-büntetési rendszer kiépítésével lehet biztosítani. A sikeres kartellnek tehát olyan szervezeti struktúrát kell fejlesztenie, ami ezeknek a problémáknak a folyamatos megoldását lehetővé teszi. Egy jól felépített engedékenységi program megnehezíti ezt a feladatot azzal, hogy valamelyik jog-

4 Frank Wijckmans and Filip Tuytschaever: Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law. 2015, 2.79 bekezdés.
5 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 12. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.
6 Wouter P. J. Wils: Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice. 2006, 28. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=939399, 2017. június 20-án.
7 Wouter P. J. Wils: The Use of Leniency in EU Cartel Enforcement: An Assessment after Twenty Years. 2016, 12. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2793717, 2017. június 20-án.

sértő vállalkozás az engedékenység használatával tovább növelheti saját maga számára – legfőképpen a bírságelengedésnek, de akár a bírságcsökkentésnek köszönhetően – a jogsértés kifizetődését.[8]

Az engedékenységi programnak ez a fajta hatása okozhatja, hogy a kartellek korábban felbomlanak, mint tennék azt a program nélkül. Azt nyilvánvalóan senki nem tudja megmondani, hogy vajon hány kartell nem jön létre az engedékenységi politika miatt, azonban azt a Bizottság ügyeit megvizsgálva számszerűsíteni lehet, hogy hány olyan kartellügy volt uniós szinten, amelynél a kartellre kizárólag az engedékenységi programnak köszönhetően derült fény, és a kartell még egyértelműen működött az első engedékenységi kérelem benyújtása idején: ez a szám 1996–2015 között 34 volt. Összesen 58 kartell vált engedékenységi kérelem folytán ismertté a Bizottság előtt, de 34 volt az, melynél teljesen világos, hogy a kérelem benyújtása idején még működött a kartell.[9]

Amellett, hogy az engedékenységi programokat világszerte nagyon hatékony vizsgálati eszköznek tartják, tanulmányok állítják, hogy az engedékenységi programoknak pozitív hatásuk van a kartellektől való eltántorítás, eltérítés és az elrettentés területén, bár ez a hatás nehezen mérhető.[10]

Van azonban néhány szempont, amelyek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy nem szabad túlzottan az engedékenységre támaszkodni, az alábbiakban ezeket mutatom be.

Az engedékenységi programokkal kapcsolatban vannak olyan vélemények, melyek szerint a versenyhatóságok saját sikerük áldozatai lettek. Ezen állítás hátterében az az elgondolás áll, hogy a növekvő számú engedékenységi kérelem és az azoknak köszönhető sikeres felderítés következtében „megrészegült" versenyhatóságok nem szentelnek elég figyelmet és erőforrást a proaktív jogérvényesítésnek, jogalkalmazásnak.[11]

Míg az esetek túlnyomó részében teljes bírságelengedésben vagy -csökkentésben részesültek az ügyfelek az Európai Unióban és az Amerikai Egyesült Államokban az utóbbi 20 évben, nem teljesen világos, hogy ezen ügyek hány százaléka az, amiről a hatóságnak egyáltalán nem volt sejtése a kérelem előtt. Ismert taktika ugyanis a hatóságok részéről a vállalkozások engedékenységi kérelem beadására való ösztönzése annak érdekében, hogy ezzel alátámasszák gyanújukat, még akkor is, ha egyébként a kérelem nélkül is megindítható lenne az eljárás. Megvan a lehetőségük és az ösztönzöttségük a hatóságoknak arra, hogy bírságcsökkentést ajánljanak az eljárásban való közreműködésért egy már folyamatban levő eljárásban is, emiatt nem állíthatjuk biztosan, hogy a kartelldöntések magas száma kizárólag az engedékenység sikerét mutatná.[12]

További bizonytalansági tényező, hogy azoknak az ügyeknek, melyek valóban az engedékenységi politikának köszönhetően kerültek felderítésre, nem egyértelmű, hogy mi a minősége az összes, adott gazdaságban működő kartellhez képest. Van okunk ugyanis azt gondolni, hogy ezek nem éppen a legjobban működő, legkifinomultabb kartellek, hanem ellenkezőleg, inkább azok a kevésbé jól szervezett vagy régi és halódó kartellek, melyek elvesztették jövedelmezőségüket és stabilitásukat.[13] E nézet szerint – melyet egyes hatóságok tapasztalata is igazol – a kezdeti nagyszámú kérelmeket követően, amelyeket az engedékenységi programok bevezetésekor vagy módosításakor, fejlesztésekor láthattunk, a számuk csökkenni kezd. Azt azonban el kell ismerni, hogy az engedékenységi programok még ennek a fo-

8 Wouter P. J. Wils: The Use of Leniency in EU Cartel Enforcement: An Assessment after Twenty Years. 2016, 13. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2793717, 2017. június 20-án.

9 Uo., 14.

10 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 15. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

11 Uo.

12 Dr. Maarten Pieter Schinkel: Balancing proactive and reactive cartel detection tools: some observations. In: OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 258. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

13 András Tóth: How Could Competition Authorities Reward Competition Compliance Programmes? European Competition and Regulatory Law Review Volume 1 (2017), Issue 1., 5.

lyamatnak a tükrében is sikeresnek tekinthetők abból a szempontból, hogy legalább a kevésbé stabil kartelleket felszínre hozták.[14]

Az előbbi gondolatmeneten tovább haladva kérdéses, hogy a hatóságok limitált erőforrásainak nagy részét ezekre az engedékenységi ügyekre kell-e fordítani, ha ez azt jelenti, hogy a kifinomultabb, jövedelmezőbb, ezáltal károsabb kartellek nem kerülnek vizsgálat alá, a jogsértő vállalkozások megúszszák a büntetést. A gyakorlatban az engedékenységi kérelmeken alapuló ügyek is sok erőforrást emésztenek fel, így ezek könnyen túl tudják terhelni a hatóságot. Természetes tendencia, hogy ha választani kell a – nehéz bizonyítékszerzésen, kutatáson alapuló – saját indítású vagy engedékenységen alapuló ügy között – melyben minden bizonyítékot az ügyfél ad a hivatalnak –, a hatóságok inkább az utóbbit választják.[15]

Az egyik legfontosabb terület tehát az engedékenységi programok hatékonyságának vizsgálatával kapcsolatban, hogy az képes-e feltárni és szétrombolni működő kartelleket, vagy az csak a már megszűnt, vagy szétbomló kartellek menekülő útjaként szolgál.[16]

Ha összehasonlítjuk a kartellek működésének időszakát azzal, hogy a kérelmező mikor nyújtotta be engedékenységre vonatkozó kérelmét, látni fogjuk, hogy mely kartell működött a kérelmezéskor és melyik omlott már ekkorra össze. Ugyanakkor még ezt követően sem feltétlenül lehetünk biztosak abban – ha a kérelem a működés ideje alatt érkezett is –, hogy egy teljesen aktívan működő kartellről van szó.[17] Stephan és Nikpay 43 olyan kartellt vizsgált az Európai Unióban a 2002 és 2014 augusztusa közötti időszakban, ahol elérhetők voltak a beadás dátumai, illetve az adott kartell működési időszaka.[18] Amire jutottak, mondhatni, elég lelombozó, mivel eszerint a kartellek nagyobb része (53%-a) már összeomlott vagy nem működött a kérelem benyújtásakor, de azt is meg kell jegyezni, hogy további 41%-uk a vizsgálat kezdetekor szűnt meg, vagyis mindössze 6% volt, ami működött a vizsgálat során. Gärtner és Zhou is hasonló eredményre jutott, amikor 2002–2012 közti ügyeket vizsgáltak: a kérelmek több mint háromnegyedét az első kérelmező a kartell összeomlása után nyújtotta be, és a kérelmeknek közel 40%-a több mint egy évvel a kartell megszűnése után érkezett.[19]

Vizsgálatuk alapján Stephan és Nikpay arra a következtetésre jutottak,[20] hogy legjobb esetben is csak részben alkalmas arra az Európai Unió engedékenységi politikája, hogy működő kartelleket leplezzen le, továbbá az is körvonalazódik, hogy kizárólag a pénzügyi szankciók nem destabilizálják kellően a kartelleket. Problémát jelent a kutatók szerint, hogy a már összeomlott kartellekkel szembeni eljárások folytatásával a Bizottság erőforrásait aktív kartellekről inaktív kartellekre összpontosítja, habár az elrettentés szempontjából ezen kartellek vizsgálata is előnyös lehet.[21]

3. Ex officio eszközök

A versenyhatóságok privilegizált helyzetben vannak a kartellek feltárásával kapcsolatos nagy mennyiségű adathoz való hozzáféréssel, tapasztalataik gyakorlatilag napról napra nőnek a kartellekkel kapcsolatban, hiszen az ügyek lefolytatásával rengeteg adatot gyűjtenek a kartellek tulajdonságairól, de vannak adatok, amelyek nem versenyfelügye-

14 Dr. Maarten Pieter Schinkel: Balancing proactive and reactive cartel detection tools: some observations. In: OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 259. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

15 Uo. 38.

16 Martin Duch: The Impact of Leniency Program on Cartel Enforcement. Law and Economic Analysis of Leniency Program and its Impact on Detecting Cartels. 2015, 37. Letöltve: http://www.academia.edu/13441437/The_Impact_of_Leniency_Program_on_Cartel_Enforcement, 2017. június 20-án.

17 Uo. 38.

18 Andreas Stephan, Ali Nikpay: Leniency Theory and Complex Realities. 2014, 14. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2537470, 2017. június 20-án.

19 Dennis L. Gärtner and Jun Zhou: Delays in Leniency Application: Is There Really a Race to the Enforcer's Door? 2012, 2. Letöltve: http://ssrn.com/abstract=2188141, 2017. június 20-án.

20 Andreas Stephan, Ali Nikpay: Leniency Theory and Complex Realities. 2014, 15. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2537470, 2017. június 20-án.

21 Martin Duch: The Impact of Leniency Program on Cartel Enforcement. Law and Economic Analysis of Leniency Program and its Impact on Detecting Cartels. 2015, 39. Letöltve: http://www.academia.edu/13441437/The_Impact_of_Leniency_Program_on_Cartel_Enforcement, 2017. június 20-án.

leti eljárással, hanem például piacelemzéssel kerülnek birtokukba. Az *ex officio* eljárások során az információk beszerzése nemlineáris, és egyes adatok lehet, hogy korábban lényegtelennek tűntek, majd később lényegessé válnak, ezért a hatóságoknak hosszú távon kell gondolkodniuk.[22]

Ex officio eszköznek tekinthetjük a kapcsolattartást más közigazgatási szervekkel (például az ECN keretében), közgazdasági elemzéseket, de hivatalbóli eljárás alapjául szolgálhatnak a névtelen bejelentők vagy a versenyhatóságok által működtetett informátori díj programok.

Proaktív felderítésről akkor beszélhetünk, amikor a versenyhatóságok saját kezdeményezésre kezdenek a felderítésbe, és ezekről általánosságban elmondható, hogy rendszerint erőforrás-igényesebb és költségesebb őket végrehajtani, és a sikerességi arányuk az ilyen módszerekkel feltárt kartellek számát tekintve elég alacsony. Ezzel szemben az engedékenységi programok a leghatékonyabb felderítési eszköznek számítanak, mivel közvetlen bizonyítékot nyújtanak a hatóság számára a kartellről, ami megkönnyíti az illegális magatartás vizsgálatát és az elkövetők későbbi megbüntetését.[23]

A proaktívnak tekinthető eszközök közül a kutatók leginkább a közgazdasági elemzésekről, a gazdasági folyamatok átvilágítására, szűrésére szolgáló eszközökről értekeznek mint hasznos pillérei a kartellek feltárásának.

Az átvilágításra, monitorozásra szolgáló eszközök egy piacon fennálló jogsértés, összejátszás megállapítására tervezett statisztikai tesztek, amelyek közgazdasági modelleken alapulnak, és nyilvánosan elérhető adatokat (piaci részesedés, ajánlatok, alkalmazott árrés stb.) használnak az egyes piacokon tapasztalható rendellenes vagy valószínűtlen minták azonosítására.[24]

Két általános elemzési megközelítés létezik:

– strukturális típusú, amelyik magában foglalja annak a piacnak vagy iparágnak az elemzését szerkezeti szempontból, amelyben nagyobb a valószínűsége a sikeres összejátszásnak;
– viselkedési típusú (empirikusnak is nevezett), ami a vállalkozások viselkedésének vagy piaci eredményeinek vizsgálatán keresztül magában foglalja azon magatartások azonosítását, melyek az összejátszás eredményei lehetnek.

Ez a két, piacok átvilágítására alkalmas elemzési módszer egymás kiegészítőjeként működik leghatékonyabban.[25]

Abrantes-Metz közgazdasági eszközök elterjedtebb, szélesebb körű használata melletti érvelése szerint az elrettentés és felderítés szempontjából az erőforrásokat a gondosan kifejlesztett közgazdasági elemzésekre, az átvilágításokra, szűrésekre kellene fordítani, részben éppen azért, mert hatékonyabbá tehetik az engedékenységet. Másrészt megjegyzi, hogy az átvilágítás növeli az elrettentést, mivel ha a kartellező vállalkozások tudatában vannak annak, hogy piaci adataikat ellenőrzik, akkor azzal is tisztában kell lenniük, hogy az elemzések hatására nagyobb az esélyük a lebukásra.[26]

Ha egy kartell sikeres, és növeli a tagjai által realizált hasznot, muszáj, hogy piaci hatása legyen, és ennek a hatásnak kimutathatónak kell lennie. Igaz, hogy egy ilyen piaci hatást nehéz lehet kimutatni és fejlett, folyamatosan fejlesztendő szűrési eszközöket igényelhet, azonban úgy tűnik, hogy a versenyhatóságok mostanában ezzel kevésbé törődnek, mert inkább reaktív gyakorlatot folytatnak a kartellek feltárása során, és sokan szinte teljesen az engedékenységre építenek. Bizonyos szempontból az engedékenységi programok kialakítása tekinthető proaktívnak, de alkalmazásuk már nem az, hanem passzív, mivel a hatóságok várnak arra, hogy a jogsértő előlépjen, és kérelmezze az engedékenységet. Kétségtelenül fontos eszköz az engedékenység a versenyjogi jogsértések feltárása során, azonban nem lehet az egyetlen, mint ahogy egyéb

22 Frank Wijckmans and Filip Tuytschaever: Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law. 2015, 2.86–2.104. pontok.
23 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 12. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.
24 Martin Duch: The Impact of Leniency Program on Cartel Enforcement. Law and Economic Analysis of Leniency Program and its Impact on Detecting Cartels. 2015, 35. Letöltve: http://www.academia.edu/13441437/The_Impact_of_Leniency_Program_on_Cartel_Enforcement, 2017. június 20-án.
25 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 6. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.
26 Rosa Abrantes-Metz: Roundtable on ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 7. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2343465, 2017. június 19-én.

jogterületen megvalósuló más jogsértések esetén sem támaszkodunk kizárólag egyetlen eszközre.[27]

Azt a monitoring eljárások hívei is megjegyzik, hogy bár a szűrések nagyon hatékonyak az átlagostól eltérő minták jelzése és azonosítása terén, nem szabad várni tőlük, hogy a végső bizonyítékokat fogják szállítani.[28] A közgazdasági elemzések célja ugyanis nem az ügyet eldöntő végső bizonyítékok összegyűjtése, hanem olyan piacok azonosítása, ahol problémák vannak,[29] és amelyeket a későbbiekben akár rajtaütés foganatosításával vizsgálni kell, így ebben az értelemben a szűrések vezérfonalat jelentenek a versenyhatóságok számára a későbbi vizsgálatok irányát illetően.[30] Ha a hatóságok az ilyen elemző tevékenységüket hatékonyan végzik, akkor az átvilágítás arra fogja ösztönözni a kartelltagokat, hogy feladják magukat és engedékenységért folyamodjanak, tehát ezzel a hatásával az engedékenységi politika hozzájárul az elrettentéshez is, a fenyegetettség érzése ugyanis befolyásolja a kartell stabilitását, az instabilitás továbbá növelhető azzal, ha az összejátszástól várható profit csökken, vagy ha az elszakadással járó profit növekszik.[31]

Kritikaként gyakran merül fel a közgazdasági eszközökkel kapcsolatban,[32] hogy régebben nem működtek megfelelően, de figyelembe kell venni, hogy a ma használt technikák, módszerek sokat fejlődtek, az adatok könnyebben hozzáférhetők, végső soron pedig a kutatók rendelkezésére álló számítási képességek és az adatbányászó algoritmusok összehasonlíthatatlanul fejlettebbek.[33]

Rá kell mutatni, hogy még egy jó közgazdasági elemzést is további bizonyítékfeltáró vizsgálatoknak kell követniük, vagyis ebben az értelemben a szűrési eszközök abban lehetnek segítségül, hogy a versenyhatóságok prioritásokat állítsanak fel. Azért fontos ezt a szerepet tisztázni, mert többen kritizálják a közgazdasági eszközöket azt állítva, hogy azok nem elég hasznosak, a bíróságok előtt nem használhatók fel bizonyítékként, például mert egyes minták a versenykorlátozás helyett párhuzamos magatartással is magyarázhatók. Ez utóbbi megállapítás igaz is, és éppen ezért nagy odafigyelést követel a közgazdasági eszközön alapuló további vizsgálat, de ez a tény nem zárja ki a szűrés alkalmazásának hasznosságát.[34]

Ahhoz, hogy hatékony legyen a szűrés, az kell, hogy maga az alkalmazott technika ne legyen ismert széles körben, és fontos az is, hogy ezeket az eszközöket folyamatosan fejlesszék, hogy a régi és egyszerűbb technikákat elkerülni képes kartellek is felfedezhetők legyenek.[35]

4. Engedékenység és ex officio eszközök kapcsolata

A proaktív és reaktív, engedékenységgel és *ex officio* eszközökkel foglalkozó tanulmányokban azzal az állásponttal találkoztam a kartellek elleni küzdelmet kutató szakértőktől, hogy jó, erőteljes felderítési eszköz az engedékenység, de úgyszintén hatásos eszközök lehetnek a proaktív, a hatóság aktív szerepvállalását igénylő eljárások. Ezzel kapcsolatban szintén egyöntetű véleményként jelent meg, hogy külön-külön való alkalmazásuk túl nagy teret hagy a kartellek tagjainak arra, hogy kijátsszák az adott eszközt vagy saját előnyükre fordítva visszaél-

27 Rosa ABRANTES-METZ: Roundtable on ex offi cio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 8. Letöltve: htt ps://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2343465, 2017. június 19-én.

28 Uo., 12.

29 Meg kell jegyezni azonban, hogy ha az elemzés nem jelez visszásságot, az nem feltétlenül jelenti azt, hogy adott iparban, piacon nincs kartell, ugyanis az egyes kartellek eltérő jeleket hagyhatnak, és ha az átvilágítás, szűrés nem annak az adott jelnek a megkeresésére irányul, akkor a vizsgálat nem fogja jelezni a valószínűsíthető jogsértést.

30 Dr. Maarten Pieter Schinkel: Balancing proactive and reactive cartel detection tools: some observations. In: OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 260. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

31 Hans W. Friederiszick & Frank P. Maier-Rigaud: Triggering inspections ex officio: moving beyond a passive EU cartel policy. 10. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1159275, 2017. június 20-án.

32 Az OECD 2013-as, kartellek feltárásával és közgazdasági eszközök használatával kapcsolatos kerekasztal megbeszélésén például az Amerikai Egyesült Államok és a Bizottság részéről megjelentek is megfogalmazták ezt a kritikát.

33 Rosa Abrantes-Metz: Roundtable on ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 23. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2343465, 2017. június 19-én.

34 Dr. Maarten Pieter Schinkel: Balancing proactive and reactive cartel detection tools: some observations. In: OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 260. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

35 Uo.

jenek azzal,[36] ezért a hatóságoknak *„két lábon kell állniuk”*, és az egymás helyettesítőiként nem értelmezhető eszközöket párhuzamosan kell alkalmazniuk. A tanulmány jelen részében arra keresem a választ, hogy a fentebb bemutatott önálló eszközök miként segíthetik egymást a kartellek elleni harc folyamán.

Egy jól megtervezett engedékenységi program fő előnye, hogy nagymértékben csökkentheti a kartellek feltárásának, információk, bizonyítékok gyűjtésének nehézségét, az ezekre fordított időt és költséget. Fontos ismét megjegyezni, hogy az engedékenység nem helyettesítője, hanem kiegészítője más eljárásoknak a versenyfelügyeleti eljárásban. Az engedékenység akkor működik jól, ha az érintett kartelltagok érzik a kockázatát annak, hogy a hatóság engedékenységi kérelem nélkül is rájuk talál, és megállapítja velük szemben a jogsértést. Ez a kockázat lehet az adott ügyre nézve speciális, amikor a versenyhatóság már gyűjti a bizonyítékokat a kartellről, vagy lehet generális, amikor a versenyhatóság eredményei azt mutatják a piaci szereplők felé, hogy a szervezet jó a felderítésben.[37]

Egy jó engedékenységi programnak azt kell eredményeznie, hogy a kartelltagok féljenek attól, hogy egy másik kartelltag előbb adja be a kérelmet, mint ők, ezért minél korábban forduljanak a hatósághoz.[38] Az engedékenységi programok azokra az ösztönzőkre hatnak, hogy a vállalkozásoknak a bírság elengedése vagy csökkentése érdekében fel nem tárt kartellt kell a versenyhatóság tudomására hozni. Ezek az ösztönzők azon a valószínűségen nyugszanak, hogy a kartellt a versenyhatóság feltárja, a kartelltagokat pedig súlyosan megbünteti. Ebből következik, hogy ha a versenyhatóságok növelni tudják a kartellek feltárásának lehetőségét, képesek lesznek arra, hogy még több engedékenységi kérelmet gerjesszenek. Ebben az értelemben az engedékenység erősíti a kartellek feltárását és a velük szembeni eljárást, és emeli a kartellektől való tartózkodást és elrettentést.[39]

Az engedékenységi politika ezért akkor fog jól működni, ha a versenyhatóság először kiépít magáról egy olyan képet, hogy képes önmaga felderíteni jogsértéseket és megbüntetni a kartellezőket,[40] azonban ha hosszabb idő eltelik úgy, hogy a hatóság csak engedékenységi kérelem következtében jár el, elveszítheti felderítési képességét, de legalábbis a kartelltagok kételkedni kezdenek abban, hogy erre egyáltalán képes a hatóság. Ha ez megtörténik, az az engedékenységi program végét jelentheti,[41] az engedékenységi programoknak való túlzott jelentőség tulajdonítása ugyanis alááshatja a programok hatékonyságát azzal, hogy csökkenti a valószínűségét, hogy a kartellmagatartásokat az engedékenységi programon kívüli eszközökkel is fel tudja a hatóság deríteni.[42]

Wils a kizárólagosan az engedékenységre való támaszkodás körében megvizsgálta a Bizottság kartellügyeit, és rámutatott, hogy 2001–2005 között az ügyek 45%-ában (15 eset a 33-ból), 2006–2010 között az ügyek 29%-ában (9 eset a 31-ből), 2011–2015 között már csak 8,6%-ában (2 eset a 23-ból) hozott olyan döntést, amely *ex officio* eljáráson alapult, majd azt a következtetést vonta le, hogy ez alapján a Bizottságnak nagyobb teret kell adnia azon információknak, amelyek nem engedékenységi kérelmezőktől származnak.[43]

A versenyhatóságok gyakorlati tapasztalatai alapján a proaktív és reaktív eszközöket is tartalmazó kartellpolitika jobban hozzá tud járulni a haté-

36 William E. Kovacic: The value of policy diversification in cartel detection and deterrence. In: OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 254. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

37 Wouter P. J. Wils: The Use of Leniency in EU Cartel Enforcement: An Assessment after Twenty Years. 2016, 25. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2793717, 2017. június 20-án.

38 M. Bigoni, S. O. Fridolfsson, C. Le Coq and G. Spagnolo: 'Trust, Leniency and Deterrence' 2014, 10. Elérhető http://ssrn.com/abstract=2469778., letöltve: 2017. június 18-án.

39 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 5. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

40 Wouter P. J. Wils: The Use of Leniency in EU Cartel Enforcement: An Assessment after Twenty Years. 2016, 26. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2793717, 2017. június 20-án.

41 Wouter P. J. Wils: Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice. 2006, 29. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=939399, 2017. június 20-án.

42 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 5. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

43 Wouter P. J. Wils: The Use of Leniency in EU Cartel Enforcement: An Assessment after Twenty Years. 2016, 27. Letöltve: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2793717, 2017. június 20-án.

kony jogérvényesítéshez, az engedékenység és a proaktív felderítési eszközök nem helyettesítik, hanem kiegészítik egymást. A proaktív eszközök képesek ugyanis az engedékenység hatékonyságát emelni azzal, hogy erősebb ösztönzést keletkeztetnek a kartelltagoknak arra, hogy engedékenységi kérelemmel éljenek.[44]

Az engedékenységi programok negatívumaként meg kell említeni azt a hatást, hogy a proaktív felderítést teljesen kiszoríthatja az engedékenységi programoknak tulajdonított túlzott jelentőség.[45]

Kartellek megtalálásához, feltárásához szükség van a hiányosságok pótlása miatt a jogérvényesítő eljárások keverékére, engedékenységi programra és aktív felderítésre, ugyanis amennyiben a versenyhatóság egyedül csak az engedékenységre támaszkodik, és nem keres saját maga ügyeket, az engedékenységnek rendellenes hatásai lehetnek, és segíthetnek több kartell létrejöttében. Ebből a szempontból nézve ezért nagyon fontos, hogy támogatást kapjanak a proaktív kartellpolitikák.[46] A hatóságoknak költség-haszon megközelítést kell alkalmazniuk ahhoz, hogy meghatározzák, melyek azok az eljárások, amelyek a legtöbb eredménnyel kecsegtetnek a legveszélyesebb kartellek lebuktatásában. A kartellek kifinomultsága várható szintjének ismerete kulcskérdés e döntés meghozatalakor. Ha úgy tűnik, hogy egy adott piacon működő kartellek nem túl kifinomultak, akár már maguknak az engedékenységi tájékoztatóknak az elküldése is hatásos lehet. Schinkel szerint[47] hatékony megoldás lehet akár egy kisebb csoport, amely olyan szakértőkből áll, akik egyes források elemzését végeznék – szaksajtó, ipari sajtó, tippek, panaszok –, valamint közgazdasági elemzéseket futtatnának folyamatosan, például *big-data* adathalmazokban.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) 2013-as, kartellek feltárásával és közgazdasági eszközök használatával kapcsolatos kerekasztal-megbeszéléseiről kiadott, a Titkárság által összeállított háttéranyaga is azt az álláspontot képviseli, hogy a proaktív felderítési eszközöket nem csak a saját, belső felderítési képességeik miatt kell alkalmazniuk a versenyhatóságoknak, hanem azért is, mert az engedékenységi programok hatékonyságának emelése miatt pozitív hatásuk van az engedékenységre. Vagyis ha a proaktív eszközöket a hatóságok megfelelően használják, akkor azok lehetővé tehetik a hatóságok számára, hogy felderítsék és utána megvizsgálják azokat a kartelleket, amelyek egy kizárólag engedékenységi programra támaszkodó rendszerben stabilak maradnának. Meg kell jegyezni ezzel összefüggésben, hogy a felderítés lehetősége fontos szerepet játszik a kartelltagoknak a versenyhatósággal való együttműködésére irányuló döntésének meghozatalában. Előzőkből az OECD is arra a fentebb már ismertetett következtetésre jut, hogy ha a versenyhatóságok növelni tudják a kartellek felderítésének valószínűségét, képessé válhatnak még több engedékenységi kérelem indukálására. Az engedékenységi programok hatékonyságának maximalizálására tehát ki kell egészíteni azokat proaktív eljárásokkal és hivatalbóli vizsgálatokkal. Az engedékenységi ügyek folytatása és a hivatalbóli vizsgálatok közötti egyensúly megtalálása hozzá tud járulni a kartellellenes program sikeréhez, és növelni tudja az elrettentés és a kartellekből való kilépésre való hajlandóság szintjét.[48] Az OECD Üzleti és Ipari Tanácsadó Bizottsága (BIAC) is rámutatott, hogy a monitoring eljárások sikeres használata az engedékenység hatékonyságát növelni tudja, a szervezet a közgazdasági elemzések, piacok monitorozásának lényeges korlátai miatt azonban megfontolt használatot pártol. Véleménye szerint mindig az adott hatóságnak kell kitapasztalnia, hogy számára melyik eszköz nyújtja a legjobb eredményt, így neki

44 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 6. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

45 Dr. Maarten Pieter Schinkel: Balancing proactive and reactive cartel detection tools: some observations. In: OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 260. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

46 Martin Duch: The Impact of Leniency Program on Cartel Enforcement. Law and Economic Analysis of Leniency Program and its Impact on Detecting Cartels. 2015, 35. Letöltve: http://www.academia.edu/13441437/The_Impact_of_Leniency_Program_on_Cartel_Enforcement, 2017. június 20-án.

47 Dr. Maarten Pieter Schinkel: Balancing proactive and reactive cartel detection tools: some observations. In: OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 262. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

48 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 17–18. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

kell eldöntenie, hogy proaktív, reaktív vagy egy időben mindkét eszközcsoportra összpontosít-e.[49]

5. Összegzés

Az engedékenységi programok bevezetése nagyszámú kérelmet eredményezett mind bírságelengedés, mind bírságcsökkentés terén. Habár az engedékenység egyik célja az volt, hogy a hatóságok erőforrásokat tudjanak megtakarítani, gyorsítsák az eljárásokat és időt takarítsanak meg, a kérelmek nagy száma értelemszerűen ahhoz a helyzethez vezetett, hogy az engedékenységi ügyek – egyes hatóságoknál – sok erőforrást vonnak el a nem engedékenységi eljárásoktól. Sajnálatos módon ez a gyakorlat a kartellek felderítésének hatékonyságát fenyegeti.[50]

Engedékenységi politika alkalmazása esetén fennáll a veszélye annak, hogy sok olyan eljárás fog indulni, ami már szétesett vagy az összeomláshoz közel levő kartellt érint. Ezekkel az a baj, hogy ha túl sok ilyen ügy érkezik a hatósághoz, akkor annak nem lesz elegendő erőforrása, hogy aktív kartelleket vizsgáljon és tárjon fel. Harrington szerint, ha az engedékenységet olyan jogi környezetben használjuk, ahol a bírságok alacsonyak és az engedékenységi ügyek közel annyi erőforrást használnak fel, mint a nem engedékenységi ügyek, akkor az a kartellek magasabb számához vezethet.[51]

Vitathatatlan azonban, hogy egy jól megtervezett és megfelelően végrehajtott engedékenységi program fontos és hasznos eszköze a versenyjogi jogérvényesítésnek, de ahogy korábban említettem, hatékony engedékenységi politika kialakításához szükség van komoly szankciókra, a felderítéstől való félelemre.

Ha a Bizottság gyakorlatát vizsgáljuk meg, azt láthatjuk, hogy az engedékenységre való túlzott támaszkodás miatt inaktívvá vált az ügyek saját maga általi felderítése terén, ami rontja a felderítési arány és az engedékenység hatékonyságát is. Ezenfelül a Bizottság erőforrásai eltolódtak az engedékenységi ügyek irányába, így a kartellekkel szembeni aktív, tevőleges jogérvényesítés minimális.

Az engedékenységi programok sikerét ezen túl nem a kérelmek száma, hanem az azzal érintett kartellek minősége alapján lehet megítélni. A minőségre azonban nem vet túl jó fényt az, hogy az esetek nagy részében a kérelmek már összeomlott kartellektől származnak, kevesebb, mint felük származik működőktől, amiből kirajzolódik a kép, hogy az engedékenység az összejátszó vállalkozások számára jövedelmező lehetőséget teremt a jogsértés alól való szabadulásra vagy a többi kartelltag megbüntetésére.[52]

Schinkel rámutatott, hogy azok a vállalkozások, amelyeknek versenyjogból jól felkészült jogtanácsosaik vannak, gyakran elég felkészültek ahhoz, hogy elkerüljék a felderítést és versenyhatósági vizsgálatot. Elmondta, hogy az egyensúly reaktív és proaktív eljárások között hatóságonként eltérő,[53] de azt láthatjuk, hogy a versenyhatóságoknak, különösen, amelyek kifinomult kartellekkel néznek szembe, túl kell lépniük az engedékenységen, és ki kell egészíteniük kartellek feltárását lehetővé tevő, proaktív szűrési technikákkal.[54]

A versenyhatóságok tapasztalata alapján ki lehet jelenteni, hogy a proaktív és reaktív eszközökkel bíró rendszer a hatékonyabb jogérvényesítést segíti elő, tekintettel arra a széles körben elismert álláspontra, hogy az engedékenység és a proaktív felderítési eszközök egymás kiegészítői.

Tanulmányom végén a levont következtetések fényében szeretnék röviden a magyar engedékenységi politika eredményeiről is szólni. Mivel kevés engedékenységi kérelem érkezik a Gazdasági Versenyhivatalhoz („GVH"), felmerülhet olyan vélemény,

49 OECD Policy roundtables: Ex offi cio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 265. Letöltve: htt p://www.oecd.org/daf/competition/exoffi cio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

50 Martin Duch: The Impact of Leniency Program on Cartel Enforcement. Law and Economic Analysis of Leniency Program and its Impact on Detecting Cartels. 2015, 34. Letöltve: http://www.academia.edu/13441437/The_Impact_of_Leniency_Program_on_Cartel_Enforcement, 2017. június 20-án.

51 Joseph E. Harrington, Jr., Myong-Hun Chang: When Can We Expect a Corporate Leniency Program to Result in Fewer Cartels? 2015, 21. Letöltve: http://www.cresse.info/uploadfiles/2015_pa6_p1.pdf, 2017. június 20-án.

52 Martin Duch: The Impact of Leniency Program on Cartel Enforcement. Law and Economic Analysis of Leniency Program and its Impact on Detecting Cartels. 2015, 51. Letöltve: http://www.academia.edu/13441437/The_Impact_of_Leniency_Program_on_Cartel_Enforcement, 2017. június 20-án.

53 OECD Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels. 2013, 265. Letöltve: http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf, 2017. június 20-án.

54 Uo., 260.

miszerint a magyar engedékenységi program nem sikeres, azonban jelen tanulmány alapján az látszik, hogy nem feltétlenül a mennyiség a döntő a sikeresség kérdését illetően. A magyar engedékenységi politikával kapcsolatban elsősorban érdemes megjegyezni, hogy 2003-ban közlemény formájában[55] jelent meg, majd többszöri módosítást követően a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 2009. június 1-jén hatályba lépő módosításával emelkedett törvényi szintre.

A 2012–2016 közötti ötéves időszakot vizsgálva látható, hogy ebben az időszakban összesen 26 kartellügyet zárt le az eljáró versenytanács jogsértés megállapítása mellett, és ebből mindössze 6 ügyben volt engedékenységi kérelem (2012-ben és 2013-ban egyáltalán nem volt). Tovább vizsgálva az ügyeket megállapítható, hogy ezek fele (az összes lezárt ügy 11%-a) indult engedékenységi kérelemre,[56] míg a másik felében csak az eljárás során érkezett ilyen kérelem az eljárás alá vont vállalkozás vagy vállalkozások részéről.[57]

A GVH Országgyűlés számára készített beszámolóit nézve az látható, hogy a hivatal a 2013-as évvel kapcsolatban megjegyzi, hogy jelentősen nőtt az engedékenységi kérelmek száma,[58] 2014-ben arról tesz megállapítást, hogy ez az intézmény még mindig nem igazán „népszerű" hazánkban,[59] míg 2015-ben a befogadott kérelmek száma 3-ra emelkedett.[60]

Fentiek alapján tehát a GVH és a Bizottság engedékenységi politikája közt – ha csak az ügyek számát, arányát tekintjük – nagy különbség mutatkozik, a GVH-nál a bírságelengedéssel zárult ügyek aránya a Bizottság 1996–2000 közötti időszakra vonatkozó arányának felel meg, és alacsonynak tűnik a 91%-os jelenkori mutatóhoz képest.

Érdekességként megemlítem, hogy a GVH 2013-ban – az engedékenységi kérelmek számának növekedése évében – állította fel Felderítő Irodáját, mely gazdasági adatok, piaci információk felderítésével, elemzésével foglalkozik. A tanulmányban bemutatott, az engedékenységi politika és a saját felderítési képességek viszonyát ismertető kutatói álláspontok alapján véleményem szerint nem zárható ki, hogy a piaci szereplők reakciója a GVH felderítési képességeinek javítására engedékenységi kérelmek beadásában mutatkozott meg.

Magyarországon tehát az engedékenységi politika nem lett elsöprő siker abban az értelemben, hogy nem érkezik sok kérelem. Ez azonban a tanulmányban ismertetett álláspontok fényében véleményem szerint nem jelenti feltétlenül a program sikertelenségét, hiszen a fent kifejtettek szerint minden versenyhatóságnak magának kell megtalálnia az egyensúlyt az engedékenység és *ex officio* eszközök használata között, az engedékenységi kérelmek beadására való hajlam pedig országonként változhat, nemzeti sajátosság lehet.

55 A Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a GVH Versenytanácsa Elnökének 3/2003. számú közleménye.
56 Vj/96/2010, Vj/45/2008, Vj/79/2013.
57 Vj/66/2012, Vj/73/2011, Vj/50/2011.
58 Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2013. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról, 8. Letöltve: http://www.gvh.hu//data/cms1029344/gvh_ogy_pb_2013.pdf, 2017. július 11-én.
59 Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2014. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról, 13. Letöltve: http://www.gvh.hu//data/cms1033685/gvh_ogy_pb_2014.pdf, 2017. július 11-én.
60 Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2015. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról, 15. Letöltve: http://www.gvh.hu//data/cms1034852/gvh_ogy_pb_2015.pdf, 2017. július 11-én.

Rónai Orsolya*

A kisebbségi részesedésszerzés előzetes versenyjogi kontrolljának a hiánya az Európai Unióban

Lack of competition law's ex-ante control over acquisitions of minority shareholdings in the European Union

Abstract

The main purpose of this study is to highlight the lack of regulation of reviewing acquisitions of minority shareholdings by competition authorities. Its first part introduces the relevant regulations and jurisdiction of the merger control regime of the European Union. Then in its second part it focuses on the assessment of the features of the merger control regimes of the United Kingdom and Germany. In the jurisdiction analysed, acquisitions of minority shareholdings are, beyond certain levels and/or under certain conditions, subject to review by the relevant competition authorities pursuant to their respective merger control rules, regardless of whether or not such acquisitions give the acquirer control over the target company. The last chapter contains de lege ferenda proposals. It is important to emphasize that the European Commission should decide to put forward a legislative proposal for the introduction of a system for the review of minority acquisitions at EU-level.

Tárgyszavak: összefonódások ellenőrzése, kisebbségi részesedésszerzés, irányító és nem irányító kisebbség, versenyhátrányok

Keywords: merger control, acquisitions of minority shareholdings, controlling and non-controlling minorities, damages of competition

1. Bevezetés

Ahhoz, hogy az Európai Unió („EU", „Unió") működése gazdaságilag fenntartható legyen, elengedhetetlen a fair piaci verseny minél szélesebb körű biztosítása, amelynek talán egyik legjobb eszköze a hatékony, proaktív szupranacionális versenyjogi szabályozás. Az uniós jogalkotó – ezt kihangsúlyozandó – a versenyszabályok megalkotását az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés[1] („EUMSZ") 3. cikk (1) bekezdés b) pontjában az EU kizárólagos hatásköreként nevesíti.

Az egységes belső piac megfelelő működéséhez jelentős mértékben járul hozzá az összefonódások joga. Az EU versenyjogában a piacon kialakult koncentrációk ellenőrzésére vonatkozó joganyag minősül az egyik – alapjait tekintve – talán legjobban kidolgozott jogterületnek.[2] Ennek ellenére azonban mind a mai napig találkozunk a szabályozásban hiányosságokkal, amelyeknek a legszembetűnőbb negatív példája a kisebbségi részesedésszerzés uniós szintű versenyjogi kontrolljának a hiánya.

Jelen tanulmány erre a joghézagra kívánja felhívni a figyelmet. Az Egyesült Királyság és Németor-

* LL.M társasági és cégjogi szakjogász.

1 HL C 202., 2016. június 7.

2 Fotis, Panagiotis–Zevgolis, Nikolaos: The Competitive Effects of Minority Shareholdings, Legal and Economic Issues, Hart Studies in Competition Law, Hart Publishing. 2016. április 28., 1–2.

ság pozitív példáit elemezve keresi arra a választ, hogy az EU szintjén hogyan alkotható meg egy egységes, hatékony, proaktív szabályozás a kisebbségi részesedésszerzések versenyhatóságok általi felülvizsgálatához.

2. Problémafelvetés

A kisebbségi részesedés fogalmát negatív értelemben definiálhatjuk: ilyen mértékű részesedéssel rendelkeznek azok a vállalkozások, amelyeknek egy másik vállalkozásban nincs többségi részesedése. Ez a gyakorlatban általában azt jelenti, hogy a szavazati jogok 50%-nál kevesebbet birtokolnak.[3] Furcsának tűnhet, de mégis ezek a vállalkozások akár egyedül, akár együttesen képesek az ún. *célvállalkozás* stratégiai döntéseinek a befolyásolására, így bizonyos esetekben az érintett piacokon versenyhatások kiváltására.

Figyelemmel arra, hogy a koncentráció-tényállások kvintesszenciája az irányításban bekövetkező változás[4], így a kisebbségi részesedésszerzések versenyjogi kontrollja is csak akkor végezhető el, ha a kisebbség (*önállóan* vagy *együttesen*), *aktív* vagy *passzív* módon, de konkrét *hatást*[5] gyakorol a célvállalkozásban, amelyben *de iure* vagy *de facto* irányítást[6] szerzett. A helyzetet tovább bonyolítja az, hogy a kisebbségnek a gyakorlatban létezik egy olyan típusa, amelyet a nemzetközi szakirodalom *non-controlling minority shareholders*, azaz *nem irányító kisebbségi részesedést szerzők* fogalommal illet. Erre tipikus példa a minősített határozathozatalt blokkoló kisebbség esete[7] vagy a befolyásszerzés a versenytársban stratégiai információk beszerzése érdekében. Könnyen belátható, hogy a szóban forgó magatartások az érintett piacon képesek strukturális változások kiváltására[8], tehát versenyhatással bírnak, így ezen tényezők önmagukban megalapoznák a versenyhatóságok vizsgálati hatáskörét, azaz eljárásukban górcső alá vehetnék a kisebbségi részesedéseket, elemezhetnék azok versenyre gyakorolt hatásait és erre tekintettel *ex-ante* engedélyezhetnék vagy megtilthatnák az érintett piacon való működésüket. A képlet egyszerűnek tűnik, de sajnálatos módon a versenyjog az ilyen tényállások felülvizsgálatát sem uniós, sem pedig nemzeti szinten – kivéve pl. Ausztriát, Németországot, az Egyesült Királyságot, az Egyesült Államokat és Japánt[9] – nem szabályozza.

Ideális esetben a versenyjogi intézményrendszer a legtöbb – más jogág által le nem fedett – piaci jelenséget, amely a versenyre, így a fogyasztói jólétre és az innovációra káros lehet, hatásosan képes kezelni. Ez azt jelenti, hogy a versengő piacszerkezetet fenntartani hivatott, *ex-ante jellegű* összefonódás-ellenőrzésnek minden érdemi strukturális változásra ki kellene terjednie, amelynek versenyhatása lehet. Emellett az *ex-post jellegű* eszközöknek a versenyre káros magatartásformák lehető legszélesebb körét kellene lefednie.[10]

Ezzel ellentétben a szupranacionális szabályozás a teljes funkciójú közös vállalatok alapítása mellett azokra a tranzakciókra terjed ki, amelyek keretében egy vagy több piaci szereplő egyedüli vagy közös irányítást szerez egy vagy több vállalkozás egésze vagy része felett, amennyiben az érintett vállalkozások árbevételi adatai is teljesítik a Tanács *139/2004/EK rendeletében*[11] („EK-rendelet") foglalt kü-

3 http://www.oecd.org/competition/mergers/41774055.pdf (letöltés: 2017. 07. 09.), 9.

4 Williamson, Gabrielle–Husunu, Marie-Madeleine: Non-Controlling Minority Shareholdings in EU Merger Control, Business Law International, Vol. 15, No. 2. 2014. május. 1.

5 A piac megfelelő működése esetén a résztvevők egymástól függetlenül hoznak döntést. Abban az esetben, ha a döntéshozatal során rájuk befolyást gyakorolnak, akkor a versenyjog közbelép a kialakult versenyhatás megszüntetése, az okozott kár enyhítése és így az eredeti állapot helyreállítása érdekében.

6 Rusu, Catalin Stefan: EU Merger Control and Acquisitions of (Non-Controlling) Minority Shareholdings – The State of Play, Working Paper Series, No. 10. 2014. február. 3.

7 A Bizottság 2008/C 95/01. számú közleménye 56. bekezdésében úgy fogalmaz, hogy „*Amikor a társaság alapszabálya stratégiai döntésekhez minősített többséget követel meg, a szavazati jogok egyszerű többségének megszerzése lehet, hogy nem alapozza meg a stratégiai döntések meghozatalának a jogát, de elegendő lehet ahhoz, hogy a megszerző személynek blokkolási joga legyen és azáltal negatív irányítással rendelkezzen.*" Emiatt ez az eset az összefonódás-tényállások hatálya alá tartozik.

8 Eckart, Adam–Cheng, John: Minority acquisitions and merger control: a way forward for the EU, Global Competition Review, 2014. január 9., 2.

9 Lásd Eckart–Cheng (7. lj.), 1.

10 Dudra Attila–Nagy Aranka: Az Európai Bizottság hatékonyabb fúzió-ellenőrzést célzó reformjavaslata, Versenytükör, X. évfolyam, 2014/2. szám, 11.

11 HL L 24. 2004. január 29., 1.

szöbszámokat. Azonban a nem irányító kisebbségi részesedésszerzések felülvizsgálatára a Bizottság még abban az esetben sem rendelkezik *expressis verbis* hatáskörrel, ha egyébként az érintett vállalkozások árbevételi adatai meghaladják a szükséges küszöbszámokat.[12] A jelenlegi szabályozás mellett a Bizottság látószögébe akkor kerülhet egy nem irányító kisebbségi részesedésszerzés esete, ha az engedélyköteles irányításszerzéssel a kisebbségi részesedés összefügg. Tehát a Bizottság csak a *már meglévő* kisebbségi részesedésszerzés versenyhatásait *ex-post* vizsgálhatja meg eljárásában.

3. Röviden az összefonódás-tényállások uniós szabályozásáról

Jelen fejezet röviden igyekszik áttekinteni az összefonódás-tényállásokat és azok fejlődését az EU joganyagában. Előzetesen megállapítható, hogy az elsődleges jogforrásokban az összefonódás-tényállások *expressis verbis* még napjainkban sem jelennek meg. A koncentrációkra vonatkozó szabályozásban a másodlagos jogforrások szerepe dominál.

Az Európai Szén- és Acélközösséget („ESZAK") létrehozó Párizsi Szerződés volt az első (és egyben egyetlen) alapítószerződés, amely kifejezett rendelkezéseket tartalmazott a fúziókontroll kapcsán. A gazdasági integráció fejlődése ellenére a jogalkotó „kihagyta" az alapítószerződések tételes szabályai közül a fúziókontrollra vonatkozó rendelkezéseket. A vállalkozások közötti összefonódások vitathatatlanul az érintett piacon versenyhatások kiváltására alkalmasak, így a jogalkotónak döntenie kellett arról, hogy a Bizottság mint versenyhatóság vizsgálati jogkörét milyen szintű jogszabályban teremti meg. A döntés végül a rendeleti szintre esett.

A vállalkozások összefonódására vonatkozó szabályanyag hiánya sajnálatos módon hamar érzékeltette az integrációban a hatását, hiszen koncentrációs folyamatok indultak el, amely ellen csak a megfelelő szabályozással lehetett volna fellépni.[13] Az ESZAK Szerződés elfogadásától egészen 1989-ig[14] kellett várni arra, hogy a jogalkotó megteremtse a vállalkozások összefonódására vonatkozó, kötelező erővel rendelkező másodlagos jogforrást.

A *4064/89/EGK tanácsi rendelet*[15] („EGK-rendelet") elfogadásával az akkori közösségi versenyjogi joganyag egy átfogó és szisztematikus, *ex-ante* összefonódás-ellenőrzési megközelítéssel bővült, amely egy rendkívül *részletes*, *kógens*, *sztrikt* szabályozást vezetett be az összefonódások ellenőrzésére. A rendelet a koncentráció-tényállások két fő csoportját különíti el: (1) *a fúziókat* és (2) az *irányításszerzést*, amelynek a hatálya alá sorolja a *teljes funkciójú közös vállalat* létrehozását. A jogforrás legnagyobb újítása a tényállások tipizálása mellett az irányítás fogalmának a meghatározása, amely során a jogalkotó egy generális fogalmat igyekezett példálózó felsorolással megadni. Az irányításra való jogosultságot *de iure* és *de facto* alapon szabályozza.[16] Kiemelendő az összefonódások bejelentésének kötelezettsége, azaz a jogalkotó nem tilalmazza a koncentrációk kialakulását, hanem azok piacon való működését bizottsági engedélyhez köti. A Bizottság a belső piac megfelelő működése felett őrködik azáltal, hogy a versenykorlátozó, torzító, vagy akár kizáró összefonódásokat megtilthatja, így végső soron védelmezi a jogbiztonságot. A jogforrás a kisebbségi részesedésszerzés tekintetében továbbra is hallgatott.

Az EGK-rendelet hiányosságait a jogalkotó az EK-rendelet elfogadásával kívánta pótolni. Az elődjéhez képest számos újdonságot vezetett be: (1) a *szubszidiaritás* elvét érvényre juttató rendszere[17] fel-

12 Lásd Rusu (6. lj.), 5.

13 Szilágyi Pál: Az összefonódások egyoldalú hatásainak megítélése az Európai Unió versenyjogában, Doktori értékezés, Budapest. 2011, 3.

14 A rendelet elfogadását komoly előkészítő munka előzte meg. A Bizottság 1963-ban két szakértői csoportot kért fel arra, hogy vizsgálják meg a vállalkozások közötti összefonódások piacra gyakorolt hatásait. Ennek eredményeként 1975-ben készítettek el egy memorandumot, amelyben kifejezték, hogy önmagában az, hogy a vállalkozások között összefonódások jönnek létre, az még nem minősül károsnak, de a versenyaggályok megelőzése érdekében indokoltnak tartották egy hatékony, proaktív jogi megoldás kidolgozását. A rendeleti szintű szabályozás gondolata az 1970-es évekig nyúlik vissza. Az első javaslatot 1971-ben alkották meg, amely bejelentési kötelezettséget írt elő az összefonódásban érintett vállalkozások részére. Mégis különféle jogpolitikai (politikai) indokokra tekintettel a folyamat lelassult, amelynek ismételt lendületet Roemer főtanácsnok munkássága adott.

15 HL L 395. 1989. december 30., 1.

16 EGK Szerződés 3. cikk (4) bekezdés a) és b) pontok.

17 Az összefonódást az arra legmegfelelőbb hatóságnak kell vizsgálnia, így azt továbbra sem szükséges az EU több versenyhatóságánál bejelenteni.

váltotta az ún. *egyablakos rendszert*[18] (2) és az *SIEC teszt*[19] bevezetésével hatályon kívül helyezte az *erőfölénytesztet*.[20] A '89-es elődjéhez képest pontosabban fogalmaz, amikor az összefonódások létrejöttét az *irányítás tartós megváltozásában* látja. A koncentráció-tényállások tipizálása kapcsán is jogfejlődés érhető tetten, hiszen a jogalkotó már nemcsak a vállalkozások, hanem a vállalkozásrészek közötti összefonódásra is kiterjesztette a rendelet tárgyi hatályát. A jogforrás biztosítja a tagállamok számára azt a jogosultságot, hogy a Bizottsághoz áttehessék egyes ügyek elbírálását és vice versa, sőt több tagállam együttes kérelmére a Bizottság is lefolytathatja az eljárását.

Az újítások ellenére továbbra sem jelent meg a szabályozásban a kisebbségi részesedésszerzésre vonatkozó versenyjogi kontroll, ezért a Bizottság, a Bíróság és a tagállami versenyhatóságok jogfejlesztő tevékenységüket 2004 után is folytatták.

4. A Bizottság megoldási javaslatai

Habár a rendeleti szintű szabályozás kialakítása megteremtette az összefonódások felülvizsgálatának jogalapját, az mégsem fedi le valamennyi tényállást. A Bizottság spektrumába került ügyek vonatkozásában folyamatosan megvolt arra az igény, hogy valamilyen formában jogilag szabályozzák azokat az eseteket, amikor az érintett piacon a vállalkozások vagy azok részei között ténylegesen nem alakul ki a rendeletekben foglaltaknak megfelelő összefonódás. A Bizottság Fehér[21] és Zöld[22] Könyvekben fejtette ki ennek kapcsán az álláspontját.

A Zöld Könyv volt az első dokumentum, amelyben az EU kifejezetten foglalkozott a kisebbségi részesedésszerzés versenyre gyakorolt hatásával. A Bizottság ebben megállapította, hogy nem minden megállapodás képes az érintett piacon olyan hatást kiváltani, amely az EU Szerződés 81. és 82. cikkeinek az alkalmazhatóságát előhívná, de ezek is képesek a piacon változás előidézésére.[23] Erre tekintettel a Bizottság kifejtette, hogy az EGK-rendelet alapján aránytalan lenne valamennyi kisebbségi részvényes megállapodásának az ellenőrzése; ugyanakkor kétségtelen, hogy szükség van egy olyan szabályozás kialakítására, amely megteremti a jogalapot a kisebbségi részvényesek közötti együttműködések felülvizsgálatára, nevezetesen a koncentrációban érintett vállalkozások igazgatósági közötti együttműködések ellenőrzésére.[24]

A Fehér Könyv részletesebben foglalkozott a kérdéssel, mint a 11 évvel korábbi elődje. A dokumentum külön fejezetben nevesítette a problémát, feldolgozta a hozzá kapcsolódó esetjogot a kárelméletek ismertetésén keresztül. Megállapította, hogy az EU-ban jelenleg Ausztria, Németország és az Egyesült Királyság rendelkezik a kisebbségi részesedésszerzések versenyjogi vizsgálatára jogszabályi felhatalmazással. A nemzeti versenyhatóságok mindhárom tagállamban *ex-ante* fellépnek az ilyen részesedésszerzések ellen, ha azok képesek az érintett piacon versenyaggályok keltésére.

Mindkét dokumentumban közös a Bizottság végkövetkeztetése, miszerint a kisebbségi részvényesek közötti megállapodások ellenőrzésére egyik rendelet sem teremt megfelelő jogalapot. A Bizottság a már meglévő részesedéseket *ex-post* az EU Szerződés 81. és 82. cikkei, valamint a jelenleg hatályos EUMSZ 101.[25] és 102.[26] cikkei alapján vizsgálhatja felül azzal, hogy cikkek korlátozottan alkalmazhatók.

A Bizottság a Fehér Könyvben tételes javaslatokat fogalmazott meg, amelyek kialakítása során fi-

18 A Bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezett minden jelentős, a határon átnyúló összefonódás ellenőrzésére.
19 Angol nyelvű mozaikszó. (S)ignificant (I)mpediment of (E)ffective (C)ompetition. Magyarul a „hatékony verseny jelentős akadályozása"-ként fordítható le.
20 Fotis, Panagiotis N.: Merger Enforcement: Law and Statistical Evidence Worldwide, International Journal of Economics and Business Research, Volume 5, Issue 3, 2013, 273–277.
21 COM(2014) 449 final. 2014. július 9.
22 A Zöld Könyv értékét az adja, hogy habár nem tartalmazott a probléma orvoslására konkrét megoldási javaslatokat, mégis ez volt az első olyan uniósszintű dokumentum, amely kifejezetten foglalkozott a kisebbségi részesedésszerzés versenyre gyakorolt hatásával.
23 Lásd Fotis–Zevgolis (2. lj.), 17.
24 Lásd Fotis–Zevgolis (2. lj.), 17.
25 A Bizottság véleménye szerint a cikk nem alkalmazható a tőzsdei részvényvásárlásokra és az alapszabály rendelkezéseinek az elfogadására, amelyeknek adott esetben utóbb potenciálisan kialakulhat versenykorlátozó hatása, de ezen cselekmények nem kifejezett célja vagy tárgya a versenyaggály kiváltása.
26 Ahhoz, hogy a cikk alkalmazható lehessen, a kisebbségi részesedést szerzőnek erőfölénnyel kellene rendelkeznie, amellyel vissza kellene élnie. A rendelkezés kapcsán könnyen belátható, hogy a kisebbség kontextusában a kitételek nem értelmezhetők.

gyelemmel volt a már meglévő szupranacionális és tagállami koncentráció-ellenőrzési rendszerre.[27] Kiindulási alapot az EK-rendelet 1. cikk (2) és (3) bekezdései biztosítottak.[28] A versenyhatóság elsődleges feladatának a potenciálisan versenyellenes, ellenőrzésre nem jogosító kisebbségi részesedésszerzések azonosítását tartja. Az ellenőrzési rendszer kialakítása során különösen arra kellene törekedni, hogy az nem róhat a vállalkozásokra, a Bizottságra és a tagállami versenyhatóságokra szükségtelen adminisztratív terheket. A rendszer alapvető célja a jogbiztonság érvényesítése, amely során figyelemmel kell lenni a legjobb helyzetben lévő hatóság elvére is. Mindezekre tekintettel a Bizottság három javaslatot dolgozott ki: (1) *a meglévő bejelentési rendszer kiterjesztését;* (2) vagy egy *átláthatósági rendszer* bevezetését; (3) vagy egy *önértékelési rendszer* kialakítását. Álláspontja szerint a kisebbségi részesedéseket az ún. *célzott átláthatósági rendszer* kezelhetné a legmegfelelőbben.

A Bizottság álláspontját egy 2016-ban közzétett hatástanulmányban[29] („Hatástanulmány") revideálta, amely a nemzeti versenyjogi szabályok áttekintésén keresztül az EK-rendelet felülvizsgálatának szükségességéről érvel. Véleménye szerint az EK-rendelet legnagyobb problémáját az adja, hogy a Bizottság számára nem biztosít hatáskört a nem irányító kisebbségi részesedésszerzések felülvizsgálatára.[30] A Hatástanulmány megállapításai között szerepel, hogy ha az átláthatósági rendszer kerül szupranacionális szinten bevezetésre, akkor jelentősen nőnének a vállalkozások adminisztratív terhei, hiszen az az érintetteknek bejelentési kötelezettséget ír elő. Erre figyelemmel úgy kellene kiépíteni egy arányos mechanizmust, hogy a jelenleg hatályos tagállami és EU-s szabályozás harmóniája az adminisztratív terhek vonatkozásában továbbra is fenntartható maradhasson.[31]

A Hatástanulmány a kisebbségi részesedésszerzés *aktív* és *passzív* formái között tesz különbséget. Az aktív részesedésszerzés kapcsán egy 25%-os általános mértéket, míg a passzív részesedésszerzés vonatkozásában 10-15%-os értéket határoz meg. A jogbiztonság elvére tekintettel egy kötelező bejelentési rendszer kialakítását tartja indokoltnak, hiszen a jelenleg javasolt *önkéntes bejelentés* jogbizonytalanságot eredményez és nem alkalmas a piaci verseny zavartalanságának biztosítására. Emellett kiemeli, hogy fokozott figyelemmel kell lenni arra, hogy a részesedés megszerzésével járó tagsági jogosultságok gyakorlásával a vállalkozás bizonyos mértékű befolyást tud gyakorolni a célvállalkozás felett. Erre tekintettel relevanciával rendelkezik a legfőbb szerv ülésén való megjelenés és szavazás szabályozása; a vétójogosultság meglétére és gyakorlására vonatkozó létesítő okiratbeli rendelkezések; az alapítás során meghozandó stratégiadöntések kialakítására vonatkozó szabályok; az igazgatóság összetételének meghatározásában betöltött szerepkör. Emellett párhuzamosan értékelendő a befolyást szerző vállalkozás maga: mely érintett piacon van jelen, kik a versenytársai, milyen tapasztalattal rendelkezik, tudja-e ösztönözni a célvállalkozást.

5. A tagállami szabályozás

5.1. Az Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a nem irányító kisebbségi részesedésszerzésre vonatkozó versenyjogi kontroll egészen 1973-ig nyúlik vissza.[32] A jelenleg hatályos szabályozás[33] értelmében a szigetország önkéntes bejelentési rendszerrel operál és a nemzeti versenyhatóság azokban az esetekben vizsgálja felül az összefonódásokat, ha azok elérik az ún. *material influence,* azaz a jelentős befolyásgyakorlás szintjét. Az uniós versenyjoggal összevetve megállapíthat-

27 Lásd Eckart–Cheng (7. lj.), 1.
28 Hiszen az ellenőrzésre nem jogosító kisebbségi részesedésszerzésekre (1) a jelenleg hatályos forgalmi küszöbértékeket és (2) az áttételi rendszert kellene megfelelően alkalmazni.
29 http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/KD0416839ENN.pdf (letöltés: 2017. 07. 09.).
30 Lásd 33. lj., 10.
31 Lásd 33. lj., 5.
32 Lásd 3. lj., 165.
33 2002-től hatályos az ún. Enterprise Act („vállalati törvény"). http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents (letöltés: 2017. 07. 09.).

juk, hogy a *decisive influence (meghatározó befolyás)*[34] hatókörénél egy jóval szélesebb spektrumot ölel fel a *material influence,* így az angol szabályozás szenzitívebb az EU-belinél. A jogalkotó a befolyásgyakorlást jelentős mértékűnek tekinti egy megdönthetetlen törvényi vélelem felállításával, hiszen amennyiben egy vállalkozás legalább 25%-os részesedést szerez egy másik vállalkozásban, akkor a tranzakció a versenyhatóság által vizsgálhatóvá válik.[35]

Az angol versenyhatóság esetjoga kevés esetben[36] találkozott a kisebbségi részesedésszerzés problematikájával. A legkiemelkedőbb és egyben leghíresebb esetek erre a *BskyB/ITV ügy*[37] és a *Gilette/Wilkinson Sword ügy*[38] volt. Az ügyekről általánosságban elmondható, hogy a versenyhatóság akkor állapított meg versenyjogi jogsértést a részesedést szerző vállalkozás kapcsán, ha az a célvállalkozásban olyan mértékű kisebbségi részesedéssel rendelkezett, amely (1) bizonyos döntések meghozatalát gátolta azzal, hogy blokkoló kisebbséget alkotott és (2) ha jogosultsággal rendelkezett az igazgatóság tagjának a kijelölésére.

A fentiekre tekintettel az alábbi érdemi megállapítások tehetők az angol szabályozással kapcsolatban. (1) Az összefonódásban érintett vállalkozások a megállapodás eredményét saját maguk értékelik és ők határozzák meg, hogy a versenyhatóságnál bejelentik-e azt, avagy sem. Erre figyelemmel az ellenőrzés *önkéntes* alapú. (2) A versenyhatóság a befolyásgyakorlás kapcsán a *jelentős mértéket* vizsgálja. Az összefonódásban érintettek a konkrét ellenőrzés lefolytatása nélkül kérhetik a versenyhatóság hivatalos állásfoglalását arról, hogy a szóban forgó megállapodás következtében megvalósult-e a jelentős befolyás a célvállalkozás felett. (3) Amennyiben a részesedésszerző *legalább 25%-os részesedést* szerez a vállalkozásban, akkor az automatikusan (törvényi, megdönthetetlen vélelem miatt) megalapozza a jelentős befolyás meglétét, ezáltal az összefonódás a bejelentés és így a versenyhatósági vizsgálat hatálya alá tartozik.

Összességében a rendszer arányosnak tekintendő, kellőképpen érvényesíti a jogbiztonság alapelvét. A szabályozás kapcsán megállapítható, hogy az nem kazuisztikus és mégis az összefonódások különféle válfajainak az ellenőrzési jogalapját teremti meg. Az érintettekre nem telepít túlzott mértékű adminisztratív terheket sem.

5.2. Németország

A német versenyjogban 1973 óta beszélhetünk az összefonódások versenyjogi kontrolljáról és azon belül is a kezdetektől szabályozta a jogalkotó a kisebbségi részesedésszerzéseket a koncentráció-tényállások között.[39]

A versenykorlátozásokról szóló törvény[40] 37. § (1) bekezdés 3) pont b) alpontja és 4) pontja tartalmaz releváns rendelkezéseket a nem irányító kisebbségi részesedésszerzés versenyjogi kontrollja tekintetében. A 3) pont b) alpont *legalább 25%-os* küszöbértéket ír elő az összefonódás ellenőrizhetőségére azzal, hogy a versenyhatóság akkor vizsgálja meg a koncentrációkat, ha egy vagy több vállalkozás egyszerre legalább 25%-os és legfeljebb 50%-os részesedéssel rendelkezik a célvállalkozásban. A részesedés alapjával szemben további követelményt nem támaszt a jogalkotó, így az faktuális alapon és jogügyleten is alapulhat, valamint nem kritérium az sem, hogy a versenytársi minőség fennálljon a koncentrációban érintett vállalkozások között. A versenykorlátozásokról szóló törvény 37. § (1) bekezdés 4) pontja egészíti ki a küszöbérték feltételét azzal, hogy megköveteli a legalább ilyen részesedéssel rendelkező vállalkozástól azt, hogy az így nyert jogosultságai gyakorlásával közvetlen vagy közvetett módon ké-

34 Az uniós esetjog ilyennek tekinti például a szavazati jogok több mint 50%-ával való rendelkezést; a vállalkozásban a többségi tulajdonosi (az alaptőke több mint 50%-a) pozíciót; a vezető tisztségviselők vagy a felügyelőbizottsági tagok többségének (több mint 50%-ának) a kijelölésére való jogot etc.

35 Lásd 33. lj., 15.

36 A hatástanulmány 17. oldalán közölt táblázat adatai alapján összesen 5 db ügy volt, amely a versenyhatóság látószögébe került.

37 2006 novemberében szerzett 17,9%-os részesedést a BskyB az ITV-ben.

38 1991-es ügy. A Gillette, amely az Egyesült Királyság nedves borotválkozási termékek piacán 60%-os részesedéssel rendelkezett, a legfőbb versenytársában, a Wilkinson Swordben 20%-os kisebbségi részesedést szerzett.

39 Lásd OECD (3. lj.), 111.

40 Act against Restraints of Competition (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen). http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/ (letöltés: 2017. 07. 09.).

pes legyen a célvállalkozás versenyhelyzetét jelentős mértékben befolyásolni (*material competitive influence*).

Habár a versenyre gyakorolt jelentős befolyás képességét sem a versenykorlátozások jogáról szóló törvény, sem pedig a német versenyhatóság[41] nem definiálja, mégis az esetjogban rendkívül flexibilisen, mintegy „gumiszabályként" értelmezik a kritérium meglétét.[42] A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a fentebbi két jogszabályhely főszabály szerint konjunktív viszonyban áll egymással, azonban kivételes esetekben, mintegy szubszidiárius jelleggel a versenyhatóság annak ellenére megállapította a hatáskörét az adott koncentráció felülvizsgálatára, hogy a befolyásszerzés mértéke a küszöbérték alatt volt, de az egyebekben plusz feltételek mellett teljesítette a versenyre gyakorolt jelentős befolyás feltételét. Ilyen „plusz" követelménynek minősült az akár horizontális (versenytársi), akár vertikális kapcsolat.[43] Mindezekből az következik, hogy ha a küszöbérték nem éri el a kisebbségi részesedésre előírtakat és nem áll fent versenytársi minőség vagy vertikális kapcsolat, akkor nem is beszélhetünk a versenyt jelentős mértékben befolyásoló magatartásról sem, vagyis nincs összefonódás és így a versenyhatóság hatáskörének hiányában nem járhat el.

A német versenyhatóság esetjogában a legtöbb eset a két konjunktív követelmény megvalósulását fedi le, azonban bizonyos ügyekben, esetről esetre a plusz körülmények fennállását vizsgálta a hatóság.[44] A versenyhatóság a versenykorlátozásokról szóló törvény 37. § (1) bekezdés 3) pont b) alpont alapján folytatott le vizsgálatot és tiltotta meg a koncentrációkat, ahol a kisebbségi részesedés legkisebb mértéke 30%[45], legnagyobb mértéke 49,9%[46] volt. Szintén ugyanezen jogszabályhely alapján folytatta le a vizsgálatát a hatóság és engedélyezte az összefonódásokat, amikor a részesedésszerzés mértéke 25%[47] és 49%[48] volt. A másik nagy esetkört a küszöbérték nem teljesülése esetén a plusz követelmény jelenti. A legtöbbször ennek minősült, ha a 25% alatti részesedéssel rendelkező vállalkozás az igazgatóság valamely tagjának a kijelölésére[49] volt jogosult, vagy ha a felek jogviszonyát konzorciális szerződés szabályozta, vagy ha vétójoggal rendelkezett egy vállalkozás a célvállalkozás felett[50].

Az Egyesült Királyság rendszerénél ismertetettekkel ellentétben a németeknél bejelentési kötelezettség terhe mellett kell az összefonódásról az érintett vállalkozásoknak a német versenyhatóságot értesíteni. A versenykorlátozásokról szóló törvény taxatíve, kógens módon tartalmazza a bejelentés kötelező tartalmi elemeit. Az eljárását a hatóság általában egy hónapon belül határozathozatallal zárja le.[51]

Összességében a német rendszer tekintetében megállapítható, hogy a szabályozás teljes mértékben nem biztosítja a jogbiztonság követelményének érvényesülését úgy, mint az angol társa. Azáltal, hogy sem a jogalkotó, sem pedig a jogalkalmazó még alapelvi szinten sem definiálta a versenyre való jelentős befolyásgyakorlás képességének mibenlétét, így a vállalkozások nincsenek tisztában azzal, hogy mely esetekben kell bejelentési kötelezettségüknek eleget tenni. A rendszer továbbá emiatt nem tekinthető arányosnak, hiszen számos esetben a vállalkozások, ha összefonódásban érintettek – a kógens törvényi rendelkezés miatt –, kötelesek bejelentést tenni a versenyhatósághoz, amelyet a hatóság számos esetben engedélyez, hiszen a felek vonatkozásában a kritérium fennálltának a gyanúja sem merül

41 Azaz Bundeskartellamt („BKartA").
42 Az 1997-es Axel Springer/Stilke ügy volt az első, amelyben a BKartA részletesen kifejtette a versenyre jelentős befolyásgyakorlás-képesség követelményének fogalmát. A versenyhatóság megállapította, hogy habár a legalább 25%-os arányú részesedés követelménye nem valósult meg, mégis az AVS képes faktuális alapon a Stilke versenyben betöltött szerepét jelentős mértékben befolyásolni. Az AVS a részesedésszerzéssel ugyanis stratégiai információkhoz jutott volna a versenytársában, amelyet arra használhatott volna fel, hogy az érintett olvasói vagy reklámpiacokon megerősítse az erőfölényét.
43 Lásd 33. lj., 21.
44 Lásd Eckart–Cheng (7. lj.), 4.
45 BKartA, B1-190-07 „Faber Basalt".
46 BKartA, B8-84-03. „E.ON AG/StadwerkeLübeck".
47 BKartA, B1-80-02. „Asphaltmischwerke".
48 BKartA, B8-109-00. „Contigas-Stadtwerke".
49 BKartA, B 9-100-01. „DPAG/ trans-o-flex".
50 BKartA, B6-81-03. „Lausitzer Rundschau/Wochenkurier".
51 Lásd 33. lj., 24.

fel. Emiatt kijelenthető, hogy a német szabályozás túlzott adminisztratív terhet ró a vállalkozásokra, hiszen bizonyos esetekben konkrét gyanúok nélkül is kötelezi őket a bejelentés megtételére. A szabályozás ezen visszásságát valószínűleg a német jogalkotó is érzi, így erre tekintettel a lehető legalacsonyabb mértékben kerültek megállapításra a bejelentés adminisztratív költségei.[52]

6. De lege ferenda javaslatok

Habár mind az uniós, mind a tagállami[53] esetjogban kevés esetben találkoztak a versenyhatóságok a nem irányító kisebbségi részesedésszerzés problematikájával, azonban ezekben az esetekben szinte kivétel nélkül arra a megállapításra jutottak, hogy az érintett piacon a koncentrációk versenyhatásokat okozhatnak, ezért indokolt a versenyhatóságok általi ellenőrzésük. A vizsgálat lefolytatására sem az EU, sem pedig a tagállamok versenyhatóságainak többsége nem rendelkezik hatáskörrel, így indokolt a jelenlegi szabályozás felülvizsgálata és az abban megtalálható hiányosságok pótlása.[54]

A Bizottság Fehér Könyvében kifejtettek alapján a közgazdasági logika és a lehetséges kárelméletek a kisebbségi részesedések kontrollja mellett szólnak, hiszen vitathatatlan, hogy az ilyen összefonódások versenyhatással rendelkeznek, ezért szükséges a hatóság általi beavatkozás.[55]

A *de lege ferenda* javaslatok kidolgozása kapcsán az uniós álláspontból indokolt kiindulni, amelyet a Bizottság a Fehér Könyvében publikált. A kialakítandó rendszer a jogbiztonság, a transzparencia és az arányosság elveire tekintettel ír elő információbejelentési kötelezettséget a vállalkozásoknak abban az esetben, ha a célvállalkozásban megszerezni kívánt kisebbségi részesedés elér egy bizonyos küszöbértéket, amely eleget tesz a *„competitively significant link”*, azaz a verseny szempontjából jelentős kapcsolat követelményének. A javaslatot a legtöbben a homályos fogalomhasználat és a rendszer kidolgozatlansága miatt támadják.[56]

A tagállami jogi szabályozást és az esetjogot figyelembe véve kijelenthető, hogy a versenyjogi kontrollhoz egyértelmű hatásköri rendelkezések meghatározása szükséges. A jogbiztonság és arányosság követelménye azáltal biztosítható, ha a szabályozás során kifejezésre kerül egy olyan küszöbérték a kisebbségi részesedésszerzések kapcsán, amely alapján az összefonódás ténye megállapítható. A tagállami szabályozások egybecsengnek abban, hogy amennyiben irányításszerzésről beszélünk, azaz legalább 51%-os irányítást szerez egy vállalkozás egy másik vállalkozásban, akkor az összefonódás-ellenőrzés alá vonható. A problémát eddig nem is ezek az esetek jelentették, hanem az ez alatti részesedések. A kisebbségi részesedések tekintetében szintén a rendszerek harmonizálnak a tekintetben, hogy a legalább 25%-os és legfeljebb 50%-os részesedésszerzés egy célvállalkozásban megteremti a versenyhatóság hatáskörét a koncentráció felülvizsgálatára. A Bizottság számára minden tekintetben megfontolandó lenne a legalább 25%-os részesedésszerzés előírása, hiszen a tagállami esetjogból megállapítható, hogy nagyon ritkán kerül sor ez alatti részesedésszerzés esetén versenyhatások kifejtésére.[57] Ennek a legfőbb oka az, hogy a 25% alatti részesedést szerző önmagában nem képes blokkoló kisebbséget létrehozni, így jelentős mértékben nem képes a stratégiai döntéshozatalt, így a célvállalkozás mindennapi működését érdemben befolyásolni. Fontos az információigényről is szólni a küszöbérték meghatározása során, hiszen pár esetben előfordult, hogy a versenytársban kisebbségi részesedést szerző vállalkozás azért vásárolta meg a részesedést, mert érdemi információkhoz kívánt jutni a versenytársában azért, hogy az érintett piacon a státuszát megerősítse, vagy akár erőfölényes helyzetbe kerüljön.

52 A törvény értelmében a díj mértéke nem haladhatja meg az 50 000 eurót, de bizonyos különleges esetekben (figyelemmel a plusz személyi és tárgyi költségekre) akár a versenyhatóság azt meg is duplázhatja. http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Merkblaetter/Leaflet%20-%20German%20Merger%20Control.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letöltés: 2017. 07. 09.), 9.

53 Az Egyesült Királyság tekintetében az utóbbi 10 évben ez összesen 5 ügyet, míg Németország vonatkozásában 1990–2010 között az összes bejelentés 10%-át jelentette. A 2015-ös jelentés szerint [http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Jahresbericht/Jahresbericht_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (letöltés: 2017. 07. 09.), 5.] összesen 1200 összefonódásra vonatkozó bejelentést nyújtottak be a német versenyhatósághoz, amelyből összesen 13 db-ot vizsgáltak érdemben az eljárás második szakaszában.

54 Lásd Dudra–Nagy (12. lj.), 14.

55 Lásd OECD (3. lj.), 1.

56 Lásd 33. lj., 61.

57 Lásd Eckart–Cheng (7. lj.), 5.

Ebben az esetben kijelenthetjük, hogy nagyon ritkán kerül sor 25% alatti részesedésszerzés megvásárlására – a német esetjog 1-2 esetet ismer –, hiszen ha valamely vállalkozásnak az érintett piacon erőfölényes helyzete van és igyekszik ezt a pozícióját megerősíteni, akkor ezeket a lépeseket a versenyhatóságok (akár nemzeti, akár tagállami szinten) a gazdasági erőfölénnyel visszaélés tényállás keretén belül vizsgálják felül; így a versenyjogi kontroll e tekintetben biztosított.

Azzal, hogy egy vállalkozás meghatározott mértékű részesedést szerez egy másik vállalkozásban, valamilyen célt akar elérni. A tőkeinvesztálást követően szeretne valamit ezért cserébe kapni, így mindenképpen kijelenthetjük, hogy a kisebbségi részesedésszerzések célzatos magatartásnak minősülnek. Erre figyelemmel a küszöbérték egyértelmű meghatározása mellett szükséges egy olyan terminus megalkotása, amely világosan és közérthetően a célvállalkozásban elérendő cél realizálására vonatkozik. A tagállami szabályozások megegyeznek a tekintetben, hogy ez egy befolyásgyakorlást takar, amely alapvetően a célvállalkozás stratégiai döntéseire való ráhatásban érhető tetten. Álláspontom szerint az angol rendszer egyértelműsége minősül követendő példának, hiszen a jogalkotónak meg kell állapítania azt, hogy bizonyos küszöbértéket elérő és meghaladó részesedésszerzés arra teszi alkalmassá a vállalkozást, hogy befolyást gyakoroljon a célvállalkozás működésében. Az pedig bagatell kérdésnek minősül, hogy ez a képesség *jelentős* vagy *lényeges* jelzővel illetendő-e. Tekintettel arra, hogy a Bizottság a szabályozás kialakítása során egyértelmű céljaként határozta meg, hogy a jelenlegi rendszerrel harmonizáló rendszert kíván kialakítani, így a *lényeges* (decisive) befolyás fogalma – véleményem szerint – továbbra is alkalmazható lehetne.

Az eddigieket összegezve kijelenthető, hogy az uniós jogalkotónak a nem irányító kisebbségi részesedés versenyjogi kontrolljának kialakítása során (1) meg kellene határoznia egy küszöbértéket (legalább 25%), (2) amely automatikusan – az angol rendszerhez hasonló törvényi vélelmen alapulva – alkalmassá teszi a részesedést szerző vállalkozást a célvállalkozás stratégiai döntéseinek lényeges befolyásolására.

A tagállami gyakorlatok és az uniós szabályozás alapján megállapítható, hogy a versenyhatóságok minden egyes összefonódást az érintettek bejelentésére vizsgálnak felül. A bejelentés a legtöbb tagállamban kötelező, míg az Egyesült Királyságban önkéntes alapon történik. A Bizottság a transzparencia-rendszer kapcsán a két megoldást kívánja vegyíteni, amely – álláspontom szerint – jogbizonytalanságot, felesleges költségeket keletkeztet az összefonódásban érintett vállalkozások oldalán és plusz munkaterhet ró a versenyhatóságra.[58] A legjobb megoldás – a fentebb javasolt egyértelműség követelményének minél szélesebb körben való megvalósítása érdekében – az lehetne, ha a Bizottság az összefonódásokra már fennálló bejelentési kötelezettség tárgyi hatályát kiterjesztené a fentebb definiált nem irányító kisebbségi részesedést szerző vállalkozásokra. Ezáltal a jogbizonytalanság, a plusz költségek keletkeztetése, a Bizottság munkaterhének fokozódása kiküszöbölhető és természetesen a vállalkozások számára továbbra is lehetőségként a rendelkezésükre áll, hogy amennyiben az összefonódás nem teljesíti a fentebbi követelményeket, akkor önkéntes alapon továbbra is, bármikor kikérhetik a Bizottság véleményét a tranzakcióról.

7. Záró gondolatok

A tanulmány abból a problémafelvetésből indult ki, hogy a jelenleg hatályos uniós szintű versenyjogi szabályozás az összefonódás-tényállások kapcsán nem teljes, hiszen az nem fed le valamennyi versenyaggályt keletkeztető magatartást. A jelenleg hatályos rendelkezések értelmében ugyanis a Bizottság analógia alkalmazásával az EUMSZ 101. és 102. cikkei alapján csak a már fennálló kisebbségi részesedésszerzések *ex-post*, mintegy *szubszidiárius*

58 Ahogyan Tóth András is fogalmaz munkájában *„[…] egy olyan szabályozás kialakítására kell törekedni, amely mellőzi a vállalkozásokra kirótt túlzott adminisztratív terheket és a túlszabályozást"*. Tóth András: TEU Competition Law Aspects of Minority Shareholdings. World Competition 35, no. 4., 2012, 619.

jellegű vizsgálatát végezheti el. Ez azért is minősül problémának, hiszen a koncentráció-ellenőrzésekre külön rendelet van hatályban, amely *ex-ante,* az érintettek külön bejelentése alapján vizsgálat tárgyává teszi a vállalkozások közötti összefonódásokat. A rendelet tételesen meghatározza az összefonódás-tényállásokat, amelyek tárgyi hatálya alá a kisebbségi részesedések nem sorolhatók, így a másodlagos jogforrás nem minősül megfelelő instrumentumnak a zavartalan piaci verseny biztosításában. Figyelemmel arra, hogy a versenyhatóságok évről évre találkoznak ilyen esetekkel, amelyek kapcsán egyértelműen arra az álláspontra helyezkednek, hogy versenyaggályok kiváltására alkalmasak, így a jogbiztonság érvényesítése érdekében indokolt egy hatékony, proaktív szupranacionális szintű szabályozás kialakítása.

A tanulmány az EU jogforrásainak releváns rendelkezésein, azok neuralgikus pontjainak ismertetésén keresztül mutatta be a fennálló jogi helyzetet. Pozitív példaként az angol és a német megoldást felvázolva amellett érvelt, hogy vannak olyan tagállamok, ahol több mint 40 éve sikeresen működik a kisebbségi részesedések versenyjogi kontrollja, így az uniós jogalkotó a nemzeti rendszerek érdemi vizsgálatából kiindulva képes lehet arra, hogy egy hatásos kontrollrendszert alakítson ki a versenyjogi jogsértések megelőzésére.

A munka az uniós és a tagállami gyakorlat részletes ismertetését követően, az abból nyert pozitív megoldások elemzésén keresztül a szupranacionális szabályozás kialakítására vonatkozó *de lege ferenda* javaslatokkal zárult.

Sárai József–Szilágyi Gabriella*

Mit érdemes tudni az „ECN+” irányelvjavaslatról?

„The ECN+ Directive proposal in a nutshell”

Abstract

On 22 March 2017 the European Commission published its „Proposal for a Directive to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market”. The proposed Directive aims to achieve/accomplish convergence in several areas like independence of and appropriate human and financial resources for the national competition authorities of the EU Member States, investigative tools and decision-making powers, fining and leniency policies and mutual assistance of ECN member authorities in the course of their cooperation. This article outlines these most essential elements of the Proposal.

Tárgyszavak: ECN, versenyjogi konvergencia, versenyhatóságok függetlensége, vizsgálati jogok, engedékenység

Keywords: ECN, convergence of competition law, independence of competition authorities, investigative tools, leniency

2017. március 22-én tette közzé az Európai Bizottság a javaslatát az Európai Parlament és Tanács „*a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről*” szóló irányelvére. A dokumentum elkészítése az európai versenyjog 2004 májusában bevezetett eljárásjogi reformja folytatásának tekinthető: szakmai zsargonban „ECN+” projekt keretében készült irányelvjavaslat az uniós versenyjog decentralizált alkalmazásának közel 13 éve alatt felhalmozódott tapasztalataira épít. Cikkünk az irányelvjavaslatban foglaltak rövid tartalmi ismertetésére vállalkozik.

1. Bevezető, történelmi háttér

A 2004. május 1-én hatályba lépett 1/2003/EK Tanácsi Rendelet[1] megvalósítva az európai versenyszabályok eljárásjogi reformját, ezen belül az uniós versenyjog anyagi jogi szabályainak a decentralizált alkalmazását és létrehozva az Európai Versenyhatóságok Hálózatát (European Competition Network – ECN). Az azóta eltelt 13 évben az ECN működése során kialakultak további eljárási rutinok. Ezek keretében komoly mértékű önkéntes spontán jogharmonizációra került sor[2]. Ezekről viszonylag részletesen beszámol az 1/2003/EK rende-

* A szerzők a Gazdasági Versenyhivatal Nemzetközi Irodájának munkatársai. A cikk a szerzők véleményét tartalmazza, amely nem feltétlenül tükrözi a GVH hivatalos álláspontját.

1 A Tanács 1/2003/EK Rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [OJ L 1 04/01/2003, 1–25.].

2 Lásd erről részletesebben egyebek mellett: Sárai József–Szilágyi Gabriella: A tagállami versenyhatóságok általi uniós versenyjogi jogérvényesítés egyes intézményi és eljárási kérdései (Versenytükör, 2014/2. szám, 21–29.). Másként célszerűségi harmonizáció, amelyről részletesen: Tóth András: Az EU jogszabályaihoz közelítés, in: Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez, szerk.: Juhász Miklós, Juhász Dorina, Tóth András: Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez, Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, 2014, 40.

let alkalmazásának első öt évéről szóló bizottsági jelentés[3], továbbá a Bizottság által 2014 júliusában kiadott, a rendelet 10 évével kapcsolatos összegfoglalója[4]. Ugyanakkor, annak ellenére is, hogy az ECN az évek során egyes területek jogharmonizációjára vonatkozóan ajánlásokat is kidolgozott olyan témakörökben, mint például a prioritásmeghatározás, ideiglenes intézkedések, kötelezettségvállalás mint döntéstípus stb., úgy tűnik, hogy a szoft jogharmonizáció lehetőségeit az ECN kimerítette és más megoldásokat kell keresni a további jogközelítés érdekében. Ezt célozta a 2015–2017 során végrehajtott „ECN+" projekt, amely a 2017. március 22-én előterjesztett irányelvjavaslat közzétételéhez vezetett[5]. Az irányelvjavaslat *„a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről"* címet viseli. Ez azt fejezi ki, hogy az egyes nemzeti versenyhatóságok helyzetének megerősítésétől az ECN-szintű együttműködés hatékonyságának növekedését és végső soron az európai uniós versenyszabályok hatékonyabb érvényesítését várják.

Az eljárásjogi reform hatálybalépését követően 2004 májusa és 2017 májusa, azaz 13 év során az ECN taghatóságai összesen 2273 ügyet indítottak az EU versenyjoga alkalmazásában, ebből a tagállami versenyhatóságok által kezdeményezett ügyek aránya az időszak átlagában 85%. Komoly jelentősége van tehát a tagállami jogalkalmazás hatékonysága növelésének és az ECN együttműködést hátráltató akadályok lebontásának. A vonatkozó előkészítő anyagok szerint[6] a következő területeken szükséges ezek megvalósítása, az irányelvjavaslat lényegében ezeket a területeket fedi le:

a) a tagállami versenyhatóságok függetlenségének a biztosítása;

b) a tagállami versenyhatóságok vizsgálati jogainak a kiterjesztése;

c) a bírságolási lehetőségek hatékonyságának javítása;

d) az ECN-szerte bevezetett engedékenységi politikák szabályai különbözőségeinek a kiiktatása; valamint

e) a tagállami versenyhatóságok együttműködési képességeinek a javítása.

Az irányelvre irányuló javaslat kezdeményezése komoly előkészítő munkára épül. 2015 novemberében nyilvános konzultáció indult, ezt követően 2016 áprilisában az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottsága, valamint a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága nyilvános meghallgatást tartott. A konzultáció és a parlamenti közmeghallgatás eredményei beépültek a javaslatba.

2. Az irányelvjavaslat ismertetése

Az irányelvjavaslat első lépésként a tárgyát és a hatályát fogalmazza meg. Ennek értelmében az irányelv a tagállami versenyhatóságok számára szükséges függetlenségnek és erőforrásoknak, valamint azoknak a jogalkalmazási és bírságolási lehetőségeknek a biztosítását célozza, amelyek az EUMSZ 101. és 102. cikke, illetve az azokkal párhuzamosan együtt alkalmazott ekvivalens nemzeti versenyjogi előírások hatékony alkalmazásához nélkülözhetetlenek.

A bevezető fejezet egyik cikke számos fogalmat (mint például nemzeti versenyhatóság, eljárás, vállalkozás, titkos kartell stb.) definiál, valamint rögzíti, hogy a tagállami versenyhatóságoknak az irányelvben előírt jogai olyan alapvető jogok mellett gyakorolhatók, mint a feleknek a védekezéshez és a hatékony jogorvoslathoz való joga, az EU-jogban és az EU alapjogi chartájában foglalt alapelvekkel összhangban.

3 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Jelentés az 1/2003/EK rendelet működéséről COM(2009) 206 végleges; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0206&from=HU.

4 Commission Staff Working Document: Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003, SWD(2014) 230/2; http://ec.europa.eu/competition/antitrust/swd_2014_230_en.pdf.

5 „Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market", Brussels, 22.3.2017; COM(2017) 142 final; 2017/0063 (COD); http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_en.pdf.

6 Lásd például: Commission Staff Working Document – Impact Assessment: Accompanying the document, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market, SWD(2017) 114 final; http://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_annexes_en.pdf.

2.1. Függetlenség és erőforrások[7]

Az irányelv első nagy témaköre a tagállami versenyhatóságok függetlenségével és erőforrás-ellátottságával foglalkozik. Ezek ugyanis feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy a tagállami versenyhatóságok a feladatukat pártatlanul, az uniós versenyjog hatékony és egységes alkalmazása érdekében el tudják látni, tekintettel az arányos elszámoltathatóság és az Európai Versenyhatóságok Hálózatába tartozó versenyhatóságok közötti szoros együttműködés követelményére.

Ennek keretében a tagállamoknak különösen a következő feltételeket kell biztosítaniuk a tagállami versenyhatóságok részére:

a) a tagállami versenyhatóság a vizsgálati és döntéshozatali jogait az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazása során függetlenül, politikai és külső befolyásolás nélkül tudja gyakorolni;

b) a tagállami versenyhatóság munkatársai és döntéshozó testületének a tagjai nem kérhetnek, illetve nem fogadhatnak el az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazása során kormányzati vagy más, köz- vagy magánjogi személytől utasítást;

c) a tagállami versenyhatóság munkatársainak és döntéshozó testülete tagjainak tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, amely összeegyeztethetetlen a feladatatuk ellátásával és hatásköreik gyakorlásával az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazása során;

d) a tagállami versenyhatóság munkatársai és döntéshozó testületének a tagjai kizárólag akkor menthetők fel a munkájuk alól, ha már nem felelnek meg azoknak a feltételeknek, amelyek a munkavégzésükhöz szükségesek, illetve a nemzeti jog értelmében súlyos kötelességszegést követtek el;

e) a tagállami versenyhatóságoknak rendelkezniük kell azzal a jogkörrel, hogy a prioritásaikat maguk határozzák meg az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazásával kapcsolatos feladataik tekintetében, azaz lehetőséggel kell rendelkezniük arra, hogy adott panaszt elutasítsanak arra hivatkozással, hogy azt nem tekintik prioritásnak.

Az erőforrás-ellátottságot illetően az irányelv javaslata előírja a tagállamok részére, hogy biztosítaniuk kell a tagállami versenyhatóság számára az EUMSZ 101. és 102. cikkének hatékony alkalmazásához szükséges személyi, pénzügyi és technikai forrásokat. E vonatkozásban az EUMSZ 101. és 102. cikkének az alkalmazása felöleli az ügyek indítását, a határozathozatalt, valamint az adott ügy kapcsán az ECN-en belül folytatott együttműködést.

2.2. Hatáskörök[8]

Tekintettel arra, hogy az EUMSZ hatékony alkalmazása érdekében a tagállami versenyhatóságoknak szükségük van vizsgálati jogok és döntési lehetőségek minimálisan szükséges közös halmazára, e fejezet ezekre vonatkozóan fogalmaz meg szabályokat. A vizsgálati jogoknak igazodniuk kell a digitális kor követelményeihez, azaz a tagállami versenyhatóságoknak hozzá kell tudniuk férni az elektronikusan tárolt adatokhoz és információkhoz, függetlenül attól, hogy ezeket a vállalkozás helyiségeiben vagy magánhasználatú helyiségekben tárolják. Az ECN-szerte hasonló vizsgálati jogosultságok megléte különösen azért is fontos, mert ezáltal nyílik lehetőség arra, hogy a tagállami versenyhatóságok az eljárásaik során vizsgálati cselekménnyel legyenek képesek egymás segítésére.

A hatáskörökkel foglalkozó fejezetben az irányelvjavaslat a következő vizsgálati jogokat szabályozza:

a) üzleti használatú helyiségek helyszíni vizsgálata, ide értve a helyszínre belépés, az üzleti könyvekbe és nyilvántartásokba betekintés lehetőségét (függetlenül az adattárolás miként jétől), másolatok, kivonatok készítését, bármely üzlethelyiség, üzleti könyv vagy nyilvántartás zár alá helyezését és magyarázat kérését a vállalkozás bármely képviselőjétől vagy alkalmazottjától. A helyszíni vizsgálat akadályoztatása esetére lehetővé kell tenni a tagállami versenyhatóság számára a megfelelő hatósági (rendőrségi) segítség igénybevételét.

b) magánhasználatú helyiségek helyszíni vizsgálata, a nemzeti bíróság előzetes felhatalmazása alapján. Erre akkor kell lehetőséget biztosítani, ha az EUMSZ 101. vagy 102. cikkének súlyos megsértéséről van szó és észszerűen feltételezhető, hogy a bizonyíték magánhasználatú helyiségben (akár magánhasználatú gépjárműben) található.

7 III. fejezet, 4–5. cikk.
8 IV. fejezet, 6–11. cikk.

c) biztosítani szükséges, hogy a tagállami versenyhatóságok az EUMSZ 101. vagy 102. cikke alapján folytatott ügyekben meghatározott határidővel információt kérjenek az eljárás alá vont vállalkozástól.

A versenyjogi ügyek kapcsán a döntéseket illetően a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a tagállami versenyhatóság:

a) legyen képes arra, hogy a döntésével megállapítsa a jogsértést és elrendelje annak megszüntetését, amikor az EUMSZ 101. vagy 102. cikkének sérelmét bizonyítja. E célból arányos mértékű magatartási vagy szerkezeti jogvédelmi intézkedés elrendelésére is képesnek kell lennie;

b) rendelkezzen az ideiglenes intézkedés előírásának a lehetőségével, amennyiben a jogsértés a versenyt komoly és helyrehozhatatlan károkkal veszélyezteti és ezért azonnali lépésre van szükség. Az ideiglenes intézkedést meghatározott időtartamra lehet elrendelni, szükség esetén viszont hosszabbításra van lehetőség;

c) meghatározott időtartamra vonatkozó kötelezettség teljesítését írhassa elő az eljárás alá vont jogsértő vállalkozás számára. Ugyanakkor egy ilyen döntés meghozatala kizárja további eljárás vagy intézkedés lehetőségét.

2.3. Bírságok és kényszerítőbírságok[9]

Az uniós versenyjog hatékony alkalmazása szükségessé teszi, hogy a tagállami versenyhatóságoknak jogában álljon hatásos, arányos és elrettentő bírságokat kiszabni a jogsértő vállalkozásokra, illetve vállalkozások társulásaira. Ez a lehetőség azonban nem érintheti a tagállamok bírói úton kiszabható esetleges büntetőjogi szankcionálási lehetőségét.

Az anyagi jogi szabályok megsértése a versenyhatóság által lefolytatott közigazgatási eljárásban kiszabott vagy bírósági nem büntetőjogi eljárás során megállapított bírsággal sújtható. Az EUMSZ 101. vagy 102. cikkének a megsértéséért az „érdemi" bírságot a jogsértés súlyosságára és időtartamára tekintettel kell meghatározni. Abban az esetben, ha a vállalkozások társulása a bírságot kiszabó határozat címzettje, a bírságot a tagok forgalmára tekintettel állapította meg a versenyhatóság és a társulás nem fizetőképes, úgy a társulás tagjait kell kötelezni, hogy járuljanak hozzá a bírság megfizetéséhez. A tagállami szabályozásnak biztosítania kell az ilyen esetekre a tagoknak a bírság megfizetéséért való egyetemleges felelősségét. Ez azonban a társulásnak csak azokra a tagjaira vonatkoztatható, amelyek tudtak a jogsértésről, végrehajtották a jogsértést, tudatában voltak a jogsértő magatartásnak és nem határolták el attól magukat.

A tagállamibírság politikának biztosítania kell, hogy a bírság maximális mértéke nem lehet kevesebb, mint a jogsértő vállalkozás (vagy vállalkozások társulása) előző évi világméretű forgalmának a 10%-a. A vállalkozások társulásának az esetében a jogsértésben részes tagvállalatok előző évi világméretű forgalma szolgál a 10%-os felső küszöb mértéke kiszámításának az alapjául. Ugyanakkor viszont a 10%-os felső bírságküszöbnek a vállalkozás társulásai tagvállalkozásainak tekintetében is érvényesülnie kell, azaz az egyetemleges felelősség alapján fizetett bírságösszeg sem haladhatja meg ezt a mértéket.

Szükséges továbbá, hogy a tagállami versenyhatóságok képesek legyenek bírsággal kikényszeríteni a vállalkozások igazodását az eljárási cselekményekhez akár időarányos ismétlődő kényszerítőbírság kiszabása révén. Az eljárási bírságot a vállalkozás által elért forgalomhoz mérten arányosan kell megállapítani, amikor is a vállalkozás szándékosan vagy gondatlanságból az alábbi eljárási jogsértések valamelyikét követi el:

- akadályozza az üzleti használatú helyiségek helyszíni vizsgálatát;
- feltöri a tagállami versenyhatóság munkatársai által a helyszíni vizsgálat alkalmával elhelyezett pecsétet vagy zárat;
- pontatlan vagy félrevezető választ ad a tagállami versenyhatóság által feltett kérdésre, elmulasztja vagy elutasítja a teljes válaszadást, vagy a megadott határidőn belül nem helyesbíti a korábbi pontatlan vagy félrevezető választ;
- információkérésre adott válaszban helytelen, hiányos vagy félrevezető információt szolgáltat, vagy a meghatározott határidőn belül nem szolgáltat információt;
- nem teljesíti a tagállami versenyhatóság határozatában foglaltakat.

9 V. fejezet, 12–15. cikk.

A kényszerítőbírságok mértékét a vállalkozás napi teljes forgalmának a mértékében arányosan kell megállapítani annak érdekében, hogy elérhető legyen, hogy a vállalkozások 1. alávessék magukat az üzleti használatú helyiségek helyszíni vizsgálatának, 2. teljes körű és a valóságnak megfelelő információt szolgáltassanak a tagállami versenyhatóság információkérésére és 3. alávessék magukat a tagállami versenyhatóság által meghozott, a jogsértés folytatását megtiltó, ideiglenes intézkedést vagy kötelezettségvállalást előíró határozatnak.

2.4. Engedékenység[10]

A kartellekkel szembeni fellépés minden versenyhatóság prioritása. A minél eredményesebb jogalkalmazás érdekében az ECN-ben Málta kivételével minden versenyhatóság kialakította az engedékenységi politikáját.[11] Az engedékenységi politika keretében a versenyhatóságok az egyébként kiszabandó bírság alóli mentességet vagy a bírságösszeg csökkentését kínálják fel azon vállalkozások számára, amelyek érdemben hozzájárulnak a kartell felderítéséhez és bizonyításához. Az engedékenységi politikák annál inkább képesek ösztönözni a vállalkozásokat a versenyhatóságokkal való együttműködésre, minél egységesebb szabályozás érvényesül az Európai Unió tagállamaiban és a Bizottság eljárásában. Az európai uniós antitrösztszabályok alkalmazásának 2004. évi decentralizációja óta részben önkéntes harmonizáció formájában, részben pedig az ECN Modell Engedékenységi Program kidolgozása eredményeként komoly lépések történtek az engedékenységi szabályok közelítése irányában. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ezektől már nem várható további jelentős változás, ezért más jellegű uniós fellépésre van szükség.

Az irányelvjavaslat VI., az engedékenységgel foglalkozó fejezete ennek a felismerésnek az eredménye. Az irányelvjavaslat az Európai Versenyhatóságok Hálózata engedékenységi mintaprogramjának fő elveit teszi kötelezővé. Az irányelvjavaslat többi részéhez képest a nemzeti jogokba átültetendő normák igen részletesek, azonban a téma jellegéből fakadóan éppen ez szükséges a fejezet céljának eléréséhez ahhoz, hogy a jogbiztonság növekedjen azon vállalkozások számára, amelyek azt fontolgatják, hogy véget vetnek a jogsértő magatartásuknak és engedékenységi kérelmet nyújtanak be.

Az engedékenységi politika keretében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a vállalkozások mind a bírság elengedése, mind pedig csökkentése iránti kérelmet beadhassanak. A másokat a kartellben való részvételre kényszerítő vállalkozás csak az utóbbi típusú kérelemmel élhet. A versenyhatóságok által biztosított kedvezmények nem feltétlenül érvényesülnek a versenyszabályok megsértésén alapuló magánjogi kártérítési perek során, ezért a vállalkozások érdekét szolgálja az a szabály is, amely szerint a kérelmezők az engedékenységi kérelmet benyújthatják írásban, szóban vagy más olyan formában, amely nem eredményezi a kérelmező birtokában, megőrzése vagy ellenőrzése alatt lévő dokumentumok, információk vagy egyéb anyagok előállítását. Így a magánjogi perben az engedékenységi kérelmező nem kerül olyan helyzetbe, hogy a saját maga jogsértését alátámasztó bizonyítékokkal kelljen szolgálnia, ha a bíróság az engedékenységi iratok kiadására kötelezné a vállalkozást (discovery).

Az engedékenység szempontjából a kérelmek benyújtásának időpontja kritikus jelentőséggel bír, hiszen míg a versenyhatóságnál elsőként jelentkező vállalkozás a bírság elengedésére számíthat, addig a másodikként jelentkező vállalkozásra együttműködése esetén is szab ki bírságot a nemzeti versenyhatóság. Az irányelv a kartellek felfedésére irányuló komoly szándékot pozitívan értékeli akképpen, hogy lehetővé teszi a bírság alóli mentesség kérelmezését akkor is, ha a vállalkozás még nem tud minden szükséges információt és bizonyítékot a versenyhatóság rendelkezésére bocsátani. Ekkor a versenyhatóság az engedékenységi kérelmezők sorában biztosítja a kérelmező helyét, és lehetőséget ad a bizonyítékok és információk meghatározott időn belüli szolgáltatására (marker).

Az engedékenységi kérelmet fontolgató vállalkozások számára kiemelkedő jelentősége van annak is, hogy a kedvezményben mindegyik, a kartell által érintett tagállamban részesülhessenek. Az irányelvjavaslat ezzel kapcsolatban kíván biztos helyzetet te-

10 VI. fejezet, 16–22. cikk.

11 Commission Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market, SWD/2017/0114 final – 2017/063 (COD), 23.

remteni a vállalkozások számára, amikor lehetővé teszi, hogy a vállalkozások a Bizottsághoz benyújtott engedékenységi kérelem egy rövidebb, a kartellel kapcsolatos legalapvetőbb információkat tartalmazó változatát nem végleges előzetes kérelemként benyújtsák a kartellel érintett tagállamok nemzeti versenyhatóságaihoz is (summary applications). Ha a Bizottság úgy dönt, hogy nem indít eljárást, akkor a nem végleges előzetes kérelmet benyújtó vállalkozás előtt nyitva áll a lehetőség, hogy a nemzeti versenyhatóságoknál kiegészítse a nem végleges kérelmet. Fontos hangsúlyozni, hogy a kérelmeket előterjesztő vállalkozás felelőssége, hogy a nem végleges kérelmek megfeleljenek a Bizottsághoz benyújtott teljes kérelemnek, mert a nemzeti versenyhatóság csak ebben az esetben kötött a kérelemhez.[12]

A versenyszabályozás keretén belül az engedékenységi szabályok csak a vállalkozások számára adnak lehetőséget a bírság megfizetése alóli mentesülésre vagy a bírság összegének csökkentésére, ezek azonban nem érintik a kartellben résztvevő természetes személyek más jogszabályok alapján fennálló felelősségét. Az egyéni szankciók lehetősége eltántoríthatja a vállalkozások döntéshozóit attól, hogy a vállalkozás részéről engedékenységi kérelmet nyújtsanak be. Az egyéni szankciókkal kapcsolatos jogbizonytalanság kiküszöbölése érdekében ezért az irányelvjavaslat szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a kartellben való részvételük tekintetében a mentesség iránti kérelmezők jelenlegi és volt alkalmazottai és igazgatói védelmet élvezzenek a büntetőjogi és közigazgatási szankciók alól, valamint a kartellben való részvételük miatt nem büntetőjogi bírósági eljárásban kiszabott szankciók alól, feltéve, hogy együttműködnek az érintett versenyhatósággal, és a mentesség iránti kérelem megelőzi a büntetőeljárás kezdetét.

2.5. Kölcsönös segítségnyújtás[13]

A nemzeti versenyhatóságok egymás kölcsönös segítésével kapcsolatos kulcsfontosságú szabályok az irányelvjavaslat VII. fejezetében találhatók. A segítségnyújtásra a versenyszabályok érvényesítésére irányuló eljárás minden szakaszában sor kerülhet. Ahhoz, hogy a több tagállamban tevékenységet folytató vállalkozások számára Unió-szerte biztosítani lehessen az egyenlő feltételeket, elengedhetetlen a nemzeti versenyhatóságok közötti együttműködés alapvető feltételeinek megteremtése, ami egyben a decentralizált jogalkalmazás hatékonyságát is biztosítja.

Az 1/2003/EK rendelet 22. cikke lehetőséget ad arra, hogy egy nemzeti versenyhatóság a saját nemzeti joga alapján, a saját területén bármely vizsgálatot vagy ténymegállapító intézkedést elvégezhessen egy másik nemzeti versenyhatóság nevében és költségére annak megállapítása érdekében, hogy megsértették-e az EUMSZ 101. vagy 102. cikkét. Az ilyen vizsgálatok hatékonyságát növeli, ha a megkereső versenyhatóság tisztviselői jelen lehetnek és az adott üggyel kapcsolatos ismereteiknek a helyszínen történő kamatoztatásával elősegíthetik a vizsgálat sikerét.

A megkereső versenyhatóság által hozott határozatok kézbesítéséhez, illetve az általa kiszabott bírságok vagy kényszerítőbírságok végrehajtásához kapcsolódó segítségnyújtás szintén az európai uniós versenyszabályok hatékony érvényesítését segíti elő azáltal, hogy arra az esetre is megteremti a szankciók érvényesítésének lehetőségét, amikor egy vállalkozásnak nincs megfelelő képviselete és forrása a megkereső versenyhatóság tagállamában.

2.6. Egyéb rendelkezések[14]

Az irányelvjavaslat VIII. fejezete tartalmazza az elévülésre vonatkozó szabályokat (27. cikk). Az elévülési időnek a Bizottság, illetve a nemzeti versenyhatóságok ugyanazon jogsértés miatt folytatott eljárásának időtartamára történő felfüggesztésének szintén az a célja, hogy elősegítse az európai uniós antitrösztszabályok hatékony érvényesítését. A javaslat nem zárja ki, hogy a tagállamok abszolút

12 Erről lásd Tóth András: Versenyjog és határterületei, A versenyszabályozás jogági kapcsolatai, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2016, 153.
13 VII. fejezet, 23–26. cikk.
14 VIII. fejezet, 27. cikk; IX. fejezet, 28–31. cikk.

elévülési időket állapítsanak meg, feltéve, hogy azok nem lehetetlenítik el vagy teszik rendkívül nehézzé az EUMSZ 101. és 102. cikkének hatékony végrehajtását.

Az irányelvjavaslat az általános rendelkezésekről szóló IX. fejezetben írja elő, hogy a nemzeti versenyhatóságoknak képesnek kell lenniük arra, hogy a döntéseik bíróság általi felülvizsgálata során maguk járjanak el a bíróság előtt folyó eljárásban (28. cikk). Ezt az indokolja, hogy saját ügyeikben ők a leginkább képesek a döntéseik indokolására és képviseletére, továbbá költségmegtakarítással is jár, ha a jogi képviselettel nem kell harmadik felet megbízni.

Ebben a fejezetben kerül sor annak a kulcsfontosságú biztosítéknak az előírására is, amely szerint az EUMSZ 101. és 102. cikkének érvényesítésével kapcsolatban beszerzett információk csak beszerzésük céljára használhatók fel. Az információk nem használhatók fel bizonyítékként a természetes személyekkel szembeni szankciók megállapításának céljára (29. cikk).

A versenyfelügyeleti eljárások során különös jelentőséggel bír, hogy a versenyhatóság milyen bizonyítékokkal tudja alátámasztani a jogsértést megállapító döntését. Az irányelvjavaslat egyértelművé teszi, hogy a versenyhatóságoknak képesnek kell lenniük szóbeli és írásbeli, analóg és digitális bizonyítékok elfogadására (30. cikk).

2.7. Az irányelvnek a nemzeti jogba történő átültetése és a kapcsolódó rendelkezések[15]

Az irányelvjavaslat szerint a tagállamoknak kétéves időszak áll majd rendelkezésükre, hogy a nemzeti jogukba átültessék az új uniós jogszabályt (32. cikk). A tagállamoknak meg kell küldeniük a Bizottság részére azokat a rendelkezéseket, amelyek az irányelvnek történő megfelelést szolgálják. Ennek alapján a Bizottság nyomon követi és értékeli az irányelvet annak a nemzeti jogba való átültetésének időszakában. Az átültetés után 5 évvel utólagos értékelésre kerül sor annak vizsgálata érdekében, hogy teljesültek-e a célkitűzések.

3. Összegzés

A tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről szóló irányelvjavaslat az EUMSZ 101. és 102. cikkének az 1/2003/EK rendelet által bevezetett decentralizált alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokra építve a nemzeti versenyhatóságok helyzetének megerősítése révén kívánja elősegíteni az európai uniós antitröszt-versenyszabályok hatékonyabb érvényesítését. Az irányelvjavaslat által érintett témák mind intézményi, mind jogérvényesítési kérdéseket érintenek és az irányelv szabályainak részletezettsége ezek jellegéhez igazodik.

Az irányelvjavaslat csak az EUMSZ 101. és 102. cikkének hatékony nemzeti versenyhatósági alkalmazását biztosító legszükségesebb garanciákat határozza meg, ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak lehetőségük lesz arra, hogy az irányelvben megfogalmazottakon túlmenően a nemzeti versenyhatóságok függetlenségét szavatoló szélesebb körű garanciákat és az e hatóságok végrehajtási és bírságolási hatáskörére vonatkozó részletesebb szabályokat tartsanak fenn vagy vezessenek be, valamint számukra több erőforrást biztosítsanak. A tagállamoknak különösen lehetőségük lesz arra, hogy az irányelvben előírt alapvető hatáskörökön túlmenően további hatásköröket biztosítsanak a nemzeti versenyhatóságok számára azok hatékonyságának további fokozása érdekében. Továbbá a tagállamoknak lehetőségük lesz az ott alkalmazott engedékenységi programok oly módon történő kialakítására, hogy azok nemcsak az irányelvvel érintett kartellekre vonatkozzanak, hanem az EUMSZ 101. és 102. cikkébe, valamint az ezekkel egyenértékű nemzeti rendelkezésekbe ütköző egyéb jogsértésekre is.[16]

A versennyel kapcsolatos jogszabályi változásoknak és a joggyakorlat fejlődésének a folyamatos nyomon követése eredményeképpen a magyar versenyszabályozás megfelel a legújabb követelményeknek, a hatályos szabályozás egyes pontokban meg is haladja az irányelvben megfogalmazottakat. Minderre tekintettel az irányelv átültetése nem fogja megoldhatatlan kérdések elé állítani a jogalkotót.

15 IX. fejezet, 32–34. cikk.
16 (9)–(10) preambulumbekezdés.

Buránszki Judit*

A bírósági felülvizsgálat terjedelme a Kúria végtörlesztéses banki kartellügyben hozott ítélete tükrében

The scope of judicial review in light of the judgment of the Curia in the full prepayment loan banking cartel case

Abstract

This paper deals with the recent decision of the Curia of Hungary in the full prepayment loan information cartel case (VJ/74/2011). In its judgment the Curia made it clear that the courts have unlimited jurisdiction to review the decisions of the GVH when reassessing the evidence. In addition, the Curia also found that, if the GVH refer to the turnover of the relevant market to which the infringement relates as a basis for setting a fine, failure to properly define the market is a serious error in which the decision rendered on a discretionary basis can not be lawful.

Tárgyszavak: Bírósági felülvizsgálat terjedelme, teljes bírósági felülvizsgálat, végtörlesztés, információcsere, szakértő, bírság összegszerűsége, bankok

Keywords: scope of judicial review, unlimited jurisdiction to review, full prepayment loan, information exchange, expert, amount of the fine, banks

1. Tények

A Gazdasági Versenyhivatal („GVH") a 2013. november 19-én kelt határozatában[1] megállapította, hogy az eljárás alá vont bankok[2] 2011. szeptember 15. és 2012. január 3. között egységes, átfogó terv keretében a hitelkiváltás intenzitásának csökkentése és a rögzített árfolyamú végtörlesztések visszafogása érdekében összehangolták stratégiájukat, amelynek keretében üzleti titoknak minősülő információkat is megosztottak egymással.

Az eljárás során feltárt tényállás szerint az eljárás alá vont kereskedelmi bankok lakossági üzletág kockázatkezeléssel foglalkozó vezetői a GVH eljárásának 2011. november 23-i megindulásáig rendszeres találkozókat tartottak az őket érintő aktuális kockázatkezelési kérdésekről („retail risk reggelik"). A 2011. szeptember 15-i találkozón az eljárás alá vont vállalkozások megállapodtak abban, hogy a devizahitel-kiváltó hitelek forgalmazását korlátozni fogják. Ennek részeként a 2011. október 3-i találkozón a végtörlesztéssel kapcsolatos stratégiára és az érdeklődő ügyfelekre vonatkozó információkat osztottak meg egymással, de emellett egyes bankok között kétoldalú egyeztetésekre is sor került.

* Vizsgáló, Bírósági Képviseleti Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

1 VJ/74-873/2011.

2 A versenyfelügyeleti eljárásban az OTP Bank Nyrt., az Erste Bank Hungary Zrt., az MKB Bank Zrt., a Raiffeisen Bank Zrt., a CIB Bank Zrt., az UniCredit Bank Hungary Zrt., a Budapest Bank Zrt., a Citibank Europe Plc. Magyarországi Fióktelepe, az FHB Jelzálogbank Nyrt., a K&H Bank Zrt., a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt., a UCB Ingatlanhitel Zrt. és a Magyar Cetelem Bank Zrt. volt érintett. A GVH a Magyar Cetelem Bank Zrt.-vel szemben az eljárást megszüntette.

Mindezért a GVH összesen közel 9,5 milliárd forint bírságot szabott ki az egyeztetésben résztvevő bankokra. A bírság számítása a Bírságközleményen[3] alapult, a GVH az egyes bankok esetében a 2011. évben az ingatlanfedezetű jelzálog-hitelezésből elért kamat-, jutalék- és díjbevételek összegéből indult ki. A GVH jogsértőnek minősítette az FHB Jelzálogbank Nyrt. („FHB") magatartását is, vele szemben azonban mellőzte a bírság kiszabását, mivel csak passzív résztvevője volt a kartellnek, és mert az FHB eddig nem került elmarasztalásra hasonló jogsértés miatt, míg a többi pénzintézet jogsértését a GVH a VJ/18/2008. eljárásban („MIF-ügy") korábban már megállapította.

2. Pertörténet

A jogsértésben érintett bankok – a Citibank Europe Plc. Magyarországi Fióktelepe és a UCB Ingatlanhitel Zrt. kivételével – a GVH határozatának felülvizsgálatát kérték a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól, amely 2015. február 3-án kelt ítéletében a kereseteket elutasította. A bíróság ítéletének indokolásában a felülvizsgálat terjedelme kapcsán kifejtette, hogy ha a hatóság által rögzített tényállás okszerű, az észszerűség és a logika követelményeinek megfelel, akkor a közigazgatási bíróságnak nincs felülmérlegelési lehetősége. Emellett részletesen elemezte a felperesek által vitatott bizonyítékokat, és megállapította, hogy a felperes bankok nem tudták észszerűbb, életszerűbb értelmezését adni a bizonyítékoknak, így a tényállás helyesen került megállapításra.

A felperesek szakértő kirendelésére vonatkozó indítványait is elutasította az elsőfokú bíróság, mivel álláspontja szerint vizsgált piaci magatartások versenyjogi értékelése a jogszabályok értelmezésével eldöntendő jogkérdés és nem szakkérdés, és ugyanígy jogkérdésnek tekintette az érintett piac meghatározását is.

A bírságszámítással összefüggésben kifejtette, hogy a kiszabott bírságösszeg az előző évi nettó árbevétel 1%-a alatt maradt, így semmiképpen sem tekinthető eltúlzottnak, és a GVH ismételt jogsértésként megfelelő nyomatékkal vehette figyelembe a MIF-ügyet függetlenül attól, hogy az ügy bírósági felülvizsgálata még folyamatban volt.

A felperesek fellebbezése folytán eljárt másodfokú bíróság osztotta az elsőfokú bíróság megállapításait, és helybenhagyta az elsőfokú ítéletet. Döntésének indokolásában rámutatott arra, hogy a bizonyítékok értelmezésének vitatása még nem elég a bizonyítási teher megfordulásához. Egyetértett az első fokon eljárt bírósággal abban, hogy amennyiben az alperes által megállapított tényállás okszerű, észszerű és a logika követelményeinek megfelel, a közigazgatási perben eljáró bíróságnak felülmérlegelésre nincs lehetősége. Osztotta az elsőfokú bíróság álláspontját a szakértő kirendelésének mellőzése kapcsán, valamint a tekintetben is, hogy az érintett kérdések nem szakkérdések, hanem jogkérdések. A bírság kapcsán kifejtettekben is egyetértett az elsőfokú bíróság ítéletében foglaltakkal.

A jogerős ítélettel szemben valamennyi felperes felülvizsgálati kérelemmel élt.

3. A Kúria ítélete

A Kúria ítéletében a jogerős ítéletet az elsőfokú ítéletre kiterjedően hatályon kívül helyezte. A GVH határozatának jogsértés-megállapító részében, továbbá az FHB és a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt. vonatkozásában a kereseteket teljes egészében elutasította, a többi felperes keresetének pedig a bírság meghatározása tekintetében helyt adott, és e körben a GVH-t új eljárás lefolytatására kötelezte.

A fentiek tehát azt jelentik, hogy a Kúria, azzal a pontosítással, hogy az átfogó terv létrejöttét nem tartotta megállapíthatónak, jogszerűnek értékelte a jogsértés megállapítását. A bírság kiszabása tekintetében viszont nem találta kielégítőnek az alperes határozatának indokolását, ezért e körben a GVH-t új eljárás lefolytatására kötelezte. Az ítéletben foglaltak szerint a megismételt eljárásban a GVH-nak az érintett piacot a keresleti és kínálati helyettesíthetőség alapján kell elemeznie, és az elemzéshez szükséges adatokat beszereznie, és ennek során figyelemmel kell lennie a perben csatolt szakvéleményben foglaltakra is.[4]

3 A Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa Elnökének 1/2012. Közleménye („Bírságközlemény").
4 Kúriai ítélet, 254. pont.

4. A Kúria ítéletének fontosabb megállapításai

A Kúria az ítéletben a bírósági felülvizsgálat terjedelme, illetőleg ahhoz kapcsolódóan a bizonyítási sztenderd és felülmérlegelés tilalma kérdésében ismertette részletesen álláspontját, de emellett az ítélet fontos megállapításokat tartalmaz a szakértő kirendelése, a védett tanúk meghallgatása és a bírságkiszabás kapcsán is.

4.1. A bírósági felülvizsgálat terjedelme

A Kúria ítélete részletesen bemutatja a bírósági felülvizsgálat terjedelméhez kapcsolódó nemzetközi és hazai joggyakorlatot, amelyből a döntés megértése kapcsán az alábbiakat érdemes kiemelni.

A Kúria a bírósági felülvizsgálat terjedelmének kérdésével legutóbb a Kfv.III.37.690.2013/29. számú ítéletében foglalkozott. Az itt kifejtett álláspontja szerint az általános bizonyítási szintet meghatározó Pp. 206. §-ához[5] képest a Pp. 339/B. §-a[6] nem csak a jogi mérlegelésre, hanem a bizonyítékok mérlegelésére is kiterjedő korlátot jelent. Ebből következően – amennyiben a kellő mértékben feltárt tényállás esetében a bizonyítékok mérlegelésének szempontjai megállapíthatók, azok okszerűsége kitűnik –, akkor az ilyen határozat jogszerűnek tekinthető, és a bizonyítékok értékelése nem mérlegelhető felül. E korábbi ítéletben ugyanakkor arra is rámutatott a Kúria, hogy a versenykorlátozó megállapodások körében hozott versenyügyek az Emberi Jogok Európai Bíróságának („EJEB") gyakorlata alapján büntetőjogias eljárásnak minősülnek, így az uniós jogalapon is indult ügyekben nem csak a jogi, hanem a ténykérdések tekintetében is teljes felülvizsgálatnak van helye. Ebből következően tehát az uniós jogalapon is induló ügyekben a Pp. 339/B. §-ának a bizonyítékok felülmérlegelésére vonatkozó korlátja valójában nem érvényesül, hiszen az uniós jogban megfogalmazott elvárásoknak csak egy teljes körű bírói felülvizsgálat felel meg. Az ítéletben foglaltak szerint tehát a felülvizsgálat terjedelme eltérő volt attól függően, hogy a GVH csak a Tpvt. vagy a Tpvt. és az EUMSZ rendelkezéseinek megsértését is megállapította-e határozatában.

A fenti ítéletet követően közzétett 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban ugyanakkor az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a bíróság a Pp. 339/A. §-a és 339/B. §-a alapján tény- és jogkérdésekben egyaránt felülvizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő.

A korábbi joggyakorlat köréből a jelen cikk tárgyát képező ítéletében a 2/2015. (XI. 23.) számú KMK véleményt emelte még ki a Kúria, amely szerint az a közigazgatási határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott határozatnak, amelyben a határozathozatalhoz szükséges bizonyítékok értékelése alapján döntési lehetőségeket nem biztosító jogszabály alkalmazásával dönt a hatóság.

A joggyakorlat fejleményei alapján a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a korábbi, Kfv. III.37.690.2013/29. számú eseti döntésében foglaltaktól eltérően nem indokolt különbséget tenni az uniós és a nemzeti jog alkalmazása során, a felülvizsgálat terjedelme mindkét esetben azonos. *„A Pp. 339/B. §-a csak a jogi mérlegelésre vonatkozik, erre kiterjedő felülmérlegelési tilalmat rögzít, míg a bizonyítékok értékelése, a ténykérdések vizsgálata tisztán a Pp. 206. §-a alapján történik, azaz e körben bizonyítási eljárás lefolytatásának és a tényeket megalapozó bizonyítékok újraértékelésére is lehetőség van."*[7]

A fentiek tisztázását követően a Kúria a versenyügyekben alkalmazandó bizonyítási mércére vonatkozóan fejtette ki álláspontját. Ennek keretében először azt vizsgálta, hogy mennyiben feleltethető meg a GVH eljárása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én Rómában kelt egyezmény („Egyezmény") 6. cikk 1. pontjában[8] foglaltaknak. Hangsúlyozta, a korábban már hivatkozott 30/2014. (IX. 30.) AB határo-

5 *A bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak az egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el.*

6 *A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekinthető jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatók, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.*

7 Kúriai ítélet, 108. pont.

8 *„Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen és nyilvánosan ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot a polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően".*

zatból, illetve az EJEB ott is hivatkozott Menarini-ügyben[9] hozott ítéletéből is kitűnik, hogy a GVH eljárásának nem kell megfelelnie az Egyezmény 6. cikkének, azonban a megfelelőség mértéke meghatározza a bírósági felülvizsgálat szükséges terjedelmét. Minél inkább megfelel a GVH eljárása az Egyezményben előírt követelményeknek, annál kevésbé kell hogy a bírósági felülvizsgálat teljes legyen valamennyi eljárási garanciával.

A Kúria a fentiek előrebocsátását követően részletesen elemezte ítéletében, hogy a GVH eljárása mennyiben felel meg az Egyezmény 6. cikkében foglalt követelményeknek, így vizsgálta, hogy a GVH minősülhet-e a törvény által létesített bíróságnak az Egyezmény értelmében, függetlennek és pártatlannak tekinthető-e, illetve amennyiben ezek a feltételek fennállnak, a tisztességes eljáráshoz való jog mennyiben érvényesül.

Az első három követelménnyel a Kúria nem foglalkozott részletesen, mivel megítélése szerint a döntéshozó szerv és annak tagjainak függetlenségére vonatkozó követelmények érvényesülése a Tpvt.-nek a GVH és a versenytanács jogállására, a versenytanácstagok kinevezésére vonatkozó rendelkezései alapján megállapítható, és a jelen ügyben sem merült fel olyan körülmény, amely e követelmény teljesülését megkérdőjelezné. Ugyanígy nem volt olyan körülmény sem, amely a pártatlanság követelményének teljesülését kérdőjelezte volna meg, így a Kúria e feltétel fennálltát is megállapította ítéletében.

Részletesebben foglalkozott viszont a Kúria ítéletében a tisztességes eljárás követelményével. A tisztességes eljáráshoz való jog számos eljárási jogot foglal magában, ítéletében a Kúria a kontradiktórius eljárás elvét vizsgálta részletesen. A Kúria elvi éllel szögezte le, hogy a hatóság és az ügyfél viszonylatában akkor teljesül a kontradiktórius eljárás elve és érvényesül a fegyverek egyenlősége, ha az eljárás szerkezete biztosítja az ügyfél részére a teljes körű védekezést a hatóság előzetes álláspontjával szemben, beleértve az iratok, bizonyítékok, jogi álláspont megfelelő megismerésének jogát és az arra vonatkozó nyilatkozattételi jogot. Ehhez a versenyügyben az szükséges, hogy elkülönüljön a „vád" és a döntéshozatal, amely esetben egy szűkebb bírósági felülvizsgálat is elfogadható. Emlékeztetett a Kúria arra is, hogy a Menarini-ügyben lefektetett követelményből is az következik, hogy elegendő, ha a fegyverek egyenlőségén alapuló kontradiktórius eljárás elve a versenyügy folyamatának egy pontján teljesül.

A Kúria szerint ugyanakkor a GVH eljárása e követelményt nem elégíti ki. A versenyfelügyeleti eljárásban ugyan elkülönül a vizsgálati és a versenytanácsi (döntéshozatali) szakasz, azonban a Kúria rámutatott arra az ítéletében, hogy ezt az elkülönülést a GVH esetében több körülmény és törvényi rendelkezés is relativizálja. Így a GVH elnökét és a Versenytanács elnökét megillető közleménykiadási jog, a Versenytanácsot megillető, a vizsgálat irányára vonatkozó javaslattételi jog, és az a tény, hogy a vizsgálati jelentést főszabály szerint nem kell közölni az ügyféllel. Így az első irat, amely alapján az eljárás alá vont vállalkozás megismerheti a hatóság álláspontját a terhére róni szándékozott jogsértés tekintetében, az előzetes álláspont, amelyet viszont a döntést is hozó eljáró versenytanács ad ki.

A Kúria végső soron ezen utóbbi körülménynek tulajdonított kiemelt jelentőséget, mivel ez álláspontja szerint azt jelenti, hogy amennyiben a Versenytanácsot bíróságnak tekintenénk, úgy *„versenyfelügyeleti eljárásban ugyanaz a vádló és a bíró"*. A kontradiktórius eljárás elve tehát a versenyfelügyeleti eljárásban lényegét tekintve nem teljesül, azaz a GVH eljárása nem elégíti ki teljes körűen az Egyezmény 6. cikkének követelményeit. Az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdésében foglaltaknak tehát az eljáró bíróságnak kell megfelelnie, amikor a GVH döntését felülvizsgálja, amiből az EJEB gyakorlata értelmében az is következik, hogy a bíróságnak hatáskörrel kell rendelkeznie valamennyi releváns tény- és jogkérdés vizsgálatára, és megfelelően szigorú jogszerűségi, észszerűségi és eljárási szabályszerűségi vizsgálatot kell végeznie, valamennyi releváns tény teljes körű felülvizsgálatára kiterjedően.[10]

A fentiekben kifejtettek szerint a versenyügyekben a teljes bírói felülvizsgálat elve érvényesül, ez azonban a Kúria értelmezése szerint nem jelenti azt,

9 A. Menarini Diagnostics S. R. L. kontra Olaszország, 43509/08, 2011. szeptember 27.
10 Kúriai ítélet, 126–128. pont.

hogy a bírói felülmérlegelésnek semmilyen korlátja ne érvényesülhetne. A teljes felülvizsgálat elve ugyanis nem foglalja magában annak lehetőségét, hogy a bíróság a közigazgatási hatóság helyébe lépve maga döntse el az ügyet. Közigazgatási ügyekben tehát a bizonyítékok felülmérlegelésének korlátját az jelenti, hogy a bíróság a bizonyítékok újraértékelését követően nem hozhat olyan ítéletet *„melyben a határozati indokolás érveit nem veszi figyelembe, azokat nem értékeli, hanem önálló, az alperesi határozattól független indokolással és levezetéssel állapítja meg újra a tényállást."*[11]

A bíróság ugyanis egy már meghozott és indokolt határozatot vizsgál felül, amely során, ha a felperesek érvelése okszerűbb, akkor az egyben az alperesi határozat indokolásának okszerűtlenségét eredményezi. A Kúria tehát azt a korábbi gyakorlatát is meghaladottnak tekinti, hogy a felperesi érvelésnek először az alperes érvelését kell cáfolnia, és csak ennek sikeressége esetén lehet helye okszerű érvelés előadásának. A bíróság köteles a több elfogadható magyarázat közül azt választani, amelyik elfogadása mellett észszerű indokokat tud felhozni, ezen indokoknak az ítéletben meg kell jelenniük.[12]

A bizonyítékok értékelése körében a felülmérlegelés tilalma ezért csak Kúria előtti eljárásban érvényesül, mivel a Pp. 275. §-a tiltja a Kúria eljárásában a bizonyítást, ami miatt a bizonyítékok újraértékelése csak korlátozott lehet, hiszen nincs mód új bizonyítékok alapján a tények újraértékelésére. Az eljárt bíróságok Pp. 206. §-a alapján végzett mérlegelése ezért csak nyilvánvalóan önkényes és észszerűtlen, a logika szabályainak ellentmondó érvelés esetén mérlegelhető felül. Ezért *„míg a közigazgatási hatóság a Ket. 50. § (6) bekezdése alapján végzett értékelését az eljáró elsőfokú – és másodfokú – bíróság akkor tekinti jogszerűtlennek a Pp. 206. §-a alapján, ha a bizonyítékok egyenként és összességében nem alkalmasak az állított, megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mértékben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le, addig a Kúria a bíróság Pp. 206. §-án alapuló értékelését csak akkor tekinti jogszerűtlennek, ha az nyilvánvaló logikai hibában szenved, nyilvánvalóan ésszerűtlen, vagy megfelelő indokolás hiányában nyilvánvalóan önkényes."*[13]

A bizonyítási szint kapcsán a Kúria szükségesnek tartotta rögzíteni, hogy a versenyfelügyeleti ügyekben a bizonyítási mérce az indokolt kétséget kizáró bizonyítás, amely nem zárja ki a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztüli bizonyítást, de jogi vélelmek alkalmazását sem, amennyiben azok észszerű keretek között maradnak.[14] Ennek oka, hogy a GVH az eljárásaiban jogi személyeket és nem magánszemélyeket szankcionál, amelyből bizonyos szükségszerű, fogalmilag meg nem kérdőjelezhető jogi vélelmek következnek, amelyek jellemzően a jogi személyek belső viszonyaira vonatkoznak. Ilyen vélelmek, amint arra a Kúria az ítélet 181. pontjában felhívta a figyelmet, az Európai Bíróság gyakorlatában sem ismeretlenek.

Ez a jelen ügyben azt jelentette, hogy – mivel az eljárás tárgya a bankok, és nem az egyes személyek magatartása volt – *„a bankokon belüli ügyviteli folyamatok egyenkénti igazolására nincs szükség, ha egyébként elegendő adat áll rendelkezésre a tekintetben, hogy az ülésen résztvevőknek a bankok szokásos ügyviteli folyamataira tekintettel jelenteniük kellett az ülésről, és a megszerzett információk a döntéshozatalba szükségszerűen be kellett, hogy épüljenek"*.[15]

Hangsúlyozta ugyanakkor a Kúria, hogy a versenyjogsértés megállapításához a vállalkozáson belüli folyamatok tekintetében, szemben a versenytársak közötti kapcsolatokkal, tényekkel kellően megalapozott jogi vélelmek kapcsolhatók. Az ártatlanság vélelméből következik ugyanis, hogy a versenytársak közötti kapcsolatok esetében a kapcsolatfelvételre és annak tartalmára minden esetben a tényeket megalapozó konkrét bizonyítékok szükségesek a kétséget kizáró bizonyításhoz. Ez azonban nem zárja ki, hogy a kapcsolatfelvétel, amennyiben a bizonyítékok alapján egy átfogó tervbe illeszkedik, és ennek objektív és szubjektív oldali feltételei fennállnak, a konkrét kapcsolatfelvétellel nem érintett vállalkozásnak is betudható legyen.[16]

11 Kúriai ítélet, 142. pont.
12 Kúriai ítélet, 131. pont.
13 Kúriai ítélet, 145. pont.
14 Kúriai ítélet, 140. pont.
15 Kúriai ítélet, 183. pont.
16 Kúriai ítélet, 200. pont.

Az ítéletben a Kúria röviden kitért annak kérdésére is, hogy a versenyügyek esetében miként értelmezendő a Pp. 336/A. § (2) bekezdése[17], amely a hivatalból indult ügyekben a bizonyítási teher megfordulásáról rendelkezik, ha a felperes a tényállás valódiságát vitatja. E körben megjegyezte, hogy a GVH *„felperesi vitatás esetén a bizonyítási kötelezettségének eleget tesz azzal, ha a közigazgatási iratokat csatolja és az abban lévő bizonyítékok megalapozzák a határozatban megállapított tényállást"*[18]. A Pp. 336/A. §-a ezért a Kúria szerint azt a lehetőséget biztosítja a bíróságoknak, hogy amennyiben a tényállás tisztázatlanságát állapítják meg, a bíróság értékelheti és bevonhatja a bizonyítékok értékelése körébe azokat a közigazgatási iratok között fellelhető bizonyítékokat is, amelyekre a felperesek nem hivatkoztak, de amelyek megítélése szerint a felhasznált bizonyítékoknak és így a megállapított tényállásnak ellentmondanak. A jelen ügyben ugyanakkor a Kúria ilyen, a felperesek által nem hivatkozott bizonyítékot nem észlelt.

4.2. Egyéb kérdések

Védett tanú meghallgatása

E körben mindenképpen kiemelendő, hogy a Kúria szerint a tanú abban az esetben is hivatkozhat arra, hogy az eljárásban való közreműködése miatt súlyos hátrány éri, ha tanúkénti meghallgatásáról az aktuális munkáltatója tud. A felperesi indítványokra tekintettel a Kúria azt is szükségesnek tartotta rögzíteni, hogy nincs olyan szabály, amely alapján a védett tanú közvetlen meghallgatásának lehetősége a bírósági szakban megnyílna, és nincs olyan szabály sem, ami a tanúvallomásról készült hangfelvétel torzított módon való meghallgatását automatikusan indokolná. A Ket. 54. § (4) bekezdése és a 39/A. § (4) bekezdése ugyan kizárja a Pp. 167. §-ának alkalmazását, ez azonban a Kúria szerint a konkrét ügyben nem okozott olyan ütközést, amely alkotmányossági aggályt vetett volna fel. A Ket. vonatkozó 39/A. § (4) bekezdése alapján a bírósági eljárásban arra van mód, hogy a bíróság felperesi indítványra ellenőrizze a hangfelvétel és a szó szerinti jegyzőkönyvek tartalmi azonosságát. Ezt a jelen ügyben meg is tette a Kúria, amely során meggyőződött arról, hogy a hangfelvétel megegyezik a szó szerinti jegyzőkönyvvel, így a felperesek megalapozatlanul hivatkoztak azok eltérésére.[19]

A Kúria ezzel megerősítette a Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítéletében kifejtett gyakorlatát, és továbbra is fenntartotta, hogy a védett tanúra vonatkozó szabályozás a nemzetközi joggyakorlat tükrében sem tekinthető olyannak, mint ami sérti a tisztességes eljárás követelményeit. Hivatkozott ezzel összefüggésben a Siemens AG-ügyben kifejtettekre, amely szerint nem jelenti a védelemhez való jog megsértését az, ha nem biztosított a vállalkozás számára, hogy a tanúhoz közvetlenül kérdéseket intézhessen.[20] Emellett emlékeztetett arra is, hogy a közvetlen kérdésfeltevés hiánya a korábbi kúriai ítélet alapján nem tekinthető súlyos jogsértésnek és nem ad alapot a vallomás kirekesztésére sem.[21]

Szakértő

A felperesek szakértő kirendelését a perben két kérdéskör tekintetében indítványozták. Egyrészt szakértő igénybevételével kívánták bizonyítani azt, hogy a bankok jogsértő magatartása nem az egyetlen észszerű és racionális magyarázat a piacon bekövetkezett változásokra, másrészt szakértő kirendelését kérték annak eldöntésére is, hogy helyesen határozta-e meg a GVH az érintett piacot.[22]

Ahogy arra a pertörténetben már utaltunk, az alsóbb fokú bíróságok mindkét kérdésben mellőzték a szakértő kirendelését, ennek indokaival azonban a Kúria csak részben értett egyet. A párhuzamos magatartásra hivatkozás tekintetében osztotta a Kúria azt az álláspontot, hogy szakértő kirendelésére ezen az alapon csak akkor lenne lehetőség, ha a bizonyítás kizárólag közgazdasági bizonyítékokon alapult volna, azaz a GVH a jogsértést kizárólag piaci eseményekkel, banki magatartásokkal magyarázta vol-

17 *Ha a közigazgatási eljárás hivatalból indult, vagy a közigazgatási szerv a tényállás-megállapítási kötelezettségének nem tett eleget, a közigazgatási szerv köteles a határozata (a szakhatóság az állásfoglalása) alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására, ha azt a felperes vitatja.*

18 Kúriai ítélet, 149. pont.

19 Kúriai ítélet, 167., 170. és 172. pont.

20 2011. március 3-i Siemens AG kontra Bizottság ítélet, T-110/07 ECLI: EU:T:2011:68 189. pont.

21 Kúriai ítélet, 169. pont.

22 A piacmeghatározás kérdésének a bírság szempontjából volt kiemelt jelentősége.

na. Jelen ügyben azonban az egyeztetésre vonatkozóan egyéb okirati bizonyítékok is rendelkezésre álltak. Ebből fakadóan viszont a perben a kérdésnek nem volt relevanciája.[23]

Elvi éllel rögzítette viszont a Kúria, hogy *„amennyiben a magánszakvélemény kellő mértékben valószínűsítette azokat a tényeket, amelyeket a szakvélemény megállapított, azoknak a perben relevanciája van (ennek eldöntése viszont jogkérdés), és az alperes szakmailag vitatja, akkor nem lehet mellőzni a szakértő kirendelését."*[24] Szakértő kirendelése azonban ilyenkor is csak akkor szükséges, ha valamely szakkérdést nem fogad el a bíróság. A GVH tehát a perben saját álláspontja alátámasztása érdekében szakmai alapon is cáfolhatja a magánszakértő véleményét (azaz szakértelmét kihasználva saját „szakértőjeként" is felléphet), ilyen esetben ugyanakkor a szakmai álláspontok közötti ellentmondás feloldására szakértőt kell kirendelni.

A szakértő kirendelésével összefüggésben minden esetben felmerül a szakkérdések és a jogkérdések elkülönítésének szükségessége, figyelemmel arra, hogy utóbbi kérdéskör esetén a Pp. 177. §-a alapján szakértő kirendelésének nincs helye. Jelen ítéletében a Kúria ezek elkülönítése kapcsán kiemelte, hogy a piacmeghatározás minden elemében jogkérdéssé minősítése azonban téves volt az eljárt bíróságok részéről. A piacmeghatározás körében ugyanis lehetnek olyan tények, amelyek megállapításához különleges szakértelem szükséges (az ítéletben a Kúria a hipotetikus monopolista teszt alkalmazását, illetve annak megfelelőségét tekintette ilyennek), így ezek megítélése szakkérdésnek minősül azzal, hogy ezeknek a tényeknek az értékelése viszont már jogkérdésnek minősül.[25] A fentiek ugyanakkor még a Kúria szerint sem jelentik azt, hogy a bizonyítékok értékelése és ez alapján a jogsértés megállapítása vagy a piac meghatározása egyébként ne jogkérdés lenne, csak azt, hogy ennek vannak különleges szakértelmet igénylő ténybeli elemei, amelyek tekintetében helye lehet szakértő kirendelésének.

Bírság

A felperesek a jelen eljárásban is vitatták a bírság jogszerűségét, amely során a központi kérdéssé végső soron az érintett piac meghatározása vált, figyelemmel arra, hogy a Bírságközlemény 9. pontja alapján a GVH a bírság összegének meghatározásakor először egy a jogsértő vállalkozás által az érintett piacon elért forgalomból kiinduló alapösszeget határoz meg. Ezzel egyébként a Kúria szerint a GVH *„tendenciózusan alulsúlyozza a kiszabható bírságösszegeket a Tpvt. 78. § (3) bekezdésében foglalt mérlegelési szempontokhoz képest, figyelemmel a Tpvt. 78. § (1) bekezdésére is"*.[26]

Ahogy az előzmények között már bemutatásra került, a GVH a bírság kiszabásakor a 2011. évben az ingatlanfedezetű jelzálog-hitelezésből elért kamat-, jutalék- és díjbevételek összegéből indult ki, de ezzel a Kúria szerint olyan hiteleket az érintett piachoz tartozónak tekintett, amelyek végtörlesztésre nem voltak alkalmasak.[27]

Az ítéletben kifejtettek szerint az érintett piac nem megfelelő meghatározása sérti a Pp. 339/B. §-át. Azzal ugyanis, hogy a GVH határozatában elmulasztotta keresleti és kínálati viszonyok részletes elemzését, nem tárta fel kellően a mérlegeléséhez szükséges tényállást, így nem állapítható meg a határozat alapján, hogy a mérlegelési szempontként figyelembe vett érintett piac meghatározása helyes volt-e. A tényállás feltárásának hiánya pedig akkor is a határozat hatályon kívül helyezéséhez vezethet a Kúria szerint, ha a bírság egyébként a Tpvt. 78. §-a szerinti keretek között került kiszabásra.[28]

Megjegyzendő, hogy bár az ítélet az érintett piac kapcsán viszonylag részletesen foglalkozik azzal, hogy a határozat a keresleti és kínálati helyettesíthetőség elemzésére nem tért ki az érintett piac meghatározásakor, végül – a jogsértés jellege és a kínálati helyettesíthetőség elvi fennállása miatt – a Kúria arra a következtetésre jut, hogy a piacmeghatározás – egy kérdést kivéve – megfelelő volt, mivel a szakvélemény sem volt alkalmas a GVH által megjelölt piacmeghatározás jogszerűségének megdöntésére.[29]

23 Kúriai ítélet, 186–189. pontok.
24 Kúriai ítélet, 188. pont.
25 Kúriai ítélet, 224. pont.
26 Kúriai ítélet, 229. pont.
27 Kúriai ítélet, 219. pont.
28 Kúriai ítélet, 222. és 258. pont.
29 Kúriai ítélet, 224. pont.

Az az egy kérdés viszont, amelyet a GVH elmulasztott értékelni a határozatában, végső soron a határozat bírságra vonatkozó részének hatályon kívül helyezését eredményezte. Az ítéletben ugyanis a Kúria rámutatott arra, hogy a GVH a határozatában az érintett piachoz tartozónak tekintett olyan devizahiteleket is, amelyekre a végtörlesztési törvény nem vonatkozott, így nem lehettek a piac részei, mivel ezek tekintetében sem a kínálati, sem a keresleti egyoldalú helyettesíthetőség nem állhatott fenn.[30]

Utalt rá, hogy bár a GVH által is hivatkozott uniós joggyakorlat alapján a kartellel érintett termékek adott esetben eltérő termékpiacra tartozhatnak, feltéve hogy van rá konkrét bizonyíték, hogy a versenyellenes hatás kiterjedt a határozattal érintett valamennyi termékre, ezt a tényt azonban a GVH nem igazolta, de nem igazolt az sem, hogy ezen devizahitelek kiváltása épp a jogsértő magatartás miatt maradt el, vagy akár csak közvetlenül is érintette volna. Önmagában ezt még nem tekintette volna a Kúria olyan súlyú jogsértésnek, amely a határozat hatályon kívül helyezéséhez vezetett volna, mivel a jogsértés súlyát megfelelően tükrözheti a forint- és devizahitelek teljes állománya, azonban ennek feltétele, hogy az egyes felperesek esetében a nem végtörleszthető devizahitelek állományainak aránya ne különbözzön egymástól, azonban a GVH a határozatában ezt a körülményt nem vizsgálta.

Azáltal viszont, hogy a GVH a releváns forgalom körében olyan termékekből származó árbevételt is figyelembe vett, amely az előbbiek szerint nem a jogsértéssel érintett piacról származik, és amelyek esetében a fentiek szerint nem igazolt, hogy azokra jogsértés hatása kiterjedt volna, eltért a saját Bírságközleményétől. Mivel a Kúria szerint a Bírságközlemény az eljárás alá vont vállalkozások részéről jogos elvárásokat keletkeztet, így az a GVH-t köti, ezért a GVH csak akkor térhet el a közleményétől, ha az eltérés szükségességét a Pp. 339/B. §-ában foglalt mérlegelési szempontoknak megfelelően megindokolja. A határozat azonban a vonatkozásban a Bírságközleménytől való eltérésre nem tartalmazott megfelelő indokolását, amellyel a GVH megsértette a Ket. 72. § (1) bekezdés ec) pontját és a Pp. 339/B. §-át, és amely a jogbiztonságból levezethető jogos várakozások és az ügyfélegyenlőségnek az Alaptörvényben, illetve a Ket. alapelvi rendelkezései között is megjelenő elvéből levezethetően súlyos jogsértésnek minősül, amelyre tekintettel a határozatot a bírság tekintetében hatályon kívül kellett helyezni.[31]

A fentiek mellett a bírságkiszabás kapcsán az ítéletnek még két megállapítását érdemes kiemelni. Egyrészt megerősítette a Kúria, hogy a jogerős határozattal megállapított jogsértést mint jogi tényt figyelembe lehet venni a bírság kiszabásakor a jogsértő magatartás ismételt tanúsítása körében. Másrészt az FHB bírságának mellőzésével kapcsolatos felperesi érvekre tekintettel a Kúria kifejtette, hogy általánosságban és főszabály szerint egy felperesi versenytárs bírságolását nem támadhatja a felperes, mivel általánosságban arra nem terjed ki a kereshetőségi joga, azonban versenyügyekben a piaci versenyhelyzet befolyásolására alkalmas méretű és számú bírságok esetén sem kizárt, hogy a piac szereplőit diszkriminatív módon kezelő, súlyosan aránytalan bírságolási gyakorlat felülvizsgálat tárgya legyen.

5. Az ítélet jelentősége

Összességében egy a nemzetközi és a hazai joggyakorlatot is részletesen bemutató ítélet született, amely – ahogy erre az ítélet szövege is utal – felváltotta a bírói felülvizsgálat terjedelme kapcsán eddig meghatározónak tekinthető Kfv.III.37.690/2013/29. sz. ítéletet, egyértelművé téve, hogy Pp. 339/B. §-a csak a jogi mérlegelésre vonatkozik, a bizonyítékokat a bíróság a Pp. 206. §-a szerint értékeli, amely során azonban nem hagyhatja figyelmen kívül a GVH határozatát. Bár ennek kimondása fontosnak tekinthető, az ítélet a 30/2014 (IX. 30.) AB határozathoz képest újdonságot nem tartalmaz, érdeme leginkább az, hogy megszünteti az ellentmondást az Alkotmánybíróság határozata és a Kúria korábbi döntésében követni rendelt gyakorlat között.

A bíróság felülvizsgálati jogkörének e szabályait a 2018. január 1-jén hatályba lépő a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény („Kp.") is fenntartja azzal, hogy a Kp. 85. § (5) bekezdése a Pp.

30 Kúriai ítélet, 225. pont.
31 Kúriai ítélet, 235. pont.

339/B. §-ától eltérően már azt tartalmazza, hogy mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében azt kell vizsgálniuk a bíróságoknak, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, így a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatók-e. Ezzel a jogalkotó már a törvényszövegben is kifejezésre juttatta a 2/2015. (XI. 23.) KMK-vélemény azon megállapítását, miszerint mérlegelési jogkörben hozott döntésről csak jogszabály erre vonatkozó felhatalmazása alapján, azaz akkor lehet szó, ha a jogszabály az adott ügyben döntési lehetőségeket vagy kereteket tartalmaz. E rendelkezésben így implicite az is benne foglaltatik, hogy a bizonyítékok mérlegelése viszont nem tartozik ebbe a körbe. Emellett a Kp. 78. § (2) immár kifejezetten tartalmazza azt is, ami az elemzett ítéletben a bírósági felülvizsgálat korlátjaként került megfogalmazásra, azaz hogy a bíróságnak a bizonyítékokat a közigazgatási eljárásban megállapított tényállással összevetve kell értékelniük.

A bizonyítási mérce vonatkozásában már a VJ/174/2007. számú versenyügyben hozott ítélet is tartalmazta, hogy „*egy közigazgatási perben a felpereseknek nem azt kell igazolniuk, hogy az alperes a határozatában kirívóan okszerűtlenül értékelte a bizonyítékokat, vagy a jogi mérlegelése nyilvánvalóan okszerűtlen volt, elegendő azt igazolniuk, hogy van ésszerűbb értékelése a bizonyítékoknak, létezik okszerűbb mérlegelés*”[32]. E tekintetben tehát az ítélet nem tartalmaz újdonságot, azonban a jogi vélelmek, és azon belül a belső folyamatokra vonatkozó vélelmek alkalmazhatóságára vonatkozóan az ítélet fontos megállapításokat tartalmaz.[33] A bizonyítás szempontjából ugyanis egyértelmű könnyebbséget jelent annak megerősítése, hogy nem kell valamennyi felperes tekintetében bebizonyítani a belső folyamatokat, elegendő annak bizonyítása, hogy a piacon ez bevettnek tekinthető.

A szakértő kirendelésének mellőzhetősége tekintetében a VJ/185/1994. számú versenyügyben hozott határozat felülvizsgálata során született ítélet[34] tekinthető meghatározónak. A Legfelsőbb Bíróság itt kifejtett álláspontja szerint „*a jogkérdésben való döntéshez sok esetben előzetesen a szakkérdések tisztázása szükséges, amelyhez a bíróság szakértőt vesz igénybe. A szakértő szakkérdésekre ad választ, a végkövetkeztetése azért, mert az jogkérdéshez kapcsolódik, nem hagyható figyelmen kívül csak abból az okból, hogy a jogkérdés eldöntése bírósági hatáskörbe tartozik*”.[35] Az a jelen ítéletből is jól látszik, hogy a szak- és jogkérdés elhatárolása sok nehézséget okoz, hiszen a Kúria a szakvélemény olyan megállapításaira hivatkozik az indokolásban, amelyről maga is elismeri, hogy valójában jogkérdés.

A bírsággal összefüggésben az ítélet azon megállapítása, miszerint a GVH-nak megfelelően indokolnia kell a közleménytől való eltérést, összhangban van a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának a közigazgatási bírságokról szóló összefoglaló jelentésében is megjelent álláspontjával, amely szerint „*a közlemény erős orientációs pontnak tekinthető, ha követi a hatóság, akkor is a Tpvt. előírásainak és a határozat indokolási kötelezettségére vonatkozó elvárásoknak is meg kell felelnie a döntésnek, ha indokolás nélkül tér el tőle (életszerűen a felperes hátrányára), akkor emiatt akár hatályon kívül lehet helyezni a döntést*”.[36]

Ami az ítélet piacmeghatározással, a Bírságközlemény alkalmazásával kapcsolatos megállapításait illeti, e körben a döntés elvi tartalma világosnak tűnik, ugyanakkor a Kúria az ítélete indokolásában a szükségesnél talán nagyobb hangsúlyt tulajdonított az érintett piac meghatározása kapcsán a keresleti és a kínálati helyettesíthetőséggel kapcsolatos elemzéseknek, ami néhol nehézzé teszi az ítéletet olvasó számára a követését, és annak beazonosítását, hogy a gyakorlatban mit is vár el valójában a Kúria a GVH-tól. A helyettesíthetőséggel kapcsolatos kérdések részletes elemzéséből is kitűnik, hogy az érintett piac meghatározásakor, összhangban a Tpvt. 14. § (2) bekezdésében foglaltakkal, a helyettesíthetőségre vonatkozó kérdések megválaszolása nem hagyható figyelmen kívül. A Kúriának az ítélet 223. pontjából kifejtett álláspontjából pedig az is következik, hogy

32 Kfv.III.37.690/2013/29. sz. ítélet (VJ/174/2007) 31.

33 Ez összhangban van a versenyjogi jogsértésért való felelősség betudhatóságának európai gyakorlatával, amelyet részletesen ismertet: Tóth András: Versenyjog és határterületei, A versenyszabályozás jogági kapcsolatai, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2016., 119–121.

34 Kfv.II.39.126/2004/7. sz. ítélet (VJ/185/1994).

35 Kfv.II.39.126/2004/7. sz. ítélet (VJ/185/1994).

36 A „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített 2013.El.II:JGY.1/161. számú összefoglaló jelentés, 226.

– a GVH jelen ügyben alkalmazott érvelésével ellentétben – az érintett piacnak a magatartás által érintett portfólió alapján történő meghatározása nem értelmezhető a helyettesíthetőségi kérdésektől függetlenül. A jogsértés jellegének az érintett piac meghatározásakor való figyelembevételét ugyanis a Kúria a jelen ügyben az egyoldalú helyettesíthetőség fennállásának lehetőségéből vezette le, így az csak a helyettesíthetőség elemzésének elvégzését követően vonható be a piacmeghatározás szempontjai közé, önmagában ezzel nem indokolhatja a GVH a megállapodással közvetlenül nem érintett termékek érintett piachoz tartozását.

Az érintett piac meghatározása azonban az ítéletből kitűnően nem csak akkor bír jelentőséggel, ha a GVH a Bírságközleménye alkalmazásával kívánja a bírságot kiszabni, hanem akkor is, ha attól el kíván térni. A Bírságközlemény alkalmazása ugyanis jogos elvárásként jelenik meg a vállalkozások részéről, és ennek hiányában valószínűleg nehezen adható okszerű és a Pp. 339/B. §-ának is megfelelő indokolás arra vonatkozóan, hogy az adott esetben miért is tartotta indokoltnak a GVH a közleménytől való eltérést, azaz mire alapozza, hogy az érintett piacból származó releváns forgalom nem tükrözi megfelelően a jogsértés súlyát.

Kifejezetten üdvözölendő azonban a Kúria azon megállapítása, hogy a jogerős határozatban megállapított jogsértés akkor is figyelembe vehető körében, ha annak bírósági felülvizsgálata folyamatban van.

Dorkó Dalma*

Az árak tárgyilagos összehasonlítása és megtévesztő mulasztás összehasonlító reklámok esetén – A Carrefour-ítélet

Objective comparisation of prices and misleading omission in comparative advertising

Abstract

The aim of this case study is to summarize the latest judgment of the European Court of Justice in the field of comparative advertising. The judgement offers a great opportunity to refresh our knowledge regarding this marketing practice through a case involving France-based retail giant Carrefour doing price comparison between shops of different sizes and formats. The study also introduces the opinion of the Advocate General.

Tárgyszavak: fogyasztóvédelem, összehasonlító reklám, megtévesztő mulasztás, lényeges információ

Keywords: consumer protection, comparative advertising, misleading omission, material information

1. Tények

Az Európai Unió Bírósága („Bíróság") az elmúlt évek némileg hasonló – szintén kiskereskedelmi láncokat érintő – Lidl- és Lidl Belgium-ügyekben[1] hozott ítéleteit követően, 2017 februárjában meghozta újabb, az összehasonlító reklámok területén a nemzeti bíróságok számára iránymutatást adó döntését[2], melyben amellett, hogy hangsúlyozza az összehasonlító reklámok versenyt ösztönző szerepének fontosságát, felhívja a figyelmet az árak tárgyilagos összehasonlításának fontosságára, valamint az összehasonlítás módjának fogyasztók felé történő megfelelő kommunikálására. A Bíróság megállapításai segítséget jelenthetnek a cégek számára egyszerre vonzó, ám veszélyesnek is tűnő összehasonlító reklámok szabályainak helyes értelmezésében, ekképp pedig az ilyen reklámok magabiztosabb alkalmazásában.

A francia Carrefour áruházlánc („Carrefour") televíziós reklámkampányt indított *„Garantáltan legalacsonyabb Carrefour-ár"* szlogennel, melyben lényegében a Carrefour hipermarketeiben kapható termékek árát hasonlította össze a versenytársak kisebb méretű szupermarketeiben kapható termékek árával. Ekképpen a reklámokban megjelenő árkülönbség a Carrefour cégcsoportnak kedvezett, és a reklám azt az üzenetet közvetítette a fogyasztóknak, hogy amennyiben máshol a Carrefour árainál kedvezőbb árakat találnak, úgy az árkülönbség dupláját

* Vizsgáló, Fogyasztóvédelmi Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

1 Az Európai Unió Bíróságának 2006. szeptember 19-i Lidl Belgium ítélete („Lidl-ítélet"), C-356/04. (ECLI:EU:C:2006:585); 2010. november 18-i Lidl-ítélete, C-159/09. (ECLI:EU:C:2010:696).

2 Az Európai Unió Bíróságának C-562/15. sz. előzetes döntéshozatalra irányuló eljárásában 2017. február 8-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2017:95).

kész megtéríteni számukra az áruházlánc. Az üzletek kiválasztásának módjáról a fogyasztókat csupán a Carrefour weboldalán tájékoztatták, a reklámokban pedig csak egy apró betűkkel szedett „*szuper*" szócska jelent meg a versenytárs Intermarché neve alatt.

2. Pertörténet

2.1. A párizsi kereskedelmi bíróság döntése

Miután az Intermarché üzletek stratégiájával és kereskedelempolitikájával megbízott ITM csoport felszólította a Carrefourt a gyakorlat abbahagyására, a francia kereskedelmi bírósághoz fordult, mely végül döntésében kártérítés megítélése mellett a reklámok sugárzásának megtiltását, valamint ítéletének közzétételét rendelte el. A párizsi bíróság úgy vélte, hogy a Carrefour reklámjaival tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot valósított meg, mivel az összehasonlításban szereplő üzletek kiválasztása megtévesztő volt, az az árak összehasonlításának reprezentativitását torzította, a fogyasztók tájékozott döntéséhez pedig nem volt elegendő a honlapon közzétett, az összehasonlítás módszerére vonatkozó tájékoztatás. A Carrefor fellebbezett a döntés ellen, így az ügy a párizsi fellebbviteli bíróság elé került.

2.2. A párizsi fellebbviteli bíróság előtti eljárás

A fellebbviteli bíróság előtt a Carrefour arra hivatkozott, hogy a jogvita eldöntéséhez szükséges a megtévesztő és összehasonlító reklámról szóló, 2006. december 12-i 2006/114/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („114/2006/EK irányelv") értelmezése a tekintetben, hogy az árak összehasonlítása csak akkor megengedett-e, ha a kiválasztott termékeket azonos méretű vagy kategóriájú üzletekben árulják. A szembenálló ITM csoport viszont úgy vélte, hogy szükségtelen a Carrefour által felvetett kérdés előzetes döntéshozatal formájában történő megválaszolása, mivel a jogvita lényege valójában a fogyasztók nem megfelelő és nem tárgyilagos tájékoztatásának értékeléséről szól az összehasonlított üzletkategóriák vonatkozásában.

A párizsi fellebbviteli bíróság a fentiek fényében úgy döntött, hogy eljárását felfüggeszti, és kérdéseivel az Európai Unió Bíróságához fordul.

2.3. Az előterjesztett kérdések

A párizsi fellebbviteli bíróság az alábbiak szerint fogalmazta meg kérdéseit:

„1. [Ú]gy kell-e értelmezni a [2006/114] irányelv 4. cikkének a) és c) pontját, amelyek értelmében »az összehasonlító reklám […] megengedett [ha] […] nem megtévesztő […] [és] tárgyilagosan hasonlítja össze ezen áruk és szolgáltatások egy vagy több lényeges, releváns, ellenőrizhető és jellemző tulajdonságát«, hogy az egyes forgalmazó cégek által árusított termékek árának összehasonlítása csak akkor megengedett, ha a termékeket azonos kategóriájú vagy méretű üzletekben árusítják[?]

2. [A 2005/29 irányelv] értelmében lényeges információnak minősül-e az, hogy azon üzletek, amelyek áraira az összehasonlítás kiterjed, különböző méretűek és kategóriájúak, és ezt feltétlenül a fogyasztó tudomására kell-e hozni[?]

3. Igenlő válasz esetén milyen mértékben és milyen reklámhordozón keresztül kell ezt az információt a fogyasztóval közölni[?]"[3]

3. A főtanácsnok indítványa

3.1. Megengedhetőség

Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnok 2016. október 16-án ismertetett indítványában úgy ítélte meg, hogy a 2006/114/EK irányelv 4. cikkének a) és c) pontjával[4] alapvetően nem ellentétes a különböző kategóriájú vagy méretű üzletekben alkalmazott árak összehasonlítása, azonban a vizsgált reklámhoz hasonló reklám bizonyos körülmények között mégis megtévesztő lehet az említett 4. cikk értelmében, és sértheti a tárgyilagosság feltételét.[5] A külön-

3 A cikkben tárgyalt C-562/15. sz. ítélet 17. bekezdése.

4 A hivatkozott pontok értelmében az összehasonlító reklám a következő feltételek teljesülése esetén megengedett: *„[a 2006/114/EK] irányelv 2. cikkének b) pontja, 3. cikke, és 8. cikkének (1) bekezdése, vagy a belső piacon a […] 2005/29 […] irányelv […] 6. és 7. cikke értelmében nem megtévesztő […] és tárgyilagosan hasonlítja össze ezen áruk és szolgáltatások egy vagy több jelentős, lényeges [helyesen: lényeges, releváns], ellenőrizhető és jellemző tulajdonságát, amelybe az ár is beletartozhat"* […].

5 A főtanácsnok 2016. október 16-án ismertetett indítványának 21. bekezdése.

böző kategóriájú vagy méretű üzletekben található árak összehasonlítása tilalmának nincs alapja a 2006/114/EK irányelv szerint, mivel bár az összehasonlítandó termékeknek összehasonlíthatónak kell bizonyulniuk[6], ez a kötelezettség nem vonatkozik az értékesítési helyekre. Egy ilyen általános tilalom a verseny ösztönzése ellen hatna, továbbá ellentétes lenne az összehasonlítás módszerének megválasztására vonatkozó, a reklámozót megillető gazdasági szabadsággal. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartotta kiemelni a Bíróság azon elvi jellegű megállapítását, miszerint az összehasonlító reklám megengedhetőségének feltételeit *„a lehető legkedvezőbb módon kell értelmezni úgy, hogy az lehetővé tegye az áruk, illetve a szolgáltatások jellemzőit objektív módon összehasonlító reklámokat, teljes mértékben biztosítva azt, hogy az összehasonlító reklámot ne lehessen versenyellenes és tisztességtelen, illetve a fogyasztók érdekeit sértő módon alkalmazni.”*[7] A főtanácsnok szerint amennyiben a reklámozó *„az üzletei [...] méretének, kategóriájának vagy számának köszönhetően méretgazdaságosságot tud megvalósítani, és ennek következtében a versenytársainál alacsonyabb árat tud alkalmazni, meg kell hogy illesse az a lehetőség, hogy ebből marketing célú előnyökre tegyen szert.”*[8] Az ilyen összehasonlítás a fogyasztók számára is hasznos lehet. Mindezeket leszögezve azonban úgy véli, hogy bizonyos körülmények esetén az üzletek közötti kategóriabeli vagy méretbeli különbségek a 2006/114/EK irányelv 4. cikkének a) és c) pontjában előírt feltételekre tekintettel hatással lehetnek az összehasonlító reklám megengedhetőségére.[9] Abban az esetben ugyanis, amikor az összehasonlításban szereplő cégek rendelkeznek azonos kategóriájú vagy méretű üzletekkel, fennállhat a tárgyilagosság követelményének sérelme, hiszen mesterséges árkülönbözet létrehozásának kockázata állhat fenn.

3.2. Megtévesztés a 2006/114/EK irányelv szerint

A főtanácsnok szerint egy összehasonlító reklám megtévesztőségének értékelése eseti alapon kell hogy történjen. Az értékelésnél az észszerűen eljáró fogyasztót kell alapul venni, és tekintettel kell lenni a reklám valamennyi elemére, az ügyhöz tartozó valamennyi releváns tényre. Az ügyben vizsgált reklámban a Carrefour mesterséges különbséget hozott létre a saját és versenytársai árai között az összehasonlított üzletek kiválasztásával úgy, hogy egyébként lehetősége lett volna azonos kategóriájú vagy méretű üzletek összevetésére is. Ez az aszimmetria alkalmas lehet az észszerűen eljáró fogyasztó megtévesztésére, mivel azt a benyomást keltheti benne, hogy a cégekhez tartozó valamennyi üzletet figyelembe vették a reklámban szereplő árinformációk kiszámításához, különösen akkor, ha ezt az információt nem közlik vele. A reklám továbbá – tekintettel arra, hogy ekképp a Carrefour árai igen kecsegtetőnek bizonyultak a versenytársához képest – alkalmas lehetett a fogyasztó ügyleti döntésének befolyásolására is.

3.3. Összehasonlítás objektivitása

A főtanácsnok szerint a Bíróság gyakorlata alapján a reklámozót mérlegelési jogosultság illeti meg akkor, amikor meghatározza az összehasonlítás módját, ez azonban véleménye szerint nem abszolút jog. A 2006/114/EK irányelv 4. cikkében foglalt feltételek – így az a) és c) pontban foglaltak is – szükséges, hogy ne csak az összehasonlítás bizonyos elemeire vonatkozzanak, hanem az összehasonlítás módjára is. A főtanácsnok hangsúlyozza, hogy az összehasonlítás tárgyilagosságának követelménye

6 E kérdéssel részletesebben foglalkozik a Bíróság Lidl-ügyben hozott ítélete.
7 Az Európai Unió Bíróságának fentebb hivatkozott 2010. november 18-i Lidl-ítéletének 21. bekezdése.
8 A főtanácsnok indítványának 30. bekezdése.
9 A főtanácsnok indítványának 34. bekezdése.

magában foglalja azt is, hogy *„a reklámban az árra vonatkozóan szereplő valamennyi információ a reklámozó és a versenytárs által ténylegesen alkalmazott árakat tükrözze, [és amennyiben az összehasonlítás] nem korrekt és tisztességes módon tükrözi a piaci feltételeket, úgy nem tesz eleget a tárgyilagosság követelményének."*[10] A nemzeti bíróság feladata, hogy meghatározza, hogy valóban az árak közötti mesterséges különbség létrehozása valósult-e meg.

3.4. Lényeges információ a 2005/29/EK irányelv szerint és annak megjelenése a reklámhordozón

A főtanácsnok véleménye szerint olykor a túl sok információ megjelenítése a reklámokban ugyanolyan zavaró lehet a fogyasztók számára, mint az információk hiánya. Az összehasonlított üzletek mérete vagy kategóriája olyan információk, amelyek általában nem minősülnek lényegesnek a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29 európai parlamenti és tanácsi irányelv[11] („2005/29/EK irányelv") szerint. Vannak azonban olyan különleges helyzetek, amikor igenis számíthat az üzletek mérete, kategóriája a fogyasztó ügyleti döntése szempontjából, és épp egy ilyen helyzet állhat elő akkor, amikor az összehasonlított cégek rendelkeznek azonos méretű, kategóriájú üzletekkel, az összehasonlításban ennek ellenére mégsem ezeket szerepeltetik. Ami pedig ezen információ feltüntetésének kötelezettségét illeti, a 2005/29/EK irányelv nem határozza meg, hogy pontosan hogyan kellene a lényeges információkat feltüntetni, az irányelv 7. cikkének (2) bekezdéséből[12] azonban *„az következik, hogy az ilyen információt világos, érthető, egyértelmű és időszerű módon kell közölni."*[13] Ha a reklámozó dönt úgy, hogy összehasonlító reklámot alkalmaz, és viseli ennek minden kockázatát, akkor rá hárul az a kötelezettség is, hogy a lényeges információkat – jelen esetben azt, hogy az összehasonlításban szereplő boltok nem azonos méretűek vagy kategóriájúak – egyértelműen közölje a fogyasztókkal. A reklámban pontos árak szerepelnek, így magának a reklámnak kellene tartalmaznia a pontosításra irányuló információkat is.

4. A Bíróság döntése

A Bíróság döntése tömören foglalja össze a főtanácsnok véleményét. A Bíróság szerint a vizsgált reklám valószínűleg nem tesz eleget a 2006/114/EK irányelv szerinti tárgyilagosságra vonatkozó követelménynek, és az irányelv 4. cikkének a) pontja értelmében megtévesztőnek minősül, *„[…] hacsak nem tájékoztatják a fogyasztókat arról, hogy az összehasonlításra a reklámozó cég nagyobb méretű vagy magasabb kategóriájú üzleteiben, illetve a versenytárs cégek kisebb méretű vagy alacsonyabb kategóriájú üzleteiben alkalmazott árak között került sor."*[14] A kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy a reklám eleget tesz-e az összehasonlítás tárgyilagosságára vonatkozó követelménynek és megtévesztő jellegű-e.

4.1. Megengedhetőség

A főtanácsnokkal megegyezően a Bíróság is fontosnak tartotta kiemelni, hogy az összehasonlító reklám megengedhetőségét kizárólag az uniós jog alapján kell megítélni, és a megengedhetőségéhez megkövetelt feltételeket a lehető legkedvezőbb módon kell értelmezni, mivel az hozzájárulhat a verseny ösztönzéséhez, de figyelemmel kell lenni arra, hogy az ne legyen versenyellenes vagy tisztességtelen és ne sértse a fogyasztók érdekeit. A vizsgált reklám akár hozzá is járulhat a fenti célhoz azzal, hogy különböző méretű boltokban kapható termékek ára-

10 A főtanácsnok indítványának 55. és 57. bekezdése.

11 A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló 2005. május 11-i európai parlamenti és tanácsi irányelv („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról").

12 A hivatkozott bekezdés szerint lényeges információ nem hallgatható el, és azt nem lehet homályos, érthetetlen, félreérthető vagy időszerűtlen módon sem rendelkezésre bocsátani.

13 A főtanácsnok indítványának 73. bekezdése.

14 Az ítélet 36. bekezdése.

it hasonlítja össze, de az ilyen reklámnak is meg kell felelnie a tárgyilagosság követelményének és annak nem szabad megtévesztőnek lennie.

4.2. Tárgyilagosság

Ahogy azt a főtanácsnoki indítvány is tartalmazta, a mindennapi fogyasztási cikkek ára az üzlet mérete vagy kategóriája alapján változhat. A Carrefour által alkalmazott esetlegesen aszimmetrikus összehasonlítás így azzal a hatással járhat, hogy az üzletek kiválasztásával a Carrefour és a versenytársai között mesterségesen árkülönbözetet hoz létre. Ezzel a helyzettel állhatunk szemben, amikor a reklámozó és azok a versenytársak olyan cégeknek minősülnek, amelyek mindegyike számos, különböző méretű vagy kategóriájú üzlettel rendelkezik, és a reklámozó a cégének nagyobb méretű vagy magasabb kategóriájú üzleteiben (jelen esetben hipermarketekben) alkalmazott árakat hasonlítja össze a versenytárs cégek kisebb méretű vagy alacsonyabb kategóriájú üzleteiben (ez esetben szupermarketekben) alkalmazott árakkal, anélkül hogy ez a reklámból kitűnne.

4.3. Megtéveszthetőség – lényeges információ

A főtanácsnokkal megegyezően a Bíróság kifejti, hogy a 2005/29/EK irányelv nem határozza meg a lényeges információ fogalmát, azonban az irányelv *„7. cikkének (1) és (2) bekezdéséből kitűnik, hogy lényeges az az információ, amely az átlagfogyasztó tájékozott ügyleti döntéséhez – a körülményektől függően – szükséges, és amelynek kihagyása ezáltal ahhoz vezethet, hogy az átlagfogyasztó olyan ügyleti döntést hoz, amelyet egyébként nem hozott volna meg.”*[15] A megtéveszthetőség körében a Bíróság idézi a Lidl[16] és a Ving Sverige[17] ügyekben hozott ítéleteit, melyekben megállapította, hogy a nemzeti bíróságok feladata annak értékelése, hogy az észszerűen tájékozottan, az adott helyzetben általában elvárható figyelmességgel és körültekintéssel eljáró átlagfogyasztó hogyan észleli a reklámot, és hogy értékeljék az ügy minden releváns elemét, így a reklámban foglalt információkat és általában annak elemeit. A jelen ügyben vizsgált reklám azt a benyomást kelti, hogy az összehasonlításkor a reklámban szereplő cégekhez tartozó valamennyi üzletet figyelembe vették, valamint hogy a feltüntetett árkülönbségek az egyes cégek valamennyi üzletére érvényesek, azok méretétől vagy kategóriájától függetlenül. A reklámok alkalmasak az átlagfogyasztó ügyleti döntésének befolyásolására, hiszen a fentiek alapján a fogyasztó abban az üzletben fog vásárolni, ahol feltevése szerint olcsóbban jut a megvásárolni kívánt árukhoz. Másképp alakul a helyzet, ha az összehasonlítás alapjairól tájékoztatják a fogyasztót. Ekkor tudja, hogy a kedvezőbb árakhoz akkor juthat hozzá, ha a reklámozó cég nagyobb méretű üzleteiben vásárol. Ennek megfelelően, mivel ezen információ szükséges a fogyasztó tájékozott döntéséhez, a 2005/29/EK irányelv szerinti lényeges információról van szó.

4.4. A tájékoztatás mértéke

A tájékoztatás mértéke kapcsán a Bíróság visszautal a főtanácsnoki indítvány releváns részeire, és csak röviden foglalja össze álláspontját. Eszerint az az információ, hogy *„az összehasonlításra a reklámozó cég nagyobb méretű vagy magasabb kategóriájú üzleteiben, illetve a versenytárs cégek kisebb méretű vagy alacsonyabb kategóriájú üzleteiben alkalmazott árak között került sor, olyan elemet képez, amelynek hiányában igen valószínű, hogy a reklám nem tesz eleget az összehasonlítás tárgyilagosságára vonatkozó követelménynek, és megtévesztő jellegű. Ezért ezt az információt nemcsak érthetően kell rendelkezésre bocsátani, hanem annak magában a reklámban is szerepelnie kell.”*[18]

5. Összegzés

Az ítélet jelentősége a cikk szerzője szerint abban rejlik, hogy iránymutatást ad az összehasonlító reklámok egy eddig nem vizsgált jellemzőjével kap-

15 Az ítélet 30. bekezdése.
16 Az Európai Unió Bíróságának 2010. november 18-i Lidl-ítélete, C-159/09 (ECLI:EU:C:2010:696).
17 Az Európai Unió Bíróságának 2011. május 12-i Ving Sverige-ítélete, C-122/10 (ECLI:EU:C:2011:299).
18 Az ítélet 38. bekezdése.

csolatban. Elemzi, hogy milyen jelentőséggel bír az összehasonlításban szereplő üzletek mérete, kategóriája akkor, ha az áruházláncok portfóliójában egyébként számos különböző méretű és/vagy kategóriájú üzlet szerepel. Az ítélet tisztázza, hogy a 2006/114/EK irányelv szerint lehetséges az eltérő méretű és/vagy kategóriájú üzletekben értékesített áruk árának összehasonlítása, ha magából a reklámból kitűnik az összehasonlítás e módja. Ekképp az ítélet nem riasztja el a cégeket a hasonló reklámok alkalmazásától, de világosan közli a feltételeket, melyeknek meg kell felelniük. Bár nem az ítéletben szerepel, de Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnok indítványában e körben kimondja, hogy „*amennyiben a reklámozó a tulajdonában álló üzletek méretének, kategóriájának vagy számának köszönhetően méretgazdaságosságot tud megvalósítani, és ennek következtében a versenytársainál alacsonyabb árat tud alkalmazni, meg kell hogy illesse az a lehetőség, hogy ebből marketing célú előnyökre tegyen szert.*"[19]

A cikk szerzőjének álláspontja szerint továbbá az ítélet megállapítja, hogy egy összehasonlító reklám egyszerre lehet a fogyasztókat megtévesztő és a 2006/114/EK irányelv szerinti tárgyilagosság követelményét sértő. A Bíróság utal erre, amikor azt állítja, hogy „*a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy az alapeljárásban az ügy körülményeire figyelemmel az abban szóban forgó reklám eleget tesz-e az összehasonlítás tárgyilagosságára vonatkozó követelménynek, és megtévesztő jellegű-e, figyelembe véve a jelen ítélet 31. pontjában felidézett elemeket, különösen a magában a reklámban feltüntetett információkat a reklámozó cég üzletei és a versenytárs cégek azon üzletei tekintetében, amelyek áraira az összehasonlítás kiterjed, mivel ezek az elemek az összehasonlítás tárgyilagosságának és az említett reklám megtévesztő jellegének megítélése szempontjából egyaránt relevánsak.*"[20] A cikk szerzőjének álláspontja szerint ez a magyar szabályozási környezetben azt a különleges helyzetet eredményezhetné, hogy a Bíróság által értékelt Carrefour-reklám egyszerre minősülhetne a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.) 7. § (2) bekezdése szerint megtévesztő mulasztásnak és a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) szerinti tiltott összehasonlító reklámnak, a kettős jogalapon történő értékelés lehetősége tekintetében azonban a Bíróság ítélete nem teljesen egyértelmű. Az ismertetett ügy ekképp remek példája annak, hogy a 2005/29/EK irányelv szerinti megtévesztés és a tiltott összehasonlító reklám esete mennyire közel áll egymáshoz, és hogy az elhatárolás nem mindig egyszerű feladat. A Bíróság egyértelműen leszögezi, hogy ebben a nemzeti bíróságok feladata dönteni, azaz megállapítani, hogy egy ilyen reklám eleget tesz-e az összehasonlítás tárgyilagosságára vonatkozó követelménynek és megtévesztő jellegű-e.

19 A főtanácsnok indítványának 30. pontja.
20 Az ítélet 39. pontja.

Horváth Botond*

Az Európai Bizottság indokolási kötelezettségének jelentősége, avagy az első, vitarendezési eljárás keretében hozott bizottsági döntés megsemmisítése

The importance of the obligation of state reasons – the first annulment of a Commission's decision adopted under the settlement procedure

Abstract

The paper deals with the T-95/15 Printeos and Others vs European Commission judgment adopted on 13 December, 2016. The General Court annulled the European Commission's decision AT.39780. – Envelopes regarding the fines imposed in a relatively brief decision. The potential fine imposed on the mono product undertakings would have been higher than the 10% limit, therefore the European Commission applied reductions, however, the decision did not contain explanations on the method and grounds for it. Subsequently, the General Court concluded that the European Commission failed to meet its obligation to state reasons concerning the assessment of the various factors taken into account in determining the amount of the fines. It is the first settlement decision annulled by the General Court so far.

Tárgyszavak: Európai Bizottság, Európai Törvényszék, indokolási kötelezettség, vitarendezési eljárás

Keywords: European Commission, General Court, obligation to state reasons, settlement procedure

1. A támadott határozat

Az Európai Bizottság („Bizottság") 2014. december 10-én hozott határozatában[1] („a határozat") megállapította, hogy a Printeos SA, a Tompla Sobre Exprés SL, a Tompla Scandinavia AB, a Tompla France SARL és a Tompla Druckerzeugnisse Vertriebs GmbH („felperesek"), valamint a Bong-csoport („Bong"), a GPV France SAS and Heritage Envelopes Ltd csoport, a Holdham SA csoport („Hamelin") és a Mayer-Kuvert csoport („Mayer-Kuvert") megsértették az EUMSZ 101. cikkét és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás 53. cikkét azáltal, hogy 2003. október és 2008. április között részt vettek a szabványos, katalógusból kiválasztható borítékok és az egyedi igények szerint nyomott borítékok európai piacán létrehozott kartellben. A határozat szerint a kartell az árak összehangolására, az ügyfélkör felosztására és érzékeny kereskedelmi információk cseréjére irányult.

A Bizottság több vállalkozásnál tartott helyszíni vizsgálatot, amelyet követően számos eljárás alá vont élt engedékenységi kérelemmel.[2] Az eljárás alá vontak engedékenységi kérelmet nyújtottak be a Bizottság mellett a spanyol versenyhatósághoz, a Comisión Nacional de la Competenciához („CNC") is. A CNC által 2011 márciusában indított eljárás kizárólag a spanyol piacok tekintetében vizsgálta a kar-

* A Versenytanácsi Titkárság vezetője, Gazdasági Versenyhivatal.

1 Case AT.39780 – *Envelopes*.

2 Ibid., 17. pont.

tellt, amely eljárás 2013 márciusában jogsértést megállapító és 10 141 530 EUR bírságot kiszabó határozattal[3] zárult.

A Bizottság 2013. december 10-én indított vitarendezési eljárást[4], miután valamennyi eljárás alá vont kifejezte szándékát, hogy a Bizottság vitarendezési eljárásában kíván részt venni.[5] 2014 októberében a Bizottság tájékoztatta a felpereseket a bírság összegének kiszámításával kapcsolatos módszerről és a figyelembe venni kívánt körülményekről.

A felperesek kérelemmel fordultak a Bizottsághoz, hogy az (i) a bírság összegének meghatározásakor vegye figyelembe a CNC által kiszabott bírságot, mivel a két bírság összege így már meghaladná a törvényi 10%-os bírságmaximumot, (ii) vegye figyelembe, hogy a felperesek egytermékes vállalkozáscsoportot képeztek és (iii) kérték továbbá, hogy a Bizottság alkalmazza a bírságkiszabási iránymutatásának[6] 37. pontját. E pont szerint a Bizottság az ügy egyedisége okán eltérhet a bírságösszeg meghatározásának általános módszerétől.[7] Ezt követően a felperesek benyújtották vitarendezési javaslatukat, elfogadva a Bizottság által számított eladási értéket és forgalmat, illetve a Bizottság által megjelölt legmagasabb bírságösszeget. A Bizottság kifogásközlésére válaszul jelezték, hogy az megegyezik a vitarendezési javaslatukkal, és hogy továbbra is részt kívánnak venni a vitarendezési eljárásban.

A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a Mayer-Kuvert kivételével az ügyben nincs helye sem súlyosító, sem enyhítő körülmények miatti kiigazításnak[8], illetve hogy a jelen ügy különleges körülményeire tekintettel az iránymutatás 37. pontja szerint eltér az általános bírságmeghatározási módszerétől.[9] Így a határozat szövege szerint a bírság alapösszegét oly módon kellett kiigazítani, hogy azáltal figyelembe legyen véve a kartellel érintett termékek eladásainak a teljes forgalomhoz viszonyított értéke, és a feleknek a jogsértésben való egyedi részvétele közötti különbség, így a Bizottság csökkentést alkalmazott az összes féllel szemben kiszabott bírság tekintetében.[10] A fenti bírságcsökkentésen túl a Bizottság az engedékenységi közlemény[11] és a vitarendezési közlemény[12] alapján további bírságcsökkentést alkalmazott.[13]

A felperesek 2015 februárjában a Törvényszékhez fordultak jogorvoslatért.

2. A Törvényszék ítélete[14]

2.1. A felperesek kérelmei

A felperesek keresetlevelükben elsődlegesen kérték, hogy a Törvényszék semmisítse meg a támadott határozat 2. cikke (1) bekezdésének e) pontját, amelyben a felperesek egyetemleges felelősségét mondja ki a kiszabott 4 729 000 EUR bírság tekintetében. A felperesek másodlagosan kérték, hogy a Törvényszék a bírság összegét vagy a 10%-os bírságmaximumnál legalább 55%-kal alacsonyabban határozza meg, vagy olyan szinten, amit megfelelőnek tart ahhoz, hogy az összhangban legyen a többi bírsággal sújtott, de bírósági felülvizsgálattal nem élő vállalkozással szemben kiszabott bírságokkal, majd ezt tovább csökkentse legalább 33%-kal vagy olyan

3 S/0316/10. sz. ügy, *Sobres de papel*.
4 A vitarendezési eljárás jogszerűségéről lásd T-456/10. sz. ügy – Timab Industries és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2015:296., 60–74. pontok. A döntés bemutatásáról lásd például Laina, Flavio–Bogdanov, Aleko: The EU Cartel Settlement Procedure: Latest Developments, Journal of European Competition Law & Practice, 2016, Vol. 7. No. 1, 72–84.; Lenoir, Noëlle–Truffier, Mélanie: Timab Industries et al.: General Court's Ruling on the First Hybrid Settlement Case, Journal of European Competition Law & Practice, 2016, Vol. 7. No. 1, 24–25.
5 Case AT.39780., 19. pont.
6 Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról, HL C 210., 2006.9.1., 2–5.
7 A Bizottság bírságkiszabási iránymutatásának 21. pontja értelmében általános szabály szerint az eladások értékének szóban forgó arányát akár 30%-ban is megállapíthatják, míg az iránymutatás 37. pontja szerint az egyes ügyek egyedisége vagy egy bizonyos ügy esetében az elrettentő hatás elérésének szükségessége okán a Bizottság eltérhet az iránymutatásban meghatározott módszerektől, valamint a 21. pontban megszabott határértékektől.
8 Case AT.39780., 85–87. pontok.
9 Ibid., 90. pont.
10 Ibid., 91–92. pontok.
11 Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről, HL C 298., 2006.12.8., 17–22.
12 A Bizottság közleménye az 1/2003/EK tanácsi rendelet 7. és 23. cikke szerint kartellügyekben hozott határozatok elfogadása érdekében folytatott vitarendezési eljárások lefolytatásáról, HL C 167., 2008.7.2., 1–6.
13 Case AT.39780., 98–103. pontok.
14 T-95/15. sz. ügy – *Printeos SA és társai kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:722.

szintre, amit a Törvényszék megfelelőnek ítél ahhoz, hogy figyelembe vegye a CNC által kiszabott bírságot.[15]

2.2. A Bizottság indokolási kötelezettségének megsértése

A felperesek az engedékenységi közlemény és a vitarendezési eljárásról szóló közlemény alapján elvégzett csökkentések előtti meghatározott összeget vitatták. Álláspontjuk szerint a Bizottság a bírságalapösszeg meghatározása során az iránymutatás 37. pontja alapján történő kiigazítás és csökkentések során megsértette indokolási kötelezettségét, mert a határozatban a Bizottság nem jelölte meg a jogilag megkövetelt módon azokat az indokokat, amelyek alapján kiigazította a bírságok alapösszegeit. A felperesek kiemelték, hogy a Bizottság először csak az ellenkérelmében fejtette ki a bírságalapösszegek kiigazításának indokait, amely azonban nem alkalmas arra, hogy az indokolási kötelezettség elégtelenségét indokolja, hanem épp ellenkezőleg, a hatáskörrel való visszaélést bizonyítja. A felperesek szerint az ellenkérelemben a Hamelinnel szemben alkalmazott bírságalapösszeg-kiigazítás indokával kapcsolatban kifejtettek, miszerint vele szemben méltányossági okból, és nem az egytermékes jellegnél fogva került sor a csökkentésre, nem olvashatók ki a támadott határozatban.[16]

A Bizottság előadta, hogy minden egyes vállalkozás esetében csökkentette a bírságot annak érdekében, hogy a bírságalapösszeg a 10%-os bírságmaximum alatt maradjon. Ezért az alapösszeget a felperesek tekintetében azok egytermékes jellegére tekintettel csökkentette, míg a Hamelin esetében úgy ítélte meg, hogy habár az nem egy egytermékes vállalkozás, de vele szemben is kiigazítással él, hogy a bírság megfelelően tükrözze a jogsértésben való részvételét, és hogy így helyreálljon az egyensúly a vállalkozásokkal szemben kiszabott bírságok tekintetében.[17] A Bizottság hangsúlyozta, hogy tekintettel arra, hogy a támadott határozat vitarendezési eljárás keretében került elfogadásra, ezért az ilyen határozat indokolása sokkal rövidebb és tömörebb, mint a nem vitarendezési eljárásban elfogadott határozatok esetén. A Bizottság álláspontja szerint a felperesek és a Bizottság között lefolytatott kétoldalú egyeztetések során minden, a bírságkiszabással kapcsolatos körülményt és módszert megismerhettek, így véleménye szerint a támadott határozat indokolása elegendő volt.[18] Kiemelte továbbá, hogy a felperesek a kétoldalú találkozók során részletes ismertetést kaptak a Bizottságtól a bírságszámításról és annak összegéről, amely magyarázatot megértettek és a vitarendezési javaslatukban kifejezetten elfogadták a javasolt összeghatárokon belül velük szemben kiszabható bírság maximumát.[19]

A Törvényszék az állandó ítélkezési gyakorlatra[20] hivatkozva nyomatékosította, hogy az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében rögzített indokolási kötelezettség[21] egy olyan lényeges eljárási szabály, amit az indokolás megalapozottságának vizsgálatától elkülönülten kell kezelni.[22] Hangsúlyozta, hogy a megkövetelt indokolásból *„világosan és egyértelműen ki kell tűnnie"* az adott jogi aktust meghozó intézmény érvelésének, indokolásának, mégpedig úgy, hogy az alkalmas legyen arra, hogy az érintettek megismerhessék az intézkedés indokait, a bírósági felülvizsgálatra hatáskörrel rendelkező bíróság pedig gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét.[23] Az esetjog[24] útján az uniós bíróságok már kimunkálták azt, hogy a jelen bírósági felülvizsgálat tárgyát is képező

15 Ibid., 26. pont.
16 Ibid., 32. pont.
17 Ibid., 35. pont.
18 Ibid., 37. pont.
19 Ibid., 39. pont.
20 C-455/11 P sz. ügy – *Solvay kontra Bizottság*, EU:C:2013:796, 89. pont.
21 Az EUMSZ 296. cikke értelmében, ha a Szerződések nem határozzák meg, milyen típusú jogi aktust kell elfogadni, a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, az arányosság elvével összhangban. Ugyanezen cikk kimondja továbbá, hogy a jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk.
22 T-95/15. sz. ügy – *Printeos SA és társai kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:722, 44. pont; C-439/11 P sz. ügy – *Ziegler kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2013:513, 114. pont.
23 C-367/95 P sz. ügy – *Európai Bizottság kontra Sytraval és Brink's France*, ECLI:EU:C:1998:154, 63. pont; C-455/11 P sz. ügy – *Solvay kontra Bizottság*, EU:C:2013:796, 90. pont; C-37/13 P sz. ügy – *Nexans és Nexans France kontra Európai Bizottság*, EU:C:2014:2030, 31. pont; C-247/14. P. sz. ügy – *Heidelberg Cement AG kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2016:149, 16. pont; AG Wahl indítványa a C-268/14 P. sz. – *Italmobiliare kontra Európai Bizottság* ügyben, ECLI:EU:C:2015:697, 55. pont.
24 C-17/99. sz. ügy – *Franciaország kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2001:178, 35. pont; C-521/09. sz. ügy – *Elf Aquitaine SA kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2011:620, 146–148. pontok; C-439/11 P sz. ügy – *Ziegler kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2013:513, 115. pont.

egyedi határozatok esetében az indokolási kötelezettség célja, hogy a határozattal érintettek számára elegendő információt biztosítson ahhoz, hogy az érintettek eldönthessék, hogy az egyedi határozat szenved-e bármely érvényességének vitatását lehetővé tevő hibában, hiányosságban. A Törvényszék kiemelte, hogy az indokolás követelményét az ügy egyedi körülményeire, így az adott jogi aktus tartalmára, az indokok jellegére, a címzettek és érintettek magyarázathoz jutás iránti érdekeire figyelemmel kell értékelni. Az EUMSZ 296. cikkében előírt indokolási követelménynek való megfeleléshez nem szükséges az, hogy valamennyi releváns tény- és jogkérdésre külön kitérjen a jogi aktus indokolása, mert a megfelelést nem pusztán a szövegre figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is.[25] Az esetjogból[26] az is következik, hogy az elmarasztaló határozattal egyidejűleg kell közölni az indokolást is az érintettel, ami alól nem mentesít az, ha az érintettnek egyébként a bírósági felülvizsgálat során lehetősége nyílik megismerni a Bizottság indokait.

A Törvényszék emlékeztetett, hogy a Bizottságot az EUMSZ 296. cikkének második bekezdése alapján terheli az a kötelezettség, hogy indokolja a bírság kiszabásával záruló vitarendezési eljárás keretében hozott határozatait is.[27, 28] Kiemelte továbbá, hogy az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy a Bizottság köteles megindokolni a bírságot kiszabó határozatait, különösen pedig, hogy meg kell magyaráznia az általa a bírság meghatározása során figyelembe vett tényezők súlyozását és értékelését, valamint azt, hogy a bíróság köteles hivatalból ellenőrizni az indokolás fennálltát.[29]

A Törvényszék aláhúzta, hogy az indokolási kötelezettség még fontosabb abban az esetben, ha a Bizottság az iránymutatás 37. pontja szerint eltér az iránymutatás általános módszerétől, hiszen az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az általa alkotott iránymutatások olyan tájékoztató jellegű magatartási szabályok összességét tartalmazzák, amelyektől a Bizottság nem térhet el anélkül, hogy arra az egyenlő bánásmód elvének is megfelelő magyarázatot adna.[30] Akkor tehát ha a Bizottság az iránymutatás biztosította lehetőséggel élve, egyes ügyek egyediségére hivatkozva eltér az iránymutatástól és kiigazítást alkalmaz az érintett vállalkozások bírságalapösszege tekintetében, akkor még inkább fontos az, hogy az indokolás pontos legyen.[31]

A Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság a támadott határozatában nem fejtette ki azokat az indokokat, amelyek alapján megismerhető az érintett vállalkozásokkal szemben alkalmazott eltérő mértékű csökkentések indoka. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a Bizottság azon érvelése, miszerint az eltérések oka azzal magyarázható, hogy a Bizottság már a bírságkiszabás első szakaszában törekedett arra, hogy az érintett vállalkozások mindegyikével szemben a teljes forgalom 10%-ában meghatározott felső határ alá csökkentse a bírságalapösszeget, nem magyarázat az eltérésre. Az eltérések valóban lényegesek voltak, hiszen a Hamelin esetében 4,5%, a Bong esetében 4,7%, míg a felperesek esetében 9,7% volt az eltérés.

A Törvényszék megállapította azt is, hogy a Bizottság megalapozatlanul állítja azt, hogy az általa a bírságkiszabás során alkalmazott módszerről a jogilag megkövetelt módon tájékoztatta az eljárás alá vont vállalkozásokat, vagy hogy azt a felperesek megismerték. A Bizottság maga is elismerte a bírósági felülvizsgálat során, hogy a támadott határozat e tekintetben *„szűkszavú és tömör"*.[32] A vitarendezési eljárás keretében hozott rövidebb, kevésbé részletes ítéletek esetében sem lehet tehát eltekintenie a Bizottságnak attól, hogy a bírságkiszabás szempontjai-

25 C-521/09. sz. ügy – *Elf Aquitaine SA kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2011:620, 150. pont; C-247/14. P. sz. ügy – *HeidelbergCement AG kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2016:149, 16. pont; C-37/13 P sz. ügy – *Nexans és Nexans France kontra Európai Bizottság*, EU:C:2014:2030, 32. pont; AG Wahl indítványa a C-268/14 P. sz. – Italmobiliare kontra Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:C:2015:697, 55. pont.

26 C-521/09. sz. ügy – *Elf Aquitaine SA kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2011:620, 149. pont; C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P-C-208/02. P. és C-213/02. P. sz. egyesített ügyek – *Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság*, ECLI:EU:C:2005:408, 463. pont.

27 T-95/15. sz. ügy – *Printeos SA és társai kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:722, 47. pont.

28 A vitarendezési eljárásról lásd bővebben: Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014, 385–386.; Faull, Jonathan–Nikpay, Ali: The EU Law of Competition (Third Edition), Oxford University Press, Oxford, 2014, 1357–1362.; Whish, Richard–Bailey, David: Competition Law (Eighth Edition), Oxford University Press, Oxford, 2015, 276–279.; Jones, Alison–Suffrin, Brenda: EU Competition Law (Fifth Edition), Oxford University Press, Oxford, 2014, 992–993.

29 T-95/15. sz. ügy – *Printeos SA és társai kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:722, 47. pont.

30 C-439/11 P sz. ügy – *Ziegler kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2013:513, 60. pont.

31 T-95/15. sz. ügy – *Printeos SA és társai kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:722, 48. pont.

32 Ibid., 53. pont.

ról és módjáról a jog által megkövetelt módon adjon tájékoztatást az érintett vállalkozásoknak.

Kimondta továbbá a Törvényszék, hogy az, hogy a Bizottság utóbb, a bírósági felülvizsgálat során adott magyarázatot arra, hogy a Hamelinnel szemben méltányossági okból, valamint a különböző bírságok egyensúlyának biztosítása érdekében igazította ki a rá vonatkozó bírságalapösszeget, nem alkalmas arra, hogy orvosolja az indokolás elégtelenségét vagy hiányát.

A fentiek miatt a támadott határozatnak a bírságkiszabással kapcsolatos indokolása nem volt alkalmas arra, hogy a felpereseknek lehetőséget adjon arra, hogy azt az egyenlő bánásmód elvére tekintettel érdemben vitathassák, illetve arra sem volt alkalmas, hogy a Törvényszék teljes körű jogszerűségi felülvizsgálatot gyakorolhasson. A Törvényszék szerint a támadott határozat indokolása alapján nem érthető és nem mérlegelhető, hogy a Hamelin és a többi vállalkozás hasonló vagy eltérő helyzetben volt-e, és hogy a Bizottság egyenlő vagy eltérő bánásmódban részesítette-e őket. A határozat 92. pontjában kifejtettek azt a téves benyomást kelthették, hogy a bírságalapösszegek csökkentésére az érintett vállalkozások egytermékes jellegére tekintettel került sor, azonban ez a Hamelin esetében nem igaz, amit a Bizottság is elismert.[33] Mivel a kifogásközlés szintén homályos információkat tartalmazott az bírságalapösszegek kiigazításának módszerére és a kiigazítás alapjául szolgáló igazolások tekintetében, így nem igaz, hogy a felperesek elegendő információval rendelkeztek e tekintetben az eljárás során.[34]

Mindezekre tekintettel a Törvényszék úgy határozott, hogy a támadott határozatnak elégtelen az indokolása és az első jogalapnak, ami az EUMSZ 296. cikkének második bekezdésében előírt indokolási kötelezettség megsértésén alapszik, helyt adott, így a támadott határozat 2. cikke (1) bekezdésének e) pontját megsemmisítette.

3. Összegzés

A Bizottság széles diszkrecionális jogkörrel bír a bírságkiszabás során, amely jogkörét a saját bírságközleményében korlátozza le, mert a közleményben foglaltak kötik a Bizottságot, az abban foglalt módszer a bírósági felülvizsgálat alapját képezi.[35] A Bizottság azonban eltérhet az iránymutatásától, de akkor a döntésében meg kell indokolnia ennek az okát.[36]

A Bizottsággal szembeni bírságkiszabással záruló határozatok esetén megkövetelt indokolási kötelezettség kettős céllal bír. Egyrészt biztosítja az érintetteknek, hogy eldönthessék, élnek-e jogorvoslattal, másrészt olyan helyzetbe hozza a bíróságot, hogy az gyakorolni tudja felülvizsgálati jogkörét. Vitán felül áll tehát, hogy kulcsfontosságú az indokolás a bírságkiszabás során, amelynek hiányát vagy alkalmatlanságát utóbb a bírósági felülvizsgálat során már nem lehet orvosolni. Különösen nagy jelentősége van az indokolásnak az olyan esetekben, amikor a Bizottság a bírságkiszabási iránymutatása 37. pontja alapján eltér az általános bírságkiszabási módszerétől, mert ekkor az érintetteknek nem áll módjukban a bírságkiszabási módszert bemutató iránymutatásból kiolvasni a bírságkiszabás módszerét. A Bizottság azonban a jelen ügyben nem tett eleget indokolási kötelezettségének, amely olyan súlyos eljárási szabálysértés, ami a bizottság döntésének megsemmisítését vonta maga után.

Az egytermékes vállalkozások[37] esetében nagyobb az esélye annak, hogy a potenciális bírság meghaladná a 10%-os küszöböt, ezért a Bizottság bírságcsökkentést szokott alkalmazni, akárcsak a jelen ügyben. A bírságalap kiigazítása és a bírságcsökkentés nem jogszerűtlen, azonban még ilyen esetben is indokolni kell azt, hogy az érintettek tisztában legyenek azzal, hogy annak gyakorlása során a Bizottság milyen módszert alkalmazott, és hogy azt ugyanolyan módon alkalmazta-e minden érintett

33 Ibid., 55. pont.
34 Ibid., 56. pont.
35 Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014, 373.
36 C-397/03 P sz. ügy – *Archer Daniels Midland és Archer Daniels Midland Ingredients kontra Bizottság*, ECLI:EU:C:2006:328, 91. pont.
37 Egytermékes vállalkozások azok a vállalkozások, amelyek csak egyetlen terméket állítanak elő/értékesítenek vagy csak egyetlen szolgáltatást nyújtanak, tehát a teljes bevételük egy piacról származik.

vállalkozással szemben. Az ítéletből azonban látható, hogy a bírságalapok kiigazítása során jelentős eltérések voltak a 10%-os felső küszöbhöz képest. A Bizottság határozata azt a látszatot keltette, hogy a csökkentés indoka a vállalkozások egytermékes tulajdonságára vezethető vissza, azonban ez nem bizonyult igaznak, mert nem volt minden érintett vállalkozás egytermékes vállalkozás. Tehát a Bizottság szűkszavú és tömör indokolása nem biztosította az érintett vállalkozásoknak, hogy azok érdemben vitathassák a döntést abból a szempontból, hogy velük szemben a Bizottság az egyenlő bánásmód elvét figyelemben tartva járt-e el a bírság csökkentése során, és hogy vajon az eltérő helyzetben lévő vállalkozások azonosan való kezelése objektíve indokolt volt-e, amelynek következtében a Bizottság nem tett eleget azon kötelezettségének, hogy magyarázza meg a bírságok összegének meghatározása szempontjából általa figyelembe vett különböző tényezők súlyozását és értékelését.

A vitarendezési eljárás célja, egyebek mellett, hogy egyszerűsítse és gyorsítsa az eljárásokat, valamint hogy csökkentse azon ügyek számát, amelyekkel szemben az érintett vállalkozások bírósági felülvizsgálattal élnek.[38] A Törvényszék ítélete kimondta, hogy még vitarendezési eljárás során is kiemelten fontos az érintett vállalkozások védekezéshez való jogának tiszteletben tartása, és hogy a Bizottság még ilyen eljárás keretében hozott döntések esetén is köteles az indokolási kötelezettségének eleget tenni, a *rendes*[39] közigazgatási eljárásban hozott döntéshez képest jelentősen rövidebb döntésekben is ki kell térnie az indokolásának a legfontosabb tények és a bírságkiszabás szempontjából kulcsfontosságú elemekre, különösen ha a Bizottság eltér a bírságkiszabási iránymutatásától.

A bírságkiszabási iránymutatástól való eltérés lehetősége olyan mértékű többletjogosítványt jelent a Bizottságnak, amelynek ellensúlyozásaképpen az érintett vállalkozások alapvető jogai – mint az, hogy a Bizottság köteles megindokolni a bírságkiszabó döntését – is még nagyobb védelmet élveznek. A Bizottság igen széles körű eljárási jogosultságokkal rendelkezik, de fontos, hogy ezek alkalmazásakor mindig biztosítsa az eljárás alá vont vállalkozások védekezéshez való jogát is, mert ezek megsértése a Bizottság döntésének megsemmisítéséhez vezethet. A magyar versenyjogban is elvárás, hogy a Gazdasági Versenyhivatal megfelelő terjedelemben és a mérlegelés során figyelembe vett összes tényt és körülményt értékelve részletesen indokolja meg döntését.[40]

Habár a jelen ügy az első, ahol a Törvényszék megsemmisített egy vitarendezési eljárás keretében hozott döntést, azonban ki kell emelni, hogy nem ez az első ügy, ahol a vitarendezési eljárás keretében zárult ügyben a bírságkiszabást vitatták az érintett vállalkozások. Az *EIRD Libor ügyben*[41] a Société Générale, egyik a vitarendezési eljárásban résztvevő megbírságolt vállalkozás utóbb bírósági felülvizsgálattal élt, amelynek eredményeképpen a Bizottság a bírságot csökkentette, mert megállapította, hogy a Société Générale által benyújtott, az árbevételére vonatkozó adatok tévesek voltak. A Bizottság a bírósági felülvizsgálat során az újonnan benyújtott adatok alapján ismételten kiszámította a bírságot és módosította a korábban kiszabott összeget[42], így a Société Générale visszavonta felülvizsgálati kérelmét. A *Société Générale-* és a *Printeos-ügy* felpereseinek sikere is bizonyítja, hogy a vitarendezési eljárás keretében hozott ítéletekkel szemben is eredményes lehet a bírósági felülvizsgálat. Megemlítendő, hogy a vállalkozások a két ügyben nem a jogsértés tényét, hanem a bírság mértékét vagy a kiszabás módját vitatták.

A döntés a jövőben kihathat a Bizottság egyébként jól működő[43] vitarendezési eljárására. A Törvényszék ítélete felbátoríthatja a vitarendezési eljárásban résztvevő vállalkozásokat, hogy például az ügyhöz hasonló esetekben az egyenlő bánásmód elvének megsértése miatt jogorvoslattal éljenek a nem megfelelő indokolást tartalmazó döntések ellen, ami azonban alááshatja a vitarendezési eljárás

38 T-456/10. sz. ügy – *Timab Industries és társai kontra Európai Bizottság,* ECLI:EU:T:2015:296., 60. pont.

39 Ibid., 56. pont.

40 Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez, szerk.: Juhász Miklós, Juhász Dorina, Tóth András, Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, 2014, 635.

41 Case AT.39914 – *Euro Interest Rate Derivatives*.

42 Zelenko, Pierre–Marthan, Jérémie: Euro Interest Rate Derviatives: Reduction of Fine int he Firts-Ever Appeal Against a Settlement Decision, Journal of European Competition Law & Practice, 2016, Vol. 7, No. 8, 525–526.

43 Laina, Flavio: Negotiating settlements in antitrust proceedings: the EU Cartel settlement procedure, 24 October 2016 (elérhető: http://icwsummit.com/wp-content/uploads/sites/18/2016/11/14h15-2-NEGOTIATING-SETTLEMENTS-LAINA-img-2-2.pdf – utolsó letöltés: 2017. július 9.).

egyik fő hatékonysági előnyét, hogy a döntésekkel szembeni jogorvoslatok minimalizálhatók. Az egyenlő bánásmód elvének sérelme a jelen ügyben a tekintetben merült fel, hogy vajon a bírsággal sújtott vállalkozások valóban azonos helyzetben voltak-e, tehát mindannyian egytermékes vállalkozások voltak-e és az egytermékes jellegből fakadó bírságalap-csökkentés egyenlően került-e alkalmazásra vagy eltérő helyzetben lévő vállalkozások lettek azonosan kezelve, ami ellentétes a Bíróság által a *Guardian Industries és Guardian Europe kontra Bizottság ügyben*[44] is lefektetett elvvel, miszerint az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíve nem igazolható. Kiemelendő, hogy az egyenlő bánásmód elve nem jelenti azt, hogy a bírságkiszabás során nem kell egyedi értékelést alkalmazni az egyes eljárás alá vontakkal szembeni bírságkiszabási folyamat során, mert amennyiben több eljárás alá vonttal szemben is bírságkiszabásra kerül sor, akkor az egyes vállalkozásokkal szemben kiszabott bírságok összegét nem egymáshoz kell arányosítani, „*hanem azt a konkrét eljárás alá vont* […] *által ténylegesen elkövetett jogsértés súlyához, jellegéhez, valamint az adott ügyben az ő vonatkozásában feltárt enyhítő és súlyosító körülményekhez igazodóan, mérlegeléssel kell kiszabni* […]”.[45] A magyar bírói gyakorlat szerint „*a bírságkiszabást befolyásoló körülményeket nem elvontan, nem mechanikusan, hanem a konkrét ügy tényeire vonatkoztatva kell értékelni és megindokolni.*”[46] A Legfelsőbb Bíróság (Kúria) leszögezte[47] továbbá, hogy az azonos felelősség nem jelent azonos arányú bírságot, mert ez mechanikussá tenné a bírság kiszabását és egyben ellentétes lenne a vállalkozások magatartásának és azok körülményeinek szabad értékelésével.

Tehát a versenyhatóságnak egyedi mérlegelést kell alkalmaznia minden egyes vállalkozás esetén a bírságkiszabás során, de a jelen esetbemutatásban ismertetett ügyből is látható, hogy a mérlegelés során az egyenlő bánásmód elvét is figyelembe kell venni, ami magával vonja azt, hogy az eltérő helyzeteket nem lehet azonosként kezelni, ami a konkrét ügyben azt jelentette, hogy a nem egytermékes vállalkozások bírságalapösszegét nem lehet a bírsággal sújtott egytermékes vállalkozásokkal azonos mértékben csökkenteni.

Itt említendő meg, hogy az uniós rendszerrel szemben a magyar szabályozás értelmében[48] a vitarendezési eljárásban résztvevő vállalkozásnak előzetesen le kell mondania a Gazdasági Versenyhivatal határozatával szembeni jogorvoslati jogáról[49], így biztosítva, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a hosszas pereskedés helyett a rendelkezésre álló erőforrásai felhasználásával több eljárást folytasson le, és ezáltal növelje a versenyfelügyeleti eljárások általános elrettentő hatását.

44 C-580/12 P - Guardian Industries és Guardian Europe kontra Bizottság, ECLI:EU:C:2014:2363, 51. pont

45 Főv. Í. 2.Kf.27.665/2008/3. (Vj-181/2006.)

46 Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. Törvényhez, 635. és az ott hivatkozott bírósági ítéletek.

47 LB Kfv.II.37.291/2009/9.

48 Lásd a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 73/A. § és a Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanács Elnökének 3/2015. sz. Közleménye az egyezségi kísérletről (elérhető: http://www.gvh.hu//data/cms1035560/2015_3_egyezsegi_kiserlet_kozlemeny_egyseges_szerkezetben_20170115.pdf).

49 Lásd a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 73/A § (3) bekezdés f) pontja; a Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanács Elnökének 3/2015. sz. Közleménye az egyezségi kísérletről, 4. pont és 43. pont.

Kócse Ildikó*

Állami tulajdonban lévő vállalkozás számára barnaszén kitermelésére biztosított kvázi monopolisztikus jogok

Quasi-monopolistic rights giving the public undertaking privileged access to lignite exploitation

Abstract

Practices by an undertaking in a dominant position which tend to extend that position to a neighbouring but separate market by distorting competition amount to abuse of a dominant position within the meaning of Article 102 TFEU. The extension of a dominant position, without any objective justification, is prohibited by Article 106(1) TFEU in conjunction with Article 102, where that extension results from a State measure. As competition may not be eliminated in that manner, it may not be distorted either.

Tárgyszavak: erőfölénnyel való visszaélés, az upstream piacon fennálló erőfölény downstream piacra való kiterjesztése, esélyegyenlőtlenség fennállása, az állami lignitlelőhelyekre vonatkozó kitermelési jogok valamely közvállalkozásnak történő biztosítása vagy fenntartása, a görög lignitértékesítési piac és nagykereskedelmi villamosenergia-piac

Key words: abuse of dominant position, absence of extension of the dominant position on the upstream market to the downstream market, existence of inequality of opportunity, granting or maintaining in favour of a public undertaking of rights to exploit public deposits of lignite, Greek markets for the supply of lignite and of wholesale electricity

1. A tények

Tizennégy évvel a panasz beérkezése és kilenc évvel az Európai Bizottság döntése után nyugvópontra ért a görög lignitbányászati jogok ügye.

A Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE („DEI") 1950-ben alapított, a görög állam tulajdonában álló közvállalkozás, amely villamos energia előállítására, szállítására és szolgáltatására vonatkozó monopoljogokkal rendelkezett Görögország területén. 1996-ban a közvállalkozások modernizálásáról szóló törvény tette lehetővé a zárt részvénytársasággá való átalakulását úgy, hogy továbbra is az állam mint egyetlen részvényes tulajdonában maradt. 2001-ben nyílt részvénytársasággá alakult, de törvény írta elő, hogy a Görög Köztársaság részesedése nem lehet kisebb a szavazati jogot biztosító részvények 51%-ánál. Ez a részesedés a jelen ügyben érintett európai bizottsági határozat elfogadásának időpontjában 51,12% volt.

A tényállás megvalósulása idején Görögország hozzávetőleg 4500 millió tonna lignittartalékából a Görög Köztársaság lignit feltárására és kitermelésére vonatkozó jogokat biztosított a DEI részére olyan állami bányák tekintetében, amelyek tartalékai hozzávetőleg 2200 millió tonnát tesznek ki. Ez 2007-ben

* Energiagazdálkodási szakközgazdász, versenytanácsi vizsgáló, Döntéshozatalt Támogató Csoport, Gazdasági Versenyhivatal.

azon állami lignitlelőhelyek tartalékának 91%-át tette ki, amelyek tekintetében ilyen jogokat biztosítottak. 85 millió tonna tartalék magánszemélyek tulajdonát képezte. A hozzávetőleg 220 millió tonna közbányákban található tartalék feltárási és kitermelési jogát egyéb magánszemélyekre ruházták, de e tartalékokból is részben a DEI erőműveit látták el. Görögország semmilyen feltárási jogot nem biztosított további, hozzávetőleg 2000 millió tonna lignittartalék – ebből a villamosenergia-termeléshez kitermelhető 1230 millió tonna – tekintetében, holott a Görög Köztársaság a 2001 óta megindított liberalizációja idején bejelentette, hogy a lignitlelőhelyek kitermelési jogát ezentúl nyílt közbeszerzési eljárásban ítéli oda.

A DEI-n kívüli más vállalkozások tulajdonában álló magán lignitlelőhelyek – átlagosan 9 millió tonna tartalékot képviselve – kis méretűek voltak, és ezen lelőhelyek kitermelésével, egy kivételével, 2003-ban felhagytak.

A görögországi lignittüzelésű erőművek közül valamennyi már létező erőmű a DEI tulajdonában állt. A DEI versenytársai ilyen erőművek építésére irányuló három kérelmét elutasították, mivel a görög energiaszabályozó hatóság (Rythimistiki Archi Energias, RAE) úgy vélte, hogy a kérelmezők fizetőképessége és a kitermelendő lignit mennyisége nem kielégítő vagy nem kellően bizonyított. Az EFT Hellas AE által benyújtott negyedik és a Heron AE által benyújtott ötödik kérelem a tényállás megvalósulása idején még vizsgálat tárgyát képezte. A DEI versenytársai csak gázerőművekkel, bizonyos számú kombinált hő- és villamos erőművel és megújuló erőforrásokkal működő erőművekkel rendelkeztek.

2005 májusában valamennyi villamosenergia-eladó és -vevő részére kötelező napi piacot hoztak létre Görögországban, az összekapcsolt görögországi hálózatban („GÖH"), amely magában foglalja Görögország szárazföldi részét és bizonyos görög szigeteket is. E piacon a villamosenergia-termelők és -importőrök napi szinten betáplálják és értékesítik az általuk termelt vagy importált energiát. A villamosenergia-átviteli hálózatok üzemeltetője, a Hellenic Transmission System Operator SA (HTSO) dolgozza ki az erőművek másnapi átviteli menetrendjét, egy olyan mechanizmust, amelynek működési szabályait mind a DEI-nek, mind pedig a versenytársainak tiszteletben kell tartaniuk.

A villamos erőművek ajánlatai közül a legalacsonyabb változó költséget tartalmazók csatlakoznak elsőként a hálózathoz. A kereslet kielégítése érdekében az elosztási programhoz utolsóként csatlakozó – a legdrágább – erőmű által ajánlott ár, amelyet a rendszer plafonárának neveznek, az az ár, amelyet végeredményben minden olyan termelőnek és importőrnek fizetnek, akinek az ajánlatát elfogadták.

2006-ban, öt évvel a downstream piac részleges liberalizációja után a DEI a GÖH-ön belül kiépített termelési kapacitás 90%-ával rendelkezett, továbbá az elosztott villamos energia egészének 93,6%-át termelte.

2. Az Európai Bizottság vizsgálata

2008. március 5-én az Európai Bizottság („Bizottság") elfogadta a Görög Köztársaság által a lignit bányászatával kapcsolatos jogoknak a DEI részére történő biztosítására vagy fenntartására vonatkozó C(2008) 824 végleges határozatot („megtámadott határozat"), amelyben az alábbiakban tömören összefoglalt konklúzióra jutott.[1]

A Görög Köztársaság két különböző termékpiacra – egyrészt a lignitértékesítés piacára (upstream piac), másrészt a villamos energia nagykereskedelmi piacára (downstream piac) – vonatkozóan állami intézkedéseket fogadott el, amelyek az erőművekben folyó villamosenergia-termelést és -ellátást, valamint a villamos energia csatlakozókon keresztüli importját érintik.

A DEI e két piacon erőfölénnyel rendelkezik, az egyiken 97%, a másikon 85% feletti piaci részesedéssel. A DEI villamos energia nagykereskedelmi piacán meglévő részesedését új szereplő felbukkanása

1 Európai Bizottság: A Bizottság határozata (2008. március 5.) a Görög Köztársaság által a Public Power Corporation S. A. részére barnaszén-kitermelési jogok nyújtásáról és e jogok hatályának meghosszabbításáról, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/38700/38700_517_3.pdf.

nem veszélyezteti, mivel a teljes fogyasztás 7%-át jelentő behozatalok nem minősülnek e piacon tényleges versenykényszernek.

A lignitértékesítés piacát illetően a Bizottság megállapította, hogy a villamos energia piacának liberalizációját megelőzően hozott, jelen eljárásban kifogásolt állami intézkedéseket – tehát azt, hogy a Görög Köztársaság a DEI részére 2200 millió tonna lignittartalék tekintetében biztosított feltárási és kitermelési jogokat – a (részleges) piacnyitás után fenntartották[2], és azok továbbra is hatást gyakorolnak e piacra. Emellett a DEI közbeszerzési eljárás nélkül kapott feltárási jogokat olyan kitermelhető bányák tekintetében, amelyekre korábban még nem ítéltek oda kitermelési jogokat. Ugyanakkor ezen intézkedések alkalmazásának időszakában a nemzeti jogszabályok által biztosított lehetőségek ellenére semmilyen más kitermelési jogot nem ítéltek oda harmadik gazdasági szereplőnek jelentősebb lelőhelyekre vonatkozóan a DEI versenytársai által tanúsított érdeklődés ellenére, jóllehet Görögország hozzávetőleg 2000 millió tonna még ki nem termelt lignittartalékkal rendelkezik.

A Bizottság megállapítása szerint a lignit a legvonzóbb tüzelőanyag Görögországban, kiaknázása lehetővé teszi a villamos energia alacsony változó áron való termelését, ami garantálja, hogy az így termelt villamos energia kedvezőbb haszonréssel juthasson be a kötelező napi piacra, mint a más tüzelőanyagokból előállított villamos energia. Görögországban a legkevésbé költségesnek számító lignittüzelésű erőműveket használják a leginkább, azok az összekapcsolt hálózat ellátását lehetővé tévő villamos energia 60%-át termelik meg.

A Bizottság álláspontja szerint a lignitkitermelésre vonatkozó olyan kvázi monopoljellegű jogoknak a DEI számára történő odaítélésével és fenntartásával, amelyek a DEI számára kiváltságos hozzáférést biztosítottak a Görögországban villamos energia termeléséhez használt legvonzóbb tüzelőanyaghoz, a Görög Köztársaság egyenlőtlen esélyeket teremtett a gazdasági szereplők között a villamos energia nagykereskedelmi piacán, és ily módon torzította a versenyt azzal, hogy a villamos energia nagykereskedelmi piacának liberalizációja ellenére fenntartotta vagy megerősítette a DEI erőfölényét, és kizárta vagy akadályozta új piaci szereplők megjelenését a piacon. A Görög Köztársaság intézkedései sértik a Szerződés rendelkezéseit, mivel ellentétesek az EK 82. cikkel összefüggésben értelmezett EK 86. cikk (1) bekezdésével.[3]

A Bizottság felszólította a Görög Köztársaságot, hogy tájékoztassa a határozatról szóló értesítéstől számított két hónapon belül a szóban forgó állami intézkedések versenyellenes hatásainak megszüntetése érdekében tervezett intézkedésekről, az e határozat (246) és (247) preambulumbekezdésében kifejtett észrevételekkel összefüggésben értelmezve, amely preambulumbekezdések szerint ezen intézkedéseknek a downstream piacon biztosítaniuk kell a DEI versenytársainak a Görögország területén található lignithez való kellő hozzáférést, mégpedig úgy, hogy kellő hozzáférés alatt a Bizottság főszabály szerint a kitermelhető tartalékok legalább 40%-át érti. A határozat értelmében ezen intézkedéseket a határozattól számított nyolc hónapon belül el kell fogadni és végre kell hajtani.

3. A Törvényszék és az Európai Bíróság előtti eljárás

A DEI keresetlevelet nyújtott be a Törvényszékhez a Bizottság döntése ellen, kérve annak megsemmisítését.

Keresete alátámasztására a DEI négy jogalapra hivatkozott. Az első jogalap az EK 86. cikk (1) bekezdése és az EK 82. cikk rendelkezéseinek együttes alkalmazása során elkövetett jogban való tévedésre és egy nyilvánvaló mérlegelési hibán alapult. Ez a jogalap további öt részre tagozódik, amelyek közül

- az első az érintett piacok meghatározása során elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hibán alapul;
- a második a lignitértékesítés piacán (az upstream piacon) fennálló erőfölény nagykeres-

2 A 96/92 irányelv átültetésére kitűzött határidő 2001. február 19-én lejárt.

3 A Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 82., illetve 86. cikke helyébe az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 102., illetve 106. cikke lépett.

kedelmi villamosenergia-piacra (downstream piacra) való kiterjesztésének hiányán alapul azon feltétel értelmezését illetően, mely szerint kizárólagos vagy különleges jogok léte szükséges az EK 86. cikk (1) bekezdése és az EK 82. cikk egyidejű megsértéséhez;
- a harmadik azon alapul, hogy a DEI számára lignitkitermelési jogokat biztosító görög szabályozás nem vezet az új versenytársak kárára esélyegyenlőtlenséghez;
- a negyedik az elsődleges tüzelőanyaghoz való állítólagos kiváltságos hozzáférést illetően az upstream piacon fennálló erőfölény downstream piacra való kiterjesztésének hiányán alapul;
- az ötödik a görög villamosenergia-piac fejlődésének figyelembevételekor a Bizottság által elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hibán alapul.

A második jogalap az EK 253. cikkben előírt indokolási kötelezettség megsértésére; a harmadik jogalap egyfelől a jogbiztonság, a bizalomvédelem és a magántulajdon védelme elvének megsértésére, másfelől hatáskörrel való visszaélés fennállására; végül a negyedik jogalap az arányosság elvének megsértésére alapult.

2012-ben a Törvényszék a DEI által az első jogalap második és negyedik része keretében emelt kifogást megalapozottnak ítélte, és a megtámadott határozatot megsemmisítette *„anélkül, hogy szükséges lenne az előterjesztett többi kifogást, részt és jogalapot megvizsgálni”*.[4] 2014-ben az Európai Bíróság úgy foglalt állást a fellebbezés tárgyában hozott ítéletben, hogy a DEI által a Törvényszék előtt felhozott első jogalap második és negyedik részét el kell utasítani, és az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé, hogy vizsgálja meg a DEI által felhozott egyéb megsemmisítési jogalapokat.[5] Az ítéletek ismertetésével és elemzésével a Versenytükör is foglalkozott.[6]

A fentiek okán a megismételt törvényszéki eljárásban az első jogalap első, harmadik és ötödik részét, valamint a második, harmadik és negyedik jogalapot kellett megvizsgálni és ezekben állást foglalni.

4. A Törvényszék megismételt eljárásban meghozott ítélete[7]

4.1. Az EK 86. cikk (1) bekezdése és az EK 82. cikk rendelkezéseinek együttes alkalmazása során elkövetett jogban való tévedés és egy nyilvánvaló mérlegelési hiba

4.1.1. Az érintett piacok meghatározása során elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hiba

A DEI és az őt támogató Görög Köztársaság vitatta az érintett piacok Bizottság általi meghatározását, ezzel magának a vizsgálatnak is a határait, hiszen erőfölényes ügyek elemzése során lényegi kérdés az, hogy egy vállalkozás számára lehetséges-e az érintett piacon, hogy versenytársaitól, ügyfeleitől és a fogyasztóktól nagymértékben függetlenül viselkedjen. Jelen ügyben a Bizottság megállapításai két piacra vonatkoztak: a lignitértékesítés piacára mint upstream piacra és a nagykereskedelmi villamosenergia-piacra mint downstream piacra. A Bizottság szerint az említett intézkedések azzal, hogy szinte kizárólagosan a DEI-nek biztosítottak kitermelési jogokat, és kizárták vagy akadályozták a potenciális versenytársak upstream piacra való belépését, lehetővé tették a DEI számára a downstream piacon fennálló erőfölényének fenntartását, illetve megerősítését.

Ami az upstream piac meghatározását illeti, a DEI és a Görög Köztársaság azt kifogásolta, hogy
- ha a downstream piac a megtámadott határozat szerint a GÖH-ön belüli nagykereskedelmi villamosenergia-szolgáltatás piaca, az upstream piac sem korlátozódhat a lignitértékesítésre, hanem a villamos energia előállítására szolgáló valamennyi tüzelőanyagot (a feketeszenet, a nukleáris tüzelőanyagot és a gázt is) fel kell ölelnie;

4 T-169/08 – Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) v Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2012:448.
5 C-553/12. P. – Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) v Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2014:2083.
6 Tóth Tihamér: Állami versenykorlátozások és esélyegyenlőség: a görög lignitbányászati jogokról született ítélet, Versenytükör 2012/2., 57. Tóth Tihamér: Az EU Bíróság döntése a görög lignitbányászati jogokról, Versenytükör 2014/2., 108.
7 T-169/08. RENV. – Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) v Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2016:733.

- az upstream piac meghatározásakor a Bizottságnak figyelembe kellett volna vennie az importált villamos energia által gyakorolt versenynyomást;
- a Bizottság tévesen azonosította a lignitet „elsődleges tüzelőanyagként", ami kihatott az upstream piac meghatározására. Az elsődleges tüzelőanyag a hálózatba folyamatos módon villamos energiát fecskendező „alapterhelésű erőművekben" a villamosenergia-termeléshez használt tüzelőanyagra vonatkozik, ezért az upstream piacnak magába kellene foglalnia a feketeszenet és a gázt, amelyek szintén felhasználhatók tüzelőanyagként az „alapterhelésű erőművekben";
- földrajzi értelemben az upstream piac nem korlátozható a Görögországban kitermelt lignitre, hanem magában kellene foglalnia a szomszédos országokban vagy területeken található lelőhelyekről származó lignitet is.

A DEI és a Görög Köztársaság azon érvét, amely szerint minden egyéb tüzelőanyagnak az upstream piac részét kellene képeznie, a Törvényszék megalapozatlannak találta. Egyrészt a lignittüzelésű erőműveket kifejezetten e tüzelőanyaggal való működésre alakították ki, az erőmű megépítéséhez szükséges beruházások igen költségesek. Amennyiben a villamosenergia-termelő úgy dönt, hogy lignittüzelésű erőművet épít, arra kényszerül, hogy kizárólag ezt a tüzelőanyagot használja fel villamosenergia-termelésre az erőmű hasznos élettartamának egésze során. Észszerűen feltételezhető tehát, hogy egy ilyen erőmű működtetésével – ha már beindult – nehezen lehet felhagyni a lignit árának akár jelentős emelkedése okán, ami megerősíti e tüzelőanyag értékesítőinek piaci erejét és azon képességüket, hogy a villamosenergia-termeléshez használt más tüzelőanyagok árának alakulásától viszonylag függetlenül tudjanak fellépni. Ennélfogva lignitértékesítők nem állnak versenyben a lignittüzelésű villamos erőműveknek történő eladások során a villamosenergia-termeléshez használt egyéb tüzelőanyagok értékesítőivel. Másrészt a bármely más tüzelőanyaggal előállított villamos energia és a lignittel előállított villamos energia közötti verseny inkább a downstream piacon nyilvánul meg, tehát az erre vonatkozó kifogás is a downstream piaccal kapcsolatos kérdések körébe tartozik.

Az importált villamos energia által gyakorolt versenynyomás kérdésében az ítélet kimondja, hogy az a downstream piac vonatkozásában merülhet csak fel; így abból, hogy fennáll a villamos energia Olaszországból vagy az északi szomszédoktól történő behozatalának lehetősége, nem következik az, hogy téves az upstream piac meghatározása.

Az upstream piac meghatározásával kapcsolatos harmadik kifogással kapcsolatosan a Törvényszék jelezte, hogy a megtámadott határozat kontextusából kitűnik, hogy a műszaki jelentést nélkülöző „elsődleges tüzelőanyagok" kifejezés alkalmazásával a Bizottság a lignit downstream piacon betöltött jelentőségére és alapvető szerepére kívánt utalni, nem az upstream piac meghatározására törekedett. Úgyszintén kitűnik az is, hogy a Bizottság a villamosenergia-termelés valamennyi forrását és valamennyi alkalmazott technológiát elemezte annak megállapításához, hogy a lignithez való hozzáférés Görögországban továbbra is alapvető jelentőségű volt ahhoz, hogy a downstream piacon biztosítható legyen a verseny, és hogy nem vélte úgy, hogy az upstream piac azért a lignit piaca, mert csakis ez a tüzelőanyag használható fel a hálózatba folyamatos módon villamos energiát fecskendező „alapterhelésű" erőművek tüzeléséhez.

Az upstream piac földrajzi kiterjesztésével kapcsolatos negyedik kifogás vonatkozásában a Törvényszék megállapította, hogy a DEI nem tudta bizonyítani, hogy a Görögországgal szomszédos területekről származó lignitimport a GÖH-ön belüli lignitlelőhelyekhez viszonyítva tényleges alternatív beszállítási forrást jelentett. A Törvényszék hivatkozott arra a DEI vagy a Görög Köztársaság által nem vitatott tényre, hogy valamennyi szénfajta közül a lignit fűtőértéke a legalacsonyabb, ezért gazdaságilag nem kifizetődő a nagy távolságra történő szállítása, ennek okán a lignitkereskedelem a lignitet felhasználó villamos erőművek és a közelükben elhelyezkedő lelőhelyek közötti közvetlen ellátáson túl szinte nem is létezik. Ezt támasztja alá az a tény, hogy az Európai Unióban található valamennyi lignittüzelésű erőmű lignitlelőhelyek közelében helyezkedik el, az importált lignit felhasználása a tagállamok összességében 0,1%-ot tett ki, Görögországban pedig nem is került rá sor. Az értékelés során a Törvényszék kitért a DEI azon bizonyítékára is, miszerint három – a Macedónia és Koszovó Volt Jugoszláv Köztársaságban honos – vállalkozástól kapott aján-

latot lignit értékesítésével kapcsolatban. Az ajánlatokat tevő vállalkozások az ajánlataikban nem vállalták át a tüzelőanyagok hosszú távú szállítását, márpedig a Törvényszék nem tartotta reálisnak azt a feltételezést, hogy egy átlagosan körültekintő befektető a GÖH számára történő villamosenergia-termelés érdekében egy lignittüzelésű erőmű felépítésével kapcsolatban felmerülő súlyos költségekbe bocsátkozna a hosszú távú beszállítás biztosítása nélkül. Mindemellett a DEI azt nem jelezte, hogy a kapott ajánlatok közül valamelyiket elfogadta volna (holott tüzelőanyagként leginkább lignitet használtak a GÖH-ön belüli villamosenergia-termelésre), ami azt valószínűsíti, hogy nem tartotta a Görögországgal szomszédos területekről származó lignit szállítását gazdaságilag kifizetődőnek.

A downstream piac meghatározásával (amelynek értelmében a downstream piac a GÖH villamos erőműveiben termelt villamos energia piacát és a villamos energiának a viszonteladás céljából a csatlakozókon keresztül történő behozatalát öleli fel) szemben a DEI két kifogást hozott fel:

- a Bizottság a downstream piac meghatározásához tévesen a kötelező napi piaci rendszer felállítása előtti adatokat vette alapul, és nem vette figyelembe e piac liberalizációjának mértékét;
- a Bizottság tévedett, amikor nem tett különbséget az importált villamos energia által a különböző fajtájú tüzelőanyagok függvényében kifejtett versenynyomás között.

A downstream piac meghatározására vonatkozó első kifogás tekintetében a Törvényszék megállapította, hogy a megtámadott határozat egészéből az látható, hogy a Bizottság a downstream piac elemzését a határozat elfogadásáig elé terjesztett tényezőkre alapította, és az érintett piac egyes sajátosságait figyelembe véve jutott el annak megállapításához, hogy a GÖH-ön belüli villamosenergia-termelés szempontjából a lignit a legelőnyösebb tüzelőanyag.

A downstream piac meghatározására vonatkozó második kifogása alátámasztására a DEI azt hozta fel példaként, hogy a vízerőművekből és atomerőművekből importált villamos energia jóval olcsóbb, mint a Görögországban termelt villamos energia, és háttérbe szorítva más erőműveket, hamarabb kerül a rendszerbe, mint a lignittüzelésű erőművekben termelt energia. A kifogást a Törvényszék megalapozatlannak találta, mivel a Bizottság nem mulasztotta el figyelembe venni az importált villamos energia által gyakorolt versenynyomást, hiszen megállapította, hogy a behozatal tényleges kapacitása a tényállás megvalósulása idején a downstream piac kiépített kapacitásának hozzávetőleg csupán 7%-át tette ki, amit a DEI nem vitatott. Ez a csekély importált mennyiség és fogyasztás azonban érdemben nem módosíthatta azt a tényt, hogy a tényállás megvalósulása idején a lignit ezen a piacon különösen vonzó tüzelőanyag volt a villamosenergia-termelés szempontjából.

4.1.2. Az új versenytársak esélyegyenlőtlensége

A DEI nem értett egyet a bizottsági határozat azon megállapításával, miszerint a Bizottság által kifogásolt intézkedések a DEI javára esélyegyenlőtlenséget teremthettek, mivel azok a DEI-nek a GÖH-ön belüli villamosenergia-termeléshez felhasználandó – és ebből a szempontból legelőnyösebb tüzelőanyagnak számító – lignithez szinte kizárólagos hozzáférést biztosítottak.

A DEI úgy érvelt, hogy

- a hozzávetőleg 2000 millió tonna – ebből a villamosenergia-termeléshez kitermelhető 1230 millió tonna – lignittartalék kitermelési jogával senki nem rendelkezett a tényállás megvalósulása idején, tehát a versenytársai e jog megszerzése iránti kérelmet előterjesztve beszerezhették volna a lignitet;
- a downstream piacon működő vállalkozások bármelyike kérhet és szerezhet villamosenergia-termelési engedélyt, mint ahogy jelentős számú vállalkozás már kapott is engedélyt a megtámadott határozat elfogadásának idején. Az a körülmény, hogy lignittüzelésű erőművek építésére ekkor még nem adtak ki ilyen engedélyeket, nem az esélyegyenlőtlenségből fakad, hanem objektív okokkal magyarázható, mint a tüzelőanyaggal való megfelelő ellátás biztosításának lehetetlenségével vagy a megkövetelt fizetőképesség hiányával;
- a versenytársak felvásárlás vagy a Görögországban lignitkitermelési joggal rendelkező vállalkozásokkal történő együttműködés útján is szerezhettek volna lignitet, ilyen kéréssel azonban egyetlen vállalkozás sem fordult a DEI-hez;

– a DEI csakis történelmi okokkal magyarázható erőfölénye pusztán az upstream piacon áll fenn, tévedés volt a Bizottság részéről ebből azt a következtetést levonni, hogy a downstream piacra lépésnek akadálya van. A DEI és a Görög Köztársaság ehhez hozzátette azt is, hogy a piac liberalizációja fokozatos, a Bizottság a megtámadott határozatot nem használhatja a versenytársak piacra lépése ütemének felgyorsítására;
– a Bizottság tévesen állapította meg, hogy a lignit a tényállás megvalósulása idején a GÖH-ön belüli villamosenergia-termelés szempontjából a legelőnyösebb tüzelőanyag volt, és hogy a lignithez egyedül a DEI-nek volt hozzáférése.

Ami az első kifogást illeti, a Törvényszék figyelmeztetett arra, hogy bár fennállt annak formális lehetősége, hogy a versenytársainak biztosítsák a még oda nem ítélt lelőhelyek kitermelési jogát, a Görög Köztársaság a kitermelési jogok odaítélésére semmiféle olyan alternatív intézkedést nem fogadott el, amely biztosíthatta volna a DEI versenytársainak a lignithez mint a villamosenergia-termeléshez szükséges tüzelőanyaghoz való kellő hozzáférést annak ellenére, hogy azok érdeklődésüket fejezték ki. Mindemellett a Görög Köztársaság sem a közigazgatási eljárásban, sem pedig a Törvényszék előtti eljárásban nem adott elő olyan érvet, amely indokolhatta volna az oda nem ítélt jogok biztosításának elmaradását. Bár a megtámadott határozat elfogadását követően a görög bányászati törvény Bizottság által kifogásolt rendelkezését hatályon kívül helyezték, ez nem elegendő a villamos energia nagykereskedelmi piacán fennálló esélyegyenlőtlenség orvoslására, a DEI a megtámadott határozat elfogadásakor és azt követően is kiváltságos hozzáférést élvezett a lignitkitermeléshez.

A DEI második kifogására reflektálva a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a villamosenergia-termelési engedély megszerzésének lehetősége nem bizonyítja, hogy nem állt volna fenn esélyegyenlőtlenség a versenytársak hátrányára, csupán azt bizonyítja, hogy a piacra lépés akadályai nem zárják ki teljesen a versenyt. Az a tény viszont, hogy a DEI versenytársainak a lignittüzelésű erőművek építésére vonatkozó engedély iránt a megtámadott határozat elfogadását megelőzően benyújtott valamennyi kérelmét elutasították annak okán, hogy a kérelmezők nem tudták biztosítani a megfelelő lignitellátást, éppen azt támasztja alá, hogy a többi gazdasági szereplő nehézségekbe ütközött a lignittüzelésű erőművek építése kapcsán, mivel nem kaptak hozzáférést a nagy lelőhelyekhez.

A lignitvásárlás lehetőségét illetően a Törvényszék konstatálta, hogy a DEI-n kívüli más vállalkozások rendelkezésére álló és a downstream piacon a versenytársak által tüzelőanyag-forrásként felhasználható tartalékok csekély mennyiségére tekintettel annak elméleti lehetősége, hogy a lignitet e vállalkozásoktól szerezzék be, nem szüntetheti meg a Bizottság által megállapított, a DEI és a versenytársai közt fennálló esélyegyenlőtlenséget. A DEI pedig nem volt jelen sem ténylegesen, sem pedig potenciális eladóként az upstream piacon, mivel a beszerzett adatokból kitűnik, hogy a DEI a teljes lignitkitermelését a saját villamos erőműveihez használta fel. Következésképpen egyetlen átlagosan körültekintő befektető sem vállalta egy erőmű építésével járó hosszú távú beruházás költségét arra számolva, hogy az erőműveik működtetéséhez szükséges tüzelőanyagot a DEI-től szerzi be. Egyébként a DEI-nek sem állna feltétlen gazdasági érdekében az, hogy a kívánt lignitet versenyképes áron vagy megfelelő feltételek mellett értékesítse, mivel ez őt nagyobb intenzitású versenynek tenné ki a downstream piacon.

Negyedsorban, megalapozatlannak találta a Törvényszék a DEI azon kifogását is, hogy a Bizottság tévesen következtetett a DEI upstream piacon fennálló erőfölényéből a downstream piacra lépés akadályára, mivel ilyen megállapítás a megtámadott határozatban nem szerepelt. A Bizottság azt állapította meg, hogy esélyegyenlőtlenség áll fenn a DEI és a versenytársai közt amiatt, hogy a DEI-nek a lignithez mint a villamosenergia-termeléshez szükséges tüzelőanyaghoz való hozzáférése kiváltságos. Abból, hogy ez az esélyegyenlőtlenség történelmi okokkal lenne magyarázható, nem következik, hogy ne állna fenn ténylegesen. Ezen túlmenően a DEI nem kifogásolhatja a határozatot azon az alapon, hogy helytelenül a versenytársak piacra lépésének meggyorsítására használták, egyrészt azért, mert a határozat semmiféle elfogadhatónak tekintendő piacra lépési küszöböt nem határoz meg, másrészt pedig a Bizottság szándéka az eljárással az volt, hogy a megállapított esélyegyenlőtlenséget megszüntesse, nem pedig az, hogy a DEI versenytársainak biztosít-

sa a downstream piacra vagy e piac egy részére való lépés meghatározott ütemét.

Ötödsorban, a DEI arra alapított érve, hogy a lignit mint tüzelőanyag kevésbé előnyös a villamosenergia-termelés szempontjából a lignittüzelésű erőművek magas állandó költségei miatt, vizsgálat tárgyát képezte, és elutasításra került. A lignittüzelésű villamos erőművek viszonylag csekély változó költségekkel, viszont magasabb állandó költségekkel és értékcsökkenéssel kapcsolatos költségekkel járnak, mint a gázerőművek építésével kapcsolatos költségek. A kötelező napi piacon a csekély változó költségű erőművek – beleértve a lignittüzelésű erőműveket – által termelt villamos energia korábban kerül a HTSO által kidolgozott programba, mint a magasabb változó költségű tüzelőanyagokkal, így gázzal, feketeszénnel és gázolajjal működő erőművek által termelt villamos energia. Gyakorlatilag a lignittüzelésű erőművek, amelyek majdnem mindig a plafonár alatti áron kínálják az általuk termelt villamos energiát, a kötelező napi piacra a kapacitásuk igen magas százalékában fecskendezik be a villamos energiát, és a nap minden órájában kifizetődők. Az éjszakai órákban, amikor a villamosenergia-igény alacsonyabb, az eladott villamos energia lignitből származik, ami azt bizonyítja, hogy a piacon értékesíthető, anélkül hogy a más tüzelőanyagokkal termelt villamos energia versenyének ki lenne téve. Csupán a nappali órákban, amikor magasabb az igény, a lignittel termelt villamos energián kívül a más tüzelőanyagokkal működő erőművek is forgalmazhatják az általuk termelt energiát a görög piacon, mivel a plafonár ebben az időszakban általában magasabb, mint az említett erőművek változó költségei. Ennélfogva a lignit a tényállás megvalósulása idején a GÖH-ön belüli villamosenergia-termelés szempontjából legelőnyösebb tüzelőanyag volt.

Továbbá a DEI csak állította, de nem bizonyította, hogy téves lenne az a megállapítás, hogy a lignit volt a legvonzóbb tüzelőanyag a GÖH-ön belüli villamosenergia-termelés szempontjából. Ha a ligniten kívüli más tüzelőanyagok a lignithez képest kellőképpen versenyképesek lennének, akkor magyarázatra szorulna az, hogy ő maga miért nem ragadta meg az alkalmat arra, hogy a tüzelőanyag-ellátás forrásait diverzifikálja, és a lignittüzelésű erőműveit – ezek hasznos életciklusának végén – más tüzelőanyagokkal működő erőművekkel helyettesítse. A tények viszont azt mutatják, hogy a DEI a lignittüzelésű erőművei felváltása céljából továbbra is lignittel működő más erőművekre kért és kapott engedélyeket.

4.1.3. A fűtőanyagpiaci verseny alakulása

A DEI szerint nyilvánvaló mérlegelési hibának minősül, hogy a Bizottság a downstream piac elemzése során elavult adatokat és értékeléseket vett figyelembe, mivel a vizsgálatának kezdetét megelőzően fennálló helyzetet vette alapul, amikor a downstream piacot részlegesen nyitották csak meg a verseny előtt. Ezek az adatok és értékelések már nem tükrözik a downstream piacot, amely a bizottsági vizsgálat kezdete és a megtámadott határozat elfogadásának időpontja között a downstream piac jogalkotási és versenyszintű fejlődésen ment keresztül. A DEI példaként említette a gáz növekvő jelentőségét; azt, hogy a csúcsidő, amikor a DEI valamennyi erőművel versenyben áll, a nap legnagyobb részére kiterjed; a feketeszén növekvő jelentőségét, a lignittüzelésű erőművek által a szennyezőanyag-kibocsátás miatt viselt költségeket, ami ezt a tüzelőanyagot egyre kevésbé vonzóvá teszi; és végül a Görög Köztársaság által annak érdekében elfogadott intézkedéseket, hogy a DEI piaci részesedését korlátozza, ami 2001 óta folyamatosan csökkent.

A Törvényszék elsősorban leszögezte, hogy a DEI ugyan kifogásolja, de a határozatban megállapított egyetlen olyan tényt sem azonosít, amely a határozat elfogadásának időpontjára idejétmúlttá vált volna.

A Törvényszék ezt követően megállapította, hogy a Bizottság a downstream piacot a határozat elfogadását közvetlenül megelőző időszakban e piacon bekövetkezett események fényében vizsgálta, beleértve a gázerőművek létét, amelyek termelése felvehette a versenyt a DEI termelésével. A Bizottság a döntését nem azért alakította így ki, mert nem vette kellően figyelembe az egyes működő vagy építendő erőművek szerepét, hanem azért, mert a megtámadott határozatban megállapított különböző tényeket a DEI által javasolttól eltérően értékelte. Márpedig a DEI nem fejti ki, hogy a megtámadott határozatban ismertetett értékelés miért lenne téves.

Azt az állítólagos tényt illetően, hogy a csúcsidő kiteszi a nap nagy részét, a DEI semmilyen módon

nem támasztotta alá, továbbá azt sem, hogy ebből hogyan következne az, hogy a lignit a megtámadott határozat elfogadását közvetlenül megelőző időszakban nem volt a legelőnyösebb tüzelőanyag a downstream piacra történő villamosenergia-termelés szempontjából.

A feketeszén növekvő jelentőségét illetően a Törvényszék elegendőnek tartotta arra emlékeztetni az érdekelteket, hogy a megtámadott határozat elfogadásának időpontjáig egyetlen engedélyt sem adtak ki ilyen tüzelőanyaggal működő erőműre.

A lignittüzelésű erőművek által a szennyezőanyag-kibocsátás miatt viselendő költségek vonatkozásában a DEI nem fejtette ki e költségek tényleges mértékét, és nem ismertette, hogy ez a lignitet miért tenné a villamosenergia-termelés szempontjából a GÖH-ön belül gazdasági szempontból kevésbé vonzóbb tüzelőanyaggá; márpedig az eltérő technológiákat alkalmazó erőművekben villamos energiát termelő vállalkozásként a DEI előnyös helyzetben lenne ahhoz, hogy erre vonatkozó információt szolgáltasson.

Végül a DEI downstream piacon fennálló piaci részesedésének korlátozására elfogadott intézkedések főként abban állnak, hogy a DEI-t kizárják a tartalékkapacitás biztosítását szolgáló, támogatott erőművek építésére vonatkozó bizonyos ajánlati felhívásokból. Bár ezen közbeszerzési eljárások nyertesei így a DEI-vel bizonyos mértékben felvehetik a versenyt a downstream piacon, ezek az intézkedések nem biztosítanak hozzáférést a lignittüzelésű villamos erőművekhez, így tehát nem szüntethetik meg a DEI és a versenytársai között fennálló esélyegyenlőtlenséget. Egyébiránt igaz az, hogy a DEI piaci részesedése csökkent a downstream piacon, ez a csökkenés nem csorbítja az erőfölényét, hiszen a megtámadott határozatban ismertetett, a DEI által nem cáfolt bizottsági becslés szerint 2011-ben a DEI továbbra is az összekapcsolt rendszer kiépített kapacitásának 75%-ával fog tudni rendelkezni.

4.2. Az indokolási kötelezettség megsértése

Az indokolási kötelezettség vonatkozásában a Törvényszék emlékeztetett az állandó ítélkezési gyakorlatra, amely szerint világosan és egyértelműen kell megfogalmazni a jogi aktust kiadó intézmény érvelését, hogy az az érdekeltek számára a meghozott intézkedés indokait megismerhetővé, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkört gyakorolhatóvá tegye.

A DEI által előadott azon érveit, amelyek kifejezetten a megtámadott határozat indokolásának hiányára vagy elégtelenségére vonatkoztak, a Törvényszék megalapozatlannak találta és elutasította, mivel a felhozott kifogásokat és a határozat egyes pontjait összevetve megállapította, hogy a megtámadott határozat tartalmazta a Bizottság érvelését. A Törvényszék megjegyezte, hogy ebből következően a DEI azokat vitathatta, amelyet nem is mulasztott el megtenni.

4.3. Jogbiztonság, bizalomvédelem, a magántulajdon védelme és hatáskörrel való állítólagos visszaélés

A bizalomvédelem elvének állítólagos megsértésére vonatkozóan előadott érv szerint a Bizottság a DEI kezében összpontosuló lignitkitermelési jogokat első alkalommal a megtámadott határozatban vizsgálta felül, a Bizottság évtizedeken keresztüli tétlensége a DEI-t a helyzetének jogszerűségében erősítette meg. Továbbá a Bizottság 2002-ben vizsgálta a DEI állami támogatását átállási költségek megtérítésével kapcsolatban, amely vizsgálat során a Bizottság hozzájárult ahhoz, hogy a Görög Köztársaság a downstream piac liberalizációja érdekében a DEI-nek bizonyos „átállási költségek” figyelembevételével támogatást nyújtson, valamint azt is megállapította, hogy a lignittüzelésű erőművekben végzett beruházások többsége nem tartalmazott ilyen költségeket (C(2002) 3729 végleges határozat). A DEI ennek alapján jóhiszeműen úgy vélte, hogy e beruházásokat teljes mértékben leírva tovább folytathatja a tevékenységét.

A Törvényszék hangsúlyozta, hogy az a tény, hogy a Bizottság a vitatott intézkedésekkel kapcsolatban nem indította meg korábban az EK 82. cikkel összefüggésben értelmezett EK 86. cikk rendelkezéseinek alkalmazására irányuló eljárást, jóllehet, tudott ezekről az intézkedésekről, nem elegendő ahhoz, hogy a DEI-ben azt a jogos elvárást keltse, hogy ilyen eljárást a jövőben sem fog indítani (egyébként is mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tagállamok ellen indított vizsgálatokban). Egyértelmű biztosíté-

kok hiányában senki nem hivatkozhat a jogos bizalom elvének megsértésére. Ami a Bizottság állami támogatásra irányuló vizsgálatát illeti, az azt az ellentételezést vizsgálta, amelyet a Görög Köztársaság kártalanítás címén nyújtott, nyújt a DEI-nek a GÖH legkevésbé versenyképes, vagyis a ligniten kívüli más tüzelőanyaggal működő erőműveiben végzett beruházásokért cserébe, azaz a jelen ügyben vitatott intézkedések formálisan sem képezték vizsgálat tárgyát (és nem is jelentették a szóban forgó támogatás nyújtása jóváhagyásának hallgatólagos előfeltételét).

A DEI azzal is érvelt, hogy a megtámadott határozat arra kötelezi a Görög Köztársaságot, hogy megfossza őt tulajdonjogától, márpedig ez a beavatkozás a létét veszélyeztetheti.

A Törvényszék e körben emlékeztetett arra, hogy a Bizottság határozata nem kötelezte a Görög Köztársaságot semmiféle konkrét intézkedés elfogadására; a határozat egy adott eredmény eléréséhez szükséges intézkedések megtételére kötelezi. A határozatba foglalt intézkedések példálózó jellegűek. Másrészről az uniós jog alapelveinek részét képező tulajdonjog nem jelent korlátlan jogosultságot, e jog gyakorlása korlátozható azzal a feltétellel, hogy e korlátozások az unió által követett közérdekű célok megvalósításához szükségesek, és a célzott joghatásra tekintettel nem jelentenek aránytalan és elviselhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jogok lényegét veszélyeztetné.

A DEI szerint a Bizottság visszaélt hatáskörével, mivel igyekezett elválasztani a villamosenergia-termelési tevékenységét az egyéb tevékenységeitől, jóllehet az ezen eredmény elérését célzó jogalkotási kezdeményezései a korábbi villamosenergia-monopóliumokat illetően meghiúsultak a tagállamok ellenállása miatt. A Bizottság azonban nem így lépett fel a más tagállamokban fennálló hasonló helyzetekben.

A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely határozat csak akkor tekinthető hatáskörrel visszaélve elfogadottnak, ha objektív, releváns és egybehangzó bizonyítékok alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis döntően a hivatkozott céltól eltérő célok elérése érdekében fogadták el. Ezúttal is megállapította, hogy a határozat nem kérte a DEI-től a lignitlelőhelyek kitermelése terén és a villamosenergia-termelés terén végzett tevékenységeinek elválasztását, hanem azt állapította meg, hogy a Görög Köztársaság intézkedése eredményeként a downstream piacon esélyegyenlőtlenség áll fenn a DEI versenytársainak hátrányára, és előírta a Görög Köztársaság részére, hogy ezt a helyzetet orvosolva a versenytársak számára elegendő hozzáférést biztosítson az állami lignitlelőhelyekhez. Megjegyezte továbbá, hogy az a körülmény, hogy az energiapiac területén más tagállamok sem tesznek eleget az EUMSZ versenyszabályai tekintetében fennálló kötelezettségeiknek, nem mentesítheti a Görög Köztársaságot a saját kötelezettségeinek tiszteletben tartása alól; és a Bizottság fellépésének állítólagos hiánya sem tekinthető úgy, hogy a jelen ügyben meghozott bizottsági határozatot a hivatkozott céltól eltérő célok elérése érdekében fogadták el.

4.4. Az arányosság elvének sérelme

Az uniós jogi alapelvekhez tartozó arányosság elve megköveteli, hogy az érintett intézkedések ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket; így amennyiben több alkalmas intézkedés kínálkozik, a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni.

A DEI szerint a Bizottság megsértette ezt az elvet azáltal, hogy a megállapított jogsértés versenyellenes hatásainak megszüntetése érdekében bizonyos intézkedések elfogadására tett javaslatot. A Bizottság ugyanakkor nem vette figyelembe a DEI-t már egyébként is terhelő kedvezőtlen intézkedéseket, úgymint a villamos energiának a kiskereskedelmi piacon, szabályozott tarifa mellett történő értékesítésének kötelezettségét vagy az új erőművek építésének korlátozását. A Görög Köztársaság szerint a Bizottság által javasolt intézkedések „ajándékok" a versenytársak számára, amelyek a DEI tulajdonjogainak korlátozásához, vagy akár kiüresedéséhez vezethetnek, lehetetlenné téve a lignitlelőhelyek feltárása és kitermelése terén végzett beruházások leírását; ezúttal is ismételve azt az észrevételt, hogy a lignit egyébként sem elengedhetetlen tüzelőanyag a villamosenergia-termelés szempontjából.

A Törvényszék megállapította, hogy sem a DEI, sem pedig a Görög Köztársaság nem bizonyította, hogy a DEI versenytársainak ennél alacsonyabb százalékban való hozzáférése a kitermelhető tartalékokhoz kellően biztosíthatná a vitatott intézkedések versenyellenes hatásainak megszüntetését, és nem

ismertettek más, a Bizottság által javasoltaktól eltérő és kevésbé szigorú intézkedéseket, amelyek éppúgy elegendők lennének a vitatott intézkedések versenyellenes hatásainak megszüntetéséhez. A Törvényszék hiányolta továbbá annak kifejtését, hogy egyes lelőhelyek kitermelési jogának közbeszerzési eljárásban a versenytársak számára történő odaítélése miért lenne „ajándék", és azt, hogy ez miként akadályozza meg a beruházás leírásában a DEI-t.

5. A jogeset jelentősége

A DEI valamennyi kifogását – tehát hogy a Bizottság helytelenül azonosította az érintett piacot, megsértette indokolási kötelezettségét, az arányosság elvét, a jogbiztonság, a bizalomvédelem és a magántulajdon védelme elvét, visszaélt hatáskörével, és nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el a kiszabott intézkedések elfogadása során – az Európai Bíróság a 2014-ben meghozott ítéletével és a Törvényszék jelen cikkben vizsgált ítéletével megalapozatlannak találta, és a DEI keresetét elutasította.

A DEI-ügy főként azon kérdésre összpontosít, hogy a Bizottságnak meg kell-e határoznia a DEI erőfölénnyel való tényleges vagy lehetséges visszaélését, vagy elegendő annak megállapítása, hogy a szóban forgó állami intézkedések torzítják a versenyt azzal, hogy a gazdasági szereplők között egyenlőtlen esélyeket teremtenek a DEI javára. Ezt a kérdést az Európai Bíróság megválaszolta 2014-ben, az ítélet elemzése a Versenytükörben is megjelent.[8]

A DEI érvei között több esetben is felbukkant az a kifogás, hogy a Bizottság nem így lépett fel a más tagállamokban fennálló hasonló helyzetekben, illetve hogy a Bizottság a határozatot a versenytársak piacra lépése ütemének felgyorsítására használja. Ennek apropója kapcsán a jogeset iparpolitikai kontextusára és jelentőségére kívánok kitérni.

Az Európai Unió belső energiapiacának megteremtési szándéka már két évtizedes gondolat, a gáz- és villamosenergia-piacok liberalizálása és egységesítése céljából az első energiapiaci szabályozási csomagot 1996-ban fogadták el, amelyet ez idáig három másik követett.

A 2003-ban elfogadott második energiacsomag után, 2005 júniusában a Bizottság ágazati vizsgálatot rendelt el, amely során súlyos versenyproblémákat azonosított. A 2007-ben közzétett értékelés legfontosabb megállapítása szerint a nem kielégítő működésű és drága gáz- és villamosenergia-piacok komoly hátrányokat okoznak mind a fogyasztóknak, mind a vállalkozásoknak. A Bizottság bejelentette, hogy e problémák megoldása érdekében – amellett, hogy módosítani kívánja az energiapiaci liberalizáció jogszabályi kereteit – a versenyszabályok alá tartozó esetekben egyedi nyomon követési intézkedéseket kíván tenni, és teljes körűen élni kíván a trösztellenes szabályokban, az összefonódás-ellenőrzési szabályokban és az állami támogatás ellenőrzésére vonatkozó szabályokban megállapított hatáskörével.[9]

A versenyszabályozási eszköztár szisztematikus alkalmazására először került sor, ezzel az Európai Bizottság az energiapiacon a maga számára a korábbiaknál aktívabb beavatkozási lehetőséget hozott létre. A koncentrált termelői és nagykereskedelmi piacokon domináns helyzetet elfoglaló vállalatokkal kapcsolatos eljárások olyan versenykorlátozó helyzetek megszüntetésére irányultak, amelyeket a második energiacsomaggal életbe lépett szabályozás nem tudott megoldani.[10]

Erőfölény érvényesülése miatti versenykorlátozás miatt a Bizottság számos energiaipari vállalat ellen indított eljárást, amelyek többsége 2008 és 2010 között kötelezettségvállalással (tehát jogsértés megállapítása nélkül) zárult. A jelentősebb ügyek a következők voltak:

8 Tóth Tihamér: Az EU Bíróság döntése a görög lignitbányászati jogokról, Versenytükör 2014/2., 108.

9 EU Press: Versenypolitika: A Bizottság energiaágazati vizsgálata igazolta a súlyos versenyproblémák meglétét, Brüsszel, 2007. január 10., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-26_hu.htm.

10 Vince Péter: Versenyélénkítés erőfölény-korlátozással. Szabályozás és vállalatiszerkezet-átalakítás az Európai Unió energiapiacán, Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és szabályozás 2010, MTA KTI, Budapest, 2011., 329–353., http://econ.core.hu/file/download/vesz2010/09_versenyelenkites.pdf.
Leigh Hancher, Adrien de Hauteclocque: Manufacturing the EU Energy Markets: The Current Dynamics of Regulatory Practice, European University Institute, EUI Working Papers, RSCAS 2010/01., http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13077/RSCAS_2010_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- a Distrigas (Belgiumban kötött hosszú távú gázszállítási megállapodásokból származó piaclezárás[11]),
- az E.ON AG (a német nagykereskedelmi piacon termelői kapacitások visszatartása; a kiegyenlítő villamosenergia-piacon a más tagállamokból származó energiatermelők megakadályozása abban, hogy másodlagos kiegyenlítő energiát értékesítsenek[12]),
- az RWE AG (nagynyomású gázvezetékhez való hozzáférés korlátozása és árprés alkalmazása[13]),
- a GDF Suez (a franciaországi gázimport-kapacitásokhoz történő hozzáférés lezárása[14]),
- az EDF (ipari nagyfogyasztókkal kötött hosszú távú áramvásárlási szerződésekből származó piaclezárás[15]),
- a Svenska Kraftnät (a svéd villamosenergia-átviteli piacon a határmetszék export kapacitásának korlátozása[16]),
- az E.ON AG (gázszállító hálózatának nem megszakítható, szabad betáplálásponti kapacitásának hosszú távú szerződésekkel történő lekötése (ezzel a versenytársak kizárása az e hálózathoz való hozzáférésből[17]), továbbá
- az ENI S. p. A. (Olaszországba irányuló nemzetközi földgázszállító vezetékeken történő szállítás esetében szisztematikus és konstruktív szolgáltatásmegtagadás[18]) ellen.

A kötelezettségvállalásokkal a bírósági eljárásnál rövidebb idő alatt lehet felszámolni a versenykorlátozó helyzeteket (esetlegesen a nemzeti kormányok és hatóságok országaik inkumbenseit védő törekvéseik ellenére), ezzel a piacnyitást kezdeményező második energiacsomag megvalósítása is felgyorsult. Az eljárások átalakították az érintett energiapiacok egészének a szerkezetét, mivel új versenytársak belépését lehetővé tették, ezzel segítve elő az energiapiacok liberalizálását.

A fenti vállalatokkal ellentétben a DEI bírói úton kereste az igazát, vélhetőleg már csak annak az eljárás során többször hangoztatott álláspontja okán is, hogy az upstream piaci kvázimonopol helyzete nem tudható be a DEI-nek, mivel a lignitkitermelésre vonatkozó engedélyek odaítélése kizárólag a Görög Köztársaság szándékától függtek, és bár erőfölényes helyzetbe került, de meglátása szerint semmilyen módon nem élt azzal vissza.

A 2016 decemberében meghozott és mostanra jogerőssé vált törvényszéki ítélet fényében kimondható, hogy a Bizottság eljárása kiállta a bíróság próbáját is azzal, hogy megerősítést nyert: az EK 82. cikkel együttesen értelmezett EK 86. cikk (1) bekezdése rendelkezéseinek megsértése a tényleges visszaéléstől függetlenül fennállhat. Csupán az releváns, hogy

11 Európai Bizottság: A Bizottság határozata összefoglalója (2007. október 11.) az EK-Szerződés 82. cikke szerinti eljárásról (Ügyszám COMP/B-1/37.966 – Distrigaz), Hivatalos Lap, C 9/05., 2008. január 15., http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XC0115%2802%29&from=EN.

12 Európai Bizottság: A Bizottság határozatának összefoglalója (2008. november 26.) az EK-Szerződés 82. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról (A COMP/39.388 – Németországi nagykereskedelmi villamosenergia-piac, valamint a COMP/39.389 – Németországi kiegyenlítő villamosenergia-piac ügy). Hivatalos Lap, C 36/08., 2009. február 13., http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0213%2802%29&from=EN.

13 Európai Bizottság: A Bizottság határozatának összefoglalója (2009. március 18.) az EK-Szerződés 82. cikke és az EGT-megállapodás 53. cikke szerinti eljárásról (COMP/B-1/39.402 – RWE gázpiac lezárása ügy). Hivatalos Lap, C 133/08., 2009. június 12., http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0612%2802%29&from=EN.

14 Európai Bizottság: A Bizottság határozatának összefoglalója (2009. december 3.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról. (Ügyszám: COMP/39.316 – GDF.) Hivatalos Lap, C 57/09., 2010. március 9., http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XC0309%2804%29&from=EN.

15 Európai Bizottság: A Bizottság határozatának összefoglalója (2010. március 17.) Az Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke. (Ügyszám: COMP/39.386 – Hosszú távú szerződések, Franciaország.) Hivatalos Lap, C 133/5., 2010. május 22., http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XC0522%2801%29&from=HU.

16 Európai Bizottság: A Bizottság határozatának összefoglalója (2010. április 14.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról. (Ügyszám: COMP/39.351 – svéd rendszerösszekötők.) Hivatalos Lap, C 142/08., 2010. június 1., http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:142:0028:0029:EN:PDF.

17 Európai Bizottság: A Bizottság határozatának összefoglalója (2010. május 4.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról. (Ügyszám: COMP/39.317 – E.ON Gas.) Hivatalos Lap, C 278/06., 2010. október 15., http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XC1015%2801%29&from=EN.

18 Európai Bizottság: A Bizottság határozatának összefoglalója (2010. szeptember 29.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról. (Ügyszám: COMP/39.315 – ENI.) Hivatalos Lap, C 352/10., 2010. december 23., http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XC1223%2801%29&from=HU.

a Bizottság olyan valós vagy potenciális versenyellenes következményt ismerjen fel, amely a szóban forgó állami intézkedésből eredhet. Ha a szóban forgó állami intézkedések a piac szerkezetére azáltal vannak hatással, hogy a vállalkozások között egyenlőtlen versenyfeltételeket teremtenek, és így lehetővé teszik a közvállalkozás, illetve a különleges vagy kizárólagos jogokban részesülő vállalkozás számára, hogy erőfölényét az új belépők piacra lépésének megakadályozásával fenntartsa, megerősítse vagy egy szomszédos, de különálló piacra kiterjessze, az torzítja ezzel a versenyt. Az erőfölény objektív indok nélküli kiterjesztése tilos az EK 86. cikk EK 82. cikkel együttesen értelmezett (1) bekezdése értelmében, amennyiben e kiterjesztés állami intézkedés következménye, mivel nem szabad ily módon megszüntetni a versenyt, nem szabad azt torzítani sem.[19]

Emellett sikerként könyvelheti el a Bizottság, hogy egyedi ügyekben hozott határozataival némiképp gyorsítani tudta az energiapiacok megnyitásának elhúzódó folyamatát.

Ami a görög fél további lépéseit illeti, biztosan annyit lehet tudni, hogy az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján a fellebbezési határidő lejárt, viszont a bizottsági határozatban megadott nyolc hónap még nem, így az még kérdéses, hogy a Görög Köztársaság milyen módját választja a versenyképes struktúra kialakításának.

19 Ilias Georgiopoulos, Peter Alexiadis: The EU Court of Justice holds that a member state may be found to have infringed art. 106(1) TFEU if its measures create a situation in which a public undertaking or an undertaking on which it has conferred special or exclusive rights is led to abuse its dominant position (Greek Lignite case), e-Competitions National Competition Laws Bulletin, July 2014, http://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/july-2014/the-eu-court-of-justice-holds-that-a-member-state-may-be-found-to-have-en?onglet=16lang=en.
Henry Vane: ECJ tightens rules on special government concessions, Global Competition Review, 18 July 2014, http://globalcompetitionreview.com/article/1060085/ecj-tightens-rules-on-special-government-concessions.

Nacsa Mónika*

Kártérítés az észszerű időn túli ítélethozatal miatt

Damages for the violation of the obligation to adjudicate within a reasonable time

Abstract

The General Court delivered four decisions adjudicating on the issue of the violation of the obligation to adjudicate within a reasonable time in complex and lengthy cartel cases. Plaintiffs argued successfully that they had suffered real and certain damage in form of bank guarantee costs as the competition law court procedures had taken extreme duration. The General Court made clear that no matter how lengthy its own procedures had happened to be, there was no space for the reduction of the originally set up cartel fines. The claims were filed against the European Union who was represented by the Court before the General Court. It's not just legal word trick, this is how litigation works these days in Luxembourg.

Tárgyszavak: kártérítés, az Európai Unió Törvényszéke, észszerű időn belül történő döntéshozatal követelménye, szerződésen kívüli felelősség

Keywords: damages, General Court, obligation to adjudicate within a reasonable time, non-contractual liability

Az Európai Unió Törvényszéke intézményes önkritikát gyakorolt saját működésével kapcsolatban. Az elsőfokú bíróság 2017 elején és júniusban négy ítéletében[1] is úgy találta, hogy az Európai Unió kártérítési felelősséggel tartozik a versenyjogi ügyek bírósági felülvizsgálatának végeláthatatlanságáért, és köteles fizetni azoknak a vállalkozásoknak, amelyek sikerrel alapítottak igényt a peres eljárások észszerűtlen elhúzódására. Az ítéletek alapvetően két elvi jellegű kérdést tisztáztak: egyrészt világossá vált, hogy a perek elhúzódására alapított felperesi igény nem eredményezheti a versenyjogsértés miatt kiszabott bírság csökkentését. Ha a vállalkozásnak kára keletkezik az elhúzódás miatt, azt egy önálló, külön kártérítési perben kell hogy érvényesítse. Másrészt a Törvényszék okszerű és tényleges kárnak tekinti az észszerűtlen elhúzódás idejére eső, vállalkozások által megfizetett bankgarancia díjait. Ennek azért van jelentősége, mert a vállalkozások saját döntése volt valamennyi ügyben, hogy az eredetileg kiszabott bírság helyett bankgaranciát nyújtottak a verseny-ügy perének lezárultáig. A korábbi esetjoghoz ké-

* Vizsgáló, Bírósági Képviseleti Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

1 Az Európai Unió Törvényszékének T-577/14. számú ítélete a Gascogne Sack Deutschland GmbH és Gascogne kontra az Európai Unió Bírósága ügyben, ECLI:EU:T:2017:1; továbbá az Európai Unió Törvényszékének T-40/15. számú ítélete a Plásticos Españoles, SA (ASPLA) és Armando Álvarez, SA kontra az Európai Unió Bírósága ügyben, ECLI:EU:T:2017:105; továbbá az Európai Unió Törvényszékének T-479/14. számú ítélete a Kendrion NV kontra az Európai Unió Bírósága ügyben, ECLI:EU:T:2017:48; valamint az Európai Unió Törvényszékének T-673/15. számú ítélete a Guardian Europe Sàrl kontra Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága ügyben, ECLI:EU:T:2017:377. A követhetőség érdekében a tények és a pertörténet körében egyesével kerülnek bemutatásra az ítéletek, míg az érvelések lényegéből és az ítéletek jelentőségéből együttesen kerülnek levonásra a következtetések.

pest egyértelmű változást jelentenek a fenti elvi megállapítások.[2] Végül van egyfajta sajátos optikája ezeknek az ítéleteknek az alperesi képviseletet szemlélve is: a Törvényszék eljárásának elhúzódása miatti kártérítési perekben az uniót a Bíróság képviselte a Törvényszék előtt.

1. Tények

1.1. Alapügyek és kártérítési ügyek

Az uniós jogi kánon szerint a *szerződésen kívüli felelősséghez kapcsolódó kártérítési kereset* a többi bírósági eljáráshoz képest önálló jogorvoslati lehetőségként került létrehozásra,[3] a jogorvoslati rendszerben külön funkciót tölt be és sajátos tárgyára figyelemmel meghatározott feltételekkel vehető igénybe.[4] A szerződésen kívüli felelősség megállapítása és a kártérítéshez való jog elismerésének együttesen fennálló feltételei az alábbiak: (i) az uniós intézménynek felrótt magatartás jogellenessége, (ii) a kár tényleges bekövetkezése, (iii) a magatartás és a kár közötti okozati összefüggés.[5]

Ennek azért van jelentősége, mert az unióval szembeni kártérítési perek külön és csak azt követően kerülhettek megindításra, miután a versenyügyekben hozott bizottsági határozatok bírósági felülvizsgálatai lezárultak. Így tehát akkor, amikor *alapügy*ről beszél jelen munka, akkor a versenyügyek felülvizsgálatát érti ez alatt. Ettől elkülönülnek a *kártérítési ügy*ek, amelyeket az alapügyeket követően indítottak meg, de értelemszerűen azok tárgya az alapügyben a Törvényszék eljárásának jogszerűsége az időszerűség szempontjából. Ha úgy tetszik, a versenyjogi ügyek *spin-off* eljárásai ezek.

Az ipari zsákok[6] és síküveg[7] alapügyek felülvizsgálata során a Törvényszék eljárásai átlagosan több mint öt évig tartottak. Ebből a kártérítési ügyekben átlagosan 20 hónapot ítélt az elsőfokú bíróság „üresjáratnak". Fontos kiemelni, hogy a versenyügyekben a bizottsági határozatok bírósági felülvizsgálatára jellemző ún. teljes felülvizsgálat követelményéhez képest a Törvényszék meglehetősen konzervatív álláspontot képviselt valamennyi kártérítési ítéletében akkor, amikor a *ne ultra petita* elv mentén szigorúan csak azoknak a követeléseknek a megítélhetőségét vizsgálta, amelyeket a vállalkozások keresetei tartalmaztak. Ez azért fontos, mert a kártérítési perekben valamennyi vállalkozás kivétel nélkül az alapügyekben csak az elsőfokú eljárás elhúzódására alapított igényt, azt a kérdést nem boncolgatták, hogy hogyan hathatott ki az alapügyben a törvényszéki eljárás elhúzódása a teljes per időszerűségére. Ez viszont nyitva hagyott egy nagyon fontos, az okozatosság körébe eső kérdést.

A Törvényszék 1 462 350,66 EUR és kamatai kártérítést ítélt meg a vállalkozásoknak,[8] amely összegek főleg vagyoni kártérítést, továbbá áta-

2 Tóth András: Versenyjog és határterületei, A versenyszabályozás jogági kapcsolatai, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2016., 118-119. A per észszerűtlen elhúzódására alapított igény mint bírságcsökkentő tényező vonatkozásában lásd a Bíróság 1998. december 17-i ítéletét a C-185/95. számú ügyben a Baustahlgewebe GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága között, ECLI:EU:C:1998:608, míg a bankgarancia díjának megfizetése miatt keletkező igény kár jellegét elutasító korábbi bírósági értékelésről az Európai Unió Törvényszékének 2005. április 21-i ítéletét a T-28/03. számú ügyben a Holcim (Deutschland) AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága között, ECLI:EU:T:2005:139. Az önálló és elkülönülő kártérítési kerestindítás követelményével kapcsolatban irányadó továbbá a Bíróság C-603/13.P. számú ügyben hozott ítélete a Galp Energía Espana SA, Petróles de Portugal SA. Galp Energía SGPS SA konra Bizottság között, amelyben akként foglalt állást *a Bíróság* szintén eltérve a korábbi esetjogtól, hogy „*amennyiben valamely uniós bíróság megsérti a Charta 47. cikkének második bekezdéséből eredő azon kötelezettségét, hogy az előtte folyamatban lévő ügyeket észszerű időn belül tárgyalja, ezt a Törvényszék előtt indított kártérítés iránti eljárás keretében lehet szankcionálni, mivel az ilyen kereset hatékony jogorvoslatot képez. […] a kár megtérítése iránti kérelmet nem lehet fellebbezés formájában közvetlenül a Bíróság elé terjeszteni, hanem azt magához a Törvényszékhez kell benyújtani.*", ECLI:EU:C:2016:38. A jogellenes magatartás kellően nyilvánvaló jellege esetén – a fenti, Galp-ítéletben – a Bíróság továbbá úgy találta, hogy az alapügyben, fellebbezési ügyszakban született ítéletében megállapíthatja, hogy a Törvényszék kellően súlyosan megsértette az ügy észszerű időn belüli elbírálására vonatkozó kötelezettségét. Egy ilyen megoldás alapvetően a később megindítandó kártérítési perben a felperes vállalkozás bizonyítási terhét könnyítheti a magatartás jogellenességére vonatkozóan. Arról nem szól a Galp-ítélet, hogy az alapügyben született megállapítása a Bíróságnak milyen módon fér össze azzal a körülménnyel, hogy a később meginduló kártérítési ügyben az alperes Európai Unió képviselőjeként eljárva kell védekeznie a jogsértés miatti kártérítési igénnyel szemben.

3 Az EUMSZ 340. cikkének második mondata szerinti igényérvényesítési eszköz, amely értelmében: „*[s]zerződésen kívüli felelősség esetén az unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.*", HL C 202, 2016.6.7.

4 Lütticke kontra Bizottság ítélet, 4/69., EU:C:1971:40, 6. pont.

5 1982. szeptember 29-i Oleifici Mediterranei kontra EGK ítélet, 26/81, EU:C:1982:318, 16. pont; 2008. szeptember 9-i FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-120/06 P és C-121/06 P, EU:C:2008:476, 106. pont.

6 Az Európai Bizottság 2005. november 30-án hozott C(2005) 4634 végleges határozatával szembeni felülvizsgálati eljárás.

7 Az Európai Bizottság 2007. november 28-án hozott C(2007) 5791 végleges határozatával szembeni felülvizsgálati eljárás.

8 Gascogne, Gascogne Sack GmbH, Kendrion, ASPLA, Armando Alvarez SA, Guardian Europe Sarl.

lányösszegű nem vagyoni kártérítést és különböző kamatokat[9] tartalmaznak. Valamennyi kártérítési ügy súlyponti kérdése az volt, hogy volt-e olyan időszaka az alapügyek felülvizsgálatának, amelyek során indokolatlanul állt a per, és ezen időszak alatt a vállalkozások költségei közül volt-e olyan, amelyet ezen elhúzódás miatt kellett megfizetniük. Külső szemmel nézve a kártérítési ítéleteket, meglepő lehet az, ahogyan az alapügyekre nézve az elhúzódás idejének „szétszálazását" elvégezte az elsőfokú bíróság, és az is, hogy az egyes kártérítési ítéletekben más-más időtartamot ítélt a Törvényszék észszerűen hosszúnak vagy éppen jogsértően elhúzódónak.

Jelen munka az alábbiak szerint foglalja össze a négy kártérítési per legfontosabb jellemzőit:

	A kártérítési ügy	Megítélt kártérítés első fokon	A keresetlevél szerinti követelés	Az elsőfokú ítélettel szemben éltek-e jogorvoslattal?
1.	T-577/14. ügy[10], Gascogne és Gascogne Sack GmbH v Európai Unió *Alapügy: ipari zsákok ügye*	57 064,33 EUR és kamatok	3 881 038 EUR és kamatok	Fellebbezés van folyamatban az ítélettel szemben. (C-146/17 P. sz. ügy, C-138/17 P. sz. ügy)
2.	T-479/14. ügy[11], Kendrion NV v Európai Unió *Alapügy: ipari zsákok ügye*	594 769,18 EUR és kamatok	13 358 463,98 EUR és kamatok	Fellebbezés van folyamatban az ítélettel szemben. (C-150/17 P. sz. ügy)
3.	T-40/15. ügy[12], Plásticos Españoles SA (ASPLA) és Armando Álvarez SA v Európai Unió *Alapügy: ipari zsákok ügye*	155 993,72 EUR és kamatok	3 495 038,66 EUR és kamatok	Fellebbezés van folyamatban az ítélettel szemben. (C-174/17 P. sz. ügy, C-222/17 P. sz. ügy)
4.	T-673/15. ügy[13], Guardian Europe Sárl v Európai Unió *Alapügy: síküveg ügy*	654 523,43 EUR és kamatok	17 434 000 + 25 639 000 EUR és kamatok	n. a.

2. Pertörténetek és a Törvényszék előtti érvelések lényege

2.1. Gascogne

A Gascogne-ügyben az alapügy felülvizsgálati eljárása a Törvényszék előtt öt év kilenc hónapig tartott, amelyet a másodfokon eljáró Bíróság sem tartott elfogadhatónak.[14] Az írásbeli szakasz és a szóbeli szakasz között 46 hónap telt el. Ebből mintegy 20 hónap nem igazolt időszaknak tekintendő, azaz nem történt semmiféle percselekmény. A kártérítési ügy ítéletéből kitűnik, hogy a versenyjogi ügyek megítélhetősége uniós szinten is a bonyolultabb perek közé tartozik,[15] ugyanakkor még a Bizottság határozatának terjedelme, az iratanyag hossza, és annak a szükségessége, hogy részletesen értékelésre kerüljenek olyan összetett tények, melyek időben és térben kiterjednek, sem indokolhatta az elsőfokú eljárás ilyen szintű elhúzódását. Itt tehát a tisztességes eljáráshoz való jog általános elvéből fakadó, az észszerű időn belül történő döntéshozatalhoz való jog sérelme valósult meg a Törvényszék alapügyben történő eljárásakor.

A kártérítési perben évekkel később arról kellett döntenie a Törvényszéknek, hogy olyan uniós jogszabály kellően súlyos megsértése történt-e az alapügy elbírálásakor, amely jogszabály célja, hogy magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen. A Gascogne-ítélet szerint azzal, hogy a Törvényszék az alapügyben 20 hónappal meghaladta az észszerű időn belüli határozathozatalt, ezzel megvalósította

9 Kompenzációs és késedelmi kamatokat.
10 Gascogne-ügy vagy Gascogne-ítélet.
11 Kendrion-ügy vagy Kendrion-ítélet.
12 ASPLA és Armando Alvarez-ügy vagy ASPLA és Armando Alvarez-ítélet.
13 Guardian-ügy vagy Guardian-ítélet.
14 Gascogne-ítélet, 61. pont.
15 Gascogne-ítélet, 66. pont.

az Alapjogi Charta 47. cikk második bekezdésének[16] megsértését. Ez azt jelenti, hogy az EUMSZ 340. cikke szerinti, szerződésen kívüli kártérítési felelősség megállapításának első feltétele, a jogellenes magatartás megvalósult.

Az okozott károk körében a Törvényszék kizárólag a Gascogne bankgarancia-költségek megfizetésére alapított érvelését látta megalapozottnak, ugyanis a Gascogne Sack GmbH – amely vállalkozás szintén felperese volt a kártérítési ügynek – nem bizonyította, hogy őt magát *tényleges és biztos károk*[17] érték volna. Az ügy irataiból ugyanis az tűnt ki, hogy a Groupe Gascogne bankja volt az, amely fizetési garanciát nyújtott a bírság késedelmi kamatokkal növelt teljes összegére.[18] Az uniós joggyakorlat szerint a bekövetkező kárnak ténylegesnek és biztosnak kell lennie, amely jelen ügyben annak a kérdésnek az eldöntését jelentette, hogy a Gascogne által hivatkozott bankgarancia-költségek, amelyek megfizetésére az indokolatlan időhúzás időszakában is kénytelen volt, eleget tettek-e ennek a tesztnek. A Törvényszék ebben a körben megvizsgálta a vállalkozás bankgarancia vállalásáról szóló döntését, és arra a következtetésre jutott, hogy bár valóban a vállalkozás saját, önálló döntése volt, hogy nem fizette meg a bírság összegét, nem kérte annak végrehajtása felfüggesztését, viszont bankgaranciát nyújtott a teljes szankcióra annak kamatokkal növelt összegéig akkor, amikor *nem láthatta előre,*[19] hogy a felülvizsgálat során a Törvényszék előtti ügyszak öt év kilenc hónapig fog tartani. Következésképpen abban az időszakban, amikor 20 hónapon át indokolatlanul állt a per a Törvényszék előtt és a Gascogne bizonyított módon megfizette negyedéves díjak formájában a bankgarancia díját, ez olyan tényleges és biztos kárnak minősül, amely eleget tesz az EUMSZ 340. cikke szerinti követelményeknek.

Az okozati összefüggések körében a Törvényszék azt vizsgálta, hogy a felülvizsgálati eljárás elhúzódása volt-e a kár meghatározó oka jogellenes magatartásként.[20] Ebben a körben arra a következtetésre jutott, hogy egyrészt nem lehetett látni előre a bankgarancia nyújtásakor, hogy jogsértően el fog húzódni az elsőfokú eljárás, másrészt a Gascogne jogszerűen várhatta, hogy észszerű időn belül elbírálják a kereseteket.[21] Tisztázta azt is a Törvényszék, hogy az alapügyben a per jogsértő elhúzódására azt követően került sor, hogy a Gascogne úgy döntött, bankgaranciát nyújt. Ezek a körülmények megalapozták az okozatosság megállapíthatóságát. Az okozati összefüggés körében ismertetett ítéleti indokolás az eddigi uniós gyakorlathoz képest ugyanakkor elmozdulást jelent, hiszen korábban a bankgarancia-nyújtás és az azzal összefüggésben megfizetett díjak nem elégítették ki *az okozati összefüggésben álló kár* kritériumát, hiszen az a vállalkozások önálló döntésének minősül, hogy a bírság megfizetése helyett élnek-e ezzel az eszközzel.[22]

A Gascogne-ítélet szerint azzal, hogy a Törvényszék az alapügyben 20 hónappal meghaladta az észszerű időn belül történő döntéshozatal elvét, megsértette az Alapjogi Charta 47. cikk második bekezdését, amely jogellenes magatartás és a Gascogne jogsértés időszakára eső, bankgarancia-nyújtással összefüggő díjfizetése mint a vállalkozásnál keletkező kár között kellő oksági kapcsolat állt fenn, ezért megállapította az Európai Unió EUMSZ 340. cikke szerinti kártérítési felelősségét.

A kereseti kérelemhez kötöttség elvére tekintettel ugyanakkor, mivel a Gascogne csak a Törvényszék alapügyben történő eljárásának jogsértő jellegére hivatkozott, ezért abból a 20 hónapból, amíg jogsértően és indokolatlanul állt a per, a Törvényszék kizárólag egy rövidebb időszak vonatkozásában (2011 májusától 2011 novemberéig) ítélte meg a kártérítést a vállalkozásnak. Itt a következő logikai ellentmondást szükséges feloldani: a Gascogne a kártérítés iránti keresetében a 2011. május 30. és 2013.

16 Mindenkinek, akinek az unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselet igénybevételéhez.

17 Gascogne-ítélet, 93. pont.

18 Gascogne-ítélet, 111. pont.

19 Gascogne-ítélet, 119. pont.

20 Gascogne-ítélet, 117. pont.

21 Gascogne-ítélet, 119. pont.

22 A T-28/03. számú ügyben a Holcim (Deutschland) AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága közötti ítéletben a Törvényszék korábban a vállalkozás önálló döntésére és ennek hatására helyezte a hangsúlyt., ECLI:EU:T:2005:139.

december 12. közötti időszak vonatkozásában állította azt, hogy kénytelen volt megfizetni az egyes díjakat. Ezt az állítását viszont attól elkülönülten kezelte a Törvényszék, hogy az észszerű időn belül történő döntéshozatal sérelméről csak és kizárólag a versenyügy elsőfokú eljárása vonatkozásában szólt a keresete. Márpedig az elsőfokú eljárás az alapügyben 2011 novemberében, az ítéletek kihirdetésével lezárult, a jogsértés megszűnt. Így történt, hogy a Gascogne 20 hónapnyi jogsértő elhúzódás miatt hat hónapnyi kártérítést kapott, amely kártérítés összege megegyezett az erre a pár hónapra eső bankgarancia-nyújtás díjával.

A Törvényszék 5000-5000 EUR nem vagyoni kártérítést is megítélt mind a Gascogne-nak, mind a Gascogne Sacknak, alapvetően méltányossággal eljárva. Ugyanakkor elvi éllel mondta ki a következőket: (i) mivel nem rendelkeztek a vállalkozások fel-/meghatalmazással arra, hogy a társaságok vezetői és munkavállalói állítólagosan elszenvedett kellemetlenségei miatt pereljenek, ezért az erre alapított igényeket nem találta befogadhatónak; (ii) az észszerű időn túli döntéshozatal megállapítása a Gascogne-ítéletben elégséges reparációval kell hogy szolgáljon a vállalkozások jó hírnevén esett esetleges csorbák kiküszöbölésére; (iii) valamennyi per immanens velejárója a felperesi vállalkozások számára, hogy bizonytalanságot hordoznak magukban azt illetően, hogy milyen lesz a kimenetelük, (iv) az alapügyben kiszabott bírság csökkentésének nem lehet újabb eszköze a kártérítési per és azon belül egy esetlegesen előterjesztett nem vagyoni kártérítési igény.[23]

2.2. Kendrion

A Kendrion ugyanazon alapügyben elkövetett jogsértés miatt indította a kártérítési pert, mint amely nyomán a Gascogne is kártérítésért perelt. A Kendrion-ítélet szerint a Törvényszék előtti felülvizsgálatában a versenyjogi ügynek a per írásbeli és szóbeli szakasza között 46 hónap telt el, amelyből 20 hónap teljesen igazolatlan időszaknak tekintendő.[24] Ebben az ügyben is megállapította a Törvényszék saját, másik tanácsának eljárásáról, hogy az megsértette az Alapjogi Charta 47. cikkének második bekezdését azzal, mivel megsértette az észszerű időn belül történő döntéshozatal követelményét. A Kendrion kamatkövetelése kapcsán – immáron a kár bizonyítása körében – hasonlóan a Gascogne-ítéletben alkalmazott teszthez, a Törvényszék egyértelművé tette, hogy nem bizonyította a vállalkozás azt, hogy vesztesége származott abból, hogy a bankgarancia nyújtása idejére használhatta a saját pénzét, következésképpen nem volt ebben a körben igazolt és bizonyított kára, kamatkövetelést erre a tényre nem alapíthat. A bankgarancia nyújtása körében a Gascogne-ítéletben foglaltakhoz hasonlóan elfogadta a díjak megfizetésének tényét mint olyan, *kellően közvetlen oksági kapcsolatban*[25] álló körülményt, amely megalapozta a kár bekövetkezését. Míg az okozati összefüggés fennállását is a Holcim-ítélet ellenében és a Gascogne-ítélet alapján látta fennállónak, azaz nem láthatta előre[26] a vállalkozás a bankgarancia nyújtásakor, hogy a bírósági eljárásban sérülni fog az észszerű időn belül történő döntéshozatal követelménye.

A kártérítési igény időszerűsége körében a Kendrion viszonylag szélesre tárta az igényérvényesítést: a 2010. augusztus 26. és 2013. november 26. közötti időszakról állította, hogy kár érte, ugyanakkor a Kendrion-ítélet 94. pontja szerint a jogsértés befejeződött 2011. november 16. napján, akkor, amikor a Törvényszék ítélete a versenyügyben megszületett. A kártérítési perben a keresetlevél kevésbé tartalmi, inkább formalisztikus értelmezése azt mutatja, hogy a Törvényszék igyekezett minél szűkebb időtartamra megítélni a kártérítést, hiszen ezzel a megközelítéssel az észszerű időn belül történő döntéshozatal követelményét megsértő 20 hónapos időszakból csupán 15 hónapnyi időszakra kellett ítélnie.

A nem vagyoni kártérítési igény körében a Gascogne-ítéletből már megismert évelést itt is követte a Törvényszék, tehát a Kendrion sem volt jogosult munkavállalói helyett – fel-/meghatalmazás hiányában – nem vagyoni kártérítést követelni; ahogyan a Törvényszék szerint itt is elégséges orvoslatot jelentett a vállalkozás számára a jó hírnév sérelme kö-

23 Gascogne-ítélet, 147., 148., 160. pontok.
24 Kendrion-ítélet, 61. pont.
25 Az angol nyelvű ítélet a sufficiently direct casual link fordulatot alkalmazza.
26 Az angol nyelvű ítélet az unforeseeable kifejezést alkalmazza.

rében, hogy bírósági ítélet született arról, hogy az alapügyben az Alapjogi Charta 47. cikkének második bekezdése szerinti jogsértés valósult meg. A versenyügyben született bírság joghatásairól is szólt a kártérítési ítélet: ugyancsak a Gascogne-ítéletből megismert érvelést alkalmazva kimondta, hogy a kártérítési per nem lehet egy új terepe a bírság felülvizsgálatának, tehát a nem vagyoni kártérítési igény összegszerűsége nem eredményezheti a versenyjogsértés miatt kiszabott bírság csökkentését, mert az annak joghatását (célját) aláásná.[27]

Az ok, ami miatt a Gascogne-hoz képest a Kendrion összesen 6000 EUR nem vagyoni kártérítést kapott, abban keresendő, hogy bár esetében is *ex aeque et bono* járt el a Törvényszék, az alapügy iratai alapján bizonyítható volt, hogy a Kendrion a Törvényszék indokolatlan időhúzásának idején az alapügyben több alkalommal igyekezett sürgetni az eljárást, tehát tett lépéseket annak érdekében, hogy „ne álljon a per".[28]

2.3. ASPLA és Armando Alvarez

Az ASPLA és az Armando Álvarez alapügye ugyanaz, mint a Gascgne és a Kendrion esetében. A kártérítési igényükkel kapcsolatban a fenti két ügyben kialakított jogértelmezés szintén irányadó volt a Törvényszék számára a jogsértő magatartás, a kár és az okozati összefüggés körében[29] azzal, hogy esetükben ugyancsak 20 hónapnyi igazolatlan időszakot tártak fel a kártérítési perben.

Eddig viszonylag kevés szó esett az Európai Uniót képviselő Bíróság mint alperes védekezéséről ezekben a perekben, így most összefoglalóan az alábbi körülmények kerülnek kiemelésre. Az alperes védekezése szerint az *ipari zsákok ügyben* született bizottsági határozat felülvizsgálatában azért is tartottak olyan sokáig a felülvizsgálati perek, mert az Európai Unió Törvényszéke a világon egyedülálló módon többnyelvű környezetben működik, a kartelljogsértésben résztvevő vállalkozások magas száma miatt a bírósági felülvizsgálat tizenöt különböző ügyet eredményezett hat eltérő nyelven, a bírák megbízatása korlátozott időre szólt, amely bírák közül volt olyan, akinek betegsége is befolyásolta az eljárás menetét. Végül voltak olyan vállalkozások, amelyek magatartása hozzájárult a perek elhúzódásához. Az alperesi védekezés központi eleme volt, hogy a 2007 és 2010 közötti bírósági eljárások átlagos időtartamához képest „csak" 17 és 21 hónappal haladta meg a Törvényszék eljárása a szokásos átlagos, versenyügyekben jellemző perek hosszát. Míg ha eggyel szélesebb időintervallumot szemlélt az alperes, akkor pedig a 2006 és 2015 közötti időszak bírósági pereinek hosszához képest „mintegy" 15 hónappal volt csak hosszabb az alapügyben a törvényszéki eljárás.[30] Ez a fajta jogértelmezés (ti. relatív átlagidőszakokhoz képest került megállapításra, hogy mi tekintendő észszerű időn túlinak) a kártérítési ítéletekben is visszaköszönt azzal, hogy értelemszerűen a 20 hónapos tétlenségi időszakot nem tekintette a Törvényszék – minden ellentétes alperesi védekezés ellenére – elfogadhatónak.

Az ASPLA és Armando Álvarez nem az alapügyben született törvényszéki ítéletig bezárólag kérte az általuk nyújtott bankgarancia-költségekkel összefüggő károk megtérítését, hanem keresetükben kifejezetten úgy nyilatkoztak, hogy a Törvényszék előtti eljárásban a tárgyalás időpontjának közléséig tartották fennállónak a jogsértést, így a kártérítési keresethez igazodóan (*ne ultra petita* elv alkalmazása) a Törvényszék ebben az ügyben sem ítélhetett eltérő időtartamra. Ezen a ponton tehát a jelen ügy eltérést mutat a Gascogne- és Kendrion-ítéletek szerinti tény- és jogértelmezéstől, amennyiben ugyanazon alapügyben megvalósult jogsértő gyakorlat tartamát – a kereseti kérelemhez kötöttségre hivatkozva – eltérően ítélte meg a Törvényszék.

A jelen ügyben nem kellett nem vagyoni kártérítésről ítélnie a Törvényszéknek, ugyanis sem az ASPLA, sem az Armando Álvarez ilyen igénnyel nem élt.

27 Kendrion-ítélet, 118., 131., 133. pontok.
28 Kendrion-ítélet, 127. pont.
29 Az ASPLA és Armando Alvarez-ítélet 110. pontjában a döntés magyar nyelvű változata téves fordítást tartalmaz, amennyiben az eredeti, francia nyelvű ítélet az *imprévisible*, az angol nyelvű változat pedig az *unforeseeable* kifejezést használja, tehát helyesen úgy kellene szólnia az ítéletnek, hogy „nem volt előrelátható az észszerű időn belüli határozathozatal megsértése".
30 Kendrion-ítélet, 59. pont.

2.4. Guardian

A Guardian két jogalapon két alperest is perelt a *síküveg ügyben* megvalósult jogsértések miatt. Részbeni pervesztességének egyik oka, ha úgy tetszik, alaki problémája, abban keresendő, hogy a Törvényszék megítélése szerint az EUMSZ 340. cikkére alapított kártérítési perekben kizárólag a Bíróság jogosult az Európai Uniót képviselni.[31] Részbeni pervesztességének másik oka pedig, hogy a Guardian által előterjesztett kereset első jogalapja kifejezetten az egyenlő bánásmód elvének sérelmére vonatkozott és az emiatt elszenvedett nem vagyoni károk, különösen a jó hírnév sérelmének reparálását célozta volna. A Törvényszék ugyanakkor tisztázta, hogy az alapügyben született, alapvetően a Guardian számára kedvező ítéletekben található megállapítások elégséges módon orvosolták a Bizottság határozatának nyilvánossága miatt elszenvedett sérelmeit.[32] A szintén az egyenlő bánásmód elvének sérelme körében a megfizetett bankgarancia-költségek és kamatok követelésére alapított igényt pedig a jogalap jellege miatt akként ítélte meg a Törvényszék, hogy ebben a körben azért nincs keresnivalója a Guardiannek, mivel saját döntése volt, hogy nem teljes egészében fizette meg a bírságösszeget, hanem annak egy része helyett bankgaranciát nyújtott a Bizottságnak. Az egyenlő bánásmód követelményének sérelme körében tehát a Holcim-ítéletből megismert jogértelmezéshez tért vissza a Törvényszék. Kérdéses, hogy ha és amennyiben másodfokra kerül ebben a kártérítési ügyben az eljárás, akkor születik-e egyértelmű iránymutatás a bankgarancia díjának kár jellegéről.

A Guardian-ítélet 122. és 124. pontjaiban a Törvényszék rögzítette az alábbi, alapvetően az uniós intézményekkel szemben megindítandó perek kereteit: (i) főszabályként nem végső fokon eljáró uniós bíróság döntéséért, amely fellebbezhető, az Európai Unió felelőssége nem állapítható meg, (ii) kivétel ettől a szabálytól annyiban van, ha a felperes tudja bizonyítani az *igazságszolgáltatás működésének eljárási vagy közigazgatási zavarát*, amely a konkrét eljáró bíróság (tehát tipikusan a Törvényszék) tevékenységét érinti.

A Guardian-ítélet szerint az alapügyben 26 hónapnyi indokolatlan, észszerű időn túli tartam volt, amelyből ugyanakkor a 2010. február 12. és 2012. szeptember 27. napjai közötti időszakra ítélt meg kártérítést a Törvényszék, és kizárólag a Guardian által megfizetett bankgarancia-költségek összegével egyező mértékben. Ennek az utolsó fordulatnak azért van jelentősége, mert bár az alapügyben a Guardiannel szemben szabtak ki bírságot, ugyanakkor annak részbeni megfizetésére, részben helyette a bankgarancia nyújtására több, a Guardian Industrieshoz tartozó vállalat részéről került sor, a *„felperes személyesen nem viselte a […] határozatban kiszabott bírság kifizetésének terhét.”*[33] Márpedig a kártérítési kereset benyújtására tőlük nem kapott fel-/meghatalmazást a Guardian, így csak saját igényét peresíthette.[34] Okszerűen merülhet fel a kérdés, hogy mennyiben is szolgálja a korábban már említett, a versenyügyekben kiszabott bírságok joghatását az a körülmény, hogy viszonylag nagy mozgástere van a megbírságolt vállalkozásoknak akkor, amikor a bírság megfizetése vagy helyette a bankgarancia nyújtásakor lényegében „kiszervezhető” annak teljesítése.

Sem az egyenlő bánásmód elvének sérelme, sem az észszerű időn túli döntéshozatalra alapított érvelés körében nem nyert bizonyítást olyan nem vagyoni kárigénye a Guardiannek, amely miatt kártérítést kaphatott volna. Így a Törvényszék kizárólag annak a bankgarancia-költségnek az összegével egyező mértékű vagyoni kártérítést ítélt meg, amely bankgarancia-költség megegyezett a 2010. február 12. és 2012. szeptember 27. napjai közötti időszakban fizetett bankgarancia-költségek 82%-ával. Ekkora hányadát állta ugyanis az eredetileg megbírságolt Guardian a bankgaranciának. A vagyoni kártérítés megítélhetősége körében a Guardian-ítélet jogértelmezése teljes azonosságot mutatott a jogellenes magatartás, a kár és az okozati összefüggés körében[35] a Gascogne-ítéletben foglaltakkal.

31 Guardian-ítélet, 18., 19. pontok.
32 Guardian-ítélet, 114. pont.
33 Guardian-ítélet, 153. pont.
34 Guardian-ítélet, 103., 104. pontok.
35 A Guardian-ítélet 160. pontja téves magyar nyelvű fordítást tartalmaz, mivel az eredeti ítélet francia nyelvű változatában az *imprévisible*, az angol nyelvű változat pedig az *unforeseeable* kifejezést használja, tehát helyesen úgy kellene szólnia az ítéletnek, hogy „nem volt előrelátható az észszerű időn belüli határozathozatal megsértése”.

3. Az ítéletek elemzése

A felperesek a Törvényszék értelmezése szerint egyedül a *Törvényszék* eljárásának elhúzódására hivatkoztak. Ehhez képest a Kendrion-ítéletből kiolvasható olyan felperesi jogértelmezés is, amely a jogsértést az alapügy teljes bírósági felülvizsgálatára vetítette. A bankgarancia-költség mértékéhez igazodó vagyoni kártérítés megítélése valójában a Törvényszék számára teremtett rendkívül kényelmes és kézenfekvő pozíciót, ugyanakkor teret adhat olyan értelmezésnek is, amely a vagyoni kártérítési igényt olyan időszakra is megállapíthatónak tartaná, amikor már nem állt fenn a bankgarancia.

Az esetek többségében egyik vállalkozás sem fizette meg rögtön a bizottsági határozatban kiszabott bírságot, hanem ún. *bankgaranciát adtak*, amely kapcsán szükségképpen költségük keletkezett. E költség egy részére mondta ki a Törvényszék, hogy azt (i) a jogszerűtlen elhúzódás miatt, (ii) okszerűen felmerült, (iii) indokolatlan költségként volt kénytelen elszenvedni az adott vállalkozás. Azaz a *bankgarancia-nyújtással felmerülő költségekhez* igazodott a kártérítés összege. E ponton valamennyi ítéletben az uniós joggyakorlat változása figyelhető meg: az évekkel korábban született Holcim-ítélethez képest immáron nem vetette el a Törvényszék az okozatosság fennállását azon az alapon, hogy a vállalkozások kizárólagos saját döntése volt a bankgarancia nyújtása. A költségek és kamatok körében azt is világossá tették az ítéletek, hogy ha a vállalkozások úgy döntenek, hogy bankgaranciát nyújtanak, akkor ezzel együtt arról is döntenek, hogy meg fogják fizetni a bírság után a kötelezően felszámítandó kamatot is, így az nem minősülhet kárnak. A Guardian-ítéletben az egyenlő bánásmód elvének sérelmét elutasító részében az ítélet eltért a Gascogne-ítéletben újraformált jogértelmezéstől, annak azonban nem adta kellően pontos indokát, hogy az eltérő jogalap (ti. nem az észszerű időn túli döntéshozatal miatt, hanem az egyenlő bánásmód elvének sérelme miatt előterjesztett kereset) miért eredményezett eltérő megközelítést. Ennek az ellentmondásnak a feloldása vélhetően fellebbezés eredményeként a Bíróság előtt fog majd megszületni.

Ezért volt különös relevanciája annak, hogy a Törvényszék „szétszálazta" az eljárások elhúzódását. Nem lehet éppen emiatt egy generális „elhúzódási időszakot" megállapítani. Bár nem lehet eltekinteni a bírósági eljárások átlagos és általános időtartamának orientáló jellegétől, ezekből az ítéletekből túlzás lenne olyan messzemenő következtetéseket levonni, amelyek alapján pontosan meg lehetne mondani, mi tekinthető észszerűtlenül hosszan elhúzódó eljárásnak. Félrevezető éppen ezért minden olyan megállapítás,[36] amely a 2017-es év eleji három ítéletből generálisan akarna következtetéseket levonni az eljárások elhúzódására alapított, EUMSZ 340. cikk szerinti kártérítési perek vonatkozásában. Relevanciája a per írásbeli és szóbeli szakasza közötti időtartamnak van azzal, hogy a versenyügyekben gyakorlati tapasztalat szól amellett, hogy elfogadható egy hosszabb ideig tartó elsőfokú eljárás.[37] Jogszerűtlenné akkor válhat a processzus, ha a Törvényszék részéről *évekig* nem kerül sor olyan pervezetésre, vagy éppen perelőkészítésre, amely azt mutatná, hogy az igazságszolgáltatásra hivatott intézmény megfelelő időben el akarná intézni az ügyet.

Következetesek az ítéletek a tekintetben is, hogy a jó hírnév sérelme kapcsán nem vagyoni kártérítést egyik vállalkozásnak sem ítéltek meg. Elvi jellegű megállapításként rögzítik, hogy a kártérítési perben született ítéletek azon megállapítása, hogy észszerűtlenül elhúzódott az eljárás az alapügyekben, önmagukban alkalmasak a reputáció reparálására. Ez viszont azt is jelenti, hogy azokban az ügyekben, ahol végül a vagyoni kártérítés mellett nem vagyoni kártérítés is megítélésre került, kiürült a Törvényszék ítéletének indokolása, ugyanis lényegében a méltányosság gyakorlására hivatkozva intézte el valóban szimbolikus nagyságú összegek megítélését.[38] A nem vagyoni kártérítés megítélhetőségének központi eleme a Gascogne- és Kendrion-ítéletekben annak az általánost meghaladó bizony-

36 VBB on Competition Law, Volume 2017, No. 2., Lewis Croft és Matthew Newman: Comment: EU court slaps itself in damages ruling, but causes minimal bruising, Mlex, 2017. január 17. (utolsó hozzáférés: 2017. július 11.).

37 Nicole Coutrelis and Vincent Bringer: The General Court Awards Damages for the Excessive Duration of a Legal Challenge Against a Cartel Fine Before the … General Court *in* European Competition and Regulatory Review, 2017. Volume 1., Number 1, 82.

38 Ebben a körben a bírósági eljárások bizonytalanságára alapított érvelés is csak mérsékelten hatékonynak tekinthető, a Törvényszék ugyanis világossá tette, hogy valamennyi bírósági eljárás immanens velejárója a bizonytalanság.

talanságnak a reparálása, amely az alapügyek ilyen mértékű elhúzódásában rejlett. A nem vagyoni kártérítési igények körébe tartozik annak a kérdésnek a tisztázása is, hogy ha és amennyiben a keresettel élő vállalkozás nem rendelkezett fel-/meghatalmazással a természetes személy vezetőitől és munkavállalóitól arra nézve, hogy a náluk keletkező esetleges kellemetlenségekért igényt érvényesíthessen, úgy erre a vállalkozás kártérítési igénye nem terjedhetett ki. Ez a jogértelmezés tehát nem jelenti az EUMSZ 340. cikke szerinti kártérítési igény teljes elzárását a vezetők és munkavállalók elől, viszont alakisághoz köti annak érvényesíthetőségét.

Ami pedig az alapügy és a kártérítési ügyek egymáshoz való kapcsolatát illeti: a Törvényszék elsősorban az alapügyben kiszabott bírságok joghatásait védendő úgy ítélte, hogy nem lehet a kártérítési perrel az eredetileg kiszabott bírságösszeg különutas felülvizsgálatát kezdeményezni és annak csökkentését elérni. Ez a jogelmélet szempontjából fontos elvi, ám a gyakorlat szintjén némi kritikára hívó megállapítás: egyrészt ezek után a versenyügyek felülvizsgálatában keletkező azon bírósági megállapítások, amelyek már az alapügyben is elismerik az eljárás elhúzódását, elzárhatják a vállalkozásokat attól, hogy erre alapítsanak érvelést a bírságcsökkentés elérése érdekében.[39] Ugyanakkor látva a Guardiannel szemben kiszabott bírság megfizetésének és helyette részben a bankgarancia nyújtásának körülményeit, nevezetesen azt, hogy a megbírságolt vállalkozás személyesen a szankció terhét nem viselte, kétséges, hogy a Törvényszék ítélkezési gyakorlata megfelelő, kiszámíthatóságát jelentő üzenetet közvetíti-e a vállalkozásoknak.

A négy ítéletből három esetében fellebbezés folytán az eljárás az uniót képviselő Bíróság előtt folytatódik majd, így az EUMSZ 340. cikkére alapított kártérítési igények ügyei még nem zárultak le.

4. Az ítéletek relevanciája

Több körülmény is abba az irányba hat, hogy a Törvényszék csökkentse saját bírái ügyterhét. Ezek közé tartozik pl. a Törvényszéki bírák számának a növekedése is. Ugyanakkor a jelen jogeset-ismertetésben feldolgozott négy ítélet egyike sem foglalkozott hangsúlyosan a Törvényszék humánpolitikai hiányosságaival. Valamennyi ítélet azt a kérdést járta körbe, hogy az egyébként az uniós joganyagban is kiemelten bonyolult versenyjog és annak alkalmazása nyomán születő bizottsági határozatok felülvizsgálata időigényes, összetett folyamat. Ebben pedig adott esetben az is elfogadható, hogy akár évekig áll egy per, anélkül hogy abban érdemben döntés vagy eljárási cselekmény történne. Azt nem lehet látni, hogy a bonyolult, több nyelven zajló versenyjogi perek gyorsítását célzó eszközök elérhetők lesznek-e.

Arra a kérdésre, hogy lesz-e hatása a hazai versenyjogi gyakorlatban a fenti ítéleteknek, egyelőre nem adható válasz, a szerző tudomása szerint nincs folyamatban olyan kártérítési per, amely a magyar versenyügyekben, és itt különösen a bonyolultabb, több felperest érintő antitröszt- (kartell-) ügyekben szokásos *bírósági felülvizsgálatok esetleges elhúzódása miatt* indult volna meg. A versenyfelügyeleti eljárások, tehát a közigazgatási eljárás esetleges elhúzódására alapított érvelést pedig a Kúria közelmúltban született ítélete akként értelmezte, hogy *„ügyintézési határidők jelentős túllépése esetén az egyik jogkövetkezmény az lehet, hogy az ügyféltől a GVH nem várhat el olyan mértékű ellenbizonyítást, mint ha rövid időn belül a bizonyítandó tényeket követően erre lett volna lehetősége.”*[40] Ez azt is jelenti, hogy a védekezési jog nem sérül önmagában az eljárás elhúzódása miatt és nem eredményezi az eljárás tisztességtelenségét. Egyúttal azt is jelenti, hogy

39 A C-185/95. számú ügyben a Baustahlgewebe GmbH kontra az Európai Közösségek Bizottsága között született ítéletében a Bíróság pergazdaságossági megfontolások mentén azért döntött a bírságcsökkentés mellett az eljárás észszerűtlen elhúzódása miatt, mivel ezzel látta megvalósíthatónak a jogsértés leghatékonyabb és leggyorsabb orvoslását. Ez a viszonylag régi esetjog azonban több szempontból meghaladottá vált. A Gascogne-ítélet és más versenyügyekben, így pl. a C-411/15. számú ügyben a Timab Industries és Cie financière et de participations Roullier (CFPR) kontra Európai Bizottság között született ítélet 165. pontjában kifejezetten akként foglalt állást a Bíróság, hogy *„[e]mlékeztetni kell arra, hogy amennyiben valamely uniós bíróság megsérti a Charta 47. cikkének második bekezdéséből eredő azon kötelezettségét, hogy az előtte folyamatban lévő ügyeket észszerű időn belül tárgyalja, ezt a Törvényszék előtt indított kártérítés iránti eljárás keretében lehet szankcionálni, mivel az ilyen kereset hatékony jogorvoslatot képez. Ezért az észszerű időn belüli határozathozatal* Törvényszék általi elmulasztásából eredő kár megtérítése iránti kérelmet nem lehet fellebbezés formájában közvetlenül a Bíróság elé terjeszteni, hanem azt magához a Törvényszékhez kell benyújtani *[…].”*, ECLI:EU:C:2017:11.

40 A Kúria Kfv.III.37.441/2016/7. számú ítélete a VJ/96/2009. számú versenyfelügyeleti eljárást követően, [61] bekezdés.

önmagában az elhúzódás a hatóság által alkalmazandó jogkövetkezmények mértékére nem lehet hatással.

A szélesebb, törvénykezési joggyakorlat azt mutatja, hogy az észszerű időn belül történő ítélethozatal követelménye a polgári[41] és büntetőjogi ítélkezés ún. alkotmányos követelményévé vált a tisztességes eljáráshoz való jog ernyője alatt,[42] amely esetleges sérelme elsősorban a bírósági jogkörben okozott károk megtérítését vetítheti előre.[43] Míg az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a büntetőjogi eljárásokban a peres időmúlásnak megfelelő ítéleti indokolás esetén lehet enyhítő szerepe a büntetés kiszabásánál.[44]

41 Parlagi Mátyás: A per észszerű időn belül történő befejezéséhez való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog viszonya, in: ESZ 2016/1., 24., továbbá Bakos-Kovács Kitti: A tisztességes eljáráshoz való jog a jogágak határán, in: De iurisprudentia et iure publico, 2011/2. szám, 5.

42 Szalai Anikó: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezésének megjelenése a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában, in: Kül-Világ 2010/4., továbbá Schiffner Imola és Szalai Anikó: A nemzetközi jog lenyomata az Alaptörvényben, in: Számadás az Alaptörvényről, Szeged, 2016.

43 Rainer Lilla: A bírósági jogkörben okozott kár megtérítésének elméleti és gyakorlati kérdései, in: Mailáth György Tudományos Pályázat, 2015, 187–227.

44 2/2017. (II. 10.) AB határozat [95]–[100] bekezdései: *„[…] Az Alkotmánybíróság ezért rögzíti, hogy a Be. 258. § (3) bekezdés e) pontjának alkalmazása során az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy* amennyiben a bíróság a terheltttel szemben kiszabott büntetést vagy intézkedést kifejezetten az eljárás elhúzódására tekintettel enyhíti, ennek indokait az ítélet indokolásában részletesen fejtse ki. *Az ítélet indokolásának ebben az esetben tartalmaznia kell, hogy a büntetőjogi jogkövetkezmény enyhítése a büntetőeljárás* – terheltnek fel nem róható – elhúzódása miatt történt. *A bíróságnak az ítélet indokolásában – rövidített indokolás esetén is – részleteznie kell a büntetőeljárás elhúzódására tekintettel a terheltnek nyújtott kedvezményt.*"

Pünkösty András*

A Törvényszék T-194/13. számú ügyben hozott ítélete – A Bizottság összefonódást megtiltó határozatának a Törvényszék általi megsemmisítése a védelemhez való jog megsértése miatt

The judgment of the General Court in the Case T-194/13 – The General Court's annulment of the Commission's refusal to authorise a merger on the ground of a violation of the rights of defence

Abstract

The European Commission prohibited the acquisition of TNT Express by UPS, earlier in 2013, under the EU Merger Regulation declaring that the planned transaction is incompatible with the internal market. During the supervision procedure the General Court recently found that the Commission violated the UPS's right of defence since the UPS was not in the position to comment the final version of the econometric analysis used by the Commission and accordingly annulled the decision. The present case study gives an overview of the main legal arguments of the parties, summarises the reasoning of the General Court's judgement and offers a relevant interpretation of its importance.

Tárgyszavak: összefonódások ellenőrzése, a hatásos verseny jelentős csökkenése, a belső piaccal összeegyeztethetetlenné nyilvánító határozat, ökonometriai elemzés, védelemhez való jog

Keywords: merger control, significant impediment to effective competition (SIEC), decision declaring the merger incompatible with the internal market, econometric analysis, right of defense

1. Bevezetés

A Törvényszék 2017. március 7-én hozott ítéletében[1] a Bizottság a 2013. január 30-án elfogadott határozatát[2] – azt teljes egészében – megsemmisítette. A Bizottság határozata a United Parcel Service Inc. („UPS" vagy „felperes") a TNT Express N.V. („TNT") feletti kizárólagos irányításszerzését a belső piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánította, ezért azt megtiltotta. A Törvényszék bizottsági határozatot megsemmisítő ítéletének jelentősége abban áll, hogy a döntése alapjául az eljárási garanciák mérlegelése szolgált, különös tekintettel a védelemhez való jog gyakorlásának tartalmára vonatkozóan. A versenyjogi eljárásokban a tisztességes eljáráshoz fűződő jog tartalmának értelmezése igen hangsúlyos elemként jelent meg az elmúlt időszakban, úgy az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott egyes

* A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Versenyjogi Kutatóközpont tagja, a PPKE-JÁK adjunktusa, a Gazdasági Versenyhivatal Fúziós Irodájának vizsgálója.

1 European Case Law Identifier, ECLI:EU:T:2017:144.

2 Az Európai Bizottság COMP/M.6570. számú határozata.

ítéletek miatt,[3] amelyet komoly szakirodalmi feldolgozás követett,[4] mint az EuB gyakorlatában is.[5] Ugyanakkor ezen fejlemények többnyire az antitröszteljárások tekintetében voltak különösen jelentősek, mivel ezekben az eljárásokban a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését indokolja az igen magas – már-már büntetőjogias[6] – bírságösszegek kiszabása is. Jelen írásban bemutatott ítélet, amelynek a középpontjában a Bizottság által használt ökonometriai elemzéssel kapcsolatos kommunikáció áll, ugyanakkor rámutat arra, hogy a Bíróság az összefonódások ellenőrzése tárgyában zajló közigazgatási eljárásokban is hasonló érzékenységet mutat tisztességes eljáráshoz fűződő jog garantálásával összefüggésben.

2. A Törvényszék által felülvizsgált bizottsági határozat: a UPS és a TNT összefonódásának megtiltása

A közigazgatási eljárásban folyó alapügy tárgya a UPS[7] és a TNT[8] fúziójának az összefonódás-ellenőrzési rendelet[9] hatálya alapján történő ellenőrzésére irányult, amely összefonódás a kis méretű csomagok szállításának ágazatát érintette.

Az összefonódással érintett ágazat legfőbb jellemzői egyfelől a *hálózatos iparági jelleg*, illetve a rendkívül *differenciált termékek* megléte.[10] A hálózatos iparági jellegből adódóan fontos körülmény a méretgazdaságosság[11], illetve a lefedettség is. A termékdifferenciálás oldaláról a legfőbb szempontok a kézbesítés gyorsasága, földrajzi kiterjedtség és a szolgáltatás minőségét befolyásoló egyes további tényezők. Az ágazatban működő szolgáltatók a hálózatuk szerkezetéből adódóan más-más működési modellel rendelkeznek, így azok lehetnek integrátorok, országos és helyi postai szolgáltatók, partnerhálózatok és szállítmányozók. Az EGT-n belül összesen négy integrátor működik,[12] a UPS, a TNT, a DHL, illetve a FedEx vállalkozások, amelyből kettőnek a fúziója valósult volna meg a tervezett összefonódás során.

A Bizottság a határozatában a tervezett összefonódás elemzése során vizsgálta a felekre nehezedő versenynyomást, a versenyhátrányokhoz kötődő elméleteket, az összefonódással járó esetleges előnyöket, egyúttal EGT-országokra lebontott elemzést is folytatott, illetve természetesen a tervezett kötelezettségvállalásokat is értékelte. A Törvényszék megsemmisítő ítéletének jelentősége értelmezéséhez fontos a közigazgatási eljárás, illetve a bizottsági határozat főbb pontjainak bemutatása, ezért a legfontosabb megállapításokra e helyütt röviden utalunk.

A Bizottság a kis méretű csomagok EGT-n belüli nemzetközi expressz kézbesítési szolgáltatásaival kapcsolatos versenynyomásra vonatkozó értékelése során kiemelte, hogy a nem integrátorok nem képesek elegendő versenykényszert gyakorolni az integrátorokra, míg a DHL erős és hiteles szereplő, amely szoros versenyben van mind a UPS-szel, mind a TNT-

3 43509/08. sz. A. Menarini Diagnostics S. R. L. kontra Olaszország ügyben 2011. szeptember 27-én hozott ítélet, illetve 97/11. sz. Delta Pekrany A. S. kontra Cseh Köztársaság ügyben 2014. október 2-án hozott ítéletek.

4 Bak László: A Lisszaboni Szerződés és az emberi jogok – paradigmaváltás a versenyjogban? Versenytükör 2011. évi II. szám 4. oldal; Tóth András: Versenyjog és határterületei, A versenyszabályozás jogági kapcsolatai, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2016., 114–139., Nagy Csongor István: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat a versenyfelügyeleti eljárásban. In: Verseny és szabályozás, 2014, 55–72.; Szilágyi Pál: A versenyjogi bírságok és az alapvető jogok – a versenyjogi szankcionálás emberi jogi vonatkozásai, GVH-tanulmány, http://www.gvh.hu/data/cms1000784/62_2010_PPKE_versenyfel%C3%BCgy.%20b%C3%ADrs%C3%A1g_T3.pdf., András Tóth: Human Rights Aspects of the Hungarian Competition Enforcement in the Practice of the Courts, CLWP - Nr 2015/2. http://d2v00zwtz8um5e.cloudfront.net/images/publications/WPs/2015/CLWP-2015-2_Toth_final.pdf; Tóth András: A versenyjogi jogalkalmazás emberi jogi vonatkozásai a magyar bírósági gyakorlatban, Versenytükör 2015/Különszám (XI. évfolyam, különszám), 78–88. old.

5 Baratta Ágnes: A Bizottság által kiszabott versenyjogi bírságokkal szemben fennálló korlátlan EU-bírósági felülvizsgálati jogkör terjedelme, Versenytükör, 2016/1., 38–42.

6 Juhász Miklós: Kriminális versenyjog? – gondolatok az emberi jogok és versenyjog kapcsolatáról. Magyar Jog, 2013/9., 515–524.

7 A UPS a világ egyik legnagyobb logisztikai szolgáltatója, amely főként kis méretű csomagok kézbesítésére, az árufuvarozási és a szerződéses logisztika ágazatokban működik, az Egyesült Államokban honos vállalkozás európai unióbeli elosztó központja Kölnben található.

8 A Hollandiában honos TNT a UPS versenytársa, amely szintén a kis méretű csomagok kézbesítése és az árufuvarozási ágazatokban tevékenykedik, európai hálózatának elosztó központja a belgiumi Liège-ben van.

9 A Tanács 139/2004/EK rendelete a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről, Hivatalos Lap L 024, 29/01/2004, 0001–0022.

10 Ez azt jelenti, hogy a szolgáltatók képesek az általuk nyújtott szolgáltatásokban igen sok szempontból különbséget tenni.

11 Ez a körülmény definíciószerűen annyit jelent, hogy egy cég akkor fog a legalacsonyabb határköltség mellett terméket előállítani, illetve szolgáltatást nyújtani, ha képes a legkisebb hatékony üzemméreten történő működésre. Ha ennél kisebb méret mellett működik, akkor a határköltsége emelkedni fog, amelynek eredménye allokatív hatékonyságvesztés lesz. Lásd Richard Whish: Versenyjog, 800.

12 Az integrátorok fő jellemzője, hogy a csomag kézbesítésének logisztikája felett teljes működési ellenőrzést gyakorol a származási helytől a rendeltetési helyig, beleértve a légi szállítást is.

vel, ugyanakkor a FedEx gyenge versenykényszert jelent. Ennek megfelelően megállapította, hogy a tervezett összefonódás után az ügyfelek számára két nagyon erős integrátor nyújtana szolgáltatást: a DHL és a UPS/TNT fúziója következtében létrejövő entitás.

A tervezett összefonódás kapcsán[13] a Bizottság által elvégzett árkoncentráció-elemzés következtetése[14] az volt, hogy *mind a 29 EGT-országban áremelkedés lenne,* bár az áremelkedés mértékét tekintve a UPS nem értett egyet a Bizottsággal. A piacra lépés akadályai a Bizottság szerint magasak[15] és nem küzdhetők le még kiszervezéssel sem, amit az is alátámasztani látszik, hogy az elmúlt 20 évben nem történt jelentős piacra lépés. A Bizottság szerint még az sem ösztönözne további piacra lépést, ha az összefonódott entitás jelentős egyoldalú áremelést hajtana végre.[16] A UPS a fogyasztók javára írható hatékonyságnövekedéssel[17] kapcsolatos előterjesztésével a Bizottság csupán részben értett egyet. A Bizottság az összefonódás hatásainak országonkénti elemzésében a piac szerkezete, a versenytársak következő évekre vonatkozó terjeszkedési tervei, a piacvizsgálat eredményei és az árhatás hatékonyságokkal együtt történő figyelembevétele alapján úgy ítélte meg, hogy a tervezett összefonódás valószínűleg a tényleges verseny jelentős akadályát eredményezné[18] a kis méretű csomagok EGT-n belüli nemzetközi expressz kézbesítésének piacain 15 országban.[19]

A UPS három csomagban nyújtott be kötelezettségvállalásokat, amelyeknek jellemzően egy szerkezeti és egy viselkedési pillére volt, az előbbi egy elidegenítési korrekció,[20] míg az utóbbi egy hozzáférési korrekció volt.[21] A Bizottság általános következtetése ugyanakkor az volt, hogy a javasolt kötelezettségvállalások valószínűleg nem szüntetnék meg a kifogásközlésben felvetett versenyjogi aggályokat[22], így az összefonódást a Bizottság megtiltotta.

3. A Törvényszék ítéletének felépítése

3.1. Az eljárás és a felek kérelmei

A felperes 2013. április 5-én előterjesztette a megtámadott határozat megsemmisítése iránti keresetet.[23] A Bizottság két ízben kérte az ellenkérelmének benyújtására nyitva álló határidő meghosszabbítását,[24] illetve a FedEx 2013. június 25-én kérelmezte, hogy a Bizottság érdekében beavatkozhasson az eljárásba. A keresetlevélben a UPS a Bizottság határozatának megsemmisítését kérte a Törvényszéktől, illetve hogy kötelezze azt a költségek viselésére; az ellenkérelemben a Bizottság a kereset teljes egészében történő elutasítását kérte, illetve hogy a UPS-t kötelezze a költségek, köztük a beavatkozó fél költségeinek viselésére.

13 A Bizottság megállapítása szerint az összefonódás a piac koncentrációjának jelentős növekedéséhez, valamint a felek erős együttes piaci pozíciójához vezetett volna számos EGT-országban, amelyek jelentős részében négyről háromra (UPS/TNT, DHL és FedEx), illetve háromról kettőre (UPS/TNT és DHL) csökkentette volna a versenytársak számát.

14 A felek – a DHL-lel együtt – szoros versenytársaknak tekinthetők az EGT-n belüli nemzetközi expressz piacon, miközben a többi vállalat jellemzően olyan terméket kínál, amelyek sokkal távolibb helyettesítője, mint a UPS, a TNT és a DHL által kínáltak, így ellensúlyozó tényezők hiányában a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az összefonódás áremelésre ösztönözte volna a feleket.

15 A piacra történő új belépőnek létre kellett volna hoznia i) komoly informatikai szolgáltatást, ii) egy szortírozási infrastruktúrát az EGT egész területén, illetve iii) egy légi hálózatot, amely a hatékony levegő-közút kapcsolatot biztosítja.

16 Mindezt a Bizottság arra alapozta, hogy sem potenciális új belépő, sem kiegyenlítő vevői erő nincs jelen az ágazatban.

17 A UPS jelentős hatékonyságnövekedést jelzett előre a UPS és a TNT üzleteinek egyesítése révén. A UPS érvelt az összefonódás következtében várt jelentős sűrűséghatékonyság és választékgazdaságosság emelkedésére, a javuló szolgáltatásminőségre, valamint az egymást kiegészítő hálózatok egyesítéséből eredő tranzakciós hatékonyságra.

18 Significant impediment to effective competition (SIEC).

19 Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Málta, Hollandia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Svédország.

20 A TNT leányvállalatainak eladása, 17 országban egyetlen vevőnek.

21 A UPS kötelezettségvállalása, hogy hozzáférést biztosít Európán belüli légi hálózathoz a korrekciós intézkedéssel érintett országokból/országokba.

22 A Bizottság értékelése szerint egyrészt a UPS nem tudott egy „fix-it-first" vagy előzetes vevős megoldást kínálni, másrészt a kötelezettségvállalások az egyetlen érdeklődő vásárló, a La Poste/DPD üzleti tervvel egységesítve nem voltak elegendők a Bizottság aggodalmainak eloszlatásához.

23 Az üzleti titok kezelésére, illetve a gyorsított eljárásban történő döntéshozatalra vonatkozó elutasító végzés meghozatala után a Törvényszék a 2013. szeptember 30-i határozatával az ügyet a Törvényszék negyedik tanácsa elé utalta.

24 Először 2013. május 15-én, majd 2013. június 25-én terjesztette elő a Bizottság az ellenkérelme benyújtására nyitva álló határidőt.

3.2. Az ítélet jogkérdésének érdeméről: a védelemhez való jog megsértése

Keresetének alátámasztására a UPS három jogalapra hivatkozott: az első jogalap téves jogalkalmazások és nyilvánvaló mérlegelési hibán alapul, a második jogalap a védelemhez való jog megsértésén, a harmadik pedig az indoklási kötelezettség megsértésén.[25] Az ítélet érdeme szempontjából a második – a védelemhez való jog megsértésére vonatkozó – jogalap döntő jelentőségű, amely további négy részre osztható, így az összefonódás árra gyakorolt valószínű hatásaival, az összefonódástól várható hatékonyságjavulással, a FedEx jövőbeli versenyhelyzetével, illetve a hatékony verseny jelentős akadályozásával érintett tagállamainak számával összefüggésben terjesztette elő a UPS.[26]

A döntés érdemét tekintve a második jogalap első részében kifejtett érvek bizonyultak döntő jelentőségűnek: az összefonódás árra gyakorolt valószínű hatásait megalapozó közgazdaságtani és ahhoz kapcsolódó jogi érvek állnak az ügy középpontjában. A felek nem értenek egyet abban, hogy a Bizottság által elfogadott ökonometriai modell eltér-e attól az ökonometriai modelltől, amelyet a Bizottság a közigazgatási eljárásban a felperesnek továbbított, és ha igen, milyen mértékben.

3.2.1. A Bizottság által használt ökonometriai modell és annak kommunikációja – a felperes érvei

A vita kiindulópontjaként a UPS előadta, hogy a közigazgatási eljárásban a Bizottsággal megtörtént az árakra vonatkozó elemzések, illetve a hatékonyságjavulásra vonatkozó becsléseik kölcsönös kommunikációja, így kiszámították az összefonódástól várható hatásokat az egyes nemzeti piacokon.[27] Ugyanakkor a UPS szerint a megtámadott határozat árakat illető elemzése jelentősen eltér[28] azokban a változatokban,[29] mint amelyekhez a felperes a közigazgatási eljárás során hozzáférhetett, és ez sérti a védelemhez való jogát.[30] Ennélfogva a UPS – érvelése szerint – nem tudta célravezetően vitatni a megtámadott határozatban a Bizottság által alkalmazott ökonometriai modell megbízhatóságát, sem pedig a Bizottság eredményei és a Bizottsághoz benyújtott legutóbbi ökonometriai elemzésében általa kiszámított eredmények közötti eltéréseket.[31]

A Bíróság szerint az, hogy a felperes nem ugyanarra az eredményre jutott, mint a Bizottság, arra utal, hogy a Bizottság őt nem hallgatta meg, mielőtt jelentősen és a hátrányára módosította volna a megtámadott határozat tartalmát meghatározó ökonometriai modellt.[32] Márpedig a Bíróság megállapítása szerint a Bizottság a határozat elfogadása előtt meghallgathatta volna a UPS-t a szóban forgó módosításokról, a felperes ellenőrizhette volna a megtámadott határozatban elfogadott eredményeket, és különösen is kifejthette volna álláspontját egy ilyen jelentős módosítás megfelelő jellegével kapcsolatban.[33]

Az ítéletben a Bíróság a második jogalap harmadik része vonatkozásában tesz érdemi megállapításokat. Ebben a tekintetben a UPS azt adta elő, hogy a közigazgatási eljárásban nem kapott elég korán hozzáférést a FedEX 2015. évi lefedettségére vonatkozó adatokhoz, a FedEX jövőbeli versenyhelyzetének elemzése vonatkozásában így nem érvényesíthette a megfelelő korrekciós intézkedéseket.[34]

25 Ítélet, 157. pont.
26 Ítélet, 158. pont.
27 Ítélet, 159. pont.
28 A keresetlevélhez fűzött mellékletben a felperes felsorolja a véleménye szerint az általa alkalmazott modellben végzett valamennyi módosítást, és kifejti azokat a technikai okokat, amelyek miatt a felperes nem ugyanazokra az eredményekre jutott, mint a megtámadott határozat.
29 A UPS azt állítja, hogy a megtámadott határozatban alkalmazott ökonometriai modell egy nemlineáris megközelítés nagymértékben korlátozó változata, vagyis egy általa „szegmensenként lineárisnak" minősített megközelítést követ, amelyet a közigazgatási eljárás során egyáltalán nem tárgyaltak meg. A felperes szerint a Bizottság inkább lineáris modellt alkalmaz az áringadozás egyes intervallumain belül. Ezen túlmenően kiemeli, hogy a gazdasági gyakorlattal ellentétben áll az, ha a Bizottság ökonometriai elemzésnek két időszakában, a becslés és az előrejelzés szakaszában, két különböző összefonódási változót alkalmaz. Ennélfogva a felperes azzal érvel, hogy a Bizottság, azáltal hogy az előrejelzés szakaszában ilyen változót alkalmaz, nem azt elemzi, hogy az árak hogyan alakultak az egyik áringadozási intervallumban egy másik intervallumhoz képest, hanem csupán az egyes áringadozási intervallumokon belül vizsgálja az árak alakulását.
30 Ítélet, 160. pont.
31 Ítélet, 168. pont.
32 Ítélet, 169. pont.
33 Ítélet, 170. pont.
34 Ítélet, 171. pont.

3.2.2. A Bizottság által megfogalmazott ellenérvek

A Bizottság a felperes kérelmének érdemi értékelésével összefüggésben elsősorban egy eljárásjogi akadályra hivatkozott. A Bizottság előadta ugyanis, hogy a felperes keresetlevelének mellékletében kifejtett jogi és gazdasági érvek elfogadhatósága vitatható, mivel a mellékleteknek tisztán bizonyító és kisegítő szerepük van.[35] A Bizottság szerint azonban a keresetlevél maga egyáltalán nem ad magyarázatot az ökonometriai modell használatával kapcsolatos állítólagos különbségekre: az csupán egy mellékletre hivatkozik, holott a keresetnek tartalmaznia kellene a jogalap lényegi elemeit.[36]

A Bizottság szerint továbbá a védelemhez való jog megsértésére vonatkozó jogalap megalapozatlan. A Bizottság álláspontja szerint egyrészről az összefonódás árra gyakorolt valószínű hatásaira vonatkozó végső elemzése nem különbözik alapvetően a UPS által benyújtott elemzéstől[37], másfelől a szóban forgó ökonometriai elemzés elfogadása előtt nem volt köteles meghallgatni a UPS-t.[38]

A Bizottság szerint a UPS az eljárásban viszonylag későn nyújtott be öt tanulmányt, de ennek ellenére mindegyik tanulmányt intenzíven megtárgyalták a különböző egyeztető találkozókon. A Bizottság kifejtette továbbá, hogy a UPS legutóbbi, 2012. november 16-án benyújtott tanulmányával kapcsolatban is tettek előzetes észrevételeket a 2012. december 11-ei egyeztető találkozón, és ennek a tanulmánynak késedelmes benyújtása miatt a *„megtámadott határozatra kellett hagynia annak végleges értékelését”*.[39]

Végül a Bizottság akként érvelt, hogy eljárása megfelel az összefonódásokkal kapcsolatos védelemhez való jogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatnak. A Bizottság kifejtette, hogy jogában áll felülvizsgálni vagy kiegészíteni a megfogalmazott kifogásokat (hiszen a határozat nem lehet a kifogásközlés másolata), illetve ugyanígy jogában áll felülvizsgálni a felperes által adott válaszok alátámasztása érdekében megfogalmazott a tényállási vagy jogi elemeket, amennyiben a megtámadott határozat ugyanazokat a kifogásokat fogalmazza meg, mint amelyeket a kifogásközlésben is kifejtettek.[40]

3.2.3. A UPS válasza

A UPS mindenekelőtt vitatta az elfogadhatatlansági kifogást, mivel álláspontja szerint érvelésének lényegi elemei *nyilvánvalóan megjelennek* magában a keresetlevélben és a szóban forgó mellékletre történő utalás célja csupán a fő érvek technikai jellegű alátámasztása.[41] A keresetlevél maga is kifejti, hogy a szóban forgó ökonometriai modell alapvetően különbözik mindazon ökonometriai modellektől, amelyeket a UPS a közigazgatási eljárás során megvizsgálhatott, amit az is alátámaszt, hogy a UPS-nek nem sikerült teljes mértékben *megértenie* a modellt, sem pedig ellenőriznie az abból származó eredményeket.[42]

A UPS vitatta továbbá a Bizottság ellenérveit a védelemhez való jog megsértésére vonatkozó jogalap tekintetében. A UPS kifejtette, hogy amennyiben a Bizottság tévesen állapította meg, hogy a UPS-nek nem állt jogában benyújtani a 2012 novemberében naprakésszé tett tanulmányokat, akkor a Bizottságnak az összefonódás árra gyakorolt hatásaira vonatkozóan pontosan ugyanazt az elemzést kellett volna alkalmaznia a megtámadott határozatban, mint a kifogásközlésben, lehetővé téve a felperes számára, hogy ezen elemzés érdemi hibáit a Törvényszék előtt vitassa, mivel az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a Bizottság elutasíthatja a kifogásközlésre adott válaszban a kifogásközlésben nem említett érvek és indokok alapján felhozott érveket, de csakis a kifogásközlésben kifejtett elemekre támaszkodhat.[43] A UPS szerint jelen ügyben a Bizottság legfeljebb a 2012 novemberében benyújtott

35 A kifogással összefüggésben a Bizottság hivatkozik az 1991. május 2-i eljárási szabályzat 44. cikk 1. §-ának c) pontjára, amely értelmében azok elfogadhatatlanok, mivel a keresetlevél nem tartalmazza a jogalap lényegi elemeit.
36 Ítélet, 172–173. pontok.
37 Vö. ítélet, 177. pont. A Bizottság szerint a megtámadott határozatban elvégzett módosítások egyrészt az ökonometriai modellnek az összefonódás kezdeti árakra gyakorolt elképzelhető hatásaira vonatkozó feltevéseire, másrészt pedig az elfogadandó összefonódási változókra vonatkoznak.
38 Vö. ítélet, 179. pont.
39 Vö. ítélet, 180. pont.
40 Vö. ítélet, 181. pont.
41 Ítélet, 174. pont.
42 Ítélet, 175. pont.
43 Ítélet, 182. pont.

tanulmányokat utasíthatta el ismételt meghallgatás nélkül. Ugyanakkor a felperes szerint a Bizottság nem tagadhatta volna meg a meghallgatást, mivel a Bizottság megváltoztatta e tanulmányok módszerét és eredményeit annak érdekében, hogy új eredményeket hozzon fel az összefonódással szemben, hogy ellensúlyozzon olyan új tényeket, amelyeket a kifogásközlés után fogadtak el (ezek a hatékonyságjavulással és a FedEx terjeszkedési terveivel vannak összefüggésben).[44]

Másodsorban a UPS szerint az ő beadványainak a Bizottság szerint „késedelmes" jellege pontosan a Bizottság által a közigazgatási eljárásban tanúsított magatartás következménye.[45]

3.2.4. A Bizottság viszonválasza

A Bizottság a viszonválaszában azzal érvelt, hogy annak megállapításához, hogy a felperes védelemhez való jogát valóban megsértették, az is szükséges, hogy a UPS bizonyítsa, hogy a Bizottság a szóban forgó ökonometriai elemzést az összefonódással szembeni kifogása alátámasztása érdekében vette alapul, illetve azt, hogy ezt a kifogást kizárólag az ökonometriai elemzésre hivatkozva lehet bizonyítani. A Bizottság hozzátette még, hogy a UPS-nek azt is bizonyítania kellett volna, hogy a megtámadott határozatban szereplő, a hatékony verseny jelentős akadályozására (SIEC) vonatkozó értékelései eltérők lennének, ha az elemzést mint bizonyítási eszközt el kellett volna utasítani.[46] Márpedig – érvel a Bizottság – a megtámadott határozatból kitűnik, hogy a dán és a holland piacon megállapítható a hatékony verseny jelentős akadályozása annak ellenére, hogy az ökonometriai elemzésből következő várható nettó hatás negatív volt, így a Bizottság értékelése nem lett volna eltérő, ha az ökonometriai elemzést mint bizonyítási eszközt el kellett volna utasítani.[47]

Ugyanakkor – mutat rá a Törvényszék – a második jogalap első részében a UPS nem a szóban forgó ökonomeriai elemzés megalapozottságát kifogásolja (az az első jogalap első részének a tárgya), hanem a megtámadott határozatban a Bizottság által szóban elfogadott ökonometriai elemzés *joghatásait*, mivel azt nem továbbították neki a megtámadott határozat elfogadása előtt, megsértve ezzel a meghallgatáshoz való jogát, és általánosabban a védelemhez való jogát.[48]

3.3. A Törvényszék döntése

3.3.1. A második jogalap első részének elfogadhatóságával kapcsolatos döntés

A Törvényszék a döntés érdemi vizsgálatakor első ízben a jogalap elfogadhatóságát vizsgálta meg, és határozott arról, hogy a második jogalap vonatkozó része az eljárási szabályzat 76. cikkének d) pontja szerinti követelményekre tekintettel elfogadható. A Bizottság által hivatkozott rendelkezés értelmében minden keresetlevélnek tartalmaznia kell a jogvita tárgyát és a felhozott jogalapok rövid ismertetését, aminek pedig kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie, hogy egyrészről lehetővé tegye az alperes számára védekezésének előkészítését és a Törvényszék számára a felülvizsgálat gyakorlását.[49] A kereset elfogadhatóságához szükséges, hogy azok a lényeges ténybeli vagy jogi elemek, amelyeken a kereset alapul, legalább röviden, de összefüggően és érthetően kitűnjenek magából a keresetlevél szövegéből. A keresetlevél szövegének egyes pontjait ugyan alátámaszthatják és kiegészíthetik a csatolt iratok meghatározott részeire történő hivatkozások, de a keresetlevélhez mellékelt iratokra való általános hivatkozás nem pótolhatja a jogi érvelés azon hiányosságát, amelyeknek a fent hivatkozott rendelkezések értelmében a keresetlevélben szerepelniük kell.[50]

A Bíróság úgy látta, hogy a UPS által a második jogalap első részének alapjául vett ténybeli és jogi elemek közvetlenül kiolvashatók a keresetlevél szövegéből, ugyanis bár a felperes az állítólagos módosítások alátámasztása érdekében valóban hivatko-

44 Ítélet, 183. pont.
45 Ítélet, 184. pont.
46 Ítélet, 185. pont.
47 Ítélet, 186. pont.
48 Ítélet, 187. pont.
49 Ítélet, 191. pont.
50 A 2014. szeptember 11-i MasterCard és társai kontra Bizottság ítélet, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, 40. pont.

zik a keresetlevél A.6 mellékletére, az érvelés, amelyre a szóban forgó ökonometriai elemzés alkalmazásának kifogásolása érdekében támaszkodott, még ha tömören is, kitűnt magából a keresetlevél szövegéből.[51] A Törvényszék megállapította azt is, hogy a Bizottságnak volt alkalma arra, hogy az ellenkérelemben válaszoljon a felperes által felhozott második jogalap első részére, ami a – Bíróság értelmezésében – azt támasztja alá, hogy bár a keresetlevélben a második jogalap első részének ismertetése valóban nem túl részletes, az említett rész tartalma világos.[52]

3.3.2. A Bíróság döntésének érdeme

A második jogalap első részének megalapozottságáról szóló döntés során a Törvényszék emlékeztet, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása az uniós jog általános elve, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartája is rögzít,[53] és amelyet minden eljárásban biztosítani kell, beleértve a Bizottság előtti összefonódással kapcsolatos eljárásokat is.[54] A védelemhez való jog részét képező *kontradiktórius eljárás elve* megköveteli, hogy az érintett vállalkozásnak a közigazgatási eljárásban alkalmat biztosítsanak arra, hogy érdemi észrevételeket terjesszen elő a Bizottság által felhozott tények és körülmények fennállásával és jelentőségével, valamint azon iratokkal kapcsolatban, amelyekre a Bizottság a vállalkozás állítólagos jogsértését alapítja.[55] Az ügyben a Bizottság a hatékony verseny jelentős akadályoztatásával (IESC) érintett államok számának felderítése végett használta a szóban forgó ökonometriai elemzést, amely alapjául szolgáló modell végleges változatát 2012. november 12-én fogadta el a Bizottság.[56] Az ügy irataiból következik, hogy az ökonometriai modell végső változatát egyáltalán nem közölték a felperessel, amellyel kapcsolatban a Bizottság álláspontja az, hogy erre nem is volt szükség, hiszen az a közigazgatási eljárás során a felperessel folytatott számos információcsere eredményeképpen jött létre. Illetve a Bizottság szerint a megtámadott határozatban ismertetett végső modell csak csekély mértékben tér el azoktól a modellektől, amelyek a közigazgatási eljárásban a felperessel folyatott megbeszélések tárgyát képezték. A Bíróság megítélése alapján bár az egyes modellek között valóban sok hasonlóság fedezhető fel, az elvégzett módosítások nem tekinthetők elhanyagolhatónak,[57] így a bizottság a Bíróság álláspontja szerint nem hivatkozhat arra, hogy nem volt köteles közölni a felperessel az ökonometriai elemzés végleges modelljét a megtámadott határozat elfogadása előtt.[58]

A Bíróság döntése értelmében a Bizottság nem tartotta tiszteletben a UPS védelemhez való jogát, ezért a megtámadott határozatot megsemmisítette. A UPS kellőképpen bizonyította – ugyan nem azt, hogy az eljárási szabálytalanság hiányában a megtámadott határozat tartalma eltérő lett volna, hanem –, hogy *esélye lett volna*, még, ha kevés is, hogy jobban bizonyítsa a védekezését.[59] A Bíróság kifejtette továbbá, hogy a UPS jobban érvényesíthette volna a védekezéshez való jogát azon okból kifolyólag is, hogy a Bizottság a kifogásközléskor 29 tagállamban következtetett arra, hogy a hatékony verseny jelentős korlátozása áll fenn, ugyanakkor az ökonometriai elemzés későbbi eredményei következtében az érintett államok számát 15-re csökkentette,[60] a UPS tehát a közigazgatási eljárásban ténylegesen tudta volna befolyásolni az ökonometriai modell kidolgozását, hiszen az általa felvetett technikai jellegű kérdésekre a Bizottság keresett és talált is megoldást.[61]

51 Ítélet, 194. pont.
52 Ítélet, 195. pont.
53 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 48. cikk.
54 A 2015. március 9-i Deutsche Börse kontra bizottság – nem közzétett – ítélet T-175/12, EU:T:2015:148, 247. pont.
55 A 2008. július 10-i Bertelsmann és Sony Corporation of America kontra Impala ítélet, C-413/06 P, EU:C:2008:392., 61. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a kontradiktórius eljárás elve, amely a közösségi jog alapvető elvének minősül, mivel a különösen a védelemhez való jog része, megköveteli, hogy a közigazgatási eljárás során az érintett vállalkozásoknak lehetőségük legyen kifejteni álláspontjukat a tényállás és a hivatkozott körülmények valószerűségéről és jelentőségéről, valamint a Bizottság által az EK Szerződés megsértésének fennállására vonatkozó állításának alátámasztására felhasznált dokumentumokról.
56 Ez két hónappal a határozat elfogadása előtt volt, amely döntést 2013. január 30-án fogadtak el.
57 A Bizottság két különböző változót vett alapul, egyrészt valamely versenytárs elvesztése árra gyakorolt hatásának statisztikai felbecslése szakaszában, másrészt pedig az ügylet árra gyakorolt hatásai elemzésének előrejelzése szakaszában.
58 Ítélet, 209. pont.
59 Ítélet, 210. pont. A Bíróság hivatkozik e helyütt a 2011. október 25-i Solvay kontra Bizottság ítéletre C-109/10 P, EU:C:2011:868 57. pontra.
60 Ítélet, 212–213. pont.
61 Ítélet, 214. pont.

Mindez megerősíti a Bíróságot abban, hogy a UPS a közigazgatási eljárásban jobban biztosíthatta volna a védekezését, ha a határozat elfogadása előtt rendelkezett volna a Bizottság által megállapított ökonometriai elemzés végső változatával.[62]

A Bíróság megjegyzi, hogy a védelemhez való jog gyakorlásának az összefonódások ellenőrzése körében való érvényesülésekor figyelembe kell venni a gyorsaság követelményét, ami az összefonódás-ellenőrzési rendelet általános rendszerének jellemzője.[63]

A Bíróság tehát helyt kellett hogy adjon a kereset második jogalap első részének, és a megtámadott határozat egészét megsemmisítette, és nem is vizsgálta érdemben a kereset többi jogalapját, mivel a Bizottságnak lett volna lehetősége, hogy a UPS-szel közölje az elfogadott ökonometriai modell fő alkotóelemeit,[64] de mivel azt nem közölte, megsértette a felperes védelemhez való jogát.[65]

4. Összegzés

A bemutatott ügy tanulsága három pontban összegezhető. Egyrészről a Bíróság határozott jelzését adta annak, hogy a védelemhez való jog biztosítására az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó közigazgatási eljárások során is kiemelt hangsúlyt fordít. A versenyjogi eljárásokkal összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális elemeinek biztosítása körében lezajlott változások után – a bejelentést követően induló – fúziós eljárások esetében is fokozza az alapvető jogokkal kapcsolatos érzékenységét a Bíróság. A Bíróság értékelésében jelen ügyben különös hangsúllyal esett latba, hogy a UPS-t nem hallgatta meg a Bizottság az – intenzív egyeztetések sokán kialakult – ökonometriai modell legutolsó változatával kapcsolatban, amellyel még inkább teljes körűen biztosíthatta volna a közigazgatási eljárásban a védelemhez való jogát. Mindez a Bizottság tiltó határozatának megsemmisítéséhez vezetett, amely során nem volt jelentősége annak a körülménynek sem, hogy amúgy az ökonometriai modell mennyiben járult hozzá a hatékony verseny jelentős korlátozásának bizonyításához. Ez jelzi másodsorban azt is, hogy a Bíróság megközelítésében felértékelődik az ökonometriai bizonyítékok jelentősége, azok elfogadhatósága és bizonyító ereje, így a jogi viták középpontjába kerülhetnek. Végül a Bíróság arra is utal az ítéletében, hogy a fúziós eljárások során a védelemhez való jog tiszteletben tartásának értékelésekor figyelembe kell venni a gyorsaság követelményét is.[66] Mindezekkel együtt is a közigazgatási eljárásban született tiltó határozat több mint négy évvel későbbi[67] megsemmisítésének leginkább elvi jelentősége van – tekintettel arra, hogy 2016-ban a FedEx felvásárolta a TNT-t[68] –, amelyet várhatóan az Európai Unió Bírósága is megerősít a fellebbezést követő eljárásban.[69]

62 Ítélet, 215. pont.
63 A 2005. december 14-i General Electric kontra Bizottság ítélet T-210/01, EU:T:2005:456, 701. pont.
64 Emlékeztetőül: az ökonometriai elemzés már szilárd lábakon állt a 2012. november 20-i egyeztető találkozón, vagyis két hónappal a határozat 2013. január 30-i elfogadása előtt.
65 Ítélet, 220–221. pontok.
66 Ítélet, 219. pont.
67 A Bizottság határozata az összefonódás belső piaccal való összeegyeztethetetlennek nyilvánításáról 2013. január 30-án született, míg a Törvényszék a határozat megsemmisítésére vonatkozó határozata 2017. március 7. napján.
68 James Killick, e-Competitions, N°83594, www.concurrences.com.
69 Case C-265/17 P. Bizottság kontra United Parcel Service ügy.

Rencz Anna*

A C-532/15 és C-538/15 egyesített ügyek: Nem minden „jogsértő”, ami annak látszik; egy jó példa a nemzeti szabályozás és az EU-jog viszonyáról

Not everything is illegal that seems like it is; a good example of the relationship between national law and EU law

Abstract

In its recent decision, the ECJ established that it did not find any objection to a national piece of legislation that introduced or maintained a fixed fee for the legal services of the procuradores, and which only allowed for a 12% reduction or increase in the price and limited the national court's competence to merely checking the application of the fee system, and not to modifying it.

Tárgyszavak: ügyvédi díjszabás, perbeli képviselet, bíróságok, az eltérés lehetetlensége

Keywords: legal tariffs, representation in the proceedings, jurisdictions, derogation impossible

Egy 2016. december 8-ai döntésében az Európai Unió Bíróságának („EUB”, „Bíróság”) egy egyszerű, ámbár a spanyol ügyvédi szakma számára annál lényegesebb kérdést kellett megválaszolnia. A spanyol bíróságok arra keresték a választ, hogy mennyiben fér össze az Európai Unió („EU”) versenyjogi rendelkezéseivel a spanyol nemzeti jognak az a szabálya, amely olyan szabott díjat állapít meg a *procuradores*[1]-nak, amelynek felülvizsgálata csak a bíróság által lehetséges, azonban megváltoztatása még így sem.[2] Az EUB döntése egyértelműen kimondta, hogy az EU versenyjogi rendelkezései nem tiltják meg a tagállamoknak, hogy olyan jogszabályt fogadjanak el, amely pontosan megszabja a *procuradores* által nyújtott jogi szolgáltatások díját olyan módon, hogy az csak 12%-kal csökkenthető vagy növelhető, amelynek tekintetében a nemzeti bíróság joga pusztán arra korlátozódik, hogy ezen árakat felülvizsgálja, azonban nem térhet el ezektől, vagyis nem módosíthatja.

1. Pertörténet

1.1. Jogi háttér[3]

Az EUSZ[4] a tagállamok és az EU közötti lojális együttműködést szabályozó 4. cikk (3) bekezdése a következőképpen szól:

„(3) Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják

---

* Vizsgáló, Nemzetközi Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

1 Olyan – a 34/2006 számú 2006. október 30-án meghozott az ügyvédi és jogi képviselet gyakorlását szabályozó törvény előírásainak megfelelő – jogi képviselők, amelyek a felek jogait és érdekeit képviselik a bíróság előtt az ügyvédi meghatalmazásban szereplő módon és mértékben. A szakma gyakorlásához a Jogi Képviselők Szövetségéhez (*Colegio de Procuradores*) való csatlakozás kötelező. Díjazásuk mértékét az Igazságügy Minisztérium szabja meg előre.

2 http://www.vbb.com/insights/competition/cartels/summary-of-significant-case-developments, letöltés: 2017. május 2.

3 2016. december 8-i C-532/15 és C-538/15 egyesített ügyek, Eurosaneamientos SL and Others v Arcelor Mittal Zaragoza SA and Francesc de Bolós Pi v Urbaser SA („Eurosaneamientos-ítélet”) [ECLI:EU:C:2016:932], 3–8. pontok.

4 Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (OJ C 326, 26.10.2012, 1–390.); EUSZ, 4. cikk (3) bek.

és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában."

A Belső Piaci Szolgáltatások Szabadságáról szóló 2006/123 Irányelv[5] („irányelv") 4. és 15. cikke a közérdeken alapuló kényszerítő indok és a szükségesség és arányosság fogalmait határozza meg. Az irányelvet a spanyol jogba a szolgáltatási tevékenységekhez és azok gyakorlásához való szabad hozzáférés szabályozásáról szóló 17/2009. számú törvény ültette át.

Ez utóbbi 4. cikkének 8. pontja szerint:

„»közérdeken alapuló kényszerítő indok« a Bíróság joggyakorlatában [helyesen: ítélkezési gyakorlatában] ilyenként elismert indokok, köztük az alábbiak: közrend; közbiztonság; közegészség; a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése; a fogyasztók, a szolgáltatások igénybevevői és a munkavállalók védelme; a kereskedelmi ügyletek méltányossága; a csalás elleni küzdelem; a környezet és a városi környezet védelme; állategészségügy; szellemi tulajdon; a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése; szociálpolitikai és kultúrpolitikai célok".

15. cikk

„(2) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását az alábbi megkülönböztetésmentes [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentes] *követelmények bármelyikének való megfeleléshez köti-e:*

[…]

g) rögzített legalacsonyabb és/vagy legmagasabb díjtételek, amelyeknek a szolgáltatónak meg kell felelnie;

[…]

(3) A tagállamok ellenőrzik, hogy a (2) bekezdésben említett követelmények megfelelnek-e az alábbi feltételeknek:

a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmények sem közvetlenül, sem közvetve nem *lehetnek megkülönböztetők* [helyesen: hátrányosan megkülönböztetők] *az állampolgárság, vagy társaságok esetén a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján;*

b) szükségesség: a követelményeket a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania;

c) arányosság: a követelményeknek alkalmasaknak kell lenniük a célok teljesítésének biztosítására, nem haladhatják meg az adott cél teljesítéséhez szükséges mértéket, és nem válthatók ki más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

[…]"

Jelen eljárás szempontjából 2 spanyol nemzeti jogszabály van, amelyek az ügy tárgyalása során relevánsak voltak.

Az egyik a polgári perrendtartás 242. cikkének (4) bekezdése, amely a következőképpen szól:

„A díjszabásokra tekintettel kell szabályozni a köztisztviselőket, perbeli képviselőket, valamint a vonatkozó rendelkezések hatálya alá tartozó egyéb szakembereket megillető munkadíjakat."[6]

A másik pedig a 2003. november 20-i 1373/2003-as számú király rendelet:

„Egy 1373/2003-os királyi rendelet, amely a perbeli képviselők díjazását egy előre meghatározott, kötelező összeghez köti, amelytől a perbeli képviselő és ügyfele 12%-kal eltérhet, valamint ügyenkénti felső határokat állapít meg a perérték alapján. A 2010 során bekövetkezett jogszabályváltozásokat követően az ugyanazon ügyben, eljárási cselekményben vagy eljárásban a perbeli képviselőknek kifizetendő díjak teljes összege nem haladhatja meg a 300 000 eurót."[7]

1.2. Az alapeljárás(ok)ról

Az előzetes döntéshozatalra rendelt ügyek alaptényállása egyszerű. Jelen eljárásban két előzetes döntéshozatalra utalt ügyet egyesített a bíróság 2005-ben. Az Eurosaneamientos SL, az Entidad Urbanística Conservación Parque Tecnológico de Reciclado López Soriano, az UTE PTR Acciona Infraestructuras SA *(„Eurosaneamientos és társai")* és az ArcelorMittal Zaragoza SA („ArcelorMittal") közötti, a *Consejo General de Procuradores de España* részvételével folyamatban lévő eljárást (C-532/15), valamint a *Francesc de Bolós Pi* és az *Urbaser SA* között folyamatban lévő eljárást (C-538/15).

Mind a C-532/15. számú, mind a C-538/15. számú egyesített ügyekben az eljárásban résztvevő jogi

5 Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market; Official Journal L 376, 27/12/2006, 36–68.

6 Eurosaneamientos-ítélet, 6. pont.

7 Eurosaneamientos-ítélet, 7. pont.

képviselők spanyolországi díjazási rendszerének az uniós joggal való összeegyeztethetőségét vonták kétségbe az érintett bíróságok.

A C-532/15. számú Eurosaneamientos és társai és az ArcelorMittal között egy szerződésen kívüli felelősséggel kapcsolatos ügyben az Arcelort kötelezte a zaragozai tartományi bíróság a költségek viselésére. Az Arcelor megtámadta a határozatot részben azért, hogy megkérdőjelezze a perbeli képviselő díjának helytállóságát, amelyet a zaragozai tartományi bíróság ebből következően mérsékelt is. Az Eurosaneamientos erre válaszul felülvizsgálati kérelmet terjesztett a zaragozai tartományi bíróság elé. A zaragozai tartományi bíróság ezt követően a jelen ügy szempontjából lényeges kérdés, vagyis a *procuradores* eljárási díjának költségelszámolási módjával kapcsolatban kérte a peres feleket, hogy az EUMSZ[8] 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása céljából tegyék meg észrevételeiket.

A zaragozai tartományi bíróság szerint a spanyol díjazási rendszer az uniós versenyjoggal nem egyértelműen összeegyeztethető. Véleményét részben az Arduino-ítéletre[9] alapozta, amelyben szintén az ügyvédi munkadíj megállapításának módja volt az előzetes döntéshozatalra utalt eljárás fókuszában.

A díjszabással kapcsolatosan a zaragozai bíróság megjegyzi, hogy az azt szabályozó királyi rendelet csupán a módszer ellenőrzésére korlátozódik, vagyis nem áll fenn a lehetősége annak, hogy kivételes *„körülmények között, megfelelően indokolt határozattal el lehetne térni e díjszabás által meghatározott korlátoktól, illetve ellenőrizni lehetne, hogy a követelt összeg arányban áll-e a nyújtott szolgáltatással"*[10], továbbá a spanyol alkotmánybíróság gyakorlata is azt bizonyítja, hogy a nemzeti jogba ütköző lenne a perbeli képviselők díjának megváltoztatása.

Az irányelv szerinti „közérdeken alapuló kényszerítő indok" és a „szükségesség" és „arányosság" fogalmaival kapcsolatban a zaragozai bíróság hozzáfűzi, hogy azok pontos értelmezése a Bíróság feladata. A bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések kapcsán azt szeretné megtudni, hogy olyan szolgáltatások árai mellett, amelyek egy államilag szabályozott keretben vannak meghatározva, továbbá ha az csupán egy hallgatólagosan elfogadott közérdeken alapuló kényszerítő indokra vonatkozó megállapodáson alapszik, van-e jogosultsága arra, hogy ezen felül vizsgálja még a közérdek fennállta is. Továbbgondolva a kérdéskört, ha a közérdek nem igazolt, a nemzeti bíróság jogosult-e arra, hogy maga alakítsa az adott díjat, figyelembe véve mindamellett a spanyol alkotmánybíróság kialakított joggyakorlatát, amely szerint a díjszabás alkalmazásának figyelmen kívül hagyása nemzeti jogba ütköző lenne.

A zaragozai bíróság az előterjesztés során a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatosan is kifejtette véleményét, amely szerint egy szolgáltatás árának oly módon való előzetes megállapítása, amely *„nem veszi figyelembe a ténylegesen elvégzett munkát"* és *„anélkül állapítja meg azt, hogy a fél meggyőződhetne arányos és igazolt jellegükről, sérti az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezmény* („EJEE") *6. cikke és a Charta 47. cikkeit"*.[11]

A C-538/15. számú ügy lényege szintén az ügyvédi szolgáltatás nyújtása és díjának megállapítása. Miután Mr. Bolós Pi spanyol *procuradores* ügyvédi szolgáltatást nyújtott a spanyol jog szerint az Urbaser SA részére, majd perben követelte tőlük a díj megfizetését. Az ügyfelek Mr. Bolós keresete ellen azzal érveltek, hogy aránytalanul magas munkadíjat állapított meg az elvégzett munkáért cserébe. Urbaser szerint a nemzeti bíróságok részére biztosítani kellene a lehetőséget, hogy a munkadíjat az elvégzett munkával arányosan állapíthassák meg, mert e nélkül az sérti a szabad verseny elvét, a Belső Piaci Szolgáltatásokról szóló Irányelvet, és a lehető legmagasabb szintű az EU és a tagállamok közötti lojális együttműködés elvét.[12] Az ügyre illetékes oloti elsőfokú bíróság az előzetes döntéshoza-

8 Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (OJ C 326, 26.10.2012, 1–390.); EUMSZ, 267. cikk, korábban EKSZ, 177. cikk.

9 2002. február 19-i C-35/99. sz. ügy, Criminal proceedings against Manuele Arduino, third parties: Diego Dessi, Giovanni Bertolotto and Compagnia Assicuratrice RAS SpA, („Arduino-ítélet") [EU:C:2002:97.].

10 Eurosaneamientos-ítélet, 14. pont.

11 Eurosaneamientos-ítélet, 16. pont.

12 Maarten Albers: Euroseaneamientos: the latest waltz from the ECJ on public interests in EU substantive law. (Leiden Law Blog) http://leidenlawblog.nl/articles/euroseaneamientos-the-latest-waltz-from-the-ecj-on-public-interests-in-eu-s , letöltés: 2017. 04. 22.

tallal kapcsolatosan arra volt kíváncsi, hogy miként fér össze a királyi rendeletben lefektetett nemzeti szabályozás kötött díjakra vonatkozó rendelkezése a tagállamok és az EU közötti lojális együttműködés elvével együttesen értelmezett EUMSZ 101. cikke. Fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a spanyol polgári perrendtartás nem engedi meg, hogy a nemzeti bíróságok eltérjenek a díjszabás által lefektetett korlátoktól. Továbbá a bíróság nem tartja kellően megalapozottnak a közérdeken alapuló kényszerítő indok meglétét és annak arányosságát, és a másik ügyhöz hasonlóan szintén nem tartja arányosnak a munka után felszámított díjat sem figyelembe véve a tisztességes eljáráshoz való jog alapelveit.[13]

Az EUB a fentiekben megjelölt két eljárás hasonlósága alapján célszerűnek tartotta az ügyek egyesítését az ítélethozatal céljából.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

2.1. Az EUB elé terjesztett kérdések

Alapvetően a két egyesített ügy 8 kérdése 3 fő témát tárgyal. Az első, és a mi esetünkben a legfontosabb, az EU versenyjoga, a második a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a harmadik pedig a tisztességes eljáráshoz való jog. Figyelembe véve a fenti tényeket a bíróság a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé a C-532/15-ös számú ügy kapcsán:

I. Összeegyeztethető-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével és az EUMSZ 101. cikkel az olyan, állam által elfogadott jogszabály, amely rendeleti úton állami ellenőrzést ír elő a perbeli képviselő munkadíjának megállapítása során, rendeletben rögzítve annak pontos és kötelezően alkalmazandó összegét, és különösen a költségek megfizetésére való kötelezés esetén, az egyes konkrét ügyek tekintetében a bíróságokra bízza a díjak rögzítése vonatkozásában azok utólagos ellenőrzését, bár az a díjszabás szigorú alkalmazásának vizsgálatára korlátozódik, anélkül hogy kivételes esetekben indokolt határozattal el lehetne térni a díjszabási rendelkezés által rögzített korlátoktól?

II. A belső piaci szolgáltatások szabadságáról szóló irányelv 4. és 15. cikkében foglalt „közérdeken alapuló kényszerítő indok", „arányosság" és „szükségesség" fogalmainak a Bíróság által adott meghatározása lehetővé teszi-e a tagállami bíróságok számára annak megállapítását, hogy – olyan esetekben, amikor az állam jogszabályban rögzíti a szolgáltatások díját, és az átültető jogszabály hiánya okán fennáll egy hallgatólagos, közérdeken alapuló kényszerítő indokra vonatkozó nyilatkozat, bár az uniós ítélkezési gyakorlattal való összevetés ezt nem teszi lehetővé – egy konkrét tényállás esetében nem a közérdeken alapuló korlátozás áll fenn, és ezért mellőzzék vagy módosítsák a bírósági perbeli képviselők díjazását szabályozó jogi normát?

III. Ellentétes-e az ilyen jellemzőkkel rendelkező jogszabály rögzítése a tisztességes eljáráshoz való joggal annak a Bíróság által kialakított értelmezése szerint?[14]

A C-538/15-ös számú ügyre vonatkozóan pedig az alábbi kérdéseket tette fel:

IV. Összeegyeztethető-e az EUMSZ 10. cikkel és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 101. cikkel az olyan szabályozás, mint a 1373/2003 királyi rendelet, amely a perbeli képviselők díjazását minimális díjszabáshoz vagy díjjegyzékhez köti, amely ettől csak felfelé vagy lefelé legfeljebb 12%-kal való eltérést tesz lehetővé, amennyiben a tagállam hatóságai, ideértve a bíróságokat is – rendkívüli körülmények esetén sem – térhetnek el ettől a minimális díjszabástól?

V. Az említett törvényes díjszabás alkalmazása és a megállapított alsó határ alkalmazásának mellőzése tekintetében rendkívüli körülménynek minősülhet-e a ténylegesen elvégzett munka és a díjszabás alkalmazása folytán megállapított munkadíj összege közötti jelentős aránytalanság?

VI. Összeegyeztethető-e az EUMSZ 56. cikkel az 1373/2006 királyi rendelet?

13 Eurosaneamientos-ítélet, 18–22. pontok.
14 Eurosaneamientos-ítélet, 17. pont.

VII. E királyi rendelet megfelel-e a 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdése értelmében vett szükségesség és arányosság követelményének?

VIII. Az EJEE 6. cikke tartalmazza-e a perbeli képviselő aránytalanul magas és a ténylegesen elvégzett munkával összhangban nem álló munkadíjának vitatásához való jogot?[15]

2.2. A kérdések elfogadhatósága

A Melchior Wathelet főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra tekintettel az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül került sor, így a kérdések elfogadhatósága tekintetében az ítéletben elhangzottakra támaszkodhatunk az EUB szerint. Az egyik fél – amelyet többek között Mr. Bolós Pi képvisel – a kérdések elfogadhatatlanságára hivatkozik, mivel szerinte figyelembe véve a királyi rendelet nemzeti jellegét, az uniós jog értelmezése nem szükséges. Véleménye szerint a C-532/15. sz. ügyben az arányosság kérdésének eldöntése a nemzeti bíróságok feladata, a C-538/15. sz. ügyet illetően pedig a nemzeti bíróság által hivatkozott királyi rendelet rendelkezései nem alkalmazandók az ügyben, mivel azt egyedül az alapeljárásban szereplő két fél között létrejött megállapodás szabályozza.

Kihangsúlyozandó, hogy amennyiben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a közösségi jog értelmezésével kapcsolatosak, az EUB főszabály szerint köteles eljárni, állapította meg már egy korábbi jelentős ítéletében a Bosman-ügyben[16]: „*E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Szerződés 177. cikke által létrehozott, a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés keretében egyedül az ügyben eljáró és a bírósági döntésért felelősséggel tartozó nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélje egyrészt az előzetes döntéshozatalnak az ítélete meghozatala szempontjából való szükségességét, másrészt pedig az általa a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciáját. Következésképpen, amennyiben az előterjesztett kérdések a közösségi jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles azokról határozni.*”

Mindezek alapján csak akkor utasítható el a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés, ha az annak alapjául szolgáló alapeljárás nyilvánvalóan nem függ össze az uniós joggal. Az ismertetett tényeket és a fenti érveléseket is figyelembe véve a kérdés elfogadható és megválaszolandó.

2.3. Az ügy érdeméről, a kérdésekre adott válaszokról

Az egyes kérdések kapcsán fontos megjegyezni, hogy figyelembe véve az EUMSZ 267. cikkének legfőbb célját, mind a nemzeti bíróságnak, mind az EUB-nak érdekében áll, hogy azokat olyan módon fogalmazzák meg, hogy a válaszok megfelelőképpen segítsék a jogértelmezést.

A C-532/15. sz. ügyben előterjesztett első, és a C-538/15. sz. ügyben előterjesztett első és második kérdések célja annak tisztázása, hogy azon nemzeti szabályozás, amely a *procuradores*ek munkadíját egy mind pozitív, mind negatív irányba 12%-os eltérést engedő díjszabáshoz köti, és ezen díjnak csak az utólagos ellenőrzését biztosítja a bíróságok részére a díj mértékének megváltoztatása nélkül, ellentétes-e a lojális együttműködés elvével együttesen értelmezett tiltott megállapodásokat lefektető szabályozással.

Az elején fontos kiemelni, hogy a díjszabást megállapító királyi rendelet az ország egész területén alkalmazandó, ezáltal alkalmas lehet a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására az EUMSZ 101. cikke szerint, továbbá arra is, hogy megakadályozzák a hatékony verseny érvényesülését a vállalkozások között. Kihangsúlyozandó, hogy az EUMSZ 101. cikke a vállalkozások tevékenységére vonatkozik, és nem állami aktusokra, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése pedig együttműködési kötelezettséget ír elő a tagállamoknak is, hogy ne hozzanak, illetve ne tartsanak hatályban olyan rendelkezéseket, amelyek hátráltatják a vállalkozásokat kötelező versenyszabályok hatékony érvényesülését (az *effet utile* elvet).[17, 18] Fenti megállapítást a Bíróság először

15 Eurosaneamientos-ítélet, 23. pont.

16 1995. december 15-i C-415/93. sz. ügy, Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosma („Bosman-ítélet”) [ECLI:EU:C:1995:463.], 59. pont.

17 Richard Whish–David Bailey: Competition Law, Oxford University Press, Oxford, 2015, 229.

18 Ariel Ezrach: EU Competition Law; An Analaytical Guide to the Leading Cases, Bloomsbury, 2016, 334., Tóth András: Versenyjog és határterületei, A versenyszabályozás jogági kapcsolatai, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2016. , 95–96.

az Inno v ATAB ügyben[19] tette. A Bíróság több ítéletében is megerősíti azonban, hogy semmiféleképpen sem szabad ezt tágan értelmezni, mivel az ahhoz vezetne, hogy minden állami, a termékek és szolgáltatások árára és minőségére vonatkozó intézkedés tiltott lenne.[20] Egy ilyen megközelítés nagyban megakadályozná a tagállamok azon képességét, hogy beavatkozzanak a gazdaság működésébe.[21] Az Inno v ATAB ügy kapcsán jegyezte meg a Bíróság, hogy amíg igaz az, hogy az EUMSZ 102. cikke a vállalkozásokra vonatkozik, addig az is igaz, hogy az EUMSZ alapján a tagállamok nem fogadhatnak, illetve nem tarthatnak fent olyan szabályokat, amelyek az érintett rendelkezést megfosztanák hatékonyságától.[22] Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy habár az említett ügyben a Bíróság az EUMSZ 102. cikkére utalt, azonban ugyanezen elv alkalmazható az EUMSZ 101. cikkére is. Ezt az elvet a Bíróság elmúlt években hozott számos döntése bizonyítja, amelyekben kimondta, hogy a nemzeti jog nem alkalmazható, amennyiben az olyan megállapodások megkötéséhez vezetne, amelyek az EU versenyjogi rendelkezéseivel lennének ellentétesek.[23]

Elmondható azonban, hogy annak ellenére, hogy az *effet utile* elv elméleti következményei igen jelentősek voltak, a gyakorlatban annál kevesebbet alkalmazták. Részben azért, mert a Bíróság következetesen megszorító módon alkalmazta ezt az elvet. Ezen megszorító gyakorlat alapján, amely a Meng-, a Reiff- és az Ohra-ügyekben hozott döntéseken alapszik, egy pusztán versenyellenes hatás, a vállalkozások piaci magatartása nélkül, nem jelentheti azt, hogy az állami beavatkozás a versenyszabályok hatékony érvényesülését gyengíti.[24] Csak azok az állami intézkedések minősülhetnek jogsértőnek, amelyek a vállalkozásokat versenyjogsértő piaci lépések megtételére kényszerítik, illetve amelyek azok megtételét segítik elő. Ezen értelmezés az állami intézkedések vonatkozásában nagymértékben csökkentené a versenyszabályok hatékony érvényesülését elősegítő jogszabályok alkalmazását.[25, 26] Kérdésként vetődött fel, hogy azáltal, hogy a Spanyol Királyság a díjszabás kidolgozásával a perbeli képviselők szakmai szövetségét bízta meg (habár ez tisztázatlan marad a spanyol kormány írásbeli észrevételeiben megfogalmazottak szerint[27]) – vagyis nem egy állami szervet –, megállapítható-e ennek ellenére az állami jellege a szabályozásnak.[28] Az állami jelleg alátámasztásául ítéletében az EUB utalt arra, hogy a munkadíjak kifizetésének eljárása a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik, amelyek azonban a 12%-os eltérési lehetőségen kívül kötve vannak a királyi rendelet által előírt munkadíjösszeghez, továbbá egy később megállapított szabályozás alapján egy 300 ezer eurós felső határt is előír az ugyanazon ügyben, eljárási cselekményben vagy eljárásban a perbeli képviselők számára kifizetett díjjal kapcsolatban.[29] Az alapeljárások ismertetésénél a már említett Arduino-ítéletben[30, 31] szintén hasonló kérdésben adott iránymutató választ a bíróság, amikor is kimondta,

19 1977. november 17-i C-13/77 sz. ügy, SA G.B.-INNO-B.M. kontra Association des détaillants en tabac („Inno v ATAB-ítélet") [ECLI:EU:C:1977:185], 31–33. pontok.

20 Ilyenek például az árak ellenőrzésével, az adók kivetésével vagy az illetékek behajtásával kapcsolatos feladatok, amely területek, ha érintettek egyáltalán, a beavatkozás nem az EUMSZ 101. és 102. cikke alapján történik, hanem az EUMSZ más, vonatkozó rendelkezései alapján.

21 Jonathan Faull–Ali Nikpay: The EC Law of Competition, Oxford University Press, Oxford, 2014, 6.04.

22 Inno v ATAB-ítélet, 30–31. pontok.

23 Bellamy&Child: European Union Law of Competition, edited by Vivien Rose–David Bailey, Oxford University Press, 2013, 11029.

24 Lásd az 1993. november 17-i C-2/91 sz. ügy, Criminal proceedings against Wolf W. Meng [ECLI:EU:C:1993:885] 14. pontja; a C-185/91. sz. ügy, Bundesanstalt für den Güterfernverkehr v Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG. [ECLI:EU:C:1993:886] 14. pontja; és a C-245/91. sz. ügy, Criminal proceedings against Ohra Schadeverzekeringen NV. Ohra ECLI:EU:C:1993:887] 10. pontja, továbbá későbbi ítéletekben is, mint az Arduino-ítélet, a 2002. február 19-i C-309/99. sz. ügy, J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh és Price Waterhouse Belastingadviseurs BV kontra Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap részvételével, („Wouters és társai-ítélet") [ECLI:EU:C:2001:390.] és a Cipolla-ügyben is.

25 Lásd Jonathan Faull–Ali Nikpay (20. lj.) 9., 6.05.

26 Lásd Bellamy&Child (23. lj.) 9., 11001.

27 Eurosaneamientos-ítélet, 37. pont.

28 Lásd Bellamy&Child (23. lj.) 9.:, 6110;11031–11033.

29 Eurosaneamientos-ítélet, 7. pont.

30 Ebben az ügyben az olasz jogszabályok szerint az ügyvédi kamarai tagok eljárásban felszámítható díját kétévente állapítja meg az országos ügyvédi kamara („CNF", Consiglio nazionale forense), amelynek tagjait az ügyvédek maguk közül választják ki, arányos képviselettel fellebbviteli kerületenként. A kamarát az igazságügy-miniszter felügyeli, és hagyja jóvá a CNF kétévente meghozott díjszabásra vonatkozó határozatát, az árszabályozási testület és a kormány véleményének beszerzése után. A díj mértéke egy minimum- és maximumszint között van meghatározva.

31 Lásd Bellamy&Child (23. lj.) 9., 11032.

hogy „*az a tény, hogy egy tagállam egy szakmai szervezetet bíz meg a szolgáltatások díjaira vonatkozó szabályzattervezet elkészítésére, ez nem fosztja meg később azt a jogszabályi jellegétől*”[32]. Párhuzamot vonva a két eset között, megállapítható, hogy jelen eljárásban is pusztán a szakmai szervezet részvétele a díjszabás előkészítésében még nem fosztja meg azt állami jellegétől, hiszen „*a nemzeti bíróságok kötelesek betartani a tagállam által rendes eljárásban meghozott és kihirdetett nemzeti szabályozás rendelkezéseit*”.[33, 34, 35]

A fentiek alapján az EUB azt a következtetést vonta le, hogy a C-532/15. sz. ügyben előterjesztett első, valamint a C-538/15. sz. ügyben előterjesztett első és második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az alapeljárásban szereplő nemzeti jogszabály nem ellentétes a vonatkozó EU-s rendelkezésekkel.[36]

A C-532/15. sz. ügyben előterjesztett második kérdéssel, valamint a C-538/15. sz. ügyben előterjesztett harmadik és a negyedik kérdésekkel kapcsolatban pedig arra keresik a választ, hogy az EUMSZ 56. cikke szerinti EU-n belüli szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására vonatkozó tilalom megsértése valósul-e meg, ha a 2006/123 irányelv által szabályozott közérdeken alapuló kényszerítő indok, szükségesség és arányosság fogalmak megvalósulásához szükséges feltételek nem teljesülnek a nemzeti bíróságok szerint. Fontosnak tartotta az EUB az EUMSZ 56. cikkének jelen eljárásban való alkalmazhatóságának vizsgálatát. Erre vonatkozóan egy előző ítéletében[37] is kifejtette már, hogy abban az esetben, ha az alaptényállás minden egyes eleme ugyanazon tagállamon belül valósul meg, a hivatkozott jogszabály összeegyeztethetőségére vonatkozó vizsgálat nem alkalmazható. Az összeegyeztethetőség feltételeinek meglétét a nemzeti bíróságoknak kell feltüntetni az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban.[38] És abban az esetben, ha minden egyes elem az adott tagállamban valósul meg, az előzetes döntéshozatalra utaló nemzeti bíróságnak külön jeleznie kellene indokolt kérelmében, hogy mi alapján kéri az összeegyeztethetőségi vizsgálatot.[39] Az ügy részleteinek pontos áttanulmányozása után megállapíthatóvá válik, hogy sem az alapeljárásoknak nincsen egyetlen olyan eleme sem, amely egynél több tagállamot érintene, sem az előzetes döntéshozatalt kezdeményező bíróságok nem jelölnek meg olyan tényt, amely indokolná az EUMSZ 56. cikkének, a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására vonatkozó tilalom megsértését szabályozó uniós rendelkezésnek az alkalmazását.

A fentiekben felsorolt körülményekre tekintettel az EUB megállapította, hogy a zaragozai bíróság által a C-532/15. sz. ügyben előterjesztett második, és az oloti elsőfokú bíróság által a C-538/15. sz. ügyben előterjesztett harmadik és a negyedik kérdések megválaszolásával kapcsolatban nincs hatásköre.

A C-532/15. sz. ügyben előterjesztett harmadik és a C-538/15. sz. ügyben előterjesztett ötödik kérdések a Charta[40] 47. cikke, a tisztességes eljáráshoz való jog és az olyan nemzeti jogszabály összeegyeztethetőségére kérdez rá, amely úgy állapítja meg – esetlegesen aránytalanul – a perbeli képviselő munkadíját, hogy az később sem vitatható. Jelen kérdések megtárgyalása előtt leszögezte az EUB, hogy „*az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, az ilyen tényállásokon kívül azonban nem*”[41], vagyis annak meghatározása volt az első, hogy az alapeljárások alapját képező tényállások az uniós jog keretei közé tartoznak-e. A vitatott nemzeti szabályozás általánosan vonatkozik az eljárás során alkalmazott perbeli képviselő igazságszolgáltatási költségeire, és az nem érinti az uniós jogrend rendelkezéseit, továbbá *nem tartalmaz az e területre*

32 Az Arduino-ítélet, 36. pont.
33 Eurosaneamientos-ítélet, 40. pont.
34 Ida E. Wendt: EU Competition Law and Liberal Professions: an Uneasy Relationship, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, 432–433.
35 2006. február 1-i ügy C-94/04 és C-202/04. sz. egyesített ügyek Maduro főtanácsnok indítványa, („Cipolla-ügy”) [ECLI:EU:C:2006:76], 34. pont.
36 Eurosaneamientos-ítélet, 42. pont.
37 2016. május 12-i Security Service és társai, C-692/15–C-694/15 ügy („Security Service és társai-ítélet”), [EU:C:2016:344], 23. pont.
2016. november 15-i C-268/15. sz. ügy, Ullens de Schooten-ítélet, [ECLI:EU:C:2016:874], 47. pont.
38 Daniel Sarmiento: The purely internal situation in free movement rules – Some clarity at last from the ECJ http://eulawanalysis.blogspot.hu/2016/11/the-purely-internal-situation-in-free.html, letöltve: 2017. 05. 16.
39 A Bíróság eljárási szabályzata, 2012. szeptember 25. [OJ L 265, 29.9.2012, 1–42], 94. cikk.
40 Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta). 2012/C 326/02. [HL C 326/391., 26.10.], 391–407.
41 Eurosaneamientos-ítélet, 52. pont.

vonatkozó vagy az e nemzeti szabályozásra esetlegesen kiható különös szabályozást[42]. Egy korábbi ítéletében is kihangsúlyozta már az EUB a fenti szabályozást, és erősítette meg újra a jelen ügyben is, utalva arra, hogy a rendelkezésre álló iratokból itt sem tűnik ki az uniós joggal való bármiféle összefüggés, vagyis az EUB nem rendelkezik hatáskörrel sem a C-532/15. sz. ügyben előterjesztett harmadik, sem a C-538/15. sz. ügyben előterjesztett ötödik kérdésben sem.

2.4. A Bizottság egy esetleges eljárásáról

A versenyszabályok léte, mint sok más a gazdaság működésére vonatkozó rendelkezésé, szintén a belső piac működését hivatottak biztosítani. A Lisszaboni Szerződéshez kapcsolt 27., a belső piacról és a versenyről szóló jegyzőkönyvének, és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének, valamint a 101–102. cikkek együttes alkalmazásának az a célja, hogy egy olyan rendszert alakítsanak ki, hogy a verseny a belső piacon ne torzuljon. Az ennek kikényszerítéséhez tartozó eljárásrend azonban hiányzik, amelyet az Európai Unió Bizottságának az általános EUMSZ-ben lefektetett jogsértési eljárásokra vonatkozó gyakorlata pótolt. Az eljárásnak 3 fő lépcsője van. A Bizottság észleli a tagállam jogsértését, és ezt jelzi a tagállamnak, amely vagy válaszol, vagy figyelmen kívül hagyja. A Bizottságnak nincs eljárási kényszere. Ha a Bizottság eljár és a tagállam nem válaszol, a Bizottság indokolással ellátott véleményt küld. Abban az esetben, ha a tagállam továbbra sem válaszol, a Bizottság a Bírósághoz nyújthatja be keresetét a jogsértés megállapítása érdekében. A tagállamnak ilyenkor is megvan még a lehetősége, hogy helyrehozza jogsértő magatartását és teljesítse a Bizottság kérését, amelynek következtében a Bizottság ítélethirdetésig visszavonhatja keresetét. Egyes esetekben kártérítésre is kötelezheti a Bíróság a tagállamot.[43]

3. Az Európai Unió Bíróságának ítélete

A fentiek figyelembevételével az EUB a következő döntést hozta:

„Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével együttesen értelmezett EUMSZ 101. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, mint amilyenről az alapeljárásokban szó van, amely a perbeli képviselők munkadíjait olyan díjszabáshoz köti, amelytől felfelé vagy lefelé legfeljebb 12%-kal lehet eltérni, és a nemzeti bíróságok csak e díjszabás szigorú alkalmazásának ellenőrzésére szorítkoznak, anélkül hogy kivételes körülmények között lehetőségük lenne az általa rögzített korlátoktól való eltérésre.

Az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel az Audiencia Provincial de Zaragoza (zaragozai tartományi bíróság, Spanyolország) által a C-532/15. sz. ügyben előterjesztett második és harmadik, és a Juzgado de Primera Instancia de Olot (oloti elsőfokú bíróság, Spanyolország) által a C-538/15. sz. ügyben előterjesztett harmadik, negyedik és ötödik kérdés megválaszolására."[44]

4. Összegzés[45]

Az ügy lényegét adó problémakör onnan ered, hogy az EU meghagyta a kellő önállóságot a tagállamoknak, hogy azok nemzeti specifikumuknak megfelelő gazdasági (verseny)környezetet alakítsanak ki maguknak, meghagyva azt a lehetőséget, hogy azok gazdasági hatása esetenként nincs párhuzamban az EU célkitűzéseivel. Ennek ellenére nem szabad figyelmen kívül hagyni, az EU-jog és a nemzeti szabályozás alapját adó, a fentiekben már tárgyalt *effet utile* elvet, amely egy keretet nyújt az gazdaság állami szabályozásának. A keret egyik tartópillére, amelyet a bírói gyakorlat dolgozott ki, hogy az állam nem támogathat olyan vállalati ma-

42 2014. március 27-i C-265/13. sz. ügy, Emiliano Torralbo Marcos és a Korota SA, a Fondo de Garantía Salarial („Torralbo Marcos-ítélet"), [ECLI:EU:C:2014:187], 32. pont.

43 Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, Complex Kiadó, 2013, 506.

44 Eurosaneamientos-ítélet, 57. pont.

45 Maarten Albers: Euroseaneamientos: the latest waltz from the ECJ on public interests in EU substantive law. (Leiden Law Blog), http://leidenlawblog.nl/articles/euroseaneamientos-the-latest-waltz-from-the-ecj-on-public-interests-in-eu-s , letöltés: 2017. 04. 22.

gatartást, amely szembemenne az EU vállalatokra vonatkozó szabályozásával, valamint hogy nem delegálhat olyan szabályalkotó hatásköröket a magánszféra szereplőire mint szakmai szövetségekre, illetve kamarákra, amelyek teljesen szabadon, tagállami beavatkozás nélkül állapítanának meg szabályokat a vállalatokra.[46] A cikk témáját adó spanyol ügy jogelméleti szempontból érdekes, mivel az EUB úgy véli, hogy a szolgáltatási irányelv és az EUMSZ 56. cikkének ugyanazon hatálya van. Az EUB ítéletében nem tér ki külön az 56. cikk többletfunkciójára az irányelv rendelkezéséhez képest, továbbá arra sem, hogy a perbeli képviselőknek megállapított rögzített ár elrettenthet más Spanyolországon kívüli tagállami jogászokat attól, hogy perbeli képviselőként tevékenykedjenek. Az ítélet azt sem elemezte, hogy a korlátozás nehezíti-e külföldi szolgáltatók piacra jutását. Nem úgy, mint tette ezt egy korábbi ügyében.[47] Azonban megállapítható, hogy az említett hiányosságok legfőképpen nem az EUB-nak tudhatók be, hiszen a spanyol nemzeti bíróságok hiányos és nem pontos kérdéseket fogalmaztak meg az előzetes döntéshozatalra utalt alapügyben, és hibásan jelölték meg a szolgáltatási irányelv 15. cikkét mint a szolgáltatások szabadságára vonatkozó jogszabályhelyet. Ezzel ellentétben az irányelv 9–15. cikkei a letelepedés szabadságával foglalkoznak.

Az ítélet hiányosságaként róható fel az EUB-nak továbbá az is, hogy nem magyarázza meg részletesen, hogy az eljárás miért is nem tartozik a Charta hatálya alá. A nemzeti bíróságoknak adott iránymutatások szerint annak érdekében, hogy EU-versenyjogi rendelkezéseinek megsértését kizárják, az indokul felhozott kivételes körülmények (*exceptional circumstances*) arányosságának értékelése szükséges, amely azt is mutatja, hogy az EUMSZ 101. cikkét az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével együtt kell értelmezni. Ezek alapján az EU anyagi joga valóban alkalmazható jelen esetben. Az a tény sem változtat ezen, hogy az EUB ítélete szerint az ügy tárgyát képező intézkedés nem tartozik a szolgáltatások szabad áramlásának a hatálya alá. Az EUB ezenfelül azt is elfelejtette megállapítani – mint ezt tette már egy korábbi ítéletében[48] –, hogy az igazságszolgáltatás egy közérdeken alapuló kényszerítő indoknak tekinthető. Az említett Wouters-ügyben a közérdeken alapuló kényszerítő indok az igazságszolgáltatás elősegítése volt, és amelyben a Bíróság azért nem találta azon nemzeti szabályozást jogsértőnek, amely tiltotta ügyvédek és a könyvelők egy kamarában való szoros együttműködését, mivel úgy vélte, hogy ezeknek a szabályoknak a megalkotása *„a jogi szolgáltatások végső fogyasztói és a gondos igazságszolgáltatás érdekében biztosítják a tisztességre és tapasztalatra vonatkozó szükséges garanciákat”*.[49, 50]

Gyakorlati oldalról sem elhanyagolható az ügy abból a szempontból, amelyből a spanyol bíróságok közelítették meg és utalták kérdéseiket az EUB elé annak tisztázása érdekében, hogy a közérdeken alapuló kényszerítő indok megléte elegendő-e ahhoz, hogy kizárják a belső piac esetleges megsértését. Az EUB joggyakorlata szerint a közérdeken alapuló kényszerítő indokra olyan feltételek megléte esetén lehet hivatkozni egy EU-jogot sértő intézkedés igazolására, amelyek nem diszkriminatívak és arányosak. A cikk szerzője szerint a fentiekben említett kivételes körülmények értékelése azt jelenti, hogy a tagállamok feladata, hogy megtalálják a tökéletes egyensúlyt a versenyjogsértő jogszabályalkotás és egy megbízható igazságszolgáltatáshoz fűződő nyomós érdek között.

46 Lásd Tóth Tihamér (43. lj.) 13., 502–503.

47 2015. október 1-i C-340/14. és a C-341/14. sz. egyesített ügyek, R. L. Trijber v College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam and J. Harmsen v Burgemeester van Amsterdam („Trijber-ítélet”), [ECLI:EU:C:2015:641], 41. pont.

48 „Wouters és társai-ítélet”, 97. pont.

49 Wouters és társai-ítélet, 97. pont.

50 Philip Andrews: Self-Regulation by the Professions – The Approach Under E. U. and U. S. Competition Rules (ECLR, Volume 23:Issue 6 – June 2002, 281–284.).

Váczi Nóra*

A Kúria döntése a könyvterjesztő vállalkozások ellen folytatott versenyügyben

Supreme Court Decision in Book Distribution Companies' Vertical Case

Abstract

The Hungarian Competition Authority found that leading book distribution companies infringed competition law by applying resale price maintenance, most favoured nations clauses and price adjustment prohibitions in their contracts with publishers. The first and second instance courts dismissed the applicants' claims, as well as the Supreme Court. The Supreme Court warned however that reference to European Law in pure national cases should be limited to competition law provisions and notions. It further clarified that significantly exceeding procedural deadlines by the authority might imply that companies can only be obliged to provide a lower level of (counter)evidence. Finally, the Supreme Court explained that recommended resale prices amounting, on the basis of other contractual provisions, to price fixing can be assessed, in certain legal and economic circumstances and in view of the structure and functioning of the relevant market, as restriction by object.

Tárgyszavak: ajánlott ár, célalapú jogsértés, előzetes döntéshozatal, nemzeti jogalapon folyó eljárás, Európai Unió jogának alkalmazása

Keywords: recommended price, restriction by object, preliminary ruling, proceeding applying national legal provisions, application of European Union Law

1. Előzmények

A Gazdasági Versenyhivatal („GVH") 2009. július 28-án indított versenyfelügyeleti eljárást[1] a legjelentősebb könyvterjesztő vállalkozásokkal szemben annak vizsgálatára, hogy a könyvkereskedők a könyvkiadókkal kötött szerződéseikben rögzítik-e a továbbeladási árakat, illetve a szerződésekbe foglalt értékesítési feltételeikkel megsértik-e a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény („Tpvt." vagy „versenytörvény") 11. §-ában foglalt előírásokat.

Az előzmények körében kiemelendő, hogy a GVH hasonló szerződéses kikötéseket már korábban is vizsgált, a Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülete („MKKE") versenyszabályzatának rendelkezései tárgyában folytatott versenyfelügyeleti eljárás[2] során. Akkori döntésében a versenytanács azt állapította meg, hogy a vizsgált magatartással érintett piacon túlnyomó részben bizományosi szerződés keretében értékesítik a kiadványokat, azaz a kiadványok nem képezik a forgalmazók tulajdonát a viszontértékesítés során, így versenyjogi szempontból egy gazdasági egységet alkotó megbízó és megbízott közötti valódi ügynöki megállapodásoknak

* Döntéshozatalt Támogató Csoport vezetője, Gazdasági Versenyhivatal.

1 Vj/96/2009.

2 Vj/47/2004.

tekintendők, s mint ilyenek, az árak meghatározására vonatkozó kikötések alkalmazása esetén sem ütköznek a Tpvt. rendelkezéseibe.

2. A GVH döntése

A GVH ügyzáró határozatában a négy legjelentősebb könyvterjesztő vállalkozás, a Líra Könyv Zrt. („Líra") és a Sun Books Könyvkereskedelmi Kft. „f.a." („Sun Books"), a Libri Könyvkereskedelmi Kft. („Libri"), valamint a Pécsi Direkt Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. („Pécsi Direkt") magatartását értékelte.

Az eljárásban a GVH a szerződéses rendelkezéseknek, a könyv mint termék sajátosságainak és az érintett felek piaci viszonyainak, szerződéses kapcsolatainak részletes elemzése nyomán az MKKE versenyszabályzata tárgyában folytatott ügyben hozott döntésétől eltérő következtetésre jutott a bizományosi szerződések versenyjogi megítélését illetően. Az értékelés vezérfonalát a Tpvt. és az Európai Unió működéséről szóló szerződés vonatkozó anyagi jogi rendelkezéseinek tartalmi egyezőségére tekintettel a Bizottság vertikális korlátozásokról szóló iránymutatása[3] („vertikális iránymutatás") képezte. E körben a határozat kiemelte, *„[a] jogi értékelés kereteinek ismertetése, illetve a későbbi fejezetekben foglalt tényleges jogi értékelés kapcsán – bár a jelen eljárás csak magyar jogalapon folyik – a [v]ersenytanács számos esetben hivatkozik európai uniós joganyagokra és/vagy bizottsági, bírósági döntésekre, tekintettel arra, hogy következetes gyakorlata értelmében azokat – a magyar és uniós versenyjogi normák nagyfokú harmonizációja okán – a Tpvt. alkalmazása során is irányadónak tekinti."*

A vertikális iránymutatásban kifejtett szempontok, az ügynök által vállalt kockázatok mérlegelése alapján a versenytanács megállapította, hogy a Líra és a Sun Books, a Libri, valamint a Pécsi Direkt bizományosi szerződései versenyjogi értelemben nem valódi ügynöki szerződések, azaz a Tpvt. hatálya alá tartoznak.

A GVH megállapította továbbá, hogy a bizományosi és adásvételi szerződésekben foglalt, a továbbeladási ár megkötésére vonatkozó rendelkezések, különösen a legnagyobb kedvezmény elvének alkalmazásával és a kiskereskedelmi ár megjelenést követő időszakban, illetve a november–január közötti időszakban való megváltoztatásának (relatív és abszolút) tilalmával, továbbá az ár feltüntetésére és az átárazással kapcsolatos költségek kiadókra való áthárítására vonatkozó előírásokkal együttesen versenykorlátozó célúak.

Mindezek alapján a GVH a fenti szerződéses rendelkezéseket mind a bizományosi, mind az adásvételi konstrukcióban történő értékesítés esetén jogsértőnek tekintette, s a jogsértő magatartás további folytatását megtiltotta, bírságot azonban csak az adásvételi szerződések vonatkozásában szabott ki, figyelemmel a korábbi, MKKE elleni eljárás következtetéseire.

3. A bíróságok megállapításai

3.1. Az elsőfokú ítélet[4]

A GVH határozata ellen a Líra, a Libri és a Pécsi Direkt is jogorvoslattal élt, az első fokon eljárt Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság („FKMB") azonban a felperesek kereseteit elutasította.

A felperesek ügyintézési határidő túllépésére vonatkozó kifogásainak a bíróság arra tekintettel nem adott helyt, hogy az eljárás elhúzódása nem hatott ki az ügy érdemére. Az FKMB nem osztotta az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére vonatkozó felperesi érveket sem, mivel az, hogy más vállalkozásokkal szemben megindításra vagy megszüntetésre kerül-e az eljárás, illetve milyen összegű bírság kerül kiszabásra, minden esetben egyedi mérlegelést igényel.

Az FKMB megállapította továbbá, a GVH határozatában megfelelően alátámasztotta, hogy a piacvezető könyvterjesztők és a kiadók közötti szerződések versenyjogi értelemben nem minősülnek valódi ügynöki megállapodásnak, tekintettel az ügynök által viselt kockázatok jellegére és mértékére. Ami a

3 A Bizottság Közleménye, Hivatalos Lap, C 130, 2010. 5. 19. A döntésben a GVH megjegyezte, hogy bár e közlemény kiadására a vizsgált időszakot követően került sor, az az eljárás szempontjából releváns kérdésekben lényegében a 2000 októberében kiadott, azonos tárgyú bizottsági iránymutatással azonos megközelítést tartalmaz.

4 A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.33.512/2013/53. számú ítélete.

kiskereskedelmi árak meghatározását illeti, a bíróság egyetértett azzal, hogy a szerződéses rendelkezések – a Libri által alkalmazott ajánlott árak is – gyakorlatilag minimálárként funkcionálnak, különösen az árrögzítés hatékonyságát növelő egyéb eszközökkel, mint a legnagyobb kedvezmény elve, a kiadók árváltoztatásának tilalma vagy a fogyasztói árak terméken való feltüntetése. Ezt a bíróság is cél szerinti versenykorlátozásnak tekintette, megjegyezve, hogy a keresletélénkítő hűségprogramok egyre elterjedtebb használata csak csekély mértékben képes módosítani a kiskereskedelmi árat.

3.2. A másodfokú bíróság ítélete[5]

Az elsőfokú ítélet ellen mindhárom jelentős könyvterjesztő vállalkozás fellebbezett, a másodfokon eljárt Fővárosi Törvényszék („Törvényszék") ugyanakkor az elsőfokú ítéletet helybenhagyta.

Az ügyintézési határidő túllépésével kapcsolatban a Törvényszék hangsúlyozta, hogy a közigazgatási szerv mulasztása nem eredményezheti azt, hogy a jogi normák betartatlanul maradjanak, vagy hogy a jogsértők magatartásuk jogkövetkezményei alól mentesüljenek. A határidő túllépése – még annak jogsértő jellege ellenére – sem szünteti meg a GVH eljárási és döntéshozatali kötelezettségét, s az eljárás alá vontak magatartásának jogi megítélését sem enyhíti, így önmagában a szankció mértékére sincs kihatása, annak mellőzését sem eredményezheti. Az a körülmény pedig, hogy bizonyítékok összegyűjtésére, elemzésére az eltelt hosszú idő alatt sem került sor a felperesek részéről, nem értékelhető a javukra, különös tekintettel arra, hogy őket az eljárás megindításától kezdődően iratmegőrzési kötelezettség terhelte.

A Librinek az Európai Bíróság Cartes Bancaires-ügyben[6] hozott döntésére való hivatkozásával kapcsolatban a másodfokú bíróság kifejtette, hogy *„[a] törvényességi felülvizsgálat természetéből adódóan az alperesi döntést követően született jogértelmezés, eseti döntés önmagában a határozat jogszerűségét nem érintheti."* Mindazonáltal megjegyezte, hogy *„a huzamos időn keresztül követett jogsértő gyakorlat, magatartás a verseny jogsértő módon való korlátozása, kizárása célzata nélkül elképzelhetetlen."*

4. A kúriai felülvizsgálat

4.1. A felülvizsgálati kérelem

A jogerős ítélettel szemben a Libri felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, kérve elsődlegesen az ítélet megváltoztatását az ügyintézési határidő ügy érdemére kiható megsértése miatt, másodlagosan a versenyfelügyeleti eljárás megszüntetését jogsértés, illetve bizonyítottság hiányában, harmadlagosan pedig a bírság mellőzését a határidő lényeges túllépése miatt.

A Libri szerint az ítélet eljárásjogilag jogsértő, mert nem ismerte el az eljárás büntetőjogias jellegét és a teljes felülvizsgálat szükségességét. A határidő túllépésének következményei és a bizonyítási teher kérdésében előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését javasolta.

Anyagi jogi szempontból a jogsértést arra alapította, hogy az ajánlott ár vonatkozásában nem került sor érdemi felülvizsgálatra, az ajánlott ár célja szerint nem jogsértő, az árrögzítő hatás nem volt bizonyított, az árrögzítés hatékonyságát erősítő állítólagos eszközök pedig nem merültek fel. Az ajánlott viszonteladási ár cél szerinti versenykorlátozásként való minősülése kérdésében szintén előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését kérte. A bírságkiszabás körében előadta, hogy annak során az időmúlást is értékelni kellett volna.

4.2. A Kúria döntése[7]

A Kúria a Libri felülvizsgálati kérelmét alaptalannak találta.

Az eljárási határidő GVH általi túllépése kapcsán a Kúria kifejtette, *„általánosságban egyetért [a Librivel] abban, hogy az időmúlásra tekintettel nem várható el [tőle] olyan mértékű bizonyítás, mint ha rövid*

5 A Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.031/2015/10. számú ítélete.
6 C-67/13 P Groupement des cartes bancaires (CB) v European Commission, ECLI:EU:C:2014:2204.
7 A Kúria Kfv.III.37.441/2016/7. számú ítélete.

időn belül a bizonyítandó tényeket követően erre lehetősége lett volna", a Libri azonban az elvárható bizonyítást nem teljesítette: csak a bírósági szakban nyújtott be az általa biztosított kedvezményekre vonatkozó, 2009. évi adatokat, ezek ugyanakkor a viszonteladási árak rögzítésének cáfolására nem voltak alkalmasak.

A Kúria egyetértett azzal, hogy a Libri bizományosi szerződéseiben szereplő ajánlott árak árrögzítéshez vezettek, hiszen az ajánlott ártól való eltérések nem azok ajánlott jellegéből fakadtak: a kedvezmények is a rögzített árakhoz igazodtak. Az ajánlott árakat tartalmazó bizományosi szerződésekben a Libri emellett jellemzően a versenytársak árazására és a viszonteladási ár változtatásának tilalmára vonatkozó kikötéseket is alkalmazott, amelyek együttesen vitathatatlanul versenykorlátozó célúak és árrögzítést eredményeznek. A versenykorlátozó célzattal összefüggésben a Kúria az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára utalva kifejtette, hogy annak megállapításához vizsgálni kell a megállapodás rendelkezéseinek tartalmát és az általa elérni kívánt célkitűzéseket, valamint azt a gazdasági és jogi hátteret, amelybe a megállapodás illeszkedik, így különösen az érintett termékek vagy szolgáltatások jellegét, valamint az érintett piac(ok) működésének és szerkezetének tényleges feltételeit. A konkrét ügyben a versenytársak árazására és a viszonteladási árak változtatásának tilalmára vonatkozó előírások teljesülésének szükségszerű eleme volt a viszonteladási árak rögzítése, amelyek terjesztők általi egyoldalú változtatásának joga *„ugyan lehetőséget teremthet a versenytársak árazására vonatkozó kikötések kiadók vagy versenytársak általi be nem tartásának esetére versenyzői magatartásra, más oldalról viszont a versenytársak árazására vonatkozó kikötések be nem tartásának szankciójaként is funkcionál."*

A fentiek alapján a Kúria az előzetes döntéshozatali kérelmeket tartalmi szempontból nem tekintette helytállónak, ráadásul azoknak az ügy érdemére sem lett volna kihatásuk. Az időmúlás a Libri védekezéshez való jogát ugyanis nem lehetetlenítette el, bár az elvárható bizonyítás szintjét a Kúria által is elismerten befolyásolta, míg az ajánlott árak versenyjogi megítélését illetően a felek között nem volt vita. A Kúria emellett kifejtette, egy tisztán nemzeti jogalapon folyó ügyben a felülvizsgálati kérelem sikerességéhez a nemzeti jog szabályainak megsértését vagy a nemzeti jog szabályainak uniós jog tükrében való helytelen értelmezési gyakorlatát, vagy az uniós joggal való ellentétes tartalmát kell bizonyítani. Ezt azonban a Libri a kérdéses ügyben nem tette meg, így előzetes döntéshozatali kérelmeit emiatt is el kellett utasítani.

Ez utóbbi kapcsán a Kúria utalt arra, hogy bár az 1/2003/EK rendelet[8] 3. cikkének (2) bekezdése csak a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége esetére vonatkozóan rögzíti, hogy a nemzeti jog alkalmazása nem vezethet az olyan versenykorlátozó megállapodásoknak a tilalmához, amelyek uniós jogalapon nem tiltottak, a magyar jogalkotó a jogbiztonság megteremtése érdekében folyamatosan hozzáigazította a hazai jogot az uniós jogfejlődés eredményeihez. Ennek következtében – ahogyan azt az Európai Bíróság az Allianz Hungária Biztosító és társai ügyben[9] („Allianz-ügy") hozott ítéletében is megállapította – a belső jogi helyzeteket ugyanúgy kell kezelni, mint az uniós jog hatálya alá tartozókat. Éppen ez adott alapot az Európai Bíróságnak arra, hogy az Allianz-ügyben saját hatáskörének fennálltát megállapítsa, tekintettel arra, hogy olyan helyzetekben, amikor a belső jog megoldásai az uniós jogi megoldásokhoz igazodnak, egyértelmű uniós érdek, hogy az uniós jogból vett rendelkezéseket vagy fogalmakat egységesen értelmezzék, függetlenül attól, milyen körülmények között alkalmazzák őket. Mindezek fényében a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy *„az uniós jogból vett rendelkezések és fogalmak egységes értelmezése vonatkozásában helye van tisztán nemzeti jogon alapuló [ügy] esetében is az uniós jog hivatkozásának."* Hozzátette ugyanakkor, hogy *„nincs helye ilyen esetben az uniós jog közvetlen hivatkozásának, és nincs helye a versenyjogi uniós rendelkezéseken és fogalmakon túlmutató hivatkozásoknak."*

8 A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, HL L 1, 2003. 1. 4., magyar nyelvű speciális kiadás 8. fejezet 2. kötet, 205–229.

9 C-32/11. ECLI:EU:C:2013:160.

5. Az ügy implikációi

Ami a felülvizsgálati kérelem anyagi jogi vonatkozását illeti, a Kúria az Európai Unió bíróságai legutóbbi ítéleteire is figyelemmel megerősítette a célalapú jogsértések megállapíthatóságának feltételeit, s a konkrét esetben az ajánlott árak alkalmazását – az ügy összes körülményeire tekintettel – ilyennek minősítette. A Kúria döntése ekként hozzájárulhat a Cartes Bancaires-ügy által teremtett esetleges bizonytalanságok eloszlatásához, a célalapú jogsértések értékelésének tisztázásához.

Eljárásjogi szempontból a döntésből két megállapítás érdemel kiemelést. A Kúria egyrészről árnyalta azt az – első- és másodfokú bíróságok által is hivatkozott – korábbi joggyakorlatot, amely szerint az eljárási határidő túllépése nem jelent az ügy érdemére kiható jogsértést. A Kúria ugyanis utalt arra, hogy az időmúlás kihathat az elvárható bizonyítás szintjére, világossá téve ugyanakkor, hogy ez nem mentesíti az eljárás alá vontakat az alól, hogy ennek az alacsonyabb bizonyítási tehernek eleget tegyenek, igazolva egyúttal az (ellen)bizonyítás elnehezülését vagy lehetetlenné válását.

A fentiek jogalkalmazást érintő következményeit a kúriai döntés nem részletezi; egyik lehetőségként a bírság csökkentése merülhet fel az időmúlás miatt előállt (ellen)bizonyítási nehézségekre tekintettel, míg szélsőséges esetben akár a jogsértés megállapíthatósága is megkérdőjeleződhet, amennyiben a – szokásosnál alacsonyabb szintű – elvárható bizonyítás keretében az eljárás alá vont olyan (részleges) bizonyítékot szolgáltat, amely alapos kétséget kelt a jogsértés megállapíthatóságát illetően, s amelyet ekként az eljárás alá vont javára kell értékelni. Ezt azonban nyilvánvalóan csak az eljárás kirívóan jelentős elhúzódása alapozhatja meg, ami a törvényi előírások és a GVH határidők betartására vonatkozó elkötelezettsége okán feltehetően csak kivételesen fordulhat elő.

A Kúria döntésének leglényegesebb megállapítása, hogy bár az uniós jog a tisztán Tpvt.-s jogalapon folytatott eljárásokban is hivatkozható, ez azonban nem jelenthet közvetlen hivatkozást, és pusztán az uniós jogból vett rendelkezésekre és fogalmakra korlátozódhat. Ennek konkrét tartalmát a Kúria mindazonáltal nem specifikálta, mindössze az olvasható ki ezzel összefüggésben az ítéletből, hogy a Kúria kifejezetten helytelenítette a GVH azon indokolási gyakorlatát, hogy érvelésének középpontjába – még az Európai Unió jogi aktusának sem minősülő – bizottsági iránymutatást helyezte.

Ez a követelmény ugyanakkor, tekintettel a versenyjogi normák absztraktságára, megnehezítheti a vizsgált magatartások értékelését olyan ügyekben, amelyeket illetően a versenytörvény vagy az alsóbb rendű magyar jogszabályok nem tartalmaznak részletesebb útmutatást, és amelyekre vonatkozóan nem létezik (kiforrott) hazai joggyakorlat sem. Ilyen esetekben a hazai és európai versenyjogi előírások nagyfokú harmonizációjára tekintettel észszerű megközelítésnek tűnne az európai jogesetek, illetve az ezekből leszűrhető tapasztalatokat, az ezekben körvonalazódó joggyakorlatot rögzítő, kötelező erővel nem bíró bizottsági dokumentumok referenciaként használata. Erre azonban a jövőben csak meglehetősen szűk körben lesz lehetőség, amennyiben a Kúria fenti útmutatása akként értelmezendő, hogy európai uniós hivatkozások kizárólag a Tpvt.-ben, illetve a kapcsolódó kormányrendeletekben szereplő, az uniós jogból vett előírások és fogalmak tekintetében alkalmazhatók, s ez esetben is csak közvetve, analógia útján. Ugyanakkor még analógiaként sem lehet majd kifejezetten utalni az uniós esetekre, joganyagokra, dokumentumokra az egyes előírásokat, fogalmakat részletező, azok mögöttes megfontolásait, hátterét képező témakörökben, noha a versenyjog fentebb már említett absztrakt jellege folytán sokszor éppen ezek töltik ki érdemi tartalommal a jogszabályokban olvasható rendelkezéseket. Ez különösen is annak fényében problémás, hogy az 1/2003/EK rendelet 3. cikk (2) bekezdése egyes szakirodalmi álláspontok szerint[10] egyenesen harmonizációs rendelkezés, melynél fogva a magyar jogalkalmazás megfelelését segíti az EU-jogesetekre és -iránymutatásokra, mint az EU-jog tartalmát kibontó jogforrá-

10 Tóth András: Az EU jogszabályaihoz közelítés, in: Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez, szerk.: Juhász Miklós, Juhász Dorina, Tóth András, Gazdasági versenyhivatal, Budapest, 2014, 40. és Tóth András: Versenyjog és határterületei, A versenyszabályozás jogági kapcsolatai, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2016, 26.

sokra hivatkozás. Az ítélet megfogalmazásából ráadásul nem egyértelmű, hogy a Kúria csupán az uniós hivatkozások megjelenítésével nem ért egyet, esetlegesen az azokra való túlzott hagyatkozást kifogásolja vagy azok tartalmának felhasználását, az abból való „merítést" is mellőzni kívánja. További problémát okozhat, hogy a Kúria pusztán magyar jog alapján folytatott eljárásokra vonatkozó útmutatása a kettős – azaz mind hazai, mind európai – jogalapon folyó ügyekben nem irányadó, így a Tpvt. rendelkezéseinek értékelésében eltérések mutatkozhatnak attól függően, hogy az uniós jog is érintett-e vagy sem, ami szélsőséges esetben akár jogbizonytalanságot is eredményezhet. Ennek elkerülése érdekében megfontolható, hogy a GVH az ilyen jellegű jogkérdések értelmezését közlemény vagy tájékoztató kiadásával segítse, e nélkül ugyanis az előbbi felvetésekre a választ csak a jövőben esetlegesen induló, kizárólag magyar jogalapon folyó, hasonló jellegű problémákat felvető eljárások, illetve azok lehetséges bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai adhatják meg.

Varga László Bánk*

A Timab-ügy (C-411/15. P.) – avagy a vitarendezési eljárásból való kilépés súlyos következményei

The Timab case (C-411/15. P.) – i. e. the aftermath of withdrawing from settlement proceedings

Abstract

This paper deals with the judgment of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in the Timab case which arose out of the Animal Feed Phosphates cartel. The European Commission held settlement negotiations with the French company Timab which have been offered a fine of between EUR 41-44 million. But Timab decided to withdraw from settlement proceedings, so the Commission turned to standard procedure. The Commission shortened the duration of Timab's participation in the cartel by 15 years and, however, imposed a fine of nearly EUR 60 million on the undertaking. Timab challenged the Commission's decision before the General Court of the European Union (GCEU), arguing that the increasing of fine was the penalty of not settling. The GCEU admitted that the case is paradoxical, but denied Timab's arguments. The undertaking appealed the GCEU's judgment to the CJEU, which has ended the case in January 2017.

Tárgyszavak: Timab-ügy, kartell, takarmányozási foszfátok ügye, vitarendezési eljárásból való kilépés, hibrid eljárás

Keywords: Timab case, cartel, Animal Feed Phosphates case, withdraw from settlement proceedings, hybrid procedure

1. Bevezetés

Jelen jogeset-ismertetésben az Európai Unió Bíróságának („Bíróság") a C-411/15. P. számú ügyben hozott ítéletét mutatom be. Az Európai Bizottság („Bizottság") ebben az ügyben folytatott le először hibrid, azaz olyan eljárást, amelyben a vitarendezés nem foglalja magában a jogsértés valamennyi résztevőjét.[1]

A vitarendezési (settlement) eljárást a 773/2004/EK bizottsági rendelet kartellügyekben folytatott vitarendezési eljárásokkal kapcsolatos módosításáról szóló 622/2008/EK rendelet vezette be az uniós versenyjogba 2008-ban.[2] A jogintézmény mibenlétét éppen jelen ügyben hozott ítéletében fogalmazta meg az első fokon eljáró Törvényszék: a vitarendezési eljárás egy, a rendes eljáráshoz képest alternatív[3] és önkéntes[4] közigazgatási eljárás, amelynek megindításáról kizárólag a Bizottság dönthet,[5] és amelynek célja, hogy egyszerűsítse és gyorsítsa az eljárásokat, valamint csökkentse az uniós bírósághoz benyújtott keresetek számát, s az erőforrások felsza-

* Ösztöndíjas foglalkoztatott, Bírósági Képviseleti Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

1 2015. május 20-i Timab Industries és társa kontra Bizottság ítélet, T-456/10, ECLI:EU:T:2015:296. („A Törvényszék ítélete") 71. pont.

2 A Bizottság 622/2008/EK rendelete a 773/2004/EK bizottsági rendelet kartellügyekben folytatott vitarendezési eljárásokkal kapcsolatos módosításáról („622/2008/EK rendelet") 2. cikk.

3 A Törvényszék ítélete, 73. pont.

4 A Törvényszék ítélete, 76. pont.

5 A Törvényszék ítélete, 63. pont.

badítása által elősegítse, hogy a Bizottság több üggyel foglalkozhasson.[6] A vitarendezés az engedékenységi eljárást kiegészítő eszközként is felfogható,[7] ezenkívül a versenyjogi megfelelés terén is fontos szerepe lehet, mert a vonatkozó szakirodalom szerint a megfelelési törekvések a vitarendezés során további bírságcsökkentéssel lennének jutalmazhatók.[8]

Az ügy több szempontból is mérföldkőnek tekinthető. A jogintézmény történetében először fordult elő, hogy valamely vállalkozás kilépett a vitarendezési eljárásból. Szintén az eset különlegességét mutatja, hogy az ilyen eljárásban részt vevő vállalkozások – a vitarendezés feltételeiben rejlő okok miatt[9] – ritkán kezdeményeznek bírósági felülvizsgálatot. A Bíróság tehát egyedi lehetőséget kapott arra, hogy olyan kérdéseket tisztázzon, mint a vitarendezésben való részvételről hozott tájékozott döntés[10] jogi megítélése, a Bizottság mérlegelési jogköre a vitarendezésből való kilépés esetén, valamint a bírságösszeg kiszámítása hibrid eljárásokban.

Kétféle versenyjogász létezik a Földön: az egyik szerint a Bizottság a vitarendezésből való kilépést megbosszulandó szabott ki az eredetileg tervezettnél magasabb bírságot jelen ügyben, a másik szerint pedig éppen így hozott jogszerű határozatot a Bizottság. S hogy kinek van igaza? Cikkemben ennek igyekszem utánajárni.

2. A Bizottság eljárása

Az Európai Bizottság a Kemira-csoport által benyújtott engedékenységi kérelem alapján szerzett tudomást a takarmányozási foszfátokkal kapcsolatos kartellről. Az ebből nyert információk alapján a Bizottság több vállalkozás, köztük a Timab Industries („Timab") helyiségeiben is rajtaütést tartott.

Ezt követően négy vállalkozás, köztük utolsóként a Timab is engedékenységi kérelmet terjesztett elő.

A Bizottság a kartellben részt vevő felekkel szembeni eljárás megindítását követően felhívta a feleket, hogy nyilatkozzanak arról, hajlandók-e részt venni a 773/2004/EK rendelet 10a. cikke szerinti vitarendezésre irányuló egyeztetéseken. Több kétoldalú megbeszélést követően a Bizottság közölte a felekkel a kifogásai lényegét és bemutatta az azokat alátámasztó bizonyítékokat, valamint rögzítette a várható bírságok tartományát, mely utóbbi a Timab tekintetében 41 milliótól 44 millió euróig terjedt.

Az összes eljárás alá vont vállalkozás vitarendezési beadványt terjesztett elő, kivéve a Timabot és anyavállalatát (CFPR), akik úgy döntöttek, kilépnek a vitarendezési eljárásból.

A Bizottság 2010. július 20-án fogadta el a Timab által vitatott határozatát, melyben megállapította az EUMSZ 101. cikk és az EGT-megállapodás 53. cikkének egységes és folyamatos megsértését, mely 1993. szeptember 16-tól 2004. február 10-ig zajlott, és a takarmányozási foszfátok európai piaca nagy részének felosztásából, valamint az árak és az értékesítési feltételek összehangolásából állt.

A Bizottság határozatában megállapításra került, hogy 1969-ben a takarmányozási foszfátok öt fő gyártója CEPA néven kartellt megvalósító megállapodást kötött, a résztvevők pedig a 90-es évek elején egy „Super CEPA" nevű egységes struktúrához kívántak visszatérni, mely 13 európai országot foglalt magába. A határozat szerint a Timab a kartell francia ágában való részvétele mellett 1993 szeptemberétől részt vett a Super CEPA megállapodásaiban, és emiatt a Bizottság a Timabra és anyavállalatára egyetemlegesen közel 60 millió eurós[11] bírságot szabott ki.

6 A Törvényszék ítélete, 60. pont.
7 Botond Horváth: The European Leniency Programme and the European Cartel Settlement Procedure. In: Marcel Szabó–Petra Lea Láncos–Réka Varga: Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2016; Eleven International Publishing, Budapest, 2017, 484.
8 András Tóth: How Could Competition Authorities Reward Competition Compliance Programmes?, European Competition and Regulatory Law Review Pre-Print 1/2017, http://www.lexxion.de/images/pdf/How_Could_Competition_Authorities_Reward_Competition_Compliance_Programmes.pdf (letöltés: 2017. 05. 12.). 6.
9 A Bizottság közleménye az 1/2003/EK tanácsi rendelet 7. és 23. cikke szerint kartellügyekben hozott határozatok elfogadása érdekében folytatott vitarendezési eljárások lefolytatásáról (2008/C 167/01) („Vitarendezési közlemény"), 20. pont.
10 Vitarendezési közlemény, 16. pont.
11 A bírság pontos összege: 59 850 000 euró.

3. A Törvényszék ítélete

A Timab és anyavállalata („felperesek" vagy „Timab") keresetet terjesztettek elő a Törvényszékhez, melyben elsődlegesen kérték a Bizottság határozatának megsemmisítését, másodlagosan a támadott határozat azon cikkének megsemmisítését, amelyben a kartellben való részvételüket megállapították, szintén másodlagosan pedig a velük szemben kiszabott bírság összegének lényeges csökkentését, kérték továbbá a Bizottság kötelezését a költségek viselésére. A Bizottság ellenkérelmében a kereset elutasítását és a felperesek költségviselésre való kötelezését kérte.

A felperesek keresetükben több jogalapra hivatkoznak, melyek három csoportba sorolhatók. A vitarendezésből való kilépés újszerűsége miatt részletesen csak az első jogalapot ismertetem, amely a vitarendezési eljárással kapcsolatos kifogásokat gyűjti csokorba. Az érintett magatartásokra és a bírság összegére vonatkozó kifogásokat csak összefoglalóan érintem.

3.1. A vitarendezési eljárással kapcsolatos kifogások

E körben a felperesek lényegében azt kifogásolták, hogy értelmezésük szerint a Bizottság magasabb bírságot szabott ki velük szemben, mint a vitarendezési megbeszélések során közölt tartomány felső határa.

Álláspontjuk szerint az engedékenységi kérelmükben csak tényeket írtak le, s e tények hibás elemzésének köszönhető, hogy a kartellben való részvételük megállapításra került. Előadták továbbá, hogy a vitarendezésből való kilépés szankcionálása sérti az önvádra kötelezés tilalmát, hivatkozva arra, hogy a vitarendezési közlemény 16. pontjában biztosított joguk szerint „*tájékozott döntést hozhatnak arról, hogy a vitarendezéses utat válasszák-e.*" A magasabb bírság kiszabásával összefüggésben a fegyveregyenlőség, a bizalomvédelem, valamint a megfelelő ügyintézés elvének sérelmét látták bekövetkezni, a Bizottság pedig szerintük a hatáskörével is visszaélt, amikor az egyezségkötés megtagadása miatt magasabb bírságot szabott ki.

A Törvényszék e jogalap vizsgálata előtt ismertette a vitarendezési politika lényegét, összehasonlítva azt az engedékenységi politikával. Utóbbinak a célja ugyanis a kartellek felderítése és a jogsértések megalapozása, míg a vitarendezés a Bizottság eljárásainak egyszerűsítését, gyorsítását szolgálja.[12]

Ezt követően a Törvényszék megállapította, hogy a felpereseknek valóban joguk volt ahhoz, hogy megszakítsák a vitarendezési megbeszéléseket, tekintettel arra, hogy a vitarendezési eljárás önkéntes és elkülönül a rendes eljárástól.

A Törvényszék által is elismerten paradoxonnak tűnik, hogy a Bizottság ilyen jelentős mértékben megnövelte a bírságösszeget annak ellenére, hogy a jogsértés időtartamát közel 15 évvel csökkentette.[13] Ezt az első látásra valóban ellentmondásos helyzetet azonban a Törvényszék és a Bíróság ítéleteikben feloldották.

A Bizottság ugyanis csupán azt tette, amit egy hibrid eljárás esetén jogszerűen megtehet: a vitarendezési megállapodásból kilépő féllel szemben a rendes eljárás szabályait alkalmazta. A vitarendezés keretében közölt bírságtartomány a vitarendezés címén nyújtott 10%-os csökkentésen kívül magában foglalta az enyhítő körülmények címén nyújtott 35%-os csökkentést,[14] és az engedékenység címén nyújtott 17%-os csökkentést. A Timab a rendes eljárás során már vitatta az 1993-at megelőző jogsértést. Emiatt az 1978-tól 1993-ig fennálló kartellezést a Bizottság nem tudta bizonyítani, az ezen időszakra vonatkozó önvád nem volt jutalmazható, így a Timab engedékenységi kérelmében erre az időszakra vonatkozó információkat a hatóság nem tudta figyelembe venni. Az erre nyújtott 17%-os bírságcsökkentést tehát nem kaphatták meg a felperesek. Ugyanezen okból szintén nem kaphatta meg a Timab azt a 35%-os csökkentést, amit azért kapott volna, mert a kartellben való saját részvétele időtartamának kiterjesztését lehetővé tették. A kilépés miatt pedig természetesen a vitarendezés után járó 10%-os csökkentést is elvesztették.

12 Lásd erről: Botond Horváth: (8. lj.) 483–484.
13 A Törvényszék ítélete, 81. pont
14 Ezt a Bizottság azért nyújtotta (volna), mert a felperesek lehetővé tették (volna), hogy a Bizottság kiterjessze a kartellben való saját részvételük időtartamát.

Így tulajdonképpen egyetlen bírságcsökkentő tényezőként az engedékenységi kérelemre nyújtott, 17%-ról 5%-ra eső csökkentés maradt. Ráadásul az 1993-tól 2004-ig tartó időszakban a felperesek tevékenysége fejlődött, forgalmuk jelentősen nőtt, emiatt ezen időszak tekintetében – az eladások értékének növekedése miatt – nőtt a Bizottság által figyelembe vett kiegészítő összeg.[15]

S bár a bírság alapösszege a jogsértés időtartamának csökkenése miatt szintén csökkent, a fenti csökkentések kiesését és a kiegészítő összeg növekedését ez sem tudta ellensúlyozni, így a Timabra kiszabott bírság jóval magasabb lett a vitarendezési eljárás során közöltnél.

Mindezeken túl fontos hangsúlyozni, hogy a bírságtartomány kifejezetten a vitarendezési eljáráshoz kötődő eszköz.[16] A „Tixit"[17] által egy „tabula rasa" helyzet keletkezett,[18] az ügy a felperesekkel szemben a rendes eljárás keretein belül folytatódott, ahol a korábban közölt bírságtartomány nem releváns.

A Törvényszék tehát egyrészt kimondta, hogy a Bizottság nem volt kötve a bírságtartományhoz, másrészt pedig nem szankciós jelleggel szabott ki magasabb bírságot, hanem pusztán alkalmazta az irányadó jogszabályokat.

Az önvádra kötelezés tilalma tekintetében a Törvényszék ismét hangsúlyozta, hogy az engedékenységi kérelem benyújtása, valamint a vitarendezésben való részvétel tisztán önkéntes jellegűek.

A felperesek hivatkoztak a fegyveregyenlőség elvére is, miszerint semmi nem vetített előre ennyire paradox határozatot. A Törvényszék e körben kimondta, hogy a Bizottság nem volt köteles jutalmazni a figyelembe nem vett 15 éves időszakra vonatkozó felperesi nyilatkozatokat, hiszen az nem a Bizottság által vizsgált kartellre vonatkozott, így semmilyen hozzáadott értéke nem volt.

A bizalomvédelem elvével kapcsolatban kiemelésre került, hogy a vitarendezésből való kilépés miatt a felperesek nem hivatkozhatnak a bírságtartománnyal kapcsolatos jogos elvárásukra. A megfelelő ügyintézés elve szintén nem sérült, a Bizottság a rendes eljárásban bevett kifogásközlést küldött a felperesek részére, amelyben nem volt köteles kitérni a csökkentések törlésére. Ami pedig a hatáskörrel való visszaélés elvét illeti, a szankcióképpen kiszabott bírságnöveléssel kapcsolatban leírtak e körben is irányadók.

3.2. Az érintett magatartásokról

A felperesek kifogásolták, hogy a Bizottság a magatartások összességét betudta az összes vállalkozásnak, így nem tudtak észrevételeket tenni a kompenzációs mechanizmusban és az értékesítési feltételek összehangolt meghatározásában való részvételükről (amelyet ők tagadtak).

A Törvényszék álláspontja szerint ez utóbbi magatartások kezdettől fogva az egységes és folyamatos jogsértés részét képezték, felperesek pedig e magatartások ismeretében vettek részt a jogsértésben. A kifogásközlésre adott válasz kitért e magatartásokra, tehát volt arra lehetőségük a felpereseknek, hogy kifejtsék ezzel kapcsolatos véleményüket. A kompenzációs mechanizmusok és az értékesítési feltételek összehangolásának meghatározása között – a felperesi érveléssel szemben – nem volt különbség, a hatóság pedig a kartell súlyának értékelésekor a fenti elemeket nem is vette figyelembe. A Törvényszék tehát e jogalapokat is elutasította.

3.3. A bírság összegéről

A bírság összegét kifogásoló felperesi érvekkel szemben az elsőfokú ítélet megállapította, hogy a Bizottság a bírság meghatározásakor figyelembe vette a jogsértés súlyát és időtartamát, előbbivel kapcsolatban pedig kimondta, hogy a jogsértés súlyának meghatározásakor nincs döntő jelentősége annak, hogy a kartell fejtett-e ki hatásokat. Kiemelte továbbá, hogy a kompenzációs mechanizmusok és az értékesítési feltételek pusztán a jogsértés járulékos magatartásainak minősülnek, így ezek nem kerültek figyelembevételre a bírság meghatározásakor.

A felperesek hivatkoztak arra is, hogy gazdaságilag függő helyzetben voltak egy másik cégtől, azonban az ítélkezési gyakorlat szerint a függőségi

15 A kiegészítő összeg kiszámításáról lásd: A Törvényszék ítélete, 82–86. pontok.
16 A Törvényszék ítélete, 101. pont
17 E kifejezést a szerző alkotta meg a „Timab" és az „exit" szavak összevonásával.
18 A Törvényszék ítélete, 104. pont.

helyzet nem minősül enyhítő körülménynek.[19] Csakugyan nem enyhítő körülmény a versenyző magatartás, ráadásul annak ellentmond a függő helyzetre való hivatkozás.

4. A Bíróság ítélete

4.1. Irreleváns időszakra hivatkozás

A felperesek fellebbezéssel éltek az elsőfokú ítélettel szemben, melyben leszögezték, hogy nem állt szándékukban a vitarendezési eljárás kihasználása.

Szerintük a bizonyítási teher nem lehet eltérő attól függően, hogy vitarendezési vagy rendes eljárás keretében merül fel. Ezt a Törvényszék figyelmen kívül hagyta, amikor úgy ítélte meg, hogy a felpereseknek kellett volna bizonyítani, hogy 1993 előtt nem vettek részt a kartellben. A Bíróság e kifogást nem tekintette elfogadhatónak, hiszen a felpereseket azért szankcionálták, mert 1993 és 2004 között kartelleztek, az előbbi kifogás azonban ezt megelőző időszakra vonatkozik. Emiatt ennek a kifogásnak még akkor sem lehetett volna hatása a jogvitára, ha a Törvényszék valóban megfordította volna a bizonyítási terhet.

A felperesek álláspontja szerint a Törvényszék perdöntő bizonyító erőt tulajdonított egy olyan, vitarendezés keretében készített feljegyzésnek, melyben a felek beismerték az 1978 és 1992 közötti jogsértést, ezenkívül a Törvényszék nem vizsgálta a bizonyítottsági szintet annak megállapításakor, hogy a Bizottság jogosan vélhette, hogy a felperesek 1978-tól részt vettek a jogsértésben.

A Bíróság erre válaszul ismételten leszögezte, hogy a felpereseket nem szankcionálták 1993-at megelőző jogsértésért. A felperesek tehát ismét „időzavarba" kerültek, kifogásuk még annak valósága esetén is irreleváns lett volna.

4.2. A Törvényszék korlátlan felülvizsgálati jogkörének figyelmen kívül hagyása

A Timab hivatkozott arra, hogy a Törvényszék megsértette az önvádra kötelezés tilalmát, az engedékenységi kérelemben és a vitarendezési eljárás keretében közöltek ugyanis nem tekinthetők beismerő vallomásnak, utóbbi csak alakszerű vitarendezési beadvány útján történhet.

Erre válaszul a Bíróság kiemelte, hogy az engedékenységi és vitarendezési eljárás körében előadottak a felperesek részéről teljesen önkéntesek voltak, így önvádra kötelezés nem történt.

A felperesek szerint a Törvényszék nem gyakorolta korlátlan felülvizsgálati jogkörét, amikor nem vizsgálta a „beismerő vallomásnak" minősítést, valamint amikor az értékesítési feltételekkel és kompenzációs mechanizmusokkal kapcsolatos magatartásokat érintő kétségei ellenére nem egyéniesítette a büntetéseket, hanem a vitatott határozat átvételére szorítkozott. A másodfokú ítélet azonban megállapítja, hogy e kifogások leplezetten arra irányulnak, hogy a Bíróság újra vizsgálja meg a közigazgatási iratanyagot. A releváns tények és bizonyítékok megállapítására és értékelésére kizárólag a Törvényszék rendelkezik hatáskörrel, ez alól az egyetlen kivételt az jelenti, ha a tényeket és bizonyítékokat elferdítik.[20] A Törvényszék a jogsértés súlyának értékelésekor figyelembe vett tényezőket részletesen ismertette,[21] a vitatott határozat értékelésének helybenhagyása pedig nem sérti a Törvényszék korlátlan felülvizsgálati jogkörét.[22]

4.3. Ellentmondásos indokolás

A Timab álláspontja szerint a vitarendezésből való kilépést követően semmilyen új ténybeli elem nem került felvételre, maximum az tekinthető an-

19 Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ítélet, fenti 147. pont, EU:C:2005:408, 369. és 370. pont.
20 2015. június 11-i Faci kontra Bizottság végzés, C-291/14 P, nem tették közzé, EU:C:2015:398, 31. pont.
21 2010. július 20-án hozott C(2010) 5001 végleges bizottsági határozat („Vitatott határozat"), 149–164. pont.
22 2013. május 8-i Eni kontra Bizottság ítélet, C-508/11 P, EU:C:2013:289, 99. pont.

nak, hogy a Bizottság utóbb megállapította, hogy a felperesek nem 1978-tól vettek részt a jogsértésben. Az új elemeket a Törvényszék elfogadta annak igazolásaként, hogy miért került kiszabásra kisebb időtartamú jogsértésért magasabb bírság – ezzel pedig nem gyakorolta megfelelően korlátlan felülvizsgálati jogkörét.

A főtanácsnok indítványában hangsúlyozta, hogy a Törvényszék előtt felvetett kérdés valójában arra irányult, hogy a Bizottság a *„rendelkezésére álló valamennyi elemet figyelembe vette-e, mintsem arra – amire a fellebbezők lényegében hivatkoznak –, hogy indokolt volt-e magasabb összegű bírságot kiszabni rövidebb időtartamú jogsértésre."*[23] A Bíróság elfogadta ezt az érvelést és leszögezte, hogy a Törvényszék a vitatott határozat jogszerűségére és a bírság megfelelőségére is kiterjedő, elmélyült vizsgálatot folytatott le, ezzel pedig gyakorolta korlátlan felülvizsgálati jogkörét. A felperesek továbbá azt sem bizonyították, hogy a velük szemben kiszabott bírság oly mértékben eltúlzott, hogy az már aránytalan, márpedig a bírság összegét érintő jogsértést csak ilyen esetben lehet megállapítani.[24]

A felperesek szerint az elsőfokú ítélet több ellentmondást tartalmaz:

- a vitarendezésből való kilépés tabula rasa helyzetnek minősítése nem fér össze azzal, hogy a felperesek a kifogásközlésre adott válaszukban *„megváltoztatták az álláspontjukat"*,
- a Törvényszék indokolása szerint a Bizottságot nem kötötte a vitarendezés során közölt bírságtartomány, ugyanakkor más helyen a *„bírság számítási módjának újbóli kiigazítására"* hivatkozott,
- annak megerősítése, hogy a Bizottság nem tárgyal a jogsértés fennállásáról, nem fér össze azzal, hogy a nem hivatalos megbeszélések olyan tárgyalásnak minősülnek, amelyen a felperesek elismerték az 1993 előtti jogsértést.

Az első két kifogással kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy a Törvényszék helyesen választotta el egymástól a vitarendezési és a rendes eljárást, valamint hogy éppen az eljárásbeli változásnak volt köszönhető, hogy a felperesek teljes körűen betekinthettek az iratanyagba, így az új elemek figyelembevétele semmilyen hátrányt nem jelentett számukra. A bírsággal kapcsolatban pedig leszögezték, hogy ennek újbóli vizsgálata során ugyanazt a módszert alkalmazták, amelyet korábban, a vitarendezési eljárás során is. A harmadik kifogás formai okokra hivatkozással került elutasításra.

4.4. A bizalomvédelem és egyenlő bánásmód elvének megsértése

A Timab szerint, az elsőfokú ítélettel szemben, nem volt észszerűen előre látható, hogy a vitarendezés keretében nyújtott 52% mértékű csökkentés 5% mértékűre csökken, ezzel a bizalomvédelem elve sérült. Sérült továbbá az egyenlő bánásmód elve is, hiszen a felperesek – a vitarendezési beadványt benyújtókkal szemben – nem tudtak tájékozott döntést hozni a vitarendezésből való kilépésről, a Törvényszék pedig tévesen állapította meg, hogy a Bizottság tájékoztatta őket a kilépés hatásáról.

E körben a Bíróság kiemelte, hogy miután a felperesek a vitarendezésből való kilépést követően, a rendes eljárás keretében a kartellben való részvételük időtartamának csökkentése mellett érveltek, semmilyen jogos bizalomra nem hivatkozhattak a vitarendezés során becsült bírságtartományokkal kapcsolatban. A Bizottság ugyanis a rendes eljárásban nem nyújthat biztosítékot a bírság csökkentésére vagy elengedésére, így ez iránt bizalom nem táplálható.[25] A Bíróság leszögezte továbbá, hogy a kilépéskor a felperesek előre láthatták, hogy a jogsértésben való részvételük rövidülése szükségképpen kihat a nekik nyújtott csökkentésekre. A tájékoztatás elmaradását illetően pedig a Bíróság osztotta a Bizottság érvelését: a felperesek összetévesztették a vitarendezési eljárásból való kilépésük hatásait és a jogsértésben való részvétel időtartamával kapcsolatos álláspont-változtatás következményeit.[26] Ha pedig a felperesek rosszul mérték fel a döntésük következményeit, akkor csupán annyit tehetnek, amennyit a föld nélküli földműves: magukra vethetnek.

23 Henrik Saugmandsgaard Øe Főtanácsnok 2016. július 28-i indítványa a C-411/15. P. sz. ügyben, ECLI:EU:C:2016:620, 23. pont.
24 2016. június 9-i Repsol Lubricantes y Especialidades és társai kontra Bizottság ítélet, C-617/13 P, EU:C:2016:416, 82. pont.
25 2013. október 24-i Kone és társai kontra Bizottság ítélet, C-510/11 P, nem tették közzé, EU:C:2013:696, 78. pont.
26 2017. január 12-i Timab Industries és társa kontra Bizottság ítélet, C-411/15. P, ECLI:EU:C:2017:11 („A Bíróság ítélete") 146. pont.

Az egyenlő bánásmód elvének megsértésére alapított érvet a Bíróság annyira általánosnak tekintette, hogy e vonatkozásban a jogszerűség vizsgálatát nem látta elvégezhetőnek.[27]

4.5. Az eljárás észszerűtlen elhúzódása

A fellebbezők járulékos kérelmükben azt állították, hogy az elsőfokú bíróság megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogot azáltal, hogy a keresetlevél benyújtásától majdnem 5 év telt el az elsőfokú ítélet meghozataláig, márpedig az ügy bonyolultsága nem indokolta az eljárás ilyen mértékű elhúzódását.

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy az eljárás elhúzódása miatt a Törvényszék előtt lehet kártérítési eljárást indítani, annak a Bírósághoz intézett fellebbezésben nincs helye.[28] S bár a Bíróság a fellebbezés keretében megállapíthatja a tisztességes eljáráshoz való jog ekképpen való megsértését,[29] a Bíróság ezt jelen ügyben nem tartotta indokoltnak.

A Bíróság tehát a felperesek egyik jogalapjának sem adott helyt, a fellebbezést teljes egészében elutasította, és őket a költségek viselésére kötelezte.

5. Az ügy jelentősége

Visszautalva a bevezetésben feltett kérdésre: jelen sorok szerzője azok táborát erősíti, akik szerint jogszerű döntéssel zárult a Timab-ügy. A fenti ítéletek elemzése alapján ugyanis megállapítható, hogy a Törvényszék és a Bíróság feloldották a vitatott határozat paradox jogi helyzetét. Amennyiben a Bizottság a vitarendezési eljárás során közölt bírságtartományhoz a Timab tekintetében mindenáron ragaszkodott volna, éppen a vitarendezési eljárás lényegét hiúsította volna meg, hiszen a „semmiért" jutalmazta volna a kilépést választó felet. A Bizottság éppen ezzel sértette volna az egyenlő bánásmód elvét, amely az állandó ítélkezési gyakorlat szerint megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve, ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható,[30] márpedig nem lett volna objektív indoka annak, hogy a Timab helyzetét ugyanúgy kezeljék, mint a szabályszerű vitarendezési beadványt benyújtó felekét.

Az egyértelműen kijelenthető, hogy az eljáró bíróságok rendkívül tág mérlegelési lehetőséget hagytak a Bizottságnak,[31] a vitarendezés során közölt bírságtartomány rendes eljárásban való irrelevanciája miatt pedig ügyvéd legyen a talpán, aki ezután a vitarendezésből való kilépést javasolja ügyfelének. Az ítéletek rámutatnak a vitarendezési eljárás lehetséges buktatóira, amelyek figyelmeztetésként szolgálhatnak a Bizottság számára a tekintetben, hogy nem minden ügy alkalmas vitarendezésre, sőt bizonyos esetekben egy hibrid eljárás még fokozhatja is a hatóság terheit, hiszen egy kilépéssel záruló vitarendezés fölösleges pazarlása az időnek és a Bizottság erőforrásainak.[32]

S bár álláspontom szerint a cél nem ez volt, a bíróságok ítéletei kétségkívül a vitarendezési eljárás jövőbeni hatékony működését erősítik, hiszen egy, a felpereseknek kedvező ítélet táptalajt jelentene a vitarendezési eljárásból való tömeges kilépésekhez, ami teljesen ellehetetlenítené a jogintézményt.

27 2016. január 21-i Galp Energía España és társai kontra Bizottság ítélet, C-603/13 P, EU:C:2016:38, 44. pont; Telefónica és Telefónica de España kontra Bizottság ítélet, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 30. pont.

28 2014. április 30-i FLSmidth kontra Bizottság ítélet, C-238/12 P, EU:C:2014:284, 116. pont; 2016. január 21-i Galp Energía España és társai kontra Bizottság ítélet, C-603/13 P, EU:C:2016:38, 55. pont; 2016. június 9-i Repsol Lubricantes y Especialidades és társai kontra Bizottság ítélet, C-617/13 P, EU:C:2016:416, 98. pont.

29 2016. január 21-i Galp Energía España és társai kontra Bizottság ítélet, C-603/13 P, EU:C:2016:38, 57. pont; 2016. június 9-i Repsol Lubricantes y Especialidades és társai kontra Bizottság ítélet, C-617/13 P, EU:C:2016:416, 100. pont.

30 2010. szeptember 14-i Akzo Nobel Chemicals és Akcros Chemicals kontra Bizottság ítélet, C-550/07 P, EBHT, EU:C:2010:512, 55. pont.

31 Louise-Astrid Aberg–Juliette Lehucher: The Court of Justice of the European Union (CJEU) Confirms the Commission's Approach to Hybrid Settlements, Antitrust Alert, 2017, http://www.antitrustalert.com/2017/03/articles/cartel-enforcement/the-court-of-justice-of-the-european-union-cjeu-confirms-the-commissions-approach-to-hybrid-settlements/ (letöltés: 2017. 05. 04.).

32 http://www.gibsondunn.com/publications/Documents/First-EU-Court-Ruling-on-Cartel-Settlement-Procedures.pdf (letöltés: 2017. 05. 04.).

Fejes Gábor*

Dr. Tóth András: Versenyjog és határterületei – A versenyszabályozás jogági kapcsolatai

A *Versenyjog és határterületei – A versenyszabályozás jogági kapcsolatai* című kötet megjelenése egy régebben fennálló adósságot törleszt az újabb keletű magyar versenyjogi szakirodalomban. Az utóbbi években ugyanis több tankönyv[1] és kézikönyv[2] (illetve egy-egy témában monografikus munka[3]) dolgozta fel a versenyjog anyagi és eljárási szabályait, illetve – szintén hiánypótló jelleggel – 2015-ben megjelent a magyar versenytörvény első szisztematikus nagykommentárja[4], a versenyjog más jogágakkal meglévő kapcsolódási pontjainak rendszerezett és összefoglaló bemutatására eddig még nem került sor.

A szerzőt nem szükséges külön bemutatni: dr. Tóth András a GVH Versenytanácsának elnökeként az elmúlt 7 évet a hatósági jogalkalmazás területén, a joggyakorlat sűrűjében töltötte, mindemellett egyetemi oktatóként a versenyjog elméleti oldalával is behatóan foglalkozott. Korábban ügyvédi praxist is vitt, így a jogalkalmazás mindkét oldaláról rendelkezik tapasztalatokkal.

Az elsősorban egyetemi oktatási célokat szolgáló (és az ebből fakadó terjedelmi korlátok közé kényszerült) kötet időszerűségét ugyanakkor nemcsak az adja, hogy az érdeklődő olvasó/hallgató első ízben veheti kézbe a versenyjog jogági kapcsolatrendszerének áttekintését, hanem az utóbbi évek azon világos tendenciája is, hogy a gyakorlatban felmerülő legnehezebb jogkérdések éppen ezeken a kapcsolódási pontokon keletkeznek. A versenyjog ugyanis olyan saját belső logikával és az expanzióra bármikor alkalmas (akár nagyon szélsőségesen is kitágítható) fogalomrendszerrel operáló jogterület, amely számos más jogággal érintkezik és hoz létre halmazkeresztmetszeteket. Egyelőre úgy tűnik, hogy a versenyjog minden „határvillongását" megnyeri. A szellemi tulajdont kizárólagossági szabályok védik – a versenyjog ezeket helyenként mégis megtöri. A magánjog deklarálja a szerződési szabadságot – a versenyjog ezt több ponton keretek közé szorítja, és vagy semmisségi szankcióval fenyegeti, vagy éppen a szerződés egyik fél akaratával szembeni létrehozását is lehetővé teszi. A perjog deklarálja a felek rendelkezési jogát – a versenyjog mégis keretek közé szorítja pl. a szabadalmi perekben köthető egyezségeket. Nem meglepő ezzel egy időben, hogy az ex-

* Ügyvéd, partner, a versenyjogi csoport vezetője; Oppenheim Ügyvédi Iroda.

1 Pl. Berke Barna–Papp Mónika: Az Európai Unió gazdasági joga II: Az Európai Unió versenyjoga, ELTE, Budapest, 2013.

2 Pl. Balogh–Nagy–Pázmándi–Verebics–Zavodnyik: Magyar versenyjog, HVG Orac, Budapest, 2012.

3 Pl. Darázs Lénárd: A kartellek semmissége, Complex, Budapest, 2009.

4 Juhász Miklós–Ruszthiné Juhász Dorina–Tóth András (szerk.): Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez, GVH, Budapest, 2015.

panzív anyagi jogi versenyjogi szabályok alkalmazása egyre több eljárásjogi kérdést vet fel: minél szélesebb körű és minél szigorúbb a versenyjogi anyagi jogi szabályok alkalmazása, annál erőteljesebb eljárási garanciák válnak szükségessé, ez pedig behozza a versenyjogi jogalkalmazás mindennapjaiba a nemzetközi, illetve nemzeti alapjogi bíráskodás (praktikusan: az EJEB és a nemzeti alkotmánybíróságok alapvető jogokkal kapcsolatos) tanulságait.

De mégis mi okozza a versenyjognak ezt a sikerességét a jogágak közötti „darwini" küzdelemben? (Feltéve, hogy igaz az a filozofikus feltevés, hogy a versenyjog, mint minden ember alkotta gondolatrendszer, törvényszerűen *rivalizál* más ember alkotta gondolatrendszerekkel minél több emberi elme megnyeréséért.) A *Versenyjog és határterületei* a történeti elemzés módszerével mutatja be a versenyjog kialakulásának okait, illetve hogy e jogterület a XX. század második felére hogyan vált a modern jogállami szabályozások „gazdasági alkotmányává". Ami nem jelent kevesebbet, mint hogy a versenyjog az lett a gazdasági élet számára, mint az alkotmány a közélet számára: kijelöli a szereplők legfontosabb jogait és kötelezettségeit, azaz meghatározza legitim mozgásterüket. [Szembeötlő különbség persze, hogy a közéletben a „fogyasztók" (választók) számára csak igen kevés intézményesített jogvédelem áll rendelkezésre (nincs pl. a politikai versenyt felügyelő hatóság és a politikai megtévesztés miatt sem lehet pl. a bíróságon fellépni stb.), miközben a gazdasági verseny joga mind hatósági jogérvényesítési mechanizmusokkal, mind egyedi jogorvoslati lehetőségekkel körül van bástyázva.] A történeti bevezetés nyomán a szerző bemutatja a jelenleg érvényesülő főbb versenyjogi szabályozási modelleket és e térképen a magyar szabályozást is elhelyezi. Itt az olvasó megint szembesülhet azzal, hogy a különböző szabályozási rezsimek és jogérvényesítési modellek ellenére a tartalmában azonos vagy nagyban konvergáló versenyjogi anyagi szabályok az USA-tól Németországon át hazánkig mindenhol nagy hatást gyakorolnak más jogterületekre és – gazdasági alkotmányos felsőbbségük birtokában – rendre képesek ágazati szabályok „felülírására".

A történeti és a nemzetközi áttekintést követően a kötet a belső jog terébe átlépve két fejezetben bemutatja a versenyjog helyét a gazdaságszabályozás (gazdaságpolitika) rendszerében, valamint áttekinti, hogy a versenyt a magyar és az uniós alkotmányjog miként ragadja meg. Jól mutatja be a kötet, hogy a szabályozás alapja végső soron a (piac)elméleti közgazdaságtan és a XX. század első harmadától kidolgozott *struktúra-viselkedés-teljesítmény* modell, amelyben a versenyszabályozás mindig a piaci struktúrára, illetve a viselkedésre kívánt kihatni és a fő vita mindig arra irányult (és irányul ma is), hogy a kettő közül a versenyjognak melyiket kell elsődlegesen górcső alá vennie. Itt érintkezik a versenyjog a legmarkánsabban a különböző gazdasági közjogi szabályozásságakkal. Az utóbbi évtizedekben hullámzó tendenciában került sor regulációra, deregulációra, majd ismételt szabályozásra, jellemzően a gazdaság ciklikusságával és az időről időre felmerülő gazdasági válságokkal és az azok mögött megragadott piaci magatartásokkal kapcsolatban. Míg a 2000-es évek elején egy nagyon erőteljes deregulációs hullám dominált, a 2008-as válságot követően számos körben ismételten a szabályozás került előtérbe. Ez részben az állam szabályozási és gazdaságban betöltött szerepének újragondolásával is járt. Magyarországon is tapasztalható az elmúlt években az erőteljesebb állami jelenlét és a sokkal szigorúbb szabályozás. A kötet nagy tisztasággal mutatja be a szabályozott iparágakban a versenyjog és a szabályozás kapcsolatrendszerét és ebben a körben világít rá azokra a nehéz kérdésekre, amelyek a versenyjogi jogalkalmazásban az egyéb általános gazdaságpolitikai célkitűzések fényében újra és újra felbukkanhatnak: mennyiben feladata a versenyjognak a kis- és középvállalkozások helyzetbe hozása; milyen szerepe van a versenyjognak az európai integráció elmélyítésében; és ha integrációs szempontrendszereket beenged a versenyjog (márpedig beenged), mi legyen a helyzet a közérdek egyéb szempontjaival pl. a fúziókontrollban? E kérdésekre, ahogy azt a kötet is bemutatja, időről időre eltérő válaszok adhatók a versenyjog alkotmányos szerepének felfogásától függően.

A kötet az államok nem gazdasági aktori minőségben végzett (tehát nem piaci) tevékenységének versenyjogi korlátait is bemutatja. Amikor egy állam vagy annak bármely emanációja (önkormányzat, állami vállalat stb.) piaci tevékenységet végez, értelemszerűen a versenyjog személyi hatálya alá esik. De mi a helyzet, ha az állam nem piaci szereplőként, hanem szuverénként fellépve, pl. szabályozással vagy költségvetési támogatás nyújtásával stb. alakítja, illetve befolyásolja a piaci folyamatokat? Erre az esetkörre alakult ki az uniós jogban az állami támogatási szabályrendszer, illetve több más sza-

bály, pl. az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke, amely az állami monopóliumok létrehozásával kapcsolatos. Mindezen szabályok azt a célt szolgálják, hogy kijelöljék az állam mint szuverén mozgásterét: az idevágó uniós szabályok bizonyos mértékig szintén a szuverenitástranszfer eredményei, hiszen azok elfogadásával és alkalmazásával az uniós jog jelentősen korlátozza a tagállamok gazdaságpolitikai szabadságát. De ugyanígy korlátozza a tagállamok jogalkotási és gazdaságpolitikai szabadságát az ún. *effet utile* elv, amely lényegét tekintve megakadályozza, hogy a tagállamok olyan közjogi lépéseket tegyenek, amelyek területükön megnehezítik vagy ellehetetlenítik az uniós versenyszabályok alkalmazását.

A kötet egyik leggazdagabb és a gyakorlat szempontjából is egyik legjelentősebb fejezete az eljárásjoggal foglalkozik, és bemutatja a versenyjogi jogalkalmazás alapjogi vonatkozásait mind a GVH, mind az Európai Bizottság eljárásának rövid áttekintésével együtt. E fejezet megírása okozhatta egyben a legnagyobb nehézségeket is, mert az utóbbi évek talán legkiterjedtebb elméleti és gyakorlati problémahalmazát kellett egy egyetemi tankönyv céljait is szolgáló kötet keretei közé szorítani. Minden egyes alfejezetről külön monográfia lenne írható: mit jelent a versenyjogi szankció büntetőjogi karaktere; milyen bizonyítási mércének kell érvényesülnie a versenyfelügyeleti eljárásokban és hogyan alakuljon a bizonyítási teher; milyen mélységű legyen – a szankció büntetőjogias jellegének fényében, illetve a nemzetközi emberi jogi elvárásokra figyelemmel – a bírósági felülvizsgálat terjedelme; hogyan kell alkalmazni az ártatlanság vélelmét versenyügyekben és ez hogyan viszonyul a versenyjogi felelősség gyakori kiterjesztéséhez (hogy tudniillik leányvállalatok jogsértéséért az anyavállalatot vonják felelősségre vagy a leányvállalat jogsértéséért kiszabott szankciót a vállalkozáscsoport más tagjától hajtják be); mit jelent az önvádra kötelezés tilalma és a fegyverek egyenlősége a versenyfelügyeleti eljárásban; mikor és hogyan érvényesülhet a „*nullum crimen sine lege*”, a „*nulla poena sine lege*”, és a „*ne bis in idem*” elve, és a sort még folytatni lehetne. A fejezet emellett kitér a bírságolási gyakorlat bemutatására és a szankció azonnali végrehajthatóságával kapcsolat alkotmányos kérdésekre is. A kötet kiemelten foglalkozik a kartellek elleni küzdelem eszközei közül az előzetes értesítés nélküli rajtaütésekkel, az engedékenységi politikával és az informátori díjjal, bemutatva ezek jelentőségét a tényállás feltárásában és kitérve azok egymás közötti viszonyára is. Érdekes módon a kötet még a közbeszerzési jogi öntisztázás intézményére is kitér, hiszen az öntisztázásnak többek között előfeltétele a vállalkozás részéről a tényállás felderítése és ebben a körben a hatóságokkal történő teljes körű együttműködés, így az öntisztázás ennyiben versenyjogi jelentőséggel is rendelkezhet.

A kötet három további fejezete a versenyjog három jogági kapcsolódási rendszerét mutatja be: górcső alá kerülnek a versenyjog és az IP/IT szabályozás kapcsolódási pontjai, a versenyjogi jogsértés miatt alkalmazandó magánjogi szankciók, illetve a versenyjog és a választottbíráskodás jogának érintkezési felületei. Mindhárom terület rendkívül izgalmas, számos gyakorlati kérdést vet fel, és az utóbbi években folyamatosan az elméleti és gyakorlati érdeklődés homlokterében helyezkedett el. A szerző láthatóan a gyakorlat szempontjait figyelembe véve szelektált a rendkívül szerteágazó anyagban: elsősorban azokat a kérdéseket világította meg, amelyek napjainkban a hazai versenyjogi gyakorlatot is foglalkoztatják, illetve a közeljövőben várhatóan foglalkoztatni fogják. Így kerülnek szóba a kutatásfejlesztési együttműködések versenyjogi vonatkozásai, a szabványosítás és a szabadalmakkal történő visszaélés kérdésköre, illetve ugyanebben a fejezetben az online kereskedelem térnyerése és az ezzel kapcsolatban felmerülő problémák versenyjogi kezelése. Külön fel kell hívni a figyelmet a kötet friss szemléletmódjára: a személyes adatalapú internetes szolgáltatások versenyjogi vonatkozásainak bemutatásával ugyanis az olvasók egy olyan kérdéskörbe kaphatnak bevezetést, amely az elkövetkezendő években a szemünk előtt fog kibontakozni. Ugyanilyen előretekintő szemlélettel mutatja be a mű a magánjogi igényérvényesítés kérdéseit, kitérve a 2014/104/EU irányelv rendelkezéseire és azok magyar jogi átültetésére. E körben is rendkívül terjedelmes anyagban kellett a szerzőnek a mű terjedelmi korlátaihoz igazodó szelekciót elvégezni. Az olvasó a fejezet áttekintése nyomán széles képet kap az idevágó kérdésekről és számos lábjegyzet és utalás orientálja a további ismeretek megszerzését. A kötet pedig még egy összegzéssel segíti a versenyjog jogági kapcsolódási pontjai iránt érdeklődőket, bemutatva, hogy versenyjogi jogkérdések miként merülhetnek fel választottbírósági eljárásokban és az ide vágó uniós joggyakorlat miként

biztosítja, illetve követeli meg a versenyjogi szabályok érvényesülését abban az esetben, amikor a magánjogi autonómia körében két fél úgy dönt, hogy „kiszerződik" a tagállami bíróságok joghatósága alól. Talán nem lesz meglepő, hogy a versenyjog belső expanziós ereje e körben is a riválisjogág (a magánautonómiát garantáló választottbírósági szerződési szabadság) korlátozásához vezetett annyiban, hogy az uniós versenyjog alaptilalmai választottbírósági jogi szempontból közrendi szabálynak minősülnek, így a versenyjogi szabályokat sértő választottbírósági ítéletek a nemzeti bíróságok előtt megsemmisíthetők.

A kötet kiindulási alapként az antitröszt versenyjog két fő pillérének alapvető ismeretére épít, azaz feltételezi, hogy az olvasó a magyar és az uniós jog rendszerében tisztában van a versenykorlátozó megállapodások, illetve az erőfölénnyel való visszaélés tilalmával és az alapvető fogalmakat ismeri. Külön értéke a könyvnek, hogy a versenyjog harmadik nagy pillérét, a fúziókontrollt egy külön fejezetben rendkívül célravezetően és tömören összefoglalja, bemutatva egyidejűleg a kapcsolatot a magyar és az uniós fúziókontroll, illetve a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok eljárása között.

A könyv egyetemi oktatási célokra született, de kitűnő összefoglalóként, illetve kiinduló platformként szolgálhat a versenyjog egyes jogági kapcsolódási pontjai kapcsán kutatni vagy elmélyülni szándékozó elméleti és gyakorló jogászoknak, különösen is ajánlható a hatósági jogalkalmazásban tevékenykedőknek, a bíráknak és az ügyvédeknek.

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 2017. év végi szám esetében **2017. október 15.**

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.

A Versenytükör Szerkesztőbizottsága

Gazdasági Versenyhivatal | *1054 Budapest, Alkotmány u. 5. Telefon: 472-8862, fax: 472-8860, www.gvh.hu*