GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

VERSENY-TÜKÖR

- A megosztás alapú gazdaság
- Egységes és folyamatos jogsértés az uniós és a hazai bírósági esetjogban
- A közigazgatási bíróságok szerepe a versenyjogi szankciók hatékony érvényesítésében
- A visszaélés-bejelentők védelme – irányelv az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről
- Versenykorlátozó cél a MIF-döntés tükrében
- Szemle: Tim Wu: The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age

XVI. évfolyam
2020/1. szám

Tartalom

Előszó 4

Albert Lili Fruzsina
A megosztás alapú gazdaság 5

Dávid Barbara
Szigorúbb követelmények az egyes, csecsemők számára készült élelmiszer-termékekkel kapcsolatos tájékoztatás terén – milyen változásokat hozott az idei év? 16

Horváth Botond
Egységes és folyamatos jogsértés az uniós és a hazai bírósági esetjogban 25

Dr. habil. Kovács András György
A közigazgatási bíróságok szerepe a versenyjogi szankciók hatékony érvényesítésében 36

Nagy Krisztina–Orbán Szilvia
A felkészülés jegyében – az ECN+ irányelvet átültető rendelkezések ismertetése 45

Bordács Bálint
A bizonyítási teherrel kapcsolatos kérdések a Bíróság ABB-ügyben hozott döntése alapján 57

Dorkó Dalma
Az Európai Unió Bíróságának C-265/17 P. sz. Bizottság kontra United Parcel Service ügyben született ítélete – a védelemhez való jog 62

Gorondy-Novák Márton
Versenykorlátozó cél a MIF-döntés tükrében 68

Kiss Katalin
A GlaxoSmithKline és a generikus gyógyszergyártók közötti megállapodások tárgyában az angol versenyhatóság határozatához kapcsolódó ítélet az EU Bírósága előtti előzetes döntéshozatali eljárásban – C-307/18. sz. ügy: Generics (UK) Ltd és társai kontra Competition and Markets Authority 78

Rózsa Dorina
Az állami hitelezők kartellkárok miatti kártérítésre való jogosultsága az uniós versenyjogban – az Otis és társai kontra Land Oberösterreich és társai ügy 85

Szalatkay Judit
A visszaélés-bejelentők védelme – irányelv az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről 95

Szászné Zambó Veronika
Gun jumping a halpiacon, avagy a Marine Harvest-ügy 105

Szilágyi Pál
Tim Wu: The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age 111

VERSENYTÜKÖR 2020/1. (XVI. 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, Miskolczi Bodnár Péter, Szilágyi Pál, Tóth Tihamér.
Szerkesztőasszisztens: Józsa Eszter.

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

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

Tisztelt Olvasó!

Az idei Versenytükör első számában is igyekeztünk annak a fő célkitűzésnek megfelelni, hogy lapunkban az elmúlt időszakban megjelent fontosabb versenyjogi döntéseket, jogfejlődési vonulatokat és vitás kérdéseket mutassuk be az Olvasó felé.

Örökzöld témaként tekinthetünk a digitális gazdaságra és az általa nagy iramban diktált változásoknak való versenyjogi megfelelésre. Nap mint nap szembesülünk a megosztás alapú gazdaság egyes vonatkozásaival, legyen szó akár utazás tervezéséről, zenehallgatásról, akár a pénzügyi megtakarításokról vagy munkaerő-kölcsönzésről. Olyan újfajta üzleti modellek jelennek meg, amelyekre sok esetben a jogalkotók és a jogalkalmazó hatóságok nincsenek felkészülve. Számos előnyük mellett negatív hatásokkal is bírnak, a versenyjogot érintően különösen a tisztességtelen piaci magatartások területén. Ezen aspektusokat mutatja be az egyik tanulmány.

A kartellek versenyjogi megítélése terén is történtek kiemelhető fejlemények. 2020 áprilisában megszületett az Európai Bíróság ítélete a magyar vonatkozású MIF-döntésben. Az ügy ismét rávilágít a versenykorlátozó megállapodások cél vagy hatás alapú hatósági értékelésének nehézségeire.

A kartellügyeket érintően külön tanulmány foglalkozik az egységes és folyamatos jogsértés megítéléséről, az ide vonatkozó uniós és hazai esetjog bemutatásával.

A versenyjogban leginkább a kartellekhez kapcsolódóan vetődik fel az informátorok és a visszaéléseket bejelentők szerepe, mely bejelentésekre nem biztos, hogy sor kerülne megfelelő bejelentői védelmet biztosító szabályok, intézkedések nélkül. A bejelentők védelme azonban nem versenyjog-specifikus, hanem bármely ágazatban, mind a magán-, mind az állami szektorban szükséges jogi elvárás. Ezt felismerve született meg 2019 vége felé az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelv, amelynek implementálását a tagállamoknak ez év végéig kell végrehajtaniuk.

Több jogesetről lehet olvasni e számunkban, mint pl. az UPS kontra Bizottság ügyben hozott európai bírósági ítélet, ahol a védelemhez való jog tiszteletben tartásának elvárása rajzolódik ki a fúziós ügyeket illetően is, vagy az ABB-döntés, melyben az uniós bíróság a bizonyítási kötelezettség áthárítását rótta fel a Bizottság terhére.



Dr. Tóth András
főszerkesztő

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

Albert Lili Fruzsina[1]

A megosztás alapú gazdaság

The sharing economy

Abstract

The sharing economy is a new scheme for business, a modern, innovative form of business relationships.

In addition to its many benefits (stimulating the economy, reduce unemployment, creating an additional source of income) it also has negative effects, especially in terms of unfair market practices. New types of market and market players are challenging the existing business practices and regulatory standards. The platform industry has a huge and sometimes unclear social impact. This requires lawyers to work with economists and sociologists together to find innovative solutions that merge market needs with social expectations. Current regulations do not stand up to the new circumstances as new industries have been established which have strong interactions with existing systems, legal environments, in particular consumer protection, competition law, labour law, commercial law, tax law and data protection law. Thus, classic legal concepts are alive, however, their applicability in the digital space must be implemented.

Tárgyszavak: megosztás alapú gazdaság, digitális kor
Keywords: sharing economy, digital era

1. Bevezetés

A XXI. század a digitális technika kora. A számítástechnika, az internet térnyerése, a mobiltelefonok rohamos terjedése megváltoztatta az emberek közötti kapcsolattartást, valóságos társadalmi-gazdasági forradalmat idézett elő. Az információtechnikai szektor robbanásszerű fejlődése megváltoztatta a kommunikációt, az információáramlást, átrendezte a fogyasztói-társadalmi szokásokat. A lakosság körében korábban is jelen volt a felesleges jószágok egymás közötti kereskedelme, cseréje, szolgáltatások nyújtása, lásd apróhirdetések, kaláka, kölcsönkért barkácsszerszám stb. Ezek az „üzletek" azonban szervezetlenül, spontán módon, újságok vagy ismeretség révén zajlottak, időigényes, információhiányos feltételek mentén. Ebben a folyamatban jelentett áttörést a különféle internetes platformok megjelenése, ahol már részletes információkkal, képekkel, szinte azonnali válaszidővel tudunk információhoz jutni az adott termékről, szolgáltatásról. Amikor a Vaterán hirdetjük feleslegessé vált tankönyveinket, kinőtt ruháinkat, megunt játékainkat, tulajdonképpen a közösségi gazdaság részesei vagyunk. A gondolkodásmódunkban is jelentős változások következtek be, felismertük, hogy javaink jelentős része élettartamának egy részében kihasználatlanul áll, nyaralás alatt nem használjuk a lakásunkat, az autónk a nap jelentős részében parkol, ha használjuk, akkor is sokszor egyedül ülünk benne, azonban ezeknek a javaknak a fenntartása jelentős költségekkel jár.[2] Ezen változások, illetve a 2008-as válság megtakarításokra, olcsóbb megoldások keresésére ösztönző hatása, munkanélkülivé vált emberek alternatív bevételi forrásokat kereső igénye gyakorlatilag új szektort, a megosztás alapú gazdaságot, angol elnevezés-

[1] Ügyvédjelölt – CERHA HEMPEL Dezső és Társai Ügyvédi Iroda.

[2] Posen, H. A.: *Ridesharing in the Sharing Economy: should Regultarors Impose* Über *Regulations on Uber?* Iowa Law Review, Vol.101:405.

sel a „sharing economy"-t (shadow economy vagy collaborative economy néven is említi az irodalom) hozta létre.[3] Az új modell előnye a relatív olcsósága, ez ugyanakkor lehet hátránya is, hiszen a „hivatalos" szolgáltatók szabályozott jogi keretek között működnek, minőségbiztosítási rendszerrel, felelősségbiztosítással rendelkeznek, míg a közösségi gazdálkodásban ezek az elemek hiányoznak vagy csak részben valósulnak meg. Adózási aspektusban is mutatkoz(hat)nak problémák, amelyet az államok sem néznek jó szemmel, hiszen bevételtől esnek el. Az eddigiekből már látható, hogy a megosztás alapú gazdaság szereplői, illetve a klasszikus üzleti modell résztvevői nem azonos feltételekkel állnak a rajtkőhöz, a „hivatalos" versenyzők súlyos többletterheket cipelnek. „*A megosztás alapú gazdaság megjelenése, a mesterséges intelligenciával, a nagy* és komplex *adathalmazokkal (Big Data) és a 3D-s nyomtatással kombinálva valami olyasmit jelent, mint a negyedik ipari forradalom*" – írja Schwab.[4] Jelen dolgozatomban a jogi szabályozás kérdéseit vizsgálom, elsődlegesen a fogyasztóvédelem szempontjából, de nem elhanyagolható az üzleti modell versenyjogi, adójogi, munkajogi és egyéb szakmai jogi előírásainak vizsgálata sem, hiszen a kvázi „szürke" zónában való működés jelentős költségelőnyhöz juttatja ezen ágazat szereplőit.

Nézzük tehát, mi is ez a modell, hogyan működik, melyek azok a szabályok, amelyek megfelelő keretet biztosíthatnak a modell működéséhez a versenytársak és a fogyasztók érdekeinek csorbulása nélkül.

2. A megosztás alapú gazdaság

2.1. Működési alapelvek, a szektor bemutatása

Az eredeti koncepció lényege, hogy a résztvevők megosztják egymás között az anyagi javak használatát, a fenntartási költségeket, a fogyasztótól a fogyasztóhoz modell (C2C vagy P2P) alapján a fogyasztók közösen használják az erőforrásaikat az áruk és szolgáltatások leghatékonyabb módon történő felhasználása érdekében[5], tulajdonképpen a résztvevők magánvagyonukat használják üzleti célra, ezáltal bárki lehet taxisofőr, hotelszolgáltató vagy akár szakács egy platform segítségével, mely összehangolja a keresletet és a kínálatot.

Az Európai Bizottság[6] szerint a megosztás alapú gazdaság résztvevői:

- új piacokat hoznak létre, illetve átformálják a régieket, jellemzően személyes adatok gyűjtése és felhasználása révén
- többoldalú piacokon működnek, előnyösen aknázzák ki a hálózati hatások nyújtotta lehetőségeket
- újfajta lehetőséget kínálnak a vállalkozásra
- növelik a választékot és a fogyasztói jólétet
- A modell számos területen elterjedt, az irodalom az öt legfontosabb szektorként a közösségi finanszírozást (crowdfunding), a közösségi munkaerő-közvetítést és egyéb HR-szolgáltatásokat (online staffing), a szállás-hely-szolgáltatásokat (sharing accomodation), a személyszállítási közösségi szolgáltatásokat (car-sharing), valamint a zene-, video- és egyéb fájlmegosztást (TV/music/video streaming) azonosítja. Az ágazatok száma a jövőben várhatóan bővülni fog, ahogy arra a PwC tanulmánya rávilágít, előrevetítve, hogy minden, ami megosztható, azt meg is fogják osztani. Áttörésre várnak a vendéglátás és a járműipar, az egészségügyi ellátások és a kiskereskedelem területén.[7] Új felhasználói réteg megjelenését is predesztinálják, várakozásaik szerint az ötven év feletti korosztály („silver surfers") körében egyre elterjedtebb lesz a modell. A nagyvállalatok számára fog megoldást kínálni a professzionális és független munkatársak online piaca („Talent Exchange"), áll az előrejelzésben.

Szintén a PwC által készített Európára vonatkozó elemzés szerint 2015-ben 15,1 milliárd euró értékű szolgáltatást a közösségi alapú szállásmegosztás nyújtott, második helyen áll 5,2 milliárd euróval a közösségi finanszírozás és harmadik a személyszállítás az összesen 28 milliárd euró értékű csomagból, mindezt 275 szervezettel lebo-

[3] Botsmann, R.–Rogers, R: *What's mine is yours – the rise of collaborative consumption*, Harper-Collins, London 2010. 1–25.

[4] Schwab, K. 'The Fourth Industrial Revolution: What It Means and How to Respond' *Foreign Affairs* (12 December 2015).

[5] Fraiberger, S.–Sundararaja, A.: *Peer-to-Peer Rental Markets in the Sharing Economy*, http://www.hbs.edu/faculty/conferences/2016-dids/Documents/Fraigerber_Sundararajan_March2016.pdf

[6] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Online Platforms and the Digital Single Market, Oppurtunities and Challenges for Europe, COM (2016) 288/2, 2.

[7] Small Business Lab, *PWC's-2017-sharing-economy-prediction*, February 13, 2017, http://www.smallbizlabs.com/2017/02/pwcs-2017-sharing-economy-predictions.html.

nyolítva. Az ágazat elképesztő mértékű növekedést mutat: a tranzakciók száma 2013-ról 2014-re 56%-kal, 2015-re 77%-kal növekedett, míg a realizált bevétel emelkedése 80, illetve 97%-os. A tanácsadó cég a megosztás alapú gazdaság a 2025-ös évre várható bevételét 570 milliárd euróra becsüli.[8]

Az elosztás alapvetően valamilyen IT eszköz segítségével valósul meg (web, mobiltelefon alapú applikáció), az igény felmerülésekor szinte már azonnal kielégítést nyerhet az eszközök gyorsaságának köszönhetően, ugyanakkor jelentős társadalmi-szociológiai hatással is bír, erősíti az egymás iránti bizalmat, közösségépítő hatása van. A megoldás fenntarthatósági oldalról sem elhanyagolható, hiszen számos jószágból kevesebbet kell termelni, közös járműhasználat esetén csökken a környezetszennyezés, a fogyasztás gazdaságosabbá válik.[9] Az előnyös társadalmi-gazdasági hatások elősegítése érdekében az Európai Unió közleményben[10] foglalt állást a megosztás alapú gazdaság mellett, felhíva a figyelmet a jogi szabályozás kérdéseire is, ugyanakkor dolgozik egy keretszabály megteremtésén, amely a működés gazdasági-jogi feltételeihez adna irányelveket[11] az etikus piaci feltételek kialakítása érdekében.

2.2. Üzleti modellek

Az üzleti modellek ismerete fontos ahhoz, hogy meg tudjuk érteni a vállalkozásokra jellemző folyamatokat, az egyes modellekben ismételten megjelenő elemeket, a piacok működése mögötti ösztönző erőket, valamint segítenek meghatározni a szereplők piaci erejét.[12] A vevők elérése, a szolgáltatás nyújtása számos csatornán keresztül történhet. Az új piacok hagyományostól eltérő jellege új piacképet vázol fel, amely már nem nevezhető értékesítési láncnak, sokkal inkább értékháló, úgynevezett „value web", ami számos értékesítési láncot és termelőt, szolgáltatót kapcsol össze. Az értékhálóban az egyes szolgáltatások a szálak kapcsolódási pontjai, a fogyasztókat a szolgáltatók pedig több úton próbálják meg elérni. A legnagyobb szolgáltatók megjelennek a kapcsolási pontok kialakítójaként és a szolgáltatás nyújtójaként is. Az így létrejött platformok biztosítják a technológiai kapcsolódást a fogyasztó és szolgáltató között, alapvetően többféle csatornán keresztül, vagy új piacot kialakítva, vagy egy már meglévőre betörve, a meglévő piacok belépési korlátait lebontva. Az így kialakuló üzleti modellre jellemző, hogy két- vagy többoldalú, ahol az egyik oldalon felmerülő költségek már nincsenek közvetlen kapcsolatban a többi oldalról származó bevétellel.[13] Jellemzi a piacot, hogy a termékeket tulajdonképpen a felhasználók állítják elő, az elérhetőségük szinte azonnali, így lényegesen kisebbek a tranzakciós költségek. Az így kialakuló piacra jellemző lehet a koncentráltság, a jelen lévő szereplők piaci erejének folyamatos növekedése, az új szereplők belépésének elnehezülése.

Az üzleti modellek főbb típusai:

2.2.1. C2C (consumer-to-consumer) vagy P2P (peer-to-peer) modell

Ebben a modellben a szolgáltatást nyújtók és igénybevevők valamilyen tőlük független vállalat közvetítésével, annak (IT) platformján keresztül lépnek egymással kapcsolatba, de kvázi egyenrangú félként, ilyen az Uber, az Airbnb vagy a Couchsurfing. Mind a szolgáltatók, mind a fogyasztók azonos érdekek mentén rendeződnek csoportba, például az utazni szándékozók alkotják a fogyasztók, míg a fuvarozók alkotják a szolgáltatók körét. Az egyes csoportokat azonos motiváció, közös cél, érdek tartja össze. Napjainkra egyre elterjedtebb, hogy a felek valamelyike, például a platformszolgáltató, már inkább egyenrangúbb, lévén professzionális szolgáltató. Jelen írásomban főként ezen modell fogyasztóvédelmi kérdéseire fókuszálok.

---

[8] Vaghan R–Daverio R. *Assessing the size and presence of the collaborative economy yin Europe*, PwC UK, 2016 April.

[9] Osztovics, A.–Kőszegi, Á.–Nagy, B.–Damjanovics, B.: *Osztogatnak vagy fosztogatnak? A sharing economy* térnyerése, https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/sharing_economy.pdf.

[10] Juul, M.: *The sharing economy and tourism Tourist accommodation,* European Union 2015. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568345/EPRS_BRI(2015)568345_EN.pdf.

[11] Környei, M.: *A sharing economy* jövője – a megosztáson alapuló gazdaság jogi problémái, Ars Boni, 2016. október. 6. http://arsboni.hu/a-sharing-economy-jovoje-a-megosztason-alapulo-gazdasag-jogi-problemai/.

[12] Belényesi, P.: *A digitális piacok időszerű versenyjogi vonatkozásai.* John Cabot University, Róma, 2015, http://www.gvh.hu/data/cms1033315/12_Belenyesi_Pal_a_digitalis_piacok.pdf.

[13] Weyl Glen: A Price Theory of Multi-Sided Platforms. American Economic Review 4 (2010) 100.

2.2.2. B2C (business-to-consumer) modell

Ebben a formában a szolgáltatás nyújtója maga üzemelteti a közvetítő csatornát, tehát a felhasználók a szükséges erőforrásokat egy cégtől, annak saját platformján keresztül tudják igénybe venni. Globálisan egyre több hagyományos vállalat juttatja el termékeit ezen az új B2C üzleti modellen keresztül a felhasználóinak, ezzel új bevételi csatornákat kialakítva, mint például a Daimler (Car2Go) vagy a BMW (DriveNow), de így működik a MOL Bubi is.

2.3. A piac bemutatása az egyes szereplők alapján

2.3.1. Közösségi finanszírozás

Az emberek összegyűjtik a pénzüket, általában az internet segítségével egy általuk fontosnak vélt projekt, elképzelés támogatására, finanszírozására. A támogatásért cserébe általában kapnak valamit a befektetők. Alapvetően start-up cégek, kkv-k számára létrejött finanszírozási forma.

Fajtái:

- *Adomány (donation):* nincs ellenszolgáltatás, a művészeti, társadalmi célok finanszírozására használják.
- *Jutalom (reward):* az adományozó általában valamilyen kis értékű ajándékot kap, részt vehet a szponzorált eseményen, illetve az elkészült termékből kap.
- *Hitel (lending)* esetében: előre meghatározott kamatot kap, amely lehet garantált is.
- *Részvény (equity)* esetében: értékpapírban megtestesülő tulajdonjogot szerez. A hozam kifizetése osztalék vagy árfolyamnyereség formájában történik.

Látható, hogy az adomány és jutalom alapvetően nonprofit jellegű, míg a hitel és részvénytípusú megoldás egyértelműen üzleti jellegű.

Főbb szereplők: Kickstarter, Indiegogo, Lending Club, Zopa, InnoCentive, Creative Selector, MagNet Bank

2.3.2. Szálláshely-szolgáltatás

A szolgáltatást nyújtók és igénybevevők egy tőlük független vállalat által működtetett digitális platformon keresztül lépnek kapcsolatba egymással, amely alapvetően közvetítői tevékenységet nyújt.

Típusai:

- *térítésmentes lakásmegosztás:* a szállásadók ingyenes szállást biztosítanak, cserébe ők is térítésmentesen szállhatnak meg más megosztóknál (pl. Couchsurfing).
- *fizetős lakásmegosztás:* saját vagy bérelt ingatlanok, lakrészek kiadása költségcsökkentés vagy profitszerzés céljából (pl. Airbnb).
- *lakáscsere:* egyidejű, kölcsönös lakáscsere (pl. HomeExchange).

A fennálló anomáliák kiküszöbölése és az egyre több államban szigorodó szabályozások miatt az Airbnb 2016 októberében javaslatokat fogalmazott meg a rövid távú lakáskiadás globális szabályozására:

- a platformok kizárólag engedéllyel rendelkező lakásokat szerepeltethetnek honlapjukon,
- szigorú fellépés a több lakást kiadók ellen.

Főbb szereplők: Airbnb, Couchsurfing, HomeExchange, KAPTÁR

2.3.3. Személyszállítás

A mobilitás a közösségi gazdaság egyik legsikeresebb, ugyanakkor talán legtöbb vitát kiváltott ágazata.

Fajtái:

- **Hosszú távú autómegosztás** (car sharing, carpooling, telekocsi): a hosszabb távra utazó sofőr útitársat keres egy online alkalmazáson keresztül. A cél nem profitszerzés, hanem a saját költségek csökkentése (Oszkár telekocsi, BlaBlaCar).
- **Rövid távú autómegosztás** (ride sharing): rövid távú, jellemzően városon belüli, C2C alapon működő autómegosztás, amelynek már kifejezetten nyereségszerzés is lehet a célja (Uber).
- **On-demand autóbérlés:** B2C alapon működő autóbérlés, amely során a bárki által használható és lényegében bárhol lerakható autókat biztosítanak alkalmi használatra (Zipcar, BMW DriveNow, Daimler Car2Go).

Főbb szereplők: BlaBlaCar, Uber, Lyft, Wundercar, Zipcar, BMW DriveNow, Car2Go, MOL Bubi, Waze.

2.3.4. Zene-, video- és egyéb fájlmegosztás

Ingyen vagy havidíj ellenében a fogyasztó filmeket nézhet vagy zenét hallgathat (Spotify, Netflix), MOOC-Massive Open Online Courses esetén ingyen vagy havi díjért online tanfolyamot végezhet el (lynda.com), SaaS-Software as a Service által ingyen, havi díjért vagy eseti díjért használhat szoftvert (Evernote), IaaS-Infrastucture as a Service ingyen vagy havi díjért igénybe vehető online tárterületet biztosít (Dropbox), a legjellemzőbb ebbe a kategóriába sorolt szolgáltatások. A fájlmegosztás komoly szerzői és egyben büntetőjogi aggályokat vet fel, mint arra Faludi és Gyenge tanulmánya rávilágít,[14] mivel megvalósul a nyilvánossághoz való közvetítés, korlátlan számú felhasználó számára biztosítva a jogvédelem alatt álló tartalmakhoz való hozzáférést, esetenként a jogosult engedélye nélkül. A havidíjas szolgáltatások megoldást jelenthetnek erre a problémára, mert ott a szolgáltató már egyesével szerződik a szerzőkkel.

Főbb szereplők: Spotify, YouTube, Netflix, Dropbox, Deezer, UPC Wi-Free.

2.3.5. Közösségi munkaerő-közvetítés és egyéb HR szolgáltatás

A megosztásos gazdaság a munkaerőpiacon is jelen van. A közösségi platform biztosítja a szinte azonnali idejű munkaerő-kereslet és -kínálat egymásra találását.

Főbb szereplők: JOBDOH, HIRED, inploi, Gigwalk, Amazon Mechanical Turk, Laterally, Underdog.io, Hourlynerd, Fiverr, BountyJobs.

3. Jogi aggályok

A felvázolt előnyök mellett sokféle jogi aggály is felmerül, hiszen a modell egy üzleti körhöz való tartozáson alapul, mely egy internetes közösség, ahol a személyes adataink megadásával már adatvédelmi kérdésekbe is botlunk. Maga az üzleti modell sem része a konzervatív üzleti szabályozásnak, így a tevékenység jelentős része „árnyékban" zajlik, a munkajog oldaláról is rendezetlen a szolgáltatásnyújtó helyzete (munkavállaló?, vállalkozó?), mely probléma az adójogi nehézségeket is felveti. Mindezek mellett a tevékenység jellege éppen a működési keretek miatt nehezen átlátható, így lehetőséget biztosít a jövedelem eltitkolására. Csorbulhat az egyes szakmákra előírt specifikus rendelkezések betartása, melyet az ellenőrzés, illetve az ellenőrizhetőség hiánya tovább erősít. Ugyaninnen eredeztethető a fogyasztóvédelmi szabályok kijátszásának lehetősége is, bár a legtöbb szolgáltató ún. visszajelző, „feedback" rendszert működtet, ami azonban könnyen manipulálható. A rendezetlen működési keretek felvetnek biztosítási nehézségeket (milyen alapon térítik a kárt, térítik-e egyáltalán), és felelősségi kérdéseket is (mi a szolgáltatás jogalapja, milyen kötelezettségek, jogok illetik meg a feleket). Vanessa Katz emberi jogi szempontokból sorolt fel számos aggályt Regulating the Shared Economy című tanulmányában.[15] Mindezen jogi szabályozási hiányok jelentős gazdasági előny elérését eredményezhetik, ezen túlmenően az internetes platformok lehetővé teszik a trösztösödést, kartellezést, a tranzakciók manipulálását, esetleges diszkriminatív intézkedések alkalmazását. Ezek pedig már a versenyjog területén idéznek elő komoly aggályokat.[16]

Az Európai Parlament (EP) állásfoglalásában megfogalmazza, hogy a szolgáltatóknak meg kell felelniük a szakmai gondossági, tájékoztatási, fogyasztóvédelmi kötelezettségeknek és a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályoknak, nem alkalmazhatnak tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat. Kiemelik, hogy egyértelmű különbséget kell tenni az ad hoc, az állandó megosztás és a professzionális üzleti szolgáltatások között.[17] Az EP állásfoglalását elfogadva az Európai Bizottság a közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrendjében leszögezi, hogy az uniónak kezdeményező módon támogatnia kell a közösségi gazdaságot.

Álláspontjuk szerint a szolgáltatókat csak akkor indokolt működési vagy egyéb engedély kiváltására kötelezni, ha ez a vonatkozó közérdekű célok elérése szempontjából feltétlenül szükséges. Véleményük szerint *„egy adott tevékenység teljes tilalma, illetve mennyiségi korlátozása rendszerint csak végső esetben alkalmazható."* A Bizottság véleménye szerint *„az együttműködési platformon*

[14] Faludi, G.–Gyenge, A.: *A fájlmegosztás – hazai és uniós jogi szemmel*, Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 2011/6. 77–90.

[15] Katz, V.: *Regulating the Sharing Economy*, 30 Berkeley Tech. L.J. 1067 2015.

[16] Darvas, T.: *Hova tovább Uber és Airbnb? – A sharing economy kihívásai és szabályozása.* Ars Boni, 2016. október 16. http://arsboni.hu/hova-tovabb-uber-es-airbnb-a-sharing-economy-kihivasai-es-szabalyozasa/.

[17] Az Európai Parlament 2015. október 29-i állásfoglalása az európai turizmus előmozdításának új kihívásairól és elképzeléseiről (2014/2241(INI)).

alkalomszerűen, magánszemélyek viszonylatában szolgáltatásokat kínáló magánszemélyeket nem lehet automatikusan szakmai szolgáltatóként kezelni", hanem ágazatspecifikus határértékekkel kell elkülöníteni őket a tényleges gazdasági szolgáltatóktól.[18]

Látható, hogy egy új technológia által kialakított üzleti modell egy meglévő rendszerre kialakított hagyományos jogi struktúrába került, amire nem biztos, hogy a meglévő szabályozási rendszer megfelelő választ tud adni.[19] Jó példa erre az Uber, ahol számos ország bírósága a versenyjog és a fogyasztóvédelmi jog megsértését állapította meg, majd taxiszolgáltatásnak minősítette a tevékenységet, amely sok országban a szolgáltató kivonulásához vezetett. Az ilyen jellegű jogi megoldások az új technológia által létrehozott előnyök elvesztését eredményezhetik.[20] Felmerül tehát, hogy az új technológia új jogi környezet kialakítását kívánja, amint azt az Európai Parlament is felveti: *„a jobb szabályozás olyan jogalkotási megközelítést igényel, amely eredendően digitális elveken alapuló és technológiai szempontból semleges; ahhoz, hogy teret biztosíthassunk az innováció számára, az ehhez szükséges konzultációkat és hatásvizsgálatokat követően értékelni kell, hogy a hatályos jogszabályok, a kiegészítő nem szabályozási intézkedések és végrehajtási keretek megfelelőek-e a digitális korban az új technológiák és új üzleti modellek fényében, hogy ezáltal orvosolni lehessen az egységes piac jogi töredezettségét, csökkenteni lehessen az adminisztratív terheket, valamint lökést lehessen adni a növekedésnek és az innovációnak."*[21] Koops[22] írásában rávilágít, hogy a technológia korai szakaszában való leszabályozása a technológiai ismeretének hiányában korlátozó lehet, ha viszont megvárjuk, amíg egy adott technológia kibontakozik, könnyen elveszíthetjük felette a kontrollt. Ezért a jogalkotásnak folyamatszerűnek kell lennie, lépést tartva az innováció generálta társadalmi, gazdasági változásokkal, ugyanakkor nem feladva a hagyományos szabályozók által generált biztonságot az adó-, munkajog, fogyasztóvédelem, adatvédelem és egyéb fentebb említett területeken.[23]

4. Jogi kérdések fogyasztóvédelmi aspektusból

Annak érdekében, hogy megértsük, hogy a fogyasztóvédelmi törvények hogyan alkalmazhatók a megosztás alapú gazdaságra, kulcsfontosságú annak vizsgálata, hogy a gazdasági tevékenységekben részt vevő három fél közül melyik tekinthető kereskedőnek, ki tekinthető fogyasztónak. A platformok általában kereskedőnek minősülnek, hacsak nem közösségi, tehát nem kereskedelmi jellegű tevékenységeket végeznek. Az e-kereskedelemről szóló irányelv[24] lehetőséget kínál azonban arra, hogy teljes mértékben mentesüljenek minden felelősség alól – legyen az polgári vagy büntetőjogi – olyan tartalmak vonatkozásában, amelyek felett nincs ellenőrzésük. A 14. cikk szerint ez a mentesség csak akkor áll fenn, ha a platform csak a tárhelyet kínálja, és nincs lehetősége, hogy a tárolt adatokat megismerje vagy azokat ellenőrizze, mely értelmezést az Európai Bíróság a Google vs. Louis Vuitton esetben is megerősítette.[25] Ezért döntő fontosságú annak eldöntése, hogy egy platform a felek között aktívan közvetít-e (szerződési feltételeik vagy záradékaik kidolgozásával, az árra vonatkozó döntéssel stb.), vagy éppen ellenkezőleg, csak passzív „hirdetőtáblaként" szolgál olyan információkról, amelyek felett nincs semmiféle ellenőrzése.[26] E tekintetben fokozatosság alakulhat ki: ha a platform nem vesz részt az alapul szolgáló szolgáltatás nyújtásában, az e-kereskedelmi irányelv nem alkalmazható; ha a platform aktív szerepet játszik az alapul szolgáló szolgáltatás tartalmának meghatározásában (amelyet egy harmadik fél is felajánlhat), akkor az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv alkalmazható, de a 14. cikkben előírt felelősség

[18] A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, 2016. június 2.

[19] Stokes, E.–Bowman, D.: *Nanotechnology: Looking Back to the Future of Regulating New Technologies: The Cases of Nanotechnologies and Synthetic Biology*, European Journal of Risk Regulation Volume 3 (2012), Issue 2., 235–241.

[20] Ranchordás, S.: *Does Sharing Mean Caring? Regulating Innovation in the Sharing Economy*, Tilburg Law School Legal Studies Reserach Paper Series No.06/2015, Minnesota Journal of Law Science & Technology, Vol. 16:1, 2015, 28.

[21] Jelentés a digitális egységes piaci intézkedéscsomag megvalósításáról <2015/2147 (INI)) 3. pont.

[22] Koops, B. J.: *Ten dimensions of technology regulation. Finding your bearings in the research space of an emerging discipline,* in: M.E.A. Goodwin et al. (eds), *Dimensions of Technology Regulation*, Nijmegen: WLP, 309–324 (2010).

[23] Tóth A. (szerk,): *Technológiai jog,* Budapest, 2016. Károly Gáspár Egyetem http://www.kre.hu/ajk/images/doc/Uj_technologia_jog_kotet.pdf, 50.

[24] 2000/31/EK – elektronikus kereskedelem az EU-ban https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l24204&from=HU.

[25] Joined Cases C-236/08 to C-238/08, *Google France v Louis Vuitton,* EU:C:2010:159, para 114.

[26] https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/collaborative-economy_en.

kizárása nem feltétlenül lehetséges. A felelősség kizárását akkor kell alkalmazni, ha a platform a felsoroltak egyikének sem felel meg, passzív vagy semleges szerepet tölt be. Azon platformszolgáltatóknak, akik nem passzív vagy semleges szerepet töltenek be, nemcsak a felhasználók észrevételeit kell kezelniük, de hatékony érdekérvényesítési és akár elállási szabályzatokat is alkalmazniuk kell. Ha a platform aktívan részt vesz az alapul szolgáló szolgáltatás meghatározásában és nyújtásában, akkor nem csak közvetítői szerepet játszik, hanem szolgáltatásnyújtónak minősül.

A platformok felhasználóinak többsége „fogyasztónak" minősül, és így védelem illeti meg őket, kivéve a kifejezetten cégeknek nyújtott professzionális szolgáltatások (például fordítás, kódolás, munkaerő-közvetítés címzettje stb.), ez utóbbi esetek B2B kapcsolatnak minősülnek.

A **szolgáltatói vagy beszállítói** minősítés szintén kulcsfontosságú a fogyasztóvédelem szempontjából: ha az alapul szolgáló szolgáltatás szállítója kereskedő, és a szolgáltatás címzettje sem magánszemély, akkor az együttműködési platform B2B kapcsolat, nem kell eleget tennie a fogyasztóvédelemből eredő kötelezettségeknek, jogszabályoknak. Ha azonban a címzett fogyasztónak minősülő személy, az ilyen szakmai szolgáltatóknak teljesíteniük kell a fogyasztóvédelmi kötelezettségeket, és a fogyasztók joggal várják el, hogy mind a platformról, mind a szakmai szolgáltatóról információkat, emellett jótállást és kártérítést is kapjanak. A közösségi gazdaság azonban a legtöbb esetben nem professzionális szolgáltatás, hanem eseti, átmeneti jellegű tevékenységek nyújtásáról szól, pl. szabadidőben vagy munkanélküli-segély alatti gépkocsivezetés, jövedelemkiegészítő jellegű szobakiadás stb. Az egyértelmű megítélés céljából az Európai Bizottság javasolja, a „kereskedői" minősítés küszöbértékekhez kötését:

a) a szolgáltatások gyakoriságát, azaz azt, hogy a szolgáltatásokat rendszeresen kínálják-e vagy csak tisztán marginális és kiegészítő jellegűek-e,
b) a profitszerzési motívum, szemben az eszközök vagy készségek cseréjének céljával,
c) az érintett tevékenység forgalmának szintje, és hogy az ilyen forgalom nagyobb vagy alacsonyabb-e az ugyanazon személy által végzett egyéb tevékenységekből elért bevételnél.[27]

Meg kell jegyezni, hogy ezek a kritériumok csak a világos, egyértelmű, „fekete-fehér" eseteket oldják meg, miközben a legtöbb általános helyzetben nem segítenek, így további pontosításra szorulnak.

A fentiekből világosan kitűnik, hogy a fogyasztó helyzete sok jogi „finomságtól" függ, a világos szabályozás, az egyértelmű definíciók hiánya táplálja a jogbizonytalanságot. Ezt csak súlyosbítja a szerződés és a kártérítési jog területén eltérő nemzeti jogszabályok alkalmazása, valamint a közvetítők szintén nem tisztázott felelőssége.

Szükségszerű lenne a platformok tekintetében egységes irányelv[28] kidolgozása, hasonlóan az utazási csomagokról és az utazási szolgáltatásegyüttesekről[29] szóló irányelvhez. Ez a direktíva egyértelműsíthetné a szereplők jogi helyzetét, felelősségét, meghatározhatná a közöttük fennálló kapcsolatokat, rendelkezhetne a joghatóság kérdéseiről. Tisztességes, felelős kapcsolatok kialakítását segíthetné elő, a jogviták rendezésének kérdéseit is tisztázhatná. A felsoroltak egyértelműen javítanák a fogyasztók biztonságát, érdekérvényesítő képességét, lehetőségeit. Ez nemcsak európai, de világszinten is valós igény, az OECD szintén megfogalmazta ez irányú elvárásait, a terület problémás kérdéseit.[30]

4.1. Szabályozási kérdések – tilt, tűr, támogat?

A technológia rohamos fejlődése, a folyamatos innováció kikényszeríti azt a jogos társadalmi-gazdasági elvárást, hogy a jogrendszer segítőkészen, hatékonyan és nem utolsósorban idejében reagáljon a változásokra, nem csupán a technológiai természetűre, de az azáltal előidézett társadalmi változásokra is. A szabályozási kérdésekkel foglalkozó jogtudósok egyetértenek abban, hogy csak akkor szabad beleavatkozni a piaci folyama-

[27] A közösségi gazdaságra vonatkozó európai menetrend COM (2016) 356 final, 9.

[28] Busch, C. et al, 'The Rise of the Platform Economy: A New Challenge for EU Consumer Law?' (2016) 5 *EuCML* 3.

[29] AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2015/2302 IRÁNYELVE (2015. november 25.) az utazási csomagokról és az utazási szolgáltatás együttesekről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, továbbá a 90/314/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

[30] OECD, 'Protecting Consumers in Peer Platform Markets, Exploring the Issues' (2016) *OECD Digital Economy Papers* No 253.

tokba, ha ennek hiányában torzulna a gazdaság,[31] a gazdasági jólét rövidülne, megszűnne vagy korlátozódna az egészséges verseny. Bower és Christensen rávilágít, hogy a technológiai fejlődés nem minden esetben a fenntarthatóságot szolgálja, esetenként romboló hatású is lehet.[32] Számos, a témával foglalkozó szakember véleménye, hogy a közösségi gazdaság lerombolja a jelenlegi piacokat, célja csupán a profit maximalizálása,[33] befektetés- és kockázatmentesen, a fennálló adójogi, fogyasztóvédelmi, munkajogi és egyéb előírásokat megkerülve, míg más szakértők ezt épp ellenkezően látják. A szabályozással foglalkozó irodalmak alapvetően kétfelé bonthatók: az első csoportba tartoznak azok a munkák, amelyek az állami/központi szabályozást képviselik, szerintük helyi, nemzeti vagy nemzeteken átívelő előírásokra van szükség, másik csoportjuk inkább az önszabályozás mellett áll ki. Ugyanakkor arra is figyelemmel kell lenni, hogy egy társaságnak joga van innovatív megoldásai által szerzett piaci előnyeit megvédeni és élni az innováció okozta piaci előnnyel. Ahogy például a versenyjog sem az erőfölényes helyzetet, hanem az azzal való visszaélést szankcionálja.

4.1.1. Központi szabályozás

Miller[34] professzor tíz alapelvet alkotott a szabályozás vonatkozásában, elsődlegesen a rövid távú bérleti piacok (pl. Airbnb) tanulmányozása alapján. Elsőként leszögezi, hogy a gazdasági folyamatok és üzletek megértése után olyan szabályzóközeget kell létrehozni, mely a piac minden szereplőjére egyaránt vonatkozik. Második és harmadik alapelve a transzparenciára és a megfelelő informáltságra hívja fel a figyelmet. Negyedikként a közösségi gazdaság előnyeire világít rá, valamint arra, hogy a tilalom nem célravezető eszköz. Az új gazdaság járulékos veszteségeket is okoz, például a hagyományos piacok által eltartott szolgáltatók számának kényszerű csökkenése, azonban megfigyelhető tendencia, hogy hagyományos piaci szereplők is belépnek a megosztás alapú gazdaság által teremtett piacra. Utolsó négy alapelvében a sharing economy sajátosságaira fókuszál, felhíva a figyelmet, hogy egy nem hagyományos gazdaság nem szabályozható hagyományos eszközökkel, valamint a hosszú távú megoldás valamennyi érintett piaci szereplő együttműködésével válhat csak hatékonnyá.

4.1.2. Önszabályozás

Sokan a központi előírások helyett a piaci szereplők által kialakított, magukra nézve kötelezőnek elismert szabályzórendszer kialakítását hangsúlyozzák,[35] ahol az iparág képviselői közösen alakítják ki normarendszerüket, lefektetik működési elvüket, szabályaikat, magatartási, etikai kódexet dolgoznak ki stb. Az ilyen rendszerek (SRO – self-regulation organization) a történelmi tapasztalatok alapján akkor tudnak eredményesen működni, ha teljesítményük alapján hitelesek, képesek az általuk alkotott szabályok betartására és betartatására, legitim és független testületként jó hírnevük és társadalmi tőkéjük alapján érvényt tudnak szerezni előírásaiknak. Az önszabályozás olyan területeken alkalmazható sikeresen, ahol az adott iparág vállalati döntéseinek a koordinálása egyszerre áll az iparág és a társadalom érdekében. A szakirodalom ezt alapvetően olyan aszimmetrikus információs helyzetekhez köti, amelyekben a fogyasztók csak korlátozott mértékben tudják megfigyelni a termékek minőségét. Ez különösen keresési (search good), tapasztalati (experience good) és bizalmi (credence good) termékek esetében merül fel.[36] Az első csoportba tartozó jószágoknál a fogyasztók a keresési költség vállalása után meg tudják állapítani a termék minőségét, így a potenciális társadalmi veszteséget az optimálisnál nagyobb mértékű keresési tevékenység jelentheti. A tapasztalati jószágok esetében a fogyasztók csak a termék megvásárlása után ismerik meg annak minőségét, míg a bizalmi termék esetében utána sem; ez utóbbi csoportba tartoz-

[31] Adler, M. D.: *Regulatory Theory*, 595., in Dennis Patterson: *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory, ed.* (Forthcoming University of Penn Law School, Public Law Research Paper No. 10-07, Cambridge University Press 2009).

[32] Bower J. L.–Christensen, C. M.: *Disruptive Technologies: Catching the Wave* (January–February 1995) 73(1) Harvard Business Review 43.

[33] Chan, J.–Fung, H: *Rebalancing Competition Policy to Stimulate Innovation and Sustain Growth* (2016) Asian Journal of Law and Economics doi:10.1515/ajle-2015-0029, 12.

[34] Miller, S. R.: *First principles for regulating the sharing economy* (2016) 53 Harvard Journal on Legislation, 147.

[35] Sundararajan, A.: *Trusting the 'Sharing Economy' to Regulate Itself*, Economix (3 March 2014) http://economix.blogs.nytimes.com/2014/03/03/trusting-the-sharingeconomy-to-regulate-itself.

[36] Scarpa, C. (1999): The Theory of Quality Regulation and Self-Regulation, In B. Bortolotti and G. Fiorentini (szerk.): Organized Interests and Self-Regulation: An Economic Approach, Oxford University Press, 236–260.

nak az orvosi és bizonyos pénzügyi, valamint jogi szolgáltatások.[37]

Megítélésem szerint mind a központi, mind az önszabályozó rendszer képes lehet kezelni a működést, az azonban elvitathatatlan, hogy az óriási és rohamosan bővülő piac szabályozásra szorul, hiszen nem veszélyeztetheti működésük a jogbiztonságot, a fogyasztókat, a versenyt, az adózási morált. Számos esetben látjuk, hogy az egyes platformszolgáltatók iránymutatásokat, szabályzatokat dolgoznak ki igénybevevőik számára, melyek bizonyos fokig a fogyasztók védelmét szolgálják. Ilyen például az eBay szabályzata az eladók és a vevők számára vagy a Couchsurfing „értékei" (Values).

4.1.3. Betiltás

A világ számos nagyvárosában, köztük Budapesten is vegyes érzelmekkel kezelik a közösségi gazdaság jelenlétét, a két legnagyobb port felvert társaság az Uber és az Airbnb, talán azért, mert szélesebb tömegeket, foglalkozáscsoportokat, üzletágakat érint, mint az egyéb sharing economy szereplők. Különösen markáns a taxitársaságok fellépése, emlékezzünk a budapesti blokádokra. Számos metropolis egyszerű megoldást talált, egyszerűen betiltotta vagy jogszabályi előírásokkal kvázi ellehetetlenítette a cégek működését. Budapestről az Uber önként távozott, de nem mindenütt történt így. Számos állam a tevékenységet taxiszolgáltatásként kezeli, egységes előírásokat alkalmazva a hagyományos szolgáltatókkal, ezáltal az Uber elveszítette versenyelőnyét. Franciaországban 2015. január 1-től életbe lépett a taxik tisztességes versenyét szabályozó törvény, mely szerint az autósok közötti az ilyen jellegű kapcsolat megteremtése két év börtönbüntetéssel és 300 ezer eurós pénzbírsággal sújtható. Ausztráliában, Belgiumban, Hollandiában, Indiában, Spanyolországban is hasonló a helyzet. Németországban a Taxi Deutschland táskaalapú közösségi gazdaságnak, valamint anarchista kapitalizmusnak nevezte az Uber-jelenséget. Jelenleg 250 ezer eurós bírsággal fenyegetnek a hatóságok, ha valaki részt vesz a rendszerben.[38]

Az Airbnb helyzete sem sokkal rózsásabb, legnagyobb piacán, New Yorkban a 30 napnál rövidebb időtartamú lakásbérbeadás tilos, aminek megszegése komoly büntetést von maga után. Hasonló intézkedést tett több amerikai nagyváros, Santa Monica, San Francisco is. Európában többek között Madrid, Berlin, Amszterdam tett adminisztratív lépéseket a piacon uralkodó anomáliák felszámolására, például olyan bejelentési kötelezettségek előírásával, amelyekkel a forgalom nyomon követhető, a bevételeltitkolás felszámolható.

5. A GVH Középtávú Digitális Fogyasztóvédelmi Stratégiája[39]

Az elmúlt évek változásai, fejlődései természetesen megjelentek a magyar piacon is, a magyar fogyasztók is egyre inkább aktívak a digitális piacokon, így a GVH egyre nagyobb figyelmet fordít a digitális és adatalapú gazdasághoz köthető tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra. Az online piactereken és kommunikációs csatornákon megjelenő tartalmakat is egyre szorosabban monitorozza. Ennek következtében 2018. szeptember 27-én a Versenyhivatal bejelentette, hogy középtávú digitális fogyasztóvédelmi stratégiát dolgozott ki azért, hogy hatékonyabban reagálhasson a piacok új kihívásaira. A tájékoztatás szerint a versenyhivatal egyúttal összegezte a tíz éve hatályba lépett, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény alkalmazásának eddigi eredményeit és a legújabb irányokat is.[40] A stratégia kialakítására azért volt szükség, hogy az új típusú fogyasztói sérelmeket minél hatékonyabban – gyorsabban, célorientáltabban, fókuszáltabban – kezelhessék.

A kereslet és kínálat speciális jellemzői, a digitális piacok dinamikája, de különösen a fogyasztói döntések különleges, más piacoktól eltérő sajátosságai szükségessé teszik, hogy új eszközöket alkalmazzanak és prioritásokat állítsanak fel a jövőben.

---

[37] http://www.gvh.hu/data/cms1000819/11_2011_MTA%20KTI_Tanulm%C3%A1ny_Az%20%C3%A1llami%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20alternat%C3%ADv%C3%A1i.pdf.

[38] Sarnyai, G.: *Az Ubert egyre több országban tiltják be.*, https://mno.hu/gazdasag/az-ubert-egyre-tobb-orszagban-tiltjak-be-1279296.

[39] GVH: Középtávú digitális fogyasztóvédelmi stratégia, http://www.gvh.hu/data/cms1039191/GVH_Stategia_Digitalis_fogyved_startegia_2018_09_27.pdf?fbclid=IwAR3NGo3IDE2JWzwJ4706G4HqbJJ5TV7p7l9T1iOMlDDLy1gu_20Z-lqBB1U.

[40] GVH Sajtóközlemény http://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2018_as_sajtokozlemenyek/eredmenyek_es_uj_iranyok_a_fogyasztovedelemben_meg.html.

A program kiemeli, hogy a digitális piacokon igen magas a látencia és az információs aszimmetria aránya. A hivatal alapvetően a megfelelést ösztönző célú eljárásokra törekszik, a piacok gyors és átfogó módosítását szolgálják a véleményvezérek, a wifi-asszisztens szolgáltatások, a szálláshely online piacterei, a hamis véleménynyilvánítások és az online társkereső szolgáltatások terén. A globális szereplőkkel kapcsolatos fellépések esetén, ahol a digitális piacokon számos esetben a hazai piacot jelentősen meghaladja az érintett fogyasztói kör, a kereskedelmi gyakorlatok nemzetközi jellegűek, a piaci szereplők globálisak, összetettebb, koordináltabb fellépés szükséges. Ennek számos következménye van a GVH eljárásaira: a tendenciák és a piaci fejlemények figyelése mellett elkerülhetetlen, hogy egyes (különösen más tagállami és európai bizottsági) megoldásokat, eredményeket és/vagy követelményeket is figyelembe vegyen a GVH a versenyfelügyeleti eljárásai során. A versenyfelügyeleti fogyasztóvédelmet alakító prioritások meghatározásakor még hangsúlyosabbá válhat a hatékony és gyors reagálás lehetőségének megteremtése, a digitális termékek és szolgáltatások piacain felmerülő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok észlelése esetén. A korai beavatkozás és az eljárások gyorsabb lefolytatása további fogyasztói sérelmek kialakulásának, valamint a tisztességtelen gyakorlatok piaci elterjedésének megelőzése érdekében ezeken a piacokon kiemelten fontos lehet. Az eddig felsoroltakon túl a GVH számára a versenyfelügyeleti eljárások mellett egyéb eszközök használata, így piacelemzések lefolytatásának lehetősége is rendelkezésre áll a versenytörvényben meghatározott feladatai hatékonyabb és eredményesebb ellátása érdekében, azaz hogy minél hatásosabban választhassa meg későbbi fellépése irányát, jellegét. Végül pedig a szuperpanaszok kapcsán kiderül az is, hogy bár a piaci jelzések forrása között a GVH nem tesz különbséget, bizonyos panaszok erőteljesebb súlyú és gyorsabb beavatkozást igénylő piaci problémát jelezhetnek.

A stratégia felhívja a figyelmet a hazai és nemzetközi együttműködés fontosságára, és ismerteti ennek HR kihívásait is.

A stratégia megszületése már sürgető volt, és a GVH nagyon jól felismerte szükségességét, továbbá megfelelő eszközöket talált az új kihívások kezelésére.

Nagyon fontos lépés ez a hazai fogyasztók védelmében, hiszen mint arra a GVH is rávilágít, az OECD Digital Economy Outlook 2017[41] adatai szerint Magyarországon a fogyasztók 57%-a szerint aggályos az online tevékenységek regisztrálása és nyilvántartása a testreszabott hirdetések tekintetében. Összehasonlításként ez az arány az EU28 országok tekintetében 61%, míg Németországban 82%. A hazai fogyasztók tehát alapvetően kevésbé tekintik aggályosnak a digitális piacok működését, mint az uniós átlag, és messze megbízhatóbbnak tekintik, mint a német fogyasztók. Honfitársaink tehát nagyobb bizalommal használják a rendszereket, így sebezhetőbbek, védtelenebbek, hiszen kellő körültekintésük nagyobb mértékben elmarad, mint más európai fogyasztóké, így vélhetően károsultsági arányuk is nagyobb, így erőteljesebb védelemre szorulnak, melynek megvalósításához a GVH is hozzájárul.

6. Zárógondolatok, következtetések[42]

A megosztás alapú gazdaság új színtere az üzleti életnek, mely korszerű, innovatív formája a gazdasági kapcsolatoknak. Számos előnye (élénkíti a gazdaságot, enyhíti a munkanélküliséget, pótlólagos bevételi forrást teremt) mellett negatív hatásai is vannak, különösen a tisztességtelen piaci magatartások területén. Betiltásuk nem vezet(het) eredményre, ugyanis mindig másik innovatív megoldás fogja átvenni a megszüntetett helyét. Tudomásul kell venni, hogy az utólagosan lefolytatott versenyhatósági eljárások nem képesek jogalkotási hiányosságok orvoslására és a piaci kudarcok negligálására sem. Olyan megoldás szükséges, amely – megosztásos gazdaság működési modelljének ismeretében – elősegíti a gazdaság minden szereplőjének a profitálását, lehetőség szerint a legnagyobb előnyt biztosítja minden szereplő részére, a változásokat figyelemmel követve, azokra rugalmasan reagálva, nem gátolva az innovációt, a haladást.[43]

Az alkalmazkodás megkívánja a jogalkotóktól, döntéshozóktól a helyzet, a piac, a rendszerek alapos ismeretét, a technológiával való lépéstartást. Gyakorlatias megoldások szükségesek, ame-

[41] OECD Digital Economy Outlook 2017 http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecd-digital-economy-outlook-2017-9789264276284-en.htm.
[42] BKart A, 20 Dezember 2013, B9-66/10 – HRS.
[43] Hatzopoulos, V.: *Collaborative Economy and EU Law,* Oxford, Hart, 2018.

lyek elősegítik a fejlődést, nem gátolják a haladást, de garanciákat adnak a fogyasztók számára. Dolgozatomban igyekeztem bemutatni, hogy az új típusú piac és piaci szereplők, mint az Uber, a Booking és az Airbnb kihívást jelentenek a meglévő üzleti gyakorlatok és a szabályozó normák tekintetében. Egyre több „munkavállaló" kapcsolódik az együttműködő gazdasághoz, nemcsak az USA-ban, hanem az EU-ban is. A platformiparnak hatalmas és esetenként még nem tisztázott társadalmi hatása van. Ez megköveteli, hogy a jogászok a közgazdászokkal, szociológusokkal együttműködve megtalálják azokat az innovatív megoldásokat, ahol a piaci igények és társadalmi elvárások összhangja érvényesül. Szándékaim szerint bemutattam, hogy a jelenlegi jogszabályok nem állják meg a helyüket az új körülmények között, hiszen új iparágak létesültek, melyek erős kölcsönhatásban vannak a meglévő rendszerekkel, jogi környezettel, különösen a fogyasztóvédelem, munkajog, versenyjog, kereskedelmi jog, adójog és az adatvédelmi jog terén. Így a klasszikus jogi fogalmak is életben vannak, de alkalmazhatóságukat a digitális térbe implementálni kell. Az Európai Bíróság egyes esetekben már értelmezte az új típusú szolgáltatásokat, lásd az Uber is taxiszolgáltatás, de a megosztás alapú szolgáltatások számos területe még szürke zóna.

Álláspontom szerint számos kérdés tisztázásra vár még, de az uniós tendenciák, az erre irányuló törekvések biztatók. Számos új rendelet, javaslat készült, melyek próbálják mederbe terelni az online felületek működését. Kiemelendő az Új Megállapodás a fogyasztói érdekekért című javaslat, mely széles körű védelmet jelenthet a vásárlóknak, és megteremtheti a működés szabályozottabb, tisztább kereteit.

Dávid Barbara[1]

Szigorúbb követelmények az egyes, csecsemők számára készült élelmiszer-termékekkel kapcsolatos tájékoztatás terén – milyen változásokat hozott az idei év?

More stringent information requirements for certain food products used by infants – what sort of changes has this year brought?

Abstract

Food regulations play a cardinal role in ensuring safety and quality standards, while also guaranteeing the appropriate supply of consumer information. For certain foods, including infant and follow-on formulas and foods for special medical purposes intended for infants, specific regulatory requirements exist. This study examines the new changes of the regulatory requirements for the promotional and commercial practices regarding these food categories applied from 22nd February 2020 according to the Commission Delegated Regulations (EU) 127/2016 and 128/2016.

Tárgyszavak: promóciós és kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények, tápanyag-összetételi és egészségre vonatkozó állítás, élelmiszer-kategóriák, anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszer, csecsemők táplálkozási igényeihez igazított speciális gyógyászati célra szánt élelmiszer
Keywords: requirements for promotional and commercial practices, nutrition and health claims, food categories, infant formula and follow-on formula, foods for special medical purposes intended for infants

1. Bevezetés

A 2013. június 12-én elfogadott 609/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet[2] (609/2013/EU Rendelet) új jogi keretrendszert állított fel az Európai Unióban az általános közfogyasztásra szánt élelmiszerektől eltérő, specifikus csoportoknak szánt élelmiszerek (a korábbi jogi rezsim alatt „különleges táplálkozási célú élelmiszerek") szabályozása terén, ami egyúttal rendszerszintű változást hozott az érintett élelmiszerek tájékoztatási követelményei tekintetében.

Az Európai Bizottság (Bizottság) jelentésével[3] 2008-ban rámutatott arra, hogy a különleges táplálkozási célokra szánt élelmiszerek szabályozásának felülvizsgálata indokolttá vált a hatékonyabb és harmonizált végrehajtás érdekében. A nemzeti hatóságok ugyanis sok esetben eltérően értelmezték a „különleges táplálkozási célú élelmiszerek" fogalmát. A korábbi szabályozás gerincét adó – a 609/2013/EU Rendelettel hatályon kívül helye-

[1] Ügyvédjelölt, Réti, Várszegi és Társai PwC Legal Ügyvédi Iroda.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács 609/2013/EU rendelete (2013. június 12.) a csecsemők és kisgyermekek számára készült, a speciális gyógyászati célra szánt, valamint a testtömeg-szabályozás céljára szolgáló, teljes napi étrendet helyettesítő élelmiszerekről, továbbá a 92/52/EGK tanácsi irányelv, a 96/8/EK, az 1999/21/EK, a 2006/125/EK és a 2006/141/EK bizottsági irányelv, a 2009/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 41/2009/EK és a 953/2009/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről, OJ L 181, 29.6.2013, 35–56, A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a különleges táplálkozási célokra szánt élelmiszerekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 89/398/EGK Tanácsi Irányelv 9. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2008. 6. 27., COM (2008) 393.

[3] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a különleges táplálkozási célokra szánt élelmiszerekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 89/398/EGK Tanácsi Irányelv 9. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2008. 6. 27., COM (2008) 393.

zett – 2009/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv[4] (2009/39/EK Irányelv) felülvizsgálatáról készült vizsgálati jelentés is felhívta az uniós jogalkotó figyelmét, hogy a tág fogalommeghatározás következtében az érintett élelmiszerek köre jelentősen különbözik az egyes tagállamokban. Előfordulhat ugyanis, hogy hasonló élelmiszereket egyidejűleg valamely tagállamban különleges táplálkozási célú élelmiszerként, más tagállamokban pedig a lakosság egészének vagy egyes meghatározott alcsoportjainak rendes fogyasztásra szánt élelmiszerként értékesítik, amely helyzet aláássa a belső piac működését, jogbizonytalanságot teremtve az illetékes hatóságok, az élelmiszeripari vállalkozások és a fogyasztók számára, miközben a forgalmazással kapcsolatos visszaélések és a verseny torzulása sem zárható ki.[5] Mindezekre tekintettel az uniós jogalkotó a 609/2013/EU Rendelet elfogadásával megszüntette a „különleges táplálkozási célú élelmiszerek" kategóriáját és célul tűzte ki a speciális csoportoknak szánt élelmiszerek szabályozási környezetének egyszerűsítése révén a tagállami szinten jelen lévő értelmezésbeli különbségek felszámolását. A 609/2013/EU Rendelet mindemellett felhatalmazást adott a hatálya alá tartozó élelmiszer-kategóriákra vonatkozóan új bizottsági rendeletek elfogadására, amelyek célja, hogy a 609/2013/EU Rendelet általános összetételi és tájékoztatási követelményeit kiegészítse az egyes élelmiszer-kategóriákra vonatkozó specifikus követelményekkel, figyelembe véve az általános előírásokat és a kapcsol ódó műszaki és tudományos fejlődést.[6]

Az említett rendeletalkotásra irányuló felhatalmazás értelmében a Bizottság 2015. szeptember 25-én két olyan rendeletet is elfogadott a 609/2013/EU Rendelet hatálya alatt, amelyek a csecsemők táplálására szánt élelmiszerek vonatkozásában a korábbiakban megengedett szabályozáshoz képest szigorúbb reklámozási szabályokat rendelnek alkalmazni 2020. február 22-étől. A következőkben ezen rendelkezések ismertetésére kerül sor az élelmiszerekre vonatkozó európai uniós jogi szabályozás keretrendszerében való elhelyezésen keresztül. Az új reklámozási szabályoknak való megfelelésre kiemelt figyelmet kell fordítani az érintett termékekkel kapcsolatos reklámkampányokban annak érdekében, hogy a népszerűsítés ne valósítson meg a fogyasztók megtévesztésével az élelmiszerekkel kapcsolatos kommunikációk tekintetében irányadó ágazati szabályokat sértő, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.) előírásaiba ütköző tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot.

2. Élelmiszer-kategóriák elhatárolása

2.1. A meghatározott csoportoknak szánt élelmiszerek elhatárolása az általános közfogyasztásra készült élelmiszerektől

A 609/2013/EU Rendelet által megteremtett, 2016. július 20-ától alkalmazandó új jogszabályi keretrendszer – a korábbi szabályozás tág fogalommeghatározásával szemben – pontosan definiált, olyan élelmiszer-kategóriákra vonatkozik, amelyek nélkülözhetetlenek bizonyos élettani állapotok esetén és elengedhetetlenek a lakosság egyes jól meghatározott, veszélyeztetett csoportjainál a táplálkozási igény kielégítéséhez. Ezekhez az élelmiszer-kategóriákhoz tartoznak (i) az anyatej-helyettesítő tápszerek és az anyatej-kiegészítő tápszerek, (ii) a feldolgozott gabonaalapú élelmiszerek és bébiételek, (iii) az orvosi felügyelet alatt álló betegek számára készült speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek (köztük a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek), valamint (iv) a testtömeg-szabályozás céljára szolgáló, a teljes napi étrendet helyettesítő élelmiszerek (Meghatározott Csoportoknak Szánt Élelmiszerek).

A Meghatározott Csoportoknak Szánt Élelmiszerek tehát az általános, közfogyasztásra szánt élelmiszerektől[7] eltérő élelmiszer-kategóriák, amelyekre elsősorban a 609/2013/EU Rendelet és a Bizottság felhatalmazáson alapuló rendeleteinek szabályai irányadók.

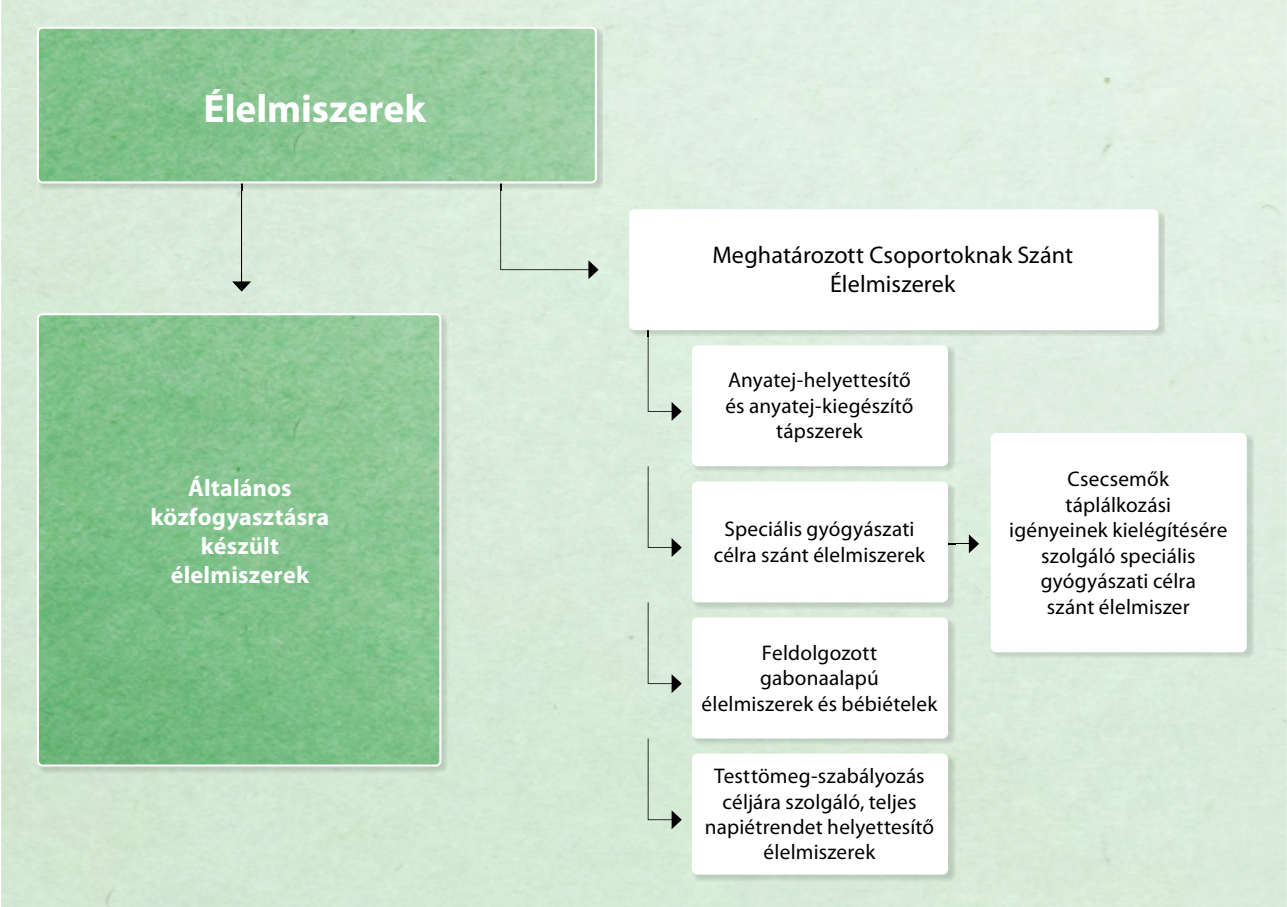
---

[4] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/39/EK irányelve (2009. május 6.) a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről, OJ L 124, 20.5.2009, 21–29

[5] 609/2013/EU Rendelet (10).

[6] 609/2013/EU Rendelet, (39) és 11. cikk (1).

[7] Hagyományos élelmiszer, étrend-kiegészítő, dúsított élelmiszer, gluténérzékenyeknek szánt élelmiszer, nagy izomerő kifejtését elősegítő, elsősorban sportolóknak, nehéz fizikai munkát végzőknek készült élelmiszer, szénhidrát anyagcserezavarokban szenvedők számára készült diabetikus élelmiszer, egyéb élelmiszer.



2.2. Az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerek elhatárolása a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerektől

A 2020. február 22-től alkalmazandó, jelen tanulmányban bemutatásra kerülő jogszabályi rendelkezések a Meghatározott Csoportoknak Szánt Élelmiszerek két alkategóriáját érintik: egyrészről az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszereket, másrészről pedig a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló speciális gyógyászati célra szánt élelmiszereket („Csecsemőknek Szánt Élelmiszerek").

A fenti élelmiszerek külön élelmiszer-kategóriába történő besorolásának elsődleges és meghatározó indoka abban rejlik, hogy azok eltérő csoportnak szánt élelmiszerként minősülnek. Az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerek ugyanis elsősorban egészséges csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgálnak. Ezzel szemben a kis súllyal született, illetve koraszülött csecsemők esetében fennállhatnak olyan különleges táplálkozási igények, amelyeket az anyatej[8] vagy a normál anyatej-helyettesítő tápszer nem képes kielégíteni. Adott esettől függően eldöntendő, hogy a csecsemő konkrét állapota megkívánja-e a csecsemők táplálkozási igényeihez igazított speciális gyógyászati célra szánt élelmiszer orvosi felügyelet mellett történő fogyasztását.[9]

2.3. Az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerek elhatárolása a kisgyermekeknek szánt tápszerektől

Tekintettel arra, hogy az uniós jogalkotó nem vonta be a kisgyermekek számára készült tápszereket a 609/2013/EU Rendelet tárgyi hatálya alá, a két élelmiszer-kategória közötti kulcsfontosságú különbség, hogy míg az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszer Meghatározott Cso-

[8] Megjegyzendő azonban, hogy az Egészségügyi Világszervezet (WHO) ajánlásai szerint a kis súllyal született csecsemőket elsősorban anyatejjel kell táplálni.

[9] 609/2013/EU Rendelet, (29).

portoknak Szánt Élelmiszernek minősül, addig a kisgyermekeknek szánt tápszer ezen kívül eső élelmiszer-kategória, amelyre az általános, közfogyasztású élelmiszerekre vonatkozó jogszabályok alkalmazandók.

A két élelmiszer-kategória közötti további lényeges különbség, hogy azok nem azonos életkorban lévő csoportok táplálására szolgálnak. Míg az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszereket[10] csecsemők, vagyis tizenkét hónaposnál fiatalabb gyermekek[11] általi fogyasztásra szánnak, addig a kisgyermekeknek szánt tápszerek egy- és hároméves kor közötti gyermekek[12] számára készülnek.

Mindezekre tekintettel a 2020. február 22-től alkalmazandó uniós jogszabályi rendelkezések a kisgyermekeknek szánt tápszer élelmiszer-kategóriát nem érintik.

3. Élelmiszerekkel kapcsolatos hatásállítások

Jelen pontban röviden áttekintésre kerülnek azok a hatásállításokkal kapcsolatos uniós rendelkezések, amelyek általános érvénnyel irányadók valamennyi élelmiszertermék vonatkozásában, és amelyeknek való megfelelés elengedhetetlen az élelmiszer-reklámozással összefüggő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok elkerülése szempontjából. A kapcsolódó kivételek a 2020. február 22-től alkalmazandó szabályok tárgyalása körében kerülnek ismertetésre.

3.1. Nem megengedett a gyógyhatásállítás

Az élelmiszer-reklámozás terén kardinális jelentőséggel bírnak azok a releváns rendelkezések, amelyek értelmében az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás nem tartalmazhat gyógyhatásállítást. Sem az általános közfogyasztásra készült élelmiszerek[13], 2016. július 20-át[14] követően pedig a Meghatározott Csoportoknak Szánt Élelmiszerek[15] tájékoztatása sem tulajdoníthat az élelmiszernek – ideértve az élelmiszer valamely tápanyag-összetevőjét is – emberi betegségek megelőzésére, kezelésére vagy gyógyítására vonatkozó tulajdonságokat, illetve ilyen tulajdonság meglétére nem is utalhat.

A 2016. július 20-áig forgalomba hozott „különleges táplálkozási célú élelmiszereknek" főszabály szerint korábban is tilos volt ugyan emberi betegséget megelőző, kezelő vagy gyógyító jellegű tulajdonságokat tulajdonítani vagy az élelmiszer kapcsán ilyen tulajdonságokra utalni[16], az élelmiszeripari vállalkozásoknak azonban az említett időpontig lehetőségük volt arra, hogy gyógyhatásállítások engedélyeztetése iránti kérelmet nyújtsanak be az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézethez (OGYÉI). Az OGYÉI a vállalkozás egyedi kérelmét elbírálás céljából továbbította a Bizottsághoz. A Bizottság, illetve a Tanács döntéséig a kérelemmel érintett terméket nem lehetett különleges táplálkozási célú élelmiszerként gyártani, illetve forgalmazni. A 2016. július 20-át követően forgalomba hozott Meghatározott Csoportoknak Szánt Élelmiszerek esetében azonban az uniós jogalkotó már nem biztosítja az előzőkben ismertetett engedélyezés iránti kérelmek benyújtásának lehetőségét, hanem kivétel nélkül, generálisan tiltja ezen élelmiszer-kategóriák tekintetében is a gyógyhatásra vonatkozó állítások alkalmazását. A fentiekre tekintettel tehát valamennyi élelmiszer vonatkozásában tilos gyógyhatásállításra hivatkozni. A tilalomba ütköző reklám ugyanis az élelmiszerekkel kapcsolatos kommunikációk tekintetében irányadó ágazati rendelkezésekbe, valamint az Fttv. előírásaiba ütközik, és így tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot valósít meg.

3.2. Egészségre vonatkozó állítás

Az egészségre vonatkozó állítások célja, hogy segítsék a fogyasztót az egészségesebb élelmiszerek kiválasztása során.[17] Egészségre vonatkozó állításként minősül bármely olyan állítás, amely

[10] 609/2013/EU Rendelet, 2. cikk (2) c)–d).

[11] 609/2013/EU Rendelet, 2. cikk (2) a).

[12] 609/2013/EU Rendelet, 2. cikk (2) b).

[13] Az Európai Parlament és a Tanács 1169/2011/EU rendelete (2011. október 25.) a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról, az 1924/2006/EK és az 1925/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a 87/250/EGK bizottsági irányelv, a 90/496/EGK tanácsi irányelv, az 1999/10/EK bizottsági irányelv, a 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2002/67/EK és a 2008/5/EK bizottsági irányelv és a 608/2004/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről, OJ L 304, 22.11.2011, 18–63., 7. cikk (3).

[14] A 609/2013/EU Rendelet alkalmazásának kezdő időpontja.

[15] 609/2013/EU Rendelet, 9. cikk (5).

[16] Hatályon kívül helyezett 2009/39/EK Irányelv, 8. cikk.

[17] Hieke, S. – Kuljanic, N. – Wills, J. M. – Pravst, I. – Kaur, A. – Raats, M. M. – Van Trijp, H. C. M. – Verbeke, W. – Grunert, K. G.: The role of health-related claims and health-related symbols in consumer behaviour. Nutrition Bulletin, 2015, 40, 66–72.

kijelenti, sugallja vagy sejteti, hogy az adott *élelmiszer, élelmiszercsoport vagy annak valamely alkotóeleme és az egészség között összefüggés van,*[18] ideértve az egészségre vonatkozó állításként értelmezhető védjegyeket és egyéb márkaneveket is.[19] Az egészségre vonatkozó állítások két fő kategóriájába a funkcionális egészségre vonatkozó állítások és a betegségek kockázatának csökkentésével, valamint a gyermekek egészségével és fejlődésével kapcsolatos állítások tartoznak.[20]

3.2.1. Funkcionális egészségre vonatkozó állítás

A funkcionális állítások kategóriájába az olyan egészségre vonatkozó állítások tartoznak, amelyek a következők leírását vagy említését tartalmazzák: (i) a tápanyag vagy egyéb anyag szerepét a növekedésben, fejlődésben és a szervezet működésében (pl. *„a fehérje hozzájárul az izomtömeg növekedéséhez”*), (ii) pszichés állapotot és magatartást (pl. *„a B12-vitamin hozzájárul a normál pszichológiai funkció fenntartásához”*), (iii) fogyást vagy testtömegkontrollt (pl. *„a glükomannán a csökkentett energiatartalmú étrend keretein belül hozzájárul a testtömegcsökkenéshez”*).[21]

Az élelmiszerekkel, tápanyag-összetevőkkel kapcsolatos funkcionális egészségre vonatkozó állítások alkalmazása abban az esetben megengedett, ha azokat az Európai Bizottság az 1924/2006/EK Rendeletnek megfelelően engedélyezte, így szerepelnek az engedélyezett állítások listáján és eleget tesznek az alkalmazásukhoz szükséges valamennyi feltételnek. Valamely élelmiszernek az egészségre vagy az egészséggel kapcsolatos jó közérzetre gyakorolt általános, nem részletezett kedvező hatásaira való hivatkozás (pl. *„az immunrendszer támogatásáért”*) csak akkor közölhető, ha azt engedélyezett, funkcionális egészségre vonatkozó állítás is kíséri.

A 1924/2006/EK Rendelet lehetővé teszi továbbá, hogy az élelmiszeripari vállalkozások egyedi kérelmet nyújtsanak be egészségre vonatkozó állítás engedélyezése iránt egy adott termékükkel összefüggésben az adott tagállam illetékes nemzeti hatóságához, amely hazánkban az OGYÉI. A kérelmet az OGYÉI az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (EFSA) részére továbbítja, amely a kérelmezett állítást tudományos értékelésnek veti alá, amelynek eredményét megküldi a Bizottságnak. Az egészségre vonatkozó állítás engedélyezéséről a Bizottság dönt.[22]

3.2.2. Betegségek kockázatának csökkentésével, valamint a gyermekek egészségével és fejlődésével kapcsolatos egészségre vonatkozó állítás

A betegségek kockázatának csökkentésével kapcsolatos állítás bármely olyan állítás, amely kijelenti, sugallja vagy sejteti, hogy az adott élelmiszer, élelmiszercsoport vagy annak valamely alkotóeleme jelentősen csökkenti valamely emberi betegség kialakulásának valamely kockázati tényezőjét.[23] A betegségek kockázatának csökkentésével, valamint a gyermekek egészségével és fejlődésével kapcsolatos egészségre vonatkozó állítások jogszerű alkalmazására csak akkor van lehetőség, ha azt a Bizottság engedélyezte.

3.3. Tápanyag-összetételre vonatkozó állítás

Az élelmiszerek tekintetében meghatározott jogszabályi feltételek mellett megengedett a tápanyag-összetételre vonatkozó állítás alkalmazása, amely bármely olyan állítás, amely kijelenti, sugallja vagy sejteti, hogy az élelmiszer bizonyos, a táplálkozásra nézve különösen kedvező tulajdonságokkal rendelkezik azon energián (kalóriaértéken), tápanyagon vagy egyéb anyagon keresztül, amelyet (i) tartalmaz, (ii) nem tartalmaz (iii) csökkentett vagy növelt mértékben tartalmaz.[24]

Az uniós jogalkotó a jogszerűen alkalmazható tápanyag-összetételre vonatkozó állításokat egy taxatív listába rendezte az 1924/2006/EK Rendelet mellékleteként. Lényeges azonban, hogy nem kizárólag a 1924/2006/EK Rendelet mellékletében szereplő állítások, hanem a fogyasztó számára vélhetően ugyanazzal a jelentéssel bíró bármely állí-

[18] Az Európai Parlament és a Tanács 1924/2006/EK rendelete (2006. december 20.) az élelmiszerekkel kapcsolatos, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról, OJ L 404, 30.12.2006, 9–25. (1924/2006/EK Rendelet) 2. cikk 5.

[19] 1924/2006/EK Rendelet, (4).

[20] 1924/2006/EK Rendelet, 13–14. cikkek.

[21] Hieke, S. – Kuljanic, N. – Wills, J. M. – Pravst, I. – Miklavec, K. – Kaur, A. – Brown A. K. – Egan, M. B. – Pfeifer, K. – Gracia, A. – Rayner, M.: Prevalence of Nutrition and Health-Related Claims on Pre-Packaged Foods: A Five-Country Study in Europe, Nutrients, 2016, 5.

[22] 1924/2006/EK Rendelet, 15–17. cikk.

[23] 1924/2006/EK Rendelet, 2. cikk 6.

[24] 1924/2006/EK Rendelet, 2. cikk 4.

tás is tápanyag-összetételre vonatkozó állításnak minősül.

4. Változások a Csecsemőknek Szánt Élelmiszerek népszerűsítése terén

Az élelmiszerek kapcsán jogszerűen alkalmazható hatásállítások általános áttekintését követően jelen pontban kerülnek ismertetésre azok a 2020. február 22-től alkalmazandó európai uniós jogszabályi rendelkezések, amelyek változást eszközölnek a Meghatározott Csoportoknak Szánt Élelmiszerek alkategóriái, a Csecsemőknek Szánt Élelmiszerek reklámozása terén.

A 609/2013/EU Rendelet a Meghatározott Csoportoknak Szánt Élelmiszerek vonatkozásában alapvetően általános összetételi és tájékoztatási követelményeket határoz meg, előírja azonban specifikus összetételi és tájékoztatási követelmények meghatározását a hatálya alá tartozó termékkategóriákra vonatkozóan a már említett felhatalmazáson alapuló rendeletek formájában.

4.1. Az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerek

Az anyatej-helyettesítő tápszer olyan élelmiszer, amelyet csecsemők általi fogyasztásra szánnak életük első hónapjaiban, és amely önmagában kielégíti e csecsemők táplálkozási igényeit a megfelelő kiegészítő táplálás bevezetéséig. Az anyatej-kiegészítő tápszert szintén csecsemők általi fogyasztásra szánják, azonban a megfelelő kiegészítő táplálás bevezetésekor, ez alkotja a fő folyadékelemet a csecsemők fokozatosan változatosabbá váló étrendjében.[25]

A Bizottságnak az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerekről szóló, a 609/2013/EU Rendelet hatálya alatt elfogadott 127/2016 felhatalmazáson alapuló rendelete[26] (2016/127 Rendelet) 2016. február 22-én lépett hatályba. A 2016/127 Rendelet kötelező alkalmazása 2020. február 22-ével kezdődött meg, felváltva ezen időponttól kezdődően a korábbi releváns speciális rendelkezéseket tartalmazó 2006/141/EK Irányelvet[27]. Megjegyzendő azonban, hogy a fehérjehidrolizátumokból gyártott anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek esetében a 2016/127 Rendelet 2021. február 22-től alkalmazandó.[28]

A 2016/127 Rendelet[29] kiemelt követelményként előírja, hogy az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerek írásbeli és képes tájékoztatói tegyék egyértelművé a fogyasztó számára a két tápszer közötti különbséget. A címkén található, csecsemőt ábrázoló képen ugyanis nehéz a csecsemő pontos életkorát beazonosítani, ezért az akadályozhatja a termék azonosítását és alkalmas lehet a fogyasztók megtévesztésére. Különös tekintettel arra, hogy az anyatej-helyettesítő tápszer olyan élelmiszer, amely önmagában kielégíti a csecsemők táplálkozási igényeit a születéstől a megfelelő kiegészítő táplálás bevezetéséig[30], a pontos termékazonosítás tehát létfontosságú a fogyasztóvédelem szempontjából.[31] Az érintett termékek címkézését, kiszerelését és reklámozását (különösen, ami a szöveget, a képeket és az alkalmazott színeket illeti), úgy kell tehát kialakítani az összetéveszthetőség kockázatának elkerülése érdekében, hogy a fogyasztók egyértelműen meg tudják különböztetni egymástól az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszereket.[32]

Az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek címkézését, kiszerelését és reklámját úgy kell kialakítani, hogy az ne fejtsen ki visszatartó hatást az anyatejes táplálással szemben. A termékek címkézésén, kiszerelésén és reklámjában nem használhatók az „emberi", „anyaszerű", „alkalmassá tett" vagy hasonló kifejezések.[33]

A 2016/127 Rendelet a korábbi szabályozás által megteremtett kereteket követve az anyatej-he-

[25] 609/2013/EU Rendelet, 2. cikk (2) c)–d).

[26] A Bizottság (EU) 2016/127 felhatalmazáson alapuló rendelete (2015. szeptember 25.) a 609/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerekre vonatkozó különös összetételi és tájékoztatási követelmények, valamint a csecsemők és kisgyermekek táplálásával kapcsolatos információkra vonatkozó követelmények tekintetében való kiegészítéséről, OJ L 25, 2.2.2016, 1–29.

[27] A Bizottság 2006/141/EK irányelve (2006. december 22.) az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerekről, valamint az 1999/21/EK irányelv módosításáról, OJ L 401, 30.12.2006, 1–33. (2006/141/EK Irányelv).

[28] Erre tekintettel az 2006/141/EK Irányelv továbbra is alkalmazandó 2021. február 21-ig a fehérjehidrolizátumokból gyártott anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek esetében.

[29] A 2016/127 Rendelet számos változtatást ír elő az érintett termékek összetétele vonatkozásában, jelen tanulmány azonban kizárólag a tájékoztatási szabályok vizsgálatára fókuszál.

[30] 609/2013/EU Rendelet, 2. cikk (2) c).

[31] 609/2013/EU Rendelet, (26).

[32] 2016/127 Rendelet, 6. cikk (6).

[33] 2016/127 Rendelet, 6. cikk (6).

lyettesítő tápszer reklámozását továbbra is olyan kiadványokra korlátozza, amelyek a csecsemőgondozásra és a tudományos publikációkra szakosodnak. Az ilyen reklámozás csak tudományos természetű lehet és kizárólag tényszerű információkat tartalmazhat. Ezen információk nem célozhatnak burkoltan arra, vagy sugallhatják, hogy az anyatej-helyettesítő tápszerrel történő táplálás egyenértékű a szoptatással vagy előbbre való annál.[34]

A 2016/127 Rendelet értelmében nem lehet az értékesítés helyén reklámtevékenységet folytatni, egyéb, az értékesítés helyén történő vásárlásösztönző tevékenység – mintákra, árkedvezményre jogosító kuponok osztása, különleges kiszerelések és akciók tartása – útján a fogyasztót kiskereskedelmi szinten közvetlenül az anyatej-helyettesítő tápszer megvásárlására ösztönözni.[35] A termékek gyártói és a forgalmazói nem kínálhatnak a lakosságnak vagy terhes nőknek, anyáknak, vagy azok családtagjainak közvetlen módon ingyenes vagy alacsony árú termékeket, mintákat vagy bármiféle egyéb, promóciós ajándékokat. Az anyatej-helyettesítő tápszerek adományozása vagy alacsony áron történő értékesítése intézményeknek vagy szervezeteknek, akár az intézményekben történő felhasználás, akár azokon kívüli szétosztás céljából csak olyan csecsemők részére történhet, akiket anyatej-helyettesítő tápszerrel kell táplálni, és csak addig, amíg az a csecsemők számára szükséges.[36]

A hatályon kívül helyezett 2006/141/EK Irányelvhez képest a legfontosabb változás az, hogy az anyatej-helyettesítő tápszerekkel összefüggésben 2020. február 22-étől nem lehet tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokat tenni[37], az anyatej-helyettesítő tápszereknek a csecsemők étrendjében játszott különleges szerepére tekintettel[38]. A releváns rendelkezés jelentős mértékben leszűkíti az anyatej-helyettesítő tápszerrel kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció tartalmát. A tilalom eredményeképpen az anyatej-helyettesítő tápszerek 2020. február 22-étől alkalmazott kereskedelmi kommunikációiban kizárt bármely hatásállításra való hivatkozás lehetősége. Tekintettel arra, hogy a releváns jogszabályi rendelkezés az anyatej-helyettesítő tápszer vonatkozásában fogalmaz meg tilalmat, az anyatej-kiegészítő tápszerek kapcsán továbbra is megengedett az – 1924/2006/EK Rendelettel és a kapcsolódó rendelkezések követelményeivel összhangban – egészségre vonatkozó és tápanyag-összetételre vonatkozó állítások alkalmazása.

Megjegyezzük továbbá, hogy a 2006/141/EK Irányelv a IV. számú mellékletében meghatározott feltételek mellett megengedi a fehérjehidrolizátumokból gyártott anyatej-helyettesítő tápszerek tekintetében az olyan, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állítások alkalmazását, amelyek az ilyen tápszereknek a tejfehérje-allergia kialakulása kockázatának csökkentésében játszott szerepét írja le. Ezek a hatásállítások a fehérjehidrolizátumokból gyártott anyatej-helyettesítő tápszerek vonatkozásában azonban 2021. február 22-étől az EFSA tudományos véleménye értelmében nem lesznek alkalmazhatók[39].

4.2. Csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek

A Meghatározott Csoportoknak Szánt Élelmiszerekről szóló 609/2013/EU Rendelet releváns rendelkezése[40] értelmében a speciális gyógyászati célra szánt élelmiszer olyan különleges eljárással vagy összetétellel készült élelmiszer, amely betegek – köztük csecsemőkorú betegek – étrendi ellátására szolgál, és kizárólag orvosi felügyelet mellett használható. Ezen élelmiszer olyan betegek kizárólagos vagy részleges táplálására szolgál, akiknél a normál élelmiszerek vagy bizonyos azokban lévő tápanyagok vagy metabolitjaik felvétele, emésztése, felszívódása, feldolgozása vagy kiválasztása korlátozott, csökkent vagy zavart, vagy akiknél más orvosilag meghatározott tápanyagszükséglet áll fenn, amelynek étrendi ellátása nem oldható meg kizárólag a normál étrend megváltoztatásával. Ebbe a kategóriába tartoznak az olyan csecsemők táplálkozási igényeinek

[34] 2016/127 Rendelet, 10. cikk (1).
[35] 2016/127 Rendelet, 10. cikk (2).
[36] 2016/127 Rendelet, 10. cikk (2).
[37] 2016/127 Rendelet, 8. cikk.
[38] 2016/127 Rendelet, (18).
[39] EFSA tudományos vélemény az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek alapvető összetételéről, EFSA Journal, Volume 12, Issue 7, July 2014, 5.
[40] 609/2013/EU Rendelet, 2. cikk (2) bekezdés g).

a születéstől kezdődően történő kielégítésére kifejlesztett speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek, akik olyan betegségben, rendellenességben vagy egészségi állapotban szenvednek, amelynél a szoptatást (vagy az egészséges csecsemőknek szánt tápszert) az egészségügyi szakemberek nem ajánlják.[41]

A speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek kapcsán a Bizottság által elfogadott 128/2016 felhatalmazáson alapuló rendelet[42] (2016/128 Rendelet) a termékkategória vonatkozásában különös összetételi[43] és tájékoztatási követelményeket állapít meg. A 2016/128 Rendelet ugyan már 2019. február 22-ével felváltotta az 1999/21/EK bizottsági irányelvet[44] (1991/21/EK Irányelv), amely a 2009/39/EK Irányelv által meghatározott korábbi jogszabályi keretrendszer alapján fogalmazott meg különleges előírásokat a speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerekkel kapcsolatban, azonban azt a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló speciális gyógyászati célra szánt élelmiszer-alkategória vonatkozásában az előírt új követelmények számára és jelentőségére tekintettel csak 2020. február 22-étől rendelte alkalmazni.

A jogalkotó a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló, speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek címkézésére, kiszerelésére, reklámozására, valamint a velük összefüggő promóciós és kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó korlátozások bevezetésének indokaként az érintett termékek helytelen besorolásához kapcsolódó esetleges visszaélések elkerülését, a fogyasztóknak kínált különféle termékek természetével kapcsolatos fogyasztói bizonytalanságok eloszlatását, valamint a tisztességes verseny feltételeinek biztosítását jelöli meg. Hangsúlyozza továbbá, hogy a termékekkel kapcsolatos korlátozásoknak hasonlóknak kell lenniük az egészséges csecsemők számára készült anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerekre vonatkozó korlátozásokhoz olyan módosításokkal, amelyek nem akadályozzák a termék tervezett felhasználását és nem érintik a termék megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében a betegekkel és az egészségügyi szakemberekkel szemben fennálló, az élelmiszerre vonatkozó tájékoztatási kötelezettséget.[45]

A jogalkotó szándékával összhangban, a 2016/128 Rendelet a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló, speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerekre vonatkozó különös követelményei között a 2016/127 Rendeletnek az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerekkel kapcsolatban a fentiek szerint ismertetett előírásokat tartalmazza. Erre tekintettel előírja, hogy valamennyi kötelező adatot a fogyasztók által könnyen érthető nyelvezeten kell feltüntetni, a termék címkézése, kiszerelése és reklámja nem tartalmazhat csecsemőket ábrázoló képeket vagy olyan egyéb képet, illetve szöveget, amely idealizálja a termék használatát. Ugyanakkor a termék könnyű azonosítását szolgáló és az elkészítés módját szemléltető grafikus megjelenítések megengedettek. A termék címkézés**é**t, kiszerelés**é**t, reklámozás**á**t – az összetéveszthetőség kockázatának elkerülése érdekében – úgy kell kialakítani, különösen, ami a szöveget, a képeket és az alkalmazott színeket illeti, hogy a fogyasztók egyértelműen meg tudják különböztetni a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló, speciális gyógyászati célra szánt élelmiszert az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerektől.

Hasonlóan az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerekkel kapcsolatos reklámhoz, a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló, speciális gyógyászati célra szánt élelmiszer reklámozása is olyan kiadványokra korlátozódik, amelyek a csecsemőgondozásra és a tudományos publikációkra szakosodnak, és az ilyen reklámozás is csak tudományos természetű és tényszerű információkat tartalmazhat. Ez a követelmény azonban nem zárja ki a kizárólag egészségügyi szakembereknek szánt információk terjesztését.

A csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló, speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerrel kapcsolatos vásárlásösztönző ma-

[41] A Bizottság közleménye a speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek besorolásáról, (2017/C 401/01), 74. b).

[42] A Bizottság (EU) 2016/128 felhatalmazáson alapuló rendelete (2015. szeptember 25.) a 609/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerekre vonatkozó különös összetételi és tájékoztatási követelmények tekintetében való kiegészítéséről, OJ L 25, 2.2.2016, 30–43.

[43] A 2016/128/EK Rendelet fontos előírásokat tartalmaz a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló, speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek tápanyag-összetételével összefüggésben, tekintettel azonban arra, hogy jelen tanulmány a tájékoztatással kapcsolatos rendelkezések ismertetésére irányul, a szerző az összetételi követelmények vizsgálatára nem tér ki.

[44] A Bizottság 1999/21/EK irányelve (1999. március 25.) a speciális gyógyászati célokra szánt diétás élelmiszerekről, OJ L 91, 7.4.1999, 29–36.

[45] 2016/128 Rendelet, (18).

gatartások, promóciók tekintetében az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerekkel kapcsolatban fentebb ismertetett rendelkezésekkel azonos tartalmú előírások alkalmazandók.

A 2016/128 Rendelet által a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló, speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerekkel kapcsolatos reklámozás terén eszközölt legfontosabb változtatása, hogy az érintett élelmiszer-kategóriával összefüggésben tilos tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokat alkalmazni.[46] Az uniós jogalkotó úgy ítéli meg ugyanis, hogy mivel a speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek fogyasztói betegségben, rendellenességben vagy egészségi problémában szenvedő betegek, és ezért nem tartoznak az átlagos egészséges népességhez, ezért nem lenne helyénvaló a 1924/2006/EK Rendelet alapján engedélyezett, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állítások alkalmazása ezen termékek népszerűsítésére. Ezenkívül a speciális gyógyászati célra szánt élelmiszereket orvosi felügyelet mellett kell használni, azok fogyasztását nem szabad közvetlenül a fogyasztókhoz szólva tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokkal reklámozni.[47]

5. Összegzés

A Csecsemőknek Szánt Élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásnak meg kell felelnie az uniós jog által az élelmiszerekkel összefüggésben támasztott általános követelményeknek, valamint az érintett termékekre vonatkozó különös előírásoknak egyaránt. A Csecsemőknek Szánt Élelmiszerek címkézésének, kiszerelésének és reklámozásának tájékoztatást kell adnia ezen élelmiszerek megfelelő használatáról, az nem lehet megtévesztő, továbbá nem tulajdoníthat e termékeknek gyógyhatásállítást. A 3.1. pontban kifejtettek értelmében az uniós jogalkotó 2016. július 20-ától a Csecsemőknek Szánt Élelmiszerekkel összefüggésben is megszüntette a gyógyhatásállítás engedélyeztetésére irányuló kérelmek benyújtásának lehetőségét, amelyre tekintettel ezen időponttól kezdve generálisan tiltott ezen termékekkel összefüggésben emberi betegségek megelőzésére, kezelésére vagy gyógyítására vonatkozó tulajdonságokat tulajdonítani, vagy ilyen tulajdonságok meglétére utalni.

Az anyatej-helyettesítő és a csecsemők táplálkozási igényeinek kielégítésére szolgáló speciális gyógyászati célra szánt élelmiszerek tájékoztatási követelményei terén az idei évtől a korábbinál is szigorúbb követelmények alkalmazandók, 2020. február 22-étől ugyanis ezen termékek nem népszerűsíthetők a 1924/2006/EK Rendelet alapján engedélyezett, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokkal. A Csecsemőknek Szánt Élelmiszerekkel kapcsolatos reklámokban jogszerűen alkalmazható képi és szöveges tartalom ezen időponttól kezdve tehát tovább szűkült, ugyanis a jövőben nem alkalmazható semmilyen, az egészséggel összefüggő hatásállítás. Kivétel ez alól a tilalom alól 2021. február 21-ig a fehérje-hidrolizátumokból gyártott anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek termékkategóriája.

Az uniós jogalkotó az anyatej-helyettesítő tápszerrel kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció megengedett tartalmát szűkíti le, nem alkalmazandó ugyanis a tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állítások tilalmát kimondó rendelkezés az anyatej-kiegészítő tápszerek népszerűsítése tekintetében. Ezen termékek népszerűsítésére továbbra is lehetőség van a hivatkozott hatásállítások alkalmazásával.

A releváns rendelkezések[48] értelmében 2020. február 22-ét követően a 609/2013/EU Rendeletnek és a korábbi szabályozásnak[49] megfelelő, azonban a 127/2016 Rendelettel vagy a 128/2016 Rendelettel összhangban nem álló, és e felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazási időpontját – vagyis 2020. február 22-ét – megelőzően forgalomba hozott vagy felcímkézett élelmiszerek ezen időponton túl is forgalmazhatók ezen élelmiszerek készleteinek erejéig.

Az uniós rendeleti szabályozás mellett a vonatkozó ESzCsM és EüM rendeletek[50] továbbra is hatályban vannak, s azok a 609/2013/EU Rendelet végrehajtását szolgáló szabályokat állapítanak meg.

---

[46] 2016/128 Rendelet, 7. cikk.

[47] 2016/128 Rendelet, (17).

[48] A 609/2013/EU Rendelet 21. cikk (2) bekezdés második albekezdése, a 127/2016 Rendelet 14. cikke, valamint a 128/2016 Rendelet 11. cikke.

[49] 2006/141/EK Irányelv és 1999/21/EK Irányelv.

[50] A 36/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről (36/2004 ESzCsM Rendelet), a 20/2008. (V. 14.) EüM rendelet az anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerről (20/2008 EüM Rendelet), valamint a 24/2003. (V. 9.) ESzCsM rendelet a speciális gyógyászati célra szánt tápszerekről.

Horváth Botond[1]

Egységes és folyamatos jogsértés az uniós és a hazai bírósági esetjogban

The concept of single and continuous infringement in the case-law of the European and the Hungarian courts

Abstract

A cartel can result not only from an isolated act, but also from a series of acts or from continuous conduct. The European Commission adopted the concept of single and continuous infringement almost 35 years ago. Since then, the Commission has applied this concept in a number of cartel cases and thus has been developing its meaning and the European courts have elaborated the legal requirements for establishing it. Since the Hungarian Competition Authority applies, besides national competition law, European competition law as well, the concept has become part of the Hungarian case-law too. The aim of the present article is to give a general view on the settled European and Hungarian case-law, mentioning the recent case-law as well, in connection with the concept of single and continuous infringement.

Tárgyszavak: egységes és folyamatos jogsértés, kartell, Kúria, Európai Bizottság, Európai Unió Bírósága
Keywords: single and continuous infringement, cartel, Curia, European Commission, Court of Justice of the European Union

1. Bevezetés

A kartellek a legsúlyosabb versenyjogi jogsértésnek minősülnek, mert ezek a piacgazdaság működését a leginkább hátrányosan befolyásoló és a legtöbb kárt okozó versenyjogsértő magatartások. A kartellmagatartások növekvő árakhoz és/vagy csökkenő fogyasztói választási lehetőségekhez vezetnek. Ezért a kartellek elleni küzdelmet a legtöbb versenyhatóság kiemelt fontosságú céljának tekinti.[2]

A kartellek, különösen a „jól működő" kartellek, gyakran évekig, vagy akár évtizedekig fennállnak, amely idő során dinamikusan fejlődnek, alkalmazkodnak a külső, őket körülvevő gazdasági környezethez, és egyúttal adaptálódnak a kartellen belüli belső körülményekhez, esetleges változásokhoz is. Ezen időszak alatt a jogsértő magatartás szereplői eltérő intenzitással vehetnek részt a kartellben, akár egy időre ki is léphetnek, majd visszatérhetnek. A kartellen belül létezhetnek különböző csoportok, amelyek szorosabb kapcsolatban állnak, vagy előfordulhat, hogy a kartell résztvevői közül csak egyes vállalkozások vannak közvetlen kapcsolatban, míg a többiek nem. Előfordulhat, hogy számos magatartási formát ölt egy kartell, amelyek esetén nem egyértelmű, hogy minden részes vállalkozás valamennyi magatartásban részt vett vagy sem. A kartellmegállapodás tárgya lehet egyetlen termék vagy szolgáltatás, de lehet több is. Egy kartell érinthet nagyszámú tendert is. Ilyen esetekben egy versenyhatóság dönthetne úgy, hogy valamennyi magatartást és tendert önállóan vizsgál, vagy a magatartással érintett termékek, vagy földrajzi terület szerint több kartellnek értékelve, több eljárást indít, ami jelentős terhet róna a hivatalra és az erőforrások felhasználásának egy kevésbé hatékony módja lenne, amivel adott esetben más jogsértések feltárására már nem maradna ka-

[1] Irodavezető, Gazdasági Versenyhivatal – Kartell Iroda.
[2] Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, Complex Kiadó, 2014, 172–173.

pacitása a versenyhivatalnak.[3] Nem beszélve arról, hogy az időmúlás miatt az elévülés okán az öt évnél régebbi jogsértő magatartásokat nem szankcionálhatná a versenyhivatal.[4]

2. Az egységes és folyamatos jogsértés fogalma az uniós esetjogban

A hosszú ideig fennálló, komplex jogsértések esetén nehézségekbe ütközhet az ezen időszak alatt a kartellben részes vállalkozások által megvalósított különböző jogsértések egyenként való bizonyítása, illetve annak a megállapítása, hogy az abban résztvevő vállalkozások közül ki és melyik jogsértő magatartásban vett részt. Ezért az egységes és folyamatos jogsértés fogalma lehetővé teszi az Európai Bizottság számára, hogy az egymást kiegészítő és közös célra irányuló jogsértéseket egységes jogsértésként minősítve állapítsa meg az abban résztvevő vállalkozások felelősségét.

A következetes ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének megsértése nem kizárólag elszigetelt cselekmény eredménye lehet, hanem cselekmények sorozata, vagy akár folyamatos magatartás eredménye is, miközben a cselekmények sorozata vagy a folyamatos magatartás egyes elemei önmagukban is az EUMSZ 101. cikkében foglalt tilalom megsértésének minősülhetnek.[5] Így amennyiben a különböző cselekmények – azonos, a belső piacon fennálló versenyt torzító tárgyuk alapján – „átfogó terv" keretébe illeszkednek, a Bizottság az ezen cselekmények miatti felelősséget jogszerűen tudhatja be az összességében figyelembe vett jogsértésben való részvétel alapján.[6]

Ha tehát a hatóság be tudja bizonyítani, hogy a kartell egységes és folyamatos jogsértés keretében valósult meg, vagyis az egyes magatartások egymással összekapcsolhatók, akkor egyetlen versenyfelügyeleti eljárás keretében vizsgálhatja és állapíthatja meg a jogsértést és az abban részes vállalkozások felelősségét annak teljes fennállása idejére. Fontos kiemelni, hogy az egységes és folyamatos jogsértés megállapítása minden esetben a kartell valódi szellemisége fényében állapítható meg, a Bizottságnak nincs mérlegelési joga a tekintetben, hogy egységes és folyamatos jogsértést állapít meg vagy sem. Amennyiben a Bizottság az ítélkezési gyakorlatban lefektetett objektív indokok alapján úgy látja, hogy nem különálló jogsértések vannak, hanem a rendelkezésére álló bizonyítékok értékelése alapján a jogsértő cselekmények egymást kiegészítik, egymással összefüggnek, akkor a Bizottság köteles egységes és folyamatos jogsértést megállapítani.[7]

Az európai versenyjogi jogalkalmazásban 1986-ban került sor első alkalommal az egységes és folyamatos jogsértés megállapítására és tartalmának kidolgozására a *Polipropilénügyben*[8]. A Bizottság kimondta, hogy mindazon rendszerek és cselekmények komplex egésze, amelyekről rendszeres és intézményesített keretek között határoztak a résztvevők, egy az EUMSZ 101. cikke értelmében vett megállapodást, egységes és folyamatos megállapodást alkot.[9] Az Európai Törvényszék megerősítette a Bizottság álláspontját, amikor úgy ítélte meg, hogy a vállalkozások magatartása ugyanazon célra irányult, mégpedig arra, hogy torzítsák a polipropilénpiac árainak természetes, piaci alapú mozgását, ezért mesterséges lenne ezeket a folytatólagos és egymáshoz kapcsolódó magatartásokat, amelyek egy azonos célt követtek, több különálló jogsértésre szétbontani.[10]

Megemlítendő Vesterdorf főtanácsnok *Rhône-Poulenc kontra Európai Bizottság ügyben* kifejtett indítványa, amelyben az egységes és folyamatos jogsértés kapcsán azt mondta ki, hogy egy kartell esetében különösen nehéz pontosan meghatározni, hogy az abban részes felek milyen mértékben vettek részt a jogsértésben, vagy hogy ki volt a kezdeményező, ki volt, aki meggyőzte a többi felet a jogsértésben való részvételre.[11] Egy közigazgatási eljárásban, mint amilyen a Bizottságé is, ahol a bizonyítékok jelentős része írásos doku-

[3] Whish, Richard–Bailey, David: Competition Law (Eighth Edition), Oxford University Press, 2015, 107.

[4] Lásd az 1/2003/EK rendelet 25. cikke.

[5] C-204/00 – Aalborg Portland és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2004:6, 258. pont.

[6] C-626/13 P – Villeroy & Boch Austria kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2017:54, 60. pont; C-293/13 P – Fresh Del Monte Produce kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2015:416, 156–157. pontok.

[7] T-373/10., T-374/10., T-382/10. és T-402/10. sz. egyesített ügyek – Villeroy & Boch Austria és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2013:455, 36. pont.

[8] OJ L 230, 18.8.1986, 1–66., Commission Decision of 23 April 1986 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/31.149 – Polypropylene).

[9] Ibid., 81. pont.

[10] T-1/89 – Rhône-Poulenc kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:1991:56, 125–126. pontok.

[11] T-1/89 – Rhône-Poulenc kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:1991:38, 84.

mentum, és ahol a felek nem ismerik el a jogsértést, gyakran nincs mód mindezen körülmények pontos feltárására. Ezért a főtanácsnok véleménye szerint az ilyen eljárásokban a Bizottsággal szembeni bizonyítási követelmények tekintetében némi könnyítést kell engedni, mert ellenkező esetben a Bizottság számos ügyben arra kényszerülne, hogy megszüntesse az eljárását olyan, egyértelműen jogsértő kartellek esetében is, ahol nem lehetséges minden egyes, a kartellben részes vállalkozás tekintetében részletes bizonyítékokat feltárni. Egy ilyen értelmezés a gyakorlatban az EUMSZ 101. cikke kapcsán folytatott versenyjogi jogalkalmazás hatékonyságát korlátozná vagy szüntetné meg.[12, 13]

Az Európai Törvényszék a későbbi döntéseiben maga is hangsúlyozta, hogy a Bizottságnak a gyakorlatban *„kevéssé kedvező körülmények között kell bizonyítani a jogsértés fennállását”,* hiszen adott esetben évek telhetnek el a jogsértés tanúsítása óta, és gyakran az eljárás alá vontak sem működnek együtt a Bizottsággal.[14] Ezért a bíróság szerint túlzás lenne megkövetelni a Bizottságtól, hogy szolgáltasson bizonyítékot a jogellenes cél elérésének konkrét módjáról, mert ha ezt várnánk el, akkor az eljárás alá vontak túl könnyen kibújhatnának a jogsértésért való felelősség alól, ha hivatkozhatnának arra, hogy a jogsértő magatartás működésével kapcsolatban a Bizottság által megjelölt információk homályosak, olyan helyzetben, amikor a megállapodás létezése és versenyellenes célja mindazonáltal kellőképpen bizonyított.[15] Az Európai Unió Bírósága azonban éppen ezzel az Európai Törvényszék által képviselt könnyítést engedélyező megközelítéssel szakított a 2019 novemberében hozott *ABB-ügyben hozott döntésével*[16]. Az Európai Törvényszék ítéletét részben megsemmisítette az Európai Unió Bírósága, mert úgy ítélte meg, hogy az elsőfokú uniós bíróság, ahelyett hogy megbizonyosodott volna arról, hogy vajon a Bizottság a jogilag megkövetelt módon bizonyította, hogy a jogsértés mely termékekre terjedt ki pontosan, ahelyett egy megalapozatlan feltételezésre támaszkodott és a felperesektől várta el, hogy megdöntsék ezen vélelmet.[17]

Az egységes és folyamatos jogsértés fogalmát és Bizottság általi alkalmazását egyes szerzők[18] kritikával illetik, mert szerintük a Bizottság túl széleskörűen alkalmazza, illetve a fogalmat túl tágan értelmezi.

Az uniós bíróságok az elmúlt években több bizottsági döntést semmisítettek meg azért, mert nem találták megfelelően bizonyítottnak azt, hogy adott vállalkozás tudott vagy tudnia kellett volna a más vállalkozások által azonos cél elérése végett tervezett vagy ténylegesen megvalósított magatartásáról, vagy azt, hogy e magatartásokat észszerűen előre láthatta, és kész volt ennek kockázatát elfogadni. Megfigyelhető tehát, hogy az uniós bíróságok az elmúlt években szigorúbban figyelik a szubjektív tudati elem bizonyítottságát az egységes és folyamatos jogsértés megállapítása során.[19]

Az Európai Törvényszék a *Team Relocations-ügyben* áttekintette az egységes és folyamatos jogsértés kapcsán kialakult uniós joggyakorlatot és megállapította, hogy egységes és folyamatos jogsértésben való részvétel bizonyításához három feltételnek kell teljesülnie: i) közös célkitűzés elérésére irányuló átfogó terv fennállása, ii) a vállalkozás e tervhez való szándékos hozzájárulása, iii) és azon tény, hogy a vállalkozás (bizonyítottan vagy vélelmezhetően) tudott a többi résztvevő jogsértő magatartásairól vagy e magatartásokat észszerűen előre láthatta, és kész volt azok kockázatát elfogadni.[20] Az Európai Unió Bírósága a fellebbezés kapcsán hozott döntésében megerősítette, hogy az Európai Törvényszék által rögzített három feltételnek – az Európai Bíróság esetjogával összhangban állva – kell teljesülnie ahhoz, hogy

[12] Ibid.

[13] Lásd továbbá Alexiadis, Peter–G. Swanson, Daniel–Guerrero, Alejandro: Raising the EU evidentiary bar for the „single and continuous infringement” doctrine, Concurrences No 4-2016, 2–4.

[14] T-67/00 – JFE Engineering kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2004:221, 203. pont.

[15] T-558/08 – Eni kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2014:1080, 36. pont.

[16] Lásd pl. C593/18 P – ABB kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2019:1027.

[17] C593/18 P – ABB kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2019:1027, 38–45. pontok.

[18] Lásd pl. Julian, Joshua: Single continuous infringement of Article 81 EC: Has the Commission stretched the concept beyond the limit of its logic? European Competition Journal, Volume 5 No 2, 2009, 151–177.; Riley, David: Revisiting the Single and Continuous Infringement of Article 101: The Significance of Anic in a New Era of Cartel Detection and Analysis. World Competition 37, no. 3 (2014). 293–317.

[19] Lásd erről részletesen Kim, Eun Hye–Marquis, Mel: Judicial review and anticompetitive agreements: An overview of EU and national case law, 19 March 2020, e-Competitions Judicial review and anticompetitive agreements, Art. N° 91835, 6–8.; Frese, Michael J.: Civil Liability for Single and Continuous Infringements, in Jos Rivas (ed.), World Competition Law and Economics Review, Kluwer Law International 2018, Volume 41 Issue 2, 191–192.

[20] T204/08. és T212/08. sz. egyesített ügyek – Team Relocations és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2011:286, 37. pont.

egy vállalkozás felelőssége megállapítható legyen egy egységes és folyamatos jogsértésért.[21, 22]

2.1. Közös célkitűzés elérésére irányuló átfogó terv megléte

A közös célkitűzés elérésére irányuló átfogó terv kapcsán az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy *nem elegendő egy,* a jogsértéssel érintett piacon fennálló verseny torzítására irányuló célra való általános hivatkozás a közös cél megállapításához, hiszen az EUMSZ 101. cikkében tilalmazott magatartások fogalmilag magukban foglalják azt, hogy azok célja vagy hatása a verseny korlátozása.[23] Az egységes célkitűzés fogalmának ekképpen való meghatározása ugyanis azzal a kockázattal járna, hogy az egységes és folyamatos jogsértés fogalma elveszítené értelmének egy részét, mert annak az lenne a következménye, hogy a valamely ágazatot érintő, versenykorlátozó magatartásokat automatikusan egységes jogsértést képező elemeknek kellene minősíteni.[24]

Ezért ahhoz, hogy különböző cselekményeket egységes és folyamatos jogsértésnek lehessen minősíteni, azt kell megvizsgálni, hogy e cselekmények kiegészítik-e egymást abban az értelemben, hogy mindegyiknek a rendes versenyből eredő kockázatokkal való szembenézés volt a célja, és a kölcsönhatás révén hozzájárultak a gazdasági szereplők által – az egységes célra irányuló átfogó terv keretében – kívánt versenyellenes hatás egészének megvalósításához.[25, 26] A különböző cselekmények egységes és folyamatos jogsértésnek való minősítése érdekében figyelembe kell venni valamennyi körülményt, amely megalapozhatja vagy megkérdőjelezheti ezen összefüggést, mint például a szóban forgó különböző megállapodások és összehangolt magatartások alkalmazásának időtartamát, azok tartalmát (beleértve az alkalmazott módszereket), és ezzel kapcsolatosan azok célját.[27] A jogsértés egységes jellegének megállapítása során az Európai Törvényszék a *Trelleborg-ügyben* a következő kritériumokat mondta ki, mint amelyek relevánsak és amelyeket a vizsgálat során figyelembe lehet venni: i) szóban forgó magatartások azonos célkitűzései, ii) az érintett termékek és szolgáltatások közötti azonosság, iii) az abban részt vevő vállalkozások azonossága, iv) a végrehajtás módjának azonossága, v) a vállalkozások nevében eljáró természetes személyek azonossága, vi) a szóban forgó magatartások földrajzi kiterjedésének azonossága.[28] Kiemelendő, hogy az Európai Törvényszék által megjelölt szempontoknak nem kell mind teljesülniük, ez nem egy taxatív felsorolás, hanem csak figyelembe vehető szempontok a minősítés során.[29] Meg kell említeni, hogy a kiegészítő jelleg mint az esetjog által megkövetelt vizsgálandó szempont kapcsán az Európai Unió Bírósága azonban úgy foglalt állást a *Siemens-ügyben hozott ítéletében,* hogy az Európai Törvényszék nem köteles vizsgálni ezt az egységes és folytatólagos jogsértés megállapítása érdekében.[30] Megállapítható tehát, hogy a kiegészítő jelleg mint vizsgálandó szempont nem minden esetben elvárt az uniós bíróságok részéről.

Az ítélkezési gyakorlat még akkor is lehetővé teszi annak vélelmezését, hogy a jogsértés – illetve valamely vállalkozásnak a jogsértésben való részvétele – nem szakadt meg, ha a meghatározott időszakok vonatkozásában nem állnak rendelkezésre bizonyítékok a jogsértésre, feltéve, hogy az e jogsértés részét képező különböző magatartások azonos célt szolgálnak, továbbá egységes és folyamatos jogsértés keretébe illeszkednek. Az ilyen megállapításnak azonban olyan tárgyilagos

[21] C-444/11 P – Team Relocations és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2013:464, 53. pont.

[22] Lásd továbbá Alexiadis, Peter–G. Swanson, Daniel–Guerrero, Alejandro: Raising the EU evidentiary bar for the „single and continuous infringement" doctrine, Concurrences No 4-2016, 4–6.

[23] C-239/11 P – Siemens és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2013:866, 245. pont.

[24] Ibid.

[25] T-410/09 – Almamet GmbH Handel mit Spänen und Pulvern aus Metall kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2012:676, 154. pont; T-101/05 – BASF és UCB kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2007:380, 179–181. pontok; T-378/10 – Masco és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2013:469, 23. pont.

[26] A kiegészítő jelleg kapcsán lásd bővebben Bellis, Jean-Francois: Use and abuse of the 'single and continuous infringement' concept in EU cartel cases: the implications for follow-on private actions for damages, at Ian S. Forrester, A Scot without Borders – Liber Amicorum – Volume II., 101–102.

[27] T204/08. és T212/08. sz. egyesített ügyek – Team Relocations és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2011:286, 40. pont.

[28] T-147/09 – Trelleborg Industrie kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2013:259, 60. pont.

[29] Castillo De La Torre, Fernando–Gippini Fournier, Eric: Evidence, Proof and Judicial Review in EU Competition Law, Edward Elgar Publishing Limited, 2017, 90.

[30] C-239/11 P – Siemens és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2013:866, 248. pont.

és egybehangzó bizonyítékokon kell alapulnia, amelyek alátámasztják az átfogó terv fennállását.[31]

Kiemelendő, hogy egy egységes jogsértés a körülményektől függően, a jogsértés megszakadása fényében, lehet folyamatos vagy ismétlődő.[32] Ahhoz, hogy a Bizottság megállapíthassa, hogy a jogsértés megszakítás nélkül folytatódott két olyan időszak között, amelyre nincs közvetlen bizonyítéka, a Bizottságnak egymáshoz időben kellően közeli tényekre vonatkozó bizonyítékokra kell támaszkodnia.[33] Amennyiben ugyanis egy vállalkozás jogsértő magatartásának két megnyilvánulása között hosszabb időszak van, akkor meg kell vizsgálni, hogy ez az időszak elegendően hosszú-e a jogsértés megszakításához vagy sem, amit minden esetben az adott kartell működésével összefüggésben kell egyedileg értékelni.[34] Az *ICAP és társai ügyben* például az Európai Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a kartell működésére tekintettel egy héthetes időszak megszünteti a folyamatos jelleget, így megállapítható a megszakadás.[35] Ha megállapítható, hogy a vállalkozás jogsértésben való részvétele megszakadt, továbbá hogy a vállalkozás a megszakadást megelőzően és azt követően részt vett a jogsértésben, e jogsértés ismétlődőnek minősíthető, amennyiben – a folyamatos jogsértéshez hasonlóan – létezik a vállalkozás által a megszakadás előtt és után követett egységes cél, ami levezethető a szóban forgó célok és magatartások, az érintett termékek, az összejátszásban részt vevő vállalkozások, az összejátszás fő végrehajtási módjai, a vállalkozások nevében eljáró természetes személyek, végül pedig az említett magatartások földrajzi kiterjedésének azonosságából. A jogsértés ilyen esetben tehát egységes és ismétlődő, és jóllehet a Bizottság az egész jogsértési időszak vonatkozásában bírságot szabhat ki, ezt nem teheti meg azon időszak vonatkozásában, amelynek során a jogsértés megszakadt.[36]

Annak ellenére, hogy egy kartell az abban részes vállalkozások közös cselekménye, a részes feleknek sajátos szerepe van a megállapodásban, illetve eltérő elköteleződést mutathatnak a közös cél elérése tekintetében. A résztvevők közül valamely vállalkozás vezető szerepet tölthet be, de időről időre előfordulhat a felek között belső konfliktus, versengés, csalás, vagy akár „ár háború”[37] is, ami azonban többnyire nem gátolja meg, hogy a felek közötti egyetértés olyan, az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése szerinti megállapodássá vagy összehangolt magatartássá formálódjon, amelynek egységes, közös és folytatólagos célja van. A megállapodás változhat, módosulhat, a kartellmagatartások köre szélesedhet, új piacokra is kiterjedhet akár, de folyamatosan változhatnak a mechanizmusok is. Sőt a kartell tagjai időről időre kiléphetnek vagy visszatérhetnek oda, anélkül hogy az általuk követett magatartást új megállapodásként kezelnék. [38]

2.2. A vállalkozásnak az átfogó tervhez való szándékos hozzájárulása

Az EUMSZ 101. cikke értelmében vett megállapodások és összehangolt magatartások szükségszerűen több vállalkozás együttműködése révén valósulnak meg, amely vállalkozások közös elkövetői a jogsértésnek, és amelyek részvétele különböző formát ölthet az érintett piac jellegére, a résztvevők piaci helyzetére, a választott célokra és a célok elérése érdekében választott eszközökre tekintettel.[39] Pusztán az a tény, hogy minden a jogsértésben részes vállalkozás sajátos módon vesz részt abban, nem elegendő ahhoz, hogy ez kizárja a teljes jogsértésért való felelősségét, beleértve azon magatartásokat, amelyeket más részes vállalkozások ugyanazon versenyjogsértő cél vagy hatás érdekében valósítottak meg.[40] A megállapodás

[31] T-147/09. – Trelleborg Industrie kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2013:259, 61. pont; C-634/13 P – Total Marketing Services kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2015:614, 27. pont; C-105/04 P – Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2006:592, 98. pont.

[32] T-180/15 – Icap és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2017:795, 216. pont; T-240/17 – Campine és Campine Recycling kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2019:778, 268. pont.

[33] T-180/15 – Icap és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2017:795, 219. pont.

[34] T-180/15 – Icap és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2017:795, 220. pont; T-655/11 – FSL és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2015:383, 483. pont.

[35] T-180/15 – Icap és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2017:795, 235. pont.

[36] T-180/15 – Icap és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2017:795, 221. pont.

[37] Lásd Bellis, Jean-Francois: Use and abuse of the 'single and continuous infringement' concept in EU cartel cases: the implications for follow-on private actions for damages, 101. és az ott bemutatott Case COMP/F/38.443 – Rubber chemicals-ügy.

[38] 1999/60/EC: Commission Decision of 21 October 1998 relating to a proceeding under Article 85 of the EC Treaty (Case No IV/35.691/E-4: – Pre-Insulated Pipe Cartel), 134. pont.

[39] C-49/92 P – Európai Bizottság kontra Anic Partecipazioni, ECLI:EU:C:1999:356, 79. pont.

[40] Ibid., 80. pont.

nem csak egyetlen elszigetelt mozzanat, hanem a közös célt szolgáló magatartások sorának eredményeként is megvalósulhat, így a másik részes vállalkozások által a közös cél érdekében elkövetett magatartásokért való felelősség megállapítható a jogsértésben való közreműködésének teljes idejére annak alapján, hogy ahhoz valamely résztvevő saját magatartásával hozzájárult, amennyiben bizonyított, hogy a kérdéses vállalkozás tud a többi résztvevő jogsértő magatartásairól, vagy e magatartásokat észszerűen előre láthatja, és kész azok kockázatát elfogadni.[41]

Vizsgálni kell azonban, hogy a jogsértés részét képező magatartásoknak vannak-e olyan elemei, amelyek arra utalnak, hogy a más résztvevő vállalkozások által valójában alkalmazott magatartásnak nem ugyanaz a célja vagy versenykorlátozó hatása, és így nem alkotja részét a verseny normális működését torzító közös cél eredményeként kialakult átfogó tervnek.[42]

Az átfogó tervhez való szándékos csatlakozás megállapíthatóságát nem zárja ki az, ha a vállalkozás nem a jogsértés kezdő időpontjában csatlakozott a jogsértéshez, hanem csak egy későbbi időpontban.[43] Az sem kizáró ok, hogyha az érintett vállalkozás nem pontosan a jogsértésben részes többi vállalkozással azonos módszerekkel törekedett a közös cél megvalósítására.[44] Nem zárja ki egy vállalkozás felelősségét az egységes és folyamatos jogsértésért az a tény sem, ha a vállalkozás nem a jogsértő célt rögzítő találkozón megállapodottak szerint alakítja a magatartását, kivéve ha nyilvánosan elhatárolódott a találkozón megállapodottaktól.[45] Így az a tény sem cáfolja meg a vállalkozásnak az átfogó tervhez való szándékos hozzájárulását, ha az adott vállalkozás nem vett részt a versenyellenes rendszer valamennyi elemében, vagy ha csak jelentéktelen szerepet töltött be abban.[46]

2.3. A vállalkozás (bizonyítottan vagy vélelmezhetően) tudott a többi résztvevő jogsértő magatartásairól, vagy e magatartásokat észszerűen előre láthatta és kész volt azok kockázatát elfogadni

Az egységes és folyamatos jogsértés létezése nem eredményezi automatikusan azt, hogy ha valamely vállalkozás a jogsértés egy vagy néhány ágában részt vett, az a jogsértés egészéért felelősségre vonható.[47, 48]

Az uniós bíróságok számos bizottsági döntést semmisítettek meg azért, mert nem találták megfelelően bizonyítottnak azt, hogy egy vállalkozás tudott vagy tudnia kellett volna a más vállalkozások által azonos cél elérése végett tervezett vagy ténylegesen megvalósított magatartásáról, vagy azt, hogy e magatartásokat észszerűen előre láthatta, és kész volt ennek kockázatát elfogadni.[49] Az elmúlt években megfigyelhető, hogy az uniós bíróságok az egységes és folyamatos jogsértés megállapításához szükséges harmadik elem, a szubjektív elem vizsgálata kapcsán szigorúbb megközelítést alkalmaznak. Így például a *Toshiba-ügyben* az Európai Törvényszék aláhúzta, hogy a Bizottságnak kell bizonyítania, hogy az említett vállalkozás saját magatartásával hozzá kívánt járulni a valamennyi résztvevő által követett közös célkitűzésekhez, és hogy tudott a más vállalkozások által azonos célok elérése végett tervezett vagy ténylegesen megvalósított jogsértő magatartásokról, illetve e magatartásokat észszerűen előre láthatta, és kész volt azok kockázatát elfogadni.[50]

Az uniós bíróságok esetjogából következik tehát, hogy egy vállalkozás egységes és folyamatos

[41] Ibid., 83. pont

[42] C-239/11 P – Siemens és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2013:866, 248. pont.

[43] C-444/11 P – Team Relocations és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2013:464, 56. pont.

[44] C-444/11 P – Team Relocations és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2013:464, 54. és 56. pont; T-82/13 – Panasonic Corp. és MT Picture Display Co. Ltd kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2015:612, 103. pont.

[45] C-204/00 – Aalborg Portland és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2004:6, 85. pont.

[46] Ibid., 86. pont.

[47] T-28/99 – Sigma Tecnologie kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2002:76, 45. pont; T-587/08 – Fresh Del Monte Produce kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2013:129, 638. pont.

[48] Különbséget kell tenni az egységes és folyamatos jogsértésért való versenyjogi felelősség és az ezzel kapcsolatos magánjogi jogérvényesítésért való felelősség között. A magánjogi jogérvényesítés és az egységes és folyamatos jogsértés kapcsolatáról lásd bővebben Frese, Michael J.: Civil Liability for Single and Continuous Infringements, in Jos Rivas (ed.), World Competition Law and Economics Review, Kluwer Law International 2018, Volume 41 Issue 2, 179–196.

[49] C-287/11 P – Bizottság kontra Aalberts Industries és társai, ECLI:EU:C:2013:445; T208/06. – Quinn Barlo és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2011:701; C-441/11 P – Európai Bizottság kontra Verhuizingen Coppens, ECLI:EU:C:2012:778.

[50] T-104/13 – Toshiba kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2015:610, 52-53. pontok és az ott hivatkozott esetjog.

jogsértésért való felelősségének megállapításához szükséges a jogsértés többi résztvevője által tanúsított jogsértő magatartások (bizonyított vagy vélelmezhető) ismerete.[51] Pusztán az a tény, hogy annak a megállapodásnak a célja, amelyben az érintett vállalkozás részt vett és az átfogó tervnek a célja azonos, nem elegendő annak megállapításához, hogy a vállalkozás részese volt az átfogó tervnek, és így az egységes és folyamatos jogsértésnek. A vállalkozás e megállapodásban való részvétele ugyanis csak akkor minősülhet az átfogó kartellhez való csatlakozása kifejeződésének, ha a vállalkozás az érintett megállapodásban való részvételekor tudott vagy tudnia kellett arról, hogy ezáltal ezen átfogó kartellhez csatlakozik.[52]

Az egységes és folyamatos jogsértésért való felelősséghez nem szükséges az, hogy a vállalkozás a jogsértés minden részletével tisztában legyen, elegendő az, hogyha a kartell egészének általános kereteivel, érvényével és lényeges jellemzőivel tisztában van.[53] Kiemelendő azonban, hogy szóbeszéd ismerete vagy hallomás azon jogsértő magatartásokról, amelyekben közvetlenül nem vett részt, nem alapozza meg az egységes jogsértésért való teljes körű felelősséget.[54]

Az *Infineon-ügyben* az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy az egységes jogsértés megállapítása elkülönül attól a kérdéstől, hogy az e jogsértés miatti felelősség összességében felróható-e ennek a vállalkozásnak, így jogszerűnek ítélte meg, hogy az Európai Törvényszék az egységes és folytatólagos jogsértés megállapítása mellett az Infineonnak a jogsértés egészéért fennálló felelőssége helyett csak a jogsértésben való korlátozott részvételéért való felelősségét tudta be.[55]

Az uniós esetjog alapján három lehetséges felelősségi szcenárióról lehet szó egységes és folytatólagos jogsértés megállapítása esetén: i) ha egy vállalkozás közvetlenül részt vett valamennyi, az egységes és folyamatos jogsértést alkotó magatartásban, akkor a teljes jogsértésért felel, ii) ha egy vállalkozás csak egyes, az egységes és folyamatos jogsértést alkotó magatartásban vett részt közvetlenül, de tudott vagy tudnia kellett a többi jogsértő magatartásról is, akkor is felel a teljes jogsértésért, iii) ha egy vállalkozás csak egyes, az egységes és folyamatos jogsértést alkotó magatartásban vett részt közvetlenül, de nem tudott vagy nem láthatta észszerűen előre a többi jogsértő magatartást, akkor csak azon magatartásokért vonható felelősségre, amelyekben közvetlenül részt vett, vagy amelyekről tudott vagy amelyeket észszerűen előre láthatott volna.

Említést kell tenni arról, hogy egy kartell nem kizárólag egyetlen egységes és folyamatos jogsértésként értékelhető, a Bizottság jogszerűen állapíthatja meg azt is, egy kartell különböző egységes és folyamatos jogsértésekből áll.[56]

3. A hazai bíróságok egységes és folyamatos jogsértés kapcsán tett megállapításai

A Gazdasági Versenyhivatal számos döntésében[57] kimondta, hogy a Tpvt. 11. §-ának megsértése nemcsak egyetlenegy magatartással, aktussal, hanem egymással tartalmilag és időben összefüggő magatartásokkal, cselekményekkel, ezek sorozatával, tehát egységes és folyamatos jogsértés keretében is megvalósulhat. A versenyhivatali és hazai bírósági gyakorlat szerint egyes, esetlegesen önmagukban is versenyjogi tilalomba ütköző magatartásokat adott esetben nem kell külön-külön bizonyítani, hanem összességükben és összefüggésükben egyetlen eljárásban is értékelhetők.[58]

Annak ellenére, hogy az egységes és folyamatos jogsértés sem a Tpvt.-ben, sem a Ket.-ben nem szabályozott, ez nem akadálya annak, hogy a hatóság megállapítsa azt, mert az uniós jog ismeri és alkalmazza ezt a minősítést.[59]

A Kúria a VJ/130/2006. számú versenyfelügyeleti eljárásban, egy útépítő kartell ügyben, kifejtette álláspontját azon elvi jelentőségű jogkérdésben, hogy az egységes és folyamatos jogsértés i) az egységes cél, ii) az átfogó terv, iii) a résztvevő

[51] T-210/08 – Verhuizingen Coppens kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2011:288, 29. pont; T-378/10 – Masco és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2013:469, 24. pont; T-587/08 – Fresh Del Monte Produce kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2013:129, 639. pont.

[52] T-210/08 – Verhuizingen Coppens kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2011:288, 30. pont.

[53] T-762/14 – Philips és Philips France kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2016:738, 178. pont; T-259/02 – Raiffeisen Zentralbank Österreich kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2006:396, 193. pont.

[54] T-59/06 – Low & Bonar és Bonar Technical Fabrics kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2011:669, 66. pont.

[55] C-99/17 P – Infineon Technologies kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2018:773, 172–175. pontok.

[56] Faull, Jonathan – Nikpay, Ali: The EU Law of Competition (Third Edition), Oxford University Press, Oxford, 2014, 210–211.

[57] Lásd például Vj-102/2004-es számú versenytanácsi határozat, Vj-130/2006/239-es számú versenytanácsi határozat, Vj-69/2008/539. számú versenytanácsi határozat, Vj/19-1405/2016. számú versenytanácsi határozat.

[58] Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet, 72. pont.

[59] Kúria Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítélet, 133. pont.

vállalkozások körének nagyfokú azonossága és iv) a folyamatos magatartás – mint együttes feltételek – fennállása esetén állapítható meg.[60] Ugyanezen ítéletében a Kúria azt is megállapította, hogy egységes és folyamatos jogsértés esetén a versenyjogsértő magatartásokat nem önállóan, egymástól függetlenül, külön-külön, hanem összességükben és összefüggésükben, egymásra tekintettel kell vizsgálni, különösen akkor, ha azok sorozatban, időben és tartalmilag összefüggően valósulnak meg. Ilyen esetről beszélhetünk, ha az adott tenderek megnyerését, egymás közötti felosztását egymásra tekintettel valósítják meg, maguk között az adott piacot felosztva és az árakat közösen meghatározva járnak el a jogsértésben részes vállalkozások.[61]

A Kúria az úgynevezett „végtörlesztéses banki kartell" ügyben hozott döntésében az egységes és folytatólagos jogsértés fogalmával, annak elemeivel kapcsolatban rögzítette, hogy ahhoz, hogy magatartásokat egyetlen egységes jogsértésnek lehessen minősíteni, szükséges egy objektív és egy szubjektív oldal megléte. Az objektív oldal megállapítható, amennyiben a jogsértéssel érintett megbeszélések tárgya ugyanaz, ugyanarra az időszakra vonatkozik és van egy közös cél, ami ezeket a cselekményeket összeköti. A szubjektív oldal kritériuma pedig, hogy a jogsértés résztvevői tudatában kell hogy legyenek annak, hogy egy szélesebb körű egyeztetési folyamat részesei. [62]

3.1. A megbeszélések tárgya ugyanaz legyen, a megbeszélések ugyanarra az időszakra vonatkozzanak, a cselekményeket közös cél kösse össze (objektív oldal)

Egységes és folyamatos jogsértés esetén nem köteles a hatóság bizonyítani, hogy az egységes jogsértés minden egyes eleme a kartellmegállapodással érintett tenderek esetében külön-külön fennáll, mert a jogsértés ilyennek való minősítése esetén az az elvárás, hogy a folyamatos magatartás egy átfogó, egységes terv részeként valósult meg, a kitűzött közös cél érdekében működtek együtt a jogsértő vállalkozások.[63]

A jogsértés egységességének megállapításához a Kúria a 2019 decemberében hozott ítéletében kimondta, hogy a két legfontosabb körülmény i) az átfogó terv megléte (ami nem követeli meg azt, hogy egy megállapodást ténylegesen meg is kötöttek a felek, de azt igen, hogy létrejött a felek között akarategyezség a piacon tanúsítandó jövőbeni magatartás kapcsán) és ii) a résztvevők körének nagyfokú azonossága.[64] A Kúria ugyanezen ítéletében úgy foglalt állást, hogy egységes és folyamatos jogsértés csak akkor állapítható meg, ha az abban részes felek kapcsán bizonyítást nyer, hogy a közös célt teljes konszenzusban elfogadva a vállalkozások ahhoz igazítják piaci magatartásukat. Így ha megállapodás hiányában az átfogó terv végrehajtását a vállalkozások meg sem kezdik, tényleges piaci intézkedéseket nem tesznek, akkor a magatartásuk nem minősíthető egységes és folyamatos jogsértésként.[65]

A folyamatosság megállapításának nem feltétele az, hogy a hatóságnak a kartellben részes vállalkozások minden, a hatóság által azonosított és bizonyított egyeztetésen való részvételét bizonyítania kell, és a folyamatosságot az sem zárja ki, ha egy bizonyos időkihagyást követően a találkozókon való részvétel megállapításra kerül. Az átfogó terv megléte esetén, az egységes és folyamatos jogsértésben részes vállalkozások által kitűzött közös terv végrehajtása érdekében tartott sorozatos találkozók alkalmasak az egységes és folyamatos jogsértés megállapítására.[66] Nem szükséges azonban bizonyítani a komplex jogsértéshez azt, hogy minden egyes találkozón minden, a komplex jogsértéshez tartozó jogsértési elem megvalósult. A találkozókat összességükben kell nézni, a kartellben részes vállalkozásoknak a közös, átfogó terv által kitűzött jogsértő célját és az erre irányuló folyamatot kell vizsgálni a komplex jogsértés megállapításához.[67] Ezért az a tény, hogy a találkozók közül az egyik találkozó kapcsán csak egy bizonyos jogsértési elem bizonyított, nem jelenti azt, hogy ez a találkozó nem illeszkedik az átfogó

[60] Kúria Kvf.II.37.076/2012/28. számú ítélete.
[61] Kúria Kvf.II.37.076/2012/28. számú ítélet, 23–24.
[62] Kúria Kfv.III.37.582/2016/16. számú ítélet, 209. pont.
[63] Kúria Kvf.II.37.076/2012/28. számú ítélet, 24.
[64] Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet, 72. pont.
[65] Ibid., 73. pont.
[66] Kúria Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítélet, 133. pont.
[67] Ibid.

tervbe, és így annak megítélése más lenne. Ugyanígy nem alkalmas a jogellenes tárgyú találkozók megállapításának vitatására az az érv, hogy adott jogsértő találkozókat más céllal vagy megbeszélés keretében, vagy azt követően tartják meg. Súlytalan az a hivatkozás is, hogy a tanúvallomások szerint jelentősen több jogsértő találkozóra került sor, mint amennyit a hatóság bizonyítani tudott, ha a bizonyított találkozók elégségesek az egységes és folyamatos jogsértés megállapításához.

A közös cél megállapításának hiányát a jogsértő magatartásban részes vállalkozások közötti egyeztetések módszere, a résztvevők azonossága és a tanúsított magatartás kizárja.[68]

Az átfogó terv megléte megállapítható a résztvevők körének nagymértékű azonossága, az érintett termékek közelisége, az alkalmazott eszközök és mechanizmusok hasonlósága alapján. A Kúria esetjoga szerint az átfogó terv megállapítható már az egyeztetési módszer és a résztvevők körének azonossága alapján.[69]

Az egységes és folyamatos jogsértés esetében, ármeghatározó és piacfelosztó kartellre tekintettel az érintett piac meghatározásának elsődleges jelentősége nincs. Ebből következően nem bír jelentőséggel, hogy a vizsgált időszakban a jogsértéssel érintett földrajzi területen összesen mennyi, a vizsgált magatartás tárgyát képező tender került kiírásra. Az egységes és folyamatos jogsértés megállapításának nem feltétele, hogy az érintett piac meghatározásán túl a hatóság valamennyi, a piacon kiírt tendert megvizsgálja, mert az átfogó terv mentén kell a jogsértést bizonyítani, nem az egyes magatartásokat kell külön-külön jogsértőnek minősíteni. Ezért a tenderek kapcsán kiemelendő, hogy kizárólag a „gyanúba keveredett" tendereket kell vizsgálni, nem kell valamennyi, az adott időszakban kiírt tendert a jogsértés szempontjából elemezni. Ebből következően tehát nem követelhető meg a hatóságtól valamennyi tender számbavétele és az esetleges jogsértés elkövetése szempontjából való vizsgálata.[70]

3.2. A résztvevőknek tudatában kell lenniük, hogy egy szélesebb körű egyeztetési folyamat részesei (szubjektív oldal)

Nem követelmény magatartások egységes és folyamatos jogsértéssé történő minősítésének az, hogy a jogsértésben részes felek biztosak legyenek abban, hogy egy szélesebb körű egyeztetési folyamat részesei. A szubjektív oldal meglétéhez elegendő azt bizonyítania a versenyhatóságnak, hogy a felek előre láthatták ezt, tehát a Kúria egy indokolt előreláthatósági követelményt (*reasonably foreseeability*) fektetett le, a szubjektív oldal teljesülését okszerűen indokolt feltevésekre is lehet alapítani.[71]

Kiemelendő azonban, hogy az átfogó terv bizonyítása nem mentesíti a Gazdasági Versenyhivatalt attól, hogy bizonyítsa az egyes vállalkozásoknak az átfogó tervhez való csatlakozása időpontját.[72] Sőt a részvétel kezdő időpontján túl annak végét is bizonyítania kell a hatóságnak, míg a vállalkozásra hárul annak bizonyítása, hogy a részvétele idővel megváltozott, vagy hogy mikor szakította meg végleg a kartellben való részvételét.

A Kúria álláspontja szerint az egységes és folyamatos jogsértések megállapítása tipikusan a hosszú ideig létező versenykorlátozó magatartások esetén jellemző, mert ilyen esetben egyértelműbb, hogy a felek tisztában vannak a jogsértés kiterjedt, többelemű, szélesebb voltával. Ez azonban nem jelenti azt, hogy rövid ideig tartó kartell esetén ne lehetne egységes és folyamatos jogsértést megállapítani, az egységes és folyamatos jogsértés tényének megállapítása azonban abban az esetben bír érdemi relevanciával, ha a cselekmény elévülésének a lehetősége merül fel. Ettől függetlenül nincs olyan jogszabályi előírás, valamint az esetjogból sem vezethető le, hogy egységes jogsértést csak több éven át tartó kartell esetén lehet megállapítani.[73] A folyamatos jogsértés megállapíthatóságát nem zárja ki annak ideiglenes megszakadása sem, ha arra külső kényszerítő okok és nem a felek szándéka vezetett.[74]

---

[68] Kúria Kfv.II.37.076/2012/28. számú ítélet, 23.
[69] Ibid., 24.
[70] Kúria Kfv.II.37.076/2012/28. számú ítélet, 25–26.
[71] Kúria Kfv.III.37.582/2016/16. számú ítélet, 211. pont.
[72] Kúria Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítélet, 137. pont.
[73] Fővárosi Törvényszék 13.K.700.024/2018/43. számú ítélete, 19.
[74] Kúria Kvf.II.37.076/2012/28. számú ítélet, 25.

Kiemelendő, hogy az egységes és folyamatos jogsértés esetén nem szükséges, hogy az átfogó tervben részes valamennyi vállalkozás minden tenderen részt vegyen, mert passzív részvétel esetén is megállapítható egységes és folyamatos jogsértés, amennyiben az érintett vállalkozás az átfogó terv, a megállapodás fennállását elfogadja, a megvalósításában a későbbiekben részt vesz, a megállapodást elfogadva cselekszik.[75] Az egységes, folyamatos jogsértés esetében nem feltétel, hogy minden vállalkozás azonosan vegyen részt a közös cél megvalósításában, minden tender esetében árajánlatot tevő legyen, vagy részt vegyen az elnyert tender beruházási munkájában. A jogsértés megvalósulhat úgy is, hogy az egyes tenderekben az adott vállalkozás nem vett részt, de ez a passzivitása nem a megállapodás felmondásából, a jogsértéstől való elhatárolódásból eredt.[76] Amennyiben az érintett vállalkozás az átfogó terv, a megállapodás fennálltát elfogadja, annak megvalósításában részt vesz, annak megfelelően alakítja piaci magatartását, akkor a jogsértés vele szemben is megállapítható.[77]

A már fent említett VJ/130/2006. sz. versenyfelügyeleti eljárás kapcsán hozott kúriai ítélettel szemben az egyik eljárás alá vont alkotmányjogi panasszal élt, mert úgy ítélte meg, hogy az alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság teljes ülés keretében tárgyalta az alkotmányjogi panaszt, amelyben állást foglalt – egyebek mellett – az egységes és folyamatos jogsértés alaptörvénnyel való összeegyeztethetősége kapcsán is. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az uniós esetjogból levezethető volt az eljárás alá vontak számára az egységes és folyamatos jogsértés fogalma és tartalma, illetve ennek a minősítésnek a hazai jogban való alkalmazása is előre látható volt, így alaptörvény-ellenesség nem volt megállapítható.[78] Az Alkotmánybíróság egyúttal azt is rögzítette, hogy egységes és folyamatos jogsértés alkalmazása nem ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal.[79]

4. Összegzés

Az egységes és folyamatos jogsértés fogalmának az Európai Bizottság általi, 35 évvel ezelőtti bevezetése óta az Európai Bizottság számos ügyben alkalmazta ezt a minősítést, ami az uniós bíróságok felülvizsgálata során egyre részletesebb tartalommal került megtöltésre. Tekintettel arra, hogy a Gazdasági Versenyhivatal – a többi tagállami versenyhatósághoz hasonlóan – a nemzeti versenyjog mellett uniós versenyjogot is alkalmaz, így az uniós joggyakorlatból a hazai gyakorlatba is beépült ez a fogalom és minősítés.

Alá kell húzni, hogy az egységes és folyamatos jogsértés fogalma nem egy önálló tényállás, hanem egy, az ilyen kartellek valódi jellegét jól tükröző és az abban megvalósított folytatólagos magatartások egymáshoz kapcsolódása esetén az ezt jól megfogó jogi minősítés, ami kihat a bizonyításra, az elévülés kezdő időpontjára és a bírság mértékére is. Ezt a minősítést azonban csak objektív, az uniós és hazai bírósági esetjogban kimunkált kritériumrendszer fennállta esetén lehet alkalmazni.

Amennyiben egy versenyhatóság be tudja bizonyítani, hogy a kartell egységes és folyamatos jogsértés keretében valósult meg, vagyis az egyes magatartások egymással összekapcsolhatók, akkor egyetlen versenyfelügyeleti eljárás keretében vizsgálhatja és állapíthatja meg a jogsértést annak teljes időtartamára. A jogsértő magatartás egységes és folyamatos jogsértésként való minősítése azonban nem egy lehetőség a versenyhatóság előtt, hanem amennyiben fennállnak ezen minősítésnek az objektív körülményei, akkor a hatóság köteles ezt megállapítani.

Az Európai Törvényszék a *Team Relocations ügyben* összegezte az egységes és folyamatos jogsértés kapcsán kialakult uniós joggyakorlatot, és megállapította, hogy egységes és folyamatos jogsértésben való részvétel bizonyításához három feltételnek kell teljesülnie: i) közös célkitűzés elérésére irányuló átfogó terv fennállása, ii) a vállalkozás e tervhez való szándékos hozzájárulása, iii) és azon tény, hogy a vállalkozás (bizonyítottan vagy vélelmezhetően) tudott a többi résztvevő jogsértő magatartásairól, vagy e magatartásokat észszerűen előre láthatta, és kész volt azok kockázatát elfogadni. Az uniós bíróságok elmúlt években hozott ítéleteiben a harmadik feltétel teljesülése kapcsán megfigyelhető, hogy egyre magasabb

[75] Kúria Kvf.II.37.076/2012/28. számú ítélet, 25.
[76] Ibid., 24.
[77] Fővárosi Törvényszék 13.K.700.024/2018/43. számú ítélete, 19.
[78] 30/2014. (IX. 30.) AB-határozat, 112–116. pontok.
[79] Ibid., 120. pont.

mércét állítanak a Bizottság döntéseivel szemben, mert számos döntést semmisítettek meg, hangsúlyozva, hogy a Bizottság nem bizonyította a jogilag megkövetelt módon a szubjektív tudati elemet, hogy az eljárás alá vont tudott vagy tudnia kellett arról, hogy egy egységes és folyamatos jogsértésben vett részt.

A Kúria ítéletében – az uniós joggyakorlatra is hivatkozva – kimondta, hogy az egységes és folyamatos jogsértés i) az egységes cél, ii) az átfogó terv, iii) a résztvevő vállalkozások körének nagyfokú azonossága és iv) a folyamatos magatartás – mint együttes feltételek – fennállása esetén állapítható meg. A jogsértés egységességének megállapítása kapcsán a Kúria 2019 decemberében hozott ítéletében kimondta, hogy a két legfontosabb körülmény i) az átfogó terv megléte és ii) a résztvevők körének nagyfokú azonossága. A Kúria ugyanezen ítéletében úgy foglalt állást, hogy egységes és folyamatos jogsértés csak akkor állapítható meg, ha az abban részes felek kapcsán bizonyítást nyer, hogy a közös célt teljes konszenzusban elfogadva a vállalkozások ahhoz igazítják piaci magatartásukat. Így ha megállapodás hiányában az átfogó terv végrehajtását a vállalkozások meg sem kezdik, tényleges piaci intézkedéseket nem tesznek, akkor a magatartásuk nem minősíthető egységes és folyamatos jogsértésként.

Dr. habil. Kovács András György[1]

A közigazgatási bíróságok szerepe a versenyjogi szankciók hatékony érvényesítésében[2]

The role of administrative courts in the effective enforcement of competition law sanctions

Abstract

This paper analyses one aspect of the imposition of fines, through the lenses of the courts' caselaw. In the field of competition, fines are the most commonly imposed sanctions, nevertheless, it is not unusual that the very same undertaking is reinvestigated by the competition authority for the second or even the third time. It seems that the expected policy aim of fines, i.e. the individual and general prevention of anticompetitive practices cannot be achieved, at least not in all cases. According to this study, the right solution should be that laws should allow the imposition of fines proportionate to the turnover of the undertakings and also to the availability of their financial assets. This conclusion is supported by the overall experience gained through the judicial review of administrative decisions in Hungary.

Tárgyszavak: szankció, bírság, ismétlődés, arányosság, szükségesség, jogérvényesítés-hatékonyság, közigazgatási jogi felelősség, büntetőjogi garanciák
Keywords: sanction, fine, repeated infringement, proportionality, necessity, enforcement, efficiency, theory of administrative liability, procedural guaranty of criminal law

A versenyjogi jogsértéseket tanúsító, azon belül is elsősorban kartellező vagy erőfölényükkel visszaélő vállalatok jellemzően bírság szankciókra kell hogy számítsanak, mely bírságok jellemzően magasabbak az egyéb gazdasági, igazgatási jellegű szankciókhoz, de akár a büntetőjogi szankciókhoz képest is. Ennek ellenére gyakran előfordul, hogy ugyanaz a vállalkozás második vagy harmadik esetben is számot kell adjon tetteiről a versenyhatóság előtt. Úgy tűnik, hogy a versenyjogi bírságoktól elvárt jogpolitikai cél, az egyedi és generális visszatartó erő nem vagy legalábbis nem minden esetben működik. Ebben a tanulmányban ennek okait, és a magyar közigazgatási bírói gyakorlatból levonható és a bírságkiszabás hatékonyságát érintő következtetéseket kívánom bemutatni.

1. A versenyjogi bírságok mértéke tényleg kiemelkedően magas?

Először azt a kérdést szükséges megvizsgálni, hogy valóban kiemelkedően magasak-e a versenyhatóság (GVH) által kiszabott bírságok Magyarországon. A versenytörvény[3] a határozat meghozatalát megelőző év nettó árbevételének 10%-áig terjedő bírság kiszabását engedi meg. Mindezt meglehetősen kiszámítható és számos garanciális szabály által védett módon teszi a GVH, mert saját mérlegelését a joggyakorlatáról kiadott közleménnyel korlátozza, amelyek hatóság általi be-

[1] ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék habilitált egyetemi docens, a Kúria tanácselnök bírája.
[2] A Pázmány Péter Katolikus Egyetem, A versenyjogi szankciók hatékonysága című nemzetközi projekt keretében készült előtanulmány.
[3] A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII törvény („Tpvt.") 78. §. (1b) bekezdés.

tartása iránt jogos elvárásai lehetnek a versenyfelügyeleti eljárás alá vontaknak.[4]

Már itt azzal a meglepetéssel kell szembesülnünk, hogy vannak olyan hatóságok, amelyek mindenféle konkrét jogszabályban meghatározott bírságmaximum nélkül szabhatnak ki bírságot[5], és ehhez sok esetben pár soros határozati indokolást társíthatnak. Ez azért lehetséges, mert ezekben az esetekben a mérlegelési jogkör kitöltését részletes és előre közölt szabályokat meghatározó közlemények nem korlátozzák, a jogszabályi kötöttségek pedig csekélyek, lényegében az eset összes körülményének általános vizsgálatát írják elő. Ilyen esetben pedig a bíróság az indokolás okszerűségét kell hogy megkövetelje, melynek egy-egy jól eltalált és logikus mondat is eleget tesz, ha az alapjául szolgáló tényállítások egyébként helytállók. Például az Országos Gyógyszerészeti és Élelmiszer-egészségügyi Intézet egy gyógyászati segédeszközöket gyártó vállalkozásra a nettó árbevételének kb. 20%-os mértéket kitevő bírságot szabott ki[6], mert a terméke megrendelésében kulcsszerepet játszó orvosoknak konferencia jellegű többnapos elegáns szállodai ajándék partit szervezett termékismertetéssel egybekötve, amely nem megengedett promóciós módszernek minősül. Itt a jogszabály konkrét összegben határozta meg a felső és alsó határt, melynek keretei között az eset összes körülményeit kellett értékelni, és a jogszabály nem nevesítette külön az érintett vállalkozás méretét, vagyoni, jövedelmi viszonyait.[7] Egy másik ügyben a környezetvédelmi hatóság a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3/2019 számú elvi döntésének tanúsága szerint első alkalommal 135 140 780 600 Ft hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte azt az alumíniumipari vállalkozást, amelynek a hulladékként keletkező vörösiszap-zagytározójának fala átszakadt és elöntötte a környező településeket. A vonatkozó kormányrendelet[8] egyértelmű felső határt nem állapít meg, mérlegelést engedő képlet kiszámításával történik a bírság kiszabása. A mérlegelés ugyan viszonylag korlátozott, de jól jelzi a mozgásteret, hogy a megismételt eljárásban – igaz, főként a rossz bírságszámítási alap meghatározása miatt – már „csak" 93 004 334 400 Ft hulladékgazdálkodási bírságot szabott ki a hatóság.[9] Ezeknek a bírságoknak az alapja a 2010-es év adatai. 2009-ben az érintett vállalkozás nettó árbevétele: 28 280 627 Ft volt. Tehát ezek a bírságok többszörösei az érintett vállalkozás teljes nettó árbevételének.

Mindebből két dolog tűnik ki. Egyrészt a GVH ugyan nominálisan valóban kirívóan magas, sok esetben milliárdos nagyságrendű bírságokat alkalmaz, és ezt rendszeresen teszi, de ez az érintett vállalkozások és az érintett piac jelentős méretéből adódik, ezek nem feltétlenül magasabbak, mint más ágazatok árbevétel-arányos büntetései. Az is jól látszik, hogy más ágazatokban, amikor nominálisan vagy az érintett vállalkozás méreteihez mérten kirívóan magas a bírság, akkor az a bírósági kontrollon jellemzően fennakad,[10] míg a GVH esetében ez viszonylag ritka. Ennek oka minden bizonnyal az, hogy a nominálisan magas bírságok, melyek a vállalkozás méretéhez képest is már jelentősek lehetnek, a GVH gyakorlatában rendszeresek, és ezért a GVH él a törvény alapján egyébként is széles mérlegelési jogkört biztosító szabályozás[11] jogbiztonság szempontjából is

[4] C-167/04 P JCB Services v Commission of the European Communities, EU:C:2006:594,207. §, mely hivatkozik C-189/01 Jippes and others, EU:C:2001:420, T-17/99 Ke Kelit v Commission, EU:T:2002:73 és a Dansk Rørindustri, EU:C:2005:408, para 209. Emellett a T-210/01 General Electric v. Commission, EU:T:2005:456 516. §; C-112/77 August Topfer & Co. GmbH v. Commission of the European Communities, EU:C:1978:94 (jogos várakozások), lásd még T-15/02 *ítéletet BASF v* Commission of the European Communities, EU:T:2006:74 ügyben, T-71/03 Tokai Carbon egyesített ügyek v. Commission, EU:T:2005:220, T-279/02 Degussa v. Commission, EU:T:2006:103, T-52/02 Union Pigments, EU:T:2005:429, C-3/06 Groupe Danone v. Commission, EU:C:2007:88.

[5] 1133/B/1998 AB határozat III. 2. pont utolsó bekezdés szerint: *„az alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek azt a szabályozási formát, amely csupán a bírság összegének alsó határát szabja meg, ismételt bírságolás esetére pedig konkrétan előírja a bírság összegének számítási módját anélkül, hogy maximálná a kiszabható legmagasabb összeget"*, Lásd még erről Berke Barna: Büntető közigazgatás és bírósági felülvizsgálat, in: Viva Vox Iuris Civilis, Tanulmányok Sólyom László tiszteletére, Budapest, 2012, 41–76.

[6] Kfv.III.37.705/2017/12, ez 60 millió forintot jelentett a konkrét esetben. A bíróság a konkrét ügyben az indokolás elégtelenségét állapította meg, mivel a vállalkozás minden olyan tényt, amin a bírságmérlegelés alapult, vitatott, és azokra a hatóság külön bizonyítást nem folytatott le.

[7] A gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 19. § (2) db) pontja szerint ilyen esetben 500 000 és 500 millió forint közti bírság szabható ki. A (3) bekezdés szerint a pénzbírság összegét, illetve az alkalmazott jogkövetkezményt az eset összes körülményeire – így különösen a betegek és a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök rendelésére és forgalmazására jogosultak érdekérelmének körére, súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, a betegellátási érdekre – tekintettel kell meghatározni.

[8] 271/2001. (XII. 21.) korm. rendelet a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról.

[9] Az elvi döntésben a bíróság ezt a második bírságot is megalapozatlanság miatt hatályon kívül helyezte.

[10] Lásd a 6. és előző 8. lábjegyzetet.

[11] Tpvt. 78. §.

fontos és törvényi felhatalmazáson alapuló lehetőségével, a közlemények[12] kiadásával, amely a mérlegelés szempontjait előre és részletesen meghatározza, és egyben köti is a GVH joggyakorlatát.[13] A joggyakorlatot a bírósági törvényességi kontroll számára is meggyőzően stabilizálta a közleményeken alapuló kidogozottabb gyakorlat. A közlemények ugyan nem jogszabályok, ekként azok megsértése nem törvénysértő önmagában, viszont a jogos elvárások elve miatt indokolási kötelezettséget keletkeztet, ekként az eltérés csak indokolt esetben lehetséges, különben azt az indokolási kötelezettség megsértéseként értékeli a bírói gyakorlat.[14] Bár a közlemények szerepe és hasznossága tekintetében a szakirodalom számos szempontot felsorol[15], a legfontosabb gyakorlati szerepét ebben találhatjuk meg annak ellenére, hogy ez a hatósági „önkorlátozás" egyébként többletkötelezettséget jelent a GVH számára a saját jogalkalmazásában.

A fentiekből arra következtethetünk, hogy alap kiinduló hipotézisünk, miszerint a versenyjogi bírságok kiszabása kevésbé hatékony, mint első ránézésre gondolnánk, nem annyira meglepő, mert bár nominálisan nagy összegekről, de a vállalkozások teljesítőképességéhez mérten csak látszólag magas bírságokról van szó, és ez kellően magyarázza önmagában, hogy a bírságok mértékétől nem várhatunk erősebb visszatartó hatást, mint az más közigazgatási ágazatokban szokásos. Más közigazgatási hatóságok bírság szankcionálásának hatékonyságával – legalábbis Magyarországon – komoly problémák vannak, ezért a bírságolás hatékonyságának kérdését érdemes általános keretben is megvizsgálni.

2. A bírságolás hatékonysága és a bírságolás arányossága, illetve a közigazgatási jogi felelősségi dogmatika közti oksági kapcsolatok

A jog és közgazdaságtani irányzatok felől Gajduschek György[16] empirikus kutatást is végezve jutott arra következtetésre, hogy a magyar közigazgatás ellenőrzési és bírságolási gyakorlata általában erős eredménytelenséget mutat. A hatótényezők között a bírságolás jogi szabályozásának hiányosságai csak az egyik tényező, az ellenőrzések gyakoriságával, a lebukás csekély veszélyével és jogorvoslat, és végrehajtás anomáliáival, a rendszerváltás után túl szélesen értelmezett „hiperjogállami" felfogással egyaránt magyarázható. Itt most csak azt emelnénk ki, hogy a bírósági felülvizsgálat a szerző szerint „életidegen", a bírák nem ismerik a közigazgatás működését igazán, a bíróságok lassúak, nem egységes a joggyakorlat, és ez mind visszahat a bírságolás tényleges visszatartó erejére.[17]

Nagy Marianna több jogtudományi munkájában[18] foglalkozott a kérdéssel. Nagy a bírságolás jogi szabályozását vizsgálva mint ható tényezőt arra jutott, hogy a jogalkotó a bírság mértékének növelésével próbálta minden ágazatban a '90-es években a közigazgatási ellenőrzés és működés, a „felderítés" hiányosságait orvosolni, és különösen azt, hogy nincs kidolgozott felelősségi dogmatikája a közigazgatási jognak. Általánossá vált a közigazgatási jogban, először szervezeteket érintően, majd természetes személyekre is kiterjedően, az objektív – gyakorlatilag kimentési okok nélküli – felelősségen alapuló bírságolás, mely esetben csak elsősorban jogérvényesítési funkció mutatkozhat meg, a magatartás-befolyásolás képessége sok esetben jelentősen korlátozott. Amellett, hogy e korlátok a közigazgatási jogi fe-

[12] Tpvt. 36. § (6) bekezdése biztosítja a közlemények kibocsátását, antitrösztügyekre vonatkozó bírságösszeg meghatározásával kapcsolatban lásd a GVH 11/2017 közleményét („GVH bírságközlemény"), korábban az 1/2012 közleményt.

[13] A Kfv.III.37.697/2011/9. számú döntésében a Kúria kimondta, hogy a bíróságot nem köti a GVH közleménye és az abban foglalt szempontrendszer, ugyanis ez a közlemény magát a hatóságot köti, attól csak kivételesen és akkor, annyiban térhet el, amennyiben a közlemény szempontrendszerének konkrét esetre alkalmazása jogszabályba ütközne vagy kirívóan okszerűtlen eredményre vezetne.

[14] Lásd 1392/B/2007 AB-határozat III. fejezetét, amely szerint a GVH ily módon megfelel a Legfelsőbb Bíróság által rögzített azon követelménynek, mely szerint *az egyedi ügyben különleges releváns körülmények felmerülése esetén az egyedi határozat a közleménytől eltérhet, ennek azonban az egyedi*esítés indokául szolgáló körülmény feltüntetése mellett részletes indokát kell adni. (Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.497/2010/14. számú végzését (VJ/102/2004.). lásd még Kúria Kfv.III.37.697/2011/9. eseti döntést.

[15] Lásd Tóth Tihamér: A versenyfelügyeleti bírság összegének egyes kérdései az új bírságközlemények fényében, in Verseny és Szabályozás 2017, MTA KTI, Budapest, 2018, 13–32.

[16] Gajduschek György: Rendnek lenni kellene, tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről, Kiadó: KSZK ROP 3.1.1. programigazgatóság, Budapest, 2008, 137–213.

[17] Gajduschek (2008), 164.

[18] Nagy Marianna: Interdiszciplináris Mozaikok a Közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához, 2010. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest; Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer, 2000, Osiris, Budapest.

lelősségi dogmatika kidolgozatlanságával magyarázhatók, amely a bírságok folyamatos növelésével nem pótolható, a jogérvényesítést is sokkal jobban szolgálná, ha a „maximális szankció elve" helyett a „minimális szankció vagy az arányos szankció elvét" alkalmaznánk, azaz a bírságok csak olyan mértékűek lennének, amelyekkel már rá lehet szorítani a jogsértőt a jogszerű magatartásra.[19] E mögött az a logika húzódik meg – és ezt mi tesszük hozzá –, hogy a túlbírságolás csak a jogszerűtlen magatartás eltitkolásának kényszerét erősíti, a hatósági jogérvényesítés előli „menekülést" váltja ki.

Nagy [2010] fontos megállapítása témánk szempontjából még az is, hogy a globális hálózatot képező szervezetek esetében, ha a jogérvényesítés a globális hálózat egy pontja ellen irányul, akkor a hálózat más csomópontjai azonnal átveszik a kieső jogsértő feladatait. A globális jogsértő hálózatokkal szembeni nemzetállami fellépések ezért teljesen hatástalanok.[20] Könnyen belátható, hogy a versenyjogi jogalkotás fókuszában – mivel a versenyjog történetileg a „túl nagy" vállalatok versenykorlátozásaira reagáló jogágazat – a globális vállalkozások állnak, és ez az oka annak, hogy a versenytörvényben is megjelennek olyan szabályok, amelyek igyekeznek erre a problémára megoldást kínálni. A magyar versenytörvény már kifejezetten lehetővé teszi, hogy a teljes globális vállalati hálózat bevonása nélkül, csak a magyarországi leányvállalkozás eljárás alá vonása mellett, a bírságot a globális vállalatcsoport nettó árbevétele alapján állapítsák meg.[21] Ez persze csak a probléma kezelésének egy nem feltétlenül hatékony eleme, mert – bár erre a bírósági gyakorlat alapján nincs rálátása jelen tanulmány szerzőjének – ilyen esetekben a globális hálózat könnyen az adott leányvállalat felszámolásával, majd utóbb új alapításával reagálhat[22].

Arányossági szempontból évtizedes problémaként azonosítható a bírói gyakorlat alapján,[23] hogy a hazai tulajdonú globális hálózatba nem tartozó kis- és közepes, vagy akár nemzeti szinten nagyvállalkozásnak minősülő vállalkozások esetében a hatástalanítás ilyen módjai nem állnak rendelkezésre, ezért egy valódi vállalati méretarányos bírságolási gyakorlat is aránytalan hátrányt jelent a hazai kisebb, nem globális vállalkozások számára.

3. A versenyjogi bírságok arányosságának kérdései a nemzeti bíróságok előtt

Mindezen túlmenően kimutatható a bírói gyakorlatból,[24] hogy amikor a GVH közleményei a számítás alapjául – a törvény szövegéből közvetlenül nem következően – a jogsértéssel érintett piac méretéből indulnak ki, amikor a releváns piacból származó nettó árbevétel 30%-át tekintik bírságalapnak[25], szintén jelentős aránytalanságot eredményezhet, hiszen egy ilyen számítás az adott vállalkozások jövedelmi vagyoni viszonyait figyelmen kívül hagyja, és nominálisan azonos mértékű bírságokat eredményez nagy globális vállalatok és kis- és közepes vállalatok esetén, függetlenül azok nettó árbevételének egymáshoz való arányától. Ez következik abból, hogy a 30% nem teljes nettó árbevételhez, tehát nem a tényleges jövedelmi viszonyokhoz igazodik, hanem a jogsértés kiterjedtségéhez (jogsértéssel érintett piacból származó nettó árbevétel) igazodik. Itt a határ éppen csak az, hogy a nettó árbevétel 10%-

[19] Nagy (2000), 185.

[20] Nagy (2010), 30.

[21] Tpvt. 78. § (1b) bekezdés, ez az úgynevezett „azonosított vállalkozás csoport", mely lehetővé teszi, hogy az anyavállalat ügyfélként bevonása nélkül a teljes vállalatcsoport nettó árbevétele alapján kerüljön sor, ez esetben viszont az anyavállalat mögöttes felelőssége a megfizetésért nem állhat fenn. Ennek levezetését és elméleti kereteit, az „azonosított", illetve „nevesített" vállalatcsoport fogalmai közti különbséget a Kúria Kfv.III.37.690/2013/29 számú ítélete dolgozta ki.

[22] Ez esetben nem áll rendelkezésre a Tpvt.78. § (5) bekezdésben szabályozott nevesített vállalkozáscsoport-tag elleni mögöttes felelősségi elv alapján történő végrehajtás lehetősége, mert bevonás nélkül csak „azonosítás", de nem „nevesítés" történik.

[23] Erről részletesen Kovács András György: A bíróságok kartelljogi gyakorlatának „rejtett hibái", in A magyar versenyjog múltja és jövője (szerkesztette: Tóth Tihamér–Szilágyi Pál), PPKE JÁK, Budapest, 2011, 146–149.

[24] Egységes a bírói gyakorlat abban a kérdésben, hogy a bírságmaximum a versenyfelügyeleti eljárás során kiszabott bírság tekintetében nem minősíthető kiindulási pontnak, illetőleg nem a bírság felső határából kell visszaszámolni a bírság összegét, ilyen értelemben nem viszonyítási pont [Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.291/2009/9., Kvf.II.37.414/2013/8. számú döntés, Fővárosi Ítélőtábla 2.Kf.27.333/2010/6., a 27.463/2009/5., a 27.042/2011/5. és a 27.484/2008/7. számú döntés]. Ennek a joggyakorlatnak az a következménye, hogy a bírói gyakorlat nem tereli a GVH-t egy arányosabb bírsággyakorlat kialakítása irányába. Ezt a bírói gyakorlat hibájának tekintem, ami a hatékony bírságolási gyakorlás kialakulását késlelteti. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának közigazgatási bíróságok tárgyában született joggyakorlat-elemző csoportjának véleménye („Kúria Összefoglaló Véleménye") ugyanakkor elismeri, hogy a bírságmaximumra vonatkozó törvényi szabály megadja a hatóság számára a kereteket, hiszen a tól–ig határ között kell a jogsértéssel arányban álló bírságot megállapítani. Lásd Kúria Összefoglaló Véleménye 222. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati _targykorben _joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf, letöltés 2009. 11. 22.

[25] GVH bírságközlemény, 15. és 16. pont.

át egyik vállalkozás esetében sem haladhatja meg a bírság. Ez azonban oda vezet, hogy ha a nettó árbevétel 10%-át a globális vállalat esetében nem éri el a bírság összege, a kis- és közepes vállalkozását akár meg is haladhatja. Ha meghaladja, akkor ugyan a jogsértéshez mért arányaiban és nominálisan is kisebb bírság kiszabására kerül sor a kis- és közepes vállalat esetén, de a teljes nettó árbevétel arányában nézve aránytalanul súlyosabb hatású a kisebb vállalkozásra nézve, annak jövedelmi-vagyoni helyzetét is figyelembe véve. Ennek eredményeként pedig a bírság megfizetése esetén a versenyben maradás feltételei a nagyobb vállalkozással szemben romlanak, különösen az alacsony fix költségű, jellemzően erősebb versenykörülmények között működő iparágakban, ami akár sajátos „piactorzító hatásként" is értelmezhető.[26]

Külön probléma, hogy ilyen számítási mód mellett, ha valamely vállalkozás több piacon is jelen van és nem csak az érintett piacon – ez egyébként a globális vállalkozásokra a földrajzi piaci lehatárolás miatt mindig igaz –, akkor ott ugyanazon bírság hatása sokkal kisebb visszatartó erővel bír, mint egy egytermékes adott érintett piacon működő specializált vállalkozás számára.

A kúriai joggyakorlat rámutatott ezzel kapcsolatosan, hogy a közleménytől indokolt esetben lehet eltérni, viszont a közlemény releváns (jogsértéssel érintett) forgalomból kiinduló joggyakorlata nem teszi lehetővé a Tpvt. 78. §-ában foglalt mérlegelési határok kihasználását, a GVH rendszeresen lényegesen alacsonyabb bírságot szab ki nagy és különösen a globális hálózatok részét képező vállalkozások esetén, mint amit a teljes nettó árbevétel 10%-át jelentő bírságmaximum keretei között a törvény lehetővé tesz.[27] A jelenleg hatályos közlemény (GVH 1/2017 közlemény) – fenntartva a korábbi gyakorlatot – ezeket a problémákat próbálja orvosolni azáltal, hogy az 51. pontjában az elrettentő hatás érdekében lehetővé teszi, hogy az érintett piacon túlmenően jelentős árbevétellel rendelkező cégek bírságának megemelését az érzékelhető mértékéig emelhesse a versenyhatóság.

Kétségtelen ugyanakkor az is, hogy egy nagy, globális vállalkozás számára az egyes nemzeti piacok, különösen a magyar piac olyan mértékben csekély és perifériás, hogy rendkívül súlyosnak érzékelheti, ha a helyi piac méretét többszörösen meghaladó bírsággal szembesül. Véleményem szerint ezen a problémán a versenyjogi jogalkalmazás már túlhaladt akkor, amikor lehetővé teszi, hogy egy helyi piacon történő jogsértésbe ne csak a leány-, hanem az anyavállalat is bevonásra kerüljön, és ilyen esetben a bírságért a mögöttes felelőssége megállapítható.[28] Bármennyire is fájhat és igazságtalannak tűnhet ez egy globális vállalkozás szempontjából, de a joggyakorlat ebben régóta egyértelmű, ugyanis ez az eljárásmód tűnhet egyedül hatékonynak a globálisan hálózatként szerveződő vállalatcsoportok jogsértéseivel szemben. Ugyanakkor a magyar GVH a legritkább esetben él vele, amit magyarázhat a vállalkozások részéről ezzel fellépő további időigény (a kommunikáció a szervezeti hierarchia csúcsával mindig nehezebb az eljáró ügyvédek számára is, mint a helyi vállalkozással), a határon átnyúló írásbeli kommunikáció, a postai kézbesítés időigénye, illetve az eljárás nyelvével kapcsolatos esetleges vitás kérdések.

Az már csak technikai kérdés, hogy még helyesebb volna, ha a Tpvt. 78. §-ának rendelkezéseiből indulna ki a GVH-bírságközleményben meghatározott bírságszámítási mód, és az érintett piac mérete az egy mérlegelési szempont volna, és nem a bírságalap kiszámításának kiinduló értéke. Ez esetben válna ugyanis főszabállyá a magyar versenyjogi gyakorlatban, hogy a globálisan nagy cégek vagy más piacon is működő cégek tényleges vagyoni-jövedelmi teherbíró képességükhöz igazodó bírsággal szembesülhetnek. Ebben az esetben volna kivételi szabály az, hogy az érintett piac hozzá képest csekélyebb méretére tekintettel mégis csökkentésre kerülhet a bírság, és ennyiben a fent jelzett globális vállalkozás szemszögéből nézve „igazságtalan" helyzet is korrigálásra kerül.

Jelenleg a kis- és közepes vállalkozások az aránytalan bírságolási gyakorlattal főszabály szerint versenyhátrányt szenvednek – nem is kicsit –, és abba nyilvánvalóan nem szólhatnak bele a hatósági és bírói joggyakorlat alapján sem, hogy a globális vagy más piacokon is működő vállalko-

[26] Erről a kérdésről hasonló kritikát megfogalmazva, de más aspektusból is ír Tóth Tihamér: A versenyfelügyeleti bírság egyes kérdései az új bírságközlemények fényében, in Verseny és Szabályozás 2017, Budapest, 2018, MTA KRTK, 11–32, 19–21.

[27] Kúria, Kfv.III.37.582/2016/16 ítélete, BH. 2017/8 K.20. közigazgatási elvi döntés.

[28] Tpvt. 78. § (5) bekezdés, ez a nevesített vállalkozáscsoport esetén lehetséges, amikor az anyavállalatot is bevonják az eljárásba ügyfélként, és a határozat rendelkező részében nevesítik, mint mögöttes felelőst.

zás esetében kivételi szabállyal megnövelik-e arányosítási céllal a bírságot[29]. Ez csak a GVH által követett bírságpolitikán múlik. Ha megfordulna a szabályozás logikája, és a globális vagy többtermékes vállalkozásoknak kéne érvelniük és bizonyítaniuk, amellett hogy a kivételi szabállyal a valódi méretükhöz igazodó elrettentő hatású bírságot csökkentsék az érintett piacon elért csekély releváns forgalmára tekintettel, akkor az sokkal inkább hatékony bírságolási gyakorlathoz vezetne, mint a jelenlegi helyzet, mert alapesetként biztosítaná minden vállalkozás esetén a méretarányos bírságolást. Megítélésünk szerint egy ilyen bírságolási gyakorlat megvalósítható nem diszkriminatív módon, amely az Európai Bíróság gyakorlatával[30] is összhangban van.

4. Az ismételt jogsértés mint bírságra kiható tényező

A kis- és közepes vállalkozások a bírságok aránytalan voltával nem csak a versenyjogban, hanem az általános joggyakorlatban is szembesülnek a jogalkalmazók, melynek eredményeként alkotta meg a jogalkotó a kis- és közepes vállalkozásokról és fejlődésükről szóló 2004. évi XXXIV. törvény 12/A. §-át, amely szerint a hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak. Természetesen számos kivételi esetet szabályoz a törvény, a versenytörvény pedig maga mondja ki, hogy ez a törvény nem alkalmazható, viszont az EUMSZ 101. és 102. cikkébe ütköző eseteket kivéve mégis felhatalmazást ad a Tpvt. 78. § (8) bekezdése arra, hogy a GVH mérlegelésétől függően mikro-, kis- és közepes vállalkozások esetén csak figyelmeztetés alkalmazására kerüljön sor.

A Kúria 2/2013 jogegységi határozata a fenti 12/A. § értelmezése kapcsán mondta ki általánosan, hogy nyilvántartási problémát vet fel, a Kkv. tv. 12/A. §-ában rögzített *„az első esetben előforduló jogsértés esetén”* kitétel. Az „első eset”-et ugyanis – a különböző szervezetek által lefolytatott eljárásokat feltételezve – lehetetlen beazonosítani, majd sorrendbe állítani. Az általános közigazgatási eljárási szabályok kimondják, hogy a hatóság e tekintetben nyilvántartást vezet. Ez és bármely más nyilvántartás azonban csak meghatározott hatóság nyilvántartása lehet, meghatározott hatósági ellenőrzés során megállapított jogsértések regisztrálása céljából. Ennek tükrében az első jogsértés, amelynek következménye bírság helyett a figyelmeztetés lehet, minden esetben az adott típusú ellenőrzés és hatóság nyilvántartása szerinti jogsértés, azaz minden hatóság előtt mód van egy első jogsértésre, amely nem „egyetlen” jogsértést jelent. A Tpvt. rendelkezése ezzel az elvvel összhangban van azzal, hogy első jogsértés esetén nem automatikus a figyelmeztetés alkalmazása. Ha nem is figyelmeztetésre kerül sor ilyen esetben, a bírság mértékének meghatározása során az „első eset” jelleg azonban meghatározó a versenyjogban is a kis- és közepes vállalkozások esetén is. Úgy véljük, hogy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző magatartások esetén a bírságmértékek vállalkozás méretével arányos meghatározása szintén lehetséges és javasolt, ha figyelmeztetés nem is alkalmazható bírság helyett.

Ezeket az elveket finomította tovább a GVH bírságközleményének 45. pontja, amely szerint ismétlődő jogsértésnek minősül, ha egy vállalkozás ugyanolyan vagy hasonló jogsértést tanúsít folytatólagosan vagy ismételten azt követően, hogy a Tpvt. 11. vagy 21. §-ában, illetőleg az EUMSZ 101. vagy 102. cikkében foglalt rendelkezések megsértését a GVH, a Bizottság vagy más tagállami versenyhatóság megállapította. A jogsértés ugyanolyan vagy hasonló jellegére vonatkozó követelmény azt jelenti, hogy ismétlődés a Tpvt. 11. §-ába és/vagy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző magatartás esetén csak a Tpvt. 11. §-ának és/vagy az EUMSZ 101. cikkének korábbi megsértésére, míg a Tpvt. 21. §-ába és/vagy az EUMSZ 102. cikkébe ütköző magatartás esetén csak a Tpvt. 21. §-ának és/vagy az EUMSZ 102. cikkének korábbi megsértésére figyelemmel állapítható meg, ezen belül azonban az ismétlődés tényének megállapításához további egyezőség bizonyítása nem szükséges.

Ez a bírságközleményben összefoglalt GVH-joggyakorlat megegyezik az általános bírói jogy-

[29] Versenyügyekben lásd: Kúria Kfv.VI.38.108/2016/26 számú ítélet 128. pontját, mely szerint a bírság egymáshoz képesti arányosság tekintetében az adott vállalkozásnak nincs kereshetőségi joga a másik vállalkozás bírsága vonatkozásában. Véleményem szerint ez is a bírói joggyakorlat egy hibája, amely késlelteti a hatékony bírságolási gyakorlat kialakulását.

[30] A Bíróság (hetedik tanács) 2017. július 6-i ítélete, Toshiba Corporation kontra Európai Bizottság, C-180/16. P. sz. ügy, ECLI:EU:C:2017:520, lásd még Kúria Összefoglaló Vélemény 69., letöltés 2019. 11. 22.

gyakorlattal.[31] Ebből azonban jól látható, hogy szervezetek, vállalkozások esetén az ismételtség kérdésének nincs köze ahhoz, hogy menynyire „látja át" tettének következményeit a szervezet, az szándékos vagy gondatlan. A lényeg itt az, hogy a szervezetnek mindent el kell követnie az első jogsértés megállapítását követően, hogy a versenyjog szabályairól naprakész információkkal rendelkezzen, és még így se zárható ki, hogy újszerű versenyellenes cselekményekért ismételt jogsértést állapítsanak meg. E követelményeknek egy vállalkozás észszerűen csak akkor fog megfelelni, hogyha erőfeszítéseinek legalább annyi eredménye van, hogy a szankcionálás kevesebb lesz, és ha lesz következmény, az nem megtorló jellegű szankciót jelent. Egy jogsértés ismételtségének lehetősége vagy csak nagyon közvetetten, vagy nem minden esetben függ a bírság magas összegétől. Ez erős érv amellett, hogy a hatóságok a versenyjogi megfelelőségi („compliance") rendszerek bevezetését bírságmértéket csökkentő szempontként vegyék figyelembe.

Az ismételtség kérdésének van egy további igen releváns kérdése, amely azzal függ össze, hogy nagyon hosszú idő elteltét követő újabb jogsértés mennyiben tekinthető ismételt jogsértésnek. Jogállamokban általánosan elfogadott az elévülés intézménye, illetve a korábbi büntetés hátrányos jogkövetkezményei alóli mentesülés az idő múlásával, továbbá az időmúlás egyebekben is tipikus enyhítő körülménynek számít. Jó példája ennek a gazdasági reklámtevékenységről szóló 2008. évi XLVIII törvény (Grtv.) 19. § (5) bekezdése, mely szerint ismételt jogszabálysértésnek minősül, ha a jogszabálysértést elkövetővel azonos személyt vagy meghatalmazott képviselőjét e minőségében, illetve meghatalmazóját két éven belül e törvény vagy a rendelet előírásainak megsértése miatt végleges döntéssel már elmarasztalták. Ilyen jellegű határidőre vonatkozó rendelkezést a Tpvt. szabályozásában nem találunk, ahogy általános szabályként sem rögzült, noha a magyar jogalkotó a közigazgatási bírságolással összefüggő általános szabályokat is megalkotta.[32] Általános és különösen a büntetőjogi jellegűnek tekintett versenyügyekre is kiterjedő szabályra e körben szükség volna. Addig is mind a GVH, mind a bíróság gyakorlatában az időmúlást az ismétlődés körében is értékelendő releváns enyhítő körülménynek kell tekinteni. E kérdésnek Magyarországon jelenleg értékelhető gyakorlata nincs.

A bírósági perek elhúzódása – különösen a versenyjogban – érinti az ismételt jogsértések figyelembevételének, így magának a bírságolás hatékonyságának a kérdését is. Jellemző, hogy a GVH által már megállapított korábbi jogsértés tárgyában hozott határozattal szembeni bírósági perek még folyamatban vannak, amikor a GVH már figyelembe veszi a következő jogsértést megállapító határozatában a jogsértés ismétlődését, és azt súlyosító körülményként veszi figyelembe. Érdemes példaként megemlíteni, hogy a GVH Vj.18/2008/486 számú, ún. MIF kartellügyben még 2010-ben állapított meg jogsértést, és ezt a jogsértést jelentős bírságnövelő tényezőként értékelte a GVH a Vj.-74 /2011/871. számú és három évvel később, 2013-ban meghozott ún. devizahitelek végtörlesztésével összefüggő forintkamathiteleket érintő bankkartellügyben. A Kúria ez utóbbi ügyben 2016 végén hozott a bírságkiszabás tekintetében új eljárást elrendelő ítéletet[33] úgy, hogy a MIF kartellügyben a Fővárosi Törvényszék 2017 tavaszán a cél szerinti versenykorlátozást nem látta megállapíthatónak és a hatás alapú versenykorlátozás tekintetében is további vizsgálatot tartott szükségesnek.[34] Ezen MIF kartellügyben hozott ítélet a Kúria elé került, amely előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, és 2019 őszén az ügy a főtanácsnoki indítványnál tartott.[35] Mindeközben a GVH-nál a bank-

[31] Lásd pl. környezetvédelmi ügyekben Kúria Kfv. III.37135/2015/5. Ezen ítélet elvi tételei: Kkv12/A. §-át a 2/2013 KMJE jogegységi határozat tükrében úgy kell értelmezni, hogy: I. A Kkv.12/A. §-a hatálybalépését követően minden hatóság előtt minden adott típusú – és kivételi körbe nem tartozó – ügyben lefolytatott ellenőrzés során egyszeri alkalommal figyelmeztetés alkalmazandó bírságolás helyett, függetlenül attól, hogy a Kkv12/A. §-a hatálybalépése előtt került-e már sor bírságolásra. II. A korábbi figyelmeztetést alkalmazó határozat mint első jogsértés figyelembe vehető akkor is, ha a perbeli jogsértő kis- és középvállalkozást nem figyelmeztették korábban, csak annak jogelődjét. III. A jogegységi határozat azon kitételét, miszerint *„minden hatóság előtt mód van egy jogsértésre"*, úgy kell értelmezni, hogy *„minden hatóság"* alatt egy adott ügytípus-ellenőrzést végző jogelőd hatóságokat is érteni kell. IV. A környezetvédelmi ügyekben a zaj- és hulladékgazdálkodási ügyek nem különböző típusú hatósági ellenőrzéseknek minősülnek, ekként egy zajvédelmi bírság helyett figyelmeztetést alkalmazó határozatot követően hulladékgazdálkodási bírságot ki lehet szabni. A vízügyi tárgyú határozatok esetében az ügy jellege alapján egyedileg kell minősíteni, hogy környezetvédelmi típusú hatósági ügyről van-e szó.

[32] A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény, amely az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr). hatálya alá tartozó ügyekre terjed ki. A GVH lobbitevékenységének köszönhetően ezen általános szabályok azonban nem vonatkoznak a versenyügyekre.

[33] Kúria, Kfv.III.37.582/2016/16 számú ítélete, 2016. 12. 13.

[34] Fővárosi Törvényszék, 3 Kf. 650.057/2016/18.

[35] Európai Unió Bírósága C-228/18 számú ügy, főtanácsnoki indítvány kelte: 2019. 09. 05.; ECLI:EU:C:2019:678.

kartellügyben már új, alacsonyabb bírság kiszabására került sor, megállapítva a határozat[36] 243. pontjában, hogy *„ami az ismétlődést illeti, az alapeljárásban született határozat a MIF-ügyet az ismétlődés keretében értékelte, a döntést azonban időközben a másodfokú bíróság hatályon kívül helyezte. Bár a GVH felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriára, az eljárás még nem zárult le, így jelenleg nincs olyan jogerős döntés, amit az ismétlődés keretében az eljáró versenytanácsnak mérlegelnie kellene."* A bírói gyakorlat annak érdekében, hogy a hatékony bírságolásnak az elhúzódó perek ne legyenek akadályai, azt a megoldást dolgozta ki, hogy ha a korábbi jogsértést megállapító GVH-határozatot megsemmisíti a bíróság, akkor ezt az utóbbi jogerősen lezárt ügyben perújítási okként kell figyelembe venni.[37] Ez a kezelési mód, miszerint a GVH jogerős határozata egy következő ügyben tényként vehető figyelembe[38] és az ismételtség megállapítását megalapozza, biztosítja a bírságolás hatékonyságát, és azt is, hogy utóbb, ha a GVH korábbi határozata jogsértő volt, akkor a jogszerű helyzet perújítási eljárás keretében helyreállítható legyen.

5. A közigazgatási felelősségi dogmatika és a büntetőjogi garanciák érvényesülése közti kapcsolat

Végül fel kell hívni arra az ellentmondásra a figyelmet, hogy a büntetőjogi anyagi jogi szankcióknál, az ott kiszabható pénzbüntetéseknél, gyakran magasabbak a közigazgatási anyagi jogi bírságok. Míg az EJEB joggyakorlatában az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke[39] szempontjából büntetőjogi garanciák érvényesülése jelenti a GVH eljárásának alapvető sztenderdjét,[40] addig a versenyjogban, mint más közigazgatási szakágban, a felelősség tipikusan objektív jellegű, semmilyen szerepe nincs a büntetőjogban kidolgozott szándékos-gondatlan felelősségi dogmatikának, melyhez a büntetőeljárási garanciák jelentős része kapcsolódik.

Az EJEB sem követeli meg ugyan a büntetőjogi garanciák teljes érvényesíthetőségét,[41] a garanciák eltérő szabályozása azonban elsősorban az objektív felelősségi felfogásra vezethető vissza. Ennyiben a bírságolás hatékonyságát jelentősen csökkenti, hogy büntetőjogi garanciák mentén van annak kiszabására lehetőség.

Megítélésünk szerint a büntetőjogi garanciák számonkérésének az objektív felelősségi mércéhez kell igazodnia, és ezért a büntetőjogi garanciák számonkérése is nagyon alacsony szinten és kivételesen lehetséges, amíg közigazgatási jogi felelősségi dogmatika nem kerül határozottan kidolgozásra. A bírói jogalkalmazásnak ez a legnagyobb kihívása jelenleg is, és elsősorban ettől és a bírság éppen eléggé hatékony és nem eltúlzott mértékétől várható javulás a bírságolás visszatartó ereje vonatkozásában. Szervezetek, vállalkozások esetében nem ördögtől való, hogy objektív alapon követelje meg a jogalkotó és jogalkalmazó a jogszabályok betartását függetlenül a vétkességtől, hisz a vállalkozásoknak és szervezeteknek, szemben a természetes személyekkel, nincs lelkük, bűnösségük és szándékaik (legfeljebb érdekeik), ami a büntetőjogban kiforrott garanciák átvételét egy az egyben lehetővé tenné.

6. Konklúzió

A tanulmány bemutatta, hogy a helyes bírósági gyakorlat egyes hatékonysági problémákat megold, mások viszont csak a jogszabályi környezet módosításával orvosolhatók. Az ismétlődő jogsértés kérdésével összefüggő problémákat a helyes bírósági gyakorlat tudja kezelni a tanulmányban vázolt korrekciós eszköz alkalmazása, a perújítás eljárással, és így a bírósági perek során a GVH határozatában hivatkozott korábbi GVH-határozatokra alapított ismételtség mint súlyosító tényező kezelése megnyugtatóan és hatékonyan használható. Emellett azon kérdés megválaszolásához, hogy mi volna a hatékony bírságolási gyakorlat irányába mutató további lépés, megítélésem sze-

[36] GVH, Vj.20-247/2017. számú határozat.

[37] Ezt az ún. bankkartellügyben hozott ítélet is rögzíti (lásd 30. lábjegyzet), BH 2017/8. számában K.20. számú elvi döntésként került közzétételre.

[38] Perújítás alapja bírósági vagy hatósági határozat csak mint tény lehet, jogkérdésben nincs helye perújításnak.

[39] Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv.

[40] Lásd erről részletesen: Dudás Dóra Virág–Kovács András: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében, Jogtudományi Közlöny 2018, 3. szám, 155–164.

[41] EJEB, *Engel és mások kontra Hollandia*, 1976. június 8., series A no. 51, para. 82–83, többek közt Janosevic kontra Svédország, 34619/97, ECHR 2003-V para 100., Jussila kontra Finnország ügyben 206. november 23. napján hozott ítélet {[GC] (73053/01), Lásd magyar versenyjogi gyakorlatra vetítve: Alkotmánybíróság 30/2014 (IX. 30.) AB-határozat 62. pontja}.

rint a jogalkotóra is szükség van, és ilyen gyakorlat akkor alakulhatna ki, ha a jogszabályok a jövedelem-, illetve vagyonarányos szankcionálást írnák elő. Ez a közigazgatási bírói felülvizsgálat általános tapasztalata Magyarországon. Ha a szankcionálás nem jövedelem- és/vagy vagyonarányos, akkor fogalmilag bekövetkezik a szükségnél nagyobb és aránytalan szankcionálás lehetősége. A szükségnél nagyobb szankció viszont nem hatékony, és nem jogkövető magatartásra ösztönöz, hanem a számonkérés mindenáron való elkerülését erősíti.

Nagy Krisztina[1]–Orbán Szilvia[2]

A felkészülés jegyében – az ECN+ irányelvet átültető rendelkezések ismertetése

In terms of preparation – Overview of the legal rules transposing the ECN+ Directive

Abstract

According to the Directive (EU) 2019/1 of the European Parliament and 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 (ECN+ Directive) the Member States shall comply with this Directive by 4 February 2021. The Ministry of Justice led preparatory work of the legal rules transposing the ECN+ Directive into the Hungarian law has begun in Spring 2019 with the assistance of the GVH, the Hungarian competition authority. The relevant legal rules are incorporated in the Act XIX of 2020, that has been adopted by the Hungarian Parliament on 6 April 2020, and will enter into force on 1 January 2021. The ECN+ Directive has not made necessary to amend significantly the Competition Act in force (Act CVII of 1996), the main amendments performed by the Act XIX of 2020 are focusing on the investigative powers of the GVH, the leniency programme and the new fields of mutual assistance between the NCAs.

Tárgyszavak: ECN, ECN+ irányelv, nemzeti jogba történő átültetés, versenyhatóságok megerősítése, hatékony jogérvényesítés, vizsgálati hatáskörök, engedékenység, kölcsönös segítségnyújtás
Keywords: ECN, ECN+ Directive, transposition into national law, empowering NCAs, effective enforcement, investigative powers, leniency, mutual assistance

1. Bevezetés

Az Európai Parlament és Tanács 2018. december 11-én fogadta el a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2019/1 irányelvet („ECN+ irányelv", „2019/1 irányelv" vagy „Irányelv")[3]. Az ECN+ irányelv 2019. február 4-én lépett hatályba, és a 34. cikk (1) bekezdése két évet adott a tagállamoknak arra, hogy annak rendelkezéseit nemzeti jogukba átültessék. A jogterület kodifikációjáért felelős Igazságügyi Minisztérium 2019 tavaszán kezdte meg az Irányelvet átültető normaszöveg kidolgozását a Gazdasági Versenyhivatal szakértőinek bevonásával.

A kormány 2020. március 17-én nyújtotta be az Irányelvet átültető rendelkezéseket tartalmazó törvényjavaslatát az Országgyűlésnek[4]. Az Or-

[1] Jogi Támogató Iroda vezetője, Gazdasági Versenyhivatal.

[2] Jogi Támogató Iroda vizsgálója, Gazdasági Versenyhivatal.

[3] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról (HL. L. 11., 2019. 1. 14., 3–33.). Az Irányelv tartalmának elemzéséhez lásd: Szilágyi Gabriella: Az ECN+ irányelv és várható hatása a magyar versenyszabályozásra. In: Versenytükör, 2019. évi I. szám, 51.; Sárai József–Szilágyi Gabriella: Mit érdemes tudni az „ECN+" irányelvjavaslatról? In: Versenytükör, 2017. évi I. szám, 42.

[4] Az egyes törvényeknek a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló T/9677. törvényjavaslat [https://www.parlament.hu/web/guest/nyitolap?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_iBWcfkbPabw9&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_auth=Idrj7NBr&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_iBWcfkbPabw9_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%26p_izon%3D9677 (letöltés: 2020. 04. 22.)].

sággyűlés 2020. április 6-án fogadta el a Jogharmonizációs törvényt[5], amelyet 2020. április 10-én hirdettek ki, és amelynek az itt tárgyalt Irányelv szempontjából releváns rendelkezései 2021. január 1-jén fognak hatályba lépni. A Jogharmonizációs törvény kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam kellően hosszú időt biztosít mind a versenyhatóság, mind a piaci szereplők számára ahhoz, hogy megfelelő módon felkészüljenek az Irányelv rendelkezései következtében változó mechanizmusok alkalmazására. Jelen tanulmány ebben kíván segítséget nyújtani az e mechanizmusokkal érintett szereplők számára, fókuszba helyezve a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény („Tpvt.") módosuló rendelkezéseinek összefüggéseit.

2. „Van új a nap alatt"

2.1. Az intézményi működés hatékonyságát erősítő eszközök

Az ECN+ irányelv célja kettős: 1. a versenyhatóságok helyzetének hatékonyabb jogérvényesítés érdekében történő megerősítése, 2. a belső piac megfelelő működésének biztosítása. Az uniós versenyszabályok hatékony érvényesítése feltételezi egyrészt, hogy a versenyhatóságok megfelelő (működési) függetlenségi garanciákkal és (pénzügyi, emberi) erőforrásokkal rendelkezzenek, másrészt pedig, hogy olyan jogérvényesítési és bírságolási hatásköreik legyenek (így biztosítva a belső piac megfelelő működését), amelyekkel eredményesen felléphetnek a versenyellenes gyakorlatot folytató vállalkozásokkal szemben. Az eltérő eszközök, függetlenségi garanciák és hatáskörök magukban hordozzák annak veszélyét, hogy az egyes jogsértő magatartásokkal szemben a különböző tagállamokban lefolytatott eljárások eltérő eredményre vezetnek, amely súlyos veszélyt jelent az uniós versenyszabályok egységes alkalmazására és hatékony érvényesülésére[6]. E kettősségre tekintettel az Irányelv szabályainak egy része a versenyhatóságok működésére, másik része pedig hatásköreik gyakorlására vonatkozik.

Mindenekelőtt szükséges pár szót ejteni az Irányelv azon rendelkezéseiről, amelyekről a Jogharmonizációs törvény hallgat. E hallgatás oka elsősorban az volt, hogy a magyar jogi szabályozás alapvetően eddig is megfelelt az ECN+ irányelv követelményeinek, ezért a szabályozás egészét tekintve nem volt szükség a versenyfelügyeleti eljárás új alapokra helyezésére, csupán szabályainak finomhangolására. Így az Irányelv erényeként emlegetett jogharmonizációs törekvések közül jelentősnek tulajdonított „kartell" és „titkos kartell" definiálása sem indokolta a Tpvt. módosítását, mivel a Tpvt. kartell fogalma már korábban, a Kártérítési Irányelv átültetése során[7] igazodott e fogalmakhoz. A tanulmány terjedelmét azonban meghaladná annak további részletezése, hogy a Tpvt. mely további rendelkezései felelnek meg már jelenleg is az ECN+ irányelvnek.

Az ECN+ Irányelv hatálya 1. cikkének (2) bekezdése értelmében az uniós vagy a kettős jogalapon indult ügyekre terjed ki. Az Irányelv által követett célkitűzésekre tekintettel indokolatlan lett volna a szabályozás duplikálása, és a módosuló rendelkezések hatályának az Irányelv hatálya alá tartozó ügyekre korlátozása, így a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy lehetővé teszi a kizárólag a magyar jog alapján indított versenyfelügyeleti eljárásokban is az Irányelv újításainak alkalmazását.

A teljesség kedvéért szükséges megjegyezni, hogy az ECN+ irányelv alapvetően a versenyfelügyeleti eljárás körében értelmezhető szabályokat állapít meg, annak egyes rendelkezései azonban más jogterületeket érintő elvárásokat fogalmaznak meg[8]. Ezekkel a Tpvt.-n túlmutató rendelkezésekkel összefüggésben a jogalkotó úgy értékelte, hogy a magyar jog megfelelő rendelkezéseket tartalmaz más – a versenyjogi rendelkezések alkalmazásához kapcsolódó további – jogszabályokban is, így a Jogharmonizációs törvény kizárólag (az uniós jog közvetlenül alkalmazandó aktusai

[5] Az egyes törvényeknek a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény hatálybalépésével összefüggő, valamint jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2020. évi XIX. törvény („2020. évi XIX. törvény" vagy „Jogharmonizációs törvény").

[6] Vö. 2019/1 irányelv (5) preambulumbekezdés.

[7] A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLXI. törvény foglalta magában a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló, 2014. november 26-i 2014/104/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetéséhez szükséges rendelkezéseit.

[8] A 2019/1 irányelv 23. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti, a természetes személyekkel szemben a nem a versenyhatóságok által lefolytatott közigazgatási eljárásokban, illetve büntetőeljárásokban kiszabható szankciók megfelelésére irányadó rendelkezések.

mellett) a magyar versenyjogi szabályok elsődleges forrásának tekinthető Tpvt.-t módosítja.

2.2. A Gazdasági Versenyhivatal működését érintő módosító rendelkezések

Amint arra fent már emlékeztettünk, az ECN+ irányelv egyik célja a tagállami versenyhatóságok függetlenségének megerősítése, amelynek biztosításához a nemzeti versenyhatóságok megfelelő erőforrásokkal való felruházását[9], önálló gazdálkodásuk biztosítását[10], valamint személyzete jogviszonyának átlátható és kiszámítható szabályozását[11] várja el a tagállamoktól. A magyar versenyhatóság, a Gazdasági Versenyhivatal („GVH" vagy „Hivatal") alapvetően megfelel a fenti követelményeknek: a GVH függetlenségét deklarálja a Tpvt. 33. § (2) bekezdése[12], a Hivatal maga állítja össze a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját, amelyet a kormány változtatás nélkül terjeszt be az Országgyűlésnek, a GVH-nál foglalkoztatott köztisztviselők közszolgálati jogviszonyának elemeit (jogviszony keletkezése, megszűnése, díjazás stb.) pedig a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény („Küt.")[13], valamint a Tpvt. részletesen szabályozza. Az ECN+ irányelv Hivatal működésével összefüggésben értelmezhető III. fejezete nyomán eszközölt módosítások jelentősebb része tehát részletszabályokat érintő pontosítás, amelyeket kiegészít egy új jogintézmény, az *elhelyezkedési korlátozás* Tpvt.-be történő beiktatása.

2.2.1. Egyes, a függetlenséget és az erőforrások hatékony felhasználását lehetővé tevő eszközök pontosítása

Egyes rendelkezések érdemi változást nem feltétlenül idéznek elő, ugyanakkor az uniós jogi aktusból fakadó követelmények teljesítésének egyértelmű beazonosíthatósága érdekében pontosítják, magyarázzák a hatályos jogi rendelkezéseket. Ebben a szellemben nevesíti a Jogharmonizációs törvény az Európai Versenyhatóságok Hálózatát[14], a jogérvényesítési prioritások meghatározására vonatkozó hatáskört[15], valamint pontosítja a GVH elnökét az Országgyűlés irányában terhelő beszámolási kötelezettség tartalmát[16].

A tagállami versenyhatóságok közötti együttműködést a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet („1/2003 rendelet")[17] hozta létre. Ennek az együttműködésnek a fóruma az Európai Versenyhatóságok Hálózata („ECN"), bár azt maga az 1/2003 rendelet nem nevesíti. A hatékony hatáskörgyakorlás jegyében az ECN+ irányelv kiterjeszti a versenyhatóságok közötti együttműködés formáit, és annak intenzívebb igénybevételére ösztönöz. A Tpvt. 33. § (2a) bekezdése kifejezetten arra utal, hogy a GVH az *„1/2003/EK tanácsi rendeletben meghatározott módon"* működik együtt a tagállamokkal. Az ECN+ irányelv azonban lehetővé teszi az Európai Versenyhatóságok Hálózatának az 1/2003/EK rendeletben rögzített együttműködési formákon túlmutató használatát is, így ezen kiterjesztett együttműködés miatt megkerülhetetlenné vált az Európai Versenyhatóságok Hálózatának Tpvt.-ben történő nevesítése.

Az ECN+ irányelv 4. cikk (5) bekezdése, valamint az e rendelkezéshez tartozó (23) preambulumbekezdés értelmében a nemzeti versenyhatóságoknak hatáskörrel kell rendelkezniük arra,

---

[9] 2019/1 irányelv 5. cikk (1) bekezdés.

[10] 2019/1 irányelv 5. cikk (3) bekezdés.

[11] 2019/1 irányelv 4. cikk (1)–(4) bekezdés.

[12] *„A Gazdasági Versenyhivatal feladatai ellátása során csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. A Gazdasági Versenyhivatal számára feladatot csak törvény írhat elő."*

[13] A Küt. 2020. január 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit 2020. május 1-jétől kell alkalmazni. A Jogharmonizációs törvény előkészítése során elsődlegesen vizsgált, a Hivatalnál foglalkoztatott köztisztviselők közszolgálati jogviszonyára vonatkozó szabályokat a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény („Kttv.") tartalmazta. A Kttv. és a Küt. az Irányelv szempontjából releváns kérdésekben azonos szabályozási elvek mentén épül fel, így a magyar jogi szabályozás megfelelősége a Küt. alkalmazását követően sem kérdőjeleződik meg.

[14] 2020. évi XIX. törvény 4. § (1) bekezdés.

[15] 2020. évi XIX. törvény 4. § (2) bekezdés.

[16] 2020. évi XIX. törvény 6. § (3) bekezdés.

[17] A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (HL. L. 1., 2003. 1. 4.., 1.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205.).

hogy az erőforrásaik hatékony felhasználása érdekében jogérvényesítési prioritásokat határozzanak meg. A Tpvt. 67. § (2) bekezdésében a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei között jelenik meg a közérdek védelme, vagyis a vizsgáló végzéssel akkor rendel el vizsgálatot, ha *„a közérdek védelme versenyfelügyeleti eljárás lefolytatását szükségessé teszi”*. A bírói gyakorlat értelmezésében a közérdek egyik megnyilvánulási formája a Hivatal rendelkezésére álló erőforrásoknak a lehető legnagyobb versenyeredmény érdekében történő hatékony felhasználása, így a Tpvt. hivatkozott rendelkezése, valamint e gyakorlat értelmében a Hivatal már jelenleg is megtagadhatja az ügyindítást a közérdek hiányára tekintettel, vagyis az Irányelv terminológiájával élve joga van arra, hogy jogérvényesítési prioritásokat határozzon meg[18]. A Tpvt. 33. § Jogharmonizációs törvény 6. § (2) bekezdésével beiktatott új (5) bekezdése[19] tehát valójában nem más, mint a közérdek fogalom bírói gyakorlatban kialakított egyik értelmezésének törvényi szintre emelése. Ezen új rendelkezés értelmében a prioritások meghatározása a GVH diszkrecionális jogköre a prioritások közzétételének kötelezettsége nélkül. Ez a kodifikációs megoldás egyrészt lehetővé teszi a piaci viszonyokhoz való gyors alkalmazkodást, másrészt pedig nem teremt semmilyen hivatkozási alapot a piaci szereplők számára. Ugyanakkor a vizsgáló nem utasíthatja el az ügyindítást a prioritás hiányára való formális hivatkozással, továbbra is feltétel marad a konkrét ügyekben a közérdek hiányának kimondása és annak indokai közötti okozati viszony megállapíthatósága, a mérlegelés szempontjainak megismerhetősége, valamint a tényeken és a bizonyítható következtetéseken alapuló mérlegelés.

2.2.2. Elhelyezkedési korlátozás

Az ECN+ irányelv 4. cikk (2) bekezdés c) pontja többek között azt írja elő, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a versenyhatóságok személyzetének konkrét ügyekben eljáró tagjaira[20] vonatkozzanak *„olyan eljárások, amelyek biztosítják, hogy hivataluk megszűnését követően észszerű ideig nem foglalkozhatnak olyan jogérvényesítési eljárásokkal, amelyek összeférhetetlenséghez vezethetnek”*. Ez egyfajta versenytilalmi klauzulát jelent, amelyhez hasonló megkötést a Tpvt. eddig nem tartalmazott. Itt nem a magyar jogban klasszikus értelemben vett és a közigazgatási szervvel fennálló közszolgálati jogviszonyhoz kapcsolódó korlátozást jelentő összeférhetetlenségi szabályról van szó (noha az Irányelv magyar nyelvi változata ilyen szabályként hivatkozik ezen előírásra), hanem a közszolgálati jogviszony megszűnését követő időszakra megállapított tilalomról. A Kttv.-ben ilyen megkötés nem szerepelt, a Küt. pedig szabályozza ugyan az elhelyezkedési korlátozás jogintézményét, annak rendelkezései azonban nem válaszolnak maradéktalanul az Irányelvben megfogalmazott követelményekre[21], így egy Tpvt.-beli speciális szabálynak mindenképpen van létjogosultsága.

A Jogharmonizációs törvény 14. §-a iktatja be a Tpvt. új 42/D. §-át, amely szerint *„[a] Versenytanács tagja és a vizsgáló a Gazdasági Versenyhivatallal fennálló jogviszonyának megszűnését követően nem vehet részt abban a versenyfelügyeleti eljárásban és az ahhoz kapcsolódó utóvizsgálatban, végrehajtási, peres és nemperes eljárásban annak jogerős lezárásáig, amelynek elintézésében jogviszonyának megszűnését megelőzően részt vett”*. A rendelkezés tárgyi hatálya azokra az ügyekre korlátozódik, amelyekben a Versenytanács tagjai és a vizsgálók részt vettek, vagyis nem jelent

[18] A GVH bejelentés alapján folytatott eljárásai során hozott döntéseivel szemben kezdeményezett közigazgatási perekben kialakult bírói gyakorlat szerint a versenyfelügyeleti eljárás lefolytatásának szükségességéhez a jogsértésnek és a közérdek védelmének – mint konjunktív feltételeknek – egyszerre kell fennállniuk. Ahhoz, hogy a versenyhatóság versenyfelügyeleti eljárás keretében fellépjen egy bejelentésben kifogásolt magatartás miatt, annak versenyjogi relevanciával kell rendelkeznie, olyan súlyúnak kell lennie, amely a közérdekben is sérelmet okoz, ez utóbbit pedig társadalmi szinten kell vizsgálnia. A hatóságnak továbbá a közérdek fennállásának értékelésekor nevesítenie kell az egyedi ügy sajátosságait tükröző szempontokat, körülményeket, valamint a hatósági fellépéshez kapcsolódó előnyöket és hátrányokat, így különösen a rendelkezésére álló erőforrások hatékony felhasználását is.

[19] *„A Gazdasági Versenyhivatal a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő közérdekre figyelemmel versenyfelügyeleti feladatainak ellátása érdekében erőforrásainak hatékony felhasználását lehetővé* tevő prioritásokat határozhat *meg.”*

[20] A 2019/1 irányelv 4. cikk (1) bekezdésének bevezető szövege azokról a személyekről szól, akik az irányelv 10–13. és 16. cikkében meghatározott hatáskörök gyakorlása során döntéseket hoznak. A Tpvt.-re lefordítva a magyar jogban e személyekként a Versenytanács versenyfelügyeleti eljárásban eljáró tagjai, valamint a versenyfelügyeleti eljárásban eljáró vizsgálók azonosíthatók.

[21] Az Irányelv a konkrét ügyekkel való „foglalkozás” tilalmát várja el, a Küt. 45. § (1) bekezdése a köztisztviselőt korábban foglalkoztató különleges jogállású szerv érdekét sértő vagy veszélyeztető magatartás tanúsításának tilalmát. A konkrét ügyekkel való foglalkozás tilalmának értelemszerűen az ügy elintézésének végéig kell tartania, míg a Küt. 45. § (1) bekezdése egy egységes, kétéves időtartamot ír elő. Az Irányelv szerint a tilalom nem függhet a felek megállapodásától, a Küt. szerinti elhelyezkedési korlátozásnak feltétele viszont, hogy a felek erről megállapodjanak.

általános tilalmat, és nem zárja ki, hogy a GVH személyzetének a konkrét versenyfelügyeleti eljárással nem foglalkozó tagjai közszolgálati jogviszonyuk megszűnését követően ezen ügyekkel foglalkozzanak. Ezzel a GVH személyzete konkrét ügyekkel foglalkozó tagjainak későbbi munkalehetőségei sem szűkülnek olyan mértékben, amely esetleg kontraproduktív hatást válthat ki a bemeneti oldalon, vagyis a toborzás során. Szükséges kiemelni továbbá, hogy e rendelkezés nem a személyzet konkrét ügyekben eljáró és a döntéseket kiadmányozó tagjaira vonatkozik, hanem az eljárásban való „részvétel" fordulat alkalmazásával ennél bővebb személyi kört fed le, és az Irányelvben megfogalmazott elvárással összhangban annak személyi hatálya kiterjed mindenkire, aki az ügy elintézésére közvetlen vagy közvetett befolyással rendelkezik.

Az Irányelvben megfogalmazott észszerű időtartam követelményének a jogalkotó nem egy egzakt időtartam meghatározásával kíván eleget tenni, hanem figyelemmel van az egyes ügyek sajátosságaira, és helyesen annak elintézéséig írja elő a tilalmat, amelyen nem csak a versenyfelügyeleti eljárás végleges lezárását, hanem az ahhoz kapcsolódó egyéb (a rendelkezésben felsorolt) eljárások jogerős befejezését is érteni kell.

Végül szükséges megjegyezni azt is, hogy a Tpvt.-be iktatott új, elhelyezkedési korlátozást megállapító szabály nem önmagában áll, hanem a Tpvt. 43/B. § (1) bekezdésében előírt titoktartási kötelezettséget, a közigazgatási szervek és bíróságok működésének pártatlanságát biztosító kizárási szabályokat, valamint az egyes foglalkozások tekintetében megállapított korlátozásokat egészíti ki, és e szabályok együttesen, rendszerben biztosítják az Irányelv hivatkozott rendelkezésével megvalósítani kívánt célkitűzés elérését.

2.3. A versenyfelügyeleti eljárást érintő változások

2.3.1. Eljárási szabályok változása

A vizsgálati jogosítványok egységesítése és erősítése a célja az Irányelv azon eljárási rendelkezéseinek, melyek a nemzeti hatóságok bizonyítékfelhasználási, valamint hozzáférési lehetőségeit fogalmazzák meg. Így indokolt volt az elektronikusan tárolt adatok és információk fellelhetőségétől független hozzáférési lehetőségének kifejezett megjelenítése[22], továbbá a nem hatóság által készített rejtett felvételek bizonyítékként való felhasználhatóságát is rendezni[23]. Ez utóbbi esetében az ECN+ irányelv egyértelművé tette, hogy lehetővé kell tenni a nemzeti versenyhatóságok számára e felvételek bizonyítékként való felhasználását, ha rendelkezésükre áll ilyen. A Jogharmonizációs törvény 16. §-a azonban egyfajta garanciális szabályként a rejtett felvételek felhasználhatóságát aszerint korlátozza, hogy azok nem lehetnek a jogsértés egyedüli bizonyítékai.

A módosítás folytán már a magánhasználatú ingatlanok, járművek és adathordozók helyszíni vizsgálata sem csak az eljárás alá vont vállalkozáshoz köthető, hanem a jövőben bármely ilyen helyiségre vagy eszközre kiterjedhet[24], s ennek nem feltétele az üzleti célú helyiségek előzetes átvizsgálása sem. Az ezek vizsgálatára kiterjedő helyszíni kutatás akadályozása, mint az eljárási bírság kényszerítő célú kiszabását különösen indokoló eset[25] pedig szintén olyan pontosítása a Jogharmonizációs törvénynek, mely alapvetően a Tpvt. meglévő rendelkezései alapján is a hatósági jogértelmezés része volt, ugyanakkor az Irányelv átültetésének megfeleltethetősége érdekében indokolt volt e részletszabályok kifejezett megjelenítése is.

A kötelezettségvállalást jóváhagyó határozat visszavonását eredményezi a jövőben az, ha az eljárás alá vont vállalkozás hiányosan, helytelenül vagy félrevezető módon közölt információja alapján fogad el a Versenytanács egy kötelezettséget[26]. A kötelezettségvállalás megalapozottságát szolgálja továbbá az az előírás is, mely szerint az érintett piacon tevékenységet folytató vállalkozásokkal és az ügyben érintett egyéb érdekeltekkel folytatott egyeztetésnek meg kell előznie a kötelezettségvállalás elfogadását[27]. A jogalkotó az egyeztetéssel kapcsolatban különbséget tesz az uniós vagy kettős jogalapon és a kizárólag a magyar jog alapján indult ügyek között előbbi esetben kötelezővé téve, utóbbi esetben pedig – a

[22] A 2020. évi XIX. törvény 17. §.
[23] A 2020. évi XIX. törvény 16. §.
[24] A 2020. évi XIX. törvény 18. §.
[25] A 2020. évi XIX. törvény 15. §.
[26] 2020. évi XIX. törvény 21. § (1) bekezdése.
[27] 2020. évi XIX. törvény 22. §, Tpvt. 75/A. § (2) bekezdése.

jelenlegi gyakorlatot megőrizve – a Hivatal mérlegelésére bízva azt.

2.3.2. Bírságolás

Az uniós versenyjog hatékony alkalmazása szempontjából az ECN+ irányelv kiemelt hangsúlyt fektetett[28] szabályozási elvként arra, hogy a tagállami versenyhatóságok hatékony, arányos és visszatartó erejű bírságot szabhassanak ki. A Jogharmonizációs törvény Tpvt. 61. §-át és 78. §-át módosító egyes rendelkezései tehát az Irányelv bírságok hatékony behajtását célzó rendelkezéseit ültetik át, jelentős érdemi változást azonban a GVH bírságkiszabási gyakorlatában nem eredményeznek, sokkal inkább a bírságvégrehajtás hatékonyságát szolgálják.

Egyrészt az irányelvben alkalmazott bírságkényszerítő bírság terminológia nem tette szükségessé a magyar jogban következetesen alkalmazott bírság-eljárási bírság terminológia megváltoztatását. A GVH által közzétett bírságközleményből[29] továbbá mind a bírságkiszabás elvei, mind az, hogy milyen magatartások esetében szab ki a GVH eljárási bírságot, eddig is egyértelmű volt. Az eljárási bírságok részletezése, illetve ezek példálózó felsorolása a Tpvt.-ben így inkább a jogbiztonságot növeli az Irányelvnek való megfelelés mellett.

Az Irányelv továbbá a jogsértő vállalkozásokkal szemben kiszabható érdemi bírság küszöbe felső határának számítási alapjaként ezek előző évi világméretű forgalmának 10%-át határozta meg minimumként, a Tpvt. 78. § (1b) bekezdése szerinti nettó árbevétel vetítési alapként való megváltoztatása ugyanakkor szintén nem volt indokolt, mivel a vállalkozások eredménykimutatásában a számviteli törvény szerinti értékesítés nettó árbevétele tartalmazza adott esetben a külföldi értékesítés nettó árbevételét is.

Az ECN+ irányelvnek való megfelelés érdekében került bevezetésre azonban a vállalkozások társulása esetében a tagok felelősségét maximalizáló rendelkezés annak érdekében, hogy a vállalkozások társulására kiszabott bírságmaximum figyelembe vehesse az egyes tagvállalkozások teljesítőképességét, mely azonban nem érinti a bírság megfizetésére való egyetemleges kötelezés eddig kialakult szabályait.

A hatósági jogérvényesítés hatékonyságának erősítése érdekében viszont a Jogharmonizációs törvény a Tpvt. bírságkiszabását meghatározó rendelkezéseibe emelte az ECN+ irányelv azon követelményeit, melyek hatására egyszerűbbé válik a GVH számára a jövőben a bírságok behajtása. Az eddigi gyakorlattal ellentétben a módosítás következtében nem kell majd a végrehajtás eredménytelenségét megvárni ahhoz, hogy a vállalkozáscsoport – hangsúlyozottan a határozatban nevesített tagjait – egyetemlegesen kötelezhesse az eljáró versenytanács a bírság megfizetésére[30]. Tovább erősödnek a GVH jogkörei a kiszabott bírság megfizetésének biztosításában is, mely által mérsékelhetők a GVH fizetésképtelen társulásokkal szembeni bírság-végrehajtási nehézségei. Az Irányelv alapján ezen eszközökkel a nemzeti hatóságok – az Európai Bizottság jogkörével egyező módon – vitathatatlanul beavatkozhatnak a vállalkozások autonómiájába is a bírság behajtása érdekében.

Az ECN+ irányelvben meghatározott többlépcsős rendszer mintájára a vállalkozások társulásának marasztalása esetén az eljáró versenytanács a jövőben – valamennyi esetben egyetemlegesen – elsőként hozzájárulás-gyűjtésre kötelezheti a társulásokat a tagvállalkozásaiktól, értelemszerűen önkéntes teljesítésük hiánya és fizetésképtelenségük esetén, azaz egy eredménytelen végrehajtási eljárás után. Ezt követően, egyfajta második lépcsőben a vállalkozások társulásának jogsértést megvalósító és azon határozatban nevesített tagvállalkozásai kötelezésének lehetősége nyílik meg, amelyek nevében eljáró személy a vállalkozások társulása jogsértő döntés meghozatalában résztvevő döntéshozó testületének tagja volt a jogsértéssel érintett időszakban. Amennyiben pedig a fedezet még ebben az esetben sem állna rendelkezésre, a GVH új jogkörével élve az eljáró versenytanács kötelezheti az érintett piacon tevékenységet folytató és határozatban nevesített további tagvállalkozásokat is, egyre bővülő körben lehetővé téve a jogsértést elkövető tagvállalkozáshoz kapcsolódó többi tagvállalkozás bírság megfizetésére való kötelezését. Szükségszerűen kiegészül e rendszer azonban azon garanciális szabállyal,

[28] 2019/1 irányelv 13. cikk (3) bekezdés.

[29] A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 13/2017. számú közleménye az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kiszabott eljárási bírságokról.

[30] 2020. évi XIX. törvény 25. § (2) bekezdés, Tpvt. 78. § (5) bekezdés.

mely alapján mentesülhet az érintett tagvállalkozás a döntéshozatalban való feltételezett részvétele vagy a jogsértés időszakában az érintett piacon folytatott tevékenysége miatti bírság megfizetése alól egyes mentesülési okok[31] bizonyításával.

2.3.3. Engedékenység

A Jogharmonizációs törvény számos ponton módosítja a Tpvt. engedékenységi programokra vonatkozó szabályait, a rendszert alapvetően megreformáló változásokat azonban itt sem hoz. Az ECN+ irányelv módosítja a bírság mellőzése iránti kérelem benyújtásának feltételeit. A jogalkotó az Irányelvtől kapott felhatalmazással élve a bírság csökkentésével összefüggésben bevezeti a nem végleges kérelem benyújtásának lehetőségét, továbbá kibővíti azon esetek körét, amelyekben nem végleges mellőzési kérelmek nyújthatók be. A Jogharmonizációs törvény az irányelv nyomán változást hoz továbbá az engedékenységi program keretében benyújtható kérelmek adattartalmában, benyújtásuk feltételeiben, valamint fokozottabb védelmet állapít meg az e kérelmekben szereplő adatok számára.

2.3.3.1. Visszatérés egy korábbi rendelkezéshez

Az ECN+ irányelv 17. cikk (2) bekezdés c) pont i) alpontja a bírság mellőzése iránti kérelem benyújtásának feltételeként írja elő, hogy a vállalkozás elsőként nyújtson be olyan bizonyítékot, amely *„abban az időpontban, amikor a nemzeti versenyhatóság megkapja a kérelmet, lehetővé teszi a nemzeti versenyhatóság számára, hogy a titkos kartellel kapcsolatban célzott vizsgálatot végezzen, feltéve, hogy a nemzeti versenyhatóságnak még nem volt a birtokában elegendő bizonyíték ilyen vizsgálat elvégzéséhez, vagy nem került korábban sor ilyen vizsgálat elvégzésére”*. A Tpvt. 78/A. § (2) bekezdés a) pontja 2014. július 1-je óta[32] nem tartalmazza az utolsó fordulatnak (*„vagy nem került korábban sor ilyen vizsgálat elvégzésére”*) megfelelő feltételt. E feltétel a Jogharmonizációs törvény nyomán[33] az Irányelvnek való megfelelés érdekében most visszakerül a Tpvt.-be.

2.3.3.2. A bírság mellőzése és csökkentése iránti kérelem „új” feltételei

Az Irányelv értelmében mind a bírság mellőzése, mind a bírság csökkentése iránti kérelmek esetében teljesülniük kell az engedékenység általános, az Irányelv 19. cikkében előírt feltételeinek. E feltételek közül a 19. cikk b) pont ii–iv. alpontjában szereplő feltételek (rendelkezésre állási kötelezettség, a személyzet tagjai rendelkezésre állásának biztosítása, bizonyítékok megsemmisítésétől, meghamisításától, elrejtésétől tartózkodás) a Tpvt. 78/A. § (7) bekezdés b) pontjában megállapított együttműködési kötelezettség körében értelmezhetők, ugyanakkor a jogalkotó az uniós jogi kötelezettség egyértelmű megjelenítése érdekében példálózó jelleggel kiegészítette a Tpvt. e rendelkezését, törvényi szinten is pontosabb meghatározását adva a GVH által vizsgálandó szempontoknak[34]. Hasonlóképpen jelenik meg „új” feltételként a Tpvt. 78. § (7) bekezdés d) pontjában az Irányelv 19. cikk c) pontja nyomán az az előírás, amely a kérelmező vállalkozás számára a kérelem benyújtása mérlegelésének idejére állapít meg kötelező magatartási szabályokat. Mindkét esetre igaz, hogy ezek a követelmények csak a Tpvt.-ben számítanak újnak. A GVH által követett jogalkalmazói gyakorlatban mind a kérelmező vállalkozás és személyzetének rendelkezésre állására vonatkozó kötelezettség, mind a bizonyítékok, információk megsemmisítésének vagy meghamisításának tilalma része a vállalkozás jóhiszemű, teljes és folyamatos együttműködésére vonatkozó kötelezettségnek, amint azt a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének a Tpvt. 78/A. §-a szerinti engedékenységre vonatkozó szabályok alkalmazásáról szóló 14/2017. számú közleménye („14/2017. számú közlemény”) is tanúsítja[35]. Ugyanígy már jelenleg is elvárás az engedékenységi programban részt venni kívánó vállalkozással szemben, hogy

[31] 2020. évi XIX. törvény 25. § (3) bekezdése.

[32] A Tpvt. 78/A. § (2) bekezdés a) pontjának 2014. július 1-jét megelőző szövege a következő: *„A bírság kiszabása azzal a vállalkozással szemben mellőzendő, amely elsőként nyújt be erre irányuló kérelmet és szolgáltat olyan bizonyítékot, a) amely a Gazdasági Versenyhivatalnak alapot szolgáltat arra, hogy a jogsértéssel kapcsolatban a 65/A. § szerinti vizsgálati cselekmény végzésére kapjon előzetes bírói engedélyt, feltéve, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a kérelem benyújtásának időpontjában nem rendelkezett elegendő információval a 65/A. § szerinti vizsgálati cselekmény bíróság általi engedélyezésének megalapozásához, illetve nem került még sor ilyen vizsgálati cselekményre”.*

[33] A 2020. évi XIX. törvény 26. § (1) bekezdése.

[34] A 2020. évi XIX. törvény 26. § (2) bekezdése.

[35] 14/2017. számú közlemény 27. pont b) pont ba)–bd) alpont.

a kérelem benyújtását megelőzően se tanúsítson rosszhiszemű magatartást[36]. A Jogharmonizációs törvénnyel a Tpvt. 78/A. § (7) bekezdésébe beiktatott új d) pont tehát csak abból a szempontból tekinthető újdonságnak, hogy egyértelmű meghatározását adja annak, hogy a Hivatalnak a jövőben mely magatartásokat kell majd a kérelmező vállalkozás rosszhiszemű magatartásának tekinteni (bizonyítékok megsemmisítése, meghamisítása vagy elrejtése és a kérelemben foglalt információk nyilvánosságra hozatala).

A bírság mellőzése vagy csökkentése iránti kérelem ténylegesen új adattartalmaként jelenik meg viszont, hogy a kérelmező vállalkozásnak azokról a harmadik országbeli versenyhatóságokról is számot kell majd adniuk, ahová bírság mellőzése vagy csökkentése iránti kérelmet nyújtottak be vagy ilyen kérelmet szándékoznak benyújtani[37].

2.3.3.3. A nem végleges mentességi kérelmet (az ún. markereket) érintő változások

A Jogharmonizációs törvény 29. §-a két irányban is kiterjeszti a Tpvt. 78/B. §-ának nem végleges kérelmekre vonatkozó rendelkezéseinek hatályát. Az egyik kiterjesztés a bírságok mellőzését érinti: 2021. január 1-jétől nem csupán a helyszíni kutatást megalapozó bizonyítékok szolgáltatása esetén lesz lehetőség nem végleges mellőzési kérelmet benyújtani, hanem a jogsértés elkövetésének bizonyítását lehetővé tevő bizonyítékok szolgáltatása esetén is. A kiterjesztés az Irányelv 21. cikk (1) bekezdése alapján vált szükségessé, amely a bírság alóli mentességet kérelmező vállalkozásokkal összefüggésben várja el az engedékenységi rangsorba való bekerülés biztosítását, és nem tesz különbséget aszerint, hogy a bírság mellőzését a 17. cikk (2) bekezdés c) pont i) alpontja (vizsgálat elvégzésének lehetővé tétele, amely a Tpvt. rendszerében a helyszíni kutatás elvégzésének lehetővé tétele) vagy a 17. cikk (2) bekezdés c) pont ii) alpontja (jogsértés bizonyítása) alapozná meg. Korábban a jogalkotó egyébként a sorrendiség megítélésében rejlő problémákra tekintettel nem látta indokoltnak e kiterjesztést[38], így a Jogharmonizációs törvény ECN+ irányelvet átültető rendelkezéseinek hatálybalépéséig tartó felkészülési időszakban mindenképpen szükséges lesz elvégezni e problémák elemzését.

A másik kiterjesztés abból fakad, hogy a jogalkotó élni kívánt az ECN+irányelv 21. cikk (5) bekezdésében biztosított azon lehetőséggel, hogy a tagállamok a bírság csökkentése iránti kérelmet benyújtó vállalkozások számára is lehetővé tegyék, hogy *„először helyet igényeljenek az engedékenységi rangsorban”*. E rendelkezés nyomán szabályozza a Tpvt. 78/B. § 2021. január 1-jétől hatályos (4) bekezdése a nem végleges csökkentési kérelmek intézményét.

A nem végleges mellőzési és csökkentési kérelem adattartalmát egyébként a bírság mellőzése, illetve csökkentése iránti kérelmek adattartalmával azonosan, arra visszautalva határozza meg a jogalkotó.

A nem végleges kérelmekkel összefüggésben szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy az Irányelv 21. cikkének szövege alapján úgy tűnhet, hogy csupán az „üres”, vagyis a rendelkezésre álló bizonyítékokat nem tartalmazó kérelmek rangsorának biztosítása jelentkezik elvárásként a tagállami jogalkotókkal szemben, így a Tpvt. 78/B. § rendelkezésre álló bizonyítékok csatolására vonatkozó kötelezettséget előíró (2) bekezdése túlmutat e követelményen. A következő érvek nyomán belátható azonban, hogy a Tpvt. nem támaszt az uniós joggal ellentétes elvárásokat. Először, az ECN+ irányelv minimumharmonizációt jelent, vagyis a tagállamok az abban megállapított rendelkezéseknél szigorúbb szabályokat is megállapíthatnak. Másodszor, a vállalkozásokat terhelő együttműködési kötelezettségre tekintettel nehezen lehetne e körbe tartozónak értékelni azt a magatartást, ha a nem végleges kérelmet benyújtó vállalkozás eltitkolná, hogy már rendelkezik bizonyítékokkal a jogsértésre vonatkozóan. Harmadszor, az Engedékenységi Modell Program is elvárja, hogy a kérelmező vállalkozások a versenyhatóság rendelkezésére bocsássák a meglévő bizonyítékokat[39]. Végül pedig a Tpvt. 78/B. § jelenlegi és 2021. január 1-jétől hatályos (2) bekezdése szerint is a nem végleges kérelmet benyújtó vállalkozásnak csupán a rendelkezésre álló bizonyítékokat szükséges átadnia a GVH részére, amely nem zárja ki az „üres” kérelem benyújtását – amely-

[36] 14/2017. számú közlemény 27. pont b) pont be) alpont.

[37] A 2020. évi XIX. törvény 27. §-a, a Tpvt. 78/B. § (1) bekezdés d) pontjának módosítása.

[38] Vö. a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaival összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2013. évi CCI. törvény 66. és 67. §-ához fűzött indokolást.

[39] https://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf (letöltés: 2020. 04. 28.), a 13. pont (2) bekezdés a) pontja.

nyiben egyáltalán nem áll rendelkezésére semmilyen bizonyíték –, és nem jelenti a bizonyítékok kérelem benyújtását megelőző felkutatására vonatkozó kötelezettségét sem.

2.3.3.4. Az Európai Bizottsággal az engedékenységi programok területén folytatott együttműködés új vetületei

A tagállamok és az Európai Bizottság („Bizottság") közötti ügyleosztás alapvető mechanizmusa az, hogy a tagállam csak akkor járhat el valamely ügyben vagy annak meghatározott részében, ha a Bizottság abban nem kíván eljárást lefolytatni, ellenkező esetben a tagállam hatásköre megszűnik. Erre tekintettel, ha a bírság mellőzése vagy csökkentése iránti kérelem tárgyát képező jogsértés olyan, amely tekintetében az Európai Bizottság a versenyhatóságok hálózatán belüli együttműködésről szóló közleménye[40] alapján különösen alkalmas lehet az eljárás lefolytatására, az engedékenységi programban részt venni kívánó vállalkozásnak kérelmét az Európai Bizottsághoz kell benyújtania[41]. Ha a Bizottság úgy dönt, hogy a konkrét ügyben nem indít eljárást, a GVH versenyfelügyeleti eljárás lefolytatására vonatkozó hatásköre megmarad a szóban forgó jogsértés tekintetében, így az engedékenységi programban részt venni kívánó vállalkozás számára a nem végleges előzetes kérelem jogintézménye teszi lehetővé, hogy a tagállami versenyhatóság előtt is biztosítsa ranghelyét, feltéve persze, hogy a Bizottsághoz és a tagállami versenyhatósághoz benyújtott kérelem tárgya azonos. A Bizottság döntéséig a tagállami versenyhatóságok csupán korlátozott mozgástérrel rendelkeznek a nem végleges előzetes kérelmekkel kapcsolatban.

Az ECN+ irányelv e mechanizmust érintő rendelkezései valójában a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés egyes részletszabályait határozzák meg, annak alapvető működésén nem változtatnak. Az Irányelv 22. cikk (6) bekezdése alapján pontosítja a Jogharmonizációs törvény a nem végleges előzetes kérelmek meghatározását, amely kiegészül a kérelem tárgya azonosságának megállapításához – nem kizárólagosan – vizsgálandó szempontokkal. Az Irányelv 22. cikke nyomán iktatja be továbbá a Jogharmonizációs törvény a Tpvt.-be az egyéb adminisztratív előírásokat tartalmazó rendelkezések mellett, hogy a GVH az Európai Versenyhatóságok Hálózatán keresztül ellenőrizheti, hogy a Bizottsághoz nyújtottak-e be a nem végleges előzetes kérelem tárgyával azonos bírság mellőzése vagy csökkentése iránti, illetve nem végleges mellőzési kérelmet[42], hogy a Bizottság eljárás megindításáról szóló értesítéséig a Bizottság a kérelmező elsődleges kapcsolattartója, hogy ezen értesítést megelőzően a GVH csak rendkívüli körülmények fennállása esetén kötelezheti a vállalkozást kérelmének bírság mellőzése vagy csökkentése iránti kérelemre történő kiegészítésére, és a GVH csak a Bizottságtól kapott vizsgálati utasítások tárgyában kérhet a vállalkozástól kiegészítést[43].

Ami a rendkívüli körülmények fennállását illeti, sem az Irányelv rendelkezései, sem annak preambulumbekezdései nem adnak iránymutatást, hogy mely körülmények tekinthetők e körbe tartozónak, így a jogalkalmazói gyakorlatra vár tartalmának kialakítása. Ami pedig a Bizottságtól kapott vizsgálati utasításokat illeti, úgy tűnik, hogy a jogalkotó e tekintetben némileg eltért az Irányelv rendelkezéseitől. A Tpvt. 78/B. §-ának a Jogharmonizációs törvény 27. §-ával beiktatott (8) bekezdése kimondja ugyanis, hogy *„a Gazdasági Versenyhivatal csak az Európai Bizottság által a kérelmezőnek adott vizsgálati utasítások tárgyában kérhet kiegészítést a Gazdasági Versenyhivatalhoz benyújtott nem végleges előzetes kérelemhez"*. Az ECN+ irányelv 22. cikk (3) bekezdése szerint viszont *„[a] tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti versenyhatóságok kizárólag a (2) bekezdésben meghatározott információkat illetően kérhessék a kérelmezőtől további pontosítások megadását azt megelőzően, hogy felszólítják a kérelmezőt az (5) bekezdés szerinti teljes körű kérelem benyújtására"*. A két szöveg összevetéséből látható, hogy a magyar jogalkotó egyszerre bővítette és szűkítette az Irányelv e rendelkezésének hatályát, ugyanis a nem végleges előzetes kérelem adattartalmától elszakadva a Bizottság által a kérelmezőnek adott vizsgálati utasítások tárgyában teszi lehetővé a GVH számára, hogy pontosításokat kérjen a kérelmet benyújtó vállalkozástól.

[40] HL. C. 101., 2004. 04. 27., 43–53.
[41] 14/2017. számú közlemény, 54. pont.
[42] 2020. évi XIX. törvény 27. §, Tpvt. 78/B. § (6) bekezdés.
[43] 2020. évi XIX. törvény 27. §, Tpvt. 78/B. § (8) bekezdés.

2.3.3.5. Az engedékenységi program keretében közölt információk védelme

Az ECN+ irányelv – amint arra a Jogharmonizációs törvény indokolása is utal – abban a szellemben, hogy az engedékenységi programok keretében a versenyhatósággal közölt információk széles körű megismerése és az engedékenységi programok körén kívüli felhasználása hátrányosan hathat a potenciális engedékenységi kérelmezők együttműködési hajlandóságára, ezáltal az ilyen programok sikerére, az engedékenységi programok keretében közölt adatok fokozottabb védelmét várja el a hatóságoktól. Erre tekintettel vált szükségessé az ilyen adatok vonatkozásában az adatok felhasználását korlátozó speciális rendelkezések megalkotása a Tpvt.-ben (az adatok kizárólag a védelemhez való jog gyakorlásával összefüggésben, és csak a jogsértést megállapító határozattal szembeni jogorvoslati vagy a kartell résztvevőivel szemben kiszabott bírság összegének e résztvevők közötti elosztására irányuló eljárásokban használhatók fel[44]), valamint az engedékenységi nyilatkozatok más tagállami versenyhatóság részére történő átadása feltételeinek meghatározása (a kérelmező hozzájárulása vagy a másik tagállamhoz benyújtott kérelem azonossága[45]).

Itt jegyezzük meg, hogy a hatósági jogérvényesítés szempontjából az engedékenységi programok ösztönzésével azonos fontosságú az ügyfelek egyezségi eljárásban való hatósági együttműködésének erősítése is, így az engedékenységi iratok védettségéhez hasonlóan az egyezségi eljárásban benyújtott nyilatkozataik egyezségi eljárás keretén kívül való felhasználási, valamint megismerési lehetőségének korlátozása, továbbá speciális titoktartási szabályok megállapítása is indokolt volt az ECN+ irányelv vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően[46].

2.4. A versenyhatóságok unión belüli együttműködésének új lehetőségei

A Jogharmonizációs törvénynek az Európai Unió tagállamai közötti együttműködést érintő rendelkezései közül kettőt szükséges kiemelni. Az első arra vonatkozik, hogy az ECN+ irányelv a hatékonyság növelésére irányuló célkitűzéssel összhangban kiterjeszti a versenyhatóságok által az Európai Versenyhatóságok Hálózatán keresztül folytatott együttműködést. Mivel ezen kiterjesztett együttműködés meghaladja a Tpvt. 80/F. §-ának kereteit, és önmagában e rendelkezés nem elegendő az Irányelv kölcsönös segítségnyújtásról szóló VII. fejezetének átültetéséhez, szükség volt egy olyan új fejezet megalkotására a Tpvt.-ben, amely megfelelően jeleníti meg az együttműködés új formáit. A másik rendelkezés arra vonatkozik, hogy jogalkotó az Irányelv konkrét rendelkezéséhez nem kapcsolódva, bár kétségtelenül az unión belüli együttműködéssel és az Irányelv hatékonyság növelésére irányuló célkitűzésével összefüggésben is értelmezhetően pontosítja a Tpvt. 80/D. §-át.

2.4.1. A versenyfelügyeleti eljárás felfüggesztése

Az ECN+ irányelv a hatékony jogérvényesítés elősegítése érdekében szabályozta a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok jogérvényesítési és ezáltal szankcionálási lehetőségének elévülésére irányadó rendelkezéseket is[47]. A magyar jogban a versenyfelügyeleti bírság kiszabásának elévülési ideje nem értelmezhető a versenyfelügyeleti eljárástól függetlenül, vagyis mindaddig, amíg egy adott jogsértés tekintetében a versenyfelügyeleti eljárás megindítható és lefolytatható, addig a Hivatal szankcionálási jogkörrel is rendelkezik. Az, hogy egy másik versenyhatóság eljárása miatt a GVH az eljárását felfüggeszti, nem fosztja meg attól a lehetőségtől, hogy az eljárás folytatása esetén és a felfüggesztés időtartamától függetlenül bírságot szabjon ki. Eljárási bírság esetén az eljárási szabályok határozzák meg a bírság kiszabására rendelkezésre álló határidőt. Mivel az eljárási bírság a magyar versenyhatóság előtt folyamatban lévő versenyfelügyeleti eljárásban elkövetett eljárási jogsértés szankciója, annak kiszabhatósága nem függhet a másik tagállami versenyhatóság jogérvényesítési eljárásától, így e kérdés is a magyar versenyhatóság által lefolytatott versenyfelügyeleti eljáráshoz kapcsolódik. A Tpvt. vonatkozó szabályainak pontosítására tehát nem a bíróságok, eljá-

[44] 2020. évi XIX. törvény 28. §.
[45] 2020. évi XIX. törvény 29. §.
[46] 2020. évi XIX. törvény 20. §.
[47] 2019/1 irányelv 29. cikk.

rási bírságok megállapítására vonatkozó elévülési szabályok miatt van szükség, hanem a GVH-Bizottság, illetve a GVH-más tagállami versenyhatóság párhuzamos eljárásai sorsának egyértelmű rendezése érdekében.

A Tpvt. 80/D. §-a jelenleg úgy rendelkezik, hogy a vizsgáló vagy az eljáró versenytanács a versenyfelügyeleti eljárást megszünteti, ha a Bizottság eljárást indít, illetve felfüggesztheti vagy megszüntetheti, ha az ügyben másik tagállami versenyhatóság indít eljárást. A Bizottság eljárása esetén a versenyfelügyeleti eljárás GVH általi megszüntetésének kötelezettsége azzal a következménnyel jár, hogy amennyiben a Bizottság utóbb az eljárás megszüntetése mellett dönt, a GVH nem tudja folytatni eljárását, ha az ügyindításra rendelkezésre álló határidő letelt, ugyanis a Bizottság eljárásának időtartama e határidőt nem szakítja meg. Más tagállami versenyhatóság eljárása esetén pedig a Tpvt. semmilyen további szempontot nem határoz meg, hogy mikor kell a vizsgálónak vagy az eljáró versenytanácsnak felfüggesztenie, és mikor megszüntetnie az eljárást, ha úgy döntene, hogy mégsem kívánja folytatni azt.

A Jogharmonizációs törvény a hatékonyság szempontját szem előtt tartva írja elő, hogy a vizsgálónak vagy az eljáró versenytanácsnak fel kell majd függesztenie az előtte folyamatban lévő versenyfelügyeleti eljárást, ha a Bizottság eljárást indít[48]. Így biztosított lesz egyrészt, hogy a magyar versenyhatóság nem jár el, ameddig a Bizottság az ügyben érdemi döntést nem hoz, ebben az esetben a döntésről való értesülést követően az eljárását megszünteti, másrészt pedig, hogy az elévülés kockázata nélkül folytathassa eljárását, ha a Bizottság az ügyet az annak érdemében való döntéshozatal nélkül zárja le, hiszen a felfüggesztés a hatósági jogérvényesítési lehetőség elévülési idejét is értelemszerűen megszakítja.

Az uniós versenyjog elismeri a tagállamok versenyhatóságainak párhuzamos hatáskörét, ezt a hatáskört a Jogharmonizációs törvény sem korlátozza, a GVH-nak továbbra is diszkrecionális döntése marad, hogy az adott ügyben folytatni kívánja-e az előtte folyamatban lévő versenyfelügyeleti eljárást vagy költséghatékonysági és egyéb érdekekre figyelemmel esetleg felfüggeszti azt. A Jogharmonizációs törvény csupán a felfüggesztés és megszüntetés közötti választási lehetőséget szünteti meg[49]. Az Irányelv elévülési idők felfüggesztésére, illetve megszakítására irányadó szabályai ugyanakkor nem érintették a tagállamok azon szabályozási jogát, hogy a hatósági fellépésre abszolút elévülési időket határozzanak meg, melyre figyelemmel a Tpvt. 68. § (1) bekezdésében az eljárások indítására meghatározott elévülési időtartamok módosítása nem volt indokolt.

2.4.2. A kölcsönös segítség új dimenziói

Jelenleg az Európai Versenyhatóságok Hálózatán a tagállami versenyhatóságokkal, illetve a Bizottsággal folyatott együttműködés keretében nyújtott kölcsönös segítségnyújtás (nemzetközi jogsegély) kizárólag a vizsgálati cselekmények elvégzésében nyújtott jogsegélyre terjed ki. E vizsgálati cselekmények elvégzéséhez a Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárást indít[50], amelynek tárgya nem a megkereső tagállami versenyhatóság által lefolytatott eljárásban vizsgált jogsértés, hanem kizárólag a vizsgálati cselekmény elvégzése, amely különbség értelemszerűen hatással van az ezen eljárásban résztvevők eljárási pozíciójára (az alapügyben ügyfél vállalkozás nem feltétlenül lesz ügyfél a jogsegély keretében lefolytatott versenyfelügyeleti eljárásban). Ezt az eljárás tárgyában rejlő különbséget fejezi ki az a Jogharmonizációs törvénnyel eszközölt módosítás, amely a versenyfelügyeleti eljárás indítása helyett a vizsgálati cselekmények foganatosítására a versenyfelügyeleti eljárás szabályainak megfelelő alkalmazását írja elő[51].

Az ECN+ irányelv nyomán a tagállami versenyhatóságok a jövőben nem csak vizsgálati cselekmények lefolytatásában kérhetnek majd segítséget egymástól (amelyek körében az Irányelv következtében a megkeresett versenyhatóságnak biztosítania kell, hogy a megkereső tagállam versenyhatóságának tisztviselői – amennyiben ezt kérik – jelen lehessenek a vizsgálati cselekményen[52]), hanem kézbesítési és végrehajtási jogsegélyt is nyújtaniuk kell egymásnak[53]. Utóbbi a

[48] 2020. évi XIX. törvény 31. §.
[49] 2020. évi XIX. törvény 31. §.
[50] Tpvt. 80/F. §.
[51] 2020. évi XIX. törvény 36. § 21. pont.
[52] 2020. évi XIX. törvény 32. §, Tpvt. új 80/I. § (2) bekezdés.
[53] 2020. évi XIX. törvény 32. §, Tpvt. új 80/J. § és 80/K. §.

megkereső versenyhatóság által kiszabott bírságok és eljárási bírságok behajtásában való közreműködésre terjedhet ki.

A Jogharmonizációs törvény rendelkezik továbbá a kölcsönös segítségnyújtás keretében indított „versenyfelügyeleti eljárásokat" lezáró hatósági döntések formájáról és tartalmáról[54], valamint a kölcsönös segítségnyújtási eljárások gördülékenységének elősegítésére hivatott egységes együttműködési kérelem alkalmazásának bevezetéséről is[55].

A jogalkotónak egyébként az Irányelvet átültető rendelkezések előkészítése során figyelemmel kellett lennie arra is, hogy az Irányelv VII. fejezete olyan szabályok megalkotását várja el, amelyek nemcsak arra az esetre reflektálnak, amikor a GVH megkeresett hatóságként jár el, hanem arra is, amikor maga a GVH a megkereső hatóság. Ezzel összefüggésben vált szükségessé annak szabályozása, hogy a GVH-nak az előtte folyamatban lévő versenyfelügyeleti eljárást fel kell függesztenie, ha megkereső hatóságként egy másik tagállam versenyhatóságától kér segítséget[56].

3. A következő lépés?

Az ECN+ irányelv alkalmazására való felkészülés következő lépéseként tisztázni kell majd a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő esetleges dilemmákat, valamint ebben a szakaszban kell megtörténnie a jogalkalmazói gyakorlatot összegző, jogalkalmazást segítő soft law eszközök felülvizsgálatának és új szabályokhoz igazításának.

Egy dilemma mindenesetre már most is látszik, ami feltételezhetően inkább a normaszöveg szintjén, semmint a gyakorlatban jelenthet majd problémát. A Jogharmonizációs törvény ECN+ irányelvet átültető rendelkezései már 2021. január 1-jén hatályba lépnek, ugyanakkor az Irányelv 34. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak csak 2021. február 4-ig kell megfelelniük az Irányelv rendelkezéseinek. Ebből joggal adódik a kérdés, hogy ebben a rövid átmeneti időszakban milyen gyakorlatot kell majd követnie a GVH-nak a tagállamok közötti jogsegélyügyekben.

[54] 2020. évi XIX. törvény 32. §, Tpvt. új 80/I. § (1) bekezdés, 80/J. § (2) bekezdés.
[55] 2020. évi XIX. törvény 32. §, Tpvt. új 80/L. § (1) és (2) bekezdés, Tpvt. új 80/O. § (1) és (2) bekezdés.
[56] 2020. évi XIX. törvény 32. §, Tpvt. új 80/N. §.

Bordács Bálint[1]

A bizonyítási teherrel kapcsolatos kérdések a Bíróság ABB-ügyben hozott döntése alapján

Issues related to the burden of proof following the ruling of the Court of Justice in the ABB case

Abstract

The European Court of Justice delivered its judgement in Case C-593/18 P ABB v Commission. Its importance is understandable in the light of the recent statements and developments concerning the evidentiary standards, and the switching of the burden of proof in competition cases. Although this decision may raise more questions than answers, it provides useful guidance with respect to certain aspects of the ever important questions of the burden of proof, evidentiary requirements and negativ proof.

Tárgyszavak: bizonyítási teher; bizonyítékok megkövetelt szintje; ártatlanság vélelme
Keywords: burden of proof; requisite standard of proof; presumption of innocence

1. Bevezetés

A bizonyítási teher megoszlása szempontjából az egyik legalapvetőbb jogelv, hogy az állításokat annak a félnek kell alátámasztania, aki fel kívánja azokat használni saját javára. Ennek megfelelően versenyfelügyeleti eljárásban főszabály szerint a jogsértést az eljáró hatóságnak kell megállapítania, és megfelelő bizonyítékokkal alátámasztania. E vonatkozásban már eddig is voltak kivételek, mint például az anyavállalat és a leányvállalat közötti meghatározó befolyással kapcsolatos bizonyítási könnyítés *(„evidentiary shortcut”*). E szerint a hatóságnak elegendő bizonyítania, hogy valamely leányvállalatnak az anyavállalata az egyedüli tulajdonosa ahhoz, hogy arra következtethessen, hogy ez utóbbi meghatározó befolyást gyakorol e leányvállalat üzletpolitikájára[2]. Az írásomban bemutatott ítéletben a bizonyítási könnyítések eddigi, döntéseiben a Bíróság által is jóváhagyott rendszerével kapcsolatban jelenik meg eltérő álláspont. Esetismertetésemben ezen álláspont kialakulása során a Bíróság által figyelembe vett körülményeket, illetve a döntés lehetséges következményeit kívánom bemutatni.

2. Tények

Az esetismertetésemben bemutatott döntés a rendkívül szerteágazó „Power cables” ügyben hozott bizottsági határozat[3] kapcsán született.

A versenykorlátozó megállapodás tárgya nagyfeszültségű elektromos áram továbbítására szolgáló kábelek értékesítése és ezekkel kapcsolatos projektek megvalósítsa volt. Az ilyen típusú kábelek több altípusra oszthatók attól függően, hogy föld- vagy vízfelszín alatt kerülnek lefektetésre, illetve hogy milyen feszültségű áram továbbítására képesek.[4]

A Bizottság az egyik kartelltag, az ABB által benyújtott engedékenységi kérelem alapján eljárást indított magas és extra magas feszültségű ká-

[1] Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Kartell Iroda.
[2] 2009. szeptember 10-i Akzo Nobel-ítélet, C-97/08 P, EU:C:2009:536. 61. pont.
[3] COMP AT.39610 – Power cables, Commission Decision C(2014)2139 final.
[4] COMP AT.39610 – Power cables, Commission Decision C(2014)2139 final 2. és 4. preambulumbekezdés.

belekhez kötődő projekteket értékesítő vállalkozások ellen.

A vizsgálat során a Bizottság a jogsértés két szintjét tárta fel. A kartelltagok ugyanis a piacot „hazai" és „export" piacra osztották fel. A megállapodás egyik szintje – amely az európai, valamint a japán és dél-koreai vállalkozások között született – szerint az európai vállalkozások nem versenyeznek az ázsiai piacokon és viszont, valamint megosztják egyes Európán és Ázsián kívüli „export" területek piacait. A másik szint az európai vállalkozások között született, a saját „hazai", európai piacuk felosztására vonatkozóan.[5]

A vizsgálat eredményeképp a Bizottság határozatában megállapította, hogy a vállalkozások felosztották az érintett termékek piacát. A Bizottság a piacfelosztást valamennyi legalább 110 kV feszültségű földfelszín alatti és legalább 33 kV feszültségű vízfelszín alatti kábel, az ezeket kiegészítő alkatrészek, és a telepítésével kapcsolatos munkák vonatkozásában állapította meg.[6] Döntésében a Bizottság a vállalkozásokra bírságot szabott, az ABB-t pedig mint engedékenységi kérelmezőt bírság alóli mentességben részesítette.[7]

3. Pertörténet

3.1. Az Európai Törvényszék eljárása

Az engedékenységi kérelmező ABB jogorvoslattal élt a Bizottság döntése ellen. Nyilatkozata szerint a Bizottság tévesen határozta meg a rendelkezésére álló dokumentumokból a versenykorlátozó megállapodás tárgyát, és így nem tett eleget a rá háruló bizonyítási tehernek, továbbá tévesen határozta meg az ABB megállapodásban való részességének időtartamát, illetve megsértette az egyenlő bánásmód és az ártatlanság vélelmének követelményét.[8] Az ABB szerint ugyanis a Bizottság döntésével ellentétben a 110 kV és 220 kV közötti feszültségű kábelek nem tartoztak a megállapodás tárgya alá.[9] Jóllehet az ABB bírság alóli mentességben részesült, a Bizottság döntése azonban ennek ellenére is veszélyeztette az érdekeit, ugyanis a nemzeti bíróságok előtt magánjogi jogérvényesítés keretében a bizottsági döntés alapján kártérítés megfizetésére lenne kötelezhető.[10]

Az Európai Törvényszék („Törvényszék") azonban nem tartotta az ABB fellebbezését kellően megalapozottnak. A Törvényszék álláspontja szerint a Bizottság által feltárt bizonyítékok elérték a bizonyítékok megkövetelt szintjét, és megfelelően igazolták, hogy a jogsértés kiterjedt a 110 kV és 220 kV közötti feszültségű kábelekkel kapcsolatos beruházásokra, így a Bizottságnak nem kellett önállóan bizonyítani, hogy valamennyi e körbe tartozó beruházásra kihatott a vállalkozások jogellenes magatartása.

Döntésében egy korábbi törvényszéki ítéletre hivatkozott, miszerint szükséges figyelembe venni, hogy a Bizottság rendelkezésére álló töredékes és szórványos elemek kiegészíthetők a releváns körülmények rekonstruálására alkalmas következtetésekkel. A versenyellenes magatartás vagy megállapodás létezésére tehát bizonyos egybeesésekből és ténykörülményekből lehet következtetni, amelyek együtt figyelembe véve, más összefüggő magyarázat hiányában a versenyszabályok megsértésének bizonyítékául szolgálhatnak.[11] Emellett a Törvényszék álláspontja szerint a megállapodás tárgyául szolgáló termékek meghatározása során a Bizottságnak nem közgazdasági szabályok szerint kell eljárnia, ugyanis a kartelltagok határozzák meg, hogy mely termékek vonatkozásában folytatnak egyeztetéseket.[12] A Törvényszék döntése szerint így a Bizottság a rá háruló bizonyítási tehernek megfelelően járt el.[13]

3.2. A Bíróság eljárása

Az ABB jogorvoslattal élt a Törvényszék döntése ellen, így az eljárás a Bíróság előtt folytatódott. Az ABB fellebbezési jogalapként továbbra is fenntartotta álláspontját, miszerint a Bizottság

[5] 2018. július 22-i ABB-ítélet, T-445/14., 7. pont, ECLI:EU:T:2018:449.

[6] COMP AT.39610 – Power cables, Commission Decision C(2014)2139 final 13. preambulumbekezdés.

[7] Sajtóközlemény: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_358.

[8] Munkám témájául a bizonyítási teher megoszlásával kapcsolatos kérdések bemutatását választottam, így a döntés ezzel kapcsolatos részletei kerülnek bemutatásra.

[9] 2018. július 22-i ABB ítélet, T-445/14., 22. pont, ECLI:EU:T:2018:449.

[10] 2018. július 22-i ABB ítélet, T-445/14., 29. pont, ECLI:EU:T:2018:449.

[11] 2018. július 22-i ABB-ítélet, T-445/14., 35. pont, ECLI:EU:T:2018:449 2004. január 7-i Aalborg Portland ítélet C204/00 P, C205/00 P, C211/00 P, C213/00 P, C217/00 P és C219/00 P, ECLI:EU:C:2004:6, 55–57. pontok.

[12] 2018. július 22-i ABB-ítélet, T-445/14., 38. pont, ECLI:EU:T:2018:449.

[13] 2018. július 22-i ABB-ítélet, T-445/14., 100. pont, ECLI:EU:T:2018:449.

nem bizonyította megfelelően, hogy az ABB által elkövetett jogsértés valamennyi 110 kV és 220 kV közötti feszültségű kábellel és **ezek kiegészítőivel** kapcsolatos beszerzésre kiterjedt.[14] Ezen fellebbezési jogalap vonatkozásában az ABB előadása szerint a Törvényszék három tárgykörben folytatott téves jogalkalmazást:

1. Az ABB szerint a Bizottság, illetve a Törvényszék jogi hibát követett el azáltal, hogy elhárította magától annak bizonyítási kötelezettségét, hogy az eljárás alá vontak jogsértést követtek el a 110 kV és 220 kV közötti föld alatti nagyfeszültségű kábelek érintett piacán,
2. továbbá megsértette az egyenlő bánásmód alapelvét és figyelmen kívül hagyta az ártatlanság vélelmének alapelvét az eljárás alá vontak jogsértésben való részvételével kapcsolatban, és
3. nem megfelelően határozta meg az eljárás alá vontak jogsértésben való részvételének időszakát.

A bizonyítási kérdésekkel, illetve az ABB a vizsgált jogsértés terjedelmére vonatkozó tudattartamával kapcsolatos első és harmadik tárgykörök vonatkozásában a Bíróság nem fogadta el az ABB álláspontját.[15]

Az általam a joggyakorlat szempontjából leginkább relevánsnak vélt második tárgykörben az ABB előadása szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a bizonyítási követelményeket és megfordította a bizonyítási terhet a Bizottság azon állítása vonatkozásában, hogy a 110 kV és 220 kV közötti földfelszín alatti kábelek kiegészítőihez kapcsolódó beszerzéseket is érintette a vizsgált jogsértés.[16]

A Bíróság ezen jogalap vonatkozásában nem osztotta a Törvényszék álláspontját, és megállapította, hogy az helytelenül alkalmazta a Bizottság bizonyítási terhével kapcsolatos jogszabályokat. A Bíróság szerint ugyanis a releváns joggyakorlat alapján a versenyjog területén a jogsértéssel kapcsolatos jogviták esetében a Bizottságra hárul az általa megállapított jogsértések bizonyítása és azon bizonyítékok előterjesztése, amelyek alkalmasak a jogsértést alkotó tényállás jogilag megkövetelt módon történő bizonyítására.[17] Ez alapján a Bizottság köteles bizonyítani a vizsgált versenykorlátozó magatartásnak mind a fennállását, mind pedig a terjedelmét.

Jelen ügyben a Törvényszék a megállapodás tárgyául szolgáló termékekkel kapcsolatos, a Bizottságéval megegyező álláspontját három tényezőre alapozta. Egyrészről, hogy a jogsértő magatartással érintett beszerzések jellemzően lefedték mind a kábelek, mind a kiegészítő eszközök értékesítését; továbbá az ABB nem vitatta, hogy a 220 kV feletti feszültségű kábelekre vonatkozó beszerzések részét képezték az általa értékesített kiegészítők; harmadrészről pedig, a 110 kV és 220 kV közötti kábelekre vonatkozó beszerzések a jogsértés tárgya alá tartoztak. A Törvényszék szerint ezen tényezők együttes fennállásából szükségszerűen következik, hogy a megállapodás a 220 kV alatti feszültségű kábelek **kiegészítőire is kiterjedt**.[18]

A Bíróság szerint a Bizottság, a Törvényszék által jogszerűnek ítélt határozatában, csak azt igazolta, hogy a jogsértéssel érintett beszerzések jellemzően magukba foglalták a kábeleket és azok kiegészítőit is, azonban nem támasztotta alá konkrét bizonyítékokkal, hogy a megállapodás a kérdéses – a 110 és 220 kV közötti – termékek kiegészítőire is kiterjedt.[19]

A Törvényszék pedig helytelenül járt el, amikor ahelyett, hogy megvizsgálta volna, hogy a Bizottság kétséget kizáróan bizonyította-e, hogy a jogsértés kiterjedt-e a vitatott termékekre is, egy alá nem támasztott vélelemre hagyatkozott, és így az ABB-re hárította a bizonyítási terhet a jogsértés terjedelme vonatkozásában.[20]

A közösségi joggyakorlat alapján ugyanis megállapítható, hogy a Bizottságra hárul, hogy a bizonyítékok megkövetelt szintjét elérve igazolja, hogy a versenykorlátozó megállapodás mely termékek vonatkozásában áll fenn.[21]

A Bíróság mindezek alapján megállapította, hogy nem került kétséget kizáróan bizonyításra,

[14] 2018. július 22-i ABB-ítélet, T-445/14., ECLI:EU:T:2018:449 16. pont.
[15] 2019. november 28-i ABB-ítélet C-593/18 P, 36. és 53. pontok, ECLI:EU:C:2019:1027.
[16] 2019. november 28-i ABB-ítélet C-593/18 P, 23. pont, ECLI:EU:C:2019:1027.
[17] 2012. november 22-i E-on Energie AG-ítélet C-89/11. 71. pont ECLI:EU:C:2012:738.
[18] 2019. november 28-i ABB-ítélet C-593/18 P, 42. pont, ECLI:EU:C:2019:1027.
[19] 2019. november 28-i ABB-ítélet C-593/18 P, 43. pont, ECLI:EU:C:2019:1027.
[20] 2019. november 28-i ABB-ítélet C-593/18 P, 44. pont, ECLI:EU:C:2019:1027.
[21] 2019. november 28-i ABB-ítélet C-593/18 P, 97. pont, ECLI:EU:C:2019:1027.

hogy a versenykorlátozó megállapodás a 110 kV és 220 kV közötti feszültségű kábelek kiegészítőire is kiterjedt. A Bíróság joggyakorlata szerint pedig az ártatlanság vélelmének elve alkalmazandó azokban a vállalkozásokat érintő, versenyszabályok megsértésére vonatkozó eljárásokban, amelyek bírság vagy kényszerítő bírság megállapításához vezethetnek,[22] így a bizonyítással kapcsolatban felmerült kétségeket a vállalkozás javára kell figyelembe venni.[23]

Ebből következően a Bíróság megállapította, hogy a Bizottság elégséges bizonyíték hiányában tévesen vélelmezte, hogy a versenykorlátozó megállapodás kiterjedt olyan termékekre is, amelyeket az engedékenységi kérelmező nem jelölt meg, és ítéletében részben hatályon kívül helyezte a Bizottság jogsértést megállapító és bírságot kiszabó döntését az ABB vonatkozásában.[24]

4. A döntés jelentősége

A bemutatott ügyben hozott döntésből elsősorban véleményem szerint a bizonyítási teherrel, annak esetleges megfordításával és a bizonyítás szükséges mértékével kapcsolatos következtetéseket lehet levonni.

A Bíróság ítélete megerősíti, hogy a Bizottság egy piac általános jellemzőiből – jelen esetben, hogy a beszerzések kiterjednek valamennyi termékcsoportba – nem vonhat le egy konkrét, bizonyítékokkal nem alátámasztott esetre vonatkozó következtetést. Így a Bíróság döntésével felülírta azt a gyakorlatot, miszerint a hardcore kartellmegállapodások tárgyául szolgáló termékpiacok pontos meghatározása nem szükséges.[25]

Döntésében a Bíróság megállapította, hogy a Bizottság nem bizonyította megfelelően, hogy mely termékek tartoztak a versenykorlátozó megállapodás tárgyához, a Bizottság által felhozott bizonyítékok nem érték el a bizonyítékok megkövetelt szintjét.[26]

E vonatkozásban a Bíróság ítélete megerősítette, hogy a bizonyítékok megfelelő szintjének eléréséhez a Bizottságnak nem elegendő következtetések útján igazolnia, hogy mely termékkör tartozott a versenykorlátozó magatartás hatálya alá, hanem elégséges számú közvetlen bizonyítékkal kell azt megtennie. Ez a megállapítás a negatív bizonyítás lehetséges szerepe szempontjából is jelentőséggel bírhat. Megerősíti ugyanis azt a gyakorlatot, hogy a Bizottság nem kötelezheti terhelő állítások cáfolatára a vállalkozásokat azáltal, hogy bizonyítékokkal nem alátámasztott következtetéseket fogad el.[27]

Az ítéletben a Bizottság által alkalmazott bizonyítási könnyítésekkel kapcsolatos rendelkezések is jelentőséggel bírnak.

A bizonyítási könnyítések lehetővé teszik a hatóság számára, hogy tilalmazó szabályt alkalmazzon, anélkül hogy döntő bizonyítékot szolgáltatna arra, hogy a vizsgált magatartás versenykorlátozó hatással járt volna. Ezen könnyítések alkalmazásával pedig a hatóságok és a bíróságok oly módon vehetnek figyelembe vélelmezett magatartásokat, mintha azok valóban megtörténtek volna.[28] Amennyiben egy ilyen könnyítés kerül alkalmazásra, a vállalkozásokra hárul, hogy a rendelkezésükre álló bizonyítékokkal cáfolják a hatóság által felállított vélelmeket.[29]

A bizonyítási könnyítés az EUMSZ 101. cikk alkalmazásának egyéb aspektusaiban is felmerül. Jóllehet sem az EUMSZ 101. cikke, sem az 1/2003 EK rendelet sem tartalmaz utalást az ilyen jellegű eljárási könnyítésekre, azonban a Bíróság, ahogy már írásom bevezető részében is említettem, egyes esetekben megengedő álláspontra helyezkedik a Bizottság eljárásai során.[30]

Ezekben az esetekben a bizonyítási könnyítés alkalmazásához azonban szükséges, hogy a Bizottság bizonyos körülmények (pl. vállalkozások közötti tulajdonosi jogviszony) fennállását meg-

[22] 2012. november 22-i E-on Energie AG-ítélet C-89/11. 73. pont ECLI:EU:C:2012:738.

[23] 2019. november 28-i ABB-ítélet C-593/18 P, 100. pont, ECLI:EU:C:2019:1027.

[24] 2019. november 28-i ABB-ítélet C-593/18 P, 101. pont, ECLI:EU:C:2019:1027.

[25] Pieter Van Cleynenbruegel: The Commission's Burden of Proof in Article 101(1) TFEU (elérhető: https://www.competitionpolicyinternational.com/the-commissions-burden-of-proof-in-article-1011-tfeu-evidentiary-shortcuts-cut-short/#_edn22).

[26] A bizonyítékok megkövetelt szintjéből derül ki, hogy valamely tény milyen feltételek mellett tekintendő bizonyítottnak. – Julianne Kokott főtanácsnok C-8/08. sz. ügyben előterjesztett indítványa, EU:C:2009:110, 60. lábjegyzet.

[27] 2006. május 2-i O2-ítélet, T-328/03, EU:T:2006:116.

[28] Van Cleynenbreugel, Pieter: Presumptions and short-cut rules in abuse regulation: (where) do EU and U.S. antitrust approaches meet? Rupprecht Podszun, Fabiana Di Porto (szerk): *Abusive practices in competition law* (Cheltenham, 2018).

[29] Volpin, Cristina: The Ball is in your court: evidential burden of proof and the proof-proximity principle in EU competition law, *Common Market Law Review,* (2014), 1159–1186.

[30] 2009. szeptember 10-i Akzo Nobel-ítélet, C-97/08 P, EU:C:2009:536.

felelően bizonyítsa jogsértéssel kapcsolatos álláspontja megalapozásához.

A Bíróság jelen ügyben, az írásom fenti részeiben bemutatottak szerint, nem tartotta alkalmazhatónak a bizonyítási könnyítést a versenykorlátozó megállapodás tárgyának meghatározásával kapcsolatban. Az ártatlanság vélelme alapján ugyanis kizárólagosan a Bizottság feladata a versenykorlátozó magatartások tárgyi hatályának meghatározása. Ezzel a Bíróság nem ad teret a Bizottság számára bizonyítási könnyítés alkalmazása kapcsán, hanem valamennyi releváns tény bizonyítására a Bizottságot kötelezi, ahelyett hogy a vállalkozásokra negatív bizonyítási kötelezettséget hárítana. Így a Bíróság döntése alapján megállapítható, hogy az ártatlanság vélelme mint alapvető eljárási elv a Bizottság bizonyítási könnyítéseinek legfőbb korlátja.

5. Befejezés

A döntés a Bizottság bizonyítási teherrel és bizonyítási könnyítésekkel kapcsolatos joggyakorlata szempontjából több kérdést is felvet. A Bíróság a megközelítésének megváltoztatásával ugyanis megkérdőjelezi a Bizottság bizonyítási könnyítéseinek alkalmazási lehetőségeit. Ugyanis amennyiben az ártatlanság vélelme a bizonyítás körében az eddigieknél nagyobb súllyal esik latba, az jelenleg is fennálló bizonyítási könnyítések alkalmazása vonatkozásában is új helyzetet teremthet. A bizonyítási könnyítések alkalmazásának ellehetetlenülése pedig lényegesen megnehezítheti a komplex kartellmagatartásokkal szembeni eredményes hatósági fellépést.

A vizsgált döntésből azonban nem következik egyértelműen a jelenleg is fennálló bizonyítási könnyítések alkalmazásának felülvizsgálata. A Bizottság a határozatában ugyanis olyan vélelemre hivatkozott, amely alkalmazhatósága nem volt korábbi esetjoggal alátámasztva. Az ítélet álláspontom szerint inkább egyfajta határvonalnak tekinthető, amellyel a Bíróság kijelöli a Bizottság számára, hogy mely vonatkozásban alkalmazhatja a munkáját megkönnyítő bizonyítási könnyítéseket, és mi jelenti már az ártatlanság vélelme mint alapvető eljárási elv sérelmét.

Dorkó Dalma[1]

Az Európai Unió Bíróságának C-265/17 P. sz. Bizottság kontra United Parcel Service ügyben született ítélete – a védelemhez való jog

The judgment of the Court of Justice in the Case C-265/17 P. Commission v United Parcel Service – the rights of the defence

Abstract

The aim of this case study is to summarize the latest judgment of the European Court of Justice in a merger case in which the rights of the defence has been violated by the Commission. The article gives an overview of the Commission's legal argument, summarises the opinion of the General Advocate and the reasoning of the Court's judgement.

Tárgyszavak: versenyjog, összefonódások ellenőrzése, Európai Unió Bírósága, ökonometriai elemzés, védelemhez való jog megsértése
Keywords: competition law, merger control, Court of Justice, econometric analysis, infringement of the rights of the defence

1. Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága („Bíróság") 2019. január 16-án kihirdetett ítéletében[2] megerősítette, hogy a United Parcel Service Inc-nek („UPS") a TNT Express NV („TNT") feletti irányításszerzését megtiltó bizottsági határozatot eljárási szabálytalanság miatt meg kell semmisíteni, az Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék") ugyanis helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a Bizottság megsértette a UPS védelemhez való jogát.

1.1. A Bizottság előtti eljárás

2013. január 30-i határozatával[3] a Bizottság megtiltotta a TNT-nek a UPS általi megszerzését, mivel a tranzakció 15 tagállamban jelentősen akadályozta volna a hatékony versenyt a kis csomagok nemzetközi expressz kézbesítésének piacán. A Bizottság döntését egy olyan ökonometriai elemzésre alapozta, amely szerint fennállt annak kockázata, hogy az érintett piacok többségében az árak emelkedni fognak.

1.2. A Törvényszék előtti eljárás

A UPS megtámadta a Bizottság tiltó határozatát a Törvényszék előtt. A Törvényszék a 2017. március 7-i ítéletével[4] megsemmisítette a megtámadott határozatot, kimondva, hogy a Bizottság megsértette a UPS védelemhez való jogát. A Bizottság által a végső döntéshez használt ökonometriai modell ugyanis jelentősen különbözött attól, melyet a kifogásközlés során a UPS-szel közölt, miközben nem tette számára lehetővé, hogy a megváltoztatott elemzéssel kapcsolatban észrevételeket tegyen.[5]

---

[1] Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Fúziós Iroda.
[2] 2019. január 16-i Európai Bizottság kontra United Parcel Service, Inc. ítélet, C-265/17 P., ECLI:EU:C:2019:23. („A Bíróság ítélete").
[3] Az Európai Bizottság COMP/M.6570. számú határozata.
[4] 2017. március 7-i Európai Bizottság kontra United Parcel Service, Inc. ítélet, T194/13., ECLI:EU:T:2017:144. („A Törvényszék ítélete").
[5] A Törvényszék ítéletének ismertetését lásd: dr. 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, Versenytükör, 2017. évi I. szám.

A Bizottság fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz a Törvényszék ítéletének hatályon kívül helyezése érdekében. A Bizottság fellebbezésében kérte, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet és utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, míg a UPS elsődlegesen kérte, hogy a Bíróság a fellebbezést nyilvánítsa elfogadhatatlannak és/vagy hatástalannak, vagy azt teljes egészében utasítsa el, másodlagosan pedig, hogy a Bíróság hozzon végleges ítéletet úgy, hogy a megtámadott ítélet rendelkező részét fenntartja, az indokolást pedig megváltoztatja.

2. Főtanácsnoki indítvány

Juliane Kokott főtanácsnok indítványában[6] a Bizottság fellebbezésének elutasítására tett javaslatot. Az indítványban azzal foglalkozik, hogy a védelemhez való jog alkalmazható-e az ökonometriai elemzések kapcsán, illetve amennyiben igen, úgy milyen követelmények erednek ezen jogból az ilyen elemzések elvégzésére vonatkozóan.

2.1. Védelemhez való jog

A főtanácsnok először is ismertette a védelemhez való jog mibenlétét, így hogy az megköveteli, hogy azon határozatok címzettjei számára, amelyek e címzettek érdekeit érzékelhetően érintik, lehetővé kell tenni, hogy kifejthessék álláspontjukat mindazon elemmel kapcsolatban, amelyekre a közigazgatási szerv a határozatát alapozni kívánja. A Bizottság előtti fúziós eljárásokat illetően az összefonódás-ellenőrzési rendelet[7] 18. cikke és az összefonódás-ellenőrzési rendelet végrehajtásáról szóló rendelet[8] 13. cikke biztosítja az érintett vállalkozások védelemhez való jogát. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 18. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság az érintett vállalkozások részére köteles biztosítani a véleménynyilvánítás lehetőségét az ellenük felhozott kifogásokkal kapcsolatban. A végrehajtási rendelet 13. cikkének (2) bekezdése ezt azzal egészíti ki, hogy e kifogásokat az érintett vállalkozásoknak címezve írásban kell megküldeni. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 18. cikke (3) bekezdése pedig leszögezi, hogy a Bizottság az összefonódás ellenőrzése során hozott marasztaló határozatokat kizárólag azon kifogásokra alapozhatja, melyekkel kapcsolatban a felek meg tudták tenni észrevételeiket.[9]

A főtanácsnok szerint a szóban forgó ökonometriai modell tekintetében elmondható, hogy a Bizottság alapvetően támaszkodott arra, így az az általa felhozott kifogások egyik alapját képezte. Véleménye szerint ugyanakkor – a Bizottság érveivel ellentétben – nincs jelentősége annak, hogy eme elemzés terhelő vagy mentő bizonyítéknak minősül-e, mivel nem a Bizottság, hanem a felek azok, akik eldönthetik, hogy az ügy iratai közül mely elemek lehetnek hasznosak számukra a védekezésük szempontjából. Ezért a Bizottságnak az eljárásban feltárt összes elemet hozzáférhetővé kell tennie számukra, azt is, amelyet nem kíván felhasználni a döntése alátámasztására.[10] A főtanácsnok hivatkozik e körben az Alapjogi Charta[11] 41. cikkében rögzített – a tisztességes eljárás elvét[12] is magában foglaló – megfelelő ügyintézéshez való jogra, mellyel szerinte összeegyeztethetetlen az, ha az érintett vállalkozásoknak kell maguktól rájönniük, hogy mivel szemben kell védekezniük. Hangsúlyozza, hogy a Bizottságnak ex officio kötelessége a felek számára biztosítani, hogy a kifogásaival kapcsolatos észrevételeiket megtegyék, ezt nem a feleknek kell kezdeményezniük.[13] Ez pedig nyilvánvalóan úgy valósítható meg, hogyha azok megismerhetik a kifogásokat.

Nagyon fontos megállapítása az indítványnak a Bertelsmann és Sony Corporation of America kontra Impala ítéletre[14] történő hivatkozás, mely szerint a kifogásközlés nem akadályozza meg a Bi-

[6] Juliane Kokott főtanácsnok 2018. július 25-i indítványa („főtanácsnoki indítvány" vagy „indítvány") a C-265/17 P. sz. ügyben, ECLI:EU:C:2018:628.

[7] A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet („összefonódás-ellenőrzési rendelet", HL 2004. L 24., 1.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 40.).

[8] A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló, 2004. április 7i 802/2004/EK bizottsági rendelet („végrehajtási rendelet", HL 2004. L 133., 1.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 88.).

[9] Főtanácsnoki indítvány, 34. pont.

[10] Főtanácsnoki indítvány, 40. pont.

[11] Az Európai Unió Alapjogi Chartája, (2016/C 202/02), HL C 326., 2012.10.26., 391–407.

[12] A tisztességes eljárás elvének fontosságát jelzi, hogy annak kérdésével több szerző is részletesen foglalkozott a korábbi években magyar és angol nyelvű írásaiban egyaránt, így Bak László: A Lisszaboni Szerződés és az emberi jogok – paradigmaváltás a versenyjogban? Versenytükör 2011. évi II. szám, 4.; Tóth András: Versenyjog és határterületei, A versenyszabályozás jogági kapcsolatai, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2016, 114–139., András Tóth: Human Rights Aspects of the Hungarian Competition Enforcement in the Practice of the Courts, CLWP – Nr 2015/2., Tóth András: A versenyjogi jogalkalmazás emberi jogi vonatkozásai a magyar bírósági gyakorlatban, Versenytükör 2015/Különszám (XI. évfolyam, különszám), 78–88.

[13] Főtanácsnoki indítvány 41., 43–44. pont.

[14] 2008. július 10i Bertelsmann és Sony Corporation of America kontra Impala ítélet, C413/06 P, EU:C:2008:392, 63. pont .

zottságot abban, hogy módosítsa álláspontját az érintett vállalkozások *javára, és* ugyanez igaz a kifogások vállalkozások által előadott ellenérvekre tekintettel történő pontosítására is. Ez a szabadság azonban nem vonatkozik a kifogásközlés érintett felek *terhére* történő módosítására oly módon, hogy az teljesen új elemeket vagy számítási modelleket vesz figyelembe. Ilyenkor a Bizottságnak kötelessége biztosítani a lehetőséget a feleknek észrevételeik megtételéhez, hiszen a Bizottság csak olyan kifogásokat vehet alapul a végső döntéséhez, melyekre a feleknek lehetőségük volt reagálni.[15] Jelen esetben pedig a Bizottság a végső döntésében alapul vett ökonometriai modelltől nem elhanyagolható módon – az ökonometriai számításokhoz alkalmazott változókat illetően – tért el a korábbi, a felekkel közölt változathoz képest.

2.2. Gyorsaság

A Bizottság szerint a fúziós eljárásokat a gyorsaság követelménye köti, így nem folytathatók vég nélküli viták közte és az érintett vállalkozások között az alkalmazandó ökonometriai modellekről.

Ami ezen követelményt illeti, a főtanácsnok szerint amennyiben a Bizottság egy összetettebb gazdasági elemzést végez, köteles ezt *„gondosan és pártatlanul, [...] [és] olyan időben elvégezni, hogy azok problémamentesen illeszkedjenek bele az eljárás uniós jogalkotó* által *meghatározott menetébe."* Mire a Bizottság a kifogásközlés időpontjához ér, szükséges, hogy befejeződjenek a közte és a felek közötti, a modellt illető *„finomhangolások"*.[16] Kiolvasható ugyanakkor az indítványból az is, hogy nem szabad teret engedni annak sem, hogy a felek ellehetetlenítsék a Bizottság munkáját egyfajta *„pingpongjátszma"* elindításával. Mindenesetre a Bizottságnak a védelemhez való jog tiszteletben tartásával, röviden és lényegre törően ismertetnie kell a döntéséhez felhasználni kívánt ökonometriai modellt, és annak *„finomhangolásait"*, hogy arra legyen a feleknek módja reagálni. Hozzáfűzi ehhez, hogy a Bizottság érvelése megalapozatlan azzal kapcsolatban, hogy a modellen elvégzett utolsó módosításokat a feleknek *„intuitív"* módon kellett volna megérteniük, mivel véleménye szerint a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a modell végső változata az alkalmazott változókat illetően *„nem elhanyagolható módon"* tért el a korábban a UPS-szel folytatott tárgyalások tárgyát képező változattól.[17]

2.3. A határozat megsemmisítésének jogszerűségéről

A főtanácsnok szerint helyesen járt el a Törvényszék a határozat eljárási hiba miatti megsemmisítése során, függetlenül a Bizottság azon érvétől, hogy az általa jelzett versenyaggályok legalább két tagállam esetében az árkoncentrációs modell eredményei nélkül is megállapíthatók lettek volna. Az ítélkezési gyakorlat szerint eljárásjogi hiba csak akkor indokolja a Bizottság határozatának megsemmisítését, ha fennáll annak a lehetősége, hogy a közigazgatási eljárás ezen eljárási hiba hiányában más eredményhez vezetett volna.[18] És bár kartelleljárásokban van rá esély, hogy nem bír jelentőséggel egy bizonyítékkal kapcsolatos eljárási hiba, ha a Bizottság kellőképpen meggyőző további bizonyítékokkal rendelkezik a jogsértés bizonyítására, az összefonódás-ellenőrzés sajátos abban, hogy a Bizottságnak a határozataiban előrejelzést tartalmazó döntéseket kell hoznia, melyek számos számszerű és kvalitatív tényező átfogó értékelésén alapulnak. Az ügy kimenetele pedig függhet az árkoncentrációs modell kialakításától. Jelen ügyben a Bizottság kezdetben úgy vélte, hogy az összefonódás 29 nemzeti piacon gyakorol negatív hatást a versenyre, míg határozatában már csak 15 tagállamban jelzett versenyaggályok miatt kívánta megtiltani az összefonódást.

A főtanácsnok véleménye szerint egy vállalkozás védekezése egyszerűbb lehet akkor, ha csak két tagállamban, és nem pedig 15 vagy 29 államban megvalósuló problémákra kell védekezését előterjesztenie. Nem zárható ki, hogy ilyen esetben egy kötelezettségvállalással is elháríthatók a Bizottság által jelzett aggályok. A főtanácsnok

[15] Ezen kötelezettség a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet („összefonódások ellenőrzéséről szóló rendelet" vagy „139/2004/EK rendelet", HL 2004. L 24., 1.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 3. kötet, 40.) 18. cikke (3) bekezdésének első mondatából ered.

[16] Főtanácsnoki indítvány, 58. pont.

[17] Főtanácsnoki indítvány, 64. pont.

[18] 1980. július 10-i Distillers Company kontra Bizottság ítélet (30/78, EU:C:1980:186, 26. pont); 1990. február 14-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (C-301/87, EU:C:1990:67, 31. pont); ugyanebben az értelemben: 2004. január 7-i Aalborg Portland és társai kontra Bizottság ítélet (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P és C-219/00 P, EU:C:2004:6, 73. pont); 2006. június 29-i SGL Carbon kontra Bizottság ítélet (C-308/04 P, EU:C:2006:433, 97. és 98. pont).

szerint tehát a Bizottság által vétett eljárási hiba megalapozta a határozat megsemmisítését.

2.4. Indokolási kötelezettség

A főtanácsnok végül a Bizottság azon érvével kapcsolatban is előadta rövid álláspontját, miszerint a Törvényszék nem tett eleget az indokolási kötelezettségének, megállapítva, hogy a Bizottság a kifogásaival *„valójában kevésbé az indokolás alaki követelményeivel, mint inkább tartalmi szempontból a Törvényszék megtámadott* ítéletének *alapját képező indokok megalapozottságával kíván foglalkozni.”*[19]

3. A Bíróság előtti eljárás

3.1. Védelemhez való jog

3.1.1. Bizottsági érvek

A Bizottság nem értett egyet a Bíróság azon érvelésével, miszerint a Bizottság nem hivatkozhatott volna arra, hogy nem volt köteles közölni a felperessel az ökonometriai elemzés végleges modelljét határozatának meghozatala előtt. Ennek indokolásaként előadta, hogy kifogásközlést követően a Bizottságnak nincs olyan kötelezettsége, hogy a felekkel közölje azon kérdések további értékeléseit, amelyekre a kifogásait alapozta. Ezen túl az adott ügyben a szóban forgó ökonometriai elemzést eleve a UPS és a TNT által szolgáltatott adatok alapján készítették, melyet aztán a UPS érveit figyelembe véve módosítottak. A Bizottság szerint az adatoknak a Bizottság általi értékelésének megkérdőjelezése nem a védelemhez való jog, hanem a vitatott határozat megalapozottsága elemzésének körébe tartozik.

A Bizottság szerint továbbá a Törvényszék több helyen is tévesen utal a jelen ügyben nem releváns bírósági gyakorlatra, valamint álláspontja szerint a Törvényszék megközelítése összeegyeztethetetlen a 139/2004/EK rendelet rendszerével és a benne foglalt határidőkkel is.

3.1.2. A Bíróság megállapításai

A Bíróság alaptalannak tartotta a Bizottság érveit az alábbiakra tekintettel. Először is leszögezte, hogy a védelemhez való jog az uniós jog általános elvének minősül, mely a 139/2004/EK rendelet 18. cikk (3) bekezdésében, valamint a végrehajtási rendelet 13. cikkének (2) bekezdésében testesül meg.[20] A hivatkozott rendelkezéseket kiegészíti a fenti rendeletek által biztosított iratbetekintési jog, mely a védelemhez való jogból következik. A Bíróság szerint ezen előírások megkövetelik, hogy a felek *„hasznosan”* kifejthessék álláspontjukat azon kifogásokkal kapcsolatban, melyekre a Bizottság határozatát kívánja alapozni.[21]

Az ökonometriai modellek Bizottság által történő használatával kapcsolatban kifejti, hogy azok hozzájárulnak a Bizottság határozatainak minőségéhez, elősegítve az összefonódások hatásainak megértését. E modelleknek azonban szükséges a felekkel történő ismertetése oly módon, hogy azok előadhassák észrevételeiket. A Bizottság valóban eszközölhet módosításokat a kifogásközlésében a felek *javára* a határozatmeghozatal előtt akár külön indokolás nélkül, azonban a módosításokat azokat, melyekre a felekkel szembeni kifogásait alapozza a végső döntésében, köteles azokkal közölni, és lehetővé tenni számukra, hogy kifejtsék azzal kapcsolatos álláspontjukat[22]. Ez az Alapjogi Charta 41. cikkében foglalt megfelelő ügyintézés elvéből következik, amelynek betartása hozzájárul az eljárás tisztességes jellegének biztosításához.[23]

Az eljárás gyorsaságának követelményével kapcsolatban a Bíróság aláhúzta, hogy a Bizottság az ökonometriai modell végleges – nem elhanyagolható módosításokon átesett – változatát több mint két hónappal a vitatott határozat meghozatala előtt fogadta el, és semmilyen indokkal nem szolgált arra vonatkozóan, hogy mi nem tette lehetővé számára, hogy meghallgassa a UPS-t, mely tényeket a Bizottság sem vitatott.

[19] Főtanácsnoki indítvány, 82. pont.
[20] A Bíróság ítélete, 28–29. pont.
[21] A Bíróság ítélete, 31. pont.
[22] A Bíróság ítélete, 36. pont.
[23] A Bíróság ítélete, 34. pont.

3.2. A védelemhez való jog megsértésének következményei

3.2.1. Bizottsági érvek

A Bizottság szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot akkor, amikor a Solvay kontra Bizottság ítélet 57. pontjára[24] hivatkozott az Aalborg Portland és társai kontra Bizottság ítéletéből eredő azon mondás helyett, miszerint valamely nem közölt terhelő dokumentum bizonyítékként való kizárása csak akkor vezethet a megtámadott határozat megsemmisítéséhez, ha nincsenek olyan más okirati bizonyítékok, melyekről a felek a közigazgatási eljárásban tudomást szereztek. A Bizottság szerint továbbá ahhoz, hogy valamely összefonódást a belső piaccal összeegyeztethetetlennek lehessen nyilvánítani, elegendő egyetlen piacon a hatékony verseny jelentős akadályozását megállapítani. Jelen ügyben pedig két tagállami piac tekintetében a verseny akadályozásának megállapítása az ökonometriai modellen kívüli más tényezőkön alapult.

3.2.2. A Bíróság megállapításai

A Bíróság szerint az ökonometriai modell jellemzőire tekintettel nem minősíthető terhelő vagy mentő bizonyítékként aszerint, hogy milyen tartalmú eredményhez vezet, valamint hogy ezt az eredményt milyen módon használják fel kifogások megalapozásához vagy elvetéséhez. Ennek eldöntése nem is lényeges a kérdéses határozat megsemmisítése kapcsán. A Bíróság szerint *„az ahhoz megkövetelt bizonyítási küszöb emelése, hogy valamely határozatot a védelemhez való jog megsértése miatt megsemmisítsenek,* […] *ellentétes lenne azon [céllal], hogy a Bizottságot arra kell* ösztönözni, *hogy az* összefonódás-*ellenőrzési eljárások során használt* ökonometriai *modellek kidolgozása során* átláthatóságról *tegyen tanúbizonyságot,* és *sértené a bizottsági határozatok későbbi bírósági felülvizsgálatának hatékonyságát.*" Ennélfogva a Törvényszék helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a Bizottság határozatát meg kell semmisíteni, mivel a UPS kellőképpen bizonyította – bár nem azt, hogy a Bizottság eljárási szabálytalanság hiányában a határozat tartalma eltérő lett volna –, hanem azt, hogy esélye lett volna a jobb védekezéshez.[25]

3.3. Indokolási kötelezettség megsértése

A Bizottság végezetül vitatta, hogy a Törvényszék valamennyi az eljárás során felhozott érvére reagált volna, így indokolási kötelezettségét megszegte.

A Bíróság ezzel kapcsolatban leszögezi, hogy a Törvényszék az ítéletében, ha csak *„hallgatólagosan"* is, de szükségszerűen válaszolt a Bizottság érvelésére, bizonyos esetekben konkrét pontokat is idézve, melyek a Bizottság érveinek *„hallgatólagos"* elutasítását támasztják alá.[26]

4. Összegzés

A Bíróság döntésének jelentősége abban ragadható meg, hogy az megerősítette a korábban a Törvényszék által kifejtett, a védelemhez való jog tiszteletben tartásának szükségességét a fúziós eljárásokban. Mindezt úgy, hogy elismerte annak fontosságát, hogy a Bizottság határozatainak színvonalát ökonometriai elemzésekkel lehet növelni, remélhetőleg ezzel nem csökkentve az ösztönzöttséget arra, hogy effajta közgazdasági eszközökhöz nyúljanak. Véleményem szerint a legérdekesebb kérdés az ítélet kapcsán az, hogy hogyan lehet a gyakorlatban kiküszöbölni a főtanácsnok által említett „pingpongozást" a Bizottság és a felek között a Bizottság kifogásainak ismertetését követően. Erre a választ álláspontom szerint a gyakorlatban fogunk találni, amennyiben van módunk figyelemmel kísérni a Bizottság összefonódás-ellenőrzéssel kapcsolatos munkáját. Annyi már most is bizonyos, hogy a bíróságok megítélése szerint a felek meghallgatása nélkül eltelt két hónap a kifogásközlés és a határozat meghozatala között nem védhető sikerrel egy bírósági felülvizsgálat esetén, ha a Bizottság nem áll elő megfelelő indokokkal. A szerző megjegyzi azonban, hogy maga a bírósági felülvizsgálat is közel hat évig tar-

[24] 2011. október 25-i Solvay kontra Bizottság ítélet (C-109/10 P, EU:C:2011:686) 57. pontja értelmében amennyiben az ügy irataiba, közelebbről pedig a mentő körülményeket tartalmazó iratokba való betekintés a bírósági eljárás szakaszában biztosított, az érintett vállalkozásnak nem azt kell bizonyítania, hogy amennyiben hozzáfért volna a nem közölt iratokhoz, a Bizottság határozatának tartalma más lett volna, hanem csupán annyit, hogy a szóban forgó iratok a védekezése szempontjából hasznosak lettek volna.

[25] A Bíróság ítélete, 56. pont.

[26] A Bíróság ítélete, 64. pont.

tott, mely idő alatt egyebekben a FedEx Corps. felvásárolta a TNT-t.[27]

A fentieken túl a bíróság ítélete elősegítheti a Bizottság munkájának átláthatóbbá tételét az összefonódást bejelentők felé, és rávilágított arra is, hogy a Bizottság által végzett elemzéseket a felek nagyobb szigorral vehetik górcső alá, ami egyebekben hozzájárulhat ahhoz is, hogy a felek hatékonyabb megoldásokkal álljanak elő a Bizottság által feltárt versenyproblémák kiküszöbölése érdekében.[28]

Érdemes megjegyezni végül, hogy a UPS kártérítési keresetet nyújtott be a Bizottság ellen 1,742 milliárd eurót követelve annak érdekében, hogy olyan helyzetbe hozzák, mint amelyben a jogellenes határozat el nem fogadása esetén lett volna.

[27] Az Európai Bizottság COMP/M.7630 számú határozata.

[28] The EU Court of Justice rules that the Commission violated rights of defence when it failed to share the final economic model used in its decision to block a merger (UPS/TNT), https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/january-2019/the-eu-court-of-justice-rules-that-the-commission-violated-rights-of-defence-en, letöltés: 2020. április 28.

Gorondy-Novák Márton[1]

Versenykorlátozó cél a MIF-döntés tükrében

Restriction by object in the light of the „MIF"-case

Abstract

The EU Court of Justice delivered its judgment in C-228/18 Budapest Bank on April 2, 2020. The judgment clarified certain aspects of the „by object" assessment and explained the distinction between by object and by effect restrictions under Article 101 (1) TFEU. The Court provided a guidance to the Curia to consider whether the object of the MIF agreement was to restrict competition. The Court has ruled that an anticompetitive conduct can be both a by-object and by-effect infringement under EU competition law. This case review gives a short summary about the reasoning of the Court and also recalls the relevant statements of the Advocate General's opinion.

Tárgyszavak: cél általi versenykorlátozás, hatás általi versenykorlátozás, kártyás fizetési rendszerek, bankközi jutalék, versenyt elősegítő hatások
Keywords: restriction by object, restriction by effect, credit card systems, interchange fee, pro-competitive effects

A MIF-ügyben („multilateral interchange fee") kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság 2020. április 2-án hozta meg régóta várt ítéletét.[2] Az egyes kereskedelmi bankok között létrejött, a bankközi jutalékok meghatározására vonatkozó, több mint tizenkét éven át alkalmazott MIF-megállapodásról a GVH még 2009-ben hozott jogsértést megállapító határozatot, majd a felek fellebbezése folytán az ügy a bíróságon folytatódott. A bemutatott ítélet szűkítő értelmezést adott a cél általi versenykorlátozás fogalmának, kiemelve, hogy ennek megítélése során sem megkerülhető a megállapodás jogi és gazdasági hátterének mélyebb elemzése.

Az esetismertetés bemutatja az ügy tárgyát képező piacot és a jogsértőnek értékelt megállapodást. Röviden ismerteti a Bíróság ítéletének előzményeit, az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdéseket, majd részletesen bemutatja az ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítványt és a Bíróság ítéletét. Az esetismertetés elsősorban a főtanácsnoki indítvány és az ítélet azon elvi jelentőségű megállapításait emeli ki, melyek a versenykorlátozó cél fogalma, illetve a cél és hatás alapú vizsgálat módszereire és irányaira vonatkoznak.

1. Tények

A MIF-ügyben vizsgált bankkártyás fizetési rendszerekben a kártyabirtokosok és a bankkártyát elfogadó kereskedők, valamint e két szereplővel kapcsolatban álló bankok és a bankkártyás fizetési rendszereket működtető kártyatársaságok vesznek részt. A kártyabirtokos a kibocsátó banktól szerzi be a bankkártyáját, a kereskedők pedig az elfogadó bankkal állnak szerződésben, melynek közreműködése révén fogadják el a kártyás fizetést. A bankkártyás fizetéshez kapcsoló-

[1] Vizsgáló, Kartell Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.
[2] A C228/18. sz, Budapest Bank Nyrt. ügyben, 2020. április 2-án hozott ítélet; ECLI:EU:C:2020:265.

dóan a kibocsátó és az elfogadó bank különböző jogcímeken jut díjbevételhez ügyfeleitől. A rendszert működtető kártyatársaságok (Mastercard és Visa) ugyanakkor sem a kártyabirtokosokkal, sem a kereskedőkkel nem állnak szerződéses jogviszonyban, hanem az általuk működtetett fizetési rendszerhez csatlakozó kereskedelmi bankokkal kötnek szerződést.

A kártyás fizetés során az elfogadó bank elektronikusan kapcsolatba lép a kártyát kibocsátó bankkal, mely ellenőrzi a tranzakció lebonyolításához szükséges kritériumokat.[3] Amennyiben a tranzakció nem ütközik akadályba, a kibocsátó bank átküldi a tranzakciós összeget az elfogadó banknak, csökkentve azt a bankközi jutalék (interchange fee) összegével. A bankközi jutalék tehát lényegében a tranzakció során, a kibocsátó bank oldalán jelentkező költségek fedezésére szolgál.[4] Az elfogadó bank jóváírja a tranzakciós összeget a kereskedő számláján, miután levonta abból a kereskedői jutalék („MSC", merchant service charge) összegét. A kártyakibocsátó banknak fizetendő bankközi jutalék összege tehát a kereskedői díj egyik összetevőjének tekinthető, ezért a bankközi jutalék szintje alá a kereskedői díj csak kivételes esetben kerülhet.

A MIF a bankközi jutalék azon típusa, melyet az adott ország bankjai közösen, többoldalúan határoznak meg. A tárgyalt versenyfelügyeleti eljárásban feltárt tényállás szerint a bankkártyapiac két, Magyarországon aktív szereplője (a Visa és a Mastercard) működésükre vonatkozó szabályzataikkal lehetővé tették, hogy az általuk működtetett fizetési rendszerhez csatlakozó, bankkártyát kibocsátó és elfogadó pénzintézetek közösen meghatározzák a bankközi jutalékok mértékét. Magyarországon a bankkártyás fizetési rendszer kezdeti szakaszában, az 1990-es évek elején a piacon részt vevő csekély számú pénzintézet jellemzően kétoldalú megállapodások útján szabályozta az egymásnak fizetendő bankközi jutalék mértékét. A kártyaüzletágba bekapcsolódó pénzintézetek később multilaterális együttműködést (Fórum) alakítottak ki, melynek keretében eseti megbeszéléseken tárgyaltak az üzletág együttműködést igénylő kérdéseiről.

A Fórum keretében hét kereskedelmi bank, melyek közül a legtöbben a Mastercard és VISA fizetési rendszereihez is csatlakoztak, 1996. április 24-én megállapodást kötött az egységes kereskedői jutalék (a fent hivatkozott MSC) minimális mértékéről, ez a megállapodás azonban végül nem lépett hatályba. E bankcsoport azonban 1996. augusztus 28-án elfogadta azt a megállapodást, melyben egységesen szabályozták a VISA és a Mastercard kártyáin keresztül lebonyolított tranzakciókhoz kapcsolódó bankközi jutalékot („MIF-megállapodás"). A megállapodás 1996. október 1-én ténylegesen is hatályba lépett. Ugyan a két kártyatársaság képviselői a MIF-megállapodás megkötéséről szóló ülésen nem vettek részt, a Kereskedelmi és Hitelbank Zrt. mint kapcsolattartó pénzintézet megküldte részükre a megállapodás másolatát. A megállapodás megkötését követő évek során további pénzintézetek is csatlakoztak a Fórumhoz és írták alá a megállapodást. A MIF-megállapodás 2008. július 30-ig volt hatályban.

2. A GVH határozata

A GVH a megállapodással kapcsolatban 2008. január 31-én indított versenyfelügyeleti eljárást, majd a 2009. szeptember 24-én kelt határozatával megállapította, hogy a MIF-megállapodásban részt vett huszonkét bank, valamint a VISA és a Mastercard az egységesen alkalmazandó bankközi jutalék meghatározásával, illetve a két kártyatársaság azzal, hogy szabályzataikkal a megállapodás létrejöttét lehetővé tették, illetőleg azt támogatták, versenykorlátozó megállapodásokat kötöttek.

Az eljáró versenytanács határozatában[5] megállapította, hogy az érdekelt bankok 1996-ban kötött, bankközi jutalékra vonatkozó megállapodása torzította a versenyt mind az elfogadó bankok, mind a kártyás fizetési rendszerek piacán. Azzal, hogy a jogsértő megállapodásban részes bankok a két fő nemzetközi kártyatársaságra nézve egységesen állapították meg a bankközi jutalék mértékét, nem volt esély arra, hogy a Mastercard és a VISA közötti verseny éreztesse hatását, másrészt a megállapodás a bankkártyát elfogadó bankok közötti versenyt is korlátozta. A bankközi jutalékra vonatkozó megállapodás ugyanis közvetetten befolyásolta a kereskedői jutalék szintjét is, ami

[3] Ilyen kritérium többek között a szükséges összeg hozzáférhetősége vagy a kártya érvényessége.

[4] Abban az esetben, ha ugyanaz a bank áll kapcsolatban a kereskedővel, mint a nála vásárló fogyasztóval („on us" ügylet), a bankközi jutalék értelemszerűen nem kerül felszámításra, ilyen jutalékot csak az „on others" tranzakciók során kell fizetni.

[5] VJ-18/2008/341. számú határozat.

pedig az elfogadó bankok közötti piaci verseny egyik legfontosabb szereplője. Az eljáró versenytanács határozata szerint a VISA és a Mastercard együttes kezelésének versenytorzító következményei különösen egyértelműek, hiszen részben más bankok voltak tagjai az egyik, illetve a másik kártyatársaság fizetési rendszerének, ez pedig a bankközi jutalékok eltérő mértékét és eltérő fizetési struktúrát alakíthatott volna ki. A határozat leszögezte továbbá, hogy a MIF-megállapodás hiányában érvényesülő nemzetközi tranzakciókra vonatkozó kártyatársasági díjak is eltérők voltak, ahogy az 1996. augusztusi díjemelést megelőzően bankonként szintén eltérő bankközi jutalékmértékek voltak érvényben. A határozat megállapította azt is, hogy a MIF-megállapodás felmondását követően bankonként szintén eltérő mértékű és struktúrájú bankközi jutalék érvényesül. A versenytanácsi határozat érvelése szerint a bankközi jutalék MIF-megállapodásban foglalt mértéke lényegében mesterséges küszöbét jelentette a kereskedői díj megállapításának. A GVH határozatában a megállapodást eredetileg létrehozó hét kereskedelmi bankot és a két kártyatársaságot különböző mértékű bírságokkal sújtotta, összesen 1 922 000 000 Ft értékben.

3. Pertörténet

A két kártyatársaság és a határozatban bírsággal sújtott hat pénzintézet keresetet nyújtott be a GVH határozata ellen, azt azonban az első fokon eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elutasította. A Mastercard kivételével a felperesek fellebbeztek az ítélettel szemben. A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék ezt követően a megtámadott határozatot részben[6] hatályon kívül helyezte és a GVH-t új versenyfelügyeleti eljárás lefolytatására kötelezte. Az ítélet indokolása kitért arra, hogy a jogsértés kimondása nem alapulhat egyszerre versenykorlátozó célon és versenykorlátozó hatáson. Leszögezte emellett, hogy az ügyben vizsgált megállapodás nem minősül cél általi versenykorlátozásnak. A GVH az ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához.

A Kúria a GVH felülvizsgálati kérelme nyomán előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett,[7] mivel az érdemi döntés meghozatalához az EUMSZ 101. cikkének értelmezése vált szükségessé. Erre tekintettel a Kúria az eljárást felfüggesztette.

3.1. Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdések

A Kúria – leginkább a cél szerinti és hatás alapon versenykorlátozó magatartás megítélésével, illetve fogalmával kapcsolatban – az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé.

1. Értelmezhető-e az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése[8] úgy, hogy ugyanazon magatartás egyaránt sértheti a versenykorlátozó cél és a versenykorlátozó hatás mint önálló jogalapok alapján az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében[9] foglalt rendelkezéseket?
2. Értelmezhető-e az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése úgy, hogy céljánál fogva versenykorlátozó az ügy tárgya szerinti, magyarországi tagbankok közötti megállapodás, amely a Mastercard és a VISA kártyatársaságok kártyáinak használatáért járó, kibocsátó bankokat megillető bankközi jutalékot mindkét kártyatársaságra nézve egységes mértékben határozta meg?
3. Értelmezhető-e az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése úgy, hogy a bankok közötti megállapodásnak részesei azok a kártyatársaságok is, akik a megállapodás tartalmának kialakításában közvetlenül nem vettek részt, de a megállapodás elfogadását lehetővé tették, valamint a megállapodást elfogadták, avagy ezt úgy kell értékelni, hogy a megállapodást kötő bankokkal összehangolták magatartásukat?
4. Értelmezhető-e az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése úgy, hogy a versenyjogsértés megállapításához nem szükséges az ügy tárgyára figyelemmel annak elkülönítése, hogy a megállapodásban résztvevő bankok magatartásával való összehangolásról van-e szó?

[6] A Fővárosi Törvényszék az ING Bank magyarországi leányvállalata vonatkozásában, jogutódlással összefüggő eljárási okokból kifolyólag megszüntette az eljárást.

[7] Kúria Kfv.III.37.415/2017. számú végzés.

[8] Korábban: EKSZ 81. cikk (1) bekezdése.

[9] Korábban: EKSZ 81. cikk (1) bekezdés.

4. A főtanácsnok indítványa

4.1. Cél és hatás alapú jogsértés egyidejűsége

Az ügyben eljáró Michal Bobek főtanácsnok indítványa szerint egy jogsértő magatartás nyilvánvalóan minősülhet egyszerre cél általi és hatás általi versenykorlátozásnak is, így a Kúria első kérdésére adandó válasz egyértelműen „igen" kell hogy legyen. Ennek kapcsán a főtanácsnok kiemelte, hogy az lényegében az értelmezendő jogszabályban foglalt követelmények vagylagos jellegére irányul, tehát arra, hogy a „célja vagy hatása" kifejezés magában foglalja-e azt a jelentéstartalmat, miszerint egy adott megállapodás nem lehet célja és hatása szerint versenykorlátozó. A főtanácsnoki indítvány ezzel kapcsolatban leszögezte, hogy a „vagy" kifejezés formállogikai szempontból ún. „inkluzív diszjunkcióként" értendő,[10] így azon kijelentés, mely a „vagy" kötőszó által összekötött két állításból áll, azon két esetben igaz, ha valamelyik állítás igaz, vagy ha mindkét állítás igaz. Ennek fényében létezhet kizárólag cél vagy kizárólag hatás szerinti versenykorlátozás, vagy létezhet egyszerre cél és hatás szerinti versenykorlátozás is. A főtanácsnok indítványában kiemelte, hogy a versenykorlátozó magatartást tiltó uniós jogi norma tágan került megfogalmazásra, melynek célja a vállalkozások közötti jogellenes összejátszás bármely formájának szankcionálása, így az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésében említett magatartástípusok bármelyike és mindegyike annak hatálya alá tartozik, függetlenül attól, hogy azok bekövetkezésére külön vagy egymást követően került sor.[11]

A főtanácsnok álláspontja szerint a hatás és cél szerinti versenykorlátozó magatartás fogalmai közötti különbségek eljárási megfontolásokon alapulnak, e fogalmak jelzésként szolgálhatnak a versenyhatóságok számára azzal kapcsolatban, hogy milyen típusú vizsgálatokat kell lefolytatniuk akkor, ha a vizsgált magatartást az EUMSZ jogsértő összejátszást tiltó normájának tükrében értékelik. Ezzel kapcsolatban az indítvány utalt a Bíróság korábbi, releváns esetjogára,[12] mely szerint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében szereplő „vagy" kötőszó alkalmazása azt jelenti, hogy a versenyhatóságoknak először a megállapodás célját kell figyelembe venniük, majd abban az esetben, ha e vizsgálódás a verseny tekintetében nem tár fel elegendő károssági fokot, meg kell vizsgálniuk a megállapodás következményeit, azaz hatását is.[13] Az indítvány további ítéletekre[14] hivatkozva kifejtette, hogy bizonyos megállapodások jellegüknél fogva károsak a verseny megfelelő működésére. Ilyen esetekben pedig a piaci versenyre gyakorolt káros hatásaikat szükségtelen bizonyítani, a tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy az ilyen magatartások a termelés csökkenésével és az árak növekedésével járnak, mely a forrásoknak a fogyasztók hátrányára való kedvezőtlen elosztását eredményezi.

A főtanácsnoki indítvány olvasatában tehát a cél és hatás alapú jogsértő magatartás közötti különbség eljárásszervezési jelentőséggel bír, amennyiben a versenyhatóságnak nem szükséges hatásalapú vizsgálatot lefolytatnia akkor, ha kellően bizonyított, hogy a magatartás cél által versenyellenes. Leszögezte ugyanakkor, hogy a hatás- és célalapú vizsgálat egyidejű lefolytatása egy jogvita során biztonságosabb lehet a versenyhatóság számára, hiszen így bizonyíthatja, hogy a cél szerinti jogsértés egyben tényleges hatást is kifejtett a piaci versenyre. Az indítvány hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az a tény, hogy egy adott magatartás a cél szerinti és a hatás szerinti versenykorlátozásként értékelhető egyidejűleg, nem jelenti azt, hogy a jogsértést szankcionáló versenyhatóság mentesítve volna a magatartás pontos jogi értékelése alól, különösen tehát annak meghatározása alól, hogy az adott bizonyíték a jogsértés cél vagy hatás szerinti minősítését eredményezi.

4.2. A cél általi korlátozás fogalma és a MIF-megállapodás mint cél általi korlátozás

A második kérdés kapcsán a főtanácsnok előrebocsátotta, hogy valamely megállapodás (cél vagy hatás általi) versenyellenes jellegének minősítése szükségképpen a releváns piac és a felek közötti szerződéses viszony mélyreható ismeretét feltételezi, mellyel elsősorban a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezik. Ennek fényében az indítvány a GVH határozatának közvetett felülvizsgálata he-

[10] Főtanácsnoki indítvány, 21. pont.
[11] Főtanácsnoki indítvány, 23. pont.
[12] 1966. június 30-i LTM ítélet (56/65, EU:C:1966:38, 249.).
[13] Főtanácsnok indítványa, 25. pont.
[14] CB ítélet, Maxima Latvija ítélet.

lyett (amely kívül esik az Európai Bíróság hatáskörén) inkább iránymutatást és szempontokat javasolt ennek elvégzéséhez.

Az indítvány az ítélkezési gyakorlatra hivatkozva hangsúlyozta, hogy a cél általi versenykorlátozás fogalma megszorítóan értelmezendő, és csak azon magatartásformákra vonatkoztatható, melyek a verseny tekintetében, a megállapodás hatásának vizsgálata nélkül is elegendő károssági fokot mutatnak. A versenykorlátozó magatartások ilyen típusai jellegüknél fogva úgy tekinthetők, hogy azok károsak a verseny megfelelő működésére, hiszen általában nem hatékony gazdasági eredményekkel járnak és csökkentik a fogyasztói jólétet.[15]

Annak eldöntéséhez tehát, hogy egy megállapodás cél által versenykorlátozónak minősíthető-e, a versenyhatóságnak kétlépcsős elemzést kell lefolytatnia. Az első lépés a megállapodás általános tapasztalat szerinti ártalmasságának vizsgálatára irányul. A versenyhatóságnak azt kell eldöntenie, hogy a kérdéses megállapodás a versenyhatóságok vagy az ítélkezési gyakorlat fényében cél általi versenykorlátozásnak tekinthető-e, vagyis olyan kategóriába tartozik-e, melynek ártalmas jellege általánosan elfogadott.

A főtanácsnok szerint második lépésben a versenyhatóságnak azt kell ellenőriznie, hogy a megállapodás vélelmezett versenyellenes jellegét nem kérdőjelezik-e meg a megállapodás alkalmazását meghatározó jogi és gazdasági háttérrel összefüggő megfontolások. E kérdés eldöntéséhez a vélelmezett jogsértéssel érintett termék vagy szolgáltatás jellegének, illetve az érintett piac működésének és szerkezetének mélyreható ismerete szükséges. Emellett a megállapodásban részes felek szándéka is figyelembe vehető.

A főtanácsnok által is elismerten a célelemzés második lépése és a megállapodás hatáselemzése között vékony a választóvonal. Továbbá joggal merül fel a kérdés, hogy miért szükséges a jogi és a közgazdasági háttér elemzése, ha a kérdéses megállapodás cél általi versenykorlátozásnak tűnik. A főtanácsnok álláspontja szerint az indok az, hogy a vélelmezetten jogsértő megállapodások puszta alaki értékelése adott esetben az ártalmatlan vagy a versenyt kifejezetten elősegítő megállapodások elítéléséhez vezethet.[16] Emiatt pedig nem lenne jogi és gazdasági igazolása az olyan megállapodások tiltásának, melyek ugyan céljukat tekintve megfelelnek az általános tapasztalat szerint versenykorlátozónak minősíthető megállapodások kategóriáinak, néhány sajátos körülmény miatt azonban képtelenek káros hatást kiváltani a piacon, vagy akár elő is segíthetik a versenyt. A főtanácsnok álláspontja szerint ezért a versenyhatóságnak ellenőriznie kell ezeket a sajátos körülményeket, melyek kétséget ébreszthetnek a vizsgált megállapodás káros jellegét illetően *(„valós helyzet alapszintű ellenőrzése”).* Az indítvány elismeri, hogy a jogi és ténybeli körülmények ilyen irányú elemzésének mélységére és részletességére nem létezik mértékadó példa, az ilyen típusú elemzés összetettsége mindig az ügy valamely releváns körülményétől függ. Ily módon a célelemzés második lépése és a hatáselemzés között egyértelmű határvonalat húzni lehetetlen,[17] ezért a főtanácsnok véleménye szerint a kettő közötti különbség inkább mértékbeli, semmint típusbeli. Az indítvány szerint ugyanakkor egyértelmű, hogy ha azok a körülmények, amelyeket a versenyhatóság a vélelmezetten cél szerint versenykorlátozó megállapodás jogi és gazdasági hátterének vizsgálatakor figyelembe vesz, különböző irányokba mutatnak, mindenképpen szükséges hatáselemzés lefolytatása is. A hatáselemzés legfőbb célja pedig annak a hatásnak a meghatározása, amelyet a megállapodás a versenyre gyakorolhat. Az indítvány leszögezte továbbá, hogy ez az elemzés nem állhat meg annak megállapításánál, hogy a megállapodás *képes* kedvezőtlen hatást gyakorolni a versenyre, de meg kell határozni azt is, hogy a megállapodás piacra gyakorolt nettó hatásai kedvezők vagy kedvezőtlenek.[18]

A MIF-megállapodás cél általi versenykorlátozó jellege kapcsán a főtanácsnok előrebocsátotta, hogy nem az Európai Bíróság feladata a GVH határozatának közvetett felülvizsgálata, hanem a kérdést előterjesztő bíróságé. Ennek megfelelően az indítvány egyértelműen nem foglalt állást a kérdésben, csupán szempontokat szolgáltatott a korábban kifejtett „kétlépcsős elemzéshez”. A főtanácsnoki indítvány szerint tehát a kérdést előterjesztő bíróságnak első lépésben a MIF-megálla-

[15] Főtanácsnoki indítvány, 40. pont.
[16] Főtanácsnoki indítvány, 45. pont.
[17] Főtanácsnoki indítvány, 49. pont.
[18] Főtanácsnoki indítvány, 50. pont.

podás tartalmát és célkitűzését kell megvizsgálnia annak meghatározása érdekében, hogy a megállapodás az általános tapasztalat alapján káros-e a versenyre. Ezzel kapcsolatban vizsgálni szükséges, hogy a hasonló tartalmú megállapodásokkal kapcsolatban létezik-e a versenyhatóságoknak és/vagy a tagállami bíróságoknak olyan elterjedt és egységes gyakorlata, melynek alapján az ilyen megállapodások általánosságban károsnak tekinthetők a versenyre.

Amennyiben e kérdésre a válasz igen, úgy ezt követően annak tisztázása szükséges, hogy „első látásra" van-e a MIF-megállapodásnak, a megállapodás alkalmazásának vagy a megállapodással érintett piacoknak olyan speciális jellegzetessége, mely kétségeket ébreszthet a megállapodás káros jellegét illetően. E körben a kérdést előterjesztő bíróságnak különösen azt kell ellenőriznie, hogy a MIF-megállapodás versenyt elősegítő céljával kapcsolatos alternatív magyarázat valószínű-e, figyelembe véve azt az időszakot, mely alatt a megállapodás hatályban volt.[19] Ilyen versenyt elősegítő cél lehet például – a felperesi érvek alapján – a bankközi jutalék szabványosítása a rendszer megfelelő működésének biztosítása érdekében (figyelemmel arra, hogy a MIF-megállapodás megkötésekor Magyarországon a bankkártyás fizetési rendszer még nem volt kiforrott), vagy akár az a cél, hogy a megállapodás korlátozza a bankközi jutalék növekedése felé mutató tendenciákat.[20] A főtanácsnok álláspontja szerint amennyiben a kérdést előterjesztő vizsgálat e tényezők megvizsgálását követően arra a következtetésre jut, hogy a vélelmezett versenykorlátozó megállapodásnak észszerűen lehettek versenyt elősegítő hatásai, és ezeket a pozitív hatásokat nem semlegesítették egyértelműen más, versenyellenes hatások, úgy a megállapodás nem minősíthető a versenyt cél által korlátozónak, és a jogsértés csak akkor állapítható meg, ha hatáselemzésre is sor került.[21] Az indítvány szerint ennek mércéjét tehát egy olyan ellentétes feltevésnek kell képeznie, amely első látásra nem valószínűtlen, és amely a kérdéses ügy körülményeit figyelembe véve, kétségbe vonja az általános ismeretet. E feltevésnek tehát első látásra kellően valószínűnek és észszerűnek kell tűnnie ahhoz, hogy a megállapodás további vizsgálatot indokoljon.[22]

4.3. A harmadik és a negyedik kérdés

Az indítvány szerint a negyedik kérdésre nemleges választ kell adni, tehát a versenyhatóságnak nem kell a jogsértő magatartás meghatározott formáját megállapodásnak vagy összehangolt magatartásnak minősítenie, hiszen e két fogalom a versenykorlátozó összejátszás azonos jellegű formáit jeleníti meg, melyek csak intenzitásuk és megjelenési formáik tekintetében különböznek egymástól, ezért azok nem összeegyeztethetetlenek egymással.[23] Figyelemmel a főtanácsnok által hivatkozott esetjogra, mivel egy jogsértés a versenykorlátozó magatartás különböző, azonos módon tiltott formáit hordozhatja magában, a versenyhatóság nem köteles a magatartás meghatározott formáját megállapodásnak vagy összehangolt magatartásnak minősíteni.[24] A főtanácsnok rámutatott ugyanakkor, hogy a versenyhatóság minden esetben köteles jogilag megkövetelt módon bizonyítani azon feltételek fennállását, melyek alapján a magatartás megállapodásnak vagy összehangolt magatartásnak minősíthető.

Fentiek alapján, a Kúria által feltett harmadik kérdésre válaszul a főtanácsnok kifejtette, hogy a MIF-megállapodás esetén a kártyatársaságok felelősségének megállapításához elegendő, ha a kártyatársaságok és a MIF-megállapodásban részes pénzintézetek közötti összejátszás formája az összehangolt magatartás szintjét éri el. A felelősség megállapítása során pedig nincs jelentősége annak, hogy a kártyatársaságok nem azonos piacon fejtik ki tevékenységüket, mint a megállapodást megkötő bankok. A főtanácsnok álláspontja szerint ezt az értelmezést támasztja alá az uniós bírói gyakorlat is,[25] amely a termelési láncolat különböző szakaszaiban vagy a szomszédos piacokon tevékenykedő társaságok közötti megállapodásokat is jogsértőnek tekintette az EUMSZ. 101. cikk

[19] Főtanácsnoki indítvány, 82. pont.
[20] Főtanácsnoki indítvány, 76. pont.
[21] Főtanácsnoki indítvány, 78. pont.
[22] Főtanácsnoki indítvány, 79. pont.
[23] 1999. július 8-i Bizottság kontra Anic Partecipazioni ítélet (C-49/92 P, EU:C:1999:356, 131–133. pont).
[24] Főtanácsnoki indítvány, 85. pont.
[25] 1966. július 13-i Consten és Grundig kontra Bizottság ítélet (56/64 és 58/64, EU:C:1966:41), 2011. október 13-i Pierre Fabre Dermo-Cosmétique ítélet (C-439/09, EU:C:2011:649).

(1) bekezdése alapján. Ezen túlmenően a főtanácsnok rámutatott, hogy az analógiaként kézenfekvőnek tűnő AC Treuhand-ügyben meghatározott, felelősségalapító feltételek a kártyatársaságok esetében nem relevánsak, hiszen azok nem pusztán a jogsértő megállapodást „elősegítő" helyzetben voltak, mint a hivatkozott ügyben szereplő tanácsadó vállalkozás, hanem kifejezetten ösztönözték a bankokat arra, hogy megállapodást kössenek, és jóllehet, a találkozókon formálisan nem voltak jelen, azokon a Kereskedelmi és Hitelbank Zrt. képviselte érdekeiket. Emellett a megállapodást szabályzataikban átvették és alkalmazták is, mégpedig azokkal a bankokkal szemben is, akik a megállapodáshoz csak később csatlakoztak.[26] A főtanácsnok leszögezte, hogy a kártyatársaságoknak közvetlenebb és azonnali érdekük fűződött a megállapodás létrejöttéhez, még akkor is, ha láthatóan közvetlen részesedést a MIF-megállapodásból nem kaptak. A kártyatársaságok tehát ösztönözték a megállapodás létrejöttét, szabályzataikkal megkönnyítették elfogadását, elfogadták és alkalmazták is azt, így a jogsértésért felelősnek tekinthetők.

5. A Bíróság ítélete

5.1. Az első kérdés

A Bíróság az első kérdés kapcsán, a főtanácsnoki indítvánnyal egyetértve kifejtette, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése nem zárja ki azt, hogy egy magatartás egyszerre cél és hatás által legyen versenykorlátozónak minősíthető. A hivatkozott jogi normában szereplő „vagy" kötőszó immanens jellege miatt a vélelmezetten jogsértő magatartás értékelése során elsődlegesen a megállapodás tulajdonképpeni célját kell megvizsgálni, amennyiben pedig a megállapodás versenyellenes célja már bizonyított, úgy nincs szükség hatásvizsgálatra. Amennyiben viszont az egyeztetés típusának elemzése nem tár fel elegendő károsági fokot a versenyre nézve, meg kell vizsgálni a megállapodás esetlegesen piactorzító hatásait is, és a megállapodás csak ezen hatásvizsgálat által tekinthető versenyjog által tiltott magatartásnak. A Bíróság rámutatott ugyanakkor arra, hogy a cél általi versenykorlátozás megállapítása mentesíti ugyan a versenyhatóságot a részletes hatásvizsgálat alól, ez azonban semmiképpen sem jelenti azt, hogy a versenyhatóság ne folytathatna le hatásvizsgálatot is, amennyiben azt szükségesnek véli.[27] Az ítélet, egyetértve a főtanácsnoki indítvánnyal, aláhúzta, hogy bár nincs akadálya annak, hogy a versenyhatóság egy magatartást egyidejűleg értékeljen cél és hatás szerint versenykorlátozónak, e lehetőség nem mentesíti az alól, hogy az értékelés során tett megállapításait a szükséges bizonyítékokkal alátámassza és pontosan megjelölje, hogy melyik bizonyíték a jogsértő magatartás mely típusára vonatkozik.[28]

5.2. A második kérdés

A Bíróság második kérdésre adott válasza szerint a MIF-megállapodáshoz hasonló, olyan megállapodás, melyben a kártyás fizetési rendszerekben részt vevő bankok egységes mértékben határozzák meg az egyes tranzakciók után fizetendő bankközi jutalékot, nem minősíthető cél szerinti versenykorlátozásnak, kivéve akkor, ha e megállapodás a tartalmára, célkitűzéseire és a hátterére tekintettel olyannak nem tekinthető, amely elegendő károsági fokot mutat a versenyre nézve. Ennek vizsgálata azonban a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Az ítélet a releváns esetjogra[29] hivatkozva, a megállapodás céljával kapcsolatban általánosságban kiemelte, hogy önmagában az, hogy egy megállapodás jogszerű célkitűzést követ, még nem jelenti azt, hogy nem minősíthető cél általi versenykorlátozónak egy másik, jogszerűtlen célkitűzésére, illetve a megállapodás hátterére tekintettel.[30] A Bíróság leszögezte emellett, hogy bár egy jogsértő megállapodást létrehozó felek szándéka nem szükségképpeni eleme a vizsgálatnak, semmi nem akadályozza azonban a versenyhatóságot vagy az uniós bíróságot abban, hogy az értékelés során ezt figyelembe vegye.

A Bíróság a főtanácsnoki indítvánnyal egyezően szintén rámutatott arra, hogy a „cél általi" versenykorlátozás fogalmát megszorítóan kell értelmezni, ugyanis e fogalom csak azon egyeztetésekre alkalmazható, melyek a verseny tekintetében

[26] Főtanácsnoki indítvány, 101. pont.
[27] Bíróság ítélete, 40. pont.
[28] Bíróság ítélete, 43. pont.
[29] 2014. szeptember 11-i CB kontra Bizottság ítélet, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 70. pont.
[30] Bíróság ítélete, 52. pont.

elegendő károssági fokot mutatnak ahhoz, hogy hatásvizsgálat nélkül is versenykorlátozó megállapodásként legyenek minősíthetők.[31] Abban az esetben viszont, ha a magatartás nem minősíthető cél által versenykorlátozónak, azt szükséges megvizsgálni, hogy a megállapodás tiltottnak tekinthető-e a versenyfeltételek azon változásai folytán, melyek a megállapodás hatásaként következnek be. Ennek érdekében a verseny alakulását azon valós feltételek között kell megvizsgálni, amelyek mellett a verseny folyna akkor, ha a vélelmezetten jogsértő megállapodás nem létezett volna.

Noha az ítélet aláhúzta, hogy annak megítélése, hogy az ügy tárgyát képező MIF-megállapodás versenykorlátozó célúnak tekinthető-e, a kérdést előterjesztő bíróság feladata, mégis szolgáltatott szempontokat a vizsgált megállapodás értékeléséhez. A MIF-megállapodás kapcsán az ítélet rámutatott, hogy nem vitatottan a megállapodás rögzítette a VISA és a Mastercard által működtetett fizetési rendszerek tagjának minősülő bankok által egymásnak fizetendő bankközi jutalékot, egy ilyen típusú megállapodás azonban sem a két kártyás fizetési rendszer, sem az elfogadó bankok között, a kereskedői jutalék vonatkozásában fennálló verseny vonatkozásában nem rögzíti közvetlenül a beszerzési vagy eladási árakat, ugyanakkor egységesíti azon költség egyik vetületét, mellyel az elfogadó bankok szembesülnek a kibocsátó bankok javára a kártyás tranzakció során. Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése szerint azonban a beszerzési vagy eladási árak közvetett rögzítése is jogsértőnek minősül, így a Bíróság szerint azt is szükséges megvizsgálni, hogy az elfogadó és a kibocsátó bankok között érvényesülő bankközi jutalék meghatározása egyben a kereskedői jutalék (MSC) közvetett meghatározásának tekinthető-e.[32]

Az ítélet kiemelte, hogy annak értékelése során, hogy egy adott megállapodás jellegénél fogva káros-e a verseny megfelelő működésére, a megállapodás gazdasági és jogi hátterének valamennyi releváns elemét figyelembe kell venni, különös tekintettel a megállapodás által érintett piacok sajátosságaira és a szóban forgó szolgáltatás jellegére. Ennek nyomán az ítélet szerint a kérdést előterjesztő bíróság feladata értékelni a MIF-megállapodás célkitűzéseit, és döntést hozni abban a kérdésben, hogy e célkitűzések közül melyek ténylegesen bizonyítottak.

A Bíróság a főtanácsnoki indítvánnyal egyezően leszögezte, hogy egy megállapodást csak abban az esetben lehet a versenyt cél által korlátozónak tekintetni, ha kellően *szilárd és megbízható tapasztalat* áll fenn abban a kérdésben, hogy az adott típusú megállapodás jellegénél fogva káros a versenyre. A Bíróság azonban a rendelkezésére álló adatok alapján nem tudott döntést hozni abban a kérdésben, hogy a bankközi jutalékok mértéke tekintetében a két kártyatársaság közötti verseny megszüntetése önmagában elegendő károssági fokot mutat-e a versenyre nézve ahhoz, hogy a megállapodás teljesítse a cél általi versenykorlátozás kritériumait, és hatásvizsgálatra már ne legyen szükség. A Bíróság álláspontja szerint a kérdést előterjesztő bíróság feladata továbbá annak eldöntése is, hogy ha a bankközi jutalék meghatározásával a MIF-megállapodás egyik célja a kereskedői jutalékra irányadó küszöbértékek rögzítése, ez a verseny tekintetében vajon elegendő károssági fokot mutat-e a cél általi korlátozás megállapításához. A Bíróság rámutatott, hogy a fent említett kérdések vizsgálatát el kell végezni a magatartás cél általi minősítése érdekében. Ugyanakkor ítéletében utalt arra is, hogy a GVH határozathozatali gyakorlata és az uniós igazságszolgáltatási gyakorlat éppen azt támasztja alá, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló jogsértések esetében alapos vizsgálatot kell lefolytatni az ilyen megállapodásokra vonatkozóan annak megállapítása érdekében, hogy annak hatása ténylegesen a kereskedői jutalékra vonatkozó küszöbérték meghatározása volt-e.[33]

Az ítélet végül a MIF-megállapodás háttere vonatkozásában leszögezte, hogy az ügy tárgyát képező kártyás fizetési rendszerek összetettsége, kétoldalú jellege, valamint az e fizetési rendszerekben részt vevő piaci szereplők közötti vertikális kapcsolatok fennállása nem zárják ki azt, hogy a megállapodás cél általi versenykorlátozásként legyen minősíthető.[34]

A Bíróság rámutatott arra is, hogy a kérdést előterjesztő bíróság annak vizsgálata során, hogy a MIF-megállapodás cél általi versenykorlátozás-

[31] Bíróság ítélete, 54. pont.
[32] Bíróság ítélete, 62. pont.
[33] Bíróság ítélete, 79. pont.
[34] 2013. március 14i Allianz Hungária Biztosító és társai ítélet, C32/11, EU:C:2013:160, 43. pont.

nak minősíthető-e, nem hagyhatja figyelmen kívül azon érveket sem, miszerint a magyarországi kártyás fizetési rendszerek közötti verseny a bankközi jutalékoknak nem a csökkenését, hanem az emelkedését váltotta ki, ellentétben az árakra gyakorolt fegyelmező hatással, amelyet a verseny rendes körülmények között kifejt. Rámutatott, hogy a bíróság rendelkezésére álló adatok szerint ennek oka, hogy a kereskedők csak korlátozott nyomást tudnak gyakorolni a bankközi jutalék mértékére, míg a kártyát kibocsátó bankoknak a magasabb jutalékhoz fűződik érdekük.[35] A Bíróság ennek kapcsán kifejtette, hogy amennyiben a MIF-megállapodás hiányában a bankközi jutalékoknak a versenyből eredő szintje magasabb lett volna, úgy ez a kérdés kifejezetten releváns a jogsértő magatartás megítélése szempontjából, hiszen ez ellentétes lenne a MIF-megállapodás vélelmezett versenyellenes céljával, vagyis azzal, hogy korlátozza a bankközi jutalék csökkentését.[36] Az ítélet leszögezte azt is, hogy ha komoly jelei lennének annak, hogy a MIF-megállapodás nélkül a bankközi jutalék szintje emelkedett volna, akkor meg kellene vizsgálni a megállapodásnak a verseny paramétereire gyakorolt hatásait, így elemezni kellene, hogy miként alakult volna a verseny, ha a megállapodás nem létezett volna.[37]

A Bíróság a harmadik és negyedik kérdést azok hipotetikus jellege miatt elfogadhatatlannak tekintette.

6. Összegzés

Az ítélet az uniós joggyakorlattal összhangban, illetve azt pontosítva, a MIF-döntésben további értelmezési kereteket adott a cél általi versenykorlátozás megítéléséhez. Ahogy a Bíróság már a Cartes Bancaires-ügyben hozott ítéletében[38] kifejtette, a versenykorlátozó cél megítélése tekintetében fontos kritérium annak bemutatása, hogy valamely megállapodás a versenyre érzékelhető mértékű káros hatással jár, illetve alkalmas annak kiváltására,[39] úgy a MIF-döntésben is a cél általi versenykorlátozás fogalmának megszorító értelmezése mellett foglalt állást. Eszerint a cél által versenykorlátozó megállapodás is szükségképpen megköveteli a megállapodás hátterének és releváns körülményeinek alapos vizsgálatát, melyek esetlegesen arra utalhatnak, hogy a megállapodás nem gyakorolt káros hatást a versenyre.

Az ítélet kapcsán ezért felmerül a kérdés, hogy hol húzható meg a határvonal a cél és hatás szerinti vizsgálat között. A főtanácsnoki indítvány a cél általi versenykorlátozás megítéléséhez egy két lépésből álló elemzést javasol. Az első lépés a megállapodás általános tapasztalat szerinti ártalmasságának vizsgálatára irányul, lényegében tehát arra, hogy a megállapodás olyan kategóriába tartozik-e, melynek ártalmas jellege általánosan elfogadott. Második lépésben pedig azt kell megvizsgálni, hogy a megállapodás vélelmezett versenyellenes jellegét nem kérdőjelezik-e meg a megállapodás alkalmazását meghatározó jogi és gazdasági háttérrel összefüggő megfontolások. E kérdés eldöntéséhez a vélelmezett jogsértéssel érintett termék vagy szolgáltatás jellegének, illetve az érintett piac működésének és szerkezetének mélyreható ismerete szükséges, valamint figyelembe vehető a megállapodásban részes felek szándéka is. E megközelítést – némileg leegyszerűsítve – a Bíróság elfogadta, amikor kifejtette, hogy a cél általi versenykorlátozás megítéléséhez is szükséges azon jogi és gazdasági háttér vizsgálata, melybe a megállapodás illeszkedik, így a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azokat az érveket, melyek a megállapodás versenyre gyakorolt alacsonyabb károssági fokát, vagy akár kifejezetten a verseny előmozdítását igazolhatják. Az ítélet szerint tehát a cél szerinti versenykorlátozás megállapításához kellően általános és állandó tapasztalatra van szükség a tekintetben, hogy a szóban forgó megállapodás a versenyre káros hatásokkal jár. Megjegyezte azonban, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló ügyekben a versenyhatóságok és az uniós bíróságok gyakorlata éppen azt mutatja, hogy a jogsértés megállapítása részletesebb hatásvizsgálatot követel meg. E megállapításával a Bíróság tulajdonképpen arra mutat rá, hogy ha a joggyakorlatban nincs konszenzus adott megállapodás cél szerint jogsértő jellege tekintetében, nem megkerülhető a megállapodás tényleges hatásainak vizsgálata.

[35] Bíróság ítélete, 81. pont.
[36] Bíróság ítélete, 82. pont.
[37] Bíróság ítélete, 83. pont.
[38] C-67/13 P sz. Groupement des Cartes Bancaires ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítélet, EU:C:2014:2204.
[39] Lásd Nyeső Anita: Versenykorlátozó cél megítélése az Európai Unió Bírósága Cartes Bancaires-ügyben hozott ítélete tükrében, in: Versenytükör 2015. II. szám.

A Bizottság MIF rendszerekkel kapcsolatos gyakorlata vonatkozásában kiemelendő, hogy a Bizottság 2002-ben még mentességet biztosított a különböző tranzakciókhoz kapcsolódó bankközi jutalékot meghatározó megállapodások vonatkozásában, mert ugyan e megállapodások hatás által korlátozzák a versenyt, azonban a széles körű, nemzetközi fizetési rendszer előmozdításával hozzájárulnak a technikai és gazdasági fejlődéshez.[40] A Bizottság 2007-ben már úgy határozott, hogy a „bankközi alapdíjakat" rögzítő bizonyos határozatok hatás általi versenykorlátozásnak minősülnek, a cél általi versenykorlátozás kérdésében ugyanakkor nem foglalt állást,[41] A 2019. január 22-én született bizottsági határozat[42] azonban már úgy rendelkezett, hogy a Mastercard határon átnyúló bankkártya-elfogadásra vonatkozó, régiók közötti bankközi jutalékokat meghatározó egyes szabályai cél általi korlátozásnak minősülnek. Fentiek alapján tehát látható, hogy a Bizottsága gyakorlata a MIF rendszerek tekintetében nem nevezhető egységesnek, az évek során, a hasonló ügyekben szerzett tapasztalatok mentén fokozatosan változott. Végül általánosságban megjegyzendő, hogy az uniós versenypolitika a versenyhivatalok útján történő versenyjogi jogérvényesítés helyett a fizetési rendszerek vonatkozásában egyre inkább a szabályozás irányába mozdult el.[43]

Bár az ítélet a MIF-megállapodás kapcsán egyértelműen nem foglalt állást, szempontokat szolgáltatott a Kúria számára a magatartás értékeléséhez. A megismételt eljárásban a Kúriának e szempontok mentén kell eldöntenie azt, hogy a szóban forgó megállapodás cél szerinti versenykorlátozásnak minősíthető-e. Ilyen szempont például az a Bíróság előtt előadott érv, miszerint a magyarországi kártyás fizetési rendszerek közötti verseny a bankközi jutalék emelkedését és nem a csökkenését eredményezte. E tekintetben kiemelést érdemel, hogy az ítélet szerint ennek ellenőrzése céljából azt kell megvizsgálni, hogy miként alakult volna a verseny, ha a vélelmezetten jogsértő megállapodás nem létezett volna. Az ilyen típusú, kontrafaktuális elemzés pedig szokatlan a versenyt cél szerint korlátozó megállapodások értékelése során.

[40] 2002. július 24-i bizottsági határozat (COMP/29.373 – „Visa International – multilaterális bankközi díj" ügy).

[41] 2007. december 19-i bizottsági határozat (COMP/34.579 – MasterCard, COMP/36.518 – EuroCommerce, COMP/38.580 – „kereskedelmi kártyák" ügy).

[42] 2019. január 22-i bizottsági határozat (COMP/AT.40049 – „MasterCard II" ügy).

[43] Lásd Kőhalmi Attila–Martinovic Boris: A MIF sztori – avagy a bankközi jutalék tündöklése és hanyatlása – a bankközi jutalék versenyjogi megítélése az Európai Bizottság eljárásaiban, in: Versenytükör 2016. III. különszám, 68.

Kiss Katalin[1]

A GlaxoSmithKline és a generikus gyógyszergyártók közötti megállapodások tárgyában az angol versenyhatóság határozatához kapcsolódó ítélet az EU Bírósága előtti előzetes döntéshozatali eljárásban – C-307/18. sz. ügy: Generics (UK) Ltd és társai[2] kontra Competition and Markets Authority

The preliminary ruling by the Court of Justice of the European Union relating to decision by the Competition and Markets Authority concerned the agreements between GlaxoSmithKline and the generic companies – Case C-307/18, Generics UK and others vs. Competition and Markets Authority

Abstract

This paper presents the judgement of the Court of Justice of the European Union („CJEU") in preliminary ruling case C-307/18, related to settlement agreements between a manufacturer of originator medicine (GlaxoSmithKline plc.), who is the holder of patents (related to paroxetine) and the manufacturers of generic products. In the judgement the CJEU has clarified the criteria applicable to the characterisation of so called „pay for delay agreements" having regard to the prohibition on practices or agreements that have as their object of effect the restriction of competition and the prohibition on abuse of a dominant position.

Tárgyszavak: visszatartó fizetési megállapodások; gyógyszeripari termékek; gyártási folyamatra vonatkozó szabadalommal kapcsolatos jogvitákat lezáró olyan egyezségekből eredő, egyes generikus gyógyszerek piacra történő bevezetésével szembeni korlátok, amelyeket az e szabadalmak jogosultjának minősülő originális gyógyszergyártó és a generikus termékek előállítói kötöttek meg egymással; potenciális verseny; EUMSZ 101. cikk; cél általi korlátozás; hatás általi korlátozás; EUMSZ 102. cikk; erőfölénnyel való visszaélés; kiszorító hatás

Keywords: pay for delay agreements; pharmaceutical products; barriers to the entry on the market of generic medicines arising from settlement agreements (relating to disputes concerning process patents) concluded by a manufacturer of originator medicines who is the holder of those patents and manufacturers of generic products; potential competition; Article 101 TFEU; restriction by object, resctriction by effect; Article 102 TFEU; abuse of dominance; exclusionary effect

[1] Közgazdász, 2015. 02–2020. 04. között versenytanácsi vizsgáló a Gazdasági Versenyhivatalban.

[2] GlaxoSmithKline plc, Xellia Pharmaceuticals ApS, Alpharma LLC, Actavis UK Ltd és Merck KGaA.

1. Bevezetés

A gyógyszerpiac kiemelt társadalmi és gazdasági jelentőséggel bír, és az elmúlt 12 évben az Európai Unió a tagállamokkal karöltve a versenyjog-érvényesítés során számos olyan ügyet tárt fel, amely hozzájárult ahhoz, hogy az európai polgárok számára javítani tudja a megfizethető, innovatív gyógyszerekhez való hozzáférést. Ennek a szisztematikus munkának korai állomásaként 2008-ban az Európai Bizottság („Bizottság") a gyógyszerekre irányuló ágazati vizsgálatot[3] indított, majd 2009 és 2017 között 13 nemzeti versenyhatósággal karöltve 29 ügyben[4] hozott olyan határozatot, amelyek az emberi felhasználásra szánt gyógyszerekkel kapcsolatos antitrösztvizsgálatok során jogsértést állapítottak meg vagy kötelező érvényű kötelezettségvállalásokat fogadtak el. Ezen ügyek egyik elkülöníthető csoportját alkották a generikus gyógyszerek időbeli piacra lépését és elterjedését akadályozó, ún. visszatartó fizetési megállapodásokat („pay-for-delay agreements")[5] vizsgáló esetek, melyek visszaszorítása érdekében a Bizottság alapvető jelentőségű határozatokat hozott a Lundbeck[6]-, Fentanyl[7]- és Servier[8]-ügyekben és az Egyesült Királyság versenyhatósága a Paroxetin-ügyben[9].

Ezen cikk tárgya a Paroxetin-ügyben az Európai Bíróság („Bíróság") előtti C-307/18. sz. előzetes döntéshozatali eljárásban 2020. január 30-án hozott ítéletének[10] ismertetése. Az ítéletben a Bíróság pontosította a gyógyszeripari szabadalmak jogosultja és a generikus gyógyszerek előállítói közötti jogviták rendezése érdekében megkötött egyezségek minősítésére vonatkozó kritériumokat. E kritériumok alapján dönthető el egy adott megállapodásról, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ") 101. cikke szerint tiltott versenykorlátozó célú vagy hatású magatartásnak vagy megállapodásnak, és az EUMSZ 102. cikke szerint tiltott erőfölénnyel való visszaélésnek tekinthető-e.

A Bíróság döntése fontos mérföldkőnek tekinthető a gyógyszerszabadalmakhoz kapcsolódó viták rendezését célzó megállapodásokkal kapcsolatos ügyeket illetően, hiszen a Lundbeck[11, 12]- és a Servier-ügy[13], melyekben az Európai Bizottság nem találta az EUMSZ 101. cikkével összeegyeztethetőnek a szabadalmi jogviták rendezéséhez kapcsolódó megállapodásokat, illetve a Servier-ügyben az EUMSZ 102. cikkének megsértését is kimondta, folyamatban vannak a Bíróság előtt, és a jelen döntés tanulságokkal szolgálhat azokban az ügyekben is.

2. Tények

A paroxetin egy vénykötelés antidepresszáns gyógyszer, mely a szelektív szerotoninvisszavételgátlókként (selective serotonin re-uptake inhibitors, SSRI) nevezett gyógyszercsoportba tartozik. A GlaxoSmithKline gyógyszeripari csoporté

[3] Pharmaceuticals: Sector inquiry and follow-up https://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/.

[4] List of antitrust enforcement decisions in the pharmaceutical sector https://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/report2019/list_cases.pdf (letöltés: 2020. 05. 10.).

[5] A visszatartó fizetési megállapodásokat tárgyalta Dömötörfy Borbála Tünde: Értékátruházással járó szabadalmivita-rendezés a gyógyszeriparban: „ésszerűség" kontra cél szerinti versenykorlátozás? című tanulmányában. Versenytükör 2015. évi I. szám, 4–12.

[6] COMP/39226. sz. ügy – A Bizottság döntése a Lundbeck at. all. ügyben (2013. 06. 19.) https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39226/39226_8310_11.pdf (letöltés: 2020. 05. 10.).

[7] COMP/39685. sz. ügy – A Bizottság döntése a Fentanyl-ügyben (2013. 12. 10.), https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39685/39685_1976_7.pdf (letöltés: 2020. 05. 10.). A felek nem fellebbezték meg a Bizottság határozatát.

[8] COMP/39612. sz. ügy – A Bizottság döntése a Servier at. all. ügyben (2014. 07. 09.), https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39612/39612_12448_6.pdf (letöltés: 2020. 05. 10.).

[9] Paroxetine investigation: anti-competitive agreements and conduct, https://www.gov.uk/cma-cases/investigation-into-agreements-in-the-pharmaceutical-sector (letöltés: 2020. 05. 10.),

[10] C-307/18. ECLI:EU:C:2020:52. Ítélet.

[11] A Törvényszék 2016. szeptember 8-án T-472/13. sz. ügy H. Lundbeck A/S és Lundbeck Ltd kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:T:2016:449 ítéletében helybenhagyta a Bizottság határozatát, és megerősítette, hogy a visszatartó fizetési megállapodások hasonlítottak a piacfelosztásra, ami cél általi versenykorlátozásként az EUMSZ 101. cikk súlyos megsértésének minősül. A H. Lundbeck A/S és a Lundbeck Ltd 2016. november 18-án fellebbezéssel élt az ítélet ellen az Európai Bíróságnál. (Folyamatban lévő C-591/16 P sz. ügy) http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=187290&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=594662 (letöltés: 2020. 05. 10.) Az ügyhöz kapcsolódó további eljárásokról a Törvényszék előtt, valamint a folyamatban lévő bírósági eljárásokról lásd Kokott főtanácsnok indítványa C-307/18. sz. ügy („Főtanácsnoki indítvány") ECLI:EU:C:2020:28 http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=222521&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=196952 (letöltés: 2020. 05. 10.), 3. lábjegyzetét.

[12] Lásd még Dömötörfy Borbála Tünde: Az Európai Unió Törvényszékének ítélete a Lundbeck-ügyben, Versenytükör 2016. évi II. szám, 105–112.

[13] A Törvényszék 2018. december 12-én hozott döntésében megerősítette a Bizottság EUMSZ 101. cikk vonatkozásában meghozott határozatát (a KRKA megállapodás kivételével), azonban elutasította a Bizottság piacmeghatározását, és ebből következően megsemmisítette azt a következtetést, hogy a Servier magatartása sértette az EUMSZ 102. cikkét, és jelentősen csökkentette a kiszabott bírságot. A Bizottság 2019. február 22-én nyújtotta be fellebbezését a Bírósághoz az ítélet ellen. (Folyamatban lévő C-176/19 P sz. ügy) http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=213031&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=736694 (letöltés: 2020. 05. 10.).

(„GSK") volt a paroxetinhez kapcsolódó elsődleges szabadalom[14], amely 1999 januárjában járt le. Az összetett szabadalmi oltalom részeként a GSK mint az innovatív gyógyszer gyártója 2000 decemberéig rendelkezett az aktív hatóanyaghoz kapcsolódó adatkizárólagossággal, azaz eddig az időpontig egyedül a GSK-nak lehetett a paroxetin hatóanyagot tartalmazó termékre kizárólagos forgalomba hozatali engedélye, amely alapján a cég „Seroxat" márkanéven értékesített gyógyszert.[15] Ezt követően nyílt meg a lehetőség a generikus gyógyszer-előállítók számára, hogy az azonos hatóanyagú generikus gyógyszerek forgalomba hozatalához szükséges rövidített forgalomba hozatali engedélyezési eljárásba kezdhessenek.[16] Erre az időre a GSK a paroxetinhez kapcsolódó számos másodlagos szabadalmat is magáénak tudhatott, köztük a GB 2 297 550 szabadalmat (ún. „anhidrátszabadalom"), amely a szóban forgó aktív hatóanyag négy kristályszerkezetét (polimorf) és azok előállítási folyamatát fedte le. Az anhidrátszabadalmat 1997-ben adták ki, de részben érvénytelennek minősítette az Egyesült Királyság szabadalmi ügyekkel foglalkozó bírósága, míg a fennmaradt érvényes rész szabadalma 2013-ban járt le. A 2000-es év közepére a GSK számára ismert volt, hogy számos generikus gyógyszer-előállító, köztük az IVAX Pharmaceuticals UK („IVAX"), a Generics UK („GUK") és az Alpharma tervezte a paroxetin generikus változataival való piacra lépést az Egyesült Királyságban. Ennek megfelelően a gyógyszergyártók 2001 folyamán sorra a paroxetin generikus változatának forgalomba hozatali engedélyéért folyamodtak.[17] Ezen előzményeket figyelembe véve a GSK három egyezséget[18] kötött az érintett generikus gyógyszergyártókkal 2001 és 2002 során, mely megállapodások 2004 elején, illetve közepén jártak le. A GSK által teljesített kifizetések (pénzbeli kifizetések és egyéb értékátruházások több mint 50 millió angol font értékben) ellenében a generikus gyógyszer-előállítók vállalták, hogy a megállapodásokban meghatározott időszak végéig nem lépnek piacra. A GUK és az Alpharma generikus gyógyszergyártókkal kötött megállapodások kapcsolódtak azokhoz a szabadalmi eljárásokhoz, melyekben egyrészt a GSK szabadalombitorlási kereseteket indított a generikus gyógyszergyártókkal szemben, másrészt a gyártók vitatták a GSK anhidrátszabadalmának (másodlagos szabadalom) érvényességét, míg az IVAX-szel kötött megállapodás egyedüli forgalmazási lehetőséget nyújtott az IVAX számára a brit piacon.

Az angol Versenyügyi és Piacfelügyeleti Hatóság (Competition and Markets Authority) („angol versenyhatóság", „CMA") figyelmét 2010-ben hívta fel az Európai Bizottság a szóban forgó szerződésekre. A CMA 2011 augusztusában indította meg versenyfelügyeleti eljárását a fenti egyezségek vizsgálatára. 2016 februárjában hozott döntésében[19] arra a megállapításra jutott, hogy a vitatott megállapodásokhoz kapcsolódó kifizetések és egyéb értékátruházások célja a generikus gyógyszergyártó versenytársak potenciális piacra lépésének késleltetése volt az Egyesült Királyság paroxetinpiacára. A GUK-kal kötött megállapodásról kimondásra került, hogy az megsértette az EUMSZ 101. cikkét, és az angol versenytörvény ennek megfelelő rendelkezését; az Alpharmával kötött megállapodás is megsértette az angol versenytörvény EUMSZ 101. cikkének megfelelő rendelkezését[20], valamint a GSK visszaélt erőfölényes helyzetével is a paroxetin piacán, ami alapján a felekre 44,99 millió font értékben került versenyfelügyeleti bírság kiszabásra.

3. Pertörténet

A CMA döntését a bírsággal sújtott érintettek megtámadták az angol Versenyügyi Fellebbviteli Bíróság (Competition Appeal Tribunal) („angol versenyügyi bíróság", „CAT") előtt, amely az ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz. A CAT előtti ügy felei a CMA, valamint a GSK és az érintett generikus

[14] A paroxetin aktív hatóanyagához a paroxetin-hidrokloridhoz kapcsolódó hatóanyag-szabadalom, avagy elsődleges szabadalom.

[15] A Seroxat nevű készítményt 1991-ben vezette be a piacra a GSK.

[16] Főtanácsnoki indítvány,10. pont

[17] Lásd részletesen az ítélet 10. pontját.

[18] Lásd részletesen az ítélet 12–14. pontjait.

[19] A CMA döntésének nyilvános verziója: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57aaf65be5274a0f6c000054/ce9531-11-paroxetine-decision.pdf (letöltés: 2020. 10. 05.), a megszüntető döntés összefoglalása az IVAX-GSK megállapodás tekintetében: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57aaf694e5274a0f6c000056/paroxetine-case-closure-summary-ivax-gsk-agreement.pdf (letöltés: 2020. 10. 05.).

[20] Lásd az Ítélet 23–24. pontjait. Itt jegyzem meg, hogy a GSK-IVAX megállapodás mint vertikális megállapodás mentességet élvezett. – Ítélet, 17. pont.

gyógyszergyártó vállalkozások[21], a tárgya pedig a CMA előbbiekben összefoglalt döntése.

3.1. Az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdések

A CAT az ügyben való döntéshez szükségesnek látta tisztázni többek között a vonatkozó EU-jog alapján is, hogy (1) egyfelől a GSK, másfelől a GUK, Alpharma és IVAX társaságok az érintett időszakban az Egyesült Királyság paroxetinnel való ellátása tekintetében potenciális versenytársak voltak-e, továbbá (2–3) a GSK és a GUK, valamint Alpharma társaságok között létrejött szerződések megvalósították-e a verseny cél és hatás általi korlátozását, továbbá (4) az érintett termékpiac meghatározását, ahol a GSK kínálta a paroxetint annak tisztázása céljából, hogy azon erőfölényes helyzetben volt-e, illetve (5) a magatartása erőfölénnyel való visszaélésnek tekinthető-e. Ennek megfelelően az alapeljárás felfüggesztése mellett 2018 tavaszán 10 kérdést terjesztett az angol versenyügyi bíróság az Európai Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából[22], melyek a fentebb felsorolt eldöntendő kérdések ügyspecifikus megfogalmazásával azok alapos kifejtését célozták.

3.2. Kokott főtanácsnok indítványa

Az ítélet előtt 8 nappal korábban publikált főtanácsnoki indítvány főbb megállapításai teljes összhangot mutatnak a Bíróság megállapításaival, ezért azok ismertetésére külön nem térek ki, hanem az Ítélet egyes rendelkezéseinek tárgyalásakor teszek róluk említést.

4. A Bíróság ítélete

A Bíróság ítéletében megfogalmazottak a CAT által feltett kérdésekre a továbbiakban kifejtésre kerülő 5 kérdéskörben adtak iránymutató választ.

4.1. Az originális gyógyszer szabadalmával rendelkező gyártó és a generikus gyógyszergyártók potenciális versenytársaknak tekinthetők-e?

Bármilyen versenykorlátozás megállapításának alapvető előfeltétele a potenciális verseny létének megállapíthatósága, hiszen az EUMSZ 101. cikke csupán azon vállalkozásokra irányadó, ahol tényleges, illetve legalább potenciális verseny van a piaci szereplők között, akik csak így tudnak hátrányos és érzékelhető hatással lenni a belső piacon belüli versenyre jogsértő magatartásukkal. Ebben az ügyben a szóban forgó megállapodások akkor kerültek megkötésre, amikor a generikus gyógyszergyártók még nem léptek be a paroxetin piacára, azaz azt kell megvizsgálni, hogy fennállt-e a potenciális verseny az egyezségeket megkötő felek között, figyelembe véve az adott gazdasági és jogi környezetben működő piac szerkezetét. A Bíróság megjegyezte, hogy azon generikus gyógyszer-előállítókat illetően, amelyek a szóban forgó egyezségek megkötésének pillanatában még nem léptek be a piacra, a megkövetelt potenciális versenyhelyzet feltételezi annak bizonyítását, hogy valós és konkrét lehetőségek álltak fenn a piacra lépésre,[23] valamint annak vizsgálatát, hogy a generikus gyógyszer-előállító elegendő és megfelelő előkészületeket tett a piacra való belépéshez olyan időkeretben, amelyben versenynyomást fejthetett ki az originális gyógyszer gyártójára. A döntéshez azt is figyelembe kell venni, hogy e piacra lépés nem ütközik-e/ütközött-e leküzdhetetlen akadályokba[24], amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell értékelnie. Ezzel kapcsolatban kitért a Bíróság arra, hogy az esetleges szabadalmi jogok a Bíróság szerint önmagukban nem támasztanak ilyen akadályokat, mivel az ilyen jogok érvényességét vitatni lehet, sőt akár a potenciális versenyhelyzetre is bizonyítékul szolgálhat a szabadalom birtokosa és a generikus gyógyszer előállítója közötti vita léte.[25]

Összességében a Bíróság megállapítása szerint ha bizonyított, hogy a generikus gyógyszer előállítójánál megvan a tényleges és egyértelmű piacra lépési szándék és képesség, valamint e piacra lépés nem ütközik leküzdhetetlen akadályokba, me-

[21] Generics (UK) Ltd. („GUK"), Xellia Pharmaceuticals ApS, Alpharma LLC (korábban Zoetis Products LLC), Actavis UK Ltd., Merck KGaA.
[22] Ítélet, 21. pont.
[23] Az Ítélet 35–36. pontjai, visszautalva a korábbi ítélkezési gyakorlatra.
[24] Ítélet, 45. pont
[25] Ítélet, 52. pont

lyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell értékelnie, akkor az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében foglaltakat úgy kell értelmezni, hogy potenciális versenyhelyzetben vannak egymással az ismertté vált hatóanyag gyártási folyamatára vonatkozó szabadalommal is rendelkező originális gyógyszergyártó és az ismertté vált hatóanyagot tartalmazó gyógyszer piacára történő belépésre képes és belépni készülő generikus gyógyszer-előállítók, akik egyébként jogvitában állnak a gyártási folyamatra vonatkozó szabadalom érvényességével és az érintett generikus gyógyszerek szabadalombitorló jellegével kapcsolatban.[26]

4.2. Cél általi versenykorlátozás?

A Bíróság a kialakult esetjog alapján[27] emlékeztetett arra, hogy csak ha megállapítható, hogy a szóban forgó egyezségek elegendő károssági fokot mutatnak a verseny tekintetében, figyelembe véve a tartalmukat, a célkitűzéseiket, valamint a gazdasági és jogi hátterüket, akkor lehet ezt követően arról dönteni, hogy olyan megállapodásoknak minősülnek-e, melyek célja a verseny megakadályozása, korlátozása, torzítása. A Bíróság szerint nem tekinthetünk el attól a ténytől, hogy a szabadalommal védett gyógyszerek eladási ára jelentősen csökken az után, hogy a generikus gyártók is bevezetik gyógyszerváltozatukat a piacra, ezért a generikus gyártók piacra lépésének késleltetése egyben az addigi monopol gyógyszerár további érvényesülését is jelenti, mely egyértelmű pénzügyi következményekkel jár a magas gyógyszerár fenntartása révén. Ennek költsége nem feltétlenül közvetlenül a végső fogyasztóknál, hanem a társadalombiztosítási szervezetek költségvetésénél jelentkezik, mely ilyen formában is elegendő károssági fokot mutat a verseny tekintetében.[28] Továbbá a Bíróság a főtanácsnokkal egyetértve érvelésében is egyértelművé teszi, hogy egyetlen szabadalom sem jogosítja fel birtokosát olyan szerződések megkötésére, amelyek egyébként ellentétesek az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel.[29]

A Bíróság álláspontja szerint a verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célzó megállapodásnak minősülnek azok a megállapodások, ahol a szóban forgó egyezségekhez hasonló megállapodásban előírt értékátruházásokat (legyenek azok pénzbeliek vagy más jellegűek), amelyeket az originális gyógyszer gyártója fizet a generikus gyógyszert előállító(k)nak, a jelentőségüknél fogva nem lehet mással magyarázni, mint az egyezségben résztvevők ahhoz fűződő kereskedelmi érdekével, hogy ne folytassanak érdemeken alapuló versenyt. Hiszen a generikus gyártó kötelezettséget vállal a megállapodásban arra, hogy nem lép be az érintett piacra, valamint az egyezség ideje alatt nem érvényesíti a szabadalom érvénytelenségére alapított igényét, és ezért kapja meg a számára jövedelmező értékátruházásokat.

E megállapítás csak akkor nem érvényes, ha vannak a szóban forgó egyezséghez kapcsolódóan olyan bizonyított, a versenyt támogató hatások, amelyek alapján észszerűen kétségbe vonható, hogy a megállapodások a verseny tekintetében kellően károsak[30], akkor ezeket az érintett bíróságoknak értékelniük kell, de csak abból a célból vizsgálandók, hogy meg lehet-e kérdőjelezni a verseny szempontjából az egyezségek elegendően káros jellegét.

4.3. Hatás általi versenykorlátozás?

Az angol versenyügyi bíróság két konkrét feltételhez kötődően fogalmazta meg azzal kapcsolatos kérdését, hogy a szóban forgó megállapodások hatásuk által versenykorlátozónak minősíthetők-e. A Bíróság ezeket a feltételeket nem tartotta mérvadónak. A Bíróság megállapítása szerint az egyezség „hatás általi korlátozóként" minősítése nem feltételezi annak megállapítását, hogy ha nem kötöttek volna ilyen egyezséget, akkor az ezen egyezségben félként részt vevő generikus gyógyszert előállító valószínűleg pernyertes lett volna a szóban forgó gyártási folyamatra vonatkozó szabadalommal kapcsolatos eljárásban, vagy pedig az említett egyezségben részt vevő felek valószínűleg kevésbé korlátozó jellegű egyezséget kötöttek volna.[31] A Bíróság érvelése szerint valójában csak annak van jelentősége a szóban forgó egyezségekhez hasonló egyezség hatás általi verseny-

[26] Az Ítélet 58. pontja, mely megegyezik a rendelkező rész első pontjával.
[27] Az Ítélet 67–68. pontjai és az ott hivatkozott esetek.
[28] Az Ítélet 69–71. pontjai
[29] Az Ítélet 97. pontja és a Főtanácsnoki indítvány ott hivatkozott 114. pontja.
[30] Az Ítélet 85–87. pontjai, valamint 90., 92–94. pontjai.
[31] Az Ítélet 122. pontja és a rendelkező rész 3. pontja.

korlátozásként minősítésének kérdésében, hogy az ilyen megállapodás által a versenyre gyakorolt potenciális vagy tényleges hatások értékelése érdekében meg lehessen határozni, hogy az összejátszásra irányuló magatartás hiányában hogyan alakult volna a piac és annak szerkezete.[32]

4.4. Az erőfölényes piaci helyzet meghatározása

Az EUMSZ 102. cikkében foglalt erőfölénnyel való visszaélés jelen ügyben való megítéléséhez első lépésben az érintett piac meghatározásának elemeként a Bíróság világossá tette, hogy a többi SSRI nem tekinthető a paroxetinpiac részének, mivel azok elenyésző hatással voltak a Seroxat árára, ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság is megállapította.[33] Az érintett termékek piacának meghatározásakor a jelen ügyben vizsgált helyzetben[34] lényegi kérdés volt annak megállapítása, hogy nem csak az originális gyógyszert kell figyelembe venni, hanem a generikus készítményeket is, akkor is, ha az originális termék előállítási folyamata továbbra is szabadalmi oltalom alatt áll, még ha annak érvényessége vitatott is. Ezen esetben előfordulhat, hogy az originális gyógyszer gyártási folyamatára vonatkozó szabadalom lejárta előtt a generikus gyártók készítményeikkel nem léphetnek be a piacra, ilyenkor azt szükséges bizonyítani, hogy a generikus gyártóknak módjukban áll rövid időn belül olyan erővel belépni a piacra, amely elegendő ahhoz, hogy komoly ellensúlyt képezhessenek az originálisgyógyszer-piacon már jelen lévő gyártójával szemben, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell ellenőriznie.[35] Fontosnak tartom itt megjegyezni, hogy a Bíróság a főtanácsnok indítványában foglaltakkal egyetértve kitért arra, hogy az originális gyógyszer gyártójának észlelése a generikus előállítók piacra lépésének azonnali fenyegetettségével kapcsolatban szintén fontos jelzője annak, hogy mennyire jelentős versenynyomást jelentenek számára a generikus előállítók, figyelembe véve, hogy az originális gyártótól a generikus előállítóknak adott pénz- vagy egyéb juttatásnak nem lenne semmi értelme, ha nem fejtenének ki versenynyomást a generikus előállítók az originális gyógyszer gyártójára.[36]

4.5. Az erőfölénnyel való visszaélés megállapítása

A GSK erőfölénnyel való visszaélést megvalósító magatartásának megítélése tárgyában kért iránymutatást az angol versenyügyi bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmének utolsó három kérdésében. A CMA határozatából világosan látható, hogy nem a GSK és generikus gyártók között megkötött egyes megállapodásokat tekintette az erőfölénnyel való visszaélés számos eseti megvalósulásának, hanem a GSK azon stratégiáját az erőfölénnyel való visszaélés egyetlen megnyilvánulásának, amely arra indította, hogy ezeket a megállapodásokat megkösse[37], amely azzal a hatással jár, hogy legalább átmenetileg távol tartja a piactól a paroxetin hatóanyagra épülő generikus gyógyszereket előállító potenciális versenytársakat. Tehát ebben a vonatkozásban nemcsak azok miatt az egyezségi megállapodások miatt valósított meg erőfölénnyel való visszaélést az originális gyógyszer gyártója, amely megállapodások versenyjogellenes jellegéről már a korábbiakban volt szó, hanem az IVAX-szal kötött megállapodás miatt is, aminek (i) nem egy folyamatban lévő bírósági ügyben való megegyezés, hanem éppen egy ilyen eljárás elkerülése volt a célja, (ii) mentességet élvezett az angol versenyjogi rendelkezések érvényesítése alól, (iii) előnyös hatásokkal járt, azaz lényeges megtakarításokat eredményezett a közegészségügyi hatóságok számára, amely elsősorban a közegészségügyi gyógyszertámogatások sajátos nemzeti struktúrájával volt összefüggésben.[38]

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára hivatkozva azt is megerősítette, hogy ugyanazon gyakorlat jelentheti az EUMSZ 101. és 102. cikke szerinti versenyellenes magatartás megvalósulá-

[32] Az Ítélet 118. és 120. pontjai.

[33] Az Ítélet 124. és 125. pontjai.

[34] A vizsgált helyzetben az originális gyógyszer gyártója már nem rendelkezik a gyógyszer hatóanyagára vonatkozó szabadalommal, de még mindig jogosultja a gyógyszer előállításának menetére vonatkozó gyártási szabadalomnak. Ez utóbbi másodlagos szabadalom érvényessége vitatott, mégis képes az originális gyógyszer gyártója a gyártási szabadalom alapján megakadályozni, hogy a gyógyszer generikus változatai belépjenek a piacra.

[35] Az Ítélet 140. pontja és a rendelkező rész 4. pontja.

[36] Az Ítélet 135. és 136. pontjai és a Főtanácsnoki indítvány 239. pontja.

[37] Az Ítélet 142. pontja.

[38] Az Ítélet 144. pontja.

sát is.[39] Továbbá arról is szót ejtett, hogy az erőfölényes piaci helyzetben lévő vállalkozásokat is megilleti, hogy kereskedelmi érdekeiket védjék[40] (pl. éljenek szellemi tulajdonjogaikkal), ez a magatartás azonban nem elfogadható, ha ennek célja az erőfölényes helyzet megerősítése vagy az erőfölénnyel való visszaélés azon cél mentén, hogy a potenciális versenytársakat megfossza a piachoz való hozzáféréstől.[41] A Bíróság amellett fejtette ki álláspontját, hogy az erőfölénnyel való visszaélés megállapítása a piac versenyszerkezetének olyan sérelmét feltételezi, amely meghaladja azokat a hatásokat, amelyek konkrétan az egyes érintett, az EUMSZ 101. cikk alapján szankcionált egyezségekből származnak. A fentiekben kifejtettek szerint, ha az originális gyógyszer gyártójával kapcsolatban megállapítható, hogy az átfogó szerződési stratégiájába illeszthető az egyes egyezségek megkötése, akkor ezek összességükben alkalmasak arra, hogy jelentős kiszorító hatást fejtsenek ki a piacon[42], azaz nem nyílhat meg a piac az egyébként generikus gyógyszerváltozatokat előállítani képes potenciális versenytársak előtt, így azon továbbra is az érintett originális gyógyszer gyártója marad az egyetlen piaci kibocsátó.

A Bíróság feltette, hogy ez a magatartás igazolható, ha bizonyítja az eljárás alá vont fél, hogy e magatartás versenyellenes hatásait ellentételezhetik, sőt meg is haladhatják azon hatékonyságban jelentkező előnyök, amelyekből a fogyasztók is részesülnek, mely hatásokat a Bíróság álláspontja szerint arra tekintet nélkül figyelembe kell venni, hogy az ilyen magatartást tanúsító jogalany milyen célokat követett.[43]

5. Összefoglalás

A Bíróság ítélete meghatározó megállapításokat tett nemcsak egyes szabadalmi jogokhoz kapcsolódó egyezségi megállapodások, köztük a visszatartó fizetési megállapodások, de a potenciális verseny megítélésével kapcsolatban is, így a versenyhatóságok bizonyítási sztenderdjei az ítélet nyomán tovább finomíthatók. Az ítélet szintén kiemelte, hogy a szellemi tulajdonjogok védelme nem valósulhat meg a versenyjogi szabályok ellenében.

Az ügyben hozott döntést az angol versenyhatóság is üdvözölte, és ezzel kapcsolatos közleményében említést tett arról, hogy miután 2003 végén egy független generikus gyógyszer-előállító piacra lépett az Egyesült Királyság paroxetinpiacán, 2 éven belül 70%-kal csökkentek az átlagos paroxetinárak.[44]

Ha tágabban tekintünk az Európai Unió tagállamainak gyógyszerpiacaira, akkor továbbra is bízhatunk abban, hogy az uniós versenyszabályok gyógyszeripari ágazatban történő hatásos érvényesítése továbbra is a Bizottság fontos prioritása marad, hiszen a Bizottság az elmúlt időben is folyamatosan monitorozta a gyógyszerpiaci versenyt, és legutóbb 2019 januárjában nyilvánosságra került jelentésében[45] foglalta össze a versenyjog érvényesítése során a gyógyszerpiaci ágazatban elért eredményeket, tapasztalatokat.

Az ügyek megítélését illetően pedig minden iparági szereplő várja az Európai Bíróság döntését a Lundbeck- és Servier-ügyekben, melyek további iránymutatásul szolgálhatnak a jelen ügyben nem érintett kérdésekben is, illetve árnyalhatják e döntés megállapításait.

[39] Az Ítélet 146. pontja és az ott hivatkozott esetek.
[40] Az Ítélet 149. pontja.
[41] Az Ítélet 151. pontja.
[42] Lásd még az Ítélet 172. pontját.
[43] Az Ítélet 168. pontja.
[44] CMA welcomes EU Court ruling in pay-for-delay drug case (30 January 2020), https://www.gov.uk/government/news/cma-welcomes-eu-court-ruling-in-pay-for-delay-drug-case (letöltés: 2020. 05. 12.).
[45] A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek A versenyjog érvényesítése a gyógyszeripari ágazatban (2009–2017) Az európai versenyhatóságok együttműködése a megfizethető és innovatív gyógyszerekért (2019. 1. 28.) COM(2019) 17 final, https://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/report2019/execsumm_hu.pdf (letöltés: 2020. 05. 10.).

Rózsa Dorina[1]

Az állami hitelezők kartellkárok miatti kártérítésre való jogosultsága az uniós versenyjogban – az Otis és társai kontra Land Oberösterreich és társai ügy[2]

The eligibility for bringing cartel damages claims by public bodies as state lenders in EU competition law – the Otis and Others v Land Oberösterreich and Others case

Abstract

The European Court of Justice ruled that the Land of Upper Austria can claim damages resulting from the impact of the inflated prices of elevator cartel products on amount of loans despite not being active as supplier or customer on the cartelised market. The Land of Upper Austria had granted loans for social housing construction projects, up to a percentage of the construction costs. Given that construction costs were higher than they would have been without the cartel, the loans granted were also higher, and hence the subsidiser was unable to use that difference more profitably. Therefore, the Land of Upper Austria brought a claim for damages against Otis, Schindler, Kone and ThyssenKrupp. The ECJ confirmed that, to ensure the full effectiveness of Article 101 of the TFEU, any person, not just suppliers and purchasers of the cartel products, is entitled to claim compensation for the damage suffered where there is a causal link between that harm and an agreement or practice prohibited by Article 101.

Tárgyszavak: kártérítés, felvonókartell, EUMSZ 101. cikk, teljes körű érvényesülés, okozati összefüggés
Keywords: action for damages, elevator cartel, Article 101 of the TFEU, full effectiveness, casual link

1. Bevezetés

Az Európai Bíróság („Bíróság") 2019-ben ismételten foglalkozott az ún. felvonókartellel, ezúttal azonban nem a versenyellenes célú megállapodásban részes vállalkozások kerültek a figyelem középpontjába, hanem a kartell ún. egyéb érintettjei. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére egyrészt az Otis, a Schindler, a Kone, valamint a ThyssenKrupp, másrészt a Land Oberösterreich (Felső-Ausztria), valamint tizennégy másik jogalany között folyamatban lévő azon jogvita keretében került sor, amelynek tárgya az utóbbiak arra irányuló kérelme, hogy a kartellező vállalkozásokat kötelezzék a köztük létrejött kartellel e jogalanyoknak okozott károk megtérítésére.[3] A kérelem az EUMSZ 101. cikk értelmezésére irányult, maga az eljárás pedig lehetőséget teremtett a Bíróság számára, hogy – a Courage[4]-, a Manfredi[5]-, a Kone[6]-, valamint a Skanska[7]-ítéleteket követően – tovább pontosítsa az uniós ver-

[1] Jogi Támogató Iroda vizsgálója, Gazdasági Versenyhivatal.
[2] A 2019. december 12-i Otis és társai kontra Land Oberösterreich és társai ítélet, C-435/18, ECLI:EU:C:2019:1069. („Ítélet") és az ehhez kapcsolódó Juliane Kokott főtanácsnok 2019. július 29-i indítványa a C-435/18. sz. ügyben, ECLI:EU:C:2019:651. („Főtanácsnok indítványa").
[3] Ítélet, 2. bek.
[4] 2001. szeptember 20-i Courage és Crehan ítélet, C-453/99, ECLI:EU:C:2001:465., „Courage-ítélet".
[5] 2006. július 13-i Manfredi és társai ítélet, C-295/04-C-198/04, ECLI:EU:C:2006:461., „Manfredi-ítélet".
[6] 2014. június 5-i Kone és társai ítélet, C-557/12., ECLI:EU:C:2014:1317., „Kone-ítélet".
[7] 2019. március 14-i Vantaan kaupunki kontra Skanska Industrial Solutions Oy és társai ítélet, C-724/17., ECLI:EU:C:2019:204., „Skanska-ítélet".

senyjog magánjogi jogérvényesítéséhez kapcsolódó közösségi jogi követelményeket.[8]

Jóllehet a Bíróság már 2001-ben kimondta a Courage-ítéletben, hogy a versenyjogi jogsértések károsultjai kártérítést követelhetnek a jogsértő vállalkozásoktól, az igényérvényesítés e magánjogi útja Európában nem vált bevett gyakorlattá.[9] Ezt felismerve az Európai Parlament és a Tanács 2014. november 26-án fogadta el a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló 2014/104/EU irányelvet[10] („2014/104/EU irányelv"), amely meghatározza az annak biztosításához szükséges szabályokat, hogy a versenyjogi jogsértés következtében kárt szenvedett személyek a jogsértővel szemben hatékonyan érvényesíthessék az elszenvedett kár teljes megtérítésére vonatkozó jogukat. Az Európai Bizottság („Bizottság") által 2013-ban benyújtott szabályozási javaslat[11] indokolása szerint az irányelv tervezetének célja egyrészt a közjogi és magánjogi jogérvényesítés viszonyának optimalizálása, valamint a versenyjogi jogsértésekkel okozott károk teljes megtérítésének biztosítása. A 2014/104/EU irányelv megalkotása során fogalmazódott meg újra, hogy a versenyjogi jogsértések elleni, versenyhatóságok általi fellépés közjogi eszközrendszerének fontos támogatója a magánjogi jogérvényesítés, a versenyjogi jogsértés által károsodott személyek polgári jogi úton történő igényérvényesítése. A versenyjogi jogsértéstől való visszatartó erőt növeli, ha a károsultak fellépnek kártérítési perek formájában a jogsértő vállalkozások által okozott kár megtérítése érdekében. A 2014/104/EU irányelv a versenyjogi jogsértésekkel kapcsolatos kártérítési igények érvényesítését kívánta megkönnyíteni akként, hogy a versenyjog közjogi érvényesítése (a jogsértések feltárása és szankcionálása) se szenvedjen csorbát. A versenyjogi kártérítési igények szempontjából legfontosabb uniós jogforrás mellett a Bíróság is törekszik ítélkezési gyakorlatával a jogérvényesítés e két formájának összehangolására.

2. Előzmények

2.1. Az alapeljárás

Az előzetes döntéshozatali eljárás alapját az ún. felvonókartell adta, amely az Európai Unió több tagállamában hosszú éveken keresztül működött. A kartell keretében a nagy európai felvonó- és mozgólépcsőgyártók – azaz az Otis, a Schindler, a Kone és a ThyssenKrupp – versenyellenes megállapodásokat kötöttek, melyet az Európai Bizottság 2003-ban fedezett fel. A Bizottság 2007. február 21. napján a kartellező vállalkozásokra az 1980-as évektől kezdve a belga, a német, a holland és a luxemburgi piacon folytatott tevékenységük miatt összesen 992 millió euró összegű bírságot szabott ki.[12]

Ausztriában a szövetségi versenyhatóság és a versenyjogi ügyekben hatáskörrel rendelkező bíróság járt el a felvonókartellel szemben. A versenyügyekben fellebbviteli bíróságként eljáró legfelsőbb bíróság 2008. október 8-i ítéletével helybenhagyta a versenyjogi bíróság 2007. december 14-i döntését, amely az Ausztriában tanúsított versenykorlátozó magatartásuk miatt bírságot szabott ki az Otisszal, a Schindlerrel, a Konéval, valamint két további társasággal szemben.[13]

Az osztrák nemzeti kartelleljárásban hozott döntések szerint a kartell résztvevői között az 1980-as évektől 2004 elejéig a felvonók és mozgólépcsők piacának felosztására irányuló megállapodás állt fenn, amelyet széles körben hajtottak végre. Az együttműködéssel, amely arra irányult, hogy a mindenkori kedvezményezett vállalkozás részére a versenyfeltételek mellett elérhetőnél magasabb árat biztosítsanak, legkorábban 2005 végén hagytak fel. A piacnak legalább mintegy harmadát irányítása alatt tartó kartell révén torzult a verseny és a versenyfeltételek melletti áralakulás.[14]

---

[8] A Courage-, a Manfredi- és a Kone-ítélet kapcsán lásd: Csönges Mónika, Fenyőházi András, Kocsis Márton: Versenyjogi kártérítési perek, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018, 106-107-108., 176., 213., 281.

[9] Szabó Péter: A versenyjog megsértésén alapuló kártérítési igények magánjogi érvényesítésének néhány időszerű kérdése, Versenytükör 2015/II., 49.

[10] [2014] OJ L 349, 2014.12.05.

[11] Európai Bizottság: az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról, uniós azonosító: COM (2013) 404 végleges, 2013. június 11.

[12] Ítélet, 5. bek., Főtanácsnok indítványa, 9. bek.

[13] A ThyssenKrupp annak ellenére, hogy a többi társasággal együtt részt vett a kartellben az osztrák piacon, úgy döntött, hogy tanúskodni fog, melynek alapján az osztrák jogban előírt engedékenységi programban részesült. Ítélet, 6. bek., Főtanácsnok indítványa, 10. bek.

[14] Főtanácsnok indítványa, 11. bek.

2.2. A kártérítési kereset és Felső-Ausztria tartomány érvei

Felső-Ausztria tartomány és tizennégy további jogalany 2010. február 2. napján keresetet nyújtott be a bécsi kereskedelmi bíróságnál, amelyben azt kérték, hogy az Otist, a Schindlert, a Konét és a ThyssenKruppot kötelezzék a kartellel nekik okozott kár megtérítésére.

Felső-Ausztria tartomány ugyanakkor – a tizennégy másik jogalanytól eltérően – azt állította, hogy őt nem a kartellel érintett termékek közvetlen vagy közvetett vevőjeként érte kár, hanem támogatást nyújtó közjogi szervezetként.[15]

Kérelmének alátámasztására Felső-Ausztria tartomány előadta, hogy a lakásépítés előmozdítására előirányzott költségvetése keretében a kartellel érintett időszakban számos személy részére nyújtott a lakásépítési támogatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján építési projektek kivitelezésére az építkezés teljes költségének meghatározott százalékos arányában ösztönző kölcsönöket. E kölcsönök kedvezményezettjeinek így a rendes piaci kamatlábnál alacsonyabb tényleges kamatok révén lehetőségük volt külső források kedvezőbb feltételekkel való igénybevételére. Felső-Ausztria tartomány lényegében azt állította, hogy a felvonók beépítésének az említett kedvezményezettek által kifizetett teljes építési költségben benne foglalt költsége a kartell hatására magasabb volt, amelynek következtében magasabb összegeket kellett kölcsönadnia. Ha a szóban forgó kartell nem létezett volna, Felső-Ausztria tartomány kisebb összegű kölcsönöket adott volna, és a különbözetet a szövetségi állami kölcsönökre irányadó átlagos kamattal befektethette volna.[16]

Az alapeljárásban a Felső-Ausztria tartomány által megtéríteni kért kár tehát a támogatásra jogosultak által megfizetett kamatösszeg és azon kamatösszeg közötti különbséget jelenti, amelyet a kartell miatt magasabb összegben nyújtott kölcsönösszeg befektetése – az osztrák állami kötvényekre adott átlagos kamattal számolva – eredményezett volna.[17]

2.3. Az osztrák bíróságok döntései

Az elsőfokú bíróság 2016. szeptember 21-i ítéletével elutasította Felső-Ausztria tartomány keresetét azzal az indokolással, hogy a tartomány finanszírozó hatóságként nem aktív piaci résztvevője a felvonók és mozgólépcsők piacának, ezért őt egyszerű közvetett kár érte, amely így nem adhat alapot kártérítésre.[18]

A fellebbviteli bíróság 2017. április 27-i végzésével hatályon kívül helyezte az elsőfokú döntést és az ügyet visszautalta az elsőfokú bíróság elé újabb döntéshozatalra. A másodfokú bíróság álláspontja szerint a kartelltilalom azon személyek pénzügyi érdekeinek védelmét is szolgálja, akik a piaci feltételek torzulása miatt keletkezett többletterheket viselik. Ehhez kapcsolódóan utalt arra, hogy Felső-Ausztria tartomány az intézményesített keretek között nyújtott támogatásával teszi lehetővé az építkezések megvalósulását, és ezáltal biztosítja, hogy a kartell résztvevőinek ajánlatára egyáltalán kereslet mutatkozzon. A fellebbviteli bíróság szerint az ilyen szervezetek tehát nem elhanyagolható részét képezik a felvonók és a mozgólépcsők piacának, amelyen az alapügyben szereplő vállalkozások a kartell miatt magasabb áron értékesíthették szolgáltatásaikat.[19]

A felvonógyártók felülvizsgálati kérelme nyomán a legfelsőbb bíróság rögzítette, hogy az osztrák jog szerint a tisztán vagyoni jellegű károk megtérítése feltételezi valamely, egy meghatározott személyi kör tagjainak jogait védelemben részesítő jogszabály megsértését. A legfelsőbb bíróság ennek kapcsán utalt arra, hogy Felső-Ausztria tartomány az ármegállapodással érintett piacon sem beszállítóként, sem vevőként nem szenvedett kárt. A legfelsőbb bíróság véleménye szerint továbbá a Felső-Ausztria által hivatkozott kár és a versenyellenes megállapodások tilalmának célja között nem áll fenn kellő összefüggés. A Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozva a legfelsőbb bíróság megjegyezte, hogy bármely személynek joga van az olyan magatartás által okozott károkért kártérítést követelni, amely alkalmas arra, hogy a versenyt korlátozza vagy torzítsa, szükség van ugyanakkor a kár és a versenyellenes magatartás közötti okozati összefüggés fennállására. Ezzel

[15] Ítélet, 8. bek.
[16] Ítélet, 9. bek.
[17] Főtanácsnok indítványa, 15. bek.
[18] Ítélet, 11. bek., Főtanácsnok indítványa, 16. bek.
[19] Ítélet, 12. bek., Főtanácsnok indítványa, 17. bek.

összefüggésben hivatkozott arra, hogy az egyes tagállamok feladata megállapítani az e jog gyakorlására irányadó szabályokat, ideértve az okozati összefüggés fogalmának alkalmazására vonatkozó szabályokat is, az egyenértékűség[20] és a hatékony érvényesülés[21] elveinek tiszteletben tartása mellett.[22]

3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Figyelemmel a Bíróság kartell által okozott károk megtérítéséhez kapcsolódó ítélkezési gyakorlatára – így különösen a Kone-ügyben hozott ítéletére – a legfelsőbb bíróság kétségeit fejezte ki a jogvita megoldásának uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, ezért 2018. május 17-i végzésével a következő kérdést terjesztette előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az EGK 85., az EK 81., illetve az EUMSZ 101. cikket, hogy e rendelkezések teljes érvényesüléséhez, valamint az e rendelkezésekből eredő tilalom hatékony érvényesüléséhez szükséges, hogy a kartell résztvevőitől azon személyek is kártérítést követelhessenek, akik nem valamely kartell által érintett releváns termék és földrajzi piacon tevékenykednek beszállítóként vagy vevőként, hanem a törvényi szabályozás szerint támogatást nyújtóként a kartell által érintett piacon kínált termékek vevői számára kedvező feltételekkel nyújtanak hiteleket, és káruk abban áll, hogy a termék költségeinek bizonyos százalékában nyújtott hitel összege magasabb volt, mint amekkora a kartellmegállapodás hiányában lett volna, és amely miatt ezeket az összegeket nem fektethették be nyereségesen?”[23]

4. A főtanácsnok indítványa

4.1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósága

A főtanácsnok indítványában elsőként kitért a Bíróságnak a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem megválaszolására irányadó hatáskörére tekintettel arra, hogy a vitatott tényállás egy része Ausztria Európai Unióhoz való csatakozását, azaz 1995. január 1-jét megelőzően valósult meg. A főtanácsnok ennek kapcsán utalt arra, hogy mivel az anyagi jogi jogszabályok főszabály szerint visszaható hatállyal nem alkalmazhatók, az uniós jogi kartelltilalom is csak annyiban alkalmazható egy olyan kartellre, amely folyamatos jogsértés formájában, valamint mind az adott állam Európai Unióhoz való csatlakozását megelőzően, mind azt követően működött, amennyiben e kartell esetleges versenyellenes hatásai a kérdéses csatlakozási időponttól számított időszakban is szankcionálhatók. A főtanácsnok rámutatott arra, hogy mivel a jogvita tárgyát képező tényállásnak legalább egy része Ausztria Európai Unióhoz való csatlakozását követően és ezáltal az uniós jog hatálya alatt valósult meg, ezért a jelen előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az előterjesztő bíróságnak az EUMSZ 101. cikk és előzményrendelkezései[24] értelmezésére vonatkozó kérdésének megválaszolására.[25]

Az előterjesztett kérdés releváns volta kapcsán a felvonógyártók és a Bizottság beadványukban utaltak arra, hogy álláspontjuk szerint nincs szó olyan kárról, amelynek megtéríthetőségéről dönteni kellene. A legfelsőbb bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés ezért az alapeljárás szempontjából nem releváns, és ezáltal hipotetikus, így az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet mint elfogadhatatlant el kell utasítani.[26]

A legfelsőbb bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmében ugyanakkor nem vonta kétségbe sem a Felső-Ausztria tartománynak okozott kár fennállását, sem pedig azt, hogy e kár a

[20] Az egyenértékűség elvét úgy kell érteni, hogy a belső jogi követelmények a hasonló belföldi keresetekre nem lehetnek kedvezőbbek, lásd: Tóth András: Versenyjog és határterületei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 200.

[21] A hatékony vagy tényleges érvényesülés elve folytán az uniós jog gyakorlását nem lehetetleníthetik el, illetve nem tehetik túlságosan nehézzé, lásd: Tóth András: Versenyjog és határterületei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 200.

[22] Ítélet, 14–18. bek., Főtanácsnok indítványa, 18. bek.

[23] Ítélet, 19. bek., Főtanácsnok indítványa, 20. bek.

[24] Tekintettel arra, hogy az értelmezni kért három cikk rendelkezései tartalmukat tekintve teljes mértékben megegyeznek, csak a vonatkozó időszakban hatályos EUMSZ 101. cikket kellett figyelembe vennie a Bíróságnak.

[25] Főtanácsnok indítványa, 22–30. bek.

[26] Főtanácsnok indítványa, 32. bek.

felvonókartellre vezethető vissza. A kérdés sokkal inkább arra irányult, hogy e kár kellő összefüggésben áll-e a kartelltilalom céljával, és ennélfogva ezen az alapon megtéríthető-e.[27]

4.2. Tartalmi vizsgálat

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a legfelsőbb bíróság arra szeretett volna választ kapni, hogy az EUMSZ 101. cikk alapján a kartellel érintett piacon sem beszállítóként, sem vevőként nem tevékenykedő állami hitelező követelheti-e azon kárának megtérítését, amely azért keletkezett, mert a kartell miatt túl magas összegben, kedvezményes kamatokkal nyújtott kölcsönösszeget más módon nem tudta nyereségesen befektetni.[28]

A főtanácsnok elöljáróban hivatkozott arra, hogy az eljárás résztvevői nem értenek egyet abban, hogy az előterjesztett kérdést mely jogalap szerint kell értékelni. Felső-Ausztria tartomány álláspontja szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést közvetlenül az uniós jog alapján kell megválaszolni, míg a felvonógyártók és a Bizottság véleménye szerint az előterjesztett kérdés megválaszolásánál a nemzeti jog elsőbbséget élvez, amelyet pedig csak az egyenértékűség és tényleges érvényesülés elveihez kell igazítani. A főtanácsnok az uniós jog és a tagállami jog közötti határvonal kapcsán a Kone-ügyre vonatkozó indítványára[29] hivatkozott, amelyben kifejtette, hogy a Bíróság eddigi ítélkezési gyakorlatában[30] már megállapította, hogy az unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás a kartelljogi kártérítés területén az anyagi jogi igény és az eljárásjogi jogérvényesítés közötti határvonal mentén húzódik. A főtanácsnok szerint a kártérítési jog fennállásának kérdését az uniós jog alapján kell megválaszolni, míg az alkalmazás részletszabályait és az ilyen jogok konkrét érvényesítésének módjait, tehát különösen a hatásköröket, az eljárást, a határidőket és a bizonyítást ugyanakkor a nemzeti jognak kell szabályoznia.[31] Ezzel összhangban hivatkozott továbbá Nils Wahl főtanácsnok a Skanska-ügyre vonatkozó indítványában foglaltakra, miszerint kizárólag a kártérítéshez való jog alkalmazásával kapcsolatos szabályok tartoznak a nemzeti jog hatálya alá, míg a tényállási elemeket – és ezáltal a kártérítéshez való jog tulajdonképpeni alapját – képező feltételeket az EUMSZ 101. cikkre hivatkozva kell vizsgálni. A főtanácsnok utalt továbbá a Skanska-ítéletre, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az EUMSZ 101. cikk megsértésével okozott kár megtérítésére köteles jogalany meghatározásával kapcsolatos kérdést közvetlenül az uniós jog szabályozza.[32]

A főtanácsnok álláspontja szerint Felső-Ausztria tartomány kárának megtéríthetősége – a Kone-ügyben felmerült, az „árernyőhatás" által okozott károk megtéríthetőségének kérdéséhez hasonlóan – jogi megközelítésben az okozati összefüggés problémáját veti fel.[33] Ebben az esetben arról van szó, hogy a felvonókartell és a tartomány által a megnövekedett felvonóárak miatt túlságosan magas összegben nyújtott támogatási kölcsönök biztosításával elszenvedett kár között kellően szoros összefüggés áll-e fenn, vagy túlságosan távoli kárról van szó, amelynek megtérítésére a kartell résztvevői észszerűen nem kötelezhetők.[34] A főtanácsnok indítványában rámutatott arra, hogy a károkozó esemény és a kár közötti okozati összefüggés kártérítési jogi formája egy többszintű jogintézményt jelent, ugyanis az okozati összefüggés vizsgálata során nem csupán azt kell megállapítani, hogy egy meghatározott kár tényszerűen egy meghatározott eseményre vezethető-e vissza. A főtanácsnok álláspontja szerint az okozatiság vizsgálata sokkal inkább magában foglalhat olyan normatív elemeket is, amelyek arra a kérdésre vonatkoznak, hogy az érvényesített kár kellő összefüggésben áll-e a megsértett jogszabály céljával.[35] A főtanácsnok utalt arra, hogy jelen eljárásban az

[27] Főtanácsnok indítványa, 34. bek.
[28] Főtanácsnok indítványa, 36. bek.
[29] Juliane Kokott főtanácsnok 2014. január 30-i indítványa a C-557/12. sz. ügyben, ECLI:EU:C:2014:45.
[30] 2019. március 28-i Cogeco Communications-ítélet, C-637/17., ECLI:EU:C:2019:263., 42. pont, „Cogeco-ítélet".
[31] Főtanácsnok indítványa, 44. bek.
[32] Főtanácsnok indítványa, 46. bek.
[33] A Kone-ügyben a kérdés az volt, hogy a kartell és a kartell miatti árernyőhatásra visszavezethető károk között kellően szoros összefüggés állt-e fenn. Az árernyőhatás („umbrella pricing") abban mutatkozik meg, hogy a kartellező vállalkozások jogsértő magatartásának eredményeként a piaci árak megemelkednek, amely egyben a kartellben nem részes vállalkozások árainak emelkedését is eredményezi, ezzel pedig a kartell a kartellben nem részes vállalkozások vevőinek is kárt okoz. Az árernyőhatás kapcsán lásd: Csönges Mónika, Fenyőházi András, Kocsis Márton: Versenyjogi kártérítési perek, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018, 176., 213., 281.
[34] Főtanácsnok indítványa, 47. bek.
[35] Főtanácsnok indítványa, 50. bek.

eljárás résztvevői azzal szemléltetik az okozatiság ezen normatív szempontjait, hogy Felső-Ausztria tartomány esetében az osztrák jog alapján fennáll-e a kártérítéshez való joghoz megkövetelt, a jogsértés és a bekövetkezett kár közötti jogellenességi összefüggés. Figyelemmel arra, hogy az osztrák jog szerint ezen összefüggés csak akkor áll fenn, ha a megsértett jogszabály kifejezetten a károsult védelmét célozza, az előterjesztő bíróság szerint az osztrák jog alapján az állami hitelezők kártérítési jogát meg kellene tagadni, mivel a káruk nincs kellő összefüggésben a kartellmegállapodások tilalmának céljával.[36]

A főtanácsnok előadása szerint ugyanakkor önmagában az eljárás résztvevőinek fenti érvelése is rámutat arra, hogy a szóban forgó kérdés az okozati vizsgálat egyik szempontjáról szól, amely nem csupán az eljárásjogi jogérvényesítés konkrét módjait, hanem sokkal inkább a kartelljogi kártérítési jog anyagi jogi feltételeit érinti, jelen esetben azt, hogy az EUMSZ 101. cikk a kartellel érintett piacon beszállítóként vagy vevőként nem tevékenykedő személy számára is biztosítja-e a kartellel okozott kárának megtérítéséhez való jogát. A főtanácsnok véleménye szerint így az EUMSZ 101. cikk által biztosított védelem hatályának kérdéséről van szó, és ezáltal egy olyan uniós jogi rendelkezés értelmezésének kérdéséről, amely kizárólag az uniós jog alapján válaszolható meg.[37]

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 101. cikk teljes érvényesülésének biztosításához sokkal inkább az ármegállapodások tilalmának mint kárt megalapozó rendelkezésnek uniós szinten egységes értelmezése szükséges. Jelen ügy kapcsán ez azt jelenti, hogy a nemzeti jognak a felelősség korlátozásához kapcsolódó dogmatikai elemei, úgymint a jogszabály védelmi céljának vagy a jogsértés és a kár közötti okozati összefüggés megfelelőségének tana nem lehet mérvadó az EUMSZ 101. cikk hatályának meghatározásához.[38] A főtanácsnok megjegyezte továbbá, hogy – a Kone érvelésével ellentétben – a Bíróság korábbi, Kone-ügyben hozott ítéletéből sem következik más értelmezés. A Kone-ítéletben a Bíróság ugyan azt az általános elvet idézte fel, miszerint az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerének feladata szabályozni a valamely kartellből eredő kár megtérítésének követelésére vonatkozó jog gyakorlásának feltételeit, ideértve az okozati összefüggés fogalmának alkalmazására vonatkozó feltételeket is, a belső jogszabályok alkalmazása azonban nem sértheti az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét.[39] A főtanácsnok véleménye szerint ezen elveket veszélyeztetné, ha tagállamonként alapvetően eltérnének egymástól azok a jogi feltételek, amelyek értelmében a nemzeti bíróságok megítélik az EUMSZ 101. cikk szerinti kartell résztvevőinek meghatározott fajtájú károk miatti, meghatározott személyekkel szembeni polgári jogi felelősségét. Az anyagi jogi igény és az eljárásjogi jogérvényesítés közötti elhatárolás alapján tehát az okozati összefüggés fogalmának alkalmazására vonatkozó szabályok esetében csak a konkrét esetben fennálló károkozás és kár közötti okozati összefüggés tényleges megállapításának módjairól lehet szó.[40] Mindezek alapján a főtanácsnok álláspontja szerint ez lényegében az uniós jog által megalapozott kartelljogi kártérítési igény eljárásjogi érvényesítésének módjait érinti, amelyek szabályozására – az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének figyelembevételével – a nemzeti jog köteles. Az a kérdés azonban, hogy az olyan kár, mint amilyen Felső-Ausztria tartomány kára, kellő összefüggésben áll-e az EUMSZ 101. cikk által biztosítani kívánt védelemmel, az uniós kartelljogi kártérítési jog anyagi jogi feltételeit érinti, és ezért azt közvetlenül az uniós jog alapján kell megválaszolni.[41] Ezzel összhangban a főtanácsnok hivatkozott Nils Wahl főtanácsnok a Skanska-ügyre vonatkozó indítványában[42] foglaltakra, miszerint a Bíróság a Kone-ügyben kizárólag az EUMSZ 101. cikk teljes érvényesülésére tekintettel végezte el annak a kérdésnek a vizsgálatát, hogy az „árernyőhatás" károsultjainak – tehát azon károsultaknak, akik a kartellben nem részes vállalkozásoktól vásárolva, de a kartell folytán megemelkedett

[36] Főtanácsnok indítványa, 51. bek.
[37] Főtanácsnok indítványa, 52. bek.
[38] Főtanácsnok indítványa, 54–55. bek.
[39] Kone-ítélet, 24. és 32. pont.
[40] Főtanácsnok indítványa, 55–56. bek.
[41] Főtanácsnok indítványa, 59. bek.
[42] Nils Wahl főtanácsnok 2019. február 6-i indítványa a C-724/17. sz. ügyben, ECLI:EU:C:2019:100.

piaci árszint miatt kárt szenvedtek[43] – is lehetősége van-e magánjogi kártérítési kereset indítására.[44] A főtanácsnok indítványában rámutatott arra, hogy a Bíróság a Kone-ügyben hozott ítéletében azt is vizsgálta, hogy az árernyőhatással okozott kár kellően közvetlen összefüggésben áll-e valamely, meghatározott termékek árát mesterségesen magasan tartó kartellel.[45]

A főtanácsnok indítványában rögzítette, hogy a Kone-ügyben hozott ítéletéből következik, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás során absztrakt-általános módon vizsgálja, hogy fennállnak-e az alapeljárásban vitatott kár megtérítésének meghatározott feltételei – azaz hogy a megsértett jogi norma jogokat biztosít a károsult részére, valamint tényleges kár keletkezik, továbbá a károkozó magatartás és az érvényesíteni kívánt kár között kellően közvetlen okozati összefüggés áll fenn –, míg ezt követően az előterjesztő nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy ezek a feltételek a konkrét esetben is ténylegesen fennállnak-e.[46]

A Bíróság eddigi ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az EUMSZ 101. cikk által biztosítani kívánt védelemmel nem egyeztethető össze a kartelljogi kártérítéshez való jog feltétel nélküli korlátozása. Ennélfogva a főtanácsnok álláspontja szerint sem a tartomány mint állami hitelező egyedi jellemzői, sem a – jelen ügyre egyébként annak időbeli hatálya miatt nem alkalmazható[47] – 2014/104/EU irányelv rendelkezései nem alkalmasak arra, hogy a bíróság kialakult joggyakorlatát kétségbe vonják a felvonógyártók és a Bizottság érvelése alapján. A főtanácsnok megjegyezte, hogy ha a felvonógyártók és a Bizottság érvelésével egyezően azért kerülne elutasításra Felső-Ausztria tartomány kártérítési igénye, mert a tartomány politikai feladatainak ellátása keretében járt el a támogatási kölcsön nyújtásakor – nem pedig az e feladatainak teljesítéséhez szükséges eszközök beszerzése kapcsán[48] –, az ahhoz vezetne, hogy a hatóságok esetében sosem érvényesülne az EUMSZ 101. cikk által biztosítani kívánt védelem. A főtanácsnok utalt továbbá arra, hogy a felvonógyártók és a Bizottság indokolása, azaz a kártérítéshez való jog piaci résztvevőkre történő korlátozása pedig éppen azt eredményezné, hogy a kartellban részt vevő vállalkozások felelősségét meghatározott fajtájú károk esetén – jogi indokok alapján és a konkrét eset körülményeitől függetlenül – feltétel nélkül és formálisan ki kellene zárni. A Kone-ítélet alapján ugyanakkor az ilyen formális kizárás nem egyeztethető össze az EUMSZ 101. cikkével, figyelemmel arra, hogy az EUMSZ 101. cikk hatékony végrehajtása érdekében bárki követelheti a versenyjogi jogsértésből fakadó kárának megtérítését. A főtanácsnok álláspontja szerint különösen nem indokolt, hogy a kartell miatt keletkezett károk megtérítéséhez való jog csak magánjogi szereplőket illessen meg, akik a vállalkozói feladatok érvényesítésében és nyereség céljával cselekednek, míg azokat az állami szereplőket ne, akik közérdekből és a nyereségszerzés szándéka nélkül látják el feladataikat. A főtanácsnok rögzítette, hogy a jogbiztonsághoz való jog és a korlátlan felelősség kiküszöbölésének szükségessége miatt a kartell résztvevőinek azonban csak azokért a károkért kell felelniük, amelyek a versenyellenes magatartásukkal kellően közvetlen összefüggésben állnak, és számukra ezáltal előreláthatók voltak.[49] A fentiekre tekintettel a főtanácsnok indítványában végül arra a közbenső következtetésre jutott, hogy az ármegállapodások EUMSZ 101. cikkben foglalt tilalma által biztosítani kívánt védelem kiterjed az állami hitelezőkre, mint amilyen Felső-Ausztria tartomány, ezért kártérítést követelhetnek, amennyiben valamely ármegállapodás miatt tényleges káruk keletkezett, és e kár, valamint az érintett ármegállapodás között kellően közvetlen összefüggés áll fenn.[50]

A Felső-Ausztria tartomány által elszenvedett kár ténylegessége és megtéríthetősége kapcsán a főtanácsnok leszögezte, hogy mind azt a tényt, hogy az osztrák piacon a felvonók ára magasabb volt a vonatkozó időszakban a felvonókartell következtében, mint az rendes versenyfeltételek mellett lett volna, mind pedig azt a tényt, hogy a támogatott kölcsönök összege az építés, és ezáltal a

[43] Csöndes Mónika, Fenyőházi András, Kocsis Márton: Versenyjogi kártérítési perek, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018, 176., 213.
[44] Főtanácsnok indítványa, 61. bek.
[45] Főtanácsnok indítványa, 66. bek.
[46] Főtanácsnok indítványa, 67–68. bek., 143. bek.
[47] Főtanácsnok indítványa, 7. bek.
[48] Lásd e tekintetben: 2012. november 6-i Otis és társai ítélet, C-199/11., ECLI:EU:C:2012:684.
[49] Főtanácsnok indítványa, 75–96. bek.,
[50] Főtanácsnok indítványa, 97. bek.

felvonók költségeihez kapcsolódott, az előterjesztő bíróság bizonyítottnak tekintette.[51] A főtanácsnok álláspontja szerint továbbá az olyan állami hitelezőnek, mint Felső-Ausztria tartomány nem kell kifejtenie és bizonyítania azt, hogy a kérdéses összeget nyereségesen be tudta volna fektetni, vagy azt meglévő kölcsönök törlesztésére tudta volna fordítani, figyelemmel arra, hogy az osztrák ítélkezési gyakorlat maga alakította azt az elvet, amely szerint az állami intézményeknél rendelkezésre álló pénzeszközöket fix kamatozású osztrák állami kötvényekbe kell fektetni. A főtanácsnok véleménye szerint a tartomány kára – amely abban áll, hogy a termékköltségek arányában nyújtott kölcsönösszeg magasabb volt, mint az kartellmegállapodás nélkül lett volna, és mivel ezt a különbséget nem tudta a piacon szokásos kamattal befektetni vagy fennálló kölcsönök törlesztésére fordítani – olyan kár, amelyet az EUMSZ 101. cikk alapján meg kell téríteni (amennyiben e kár és a szóban forgó árkartell között kellően közvetlen összefüggés áll fenn).[52]

A főtanácsnok utalt továbbá arra, hogy az építőiparban teljesen megszokott, hogy az építtetők hitelfinanszírozással valósítják meg terveiket, ezért egy olyan kartell résztvevői számára, amelynek célja, hogy a rendes piaci feltételek mellett elérhető árakhoz képest magasabb árakat szabjanak meg, előre látható, hogy a megemelkedett árak miatt keletkezett kárt az építtető pénzügyi támogatójára, azaz Felső-Ausztria tartományra hárítják tovább. Mindezekre tekintettel a főtanácsnok álláspontja szerint az olyan kár, mint amilyen Felső-Ausztria tartományé, amely azáltal keletkezett, hogy a termékköltségek százalékában biztosított kölcsönösszeg magasabb volt, mint kartellmegállapodás nélkül lett volna, és ennek következtében ezeket az összegeket nem tudta a szokásos piaci kamattal befektetni vagy meglévő kölcsöneinek törlesztésére fordítani, kellően közvetlen összefüggésben áll a kartellmegállapodással, és a kartell résztvevői számára előre látható volt.[53]

5. A Bíróság ítélete

A Bíróság ítéletében kiindulópontként a Courage-, a Skanska- és a Kone-ítéletre hivatkozik, amelyekben rögzítették, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése közvetlen joghatásokat fejt ki a magánszemélyek közötti jogviszonyokban, továbbá a jogalanyok számára olyan jogokat keletkeztet, amelyek védelmét a nemzeti bíróságoknak biztosítaniuk kell. Erre tekintettel, amennyiben okozati összefüggés van a kár és valamely kartell vagy az EUMSZ 101. cikk által tiltott magatartás között, bármely személy kártérítést igényelhet az őt ért kárért. A Bíróság álláspontja szerint az EUMSZ 101. cikk teljes érvényesülését és különösen az (1) bekezdésben megfogalmazott tilalom hatékony érvényesülését veszélyeztetné, ha nem igényelhetne bármely személy kártérítést olyan szerződés vagy magatartás által okozott kárért, amely alkalmas a verseny korlátozására vagy torzítására. Ennek alátámasztásaként a Bíróság rámutat arra, hogy bármely személynek az ilyen kár megtérítésének követelésére vonatkozó joga nemcsak megerősíti az uniós versenyjogi szabályok hatékonyságát, hanem jellegénél fogva visszatarthat az erőfölénnyel való, valamint a verseny korlátozására vagy torzítására alkalmas visszaélésektől, hozzájárulva így az Európai Unión belüli hatékony verseny fenntartásához.[54]

A fentiekre tekintettel a Bíróság – a Kone-ítéletre hivatkozva – rögzítette, hogy különösen a versenyjog területén a kartellből vagy az EUMSZ 101. cikk által tiltott magatartásból eredő károk megtérítéséhez való jog gyakorlásának részletes szabályaira vonatkozó nemzeti szabályok nem sérthetik az EUMSZ 101. cikk hatékony alkalmazását. Ennek következtében a tagállamok jogainak különösen figyelembe kell venniük az EUMSZ 101. cikk arra irányuló célját, hogy a belső piacon biztosítsa a hatékony és a torzításmentes verseny fenntartását, és így a szabad verseny alapján meghatározott árakat. Erre tekintettel, azaz az uniós jog e tényleges érvényesülésének biztosítása érdekében mondta ki a Bíróság, hogy a nemzeti jogszabályoknak mindenki számára el kell ismerniük az elszenvedett kár megtérítésének követeléséhez való jogot.[55]

A Bíróság megállapította, hogy mind az EUMSZ 101. cikk teljes és tényleges érvényesülésének biztosítását, mind a versenyjogi jogsértés hátrányos következményeivel szembeni védelmet jelentős

[51] Főtanácsnok indítványa, 103. bek.
[52] Főtanácsnok indítványa, 98–131. bek.
[53] Főtanácsnok indítványa, 132–151. bek.
[54] Ítélet, 21–23. bek., Courage-ítélet, 23. és 26. pont, Kone-ítélet, 20. és 23. pont, Skanska-ítélet 24–26. pont.
[55] Ítélet, 25–26. bek., Kone-ítélet 26. és 32. pont.

mértékben gyengítené, ha a kartellel okozott kár megtérítésének lehetősége a kartellel érintett piacon részt vevő beszállítókra és vevőkre korlátozódna, figyelemmel arra, hogy következetesen megfosztaná a lehetséges károsultakat a kártérítés igénylésének lehetőségétől.[56]

Az alapeljárás felperesei a fent ismertetett ítélkezési gyakorlat körében vitatták Felső-Ausztria tartomány azon jogát, hogy kártérítést követeljen az őt ért kárért, mivel a kár nem áll kellő összefüggésben az EUMSZ 101. cikk által biztosítani kívánt védelemmel.[57]

Ezen érvnek azonban a Bíróság azért nem adott helyt, mert álláspontja szerint az EUMSZ 101. cikk megsértésével okozati összefüggésben álló minden kárnak alkalmasnak kell lennie kártérítési igény érvényesítésére az EUMSZ 101. cikk hatékony alkalmazásának biztosítása és e rendelkezés hatékony érvényesülésének megőrzése érdekében, és ezt veszélyeztetné, amennyiben egy kartell résztvevői nem volnának kötelesek megtéríteni mindazon kárt, amelyet okozhattak. Felső-Ausztria tartomány kárának megtéríthetőségével kapcsolatban a döntő kérdés nem az volt, hogy e kár kellő összefüggésben áll-e az EUMSZ 101. cikk által biztosítani kívánt védelemmel, hanem az, hogy a felvonókartell és a tartomány által megtéríteni követelt kár között kellően közvetlen okozati összefüggés áll-e fenn.[58]

Ezek alapján a Bíróság szerint azon személyeknek is, akik nem beszállítóként vagy vevőként szerepelnek a kartell által érintett piacon, lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy kártérítést követeljenek az abból eredő kárért, hogy e kartell miatt jelentősebb támogatást kellett nyújtaniuk, mint ha a kartell nem létezett volna, és ennek következtében e különbözetet nem használhatták fel nyereségesebb célokra. A Bíróság mindazonáltal rögzítette, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata megvizsgálni, hogy a jelen ügyben Felső-Ausztria tartományt konkrétan ilyen kár érte-e, ellenőrizve többek között azt, hogy a tartománynak volt-e lehetősége arra, hogy eltérő célokra nyereségesen fektessen be, és igenlő válasz esetén e tartomány benyújthatja-e az e kár és a kartell közötti okozati összefüggés fennállására vonatkozó szükséges bizonyítékokat.[59]

Mindezekre tekintettel a Bíróság kimondta, hogy *„az EUMSZ 101. cikket úgy kell értelmezni, hogy azon személyek, akik nem beszállítóként vagy vevőként szerepelnek a kartell által érintett piacon, hanem ösztönző kölcsönök formájában támogatást nyújtottak az e piacon kínált termékek vásárlói számára, kérhetik az e kartellben részt vevő vállalkozások kötelezését azon kár megtérítésére, amely amiatt érte őket, hogy e támogatások összege magasabb volt, mint amekkora a kartell hiányában lett volna, és e személyek e különbözetet nem használhatták fel nyereségesebb célokra.”*[60]

6. Összefoglalás

A Bíróság döntésének jelentősége abban áll, hogy különösen a Courage-, a Skanska- és a Kone-ügyekben kialakult ítélkezési gyakorlatot követve megerősítette az EUMSZ 101. cikk teljes és tényleges érvényesülésének biztosítását, valamint rávilágított azon károk sokféleségére, amelyek versenyellenes magatartással okozhatók, továbbá arra, hogy ezek nem korlátozódnak sem azokra a károkra, amelyek a kartellel érintett vagy azzal szomszédos piacon a közvetlen vagy közvetett beszállítóknál vagy vevőknél keletkeznek, sem pedig a nyereségorientált tevékenység gyakorlása során felmerülő károkra.[61]

A versenyjogban hosszú időn keresztül a közjogi jogérvényesítés dominált, azaz a versenyjogi szankciórendszer – és azon belül a versenykorlátozások jogkövetkezményei – döntően közigazgatási jelleget öltöttek (pl. bírság, eltiltás). A 2000-es évek elejétől azonban egyre nagyobb szerepet töltenek be a magánjogi jogérvényesítés eszközei, amelyek egy ideje már a versenyjogi diskurzust is meghatározzák.[62] Míg a versenyjog közjogi érvényesítésének elsődleges célja a jogsértő vállalkozások megbírságolásán keresztül a prevenció és a represszió, addig a magánjogi kereset – legyen szó a versenyhatósági marasztalást követően indított származékos keresetről vagy az ilyen marasztalástól függetlenül érvényesített igényről –

[56] Ítélet, 27. bek.
[57] Ítélet, 29. bek.
[58] Ítélet, 31. bek., Főtanácsnok indítványa, 84. bek.
[59] Ítélet, 32–33. bek.
[60] Ítélet, 34. bek.
[61] Főtanácsnok indítványa, 79. bek.
[62] Csöndes Mónika, Fenyőházi András, Kocsis Márton: Versenyjogi kártérítési perek, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018, 30.

elsődlegesen reparációs célt szolgál.[63] A Bíróság egyre részletgazdagabb ítélkezési gyakorlata folytán egyértelműen körvonalazódik, hogy a cél az, hogy a versenyjogi jogsértések kapcsán felmerülő magánjogi igényérvényesítés a közjogi jogérvényesítés mellett szerves részévé váljon a versenyjogi szabályok rendszerének, és ezáltal a magánjogi igényérvényesítés is valódi visszatartó funkcióval rendelkezzen.[64]

[63] Szabó Péter: A versenyjog megsértésén alapuló kártérítési igények magánjogi érvényesítésének néhány időszerű kérdése, Versenytükör 2015/II., 50.
[64] Verebesné dr. Verzár Éva Mária: A versenyjogi jogsértés folytán fennálló kártérítési követelések sorsa a finn aszfaltkartellügy kapcsán hozott ítélet tükrében. Versenytükör 2019/2., 95.

Szalatkay Judit[1]

A visszaélés-bejelentők védelme – irányelv az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről

Protection of Whistleblowers – Directive on the protection of persons who report breaches of the Union law

Abstract

Whistleblower protection plays an important role in safeguarding the public interest by contributing to effective law enforcement and raising public confidence. In the end of 2019, the Council adopted the Directive on the protection of whistleblowers which lays down minimum requirements for the protection of natural persons who blow the whistle against breaches or misuse of Union law both in the public and private sectors. The Directive determines three channels for reporting (internal, external channels and public disclosure with conditions). Support and protection measures must be brought by the countries to protect the informants and their aids (e.g. relatives) from retaliation. The Directive requires national authorities to adequately inform citizens and train public officials on how to deal with whistle-blowing. In Hungary, the Act 2013. CLXV. on complaints and public reportings is to comply with the Directive.

Tárgyszavak: visszaélés-bejelentő, bejelentővédelem, uniós jog megsértése, belső és külső csatorna, informátor

Keywords: whistleblower, protection of reporting persons, breaches of Union law, internal and external channels, informant

1. Bevezető

2019. október 23-án fogadta el az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet[2] („Irányelv"), melyet ez év december 17-ig kell a tagállamoknak implementálniuk. Magyarország jól áll e téren, egyike vagyunk azoknak az országoknak, ahol már létezik egy átfogó, a visszaéléseket bejelentő személyeket védő szabályrendszer. Jelen cikkben bemutatom az Irányelv főbb rendelkezéseit, összehasonlítom a jelenlegi magyar szabályozással, majd röviden kitérek a versenyjogi vonatkozásokra is.

Az Irányelv elfogadásakor az Európai Unióban összesen 10 tagállam – köztük Magyarország[3] – rendelkezett egy általános, a visszaéléseket bejelentő személyeket védő jogszabállyal, míg máshol a köz érdekét érintő bejelentéseket érintő szabályok, védelmi mechanizmusok csak bizonyos ágazatokra (pl. pénzügyi szolgáltatások) vagy csak bizonyos jogsértésekre (pl. korrupció), vagy csak a közszférát érintő bejelentésekre és a piaci vállalatok keretein belül történő visszaélésekre nem vonatkoztak. Uniós szabályozás szintén csak bizonyos ágazatokra (leginkább a pénzügyi szolgáltatások területén történt visszaélésekre, mint pl. a

[1] Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Döntéshozatalt Támogató Csoport.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, Official Journal L 305, 2019. november 26.

[3] Továbbá Franciaország, Írország, Olaszország, Litvánia, Málta, Hollandia, Szlovákia, Svédország és az Egyesült Királyság.

pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás[4]) volt érvényben.

Az uniós jog érvényesülése felett egyrészt az EU-s jogalkalmazó szervek, másrészt a nemzeti hatóságok őrködnek, a nemzeti jognál ez a tagállami hatóságok feladata. Ahhoz, hogy az ellenőrzés hatékonyan működjön, továbbá hogy a jogba vetett közbizalom erősödjön, fontos, hogy az állampolgárok is lehetőséget kapjanak a visszásságokat bejelenteni. Évről évre előfordulnak olyan botrányok, amelyek felhívják arra a figyelmet, hogy ezek a jelzések súlyos jogsértésekről tudják lerántani a leplet, amelyek nem biztos, hogy másképpen lelepleződnének. Ilyen volt például a környezetvédelmet is érintő, 2015-ben kirobbant Volkswagen emissziós botrány[5] vagy az adóterületre tartozó 2014-es Lux-leaks ügy[6]. Nem csak a közhatalmat is érintő korrupciós, hanem tisztán a magánszektorban elkövetett jogsértések felderítése során is értékes adalékkal szolgálhatnak a természetes személyektől, leginkább munkavállalóktól érkező bennfentes információk, mint pl. az 1990-es években az USA-ban tetten ért lizinkartell. Az ilyen bejelentőket – angolul „whistleblowers" – nevezhetjük a magyar nyelvben visszaélés-bejelentőknek vagy informátoroknak.

Az Európai Bizottságnak egy 2017-ben készült tanulmánya[7] rámutatott arra, hogy a bejelentők nagyban hozzájárulnak az Európai Unió megfelelő működéséhez. Csak a közbeszerzések terén évente akár 5,8-9,6 milliárd euró lehetséges előnytől eshet el az EU, ha védelem híján ezen személyek bejelentési hajlandóságán nem emelnek. A korrupció megítéléséről szóló 2017-ben végzett közvélemény-kutatás[8] szerint a megkérdezettek 81%-a válaszolta, hogy nem jeleznék az általuk tapasztalt korrupciót. A válaszadók[9] 45%-a szerint az emberek azért nem jelentik be a korrupciót, mert úgyis alig lehet bebizonyítani, egyharmaduk szerint a fő ok az, hogy az érintett személyt nem fogják megbüntetni, míg egy másik harmad szerint azért, mert a bejelentő nem részesülne védelemben, 22%-uk szerint pedig azért, mert nem tudják, hol kell azt megtenni. Az Európai Bizottság 2017-ben tartott nyilvános konzultációja[10] is hasonló eredményre jutott: a megkérdezettek 85%-a gondolta úgy, hogy a dolgozók igen ritkán jeleznék a közérdeket veszélyeztető cselekményeket, mert a legtöbben jogi és anyagi következményektől félnek.

2. A hatékony bejelentői rendszer alapja

A témát érintő nemzetközi egyezmények[11] mellett az OECD is évek óta foglalkozik a témával, több hasznos háttéranyagot[12] adott ki, valamint az általa összegyűjtött nemzetközi példák értékes segítséget nyújtanak a legjobb gyakorlatok megtalálásában. Ezek az iránymutatások is rávilágítottak arra, hogy a hatékony, visszaéléseket bejelentőket védő rendszer alapvető feltétele, hogy az állampolgárok tudjanak arról, hogy van lehetőség és szükség a bejelentésükre. Ehhez olyan kommunikációs felületeket kell kialakítani, amelyek segítségével az emberek átfogó tájékoztatást kaphatnak a bejelentési rendszerről, és megismerhetik, hogy hol, milyen csatornákon (nemzeti és nemzetközi hatóságokon) keresztül, milyen formában adhatják le jelzéseiket. A tájékoztatás mellett elengedhetetlen a bejelentőket védő intézkedések, sza-

[4] Lásd pl. az Európai Parlament és Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (Official Journal L 141., 2015. június 5.).

[5] A Volkswagen egy kerülőberendezés (tulajdonképpen egy csalószoftver) segítségével meghamisította egyes dízelautó-típusok károsanyag-kibocsátási adatait. Négy évvel a botrány kirobbanása előtt egy technikus jelezte a cégvezetés felé a már hosszú ideje folytatott törvénytelen gyakorlatot, azonban a Volkswagen nem tett lépéseket. Az Európai Bizottsághoz is érkeztek jelzések, illetve a német vezetés és az illetékes minisztériumok már 2010-től kaptak bejelentéseket a dízelgyártók által elkövetett szabálytalanságokról. A lepel végleges lerántására és a botrány kirobbanására azonban még 2015-ig várni kellett.

[6] A Lux-leaks ügyben egy újságíró nyilvánosságra hozta egy könyvvizsgáló cég, a PriceWaterhouseCoopers alkalmazottja által kiszivárogtatott, részben üzleti titkos és más bizalmas információkat, melyek szerint Luxemburg olyan megállapodásokat kötött egyes multinacionális vállalatokkal, amelyek segítségével azok jelentősen csökkenthették a más országokban fizetendő adóterheiket.

[7] Európai Bizottság: Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement, 2017. szeptember 6. https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en.

[8] 2017 Special Eurobarometer on corruption, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176 (letöltve: 2020. március 30-án).

[9] A feltett kérdésre több választ is be lehetett jelölni, ezért az itt megjelölt százalékos arányok az összes megkérdezettnek az egyes kérdéshez képest adott %-át jelzik.

[10] Public Consultation on whistleblower protection, 2017. május 29–augusztus 3. Commission's 2017 public consultation, http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254 (letöltve: 2020. április 3-án).

[11] Pl. Az ENSZ 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezménye (ún. Meridai Egyezmény).

[12] Pl. OECD, The Detection of Foreign Bribery, The role of whistleblowers and whistleblower protection, 2017, www.oecd.org/corruption/the-detection-of-foreign-bribery.htm (letöltve: 2020. április 2-án).

bályozások bevezetése, hiszen csak akkor növelhető a bejelentési hajlandóság, ha az illetőnek nem kell félnie egy esetleges megtorlástól.

Amikor egy jogsértés jelzéséről beszélünk, elsőre talán csak a közszférát érintő jogsértések, korrupció jut eszünkbe, a magán piaci felek azonban ugyanúgy elkövetői lehetnek a köz érdekét sértő magatartásoknak. Fontos tehát, hogy a bejelentési rendszer ne csak az állami (vagy állami tulajdonú) szervekre vagy önkormányzatokra terjedjen ki, hanem a magánszektor szereplőire is vonatkozzon. A magán piaci szereplőknek is tevékenyen részt kell vállalniuk a jogsértések kiküszöbölésében, megelőzésében pl. etikai kódexekkel, vállalati tréningekkel, a munkáltatói és munkavállalói jogok és kötelezettségek megismertetésével, továbbá ki kell alakítaniuk egy házon belüli bejelentési rendszert, bátorítva az esetleges jogsértések jelzését, hiszen a hatékony és nyitott vállalati kultúrához hozzátartozik az átláthatóság biztosítása. Az OECD üzleti integrációs kutatása[13] szerint a magánszektorban a vállalatok 61%-a rendelkezik csak írásba foglalt, visszaéléseket bejelentő személyek védelmét célzó iránymutatással, míg 21%-uknál nincs ilyen (18%-ban nem derült ki, hogy rendelkeznek-e ilyennel). Arra a kérdésre, hogy a piaci vállalkozásoknál milyen típusú jogsértéseket jelentenek be leginkább, 2015-ben az első helyen a csalás (42%), majd a munkabiztonság és -egészséggel kapcsolatos visszaélések (28%), ipari kapcsolatokkal és munkával kapcsolatos visszaélések (27%), külföldi hivatalnokok megvesztegetése (22%) és piaci vesztegetések (20%), adatvédelem és magánélet (22%) megsértése, antitröszt és verseny megsértése (20%) álltak.

A fenti alapelvárásokat beépítve az Irányelv egy olyan átfogó rendszer felállítását várja el a tagállamoktól, amely egyszerre nyújt eligazítást a potenciális bejelentők számára, valamint határoz meg minimumkövetelményeket a köz- és a magánszektorra nézve. Az Irányelv az uniós jogsértések tekintetében kötelezettségeket ír elő a tagállami szabályozásra, egyben mintát ad arra, hogy nemzeti szinten milyen szabályozást érdemes kialakítani. Az Irányelv rögzíti, hogy azok az országok, amelyek már rendelkeznek visszaélés-bejelentőket védő jogszabállyal, nem csökkenthetik a már elfogadott védelmi szintet az Irányelvre hivatkozva, illetve minden ország számára nyitott a lehetőség, hogy a bejelentők számára kedvezőbb szabályozást alakítson ki.

3. Az Irányelv tárgyi hatálya

Az Irányelv 2. cikke sorolja fel mindazokat a területeket, amelyekre az Irányelv kiterjed azzal, hogy a tagállamok bővíthetik az érintett területek körét. A felsorolás igen tág, számos ágazati politikát,[14] továbbá az EU pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységeket, csalást, az uniós versenyszabályok megsértését (pl. állami támogatások és a versenyszabályok), és a jogtalan adóelőny megszerzését célzó társasági adószabályokkal kapcsolatos uniós jogsértéseket foglal magában.

A nemzetbiztonság, a minősített adatok védelme az egyes tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, az ide tartozó jogsértések bejelentésére nem vonatkozik az Irányelv. Az Irányelv nem érintheti az ügyvédi és orvosi titoktartási kötelezettségre, a bírói ítélkezéssel kapcsolatos titoktartásra és a büntetőeljárási szabályokra érvényes nemzeti jogot sem. Az Irányelv nem terjed ki továbbá a munkavállalók védelmére, és munkavállalói képviseleti, szakszervezeti jogainak gyakorlására vonatkozó nemzeti szabályokra. Speciális szabályok és nem az Irányelv vonatkozik a büntetőeljárásokkal kapcsolatos, adatbázisokban szereplő informátorok védelmére is.

A bejelentett információnak valamilyen, magán- vagy a közszférában történt jogsértésre vagy visszaélésre („jogsértés") kell vonatkoznia, mely lehet már bekövetkezett vagy azzal fenyegető jogsértés.

4. A védelemben részesülő személyek köre

Az Irányelv azokat a természetes személyeket tekinti bejelentőnek, akik munkavégzésük kapcsán észlelik az uniós jogsértést. Általában ugyanis a munkavállalók azok, akik először felfedezhetik, hogy valamilyen közérdeket sértő cselekmény vagy mulasztás történt a munkahelyükön. A visszaéléseket bejelentők védelmének célja, hogy az észlelt jogsértést a megtorlástól való féle-

[13] OECD Survey on Business Integrity and Corporate Governance (59 responses), 2015, https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Business-Integrity-2015.pdf (letöltve: 2020. április 2-án).

[14] Közbeszerzések, pénzügyi szolgáltatások (ideértve a pénzmosást és a terrorizmusfinanszírozás megelőzését), termékbiztonság és -felügyelet, közlekedésbiztonság, környezetvédelem, sugárvédelem és nukleáris biztonság, élelmiszer- és takarmánybiztonság, állategészségügy és -jólét, közegészségügy, fogyasztóvédelem, magánélet és személyes adatok védelme, hálózati és informatikai rendszerek biztonsága.

lem nélkül jelezhessék, ezáltal segítve a hatóságok munkáját a kivizsgálásban. A közszférában például a bejelentések elősegíthetik a passzív megvesztegetés, a közjavakkal való visszaélés, csalás és korrupció más formáinak a feltárását, a magánszektorban az aktív megvesztegetés és más korrupciós cselekmények elkövetésének azonosítását vagy a kereskedelmi ügyletekben felbukkanó vesztegetések kinyomozását.

A munkavállalók körét az Irányelv nem korlátozza a szigorúan vett munkaviszonyra, hanem rendkívül tágan értelmezi. Munkavállalónak minősül bárki, akinek a munkavégzéssel összefüggésben jutott tudomására a jogsértéssel kapcsolatos információ, lévén szó egy meglévő vagy megszűnt munkaszerződésről, vagy akár olyanról, akinek csak előkészítő fázisban tartott a munkaviszonya. A munkavállalónak tekintendők az önkéntesek (akik ugyan gazdaságilag nem függnek a munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységüktől, mégis megtorlás áldozatai lehetnek), a gyakornokok is, továbbá a nem ügyvezető tagok, részvényesek.

5. A bejelentővel szembeni elvárások

A bejelentő csak akkor részesülhet védelemben, ha alapos okkal feltételezte, hogy a bejelentett információ a bejelentés időpontjában valós volt. Ez a követelmény elengedhetetlen biztosíték a rosszindulatú, komolytalan vagy visszaélésszerű bejelentésekkel szemben. Nem vonatkozik a védelem azokra sem, akik megalapozatlan pletykát vagy szóbeszédet, vagy már nyilvánosság előtt ismert információkat jelentenek be. Viszont ha a bejelentő jóhiszeműen jelentett pontatlan információkat, az nem eredményezi a védelem megszűnését.

Az Irányelv nem foglalkozik a bejelentő motivációjával, azaz nincs jelentősége, hogy mi késztette a bejelentés megtételére. Vannak olyan országok, amelyek pénzjutalmat kínálnak a bejelentőnek (2017-ben az OECD-országok közül az USA és Korea). Az így felajánlott összeg nem egyszerűen jutalom, hanem a bejelentő támogatását célzó intézkedés is, mely megélhetése és jogi kiadásai fedezését is szolgálja. Korea korrupcióellenes hatósága 2012–2016 között 9,38 millió dollárt fizetett a korrupciós jelzésekért, míg 2,35 millió dollárt egyéb közérdekű bejelentésekért. Az USA-ban a bejelentésre indult vizsgálatban kirótt büntetés 10-30%-a közötti a kifizetett pénzjutalom.[15]

6. Védelem a megtorlással szemben

Amint azt a közvélemény-kutatások is igazolták, a legnagyobb visszatartó erőt az jelenti, hogy a bejelentők félnek a bejelentésük miatti retorziótól. Az Irányelv szerint bármilyen, a munkavégzéssel összefüggésben hozott cselekmény vagy mulasztás megtorlásnak minősül, ami a bejelentés vagy nyilvánosságra hozatal miatt történik, és ami indokolatlan hátrányt okoz vagy okozhat a bejelentőnek. Fontos tehát, hogy a bejelentés és a bejelentőt érő hátrányos következmények között szoros ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia. A megtorlás eseteit példálózóan sorolja fel az Irányelv, mely a munkaügyi következményektől kezdve a megfélemlítésen, zaklatáson keresztül a pszichiátriai vagy orvosi beutalásig bármilyen formát ölthet.

Ha felmerül, hogy adott esetben megtorlás történhetett, a bizonyítási teher a bejelentéssel érintett személyre hárul, és neki kell bizonyítania, hogy a megtorlásnak vélt intézkedésre nem a bejelentés miatt, nem azzal összefüggésben került sor.

A bizonyítási teher megfordulásán túl az Irányelv előírja, hogy a tagállamoknak hatékony és arányos szankciórendszert kell bevezetniük azokkal szemben, akik akadályozzák a bejelentést, megtorlást alkalmaznak, zaklatásszerű eljárást indítanak vagy a bejelentő személyazonosságának titkosságát megsértik. A másik oldalról nézve azonban azok a bejelentők sem maradhatnak „büntetlenül", akik tudatosan hamis információkat jelentettek be vagy hoztak nyilvánosságra.

A nemzetközi példák közül kiemelhető pl. az USA, ahol pénzbüntetéstől kezdve 10 évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető, aki szándékosan, az elrettentés céljával hátrányos intézkedést hoz egy szövetségi bűncselekményt jelző személlyel szemben, Kanadában pedig 5 évig terjedő szabadságvesztés jár ugyanezért. A büntetőjogi szankciókon túl közigazgatási vagy polgári jogi szankciók szintén hatékonyak lehetnek arra, hogy visszatartsák a munkáltatókat a megtorlástól.

[15] Lásd. OECD, 12. lj.

7. A bejelentőt megillető védelem eszközei

A védelmi intézkedések közé sorolható az az eljárásjogi garancia, amely védi a bejelentő személyazonosságát, és titoktartási kötelezettséget ró a hatóságokra. Ez alól kivétel az az eset, ha a személyazonosság felfedése az érintett személy védelemhez való jogának biztosítása céljából szükséges és arányos pl. a bírósági eljárás során (ekkor azonban még a felfedés előtt írásbeli magyarázatot kell adni a bejelentőnek ennek indokoltságáról).

Az Irányelv különbséget tesz a támogató és a védelmi intézkedések között. A támogató intézkedések körébe tartozik pl. a díjmentes tájékoztatás, jogi tanácsadás, költségmentesség biztosítása bírósági eljárásokban, pszichológiai támogatást is magában foglaló pénzügyi segítségnyújtás a bírósági eljárások keretében. A támogató intézkedéseken túl a tagállamoknak olyan intézkedéseket kell meghozniuk, amelyek kifejezetten a már bekövetkezett megtorlás ellen vagy annak megelőzése érdekében védik a bejelentőt. A minimumelvárások között első helyen szerepel, hogy a bejelentőt ne vonhassák felelősségre amiatt, hogy a bejelentés megtétele során megszegte az információk felfedésére vonatkozó szabályokat (pl. titoktartási záradékok), feltéve ha alapos okkal feltételezte, hogy az információ felfedése szükséges volt a bejelentése megtételéhez. Ha jogszerűen szerezte meg az információt, illetve jogszerűen rendelkezett hozzáféréssel az információkhoz, és pl. így juttatta ki az épületből, nem terhelheti felelősség azok feltárása miatt, ha azonban az információ megszerzésével bűncselekményt valósított meg, a jogkövetkezmények alól nem mentesülhet. A bejelentőt a bejelentéssel és a jogsértéssel kapcsolatban nem álló mulasztásokért, cselekményekért is felelősség terheli.

Ha a bejelentéssel érintett személy rágalmazás, szerzői jog, titoktartási kötelezettség, adatvédelmi szabályok megsértése, üzleti titok felfedése miatt indít bírósági eljárást a bejelentővel szemben, garantálni kell, hogy a bejelentőt a bejelentése miatt ne lehessen felelősségre vonni. Ennek előfeltétele, hogy a bejelentő alapos okkal gondolhatta, hogy az általa közölt információ valóban szükséges a jogsértés feltárásához.

Az Irányelv szerint biztosítani kell, hogy a bejelentők a bejelentésük miatt őket ért károk miatt jogorvoslattal éljenek és teljes körű kártérítést kapjanak.

Fontos, hogy a bejelentői védelem keretében nyújtott segítség nem csak a bejelentőt illeti meg, hiszen többek között segítőit, munkatársait, rokonait, sőt a tulajdonában álló jogalanyt (pl. feketelistára kerülés, szolgáltatás megtagadása üzleti bojkott formájában) is érheti megtorlás a bejelentés miatt.

Az Irányelv hangsúlyozza, hogy a bejelentéssel érintett személynek is vannak jogai, melyeket az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) is megfogalmaz, így megilleti a tisztességes eljáráshoz, jogorvoslathoz való jog, az ártatlanság vélelme, az iratbetekintéshez és meghallgatáshoz való jog. Biztosítani kell az eljárás alatt a személyazonosságának védelmét.

8. A bejelentési eljárás keretei

Ahogy korábban már szerepelt, a bejelentések bátorításához elengedhetetlenül szükséges egy olyan rendszer felállítása, amelyben a potenciális bejelentő kellő tudással rendelkezik arról, hogy hol, hogyan és mikor teheti meg a bejelentését. Az Irányelv előírja a tagállamok számára, hogy a visszaélés-bejelentői védelem szabályrendszeréről könnyen átlátható és mindenki által hozzáférhető tájékoztatást közöljenek. Az illetékes hatóságoknak a honlapukon jól elkülönült helyen kell tájékoztatást nyújtaniuk legalább a következőkről: a védelemre való jogosultságot megalapozó feltételek, a külső bejelentési csatornák kapcsolattartási adatai, a bejelentést követő eljárás menete, a titoktartási szabályok, a bejelentések nyomon követésének jellege, a megtorlással szemben védelmet nyújtó jogorvoslatok és eljárások, a védelem feltételei titoktartási nyilatkozat megsértésével rendelkezésre bocsátott információk esetén, a támogató intézkedések biztosítására kijelölt információs központ vagy a hatóság kapcsolattartási adatai (ha van ilyen).

Az Egyesült Államokban egy külön bizottság (Office of the Whistleblower of the US Securities and Exchange Commission) feladata a bejelentőprogram kézben tartása, a közvélemény informálása e téren, és e célból létrehoztak egy külön honlapot.[16] Ezenkívül a hatóság 2011 májusa óta közérdekű bejelentői forródrótot tart fenn. Az Egyesült Királyságban a Serious Fraud Office

[16] www.sec.gov/whistleblower

nevű hivatalhoz tehető bejelentés. 2016-ban változtattak a hivatal hozzáállásán, és azóta elsősorban azt javasolják a bejelentőknek, hogy saját belső csatornájukon keresztül tegyenek bejelentést, és inkább csak súlyos, összetett csalás, veszteget és, korrupció esetén forduljanak közvetlenül ide. Azóta kevesebb, de relevánsabb bejelentések érkeznek a hatósághoz.[17]

9. A bejelentési csatornák

Az Irányelv három különböző szintet határoz meg a bejelentés megtételére. Az első és egyben legkézenfekvőbb a házon belüli, ún. belső csatornán keresztüli bejelentés, amikor a bejelentő a munkahelyén belül kiépített szervezeti egység vagy személy felé teszi meg először bejelentését. A belső csatorna elsődlegessége mellett az szól, hogy a releváns információ így juthat el a leggyorsabban a probléma forrásához és megoldásához legközelebb állókhoz (azaz a munkáltatóhoz). Az Irányelv nem írja elő kötelezően, hogy mindenképp a belső csatornán keresztül kell először a bejelentést megtenni, hanem a tagállamokra bízza ennek eldöntését. Mindamellett rögzíti, hogy a tagállamoknak elsősorban abba az irányba kell terelniük a bejelentőt, hogy ha a jogsértés belső úton kezelhető és a bejelentő nem tart a megtorlástól, akkor ide érkezzen be a jelzése. Vannak olyan országok (pl. Svédország, Franciaország, Hollandia), ahol a jogszabályok előírják, hogy csak igen kivételes esetben lehet a belső csatornát megkerülni. Ez akkor állhat fenn, ha a belső csatornán tett jelzésre nem történt semmi, vagy ha más észszerű ok áll e mögött (pl. valószínűsített megtorlás, helyrehozhatatlan kár kockázata).[18]

Az Irányelv rendelkezése szerint a magánszektorban 2023. december 17-től az 50 főnél több alkalmazottat foglalkoztató vállalatok (bizonyos esetekben a kisebb létszámú vállalkozások is) maguk vagy más vállalkozásokkal közösen kötelesek lesznek a bejelentések fogadására és kezelésére egy külsős vagy belső személyt, vagy szervezeti egységet kijelölni. A közszférában (vagy az állami tulajdonban, vagy irányítás alatt álló szervezetekben), valamint a legalább 10 000 fős településeken működő, illetve az 50 munkavállalóval rendelkező önkormányzatokban kötelező a belső bejelentési csatornák létrehozása (a tagállamok megengedhetik, hogy több önkormányzat együttesen tegyen eleget ennek a kötelezettségnek).

A bejelentések megtételére szolgáló következő szint a külső csatornák felállítása. A tagállamoknak erre a célra független és autonóm hatóságokat kell kijelölniük. Ha az uniós vagy nemzeti jog előírja, a nemzeti hatóság a bejelentett információt továbbítja az uniós intézmény felé. Ilyen intézmények lehetnek pl. az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), az Európai Gyógyszerügynökség (EMA), az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA). Egyes szakpolitikai területeket érintően a nemzeti hatóságok az uniós intézményekkel együtt kialakítottak bizonyos együttműködési kapcsolatokat, amelyek lehetővé teszik az információcserét. Ilyen pl. a versenyjogban ismert ECN, azaz az európai versenyhatóságok hálózata.

A harmadik rendelkezésre álló bejelentési csatorna során a bejelentő a nyilvánosság előtt (pl. közvetlenül az online platformokon, közösségi médiában vagy civil szervezetnek, médiának) tárja fel az információt, viszont ekkor csak bizonyos feltételekkel élvezheti az Irányelv szerinti védelmet. Egyrészt akkor, ha először a belső és/vagy külső csatornán tette meg bejelentését, de arra az előírt határidőn belül nem történt megfelelő intézkedés. Másrészt akkor, ha a bejelentő alapos okkal következtet arra, hogy a jogsértés közvetlenül vagy nyilvánvalóan veszélyezteti a közérdeket (pl. visszafordíthatatlan kár állhat fenn), vagy alapos okkal feltételezi, hogy a külső bejelentése megtorlást vonna maga után, illetve kicsi az esélye annak, hogy a jogsértést érdemben orvosolnák (pl. bizonyítékok elrejtésének kockázata).

Előfordulhat, hogy a bejelentő úgy dönt, hogy az információt közvetlenül a sajtónak adja át. Ebben az esetben a bejelentőnek nem az Irányelv nyújt védelmet, hanem a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságához kapcsolódó védelmi rendszert (pl. az újságírói források bizalmasságának megőrzése) biztosító konkrét nemzeti rendelkezések vonatkoznak rá.

10. A bejelentés formai követelményei

Bejelentés szóban vagy írásban tehető. Mivel nem egyértelmű a megítélés, az Irányelv a tagállamokra bízza, hogy a névtelenül tett bejelentés alapján folytatnak-e vizsgálatot vagy sem. Az

[17] OECD, 12. lj.
[18] OECD, 12. lj.

érvelők egyik fele szerint ennek megengedése a felelőtlenség irányába mozdítaná el a bejelentőket, vagy egyszerűen nehézkessé teszi a bejelentés alapján lefolytatandó vizsgálatot (pl. azért, mert nem lehet további kérdéseket intézni a bejelentőhöz), míg mások szerint a név megadása elrettentheti a személyazonosságuk nyilvánosságra kerülésétől tartó személyeket. Áthidaló megoldás lehet a pszeudoanonimitás, melynek során a bejelentő egy titkosított e-mail fiókot hoz létre, és a későbbiekben azon keresztül lehet vele kapcsolatba lépni.

11. Vizsgálat a bejelentés nyomán

A belső és a külső csatornán keresztül tett bejelentést követően a címzetteknek hét napon belül visszaigazolást kell küldeniük a bejelentő számára, majd három hónapon belül (külső csatorna esetén indokolt esetben hat hónapon belül) visszajelzést kell adni a bejelentőnek, továbbá külső bejelentésnél tájékoztatni kell a bejelentőt a vizsgálat eredményéről is. Mindkét esetben tájékoztatást kell nyújtani a továbblépési lehetőségekről (pl. belső csatornára érkező bejelentés esetén a külső csatornához való fordulás lehetőségéről), és ha szükséges, továbbítani az információkat az illetékes uniós intézményeknek és/vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságnak.

Ha a vizsgálat során a hatóságok azt látják, hogy a bejelentett jogsértés csekély súlyú és ezért nem igényel további intézkedést, az eljárást megszüntethetik, de ez esetben is biztosítani kell a bejelentő védelmét. Ugyanez vonatkozik az ismétlődő bejelentésre. Ha túl sok bejelentés érkezne, adott tagállam mérlegelheti, hogy a súlyosabb jogsértéseket előbbre veszi, de ez esetben is tartania kell magát a 3-6 hónapos határidőhöz.

A hatóságoknak nyilvántartást kell vezetniük a bejelentésekről, méghozzá oly módon, hogy biztosítsák az információk teljességét, sértetlenségét, tartós tárolását és bizalmas kezelését. A teljes eljárás során gondoskodni kell a személyes adatok védelméről az általános adatvédelmi rendelet[19] és a személyes adatok hatósági kezelésének szabályaira vonatkozó rendelet[20] alapján.

12. Az Irányelv és a magyar jog

Magyarország egyike azoknak az országoknak, ahol már van egy egységes, magán- és közszférára egyaránt vonatkozó, a visszaéléseket bejelentők védelmének alapjait lefektető törvény, a 2014. január 1-jén hatályba lépett, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény („bejelentővédelmi törvény")[21]. Ennek 1. § (3) bekezdése közérdekű bejelentésnek nevezi azt a bejelentést, amely olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Az Irányelvhez képest a bejelentés meghatározásában nem szerepel ugyan, hogy ez a jelezni kívánt körülmény jogsértés vagy valamilyen visszaélés, a gyakorlatban azonban ez tulajdonképpen azzal egyenértékű. Nem szerepel továbbá az sem, hogy a bejelentőnek a munkája során jutott tudomására a visszásság, így e tekintetben tágabb a magyar jogi szabályozás.

A bejelentés megtételére nyitva álló csatornák közül a jelenlegi szabályozás a belső vagy külső csatornákra vonatkozik, míg az Irányelvben szereplő harmadik csatorna, a közvetlen nyilvánosságra hozatal nem szerepel a bejelentővédelmi törvényben. Ez az eshetőség sem maradt azonban szabályozatlanul, mert pl. a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény („Smtv.") a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2020. évi CLXXXV. törvény („Mttv.") alkalmazandó erre az esetre. Az Smtv. 6. § (1) bekezdése szerint a médiatartalom-szolgáltató, valamint a vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy törvényben meghatározottak szerint jogosult a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy („információforrás") kilétét a bírósági és hatósági eljárások során titokban tartani, továbbá bármely, az információforrás

[19] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (GDPR rendelet).

[20] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 rendelete (2018. október 23.) a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 45/2001/EK rendelet és az 1247/2002/EK határozat hatályon kívül helyezéséről.

[21] A köztudatban panasztörvényként is ismert, mivel szerepel benne a panasztételi lehetőség is (az 1. § (2) bekezdés szerint panasznak minősül az olyan kérelem, mely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – különösen bírósági vagy közigazgatási – eljárás hatálya alá). Mivel azonban a bejelentés a tanulmány tárgya, ezért félreérthető lett volna most a panasztörvény elnevezést használni.

azonosítására esetlegesen alkalmas dokumentum, irat, tárgy vagy adathordozó átadását megtagadni.

A bejelentővédelmi törvény szabályozza a belső és a külső bejelentési csatornát. A belső csatornák kialakítása egyelőre csak ajánlásként szerepel a magánszektor számára, amikor a törvény bevezeti a visszaélés-bejelentési rendszert. Az Irányelv hatására a visszaélés-bejelentési rendszer felállítása kötelezővé kell, hogy váljon az Irányelvben meghatározott munkáltatói körben. A bejelentővédelmi törvény alapján a munkáltató és annak tulajdonosa (együtt: foglalkoztatói szervezet) a munkavállalóira nézve magatartásszabályokat alkothat meg pl. a korrupció megelőzése érdekében, és a jogszabályok vagy ezen magatartási szabályok megsértésének bejelentésére visszaélés-bejelentési rendszert hozhat létre. A vállalat megbízhat egy bejelentővédelmi ügyvédet is, akihez a vállalatok működésével kapcsolatos jelzések tehetők (pl. a vállalat jogi vagy jogszabályba nem ütköző üzleti érdeke vagy a tevékenységével kapcsolatos jogszabálysértés, a közbiztonság, a közegészség vagy a környezet veszélyeztetésének megszüntetése érdekében). A bejelentővédelmi ügyvédet a vállalat fizeti, de a bejelentő érdekében köteles eljárni, és más ügyvédi tevékenységet nem végezhet a vállalat számára. A magánszektoron belüli visszaélés-bejelentési rendszer felállításának egyik oszlopa a versenyjog terén a GVH által is erősen javasolt belső megfelelési rendszer („compliance") felállítása.

A bejelentővédelmi törvény a bejelentési eljárás kereteiről is rendelkezik. Külső csatornaként a bejelentést az eljárásra jogosult szervnél (közigazgatási szervek, önkormányzatok) vagy az alapvető jogok biztosának hivatalához lehet tenni. Ez utóbbi lett kijelölve általános körűen a bejelentések fogadására, kezelésére egy védett elektronikus rendszeren belül. Ide csak névvel és valós elérhetőségi adatokkal lehet bejelentést tenni,[22] majd a bejelentő kap egy egyedi azonosítószámot és jelszót – ez a pszeudoanonimitás. A hivatal ezután név nélkül, a bejelentő személyének azonosítására alkalmatlanná tett formában, a saját nevében továbbítja a bejelentést az ügy tényleges kivizsgálására kompetenciával bíró szervnek[23]. Az azonosíthatatlan személy által tett bejelentés vizsgálatát az eljárásra jogosult szerv mellőzi.

A bejelentés vizsgálatára alapvetően 30 napos határidőt ír elő a törvény, ha azonban szükséges, az túlléphető. Az Irányelv ezzel szemben egy objektívebb, három-hat hónapos határidőt ír elő. A bejelentésről, majd annak elbírálásáról készül egy rövid tartalmi kivonat, és a vizsgálat lezárásakor az eljárásra jogosult szerv nevét is mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni az interneten.[24]

A bejelentővédelmi törvény adatvédelmi rendelkezései szerint az ombudsmani hivatal a személyes adatokat kizárólag a közérdekű bejelentés kivizsgálása, valamint a közérdekű bejelentővel való kapcsolattartás céljából kezelheti, és 5 évig tárolhatja.

A törvény általános jellegűen kimondva tiltja a megtorlást és védi a bejelentőt. Bevezeti a veszélyeztetett bejelentők fogalmát, melyen olyan természetes személyeket kell érteni, akiknek életkörülményeit valószínűleg súlyosan veszélyeztethetik a bejelentésük miatt őket fenyegető hátrányok. Ezek a bejelentők támogató intézkedésekre számíthatnak, azonban ezen intézkedések meghatározásával, az esetleges lehetőségek ismertetésével adós marad a jogalkotó. Bár az igazságügyért felelős miniszter felhatalmazást kapott a további jogalkotásra, erre még nem került sor. Remélhetőleg az Irányelv kellő lökést biztosít arra, hogy a potenciális bejelentők által is átláthatóan rendelkezésre álljanak azok a biztosítékok, amik egy esetleges megtorlással szemben segítséget nyújthatnak az arra szorulóknak.

Az ombudsmani hivatalon túl egyéb külső csatornák is rendelkezésre állnak a bejelentések megtételére. Az uniós jog, ezen belül az EU-s források, támogatások felhasználásával kapcsolatos visszaélések tekintetében külön bejelentői rendszer áll rendelkezésre, ez a magyarorszag.hu oldalról is elérhető www.anti-lop.hu internetes oldal.

Az Irányelvhez képest további hiányként fogalmazható meg a bejelentővédelmi törvénnyel szemben, hogy nem tartalmaz olyan garanciális szabályt, mely a megfelelő, átlátható tájékoztatás kötelezettségét írná elő a bejelentések fogadására és kezelésre kijelölt szervek vonatkozásában.

---

[22] http://www.ajbh.hu/forduljon-a-biztoshoz

[23] A bejelentővédelmi törvény 3. §-a szerint ha nyilvánvalóvá válik, hogy a bejelentő rosszhiszeműen döntő jelentőségű valótlan információt közölt és ezzel bűncselekményre vagy szabálysértésre utaló körülmény merül fel, illetve ha alapos okkal valószínűsíthető, hogy másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, személyes adatait át kell adni az eljárás indítására, lefolytatására jogosult szervnek vagy személynek.

[24] http://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentes-publikus-kivonat

13. Az Irányelv versenyjogi vonatkozásai

A versenyjogi jogalkalmazó szervek már évekkel ezelőtt felállították a saját bejelentési csatornáikat, melyeken keresztül olyan bennfentes információkat lehet a hatóságok felé közölni, melyek a kőkemény kartellek feltárását mozdíthatják elő. Maga az Irányelv is egyfajta jó példaként hivatkozik a versenyhatóságok bejelentési programjaira.[25]

A versenysértő magatartás feltárását célzó bizalmas információ származhat magánszemélytől vagy magától a cégtől, a versenyjogban többféle jogintézmény is van ezen esetek kezelésére.

A magyar versenytörvényben[26] ismert az informátor jogintézménye, melyen olyan természetes személyek értendők, akik kőkemény kartellekről szállítanak fontos információkat a Gazdasági Versenyhivatal („GVH") részére (tehát más versenyjogsértés esetén nem beszélhetünk informátorról). Az itt szereplő informátor – különleges helyzete miatt – nem tartozik a bejelentővédelmi törvény vagy közvetetten az Irányelv hatálya alá, és több szempontból különbözik is a közérdekű bejelentőtől[27]. Az informátor először is nem akármilyen információt adhat be a hivatalhoz, hanem nélkülözhetetlen bizonyítékot kell szolgáltatnia. Másodszor, kérhet ugyan anonimitást, ezt azonban át kell gondolnia a következők miatt. A vizsgálat során a GVH tanúként (vagy ügyfélként) meghallgathatja, aminek köteles eleget tenni azzal, hogy kérheti adatainak zártan kezelését és informátorságának ténye sem lesz felfedve. A GVH tájékoztatója szerint ez befolyásolhatja az általa nyújtott bizonyíték erejét, végső soron az informátori díj megszerzését. Harmadszor, csak bizonyos megszorításokkal fordulhat a GVH-hoz, többek között, mert először a vállalaton belüli belső bejelentési csatornát kell igénybe vennie. E mögött az a megfontolás áll, hogy a GVH támogatja a vállalatokat a megfelelési programok létrehozásában, mely programok egyik célja, hogy a vállalatot jogkövető magatartásra ösztönözze, és a megfelelési programokon keresztül a vállalat tudomására jutott kartelleket maga a vállalat akarja felszámolni (akár az engedékenységi program lehetőségével). Végül az informátor az információ szolgáltatásáért díjban (maximum 50 millió Ft) részesülhet, mely nem csak jutalom, hanem egyfajta kompenzáció is azért a kockázatért, melyet az informátor a bejelentése miatt vállal.

A GVH-ban 2015 óta létezik az online „Kartell chat",[28] ahol névtelenül lehet kartelleket megvalósító versenysértéseket bejelenteni. Az Európai Bizottság Versenyjogi Főigazgatósága 2017-ben indította el a saját Kartell chatjét,[29] melyen keresztül név nélkül vagy a személyes adatok bizalmas kezelésével lehet közvetlenül kartellcselekményeket jelezni. Ezek a lehetőségek a természetes személyek számára készültek, de a vállalatok is közölhetnek információkat a kartellekről, mely bizonyos törvényi feltételek teljesülése mellett bírságkedvezménnyel vagy a bírság alóli teljes mentesüléssel járhatnak. Ezt az ún. engedékenységi politikát a Tpvt. 78/A. §-a szabályozza, követve az Európai Bizottság engedékenységi modellprogramját.[30]

2016-ban a GVH számára az informátori díj ellenében egy és a Kartell chaten érkezett jelzések alapján két ügy indítása volt előkészíthető, illetve húsz személy regisztrált azon a felületen, amit kifejezetten az informátorságról való érdeklődésre hozott létre a GVH.[31] Az ezt követő évek parlamenti beszámolóiban nincs ugyan konkrét számadat, de az informátori jogintézményt fontos információforrásként tartja számon a hivatal, jól kiegészítve a Kartell chat és az engedékenységi politika által nyújtott egyéb, a jogsértés leleplezését szolgáló bizalmas információszerzési lehetőségekkel. A versenyjogi bejelentési rendszerek a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályokat érintik. Amennyiben az észlelt jogsértés azon túl nyúlik (pl. korrupció), ott már adott esetben szóba kerülhet a nemzeti jog, nálunk a bejelentővédelmi törvény, közvetetten pedig az Irányelv hatálya.

14. Összegzés

Jelenleg több lehetőség áll rendelkezésre azon személyeknek, akik az általuk tapasztalt jogsértéseket be akarják jelenteni. Az Irányelv annak felismeréséből született, hogy nagy szükség van egy

[25] Lásd az Irányelv preambulumának (17) bekezdését.
[26] Lásd a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény („Tpvt.") 79/A. §-át.
[27] www.gvh-hu – https://gvh.hu/fogyasztoknak/mikor_forduljon_a_gvh-hoz/kartell
[28] https://gvh.hu/kartellchat/kcfaq
[29] https://ec.europa.eu/competition/cartels/whistleblower/index.html
[30] https://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf
[31] A GVH 2016. évi Parlamenti beszámolója.

átfogó védelem biztosítására, hogy ha már valaki vállalja a visszaélés bejelentésének kockázatát, annak ne kelljen megtorlástól tartania. Az Irányelv azt kívánta biztosítani, hogy minden tagállamban, mind a magán-, mind a közszektorban legyen egy minimum szabályrendszer, mely a bejelentők védelmét deklarálja és a bejelentési rendszer alapjait felállítja. Bátran mondhatjuk, hogy a versenyjogban kialakított lehetőségek (engedékenységi politika a cégek részére, informátori védelem a magánszemélyek részére, a Kartell chaten keresztül leadható jelzések, végül az európai versenyhatóságok közötti információcserét biztosító hálózat létrejötte), melyeket a versenysértések (különösen a legnehezebben feltárható kartellek) leleplezésére hoztak létre, egyfajta sorvezetőként is szolgálhattak ahhoz, hogy egyéb szektorokra és törvénysértésekre is kiterjedhessen egy hatékony és átfogó bejelentési rendszer. A versenyjogi lehetőségek azonban csak versenysértéseknél jöhetnek számításba (mint egyfajta lex specialis), egyéb közérdeket sértő cselekmények számára – ha nincs az adott szektort érintően más speciális szabályozás – további bejelentési utak kialakítása szükséges, mely törekvésnek az általános bejelentési rendszer tesz eleget. Biztató, hogy a magyar bejelentővédelmi törvény eléri az uniós elvárásokat, még ha a köz felé irányuló tájékoztatásban elmaradás is észlelhető egyes országok rendszeréhez képest. Aztán a gyakorlati érvényesülés egy külön tanulmány témája lehet.

Szászné Zambó Veronika[1]

Gun jumping a halpiacon, avagy a Marine Harvest-ügy

Gun jumping on the fish market – the Marine Harvest case

Abstract

It is safe to say that every case, where the Commission makes a decision regarding gun-jumping, is a real treat for competition lawyers worldwide. Legal practice is taking shape in front of our very eyes, therefore, every new decision offers something to discover and interpret. The case I selected is no exception and may rightfully be described as a pioneer in current legal practice. The Marine Harvest/Morpol case sparked controversy amongst competition lawyers as evidenced by the fact that the responsible advocate general did not agree with the Commission's decision approved by the General Court.

Tárgyszavak: nyilvános vételi ajánlat és arra vonatkozó mentesség; összefonódás egységének elbírálása, ne bis in idem elv, kiszabható szankciók alkalmazhatósága
Keywords: public offer and exemption from public offer; judging the unity of concentration; principle ne bis in idem; applicability of imposed sanctions

Bátran kijelenthető, hogy minden egyes olyan ügy, melyben a Bizottság a végrehajtási tilalom megsértése tárgyában hoz döntést, nagy érdeklődésre tesz szert a világ versenyjogászai körében. A joggyakorlat a szemünk előtt formálódik, alakul, így minden új döntés rejteget valami feltárni, értelmezni valót. Kijelenthető, hogy a végrehajtási tilalom egyes gyakorlati szempontú felértékelődése figyelhető meg az évek során, mint például a kisebbségi részesedésekhez kötődő de facto irányításszerzés, a részleges végrehajtás, illetve az egymással összefüggő ügyletek egyes vonatkozásai.[2]

Nincs ez másként az általam választott ügy esetében sem, ami méltán nevezhető úttörőnek az eddigi joggyakorlat tekintetében. A Marine Harvest/Morpol ügy megosztotta a versenyjogászokat, amit jól mutat az is, hogy maga az eljáró főtanácsnok sem osztotta a Törvényszék által jóváhagyott bizottsági döntésben foglaltakat.

Az Európai Bizottság („Bizottság") a Marine Harvest/Morpol ügyben hozott COMP/M.7184 számú határozata[3] („Határozat") szerint a Marine Harvest ASA és a Morpol ASA vállalkozások a 139/2004/EK rendelet megsértésével hajtották végre összefonódásukat, mely jogsértésért a Bizottság pénzbüntetéssel sújtotta a feleket. Ezen döntés ellen a Marine Harvest ASA keresettel élt az Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék"), majd az Európai Unió Bírósága („Bíróság") előtt is.

1. Előzmények

Az alapeljárás tárgyát adó összefonódást bejelentő vállalkozás a Marine Harvest ASA („Marine

[1] A Gazdasági Versenyhivatal Fúziós Irodájának vizsgálója. A tanulmányban foglaltak a szerző saját véleményét tükrözik, az nem tekinthető a Gazdasági Versenyhivatal álláspontjának.

[2] Dr. Pünkösty András A „gun jumping" jelensége a fúziókontroll-eljárásokban – nemzetközi kitekintés és a GVH kezdeti gyakorlata, Versenytükör 2016/2. szám, 59.

[3] COMP/M.7184 Marine Harvest/Morpol ügy, https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7184_1048_2.pdf.

Harvest" vagy „Felperes") – amelynek jogutódja a Mowi ASA – egy norvég jog szerint működő, tőzsdén jegyzett társaság, amely lazac tenyésztésével és elsődleges feldolgozásával foglalkozik többek között Kanadában, Chilében és Norvégiában, valamint óriás laposhal tenyésztésével és elsődleges feldolgozásával Norvégiában. A Morpol ASA („Morpol" vagy „Céltársaság") – melyet szintúgy jegyeztek az oslói tőzsdén – maga is lazactenyésztéssel és feldolgozással foglalkozó vállalkozás, mely elsődlegesen tevékenységét Norvégiában és Skóciában végzi.

A vitássá vált felvásárlás során a felperes részvényvásárlási szerződést kötött a Morpolt tulajdonló vállalkozásokkal. A vállalkozások között létrejött adásvételi szerződés révén a Felperes 2012. december 18-án megszerezte a Morpol alaptőkéjének 48,5%-os tulajdonrészét („Tranzakció")[4]. Ezt követően, megfelelően a norvég törvényi rendelkezéseknek, a Marine Harvest nyilvános vételi ajánlatot tett a Morpol fennmaradó részvényei megvásárlására. A nyilvános vételi ajánlat 2013. március 12-i elszámolását és végrehajtását követően a Marine Harvest a Morpol részvényeinek összesen 87,1%-ával rendelkezett, majd a még megmaradt részvények felvásárlására 2013. november 12-én került sor. Ezt követően 2013. november 15-én a Morpol rendkívüli közgyűlése úgy határozott, hogy kéri a részvények oslói tőzsdéről való törlését, valamint döntött az igazgatótanács tagjai számának csökkentéséről és a jelölőbizottság megszüntetéséről. Mindezek következtében 2013. november 28-án a Morpol jegyzése megszűnt az oslói tőzsdén.

1.1. Bizottság előtti eljárás

A felek a bejelentés első változatát 2013 márciusában, míg a végleges változatot 2013. augusztus 9-én küldték meg a Bizottság számára. Ezt követően 2013. szeptember 30-án a Bizottság meghozta a COMP/M.6850 számú döntését[5] a Marine Harvest/Morpol ügyben, amely a felek által javasolt kötelezettségvállalások teljes körű tiszteletben tartása mellett engedélyezte az összefonódást.

A jóváhagyást követően 2014. január 31-én kelt levelében a Bizottság arról tájékoztatta a Felperest, hogy vizsgálat van folyamatban a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004 rendelet[6] („Rendelet") 7. cikke (1) bekezdésének és 4. cikke (1) bekezdésének feltételezett megsértését illetően. A Bizottság a beszerzett adatok alapján azt valószínűsítette, hogy a Marine Harvest szándékosan, vagy legalábbis gondatlanságból megsértette a Rendeletben foglalt végrehajtási tilalmat. Még ugyanezen évben sor került a bizottsági határozat meghozatalára, melyben 20 millió euró összegű pénzbírságot szabott ki a Marine Harvest vállalkozással szemben, mely döntés ellen a vállalkozás fellebbezéssel élt.

A megtámadott határozatban a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az összefonódást a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánítását megelőzően – 2012. december 18. és 2013. szeptember 30. közötti időszak során – a Marine Harvest végrehajtotta, ezáltal megsértve a Rendelet 4. cikkének (1) bekezdését és 7. cikkének (1) bekezdését, mely jogsértésért 10-10 millió euró bírságot szabott ki.

2. A Felperes keresete és a Törvényszék ítélete

A Bizottság döntésével szemben a Marine Harvest keresetet nyújtott be a Törvényszéknél, mely testület 2017. október 26-án hozta meg ítéletét.[7]

A Törvényszék osztotta a Bizottság álláspontját, mely szerint az összefonódás ténylegesen 2012 decemberében megvalósult, mivel a Felperes a felvásárlás lezárását követően megszerezte a kizárólagos irányítást a Morpol felett azáltal, hogy a felperes többséget szerzett a közgyűléseken, figyelemmel részesedésének arányára (48,5%), valamint a korábbi években az egyéb részvényesek közgyűléseken való részvételének arányára. Már a bizottsági eljárás során megállapításra került, hogy a Marine Harvest decemberben a közgyűlésen leadható szavazatok többségét megszerezte, mivel a Morpol megmaradt részvényesei nem tudtak volna olyan blokkoló kisebbséget kialakítani, amely ellensúlyozta volna a Marine Harvest döntéshozó hatalmát. Ezt támasztotta alá a Céltársa-

[4] Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott döntés (8) pontja.

[5] COMP/M.6850 Marine Harvest/Morpol *ügy* https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6850_20130930_20212_3315220_EN.pdf.

[6] A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0139&from=HU.

[7] A Törvényszék T-704/14. számú ügyben hozott ítélete, http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=196102&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=HU&cid=3729418.

ságnál megfigyelhető többéves gyakorlat is, mely szerint olyan kevés részvényes vett részt a közgyűléseken, hogy semmiképpen sem gyűlhetett volna össze a kellő ellenszavazat. A Törvényszék egyetértett a bizottsági érveléssel, melyben kifejtésre került, hogy a *„kisebbségi részvényes ténylegesen kizárólagos irányítást gyakorol, amennyiben gyakorlatilag biztos lehet abban, hogy többséget szerez a közgyűléseken, figyelemmel részesedésének arányára, valamint a korábbi* években *az egyéb részvényesek közgyűléseken való részvételének arányára."*[8]

A Felperes keresetében úgy nyilatkozott, hogy a 2012. decemberi felvásárlás és a későbbi nyilvános vételi ajánlat egyetlen összefonódás szakaszait valósították meg. A tárgyalás során a Felperes úgy érvelt, hogy álláspontja szerint a 2012. decemberi felvásárlás, noha korábbi, mint a nyilvános vételi ajánlat megtétele, mégis annak részét képezi, így nem tekinthető idő előttinek a végrehajtás. A Felperes úgy vélte, hogy több ügylet akkor alkot egyetlen összefonódást, ha ezek az ügyletek függenek egymástól, vagyis megvalósulásuk nem lehetséges a másik nélkül. Rámutatott arra, hogy a Bizottságnak úgy kellett volna tekintenie, hogy a 2012. decemberi felvásárlás és a nyilvános vételi ajánlat mind jogi, mind ténybeli szempontból „egységes jellegű", vagyis egymástól nem független aktusok, tehát azokat mint egyetlen összefonódás elemeit kellett volna együtt vizsgálnia és értékelnie.

Ezen okfejtéssel kapcsolatban a Törvényszék hivatkozta[9] a Rendelet 7. cikk (2) bekezdésében foglalt kivételes mentességet nyújtó eseteket, ami szerint a nyilvános vételi ajánlat megtétele olyan piacon, mint például a tőzsde, nem jelentik a végrehajtási tilalom megsértését, amennyiben az összefonódást a Rendelet 4. cikke szerint haladéktalanul bejelentik, valamint a szerző fél csupán a befektetés teljes értékének megóvása érdekében gyakorolja irányítási jogait. A Törvényszék azonban hangsúlyozta, hogy ezen törvényi kivételnek nem az az eredménye, hogy minden olyan irányításszerzés, mely egyetlen magánügylet révén valósul meg és amelyet kötelező nyilvános vételi ajánlat követ, egyetlen összefonódást alkotna. Meglátása szerint a rendelkezés ilyen irányú kitágítása nem volt célja a rendeletalkotónak, mivel egy irányításszerzés egyetlen összefonódásnak történő megítélése azon alapul, hogy a tényleges kizárólagos irányítást a vevő egyetlen céltársaság felett, egyetlen eladótól szerzi meg egy magánügylet révén, még ha azt kötelező nyilvános vételi ajánlat is követi. A Törvényszék is arra az álláspontra jutott, hogy a jelen ügyben e feltétel nem teljesül, mivel a Morpol irányítását nem több ügylet révén szerezték meg, hanem annak megszerzése kizárólag a 2012. decemberi felvásárlás révén történt.

A Felperes a továbbiakban azt próbálta bizonyítani, hogy a Bizottság döntése szembemegy a korábbi bizottsági, törvényszéki, sőt még a tagállami gyakorlattal is. Több korábbi ügyre hivatkozva igyekezett bizonyítani igazát[10] arra utalással, hogy a korábbi uniós ügyekben más ítélet alá esett az összefonódás egységének vizsgálata. A Törvényszék ezen érveléssel szemben rámutatott arra, hogy a Felperes által felhozott korábbi ügyekben született döntések jelen esetben nem alkalmazhatók, mivel azok nem azonos tényálláson alapulnak vagy hibásan értelmezte azokat a Felperes. Kiemelte[11] ezenfelül, hogy valamely tagállam nemzeti joga vagy határozathozatali gyakorlata nem kötheti a Bizottságot vagy az uniós bíróságokat.

Mindezek mellett kereseti kérelmében a Felperes úgy nyilatkozott, hogy az eljárás során megsértésre került a ne bis in idem jogelv is, mivel a Bizottság a vállalkozással szemben két bírságot szabott ki egy és ugyanazon magatartás miatt. Meglátása szerint a Rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében előírt bejelentési kötelezettség megsértése szükségképpen az ugyanezen rendelet 7. cikkének (1) bekezdésében előírt felfüggesztési kötelezettség megsértését vonja maga után, így a Bizottság azon döntése, hogy e szakaszokat külön értékelte, mindenképp hibás.

A Törvényszék azonban ezen érvelést is elutasította. Kiemelte, hogy a jogelv csupán azt tiltja, hogy egy vállalkozást olyan versenyellenes magatartás miatt marasztaljanak el vagy vonják újból eljárás alá, amely miatt vele szemben korábban jogerős határozat keretében szankciót szabtak ki. Hangsúlyozta, hogy jelen esetben a Bizottság nem

[8] COMP/M.7184 – Marine Harvest/Morpol ügyben hozott bizottsági döntés 57. pontja.

[9] A Törvényszék T-704/14. számú ügyben hozott ítéletének 65–84. pontjai.

[10] Aelia/Aéroports de Paris/JV ügy (COMP/M.6263); Aer Lingus Group kontra Bizottság ítélet (T411/07, EU:T:2010:281; Cementbouw Handel & Industrie kontra Bizottság ítélet (T282/02, EU:T:2006:64).

[11] A Törvényszék T-704/14. számú ügyben hozott ítéletének 161. pontja.

egy korábban szankcionált magatartást bírált el újfent, hanem egy határozatban több magatartással szemben szabott ki több szankciót, amely akkor sem jogellenes, ha a szankciókat ugyanazon tényállásra alapítva szabták ki. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a Rendelet 4. cikk (1) bekezdése tevőleges, míg a 7. cikk (1) bekezdése pedig tartózkodási kötelezettséget ír elő, mely mindkét kötelezettséget a vállalkozás magatartásával megsértett.

A jogsértés súlyának értékelése során a Bizottság figyelembe vette azt, hogy meglátása szerint a Felperes által elkövetett jogsértésre gondatlanságból került sor. Ezzel kapcsolatban a Törvényszék hangsúlyozta, hogy egy vállalkozásnak tudatában kell lennie magatartása versenyellenes jellegének, akár tisztában van azzal, hogy megsérti a versenyjogi szabályokat, akár nem. Így elutasította a Felperes azon érvelését is, hogy a téves jogi tanácsadás miatt nem mérte fel helyesen magatartása következményeit, annak jogszerűségét. Emlékeztette a Felperest arra, hogy egy vállalkozás nem kerülheti el a bírság kiszabását arra hivatkozással, hogy a versenyjogi jogsértése abból fakad, hogy valamely ügyvéd jogi tanácsának tartalma folytán a vállalkozás tévedett magatartása megítélésében. Kiemelte azt is, hogy a Marine Harvest egy Európa-szinten is nagyvállalatnak tekinthető társaság, így bizonyos mértékig tisztában kell lennie a versenyszabályokkal, sőt arra is felhívta a figyelmet, hogy a Felperessel szemben szabtak már ki nemzeti szinten bírságot összefonódás idő előtti megvalósítása miatt.

A Törvényszék a Bizottság azon értékelését is osztotta, melyben kifejtette, hogy a versenyben okozott kár megléte ténylegesen súlyosabbá tenné a jogsértést, azonban az, hogy a magatartás nem okozott versenyproblémát, még nem jelenti azt, hogy az nem súlyosan jogsértő. A Bizottság határozatában kiemelte, hogy a Felpereshez hasonló méretű vállalkozás esetében a bírságnak kellően elrettentőnek kell lennie, hogy a jövőbeli jogsértésektől is eltántorítsa a vállalkozásokat, vagyis preventív hatással bírjon. A Törvényszék szintúgy egyetértett a Bizottság azon meglátásával, hogy az a tény, hogy a Marine Harvest a szavazati jogát nem gyakorolta mindaddig, míg az összefonódást a Bizottság nem hagyta jóvá, még nem mentesíti a jogsértés alól. Megállapításra került, hogy az adásvételi szerződés nem tartalmazott semmiféle kikötést, amely meggátolná a Marine Harvestet irányítási jogának gyakorlásában[12]. A Törvényszék kiemelte, hogy az irányítást többek között olyan jogok alapozzák meg, amelyek lehetőséget adnak egy vállalkozás tevékenysége feletti meghatározó befolyás gyakorlására, vagyis ebben a kérdésben a döntő az irányítás formális értelemben vett megszerzése, és nem az ilyen irányítás tényleges gyakorlása.

Mindazonáltal a pénzbírság összegének meghatározásakor enyhítő körülményként kezelte azt a tényt a Bizottság, hogy a Felperes nem gyakorolta a Morpolban a szavazati jogait[13], valamint hogy a Céltársaságot a Marine Harvesttől elkülönülő gazdasági egységként őrizte meg. Ítéletében a Törvényszék kijelentette, hogy a Bizottság döntésében a bírság összegének megállapítása során figyelembe vett körülményeket részletekbe menően kifejtette, lehetővé téve ezáltal a Felperes részére a mindenre kiterjedő védekezést, a Törvényszék számára pedig felülvizsgálati jogköre gyakorlását. A Törvényszék ítéletében emlékeztetett arra, hogy azt a tényt, hogy a Felperes semmilyen hasznot nem szerzett a jogsértésből, nem lehet enyhítő körülményként értékelni, így nem lehet akadálya bírság kiszabásának sem.

Mindezekre tekintettel a Törvényszék a Marine Harvest keresetét teljes egészében elutasította, mivel megítélése szerint a Bizottság helyes döntést hozott a vitás ügyben.

3. A Főtanácsnok indítványa

A Törvényszék ítélete ellen a Marine Harvest keresetet nyújtott be a Bíróság elé, mely ügyben Evgeni Tanchev járt el mint főtanácsnok („Főtanácsnok"). A Felperes fellebbezésében kérte, hogy a Bíróság egészben vagy részben helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, törölje a vállalkozással szemben kiszabott bírságot, vagy amennyiben szükséges, utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé.

A Főtanácsnok indítványában[14] pontról pontra értékelte a Felperes kérelmében foglaltakat. A Felperes azon állításával kapcsolatosan, hogy a 2012. decemberi felvásárlás és a nyilvá-

[12] A Törvényszék T-704/14. számú ügyben hozott ítéletének 59. pontja.

[13] A Törvényszék T-704/14. számú ügyben hozott ítéletének 527. pontja.

[14] Evgeni Tanchev főtanácsnok indítványa, Ismertetés napja: 2019. szeptember 26., C10/18. P. sz. ügy, http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=CE8A17F9C4943E0E8B06AF3AB165C440?text=&docid=218304&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7432462.

nos vételi ajánlat egyetlen összefonódásnak minősül, a Főtanácsnok megjegyzi, hogy a Rendelet egyik cikke sem határozza meg konkrétan, hogy több ügylet milyen feltételek mellett tekintendő egyetlen összefonódásnak. A Rendelet preambulumbekezdése azonban ad némi iránymutatást, így kimondja, hogy *„[h]elyénvaló egyetlen összefonódásként kezelni azokat az ügyleteket, amelyek szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mivel egy feltételen keresztül kötődnek egymáshoz, valamint értékpapírügyletek kellően rövid időn belül lebonyolított sorozatának formáját öltik”*. A Főtanácsnok ezen kérdésben egyetértett a Bizottság Törvényszék által is megerősített álláspontjával, ami szerint a 2012. decemberi felvásárlás és a nyilvános vételi ajánlat a kölcsönös feltételesség révén nem kapcsolódnak össze, így a felvásárlás nem tekinthető fokozatosnak. Ahogyan azt a Bizottság is bemutatta, a Marine Harvest aláírta az adásvételi szerződést, és hozzáfogott a 2012. decemberi felvásárláshoz annak ellenére, hogy ebben az időben nem tudta, hogy a nyilvános vételi ajánlat lehetővé teszi-e a Morpol valamennyi fennmaradó részvényének megvásárlását vagy marad számára pusztán a tőke 48,5%-a. Ezenkívül hangsúlyozta, hogy a Marine Harvest anélkül tehetett volna nyilvános vételi ajánlatot, hogy először megkötötte volna az adásvételi szerződést. Mindebből következik, hogy a 2012. decemberi felvásárlás és a nyilvános vételi ajánlat nem tekinthető egyetlen összefonódásnak.

A Marine Harvest fellebbezésében úgy érvelt, hogy amikor ugyanazon magatartás egynél több jogszabályi rendelkezés hatálya alá tartozik, az egyik jogszabályi rendelkezés azonban a többinél speciálisabb, akkor csak a speciálisabbat kell alkalmazni. Álláspontja szerint a Rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megsértése speciálisabb jogsértés, mint az e rendelet 7. cikke (1) bekezdésének megsértése, ezért egyedül az előbbi rendelkezést kell alkalmazni a magatartására. A Marine Harvest szerint ebből az következik, hogy a Törvényszék tévesen hagyta helyben a Bizottság azon megállapítását, hogy a Marine Harvest magatartása a Rendelet 4. cikke (1) bekezdését és 7. cikke (1) bekezdését is megsértette és ezen rendelkezések megsértésére külön-külön bírságot szabott ki.

A Főtanácsnok indítványa szerint a Felperes ezen érvelése viszont helyes, annak helyt kell adni. Meglátása szerint az, hogy a Marine Harvest elmulasztotta bejelenteni az adásvételi szerződés megkötését, nem eredményezi a Rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megsértését, mivel e rendelkezés megsértéséhez nem elegendő az, hogy az összefonódást a megállapodás megkötését követően nem jelentik be. E rendelkezés megsértésére csak akkor kerül sor, ha egy be nem jelentett összefonódást megvalósítanak.

Meglátása szerint[15] a Rendelet két cikkének azonos a célja, mindkét bekezdés azt kívánja megelőzni, hogy az összefonódások végrehajtására a bejelentésüket és az összeegyeztethetővé nyilvánításukat megelőzően kerüljön sor. Ebből kifolyólag megállapítható, hogy a két rendelkezés ugyanazt a jogértéket védi, így felesleges ezek együttes alkalmazása. Álláspontja szerint a versenyszabályok megsértése nem a 4. cikk megszegéséből fakadó mulasztás, hanem az összefonódás megvalósításából ered, melyet a 7. cikk (1) bekezdésének megfelelően nem nyilvánítottak összeegyeztethetőnek. Úgy ítéli meg, hogy a Rendelet 4. cikk (1) bekezdését önmagában nem lehet megsérteni, és az eddigi gyakorlatot vizsgálva a Bizottság nem is szabott még ki bírságot csupán ezen rendelkezés megsértése miatt. Mindezek alapján indítványában a Főtanácsnok megállapította, hogy a Törvényszék tévedett, mikor jóváhagyta, hogy a Bizottság a halmazatra vonatkozó elvek megsértése nélkül külön-külön bírságokat szabott ki a Marine Harvesttel szemben a Rendelet 4. cikke (1) bekezdésének és 7. cikke (1) bekezdésének megsértése miatt. Indítványában azt javasolta a Bíróság számára, hogy helyezze hatályon kívül a korábbi ítéletet és semmisítse meg a bírságot kiszabó határozatot.

4. A Bíróság ítélete

A Bíróság a 2020. március 4-ei ítéletében[16] hozta meg a végső döntést a jogvita kérdésében. Eljárásában értékelte a Törvényszék által jóváhagyott bizottsági határozatot, a Felperes keresetét és a Főtanácsnok indítványában foglaltakat.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Törvényszék helyesen járt el, mikor úgy döntött, hogy a vizsgált összefonódás esetében nem alkalmazható a Rendelet 7. cikk (2) bekezdésében meghatározott mentesség, mivel ebben az ügyben az irányítási

[15] A 13. lábjegyzetben hivatkozott Főtanácsnoki indítvány 143–168. pontjai.

[16] A Bíróság 2020. március 4-én, a C-10/18. P. sz. ügyben hozott ítélete.

jog az első magánügylet keretében szállt át a vevőre, nem pedig a nyilvános vételi ajánlat útján. A Bíróság álláspontja szerint a nyilvános vételi ajánlat nem szükséges ahhoz, hogy megváltoztassák a szóban forgó összefonódással érintett vállalkozás feletti irányítást. Ennek fényében a Bíróság elutasította a fellebbezés azon pontját is, mely szerint egyetlen összefonódásként kell megítélni a Tranzakciót, ugyanis a nyilvános vételi ajánlat megtétele nem volt szükséges a Morpol feletti irányítás megszerzéséhez.

A Fellebbező azon érveivel kapcsolatban, hogy a Bizottság határozata megsértette a ne bis in idem elvét, valamint súlyos hibát követett el a két különálló bírság kiszabásával, a Bíróság a következőket adta elő: a Bíróság úgy találta, hogy a Törvényszék helyesen ítélte meg, hogy jelen ügyben nem alkalmazandó a hivatkozott jogelv, mivel a szankciót a hatóság ugyanazon ügyben, ugyanazon jogsértéssel szemben, ugyanabban a határozatban szabta ki.

A Bíróság megerősítette a Törvényszék azon álláspontját is, hogy külön szankcionálható a Rendelet 4. és 7. cikkének megsértése is, mivel maga a Rendelet 14. cikke is úgy rendelkezik, hogy külön bírságot ír elő az egyes kötelezettségek megsértésére. Álláspontja szerint[17] a külön szankcionálhatóság célja az, hogy a Bizottság a kiszabott bírságok révén különbséget tegyen azon helyzetek között egyrészt, amikor a vállalkozás tiszteletben tartja a bejelentési kötelezettséget, de megsérti a felfüggesztési kötelezettséget, másrészt amikor a vállalkozás mindkét kötelezettséget megsérti. A Bíróság úgy érvelt, hogy amennyiben a fellebbező által képviselt értelmezés kerülne elfogadásra, az azzal a következménnyel járna, hogy a szabályozás előnyben részesítene egy olyan vállalkozást, amely mind a bejelentési kötelezettséget, mind a felfüggesztési kötelezettséget megsérti egy olyan vállalkozáshoz képest, amely csak a felfüggesztési kötelezettséget sérti meg.[18]

A fentiekben összefoglaltakat értékelve a Bíróság a fellebbezést elutasította, és a fellebbezőt kötelezte a költségek viselésére.

5. Az ítélet jelentősége

Ahogy az általam feldolgozott ügy is jól mutatja, napjainkban is sok megválaszolatlan kérdés merül fel azon fúziós ügyekben, melyekben a felek megsértették a végrehajtási tilalmat. Jól mutatja a témakör kiforratlanságát az is, hogy milyen alapvető kérdéseket vet fel a tilalom megsértésével kapcsolatos rendelkezések és a vállalkozások egyes magatartásának elkülönült értelmezése, valamint a régi jogelvek gun jumping témakörben való alkalmazása.

A Gazdasági Versenyhivatal végrehajtási tilalom megsértése tárgyában nemegyszer tapasztalta, hogy a felek az adásvételi szerződésben nem rendelkeznek a hatóság felé történő bejelentési kötelezettségről.[19] Szintúgy felmerült a magyar gyakorlatban is annak kérdése, hogy egy komplex tranzakció egyes lépései mikor tekinthetők egyetlen összefonódásnak,[20] illetve hogy mentesíti-e a bejelentésre kötelezettet a jogsértés alól az a tény, hogy a valóságban nem élt szavazati, illetve vétójogával[21].

Itthon széles körben elfogadott az az álláspont, mely szerint a végrehajtási tilalom megsértése jellemzően nem olyan kirívóan immorális cselekmény, mint például a klasszikus kartellek létrehozása. Kijelenthető, hogy számos esetben a végrehajtási tilalom megsértése pusztán abból fakad, hogy az összefonódás résztvevői észre sem veszik, hogy az összefonódást végrehajtották. Legtöbbször a vállalkozások nincsenek tudatában annak, hogy magatartásukkal megsértik a fúziókontroll egyes rendelkezéseit, illetve hogy az összefonódást be kellett volna jelenteniük.[22] Ennek fényében különösen lényeges, hogy mind bizottsági, mind tagállami szinten egyre több ilyen témájú ügy kerül napirendre, mely egyre bővebb joggyakorlatot eredményez, ami nem csak a hatóságokat segíti a következetes jogalkalmazásban, hanem a vállalkozásoknak is iránytűként szolgál a jogkövető magatartás tekintetében.

---

[17] A 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 109. pontja.
[18] A 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 110–111. pontjai.
[19] VJ/10/2016., Naboulsi/Wassami Sajt; VJ/14/2016. Naboilsi/Bábel Sajt.
[20] VJ/13/2017. TRANZIT_KER, Tranzit-Food ügy.
[21] VJ/44/2017. BLT Group/BALATONTURIST.
[22] Dr. Fejes Gábor: Tézisek és javaslatok a végrehajtási tilalom értelmezése kapcsán – jegyzetek egy panelvita margójára, Versenytükör, Különszám VII., 2018. 28.

Szilágyi Pál[1]

Tim Wu: The Curse of Bigness: Antitrust in the New Gilded Age

Tim Wu, a Columbia professzora által jegyzett könyv[2] talán napjaink versenypolitikájának egyik legérdekesebb kérdésével foglalkozik. A szerző nem ismeretlen területen mozog, több könyve[3] is megágyazott a recenzió témájául szolgáló könyvnek. A rövid könyv egy kiváló expozíciója a modern versenypolitikai kérdéseknek és problémáknak, és a versenyjogi irodalomban járatosak számára már sokat sejtető ajánlással kezdődik: „Richard Posnernek, aki megtanított félelem nélkül gondolkodni."

A szerző bevezetőjében nem sokáig hagy kételyeket az általa felvetett problémák vonatkozásában, amikor a második bekezdés elején rögzíti, hogy a koncentrált korlátlan növekedése a magánpiaci hatalomnak és a versenykorlátozó magatartások korlátai leépítésének hatására újrateremtettük az egy évszázaddal ezelőtti gazdasági és politikai világot, az első aranykort, és komoly a veszély, hogy megismételjük a 20. század jellegzetes hibáit. A hibákat és folyamatokat Louis Brandeis „a nagyság átka" jellegzetes kifejezése jól szemlélteti, hiszen éppen ezek vezetnek el a demokrácia alapvető veszélyeztetéséhez. Maga persze a gondolat jelentős gyökerekkel rendelkezik a versenypolitikában, és elég itt csak visszautalni egy kiváló könyvre, amely jól körbejárja a témát.[4] A szerző tehát az egyszerűnek tűnő kérdésekre kívánja megadni a választ, azáltal hogy megvizsgálja, hogy a nagyság elleni „szérum", azaz az antitröszt- és monopóliumellenes jogszabályok felélészthetők-e a modern világ kihívásainak kezelésére. A modern antitrösztjog ugyanis néha úgy tűnik, mintha az „anti" részét a kifejezésnek elhagyta volna és egyenesen ünnepli a monopóliumokat. A szerző szerint a fogyasztói jólét alapú versenypolitikai megközelítés legyengítette a jogot és nem váltotta be az ígéretét, miszerint nagyobb kiszámíthatóságot és tudományos módszertant biztosít, hovatovább aláásta a jogterület létrejöttének egyik fontos mozgatórugóját, a demokrácia biztosításának alapkövét. Pitofsky szavait idézve helyesli, hogy *„rossz minta a történelemből, rossz szakpolitika és rossz jog, ha kizárunk egyes politikai értékeket az antitrösztjogból".*

Wu nosztalgikusan hivatkozik arra, hogy a '60-as évekre kialakult egy olyan jogrend a modern demokráciákban, amely korlátozta az önmagukat gazdagító trösztöket, piaci koncentrációkat és egy stabil, jómódú középosztályt hozott létre. Mára azonban ezen vívmány elveszett és újra ott tart a(z) amerikai gazdaság, hogy a lakosság 1%-a szerzi meg a nemzeti jövedelem 23,8%-át és ellenőrzi a nemzeti vagyon 38,6%-át. A helyzetet pedig tovább rontja, hogy – Sherman szenátor szavait felhasználva – a nagy technológiai cégeknek *„királyi előjogai vannak, amelyek nem összeegyeztethetők a mi kormányzási formánkkal"*, és bár az antitrösztjog nem A megoldás, azonban része a megoldásnak.

---

[1] PPKE-JÁK docens, Versenyjogi Kutatóközpont, igazgató.

[2] Wu, Tim: *The curse of bigness : antitrust in the new Gilded Age*. New York, NY, Columbia Global Reports, 2018.

[3] Wu, Tim: *The master switch : the rise and fall of information empires*. London, Atlantic, 2012.; Goldsmith, Jack L. and Wu, Tim: *Who controls the Internet? : illusions of a borderless world*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

[4] Amato, Giuliano: *Antitrust and the Bounds of Power: The Dilemma of Liberal Democracy in the History of the Market*. Oxford, Hart Publishing, 1997.

A könyvben a szerző kiváló és rövid fejezetekben idézi fel az antitrösztjog fejlődésének stációit és helyezi el az általa megrajzott „nagyság átka" nevű térképen. Kiváló idézetekkel és történetekkel gazdagítva tudunk meg sokat Rockefellerről, az amerikai elnökökről és számos, az antitrösztjog fejlődését kísérő történelmi eseményről és személyről. A szerző alapállásából eredően csípős megjegyzésekkel tarkítja a mondandóját, mint hogy pl. a chicagói iskola egy rendkívül különleges történet, tekintettel arra, hogy alapvetően a versenyjog kialakulása során, különösen a két világháború között *„nem volt egyetlen képzett valamirevaló amerikai közgazdász sem, aki kétségbe vonta volna az antitrösztjog szükségességét"*. Ehhez képest az a tény, hogy a főáramú versenypolitika tolerálja, sőt ünnepelje a monopóliumokat, különösen érdekes.

A könyv maga egy rövid és rendkívül szórakoztató olvasmány, és feltétlenül ajánlott minden versenyjoggal foglalkozónak. A szerző alapállása egyértelmű, ez végigkíséri a könyvét is. A könyv nem annyira tudományos céllal íródott, hanem inkább egy rövid monografikus jellegű rögzítése a szerző álláspontjának. Végigolvasva bizonyosan lesz hiányérzetünk, mivel pl. nem kapunk mélyreható elemzéseket az adatok felhalmozása által jelentett piaci koncentrációk szofisztikált elemzési módszereiről, de a szerzőnek ez nem is célja. Wu inkább „programpontokba" szedve vet fel témákat megoldásként, így pl. vissza kéne térni a fúziókontroll során a Kongresszus eredeti elképzeléséhez, miszerint jogot kell biztosítani a *„hatóságnak, hogy letartóztassa a* fúziókat még akkor, amikor a versenykorlátozás trendje még csak kezdeti stádiumban van", vagy hogy a fúziós eljárásoknál nagyobb nyilvánosságot kéne biztosítani, hiszen jelenleg még a FED vagy a Legfelsőbb Bíróság is átláthatóbban működik, mint egy fúziós eljárás, és nehéz úgy felkelteni a nyilvánosság érdeklődését, hogy fogalmuk sincs, mi zajlik.

A könyv tehát egyenesen érdekes, szórakoztató és a radikális megfogalmazások ellenére számos jó és történelmileg helytálló gondolatot tartalmaz, amely kétségtelenül újra napirenden van a modern versenypolitikában. Nem lenne azonban meglepő, ha számos, a könyvben megjelenő, chicagói szemmel radikális gondolat realizálódna a közeljövőben akár az Egyesült Államokban, akár az Európai Unióban.

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 2020. téli szám esetében **2020. szeptember 30.**

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

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

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

Gazdasági Versenyhivatal | 1054 Budapest, Alkotmány u. 5. Telefon: +36 (1) 472-8852 www.gvh.hu