



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

VERSENY TÜKÖR

TÜKÖR

- Összefonódás-ellenőrzés az FSR-rendelet alapján
- A Google Shopping-ügy
- TikTok és a ByteDance mint kapuőr
- Önálló információcsere mint célzatos jogsértés
- Tóth András: A digitális átalakulás szabályozása az Európai Unióban (szemle)

VERSENYTÜKÖR 2024/2. (XX. évfolyam, 2. szám)

A Versenytükö 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 szerkesztőség: Tóth András főszerkesztő,

Nagy Csongor István, Püskösty András, Osztovits András, Tóth Tihamér, Csirszki Martin Milán

Szerkesztőbizottság: Rigó Csaba Balázs a Szerkesztőbizottság elnöke, Bak László, Domokos László, Koltay András, Kovács László, Varga Zs. András

Szerkesztőasszisztens: Büki Renáta

A folyóirat ingyenes.

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

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

Tartalom

Előszó	4
Buránszki Judit	
Összefonódások ellenőrzése a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet alapján	5
Szász Dávid	
Fehér holló: a vevői kartellekkel szembeni fellépés és ezen kartellek megkülönböztetése a közös beszerzésre irányuló megállapodásoktól	21
Bárkányi Tímea	
Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a Servier-ügyben: finomítások a pay for delay-megállapodások EUMSZ. 101. cikk szerinti értékeléséhez és piacmeghatározás a gyógyszeriparban	30
Csernyánszky Mihály	
Felfaló árazás a mobilchipek piacán: az Európai Unió Törvényszékének T-671/19. számú ítélete a Qualcomm kontra Európai Bizottság-ügyben	44
Dudra Attila	
Az erőfölényes kereső által talált diszkriminatív stratégia: visszaélés, az egyedi ügyön túlmutató hatásokkal – az Európai Unió Bíróságának ítélete a Google Shopping-ügyben	54
Fekete András	
Lehetséges-e a gazdasági egység elvének „fordított” alkalmazása? Az Európai Unió Bíróságának ítélete a C-425/22. számú Mol-ügyben	62
Fürjes Fanni	
Az Európai Unió Bíróságának C-221/22. P. számú Deutsche Telekom ügyben hozott ítélete: a Bizottság kamatfizetési kötelezettsége a jogosulatlanul kiszabott bírságok esetén	68
Pánczél Márk	
A TikTok mint Janus-arcú kapuőr. A Törvényszék T-1077/23. számú ítélete a ByteDance kontra Bizottság-ügyben	77
Röhrich Bence	
Továbbra is tátong a szabályozási szakadék (?) – Az Európai Unió Bíróságának ítélete az Illumina/Grail-ügyben.	85
Stáber Máté	
Szabadalmi vitarendezési megállapodások és erőfölénnyel való visszaélés a gyógyszeriparban – Az Európai Unió Bírósága által a Servier-ügyben hozott ítéletek bemutatása	93
Váczai Nóra	
Az önálló információcsere cél szerinti jogsértésként való minősítésének szempontjai: az Európai Bíróság portugál bankok ügyével kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélete. . . .	107
Csirszki Martin Milán	
Tóth András: A digitális átalakulás szabályozása az Európai Unióban (szemle)	115

Tisztelt Olvasó!


A 2024. év második fele számos versenyjogi ítéletet hozott magával. Ezek közül talán a Google Shopping-ügy, valamint az Illumina/Grail-fúzió kapta a legnagyobb visszhangot, de nem feledkezhetünk meg olyan további fontos uniós döntésekről sem, mint egy újabb Qualcomm-ítélet felfaló árazás kapcsán, a portugál bankok ügye egy önálló információcserével kapcsolatban vagy éppen a Servier „pay-for-delay” magatartással megvalósított jogsértéseinek lezárása.

Ezeken túlmenően ítéletet hozott az Európai Unió Bírósága egy DMA-hoz kapcsolódó ügyben, mégpedig a ByteDance kapuóri kijelölése vonatkozásában is, amely a TikToknak köszönheti ebbéli minőségét a közösségi média mint alapvető platformszolgáltatás tekintetében.

Jelen lapszám ezeken az esetismertetésekén kívül egyéb ügyeket is feldolgoz, valamint egy-egy önálló tanulmányt szentel a vevői kartellek versenyjogi megítélésének, továbbá a fúziókontroll és az FSR-rendelet összefüggéseinek.

A lapszámot egy szemle zárja, amely A digitális átalakulás szabályozása az Európai Unióban című kötetet mutatja be és veszi górcső alá.

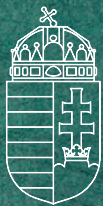
Kellemes és hasznos olvasást kívánunk!



Dr. Tóth András
főszerkesztő

*elnökhelyettes, Gazdasági Versenyhivatal
a Versenytanács elnöke
tanszékvezető-helyettes habilitált egyetemi docens (KRE-ÁJK)*

Buránszki Judit¹



Összefonódások ellenőrzése a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet alapján

Reviewing concentrations under the Foreign Subsidies Regulation

Abstract: *The European Union's Foreign Subsidies Regulation (FSR) introduces a new regime to fight actual and potential distortions of competition in the EU's internal market caused by foreign subsidies. The FSR aims to ensure a level playing field by closing the regulatory gap between foreign subsidies (which were not previously addressed) and subsidies granted by Member States (which are subject to EU state aid rules). This article provides an overview of the FSR's concentration tool, highlighting its similarities and differences with existing screening tools. It also summarises the limited case law available so far.*

Tárgyszavak: külföldi támogatások, FSR, összefonódás, Emirates Telecommunications/PPF

Keywords: foreign subsidies, FSR, concentration, Emirates Telecommunications/PPF

1. Bevezetés

Az elmúlt években több olyan előzetes ellenőrzést jelentő szabályozási megoldás is napvilágot látott uniós szinten, amely kiegészíti az összefonódások ellenőrzésének hagyományos eszközét. Az egyik ilyen első eszköz a nemzetbiztonsági szempontból klasszikusan érzékeny ágazatokba irányuló közvetlen külföldi tőkebefektetések (Foreign Direct Investment, röviden: FDI) ellenőrzése, amely az Európai Unió számos tagállamában (így Magyarországon is) bevezetésre került. A külföldi tőkebefektetések ellenőrzése – annak a nemzetbiztonsággal való szoros kapcsolata miatt – tagállami hatáskörben maradt. Azonban mivel

ezek befektetések az Európai Unió biztonságára vagy közrendjére is veszélyt jelenthetnek, illetve adott esetben több tagállam érdekeit is sérthetik, így a közvetlen külföldi tőkebefektetések átvilágításának összehangolt megközelítése érdekében a 2019/452 rendelet² létrehozta a közvetlen külföldi befektetések tagállamok általi átvilágításának keretrendszerét, és megteremtette a tagállamok és az Európai Bizottság közötti együttműködés kereteit. Magyarország esetében a 2018 októberében elfogadott törvény³ a Magyarország biztonsága és működése szempontjából létfontosságú stratégiai ágazatokba irányuló közvetlen külföldi befektetések tekintetében írt elő bejelentési kötelezettséget, azonban veszélyhelyzeti rendelkezés okán jelenleg

¹ Irodavezető, Fúziós Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/452 rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról.

³ 2018. évi LVII. törvény a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről.

ennél lényegesen szélesebb az FDI ellenőrzés alá tartozó ügyletek köre.⁴

A külföldi befektetések ellenőrzése mellett 2022-ben elfogadásra került a digitális piacokról szóló jogszabály⁵ (Digital Markets Act – „DMA”),⁶ amely a kapuörnek minősített vállalkozások számára írja elő, hogy tájékoztatniuk kell a Bizottságot azokról a tervezett összefonódásairól, amely során olyan vállalkozást vásárolnak fel, vagy olyan vállalkozással egyesülnek, amely alapvető platformszolgáltatást vagy bármely más, digitális szektorba tartozó szolgáltatást nyújt. A tájékoztatási kötelezettség arra az esetre is kiterjed, ha a céltársaság olyan szolgáltatást nyújt, amely adatok gyűjtését teszi lehetővé. A fenti rendelkezés szorosan kapcsolódott az Európai Bizottságnak („Bizottság”) a Fúziós Rendelet⁷ 22. cikke kapcsán képviselt újszerű megközelítéséhez,⁸ figyelemmel arra is, hogy az önmagában még nem teszi lehetővé az összefonódás ellenőrzését. A tájékoztatás előírása tehát azt a célt szolgálja, hogy az ügylet adott esetben – a tagállamoknak a 22. cikk szerinti áttételi kérelem benyújtására való felhívásával – a Bizottság által lefolytatott hagyományos összefonódás-ellenőrzés tárgya lehessen. Az Európai Unió Bíróságának az *Illumina/Grail* ügyben⁹ született szeptemberi ítélete alapján szükségesnek látszik a fentiek részbeni újragondolása, azonban a tagállamok rendelkezésére álló egyéb eszközök (call-in option, tranzakciós értékhez kapcsolódó

küszöbszámok) továbbra sem zárják ki, hogy ezek az összefonódások végső soron – áttételi kérelem útján – bizottsági ellenőrzés alá kerüljenek.

A fentieket egészíti ki a 2022 végén elfogadott belső piacot torzító külföldi támogatások ellenőrzéséről szóló 2022/2560 rendelet (Foreign Subsidies Regulation – „FSR” vagy „FSR rendelet”),¹⁰ amely egy újabb ellenőrzési mechanizmust vezet be egyes vállalatfelvásárlások esetében. Az FSR megalkotásával az Európai Unió célul tűzte ki, hogy azokat a külföldi (azaz nem európai uniós) országokból érkező támogatásokat, amelyek valamilyen gazdasági tevékenységet, ideértve különösen összefonódások létrejöttét és közbeszeréseken való részvételt, kívánják támogatni, és ezáltal befolyásolni a belső piaci versenyt, a Bizottság – mint az eljárásindításra kizárólagos hatáskörrel rendelkező hatóság – vizsgálat alá vonhassa.

2. Az FSR célja és elfogadásának körülményei

Az állami támogatások ellenőrzésének gondolata nem újszerű az uniós versenyjogban. Az állami támogatások ellenőrzése az európai versenyjog egyik sajátos területe, amelynek feladata a belső piac versenytorzításoktól mentes biztosítása. Mivel az uniós versenyjogot a kezdetektől áthatotta egyfajta integrációs szemlélet, ezért az állami támogatások ellenőrzésének területén az Euró-

⁴ A magyar szabályozásról lásd például Börzsönyi Blanka, Oroszi Fanni és Virág Péter (2023) A fúziókontroll és a fúziókontrollszerű hatósági bejelentési eljárások legfrissebb irányai és hatásai az M&A ügyletekre. In: Valentiny Pál, Antal-Pomázi Krisztina, Berezvai Zombor és Nagy Csongor István (szerk.) *Verseny és szabályozás 2022* Budapest: KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 158-169., vagy Buránszki Judit és Dorkó Dalma (2019) A külföldi befektetések ellenőrzésének új szabályai az Európai Unióban *Versenytükkör* 15(1), 4–21.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály – DMA).

⁶ A DMA javaslat versenyjogi vonatkozásai kapcsán lásd például: Tóth András (2021) A technológiai óriások piaci megkülönböztetésének versenyjogi mozgatói és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra *Versenytükkör* 17(1), 37–54.

⁷ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (Fúziós Rendelet).

⁸ DMA, (71) preambulumbekkezdés.

⁹ A Bíróság C-611/22. és C-625/22. sz. egyesített ügyekben hozott ítélete: *Illumina kontra Európai Bizottság*.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete (2022. december 14.) a belső piacot torzító külföldi támogatásokról (FSR).

pai Unió átfogó és szigorú szabályozást alakított ki, amelynek célja az egységes piac működésének megőrzése; a szabad verseny biztosítása. Az állami támogatások tekintetében kiépített ellenőrzési rendszer célja így annak megakadályozása, hogy a tagállamok ne nyújthassanak olyan támogatást, amely indokolatlanul torzíthatja a versenyt a belső piacon. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés¹¹ („EUMSZ.”) 107. cikke alapján ugyanis „[h]a a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzíttja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. ebből kifolyólag főszabályként tilos az állami beavatkozás a piaci folyamatokba (azaz tiltottak az állami támogatások)”¹². A világgazdaság ugyanakkor jelentős fejlődésen ment keresztül. A piacok egyre nemzetközibbé válása pedig egyre nyilvánvalóbbá tette azt, hogy az unióban működő vállalkozások versenyhátrányba kerülnek azon harmadik országok államai által támogatott versenytársaikkal szemben, ahol nem tiltottak az állami támogatások. Az állami támogatások EUMSZ. 107. cikkében foglalt generális tilalma ugyanis kizárólag az Európai Unió tagállamaira terjed ki.¹³ Az uniós állami támogatás definíciójának fogalmi eleme ugyanis a tagállami forrás és betudhatóság, és a Bizottság illetékessége mint versenyhatóság harmadik országok döntéseire nem terjed ki. Ezek a harmadik országok

által az uniós piacon jelen lévő vállalkozások vagy ilyen vállalkozások anyavállalatai számára nyújtott támogatások azonban súlyos piactorzításokat okozhatnak a belső piacon, és azt eredményezhetik, hogy az európai vállalkozások elveszítik versenyképességüket a külföldi támogatások versenyfeltételeket torzító volta miatt.

2.1. Fehér könyv

A Bizottság 2020. június 17-én adta ki a „Fehér könyv a külföldi támogatások tekintetében az egyenlő versenyfeltételek biztosításáról” című dokumentumát¹⁴, amelyben összegezte a fenti probléma kezelésére, azaz, hogy miként küszöbölhető ki az Európai Unió kívüli államok által nyújtott támogatások belső piaci versenyt torzító hatásai vonatkozó javaslatait. A Bizottság a dokumentumban részletesen elemezte, hogy az uniós és nemzetközi jogban milyen eszközök állnak rendelkezésre a külföldi támogatások piactorzító hatásai okozta probléma kezelésére, azonban elemzése során arra jutott, hogy „a kérdést mind-ezidáig az eszközök egyike sem kezelte kimerítő jelleggel”¹⁵. Többek között kiemelte, hogy bár az uniós antitröszt és összefonódás-ellenőrzési szabályok lehetővé teszik a Bizottság számára, hogy beavatkozzon a piaci folyamatokba, ha úgy ítéli meg, hogy az adott összefonódás, vagy piaci magatartás torzíttja a versenyt a belső piacon, azonban egyik szabályozás sem veszi figyelembe, hogy egy vállalat részesült-e torzító hatású külföldi támogatásban, és nem is teszi lehetővé, hogy a Bizottság kizárólag ezen az alapon, vagy elsődlegesen

¹¹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

¹² EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés.

¹³ A harmadik ország által támogatott import esetén természetesen léteznek piacvédelmi eszközök. A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) támogatásokról és kiegyenlítő intézkedésekről szóló megállapodása (Subsidies and Countervailing Measures, SCM megállapodás) értelmében a WTO tagországi bizonyos intézkedéseket hozhatnak – kiegyenlítő intézkedésekkel, azaz vámokkal, adókkal védhetik iparukat – ha más országok által nyújtott támogatások hátrányosan érintik őket. A WTO szabályok azonban csak árukra vonatkoznak, így bár lehetővé teszik, hogy az EU fellépjen a harmadik országokból származó áruk harmadik országokból származó áruk támogatott behozatala ellen, az FSR-nél szűkebb körben tesznek csak lehetővé beavatkozást.

¹⁴ Európai Bizottság (2020) Fehér Könyv a külföldi támogatások tekintetében az egyenlő versenyfeltételek biztosításáról 2020.6.17, COM(2020) 253 final (Fehér Könyv).

¹⁵ Fehér Könyv 2020, 10.

erre alapozva avatkozzon be a piaci folyamatokba.¹⁶ A közbeszerzésekre vonatkozó hatályos uniós joganyag sem foglalkozik a külföldi támogatások által a közbeszerzési piacon okozott torzulásokkal.¹⁷ Ezért álláspontja szerint egy új ellenőrzési eszköz bevezetése szükséges a probléma kezelésére.

A dokumentumban a Bizottság a külföldi támogatások általános piactorzító hatása mellett, két olyan területet azonosított, ahol a külföldi támogatások különösen aggályosok lehetnek: a vállalatok felvásárlása és a közbeszerzések területét. E két területre vonatkozóan ezért bejelentési kötelezettség bevezetésére is javaslatot tett.

2.2. FSR rendelet

A Fehér Könyvben azonosított problémák, valamint az azok orvoslására tett javaslatok alapján, a Bizottság 2021. május 5-én tette közzé a rendelettervezet szövegét¹⁸, amely végül rendes jogalkotási eljárást követően 2022 decemberében került elfogadásra. Az FSR 2023. január 12-én lépett hatályba. A rendelkezéseit főszabály szerint 2023. július 12-től kell alkalmazni, az összefonódásokra és közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályokat pedig 2023. október 12-től. A rendelet hatályba lépését megelőzően a Bizottság egy kapcsolódó végrehajtási rendeletet is elfogadott,¹⁹ ennek mellékletei tartalmazzák az összefonódások, valamint a közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben kapott hozzájárulások bejelentéséhez szükséges formanyomtatványokat. A fenti joganyagokat egy, a dokumentumok benyújtásának kérdéseivel foglalkozó közlemény²⁰ egészíti ki. Tekintettel arra, hogy

az FSR csak alig több mint egy éve lépett hatályba, így a gyakorlati alkalmazás kérdései kapcsán a Bizottság még nem adott ki iránymutatásokat, közleményeket. Ezeket az FSR 46. cikke alapján a Bizottságnak 2026. január 12-ig kell közzétennie.

Az FSR rendeletet olvasva rögtön szembeötlő, hogy arra a kereskedelempolitika mellett²¹ az uniós versenyjog két területe igen jelentős hatást gyakorolt: az állami támogatások vizsgálata, valamint az összefonódások ellenőrzése. A rendelet végső soron e két terület jellemzőit ötvözi. Például az irányítás, az összefonódás fogalma megegyezik a Fúziós Rendelet rendelkezéseivel, ahogy a későbbiekben tárgyalandó két fázisból álló eljárásrend és az abban hozható döntések is ismerősek lehetnek minden fúziókontrollal foglalkozó versenyjogász számára, míg például a külföldi támogatás fogalma, valamint rendelet jogi tesztje, pedig az állami támogatással foglalkozó jogászok számára csenghetnek ismerősen.²²

Az FSR rendelet három eszközt vezet be az esetlegesen torzító hatású külföldi támogatások ellenőrzésére. Két bejelentésen alapuló eljárást, amelyek közül az egyik a bizonyos értékhatár feletti összefonódásokra vonatkozik, míg a másik a közbeszerzési eljárásokra. Ezeket egészíti ki egy általános, minden gazdasági tevékenységre vonatkozó, hivatalból indított ún. *ex officio* eljárás. Amint arra a bevezetésben már utaltam, a rendelet alapján a Bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik valamennyi, nem uniós országok által nyújtott külföldi támogatás vizsgálatára, szükség esetén ezek belső piacot torzító hatásainak vizsgálatára.

¹⁶ Fehér Könyv 2020, 11.

¹⁷ Fehér Könyv 2020, 12.

¹⁸ Európai Bizottság (2021) Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a belső piacot torzító külföldi támogatásokról a belső piacot torzító külföldi támogatásokról, 2021.5.5. COM(2021) 223 final.

¹⁹ A Bizottság (EU) 2023/1441 végrehajtási rendelete (2023. július 10.) a Bizottság által a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokra vonatkozó részletes szabályokról.

²⁰ Közlemény a Bizottság által a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló (EU) 2022/2560 európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokra vonatkozó részletes szabályokról szóló (EU) [xxx] végrehajtási rendelet 4. cikkének (2) bekezdése, 8. cikkének (1) bekezdése, 15. cikke, 17. cikkének (2) bekezdése és 25. cikke értelmében.

²¹ A FSR elsődleges jogalapján az EUMSZ.114. és 207. cikke adja. Az FSR és kereskedelempolitika kapcsolata kapcsán lásd pl. Csongor István Nagy (2023) The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm Shift?, *Journal of World Trade*, 57(6), 889–908.

²² A jogterületek közötti hasonlóságok és különbségek kapcsán lásd a tanulmány 6.1. pontját.

Az összefonódásokra vonatkozó szabályokkal később részletesen is foglalkozom, így a továbbiakban a másik két eszközre vonatkozó főbb szabályok kerülnek itt röviden bemutatásra. A közbeszerzések²³ tekintetében a közbeszerzési eljárásban résztvevő gazdasági szereplők azon közbeszerzési eljárásban való részvételüket kötelesek bejelenteni a Bizottságnak, ahol a közbeszerzési szerződés tervezett értéke meghaladja a 250 millió eurót, és a megelőző három évben harmadik országból kapott teljes pénzügyi hozzájárulás értéke meghaladja a négymillió eurót.²⁴ A fenti értékek magyar viszonylatban magasnak tekinthetők, ezért a hazai szereplők többsége esetében valószínűleg nem merül majd fel bejelentési kötelezettség.²⁵ Továbbá az FSR lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy előzetes bejelentést kérjen minden olyan közbeszerzési eljárásról, amely nem tartozik a bejelentési kötelezettség hatálya alá, amennyiben a szerződéseket még nem ítélték oda, és felmerül annak gyanúja, hogy az érintett vállalkozások a közbeszerzési eljárást megelőző három évben külföldi támogatásban részesültek.²⁶

Emellett a Bizottságnak lehetősége van hivatalból eljárást indítani minden olyan esetben, amikor felmerül az EU-n kívüli állami támogatás gyanúja.²⁷ Hivatalbóli eljárásra így például abban az esetben is sor kerülhet, ha vállalkozások elmulasztottak eleget tenni a fenti bejelentési kötelezettségüknek, illetve lehetőség van rá akkor is, ha előzetes bejelentésre azért nincs lehetőség, mivel például az összefonódást már végrehajtották, vagy a közbeszerzés keretében a szerződést már odaítélték. Abban az esetben viszont, ha kötelező vagy a Bizottság felhívására tett bejelentést követően a Bizottság elvégezte az adott összefonódás vagy közbeszerzési eljárás tekintetében a külföldi támo-

gató vizsgálatát, akkor ezek tekintetében a hivatalbóli ügyindításra már nem kerülhet sor.

3. Összefonódások vizsgálata

Mivel a jelen tanulmánynak nem célja az FSR rendelet teljes körű ismertetése, így a továbbiakban csak az összefonódásokra vonatkozó bejelentési kötelezettség szabályaival, valamint az összefonódásokhoz nyújtott külföldi támogatások kérdésével foglalkozom.

3.1. Az összefonódás fogalma

Egyezően a fúziókontrollal, bejelentési kötelezettség azon tranzakciók esetében áll fenn, amelyek az irányítás tartós megváltozását eredményezik. A FSR alkalmazásában összefonódás akkor áll fenn, ha az irányítás tartós megváltozása a következők bármelyikéből ered: a) két vagy több előzőleg egymástól független vállalkozás vagy vállalkozásrész összeolvad; b) egy vagy több személy, amely már irányít legalább egy vállalkozást, vagy egy vagy több vállalkozás akár értékpapírok vagy eszközök vásárlásával, akár szerződéssel vagy más úton, közvetlen vagy közvetett irányítást szerez egy vagy több másik vállalkozás egésze vagy része felett.²⁸ Ugyancsak összefonódásnak minősül egy önálló gazdasági egység összes funkcióját tartósan ellátó közös vállalkozás létrehozása.²⁹

Az irányítás és összefonódás fogalma tehát teljes mértékben megegyezik a Fúziós Rendeletben foglaltakkal. Az azonos fogalomhasználat előnye, hogy a vállalkozások és jogalkalmazók számára is könnyebbé teszi alkalmazásukat, mivel tartalmuk jól ismert. De emellett, azzal a nyilvánvaló előnnyel is jár, hogy az értelmezéskor lehet támaszkodni az Európai Bizottság fúziós közleményeiben,

²³ Az FSR közbeszerzésekre vonatkozó eszközének részletes bemutatását lásd pl. Hubai Ágnes (2023) A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet *Közbeszerzési jog* 5(5) Elérhető: <https://doi.org/10.55413/193.A2300501.KOJ>.

²⁴ FSR, 28. cikk (1) bekezdés.

²⁵ Hubai 2023.

²⁶ FSR, 29. cikk (8) bekezdés – Erre az összefonódások tekintetében is lehetősége van a Bizottságnak (lásd e tanulmány 3.4. pontját).

²⁷ FSR, 9. cikk (1) bekezdés.

²⁸ FSR, 20. cikk (1) bekezdés.

²⁹ FSR, 20. cikk (2) bekezdés.

iránymutatásaiban foglaltakra. Érdemes megjegyezni, hogy a Fehér Könyvben a Bizottság az összefonódások bejelentésére vonatkozó eszközt – az FDI ellenőrzéshez hasonlóan – az irányítás mellett az irányításszerzés mértékét el nem érő többségi befolyásszerzésekre is alkalmazni javasolta.³⁰ Végül a jogbiztonsággal kapcsolatos aggályok miatt ez elvetésre került. A bejelentési kötelezettség hiánya azonban nem jelenti azt, hogy ezeket az ügyleteket a Bizottság ne vizsgálhatná, hiszen az általános vizsgálati eszköz alkalmazásával hivatalbóli ellenőrzések tárgyai lehetnek.

3.2. Bejelentési küszöbszámok

Hasonlóan az összefonódások ellenőrzéséhez az FSR rendelet alapján sem szükséges minden összefonódást bejelenteni a Bizottságnak, csak azokat, amelyek elérik az FSR-ben meghatározott bejelentési küszöbszámokat, és nem tartoznak az FSR 20. cikkének (4) bekezdésében foglalt kivétel-szabályok alá. Ezen kivételszabályok megegyeznek a Fúziós Rendeletben is ismert kivételekkel.³¹ Azaz a bejelentési kötelezettség nem terjed ki hitelintézetek vagy más pénzügyi vállalkozások továbbértékesítési célú átmeneti jellegű szerzéseire, továbbá, ha az irányítást állami tisztviselő szerzi meg egy tagállam felszámolással, csődeljárással, fizetésképtelenséggel, fizetések beszüntetésével, kényszeregyezséssel vagy ehhez hasonló eljárással kapcsolatos jogának megfelelően, akkor is, ha ezeket a műveleteket pénzügyi holdingvállalkozások végzik.³²

A FSR rendeletben meghatározott bejelentési küszöbnek két eleme van: (i) egy árbevételhez kötődő küszöbszám, és egy (ii) a pénzügyi hozzá-

járulás mértékéhez kötődő küszöbérték. Az FSR értelmében így bejelentési kötelezettség akkor áll fenn, ha (i) az összeolvadó vállalkozások közül legalább egy, a megszerzett vállalkozás vagy a közös vállalat letelepedett az Unióban, és az Unióban legalább 500 millió euró teljes árbevétel ér el; és (ii) az érintett vállalkozások harmadik országokból a megállapodás megkötését, a nyilvános ajánlat közzétételét vagy az irányítást megalapozó részesedés megszerzését megelőző három évben összesen több mint 50 millió euró teljes pénzügyi hozzájárulást kaptak.³³ A küszöbérték számítá-sakor az összefonódásban érintett vállalkozások közül csak az alábbiaknak jutott pénzügyi hozzájárulást kell figyelembe venni: irányításszerzés esetén az irányítást szerző vállalkozás vagy vállalkozások és a céltársaság, összeolvadás esetén az összeolvadó vállalkozások, míg közös vállalat alapítása esetén a közös vállalkozást létrehozó vállalkozások és a közös vállalat.³⁴

Az FSR rendeletben meghatározott 500 millió eurós küszöbérték lényegesen magasabb, – pontosan a kétszerese – a Fúziós Rendeletben meghatározott egyedi árbevételi küszöbértéknek.³⁵ Figyelembe véve, hogy a Fehér Könyv eredetileg az Fúziós Rendeletben foglalt értéknel is alacsonyabb 100 millió eurós értéket javasolt,³⁶ egyértelmű, hogy az elfogadott rendelet végül csak a potenciálisan legkárosabbnak tartott összefonódásokat kívánja a kötelező bejelentés körébe bevonni.³⁷ Hangsúlyozandó, hogy a magasabb küszöbérték ellenére a Bizottság nem mondott le fenti értéket el nem érő összefonódások ellenőrzéséről sem, mivel a Fúziós Rendelettel szemben az FSR tartalmaz egy, a tagállami összefonódás-ellenőrzési jogban

³⁰ Fehér Könyv 2020, 26.

³¹ FSR, 20. cikk (4) bekezdés.

³² Hasonló kivételszabályok találhatóak a 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.) 25. § (1) bekezdésében is.

³³ FSR, 20. cikk (3) bekezdés.

³⁴ FSR, 20. cikk (3) bekezdés.

³⁵ Fúziós Rendelet 1. cikk (2) bekezdés b) pont.

³⁶ Fehér Könyv 2020, 28.

³⁷ Lena Hornkohl (2023) The EU Foreign Subsidy Regulation– What, Why and How? The Investment Weapon – Studies on the Law and Geo-economics of Foreign Investment Controls dedicated to Steffen Hindelang 19. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4172808.

egyre elterjedtebbnek tekinthető vizsgálati eszközt (ún. 'call-in option'), amely lehetővé teszi, hogy a küszöbszámot el nem érő, de esetlegesen aggályt felvető összefonódások tekintetében a Bizottság az összefonódás bejelentését kérje a vállalkozásoktól.³⁸ A 'call-in option' az elmúlt években egyre népszerűbbé vált a tagállamok összefonódás-ellenőrzési jogában az ún. küszöbszám alatti összefonódások vizsgálat alá vonásának eszközeként, és mivel ellenében az összefonódások ellenőrzésével az FSR vonatkozásában nem érvényesül hatáskörmegosztás a tagállamok és a Bizottság között, így a call-in option alkalmazása ezen ügyletek esetében nem okoz hatásköri problémát. A bejelentési küszöbszámot el nem érő összefonódások ellenőrzésével kapcsolatos kérdésekkel a tanulmány 3.4 pontjában foglalkozom részletesebben.

3.2.1. A küszöbszámok számítása

Az árbevételi küszöbérték számítása során a céltársaságnak az Európai Unióban elért összesített árbevételét szükséges figyelembe venni. Az, hogy ki minősül céltársaságnak az összefonódás formájától függ, így egyedüli irányításszerzés esetén a megszerzendő vállalkozás vagy vállalkozásrész, összeolvadás esetén az összeolvadó felek bármelyike, már működő vállalkozás feletti közös irányításszerzés esetén a közös vállalat, míg újonnan alapított közös vállalat esetében az új vállalkozás. A fentiek egyben azt is jelentik, hogy egy újonnan alapított (zöldmezős) közös vállalat esetében a fenti küszöbszámok nem teljesülhetnek, mivel az újonnan alapítandó vállalkozás még nem rendelkezik árbevétellel.

Az árbevétel számítása során tehát fontos eltérés a Fúziós Rendelet összefonódás-ellenőrzésre vonatkozó szabályaitól, hogy közös irányításszerzés esetén az anyavállalatok árbevételét nem szükséges figyelembe venni. (És még jelentősebb az

eltérés a Tpv. rendelkezéseitől, ahol nem csak az anyavállalatok, hanem azok vállalatcsoportjának árbevételét is szükséges figyelembe venni).

A második, pénzügyi hozzájáruláshoz kötődő küszöbérték számítása során fontos szem előtt tartani, hogy az külföldi támogatás és a külföldi pénzügyi hozzájárulás fogalma nem azonos az FSR-ben. A külföldi pénzügyi hozzájárulás fogalma – amely számítás során relevanciával bír – ugyanis tágabb, mint a külföldi támogatás fogalma. Ennek indoka, hogy a küszöbértékek szempontjából objektíven meghatározható mutatóra van szükség, aminek a külföldi támogatás fogalma nem felelne meg. Utóbbi ugyanis csak azon állami eredetű támogatásokra vonatkozik, amelyek előnyt biztosítanak, szelektívek és a belső piacon gazdasági tevékenységet folytató vállalkozásokat célozzák.³⁹ A pénzügyi hozzájárulás fogalmának bevezetése tehát lehetőséget ad arra, hogy az eljárás későbbi szakaszában kelljen csak értékelni a juttatás kapcsán a külföldi támogatás fenti fogalmi elemeinek teljesülését.⁴⁰ A külföldi pénzügyi hozzájárulás fogalmába így bele tartozik például a pénzeszközök vagy források átadása (pl. tőkejuttatás, vissza nem térítendő támogatás, kölcsön, hitelgarancia, a hatóságok által kirótt pénzügyi terhek ellentételezése), egyébként esedékes bevételek elengedése (pl. adómentességek, illetve különleges vagy kizárólagos jogok megfelelő ellentételezés nélküli biztosítása), vagy áruk vagy szolgáltatások nyújtása, illetve áruk vagy szolgáltatások beszerzése, ha az valamely harmadik állam akár közvetlenül vagy közvetve nyújtja.⁴¹ Utóbbi kitétel értelmében harmadik ország által nyújtott pénzügyi hozzájárulásnak tekinthető nemcsak az állami, közigazgatási szervek vagy közvállalkozások, hanem az olyan magánvállalkozások által nyújtott támogatás is, amelynek tevékenysége minden

³⁸ A Fehér Könyvben erre vonatkozóan nem volt javaslat.

³⁹ FSR, 3. cikk (1) bekezdés: „E rendelet alkalmazásában külföldi támogatás akkor áll fenn, ha egy harmadik ország közvetlenül vagy közvetve olyan pénzügyi hozzájárulást nyújt, amely gazdasági előnyt biztosít a belső piacon gazdasági tevékenységet folytató valamely vállalkozás számára, és amely jogilag vagy ténylegesen egy vagy több vállalkozásra vagy gazdasági ágazatra korlátozódik”.

⁴⁰ Fehér Könyv 2020, 27.

⁴¹ FSR, 3. cikk (2) bekezdés.

releváns körülményt figyelembe véve betudható egy külföldi államnak.

Az eltérő fogalmak azt is eredményezik, hogy olyan ügyletek is bejelentési kötelezettség alá eshetnek, amelyek esetében a Bizottság nagyon nagy valószínűséggel jóváhagyó döntést fog hozni, azaz amelyek esetében a torzításra való alkalmasság nem merül fel. Így például bejelentést vonhat maga után az olyan támogatás is, ahol az adott pénzügy hozzájárulást piaci feltételek mellett, akár valamennyi vállalkozásra, ágazatra biztosították (például a társasági adókulcsok általános csökkentése), így nem tekinthetők szelektív állami intézkedéseknek.⁴² A felek adminisztratív terheinek csökkentése érdekében ugyanakkor a Bizottságnak lehetősége van arra, hogy az uniós fúziókontrollhoz hasonlóan végrehajtási rendeletek elfogadásával egyszerűsített eljárást vezessen majd be⁴³, például erre az esetkörre vonatkozóan.

3.2.2. Beszámolási kötelezettség alá tartozó hozzájárulások

A végrehajtási rendelet mellékleteként kiadott űrlap⁴⁴ az 1 millió euró összeget elérő vagy azt meghaladó összegű azon pénzügyi hozzájárulások esetében, amelyek az FSR 5. cikk (1) bekezdése a)-d) pontjainak hatálya alá tartoznak részletes kérdéssort tartalmaz, azonban a bejelentésre kötelezett vállalkozásoknak az egyéb hozzájárulásokról is kell áttekintést adniuk. Az FSR 5. cikke az FSR ún. fekete listája. Az e körbe tartozó támogatások esetében a Bizottságnak ugyanis nem kell részletes értékelést végeznie, mivel ezek piactorzító jellege – hasonlóan például a versenykorlátozó megállapodások esetében a cél szerinti jogsértésekhez – a korábbi tapasztalatok, általánosan elfogadott

közgazdasági megfontolások alapján nagy valószínűséggel fennáll. Eltérés azonban, hogy az FSR alapján az érintett vállalkozásnak azonban lehetősége van arra, hogy bizonyítsa az adott intézkedés miért nem torzítja a belső piacot. Az FSR 5. cikkében nevesítettek közül az összefonódások esetében az alábbi kategóriák relevánsak: nehéz helyzetben lévő vállalkozások támogatása, korlátlan -összegében és/vagy időtartamában – állami kötelezettségvállalás formájában nyújtott támogatás, exporttámogatás, amely nem áll összhangban a hivatalosan támogatott exporthitelekéről szóló OECD megállapodással, egy összefonódást közvetlenül segítő külföldi támogatás, aránytalanul kedvező közbeszerzési ajánlatot elősegítő támogatás.

Megjegyzendő, hogy a küszöbérték számítása szempontjából minden pénzügyi hozzájárulást figyelembe kell venni, függetlenül attól, hogy arról szükséges-e az űrlapban beszámolni vagy sem.

3.3. Bejelentésköteles összefonódások esetén követendő eljárás

Ha azonban a bejelentési kötelezettség feltételei teljesülnek, akkor az összefonódást – annak végrehajtását megelőzően – be kell jelenteni a Bizottsághoz. Egyezően a Fúziós Rendelet rendelkezéseivel⁴⁵ a bejelentést az összeolvadásban résztvevő feleknek és a közös irányítást szerző feleknek együtt kell megtenniük, minden más esetben a bejelentést annak a személynek vagy vállalkozásnak kell megtennie, amely irányítást szerez egy vagy több vállalkozás egésze vagy része felett.⁴⁶

Amint arra korábban már utaltam, az FSR-nek az összefonódásokra vonatkozó eljárása lényegében megegyezik a Bizottságnak az összefonódások

⁴² Hornkohl 2023, 18.

⁴³ FSR, 47. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁴⁴ 2023/1441 végrehajtási rendelet I. melléklet FS-CO-formanyomtatvány az (EU) 2022/2560 rendeletnek megfelelő összefonódás bejelentéséhez.

⁴⁵ Fúziós Rendelet, 4. cikk (2) bekezdés: „Valamennyi a 3. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett összeolvadásból, vagy a közös irányítás 3. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett megszerzéséből létrejött összefonódást, esettől függően az összeolvadó feleknek, vagy a közös irányítást szerzőknek együttesen kell bejelenteniük. Minden más esetben a bejelentést az a személy vagy vállalkozás köteles megtenni, amely egy vagy több vállalkozás egésze vagy része felett irányítást szerez.”

⁴⁶ FSR, 21. cikk (3) bekezdés.

ellenőrzése tekintetében kialakított eljárásával.⁴⁷ Azaz a bejelentést követően egy kétlépcsős eljárás kerül lefolytatásra, amelyből az első fázis a hiánytalan bejelentés beérkezésével veszi kezdetét, és az időtartama 25 munkanap. A Bizottság – hasonlóan az összefonódások vizsgálatához – ezen 25 munkanapon belül vagy jóváhagyja az összefonódást, vagy dönt a részletes vizsgálat szükségességéről. A részletes vizsgálat (II. fázis) 90 munkanapig tart, meghatározott esetekben azonban lehetőség van a határidő meghosszabbítására. Az eljárás végén a Bizottság az alábbi döntéseket hozhatja: az összefonódást a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánítja, az összefonódást kötelezettségek előírása mellett hagyja jóvá, vagy pedig megtiltja azt. Egyezően a fúziókontroll szabályaival kötelezettségként az FSR rendelet alapján is csak a felek által felajánlott vállalat írható elő. Ha a vállalkozások részéről nem került felajánlásra kötelezettségvállalás, vagy azt a Bizottság nem tartja megfelelőnek a támogatás belső piacot torzító hatásainak orvoslására, akkor kerülhet sor az összefonódás megtiltására. Az FSR értelmében kötelezettségvállalásként előírható például bizonyos eszközök elidegenítése/leválasztása vagy a külföldi támogatás kamatokkal történő visszafizetése. Kiemelendő, hogy kötelezettségként az is előírható a vállalkozás számára, hogy meghatározott időtartamon belül tájékoztassa a Bizottságot a jövőbeli összefonódásokban való részvételéről.⁴⁸ Ezen megoldás a DMA esetében a kapuőrnek minősülő vállalkozásokat terhelő kötelezettségre emlékeztet, és ahhoz hasonlóan, a tájékoztatási kötelezettség teljesítése nem mentesíti a vállalkozást a Fúziós Rendelet alapján fennálló bejelentési kötelezettsége alól. Hasonlóan a fúziókontrollhoz, amennyiben több korrekciós intézkedés is alkalmas arra, hogy teljes mértékben és hatékonyan orvosolja a torzulást,

a Bizottság az FSR alapján is köteles a korrekciós intézkedések közül azt választani, amely a legkevesebb terhet jelenti a vállalkozás számára.⁴⁹

Az FSR esetében ugyanúgy érvényesül *végrehajtási tilalom* mint a fúziókontrollban, azaz a bejelentési kötelezettség alá tartozó összefonódások nem hajthatók végre a Bizottság döntésének meghozataláig.⁵⁰ A végrehajtási tilalom azon összefonódások esetében is érvényesül, amelyek esetében ugyan nem teljesülnek a bejelentési küszöbszámok, azonban a Bizottság a bejelentés megtételére hívja fel a vállalkozásokat, mivel ezen összefonódások a Bizottság felhívását követően az FSR alkalmazásában a továbbiakban bejelentési kötelezettség alá tartozó összefonódásnak minősülnek.

Az összefonódások ellenőrzésével kapcsolatos eljárásokhoz kapcsolódó további hasonlóság még, hogy az FSR alapján ugyanúgy lehetőség van *előzetes egyeztetésre* a Bizottsággal, továbbá egyezően a fúziókontrollban megszokott szabályokkal, ha a Bizottság a rendelkezésére álló eljárási határidőn belül nem hoz döntést, akkor az összefonódás korlátozás nélkül végrehajtható.

Ha egy FSR szerint bejelentésköteles összefonódást mégsem jelentenek be, akkor a Bizottság az előző évi árbevétel 10 százalékig terjedő *bírságot* szabhat ki a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt, és kötelezi a feleket, illetve irányításszerzés esetén az irányításszerzőt, hogy az összefonódást jelentsék be. Ilyen esetben ráadásul a Bizottságot az eljárása során az előbb említett határidők nem kötik.⁵¹ Emellett, hasonlóan a Fúziós Rendelet-höz,⁵² az FSR is rögzíti, hogy a végrehajtási tilalom megsértésével kötött szerződés érvénytelen, mindaddig ameddig a Bizottság nem hoz döntést részletes vizsgálatot követően.⁵³ A végrehajtási tilalom megsértése esetén szintén az előző évi árbevétel 10 százalékig terjedő bírság szabható ki. E szankciók

⁴⁷ FSR, 24–25. cikk.

⁴⁸ FSR, 8. cikk.

⁴⁹ FSR, (22) preambulumbekkezdés.

⁵⁰ FSR, 24. cikk.

⁵¹ FSR, 21. cikk (4) bekezdés.

⁵² Fúziós Rendelet, 7. cikk (4) bekezdés.

⁵³ FSR, 24. cikk (7) bekezdés.

tekintetében minden bizonnyal irányadónak tekinthető az Európai Unió Bíróságának a *Marine Harvest* ügyben hozott ítélete⁵⁴; azaz fenti bírságok párhuzamosan is kiszabhatók. Ugyancsak a vállalkozások előző évi árbevételének 10 százalékig terjedő bírságot szabhat ki a Bizottság abban az esetben, ha az összefonódás végrehajtására a tiltó határozat ellenére sor kerül.⁵⁵ A fenti jogsértések miatt bírság kiszabására vonatkozó eljárást a Bizottság a jogsértés bekövetkeztét követő 3 éven belül indíthatja meg.⁵⁶

3.4. A nem bejelentésköteles összefonódások vizsgálata

Amint korábban már említettem, az FSR alapján Bizottság elrendelheti a nem bejelentésköteles összefonódások bejelentését is, ha *azok végrehajtására még nem kerül sor*, és valószínűsíthető, hogy az elmúlt három évben az összefonódás résztvevői külföldi támogatásban részesültek.⁵⁷ A Bizottság tehát csak a még nem végrehajtott összefonódások esetében élhet ezzel az eszközzel, illetve az ügyletnek összefonódásnak kell minősülnie, azaz irányítástervezést nem eredményező tranzakciók esetén a vállalkozások bejelentés megtételére nem hívhatók fel. A már végrehajtott ügyletek, valamint az irányítástervezésnek nem minősülő ügyletek az általános, *ex officio* eljárás keretében vizsgálhatóak. Fontos továbbá, hogy a Bizottságnak a külföldi támogatásban való részesülést kell valószínűsítene, és nem pusztán azt, hogy az adott vállalkozások harmadik ország részéről pénzügyi támogatásban részesültek. Ennek megfelelően az FSR 4. cikkében foglaltaknak megfelelő támogatásoknak biztosított 'safe harbour' a jelen ügyletek esetében is alkalmazandó. Ezekkel részletesebben a tanulmány következő pontja foglalkozik.

Ezen eszköz alkalmazása a vállalatok oldaláról bizonytalanságot okozhat, hiszen előfordulhat, hogy olyan ügylet is felülvizsgálat tárgya lesz, amely kapcsán bejelentési kötelezettséggel, valamint az azt követő eljárás időtartamával, adminisztratív terheivel nem számoltak. Bár az FSR bejelentésre való felhívásra vonatkozóan konkrét határidőt nem határoz meg, ugyanakkor amint arra utaltam, ilyen ügyletekre vonatkozóan bejelentési kötelezettség csak azok végrehajtásáig rendelhető el. Ezt követően *ex officio* eljárásnak lehet helye, amelynek megindítására a támogatás folyósításától számított 10 éves elévülési idő vonatkozik.⁵⁸ A kiszámíthatóság és a jogbiztonság növelése érdekében a Bizottság 2026. január 12-ig köteles iránymutatást közzétenni a fenti hatáskörének alkalmazása kapcsán követni kívánt gyakorlatáról.⁵⁹

4. Az FSR anyagi tesztje

4.1. Piactorzító hatás

Az FSR-nek az összefonódások ellenőrzésével kapcsolatos eszköze esetében a Bizottság azt vizsgálja, hogy *az adott összefonódáshoz nyújtott külföldi támogatás közvetve vagy közvetlenül okozhat-e torzulást a belső piacon*. A jogbiztonság és a kiszámíthatóság növelése érdekében az FSR e körben is előírja a Bizottság számára, hogy 2026. január 12-ig tegye közzé torzulás fennállásának megállapítására, valamint a mérlegelési tesz alkalmazására vonatkozó iránymutatását.⁶⁰ Ennek előkészítéseként, valamint annak érdekében, hogy a köztes időben is segítséget nyújtson a vállalkozások számára, a Bizottság 2024. július 26-án közzétett egy, a fenti rendelkezések alkalmazásá-

⁵⁴ A Bíróság C-10/18 sz. ügyben hozott ítélete: *Marine Harvest kontra Bizottság* (Marine Harvest ítélet) 111.

⁵⁵ FSR, 26. cikk (3) bekezdés.

⁵⁶ FSR, 38. cikk.

⁵⁷ FSR, 21. cikk (5) bekezdés.

⁵⁸ FSR, 38. cikk (1) bekezdés.

⁵⁹ FSR, 46. cikk (1) bekezdés c) pont.

⁶⁰ FSR, 46. cikk (1) bekezdés a) és b) pontok.

val kapcsolatos előzetes megfontolásait összegző munkadokumentumot.⁶¹

A belső piacon akkor áll fenn torzulás, ha a külföldi támogatás alkalmas arra, hogy javítsa valamely vállalkozás versenyhelyzetét, és ezáltal ténylegesen vagy potenciálisan hátrányosan befolyásolja a versenyt. A támogatás piactorzító hatásainak elemzése során a Bizottság figyelembe veszi többek között a támogatás összegét, jellegét, az érintett piacok vagy ágazatok helyzetét, a támogatás célját, valamint a kedvezményezett vállalkozás gazdasági aktivitását.⁶² Az összefonódáshoz nyújtott külföldi támogatások piactorzító hatásának értékelésekor egyrészt figyelemmel van a Bizottság azokra támogatásokra, amelyet a harmadik állam kifejezetten a felvásárlás megkönnyítése érdekében nyújtott, azaz amely adott esetben lehetővé tette a vevő számára, hogy túllicitáljon vagy elriasszon más befektetőket. Az összefonódáshoz nyújtott külföldi támogatások azonban nem csak a felvásárlási folyamat torzulását okozhatják, hanem az összefonódás után is biztosíthatnak versenyelőnyt a vállalkozás számára azáltal, hogy a például a piacinál kedvezőbb feltételekkel jut hitelhez.

A jogi teszt valójában két lépésből áll. Az *első lépésben* a Bizottságnak azt szükséges értékelnie, hogy az harmadik ország által nyújtott pénzügyi hozzájárulás külföldi támogatásnak minősül-e. A külföldi támogatás fogalmának⁶³ elemei közül a szelektivitással és a gazdasági előnnyel szükséges részletesebben foglalkozni. A támogatás akkor biztosít gazdasági előnyt a vállalkozás számára, ha a vállalkozás szokásos piaci feltételek mellett nem jutott volna hozzá.⁶⁴ Az előny nyújtása általánosságban is előfeltételét képezi annak, hogy külföldi

támogatás fennállásáról lehessen beszélni. A másik fontos kitétel a szelektivitás, azaz az előnyt egy vagy több vállalkozás, vagy ágazat számára kell biztosítani. Mindkét fogalom jól ismert az állami támogatásra vonatkozó rezsimben, a fogalmak értelmezésének ott jól kimunkált bírósági gyakorlata van⁶⁵, amely az FSR alkalmazása esetében is segítségül hívható. Fontos, hogy amennyiben a külföldi támogatás fogalmának bármelyik fogalmi eleme nem teljesül, akkor nem beszélhetünk külföldi támogatásról.

A külföldi támogatás fogalmának egyes elemei mellett az FSR-ben alkalmazott anyagi teszt (*második lépés*) is az Európai Unió állami támogatásokkal kapcsolatos joganyagából került átvételre. Egyezően ugyanis az állami támogatások jogával, a külföldi támogatás piaci verseny torzítására való alkalmasságát kell vizsgálni. Ugyanakkor az EUMSz 107. cikkétől eltérően az FSR alapján a külföldi támogatásnak nem fogalmi eleme a verseny torzítása, hanem azt külön mérlegeli a Bizottság. Ennek oka, hogy a tagállamok által nyújtott állami támogatásokkal ellentétben a külföldi támogatások általánosságban nem tiltottak. A külföldi állami támogatás fennállását követően tehát a Bizottságnak eseti alapon kell értékelnie eljárása során, hogy az adott összefonódáshoz nyújtott külföldi támogatás torzítja-e a belső piacot.

Bár az elemzést esetről esetre végzi el a Bizottság, az FSR maga is felsorol olyan támogatási formákat, amelyek nem, vagy valószínűsíthetően nem piactorzító hatásúak. Egyrészt amint arra a nem bejelentésköteles összefonódásoknál már utaltam, az FSR tartalmaz egy, de minimis szabályt. Ennek értelmében, ha egy vállalkozásnak jutott külföldi támogatás három egymást köve-

⁶¹ European Commission (2024) Commission Staff Working Document Initial clarifications on the application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market Brussels, 26.7.2024 SWD (2024) 201.

⁶² FSR, 4. cikk (1) bekezdés.

⁶³ Az FSR 3. cikk (1) bekezdése alapján a rendelet alkalmazásában külföldi támogatás akkor áll fenn, ha egy harmadik ország közvetlenül vagy közvetve olyan pénzügyi hozzájárulást nyújt, amely gazdasági előnyt biztosít a belső piacon gazdasági tevékenységet folytató valamely vállalkozás számára, és amely jogilag vagy ténylegesen egy vagy több vállalkozásra vagy gazdasági ágazatra korlátozódik.

⁶⁴ FSR, (13) preambulumbekkezdés.

⁶⁵ lásd Tóth Tihamér (2010) *Az Európai Unió versenyjoga* Budapest: Complex Kiadó, 541–546 és 550–552.

tő évből álló időszakra vetített teljes összege nem haladja meg a négymillió eurót, az említett külföldi támogatást úgy kell tekinteni, mint amely valószínűleg nem torzítja a belső piacot. Továbbá, ha egy vállalkozásnak jutott külföldi támogatás harmadik országonként számított teljes összege bármely három egymást követő évből álló időszakban nem haladja meg az EU de minis rendeletben⁶⁶ meghatározott csekély összegű támogatás összegét, akkor az említett támogatást úgy kell tekinteni, mint amely nem torzítja a belső piacot. A két eset közötti fontos különbség, hogy míg az első esetben a Bizottság vizsgálatot kezdeményezhet, ha úgy ítéli meg, hogy a külföldi támogatás torzíthatja a belső piacot, addig a második eset alá tartozó külföldi támogatásokról maga az FSR mondja ki, hogy nem torzítják a belső piacot, így lényegében nem tartoznak a rendelet hatálya alá. Az FSR emellett tartalmaz egy ún. vis maior klauzult is, azaz természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítását célzó külföldi támogatások a rendelet szerint valószínűsíthetően szintén nem torzítják a belső piacot. Amint látjuk az FSR ebben az esetben is megadja a Bizottságnak azt a mérlegelési lehetőséget, hogy amennyiben úgy ítéli meg, hogy az e körben adott támogatás mégis torzíthatja a belső piacot, akkor eljárást indítson, ellentétben például az EUMSz 107. cikkében szereplő kivételszabállyal, amely az e körbe tartozó támogatásokat automatikusan a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinti. Érdemes kiemelni, hogy a fenti esetkörök az összefonódások kapcsán elsősorban a nem jelentésköteles összefonódások esetében bírnak lehetőséggel.

Továbbá amint arra az űrlap kapcsán már utaltam, az FSR 5. cikke tartalmaz egy ún. fekete listát is. Az e körbe tartozó támogatások esetében a Bizottságnak nem kell részletes értékelést végeznie, ilyen esetben az érintett vállalkozásnak lehetősége van arra, hogy bizonyítsa az adott intézkedés miért nem torzítja a belső piacot.

4.2. Mérlegelési teszt

Önmagában azonban nem elegendő, ha az adott támogatásnak piactorzító hatása van, mivel az elemzés következő lépéseként az FSR 6. cikke egy ún. *mérlegelési tesztet* ír elő, amely során a Bizottságnak mérlegelnie kell egy adott támogatás piactorzító negatív hatásait az adott támogatott tevékenység belső piacon gyakorolt pozitív hatásaihoz képest, figyelembe véve a releváns – különösen uniós – szakpolitikai célkitűzésekkel kapcsolatos szélesebb körű kívánatos hatásokat. Az összefonódások vizsgálatakor a Bizottság fentiek szerinti értékelése az FSR 19. cikkéből következően kizárólag a támogatásnak az adott összefonódáshoz kötődő hatásainak értékelésére fókuszál.

5. Versenyjoggal való kapcsolat

5.1. Hasonlóságok és különbségek

Amint arra korábban is utaltam, az FSR rendelkezéseire az uniós versenyjog két területe, az állami támogatások joga és az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó szabályok jelentős hatást gyakoroltak. Az FSR-ben használt *döntő része az uniós versenyjogból került átemelésre*, így például a vállalkozás, az irányítás vagy az összefonódás, de a külföldi támogatás fogalma, illetve annak részelemei is a szükségszerű módosítások mellett megegyezik az állami támogatás jól ismert fogalmával. Ugyanígy az eljárási rezsim vagy a jogi teszt keretei is az uniós jogban jól ismert, és bevált jogintézmények átvételén alapulnak.

Nyilvánvaló, hogy a jogszabály rekordidő alatt történő elfogadásában is jelentős szerepet játszott, hogy a rendlettervezet megalkotásakor a jogalkotó számára mintaként rendelkezésre álltak ezek a példák, és amelyek alkalmazása tekintetében ráadásul a Bizottság évtizedes tapasztalatokkal rendelkezik. A fogalmak összhangja és az eljárásrendek hasonlósága pedig amint az korábban is említettem, a vállalkozások számára is azzal a nyilvánvaló előnnyel jár, hogy már a kezdetektől lehetőségük van arra, hogy támaszkodjanak az

⁶⁶ A Bizottság (EU) 2023/2831 rendelete (2023. december 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról.

Európai Unió Bíróságának esetjogára, vagy éppen a Bizottság által közzétett közleményekre, iránymutatásokra.

A két jogterület közül az összefonódások ellenőrzése tekintetében *eltérés a jogi tesztekben van*. Az összefonódások értékelésekor az összefonódás versenyre gyakorolt hatását értékeli a versenyhatóság, így az elemzés fókuszában a verseny szerkezete, és ebben az az összefonódás által okozott változások vannak, és nem a külföldi támogatás létezése, vagy hatása. Ez alapján pedig elképzelhető – amint azt az Emirates Telecommunications Group Company PJSC/PPF ügyben⁶⁷ is láthatjuk –, hogy egy külföldi támogatás által ösztönzött összefonódás, fúziós szempontból problémamentesen engedélyezhető, azonban a külföldi támogatással összefüggésben kimutatható, hogy az alkalmas az unión belüli egyenlő versenyfeltételek és így a belső piaci verseny korlátozására, így ugyanazon tranzakció az FSR alapján akár megtiltásra is kerülhet.

A tagállamokra vonatkozó *állami támogatási rendszer* és az FSR között a hasonlóságok ellenére jelentős eltérés van, ennél fogva az FSR nem tekinthető pusztán a tagállamokra vonatkozó rendszer harmadik országokra való kiterjesztésének. A két szabályozás ugyanis ellentétes szemléletet képvisel, mert míg a tagállamok által nyújtott állami támogatások esetében általános tilalom érvényesül, amely alól szűk körben van lehetőség mentességet kérni, addig a külföldi támogatások csak akkor tiltottak, ha torzulást okoznak a belső piacon és a mérlegelési teszt eredménye is negatív. Ebből következően tehát a tagállami támogatások esetében vélelem van annak kapcsán, hogy a támogatás torzítja a versenyt, addig a külföldi támogatások esetében főszabály szerint a Bizottság köteles bizonyítani a támogatás belső piac torzítására való alkalmasságát. Ez alól kivételt az FSR 5. cik-

kében felsorolt esetek jelentenek, de a vállalkozásoknak itt is lehetőségük van annak bizonyítására, hogy az adott támogatás nem torzítja a versenyt.

További különbség, hogy míg az állami támogatások ellenőrzésével kapcsolatos eljárásban a bizottsági vizsgálat alanya a tagállam, addig az FSR alapján az állami támogatásban részesülő vállalkozások az eljárások alanyai. Ennek nyilvánvaló oka, hogy a harmadik országok nem részesei az Európai Uniónak, azonban ebből kifolyólag a külföldi támogatásban részesülő vállalkozások sokkal kiterjedtebb eljárási jogokkal rendelkeznek, mint a tagállamoktól származó támogatások kedvezményezettjei a Bizottság állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásaiban.⁶⁸ A külföldi támogatásban részesülő vállalkozásnak így például joga van a Bizottság általi meghallgatáshoz vagy a Bizottság irataiba való betekintéshez.⁶⁹ Mivel az FSR alapján a vállalkozások bírságokkal és szankciókkal sújthatóak, így a fenti jogosultságok a tisztességes eljárás elvének tiszteletben tartásából is következnek.⁷⁰

5.2. Eljárások közötti kapcsolat

Az összefonódások FSR alapján történő bejelentése és az összefonódás-ellenőrzési szabályok között nyilvánvaló kapcsolat áll fenn. Az FSR külön is rögzíti, hogy az FSR hatálya nem érinti a Fúziós Rendelet alkalmazhatóságát.⁷¹ Ebből is következően az uniós léptékű összefonódásokat a vállalkozásoknak továbbra is be kell jelenteniük a megszokott rendben a Bizottságnak, vagy, amennyiben a Fúziós Rendelet szerinti küszöbértékek nem teljesülnek, de nemzeti szabályzás alapján fennáll bejelentési kötelezettség, akkor a nemzeti versenyhatóságoknak. Az FSR tehát lényegében kiegészíti az összefonódás-ellenőrzés már működő rendszerét, azzal, hogy egy más szempontú mérlegelés elvégzését teszi lehetővé.

⁶⁷ Ügyszám: FS.100011.

⁶⁸ Farkas Flóra (2023) Belső piacot torzító külföldi támogatások: Összefonódások és közbeszerzések. *Állami támogatások joga*, 42(5), 39.

⁶⁹ Ezek az eljárási jogok az összefonódás-ellenőrzési eljárásban érintett vállalkozásokat is megilletik.

⁷⁰ Farkas 2023, 40.

⁷¹ FSR, 44. cikk (1) bekezdés.

Az FSR a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése érdekében ugyanakkor rögzíti, hogy a bejelentési kötelezettség alapján a Bizottságnak megküldött információk összefonódás-ellenőrzési eljárásban való felhasználását lehet kérni a Bizottságtól.⁷² A tagállami fúziókontroll alá eső eljárások esetében erre nincs lehetőség, ami további motivációt jelenthet a vállalkozások számára, hogy – ha a Fúziós Rendelet 4. cikk (5) bekezdésében foglalt feltételek fennállnak – áttételi kérelmet nyújtsanak be a Bizottsághoz, különösen egyszerűbb megítélésű, versenyaggályt fel nem vető ügyekben.

Megjegyzendő, hogy bár a FSR alkalmazása tekintetében a Bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, a rendelet hatékony alkalmazása a tagállamok együttműködése nélkül nem lehetséges. Ennek érdekében a Bizottság információkat kérhet tagállamoktól, emellett felkérheti a tagállamokat rajtaütés vagy meghallgatás tartására (amelyeken a Bizottság képviselője is részt vehet), másrészt a tagállamokat is tájékoztatási kötelezettség terheli, amennyiben észlelik, hogy külföldi támogatás állhat fenn és az torzíthatja a belső piacot.⁷³ Az FSR alkalmazása esetén kapcsolattartó hatóságként a Gazdasági Versenyhivatalt („GVH”) jelölte ki a jogalkotó.

6. Eddigi tapasztalatok

6.1. Bizottság összefoglalója

A Bizottság 2024 februárjában közétett egy rövid összefoglalást⁷⁴ a FSR rendelet alkalmazása első száz napjának összefonódásokkal kapcsolatos tapasztalatairól. Ezen összefoglaló alapján a prenotifikált ügyeknek mindössze 26%-ában került sor formális bejelentésre. Ezen arány a későbbiekben valószínűleg emelkedni fog, mivel a kezdeti kérdések tisztázása után várhatóan a vállalkozások is nagyobb magabiztossággal tudják megítélni, hogy indokolt lehet-e a bejelentés. Az előzetes

egyeztetések során megvitatott ügyek a szektorok széles körét fedték le.

Amint arra korábban utaltam, a Bizottság kifejezetten törekedett arra, hogy abban az esetben, ha az összefonódás bejelentésére a Fúziós Rendelet alapján került sor, egyszerűsítse a két eljárás közötti információk átadását. A bejelentési küszöböknek a Fehér Könyvhöz képesti jelentős emelése magában hordozza azt, hogy főleg azok a jelentősebb összefonódások tartoznak az FSR hatálya alá, amelyek uniós dimenziójúnak minősülnek, azaz amely esetében a Bizottság jogosult lefolytatni az összefonódás ellenőrzésére vonatkozó eljárást. Az összefoglalóban közzétett adatok a fentieket alátámasztani látszanak, hiszen a prenotifikált ügyek kb. 80%-a egyben a Fúziós Rendelet hatálya alá tartozott.

Az ügyek nyilvánosság számára való nyomon követését ugyanakkor nehezíti, hogy a FSR alapján történő bejelentés esetében a bejelentés tényét, illetve az I. fázist követően született döntéseket nem hozza nyilvánosságra a Bizottság, csak azt, ha részletes vizsgálatot indít valamely ügylet kapcsán, illetve értelemszerűen a részletes eljárást követően született döntését is publikálja.

6.2. Az Emirates Telecommunications Group Company PJSC/PPF ügy

A Bizottság 2024. június 10-én jelentette be⁷⁵, hogy részletes vizsgálatot indított azon összefonódás kapcsán, amelynek keretében az Emirates Telecommunications Group Company PJSC („e&”) kizárólagos irányítást szerez a PPF Telecom Group B.V. („PPF”) felett, annak csehországi üzletága kivételével, mivel előzetes aggályai vannak azzal kapcsolatban, hogy az e& olyan külföldi támogatásokban részesülhetett, amelyek torzíthatják az EU belső piacát. Ezzel a fenti tranzakció volt az első olyan bejelentés, amely nyomán részletes vizsgálatra került sor. A Bizottság döntése 2024. szeptember 24-én született meg az ügyben, hatá-

⁷² FSR, (39) preambulumbekzdés.

⁷³ Tpv. XI/E fejezet.

⁷⁴ European Commission (2024) Competition FSR brief, February 2024, Issue 1.

⁷⁵ Az erről szóló sajtóközlemény elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_24_3166.

rozatában végül kötelezettségvállalások előírásával jóváhagyta az ügyletet. A Bizottság a döntés nyilvános változatát e tanulmány írásakor még nem tette közzé, a döntés alábbi rövid ismertetése így a sajtóközleményben⁷⁶ foglaltakon alapszik.

A Bizottság döntésében megállapította, hogy az e& és annak végső irányítója az Emirates Investment Authority („EIA”) külföldi támogatásban részesült az Egyesült Arab Emírségektől, amely támogatás többek között korlátlan állami kezességvállalás, kölcsönök és vissza nem térítendő támogatás formájában.

A külföldi támogatás belső piac torzítására való alkalmassága kapcsán a Bizottság elemzése során arra a következtetésre jutott, hogy az e& által kapott külföldi támogatások az összefonódás eredményét nem változtatták meg, így ebben a formában nem gyakoroltak tényleges vagy potenciális negatív hatást a versenyre. Az e& volt ugyanis az egyetlen ajánlattevő a PPF-re, a vállalkozás elegendő saját forrással rendelkezett a tranzakció megvalósításához, és a vételár is arányban állt a céltársaság piaci értékével, azaz nem volt túlzó mértékű. Azonban, amint arra a tanulmány 4. pontjában már utaltam, egy összefonódás kapcsán nyújtott külföldi támogatás, nem csak akkor torzíthatja a belső piaci versenyt, ha befolyásolja az összefonódás eredményét, hanem akkor is, ha az összefonódás végrehajtását követően vezet a verseny torzulásához a belső piacon. Ennek vizsgálata során a Bizottság arra a megállapításra jutott, hogy az e& és az EIA javára nyújtott külföldi támogatások alkalmasak arra, hogy mesterségesen javítsák az összefonódást követően létrejövő vállalkozás képességét az uniós belső piacon folytatott tevékenységeinek finanszírozására, és növelhették volna a kockázatokkal szembeni közömbösségét. A külföldi támogatások eredményeként ugyanis „az összefonódással létrejött vállalkozás olyan beruházásokat hajthatott végre – például frekvenciák

vásárlása árverésen, infrastruktúra-fejlesztés vagy akvizíciók –, amelyek torzították volna az egyenlő versenyfeltételeket más piaci szereplőkkel szemben, hiszen a vállalat tevékenységének bővítése nem lett volna lehetséges állami támogatás nélkül.”⁷⁷

A Bizottság fenti aggályainak megszüntetése érdekében az e& és az EIA kötelezettségvállalást ajánlott fel, amelynek keretében vállalta, hogy az e& lemond a korlátlan állami garanciáról, továbbá az e& és az EIA nem finanszírozza a PPF tevékenységeit a belső piacon, amely tilalom nem vonatkozik a nem uniós tevékenységek finanszírozására és a sürgősségi finanszírozásra. Ennek betartását a Bizottság által kijelölt ellenőrző biztos fogja ellenőrizni. A finanszírozás tilalma nem az üzleti kapcsolatok teljes tilalmát jelenti a vállalkozások között, hanem azt, hogy minden ügyletnek a rendes piaci feltételek mellett kell megvalósulnia (aminek betartását szintén a Bizottság által kijelölt ellenőrző biztos fogja ellenőrizni). Az e& vállalta továbbá, hogy tájékoztatni fogja a Bizottságot azokról a jövőbeli felvásárlásokról, amelyek a külföldi támogatásokról szóló rendelet értelmében nem tartoznak a bejelentési kötelezettség hatálya alá. A kötelezettségvállalások 10 évre szólnak, azonban azokat a Bizottság további 5 évre meghosszabbíthatja, illetve a Bizottság és az e& ebben való megállapodásától függően, hosszabb további időtartamra is kiterjeszthetőek.

A Bizottság álláspontja szerint a fenti a kötelezettségvállalások egyrészt megszüntetik az e& számára nyújtott korlátlan garanciát, másrészt biztosítják, hogy az e& és az EIA az ügyletet követően nem használhatják fel a külföldi támogatásokat az összefonódással létrejött vállalkozás belső piaci tevékenységeire, és megfelelő ellenőrzési mechanizmusokat biztosítanak a Bizottságnak egyes kockázati területeken, így ezek előírása mellett az összefonódás jóváhagyásáról döntött.

⁷⁶ Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_24_4842.

⁷⁷ Döntésről szóló sajtóközlemény.

7. Összegzés

Az FSR illeszkedik a Bizottság azon célkitűzéséhez, hogy erőteljesebben és hatékonyan lépjen fel a külföldi befektetésekkel szemben. Az FSR elfogadásával az Európai Unió a külföldi támogatások kapcsán fennálló hiányosságokat kívánta pótolni a már meglévő szabályozás kiegészítésével. Viszont ebből kifolyólag a FSR alkalmazása szükségképpen párhuzamos eljárásokat is generál, és egy újabb ellenőrzési mechanizmus bevezetésével tovább növeli a vállalkozások adminisztratív terheit, és nehezebben tervezhetővé az ügyletek zárását. Ezt a bizonytalanságot tovább fokozhatja, hogy a Bizottságnak lehetősége van a bejelentési küszöbszámokat el nem érő összefonódások esetében is bejelentésre felhívni a vállalkozásokat, illetve adott esetben az ügyletek *ex officio* eljárás tárgyai is lehetnek.

Amint tanulmányomban bemutattam, az FSR nagyon sokat merített az állami támogatások vizsgálatának és az összefonódások ellenőrzésének uniós szabályaiból, lényegében e két jogterületet ötvözi magában, ugyanakkor – a teljesen eltérő szemléletmód miatt – nem tekinthető az állami támogatások ellenőrzésének külföldi államokra való kiterjesztésének.

Az FSR tehát egy jelentős szabályozási hiányosságot szüntetett meg, és erős beavatkozási eszközöket adva a Bizottság kezébe, és egy harmadik

felülvizsgálati eszközzel egészítette ki a vállalkozások felvásárlásának meglévő eszköztárát. A fúziókontroll, a külföldi közvetlen tőkebefektetések és a külföldi támogatások ellenőrzése eltérő célokat szolgál, és a három területen három eltérő együttműködés került kialakításra. A fúziókontroll területén a Bizottság és a tagállamok közötti szigorú hatáskörmegosztás érvényesül, addig a külföldi közvetlen tőkebefektetések ellenőrzése tagállami hatáskör (amely összehangolására egy uniós szintű keretet hozott létre az FDI rendelet), az FSR esetében pedig kizárólagos bizottsági hatáskör van. Emiatt, bár jogosnak tűnik a vállalkozások részéről az eljárások összehangolása, kétségesnek tűnik, hogy ez a gyakorlatban mennyiben lesz majd megvalósítható. Az összefonódások tervezhetőségével kapcsolatos bizonytalanságot ugyanakkor egy esetleges egyszerűsített eljárás bevezetése, illetve az FSR által is megkövetelt iránymutatások elfogadása várhatóan csökkenteni fogja. Ezek megvalósítása esetén felel meg az FSR Margrethe Vestagernek, az Európai Bizottság versenyjogért is felelős alelnökének azon gondolatának, hogy „*az FSR egy olyan háló, amelyet a nagy halak kifogására terveztek, mert csak a nagy halaknak van meg a foga ahhoz, hogy kárt tegyenek a belső piacon.*”⁷⁸ Jelenleg ugyanis a bizonytalanságok miatt a hálóban a kisebb halak is fennakadhatnak még.

⁷⁸ A beszéd leírata elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_1503.

Szász Dávid¹



Fehér holló: a vevői kartellekkel szembeni fellépés és ezen kartellek megkülönböztetése a közös beszerzésre irányuló megállapodásokról

In short supply: Trends in enforcement in relation to buyer cartels and their distinction from joint purchasing agreements

Abstract: *The article aims to analyse the peculiarities associated with buyer cartels and give a perspective on how to differentiate them from joint purchase agreements, with an outlook on trends in enforcement and the case law of the courts.*

Tárgyszavak: beszerzési vagy vevői kartellek, beszállítói piacok, a vételi árak meghatározására irányuló megállapodások, versenykorlátozó cél, közös beszerzésre irányuló megállapodások

Keywords: purchase or buyer's cartels, upstream markets, agreements on purchase price, restriction of competition by object, joint purchasing agreements

1. Bevezető: vevői kartellekkel szembeni fellépés uniós és tagállami szinten

A kartellmegállapodások kifejezetten sokszínűek, változatosak lehetnek keletkezésüket, céljaikat, hatásaikat és az érintett piacot illetően. A szakirodalomban gyakran és hosszasan kerülnek tárgyalásra a klasszikus „kőkemény” kartellek,² amíg a kartellek egyik különleges és sajátos formája, az úgynevezett beszerzési vagy vevői kartell („vevői kartell”) csak időnként képezi elemzés tárgyát. Ennek okán készült jelen tanulmány, amelynek célja, hogy átfogó képet adjon a vevői kartellekről, bemutatva ezek sajátosságait, differenciálását, a csekély számú ügy során kikristályosodott joggyakorlatot, és az intenzív fellépés hiányának lehetséges okait. A részletekben való elmerülés előtt azonban szükséges tisztázni, mit is értünk pontosan vevői kartellen.

A vevői kartellek (*buyer cartel*) olyan versenytársak között létrejövő megállapodásokban és összehangolt magatartásban öltenek testet, amelyek – a klasszikus árkartellekkel ellentétben – nem vagy nemcsak a downstream, hanem az upstream piacokat (is) célozzák, és rendeltetésüket tekintve elsődleges céljuk a beszerzési piacokon a vételi árak csökkentése, befagyasztása vagy legalább az ár-emelkedés lassítása. Fontos kiemelni, hogy a vevői kartellek – mind a hazai, mind az uniós versenyjogi szabályozás értelmében – az általános kartelltilalom alá esnek. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény („Tpv.”) 11. § (2) bekezdése értelmében a tilalom vonatkozik különösen a vételi vagy az eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározására. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 101. cikkének a) pontja ér-

¹ Versenytanácsai vizsgáló, Döntéshozatal Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² Jelen tanulmányban a kartell kifejezést nem tágabb értelemben, a versenykorlátozó megállapodások szinonimájaként használom, hanem kizárólagosan a versenytársak közötti versenyellenes célú megállapodásokra alkalmazom. Lásd: Nagy Csongor István (2021) A kartelljog dogmatikai rendszere. Budapest: HVG-ORAC.

telmében a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, így különösen a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése. Látható, hogy a Tpv. és az EUMSZ egyaránt rögzíti a vételi árak közvetett vagy közvetlen meghatározásának és ezáltal maguknak a vevői kartelleknek a tilalmát.

Nem lehet vita abban, hogy a vevői kartellekkel szembeni fellépés – a számokat és eseteket tekintve – mind uniós, mind tagállami szinten eltörpül a klasszikus kartellekkel szembeni fellépéshez képest. Egy, az EUMSZ 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról szóló bizottsági iránymutatás³

felülvizsgálatához készített jelentés⁴ is uniós szinten csupán hét⁵ ügyről számol be.

Ezt ki kell egészíteni azzal, hogy a Jelentés elkészültét követően további egy, a sztirolbeszerzés⁶ piacát érintő vevői kartellügyben⁷ állapított meg jogsértést és szabott ki bírságot az Európai Bizottság („Bizottság”).

Ami a tagállami fellépést illeti, a Jelentés tizenegy ügyről számol be. A kiszabott bírság mértéke alapján a legjelentősebbek: a német acélkartell (100 millió €),⁸ az engedékenység nyomán indult francia húspiaci kartell (93 millió €),⁹ a fennállása alatt a tej felvásárlási árát nagyságrendileg 10–12 százalékkal csökkentő spanyol tejkartell (80 millió €),¹⁰ a finn faanyag felvásárlás piacán együttesen 80 százalékos piaci részesedéssel rendelkező piaci szereplőket magában foglaló finn faanyagkartell (51 millió €),¹¹ valamint a román faanyagkartell,¹² amelyre a Consiliul Concurenței (román versenytanács) által lefolytatott piacelemzés eredményeként derült fény. Megállapítható, hogy bár uniós

³ A Bizottság Közleménye – Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról („Új Horizontális Iránymutatás”).

⁴ Richard Whish, David Bailey (2022) Horizontal Guidelines on purchasing agreements: Delineation between by object and by effect restrictions. Final Report („Jelentés”). Brüsszel–Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala. Elérhető: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2022-03/kd0722013enn_purchasing_agreements.pdf.

⁵ Az Elsőfokú Bíróság T-217/03. és T-245/03. számú egyesített ügyekben hozott ítélete: FNCBV és társai kontra Bizottság; a Törvényszék T-29/05. számú ügyben hozott ítélete: Deltafina kontra Bizottság („spanyol nyersdohány-ítélet”); a Törvényszék T-39/06. számú ügyben hozott ítélete: Transcatlab kontra Bizottság („olasz nyersdohány-ítélet”); a Törvényszék T-357/06. számú ügyben hozott ítélete: Koninklijke Wegenbouw Stevin kontra Bizottság és a Bíróság C-586/12 P. számú ügyben hozott ítélete: Koninklijke Wegenbouw Stevin kontra Bizottság (a továbbiakban együtt „holland bitumen-ítéletek”); a Törvényszék T-9/11. számú ügyben hozott ítélete: Air Canada kontra Bizottság; a Törvényszék T-240/17. számú ügyben hozott ítélete: Campine és Campine Recycling kontra Bizottság („gépjárműakkumulátor-ítélet”); a Törvényszék T-590/20. számú ügyben hozott ítélete: Clariant és Clariant International kontra Bizottság („etén-ítélet”).

⁶ A sztirolt többnyire műanyagok, főként polisztirol gyártására használják.

⁷ A Bizottság AT.40547. számú ügyben hozott határozata (sztirol-határozat).

⁸ nm/aw (2019) German carmakers fined €100 million over cartel, Deutsche Welle, 2019. november 21. Elérhető: <https://www.dw.com/en/germany-fines-bmw-daimler-vw-over-steel-cartel/a-51356153>.

⁹ Autorité de la concurrence (2020) The Autorité hands out fines worth 93 million euros to a cartel in the ham and cold meats (charcuterie) sector, sajtóközlemény, 2020. július 16. Elérhető: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/communiqués-de-presse/autorite-hands-out-fines-worth-93-million-euros-cartel-ham-and-cold-meats>.

¹⁰ Lianne Craig, Tom Bolster, Gonzalo Anton Tascon (2024) The Spanish High Court dismisses the appeals filed by the dairy industry in support of the sanctions imposed by the National Competition Authority (Milk Cartel), Concurrances, 2024. február 13. Elérhető: <https://www.concurrances.com/en/bulletin/news-issues/february-2024/the-spanish-high-court-confirms-milk-cartel-existed-between-2000-2013-and>.

¹¹ European Competition Network Brief (2009) The Finnish Market Court upholds Competition Authority decision on fines for timber cartel (Stora Enso / Metsäliitto / UPM-Kymmene), Concurrances, 2009. december 3. Elérhető: <https://www.concurrances.com/en/bulletin/news-issues/december-2009/The-Finnish-Market-Court-upholds>.

¹² Julie Masson (2021) Romania sanctions wood processing cartel, Global Competition Review, 2021. január 25. Elérhető: <https://globalcompetitionreview.com/article/romania-sanctions-wood-processing-cartel>.

szinten nem, tagállami szinten fokozódott a vevői kartellekkel szembeni fellépés az elmúlt években, és kimagaslóan nagy bírságok kiszabásához vezetett. A fent említett öt jelentősebb ügyből négy az elmúlt öt évben került lezárásra. A hazai fellépést illetően meg kell említeni, hogy jelen tanulmány keltéig a Gazdasági Versenyhivatal egyetlen alkalommal, bejelentéssel kapcsolatos eljárásban vizsgálta vevői kartell fennállásának a lehetőségét, ugyanakkor a bejelentés alapján versenyfelügyeleti eljárás elrendelésére nem került sor.¹³

A vevői kartellekkel szembeni határozottabb fellépés szükségességét, valamint az elmúlt évtizedekre jellemző alacsony intenzitású fellépés okait illetően nincs egyetértés a szakirodalomban.

2. Az intenzív fellépés hiányának lehetséges okai

Ami az okokat illeti, egyes nézetek szerint a vevői kartellek kevésbé vonzóak, valamint népszerűek a piaci szereplők körében, amíg más források szerint a versenyhatóságok kevesebb erőforrást fektetnek ezek felderítésébe, azon téves felfogás által vezérelve, hogy a klasszikus árkartellekhez képest kisebb károssági fokot mutatnak. Lehetséges okként jelenik meg a szakirodalomban az is, hogy a vevői kartellek sikeresebbek összejátszásuk elfedésében.¹⁴ Eddig azonban egyik feltevés sem kapott vitathatatlan gyakorlati megerősítést.

Azon feltevés ellen, miszerint a vevői kartellek kevésbé vonzóak a piaci szereplők számára, több érv is szól. Először is nincs olyan kifejezett ok, amely az együttműködés ezen formája ellen szólna. Egy sikeresen működő vevői kartell akár a beszerzési árak 10–20 százalékos csökkentését is elérheti,¹⁵ ami azonos árszinten való értékesítés

mellett magasabb profitot eredményez. Tehát amikor nem szimmetrikus az ártranszmisszió, és az upstream piacon elért árcsökkenés nem mutatkozik meg a downstream piac árain, azaz a vállalkozás az általa elért előnyt nem adja át. Ezen összejátszási forma mellett szólhat még az alacsony intenzitású fellépésből fakadó kisebb kockázaton túlmenően az is, hogy a kartelltagok itt inkább érdekelték abban, hogy egyezségüknek megfelelően cselekedjenek.¹⁶ Ennek oka, hogy az együttműködés célja a kartelltagok vásárlóerejének leplezett egyesítése a beszállítóval, az értékesítővel szembeni alkupozíció javítása érdekében. Amennyiben a kartell tagja nem hajtja végre a megállapodást, elveszíti ezen előnyös pozíciót, aminek következtében hátrányosabb feltételek mellett tudja majd a megállapodás szerinti árut beszerezni.¹⁷

Ami a vevői kartellekkel azonosított alacsonyabb károssági fokot illeti, az nem feltétlenül megalapozott. A vevői kartellek ugyanis jellemzően nem a késztermékek, hanem az azok előállításához szükséges nyersanyagok, mezőgazdasági vagy ipari termékek felvásárlási árának csökkentését célozzák meg. E nyersanyagok és termékek értékesítői pedig sok esetben olyan kisebb vállalkozások vagy termelők, akik a vevői oldalon jelentkező összejátszás nélkül is gyengébb alkupozícióban vannak. Így az összejátszás még inkább torzítja a szerződéses erőviszonyokat a vevők javára, amelynek folytán az értékesítő kénytelen a kartelltagok által kitűzött, nyomott áron eladni a termékeit, hiszen más vevő sem fog – egy, az egész piacot lefedő vevői kartell esetén – többet adni az általa kínált nyersanyagokért vagy a termékekért. Csekély árrés esetén az összejátszás által eredményezett kartellár az eladók jövedelmezőképességet is veszélybe sodorhatja, ami tovább erősíti kiszol-

¹³ Gazdasági Versenyhivatal (2008) A GVH nem vizsgálja a meggy kartellt, 2008. augusztus 6. Elérhető: https://www.gvh.hu/data/cms996502/sk_2008_08_06_meggykartell.pdf.

¹⁴ OECD (2022) Purchasing Power and Buyers' Cartels – Note by the European Union, 2022. június 22. Elérhető: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2022\)16/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2022)16/en/pdf).

¹⁵ John M. Connor (2021) Buyers' Cartels: Prevalence and Undercharges. SSRN, 2021. augusztus 4. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3883691.

¹⁶ Peter C. Carstensen (2021) Buyer Cartels: Defining Appropriate Competition Policy. CPI Antitrust Chronicle, 2021. június, Elérhető: <https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2021/06/1-Buyer-Cartels-Defining-Appropriate-Competition-Policy-By-Peter-C.-Carstensen.pdf>.

¹⁷ OECD (2022) Purchasing Power and Buyers' Cartels – OECD Roundtables on Competition Policy Papers, 2022. május 10. Elérhető: https://www.oecd.org/en/publications/purchasing-power-and-buyers-cartels_3fab0781-en.html.

gálatott helyzetüket. A vevői kartellek tehát az adott piac szerkezetétől függően hatalmas károkat is képesek okozni, és kártérítési igényeket alapozhatnak meg a kartelltagokkal szemben. Erre tökéletes példa a spanyol tejkartell, ahol a kartelltagok által éveken keresztül (2000–2013) fenntartott, előállítási költség alatti felvásárlási ár több ezer tejtermelő gazda csődjéhez vezetett, a „túlélőknek” pedig hatalmas károkat okozott, amelyek okán jelenleg több mint 7 ezer gazda követel kártérítést a spanyol bíróságok előtt 800 millió €-t meghaladó értékben, ami az ügyben kiszabott versenyfelügyeleti bírság tízszerese.¹⁸ Példaként lehet hozni továbbá a használt gépjármű-akkumulátorok felvásárlására szerveződött vevői kartellt, ahol szintén az előnyösebb szerződéses pozícióban álló felek összjátására került sor a kisebb, használt akkumulátorértékesítéssel foglalkozó vállalkozásokkal szemben.¹⁹ Amennyiben az erőviszonyok kiegyenlítették, már nem biztos, hogy a vevői kartell sikeresen tud működni, ahogy történt ez a francia húspiacei kartell esetében is, ahol a vágóhidak ellenállása következtében nem sikerült fenntartani a megállapodás szerinti árakat.²⁰

Menteni szokás még a vevői kartellek renomét azzal, hogy – elméletben – lehetséges lenne az, hogy a kartelltag-vállalkozások az összjátás folytán elért árelőnyt átadják a fogyasztóknak, tehát az upstream piacon elért árcsökkenés tükröződjék a downstream piac árain is. Ezt azonban a gyakorlat nem támasztja alá.²¹ Egyrészt a vevői kartellben részes vállalkozások az együttműködés keretében sok esetben nemcsak a felvásárlási, hanem az eladási árakban is megállapodnak, ahogy történt ez a francia húspiacei, valamint a holland bitumenkartell esetében. Másrészt fontos ki-

emelni, hogy ezen kartellek nem a fogyasztói jólét növelése érdekében, hanem a profit maximalizálása céljából jönnek létre, amely különösen megmutatkozik a felvásárlási és eladási árak együttes rögzítése esetén. Fontos kiemelni azt is, hogy a vevői kartell által elért árcsökkenés az eladók gazdasági ellehetetlenüléséhez is vezethet, amelynek következtében szűkül a beszerzési források palettája, és így a magatartás akarva-akaratlanul az árak növekedéséhez fog vezetni.

A fent említetteken túlmenően az alacsony szintű fellépés lehetséges okaként jelölik meg²² a vevői kartellek magasabb szintű rejtőzködő képességét,²³ amely feltevés nem feltétlenül megalapozatlan. A késztermékek eladási áraival ellentétben ugyanis az upstream piacon a vevők által a nyersanyagért fizetett beszerzési ár nem nyilvános, az szerződésekben foglalt, és sok esetben az adott vállalkozás üzleti titkát képezi. Bár az eladók és piaci statisztikák útján ki lehet deríteni, hogy egy adott nyersanyagnak vagy terméknek mi az átlagos vagy általános beszerzési ára a piacon, de a konkrét, az adott vállalkozás által az alkufolyamat eredményeként elért ár, árcsökkentés rejtve marad. Így az is, ha a piac szereplői azonos vagy nagymértékben hasonló áron szerzik be a szükséges nyersanyagokat vagy termékeket. Figyelembe véve továbbá, azon magasabb bizalmi szintet, ami a vevői kartelleket jellemzi – amely visszavezethető arra, hogy a vevői kartell tagjai számára a legoptimálisabb döntés a megállapodásnak megfelelő magatartás – belátható, hogy valóban nagy kihívást okoz a felderítés. Pont ezen magasabb bizalmi szint eredményeként az amúgy hatékony felderítési eszközként szolgáló engedékenységi politika is csak korlátozottabban tud érvényesülni,

¹⁸ Alex D’Elia (2022) Firms Begin to File Damages Claims Against Milk Cartel, Law.com, 2022. december 8. Elérhető: <https://www.law.com/international-edition/2022/12/08/first-claims-filed-against-spanish-milk-cartel/>.

¹⁹ Cleary Gottlieb (2020) Discovery In Private Follow-On Cartel Litigation, Cleary Antitrust Watch, 2020. december 17. Elérhető: <https://www.clearyantitrustwatch.com/2020/12/discovery-in-private-follow-on-cartel-litigation/>.

²⁰ Anne Bagamery (2020) France’s Competition Authority Fines 12 Deli Meat Makers For ‘Failed’ Cartel, Law.com, 2020. július 21. Elérhető: <https://www.law.com/international-edition/2020/07/21/frances-competition-authority-fines-12-deli-meat-makers-for-failed-cartel/>.

²¹ Roger D. Blair, Jeffrey L. Harrison (2010) Monopsony in Law and Economics. Cambridge University Press.

²² Carstensen (2021).

²³ Peter C. Carstensen (2010) Buyer Cartels Versus Buying Groups: Legal Distinctions, Competitive Realities, and Antitrust Policy. William & Mary Business Law Review, 1(1), Elérhető: <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=wmbllr>.

hiszen az a kartellekre jellemző természetes bizalmatlanságra épít.

Az elmúlt évtizedekre általánosan jellemző alacsony szintű fellépésnek tehát több lehetséges oka is van, amelyek közül az összejátszás sikeresebb elfedése tűnik leginkább támadhatatlannak. Igaz, a gyakorlat ezt sem igazolta, de a többi lehetséges okkal ellentétben nem is tudta megcáfolni. Mészemenően káros lenne ugyanakkor azon téves feltevésekkel igazolni az erős fellépés hiányát, miszerint a vevői kartellek kevésbé károsak, mint a klasszikus árkartellek, vagy a késztermékek árának csökkenése által a fogyasztói jólét növekedését idézik elő, hiszen ez azt az üzenetet közvetítené, hogy nem szükséges a vevői kartellekkel szembeni határozottabb fellépés, miközben ennek pont ellentétje igaz, főleg ha megfigyeljük, milyen károkat képesek okozni a kisebb piaci szereplő eladóknak, és milyen torzulást képesek okozni az adott upstream piac szerkezetében.

3. A korlátozott számú ügy nyomán kialakult uniós joggyakorlat

Ami a vevői kartellekkel kapcsolatos uniós joggyakorlat fejlődését és fejlesztését illeti, a korlátozott számú ügy miatt minden egyes bizottsági és bírósági döntésnek nagy jelentőséget kell tulajdonítani. A joggyakorlat fejlődésének vizsgálatánál egészen a kezdetekig, azaz az olasz és spanyol nyersdohány-ítéletekig kell visszanyúlni.

A spanyol nyersdohány-ítélet alapjául szolgáló ügy megindítására okot adó magatartás az volt, amelynek keretében a legnagyobb spanyol nyersdohány-feldolgozók megállapodtak a dohánytermesztőknek fizetendő maximális felvásárlási árról, dohányfajtára és kategóriára lebontva. Megállapodtak továbbá abban is, hogy tájékoztatják egymást a vásárolt dohány mennyiségét és árát illetően.²⁴ A Bizottság megállapította, hogy a spanyol nyersdohány-feldolgozók fenti magatartásukkal vevői kartellt valósítottak meg. A Bizottság határozatát az Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék”) fenntartotta, és kimondta, hogy a ve-

vői kartellek az EUMSZ 101. cikkének a) pontja alapján a versenyt sértő legsúlyosabb korlátozások közé tartoznak, és működésük a belső piaccal összeegyeztethetetlen. A Bíróság álláspontja szerint „egyértelmű, hogy a feldolgozók és a Deltafina terhére rótt, a különböző spanyolországi nyersdohányfajták árainak rögzítésére és a termelőktől felvásárolandó nyersdohány mennyiségeinek felosztására irányuló jogsértés jellegénél fogva különösen súlyosnak minősül. Ezzel kapcsolatosan arra kell emlékeztetni, hogy az EK 81. cikk (1) bekezdésének a), b) és c) pontja a közös piaccal kifejezetten összeegyeztethetetlennek nyilvánít minden olyan megállapodást és összehangolt magatartást, amely a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítéséből, a termelés, az értékesítés, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozásából vagy ellenőrzéséből, illetve a piacok vagy a beszerzési források felosztásából áll. Az ítélezési gyakorlat az ilyen jellegű jogsértéseket, különösen amikor horizontális kartellekről van szó, különösen súlyosnak [...], vagy a közösségi versenyszabályok kirívó megsértésének [...] minősíti, amennyiben közvetlen beavatkozást jelentenek az érintett piacon fennálló verseny lényegi paramétereibe.”²⁵ Az ítélet ugyanezen pontjában a Törvényszék azt is kiemelte, hogy az a fajta titkosság, ami a vevői kartell működését jellemezte, a jogsértés súlyának megítélésénél az eljárás alá vont vállalkozások hátrányára volt figyelembe vehető.

Az olasz nyersdohány-ítélet alapjául szolgáló ügyben vizsgált jogsértő együttműködés szinte azonos volt a spanyol nyersdohány-feldolgozók által megvalósított magatartással azzal, hogy az kiegészült egy, a beszerzési források felosztására irányuló magatartáselemmel.²⁶ A Törvényszék a vizsgált magatartással kapcsolatban ítéletében kiemelte, hogy „jelen ügyben először is a jogsértés jellegével kapcsolatosan meg kell állapítani, hogy a szóban forgó kartell különösen a feldolgozók által a nyersdohányért fizetendő ár rögzítésére, valamint a szállítók, illetve a nyersdohánymennyiségek felosztására irányult. Ezen magatartások az iránymutatás értelmében »árkartell« képező, és

²⁴ Jelentés II. melléklete, 8–9. oldalak.

²⁵ Spanyol nyersdohány-ítélet, 239. pont.

²⁶ Jelentés II. melléklete, 10–13. oldalak.

természetüknél fogva »különösen súlyos« horizontális korlátozásoknak minősülnek. Az ilyen kartellek – amelyeket az ítélkezési gyakorlat a versenyszabályok kirívó megsértésének, illetve különösen súlyos jogsértéseknek minősíti, mivel közvetlen beavatkozást jelentenek az érintett piacon fennálló verseny lényegi paramétereibe»²⁷

A spanyol, valamint az olasz nyersdohány-ítéletben rögzítésre került tehát, hogy a vevői kartellek az árkartellek egyik altípusát képezik, ennélfogva az EUMSZ 101. cikkének a) pontja alapján a klasszikus ár- és piacfelosztó kartellekkel azonos elbírálás alá esnek. Itt szükséges kiemelni, hogy a vevői kartellek az Amerikai Egyesült Államokban is szigorú megítélés alá esnek, a hatósági és a bírósági joggyakorlat szerint „per se” jogellenesek, valamint az ilyen együttműködésben való részvétel büntetőjogi felelősségre vonást is eredményezhet.²⁸

Visszatérve az uniós joggyakorlatra, annak fejlesztése szempontjából következőnek a Törvényszék gépjárműakkumulátor-ítéletét kell kiemelni. Az ítélet alapjául szolgáló bizottsági eljárásra négy, savas-ólom gépjárműakkumulátor-újrahasznosítással foglalkozó vállalkozás azon megállapodása adott okot, amelynek keretében megállapodtak a használt savas-ólom gépjármű-akkumulátorok felvásárlási árában, és a vásárolt mennyiséget illetően információt szolgáltattak egymás részére, a javítóműhelyeket vagy hulladéklerakókat üzemeltető, valamint a használtakkumulátor-begyűjtéssel és -értékesítéssel foglalkozó, jellemzően kisebb vállalkozásokkal szemben. Az újrahasznosítás keretében a vállalkozások a használt akkumulátoro-

kat felvásárolták, majd az újrahasznosítás útján kinyert ólmot továbbértékesítették az akkumulátorgyártással foglalkozó vállalkozások részére. Megállapodásuk területileg Belgiumra, Franciaországra, Németországra, valamint Hollandiára terjedt ki, és főként telefonon, valamint személyes egyeztetések útján állapodtak meg a kívánt felvásárlási árban, sok esetben kódolva az egymásnak szánt üzeneteket.²⁹ A Törvényszék ítéletében ki mondta, hogy a beszerzési áraknak a vállalkozások közötti effajta, a beszerzési árak csökkentését vagy azok emelkedésének megakadályozását célzó, és a részes vállalkozások által elért profit növekedését eredményező koordinációja, természeténél fogva elegendő károssági fokot mutat ahhoz, hogy a versenykorlátozó cél megállapítható legyen, ami szükségtelenné teszi a magatartás tényleges vagy potenciális hatásának vagy hatásainak vizsgálatát.³⁰ Ezen megállapításon túlmenően nagy jelentőség tulajdonítható az ítéletnek abból a szempontból is, hogy megerősítette a Bizottság által először alkalmazott, a bírságkiszabási iránymutatás³¹ 37. pontjára³² alapított, és a vevői kartellek természetével indokolt 10 százalékos bírságnöveledést.³³ A különleges növelés oka az volt, hogy a vevői kartellek esetében a Bizottság a bírság összegének meghatározása során nem az eladások, hanem a beszerzések értékét veszi alapul. Ez azonban a fent említett korrekció hiányában olyan helyzetet eredményezne, ahol minél sikeresebb egy vevői kartell az árak lefaragásában, a kartelltag-vállalkozások annál előnyösebb helyzetbe kerülnének a bírság kiinduló összegének meghatározása során,

²⁷ Olasz nyersdohány-ítélet, 193. pont.

²⁸ Lisa M. Phelan, Joseph Charles Folio III, Hannah Elson (2021) Where Have We Been, and Where Are We Going? The Criminal Prosecution of Buyer Cartels. CPI Antitrust Chronicle, 2021. június, Elérhető: <https://www.competitionpolicyinternational.com/wp-content/uploads/2021/06/3-Where-Have-We-Been-and-Where-Are-We-Going-The-Criminal-Prosecution-of-Buyer-Cartels-By-Lisa-M.-Phelan-Joseph-Charles-Folio-III-Hannah-Elson.pdf>.

²⁹ Antitrust: Commission fines three companies €68 million for car battery recycling cartel, az Európai Bizottság sajtóközleménye, az Európai Bizottság hivatalos oldala, 2017. február 8. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/ip_17_245.

³⁰ Gépjárműakkumulátor-ítélet, 297. pont.

³¹ Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról (2006/C 210/02).

³² „Bár a jelen Iránymutatás meghatározza az általános módszertant a bírságok megállapítását illetően, azonban az egyes ügyek egyedisége vagy egy bizonyos ügy esetében az elrettentő hatás elérésének szükségessége okán a Bizottság eltérhet ezektől a módszerektől, valamint a 21. pontban megszabott határértékektől.”

³³ Gépjárműakkumulátor-ítélet, 321–349. és 369–378. pontok.

hiszen együttműködésük célja pontosan a véte-
li árak, azaz a beszerzés értékének a csökkenté-
se. Így valószínűtlen, hogy a beszerzések értéke
önmagában megfelelő mutató lenne a jogsértés
gazdasági jelentőségének kifejezésére, valamint
korrekció hiányában nem biztosítaná, hogy olyan
bírságösszeg kerüljön kiszabásra, amely tükrözi a
jogsértés súlyát, és rendelkezik a szükséges elrettentő
erővel.

A Bizottság ugyanezen oknál fogva látta indok-
oltnak a bírság 10 százalékos növelését az etén-
felvásárlói³⁴ kartell esetében is. Az etén-ítélet alap-
jául szolgáló ügyben négy jelentős eténfelvásárló
vállalkozás folytatott egyeztetéseket az eténfelvá-
sárlás során irányadó egyik árképzési elemről, az
úgynevezett havi szerződéses árról.³⁵ A kartell
résztvevői egyrészt megállapodtak azon célárak-
ban, amelyeket a havi szerződéses árról az etén
eladóival folytatott tárgyalások során alkalmazni
kívántak, másrészt pedig az általuk elérni kívánt
végleges havi szerződéses árban. Ezen túlmenően
az eténértékesítőkkal folytatott üzleti tárgyalások
során a jövőben elfoglalt pozícióikról is egyeztet-
tek.³⁶ A vevői kartellek természetével indokolt
10 százalékos bírságnövelést a Törvényszék itt is
megalapozottnak találta, és ítéletében kimondta,
hogy „a Bizottság érvelése nem azon alapul, hogy
a szóban forgó kartell sikeres volt, és lehetővé tette
az etén vételárának csökkentését, és ekképpen a be-
szerzések értékének figyelembevétele nem lett volna
megfelelő paraméter a bírság összegének kiszámítá-
sához. Arra a tényre hivatkozik, hogy a jogsértés
piacra gyakorolt hatásaitól függetlenül a beszerzési
kartellek velejárója, hogy a beszerzések értékének
figyelembevétele önmagában nem eredményezhet

olyan értéket, amely tükrözi a jogsértés gazdasági
jelentőségét. Az a következtetés tehát, amely szerint
a beszerzések értéke a jelen ügyben szóban forgó
jogsértés gazdasági jelentőségének alulértékelését
tartalmazta, nem a jogsértő magatartás piacra
gyakorolt hatásain alapul, hanem a beszerzések
értékének tökéletlen jellegén, amikor azt a bírság
összegének kiszámításakor veszik figyelembe”.³⁷

A Törvényszék azt is megállapította, hogy a jog-
sértés súlyához igazodó bírság kiszabása, valamint
a szükséges elrettentő hatás biztosítása érdekében
helyénvaló volt, hogy a Bizottság a gépjárműak-
kumulátorok-ügyben kialakított gyakorlatát kö-
vetve a bírság összegét 10 százalékkal megemelte.³⁸

Összegezve a jelen tanulmány elkészültéig
kialakult joggyakorlatot, a vevői kartellek az
EUMSZ 101. cikkének a) pontja alapján a versenyt
sértő legsúlyosabb korlátozások közé tartoznak, és
a klasszikus ár- és piacfelosztó kartellekkel azo-
nos elbírálás alá esnek, valamint természetüknél
fogva elegendő károssági fokot³⁹ mutatnak ahhoz,
hogy a versenykorlátozó cél megállapítható legyen,
ami szükségtelenné teszi ezen magatartások tény-
leges vagy potenciális hatásának vagy hatásainak
vizsgálatát. Ezen túlmenően a beszerzési kartellek
esetén – a bírságkiszabás során – a beszerzések ér-
tékeinek figyelembevétele, egyéb korrekció hiányá-
ban, nem elégséges ahhoz, hogy olyan bírságöss-
zeg kerüljön kiszabásra, amely tükrözi a jogsértés
súlyát, és rendelkezik a szükséges elrettentő erővel,
ebből fakadóan speciális, a kartell sajátos termé-
szete által indokolt bírságnövelés szükséges, amely
a Bizottság bíróságok által megerősített gyakorlata
alapján a bírság legalább 10 százalékos emelését
teszi szükségessé.

³⁴ Az etén szintelen, émelyítően édes illatú gáz. Ami az előfordulását illeti, a természetben ritka, főként érésben lévő gyümölcsökben és közvetlen környezetükben fordul elő. Ipari mennyiségben a kőolajpárlatok krakkolásával állítják elő. Főként oldószerek, valamint polietilén (a legszélesebb körben használt műanyag) előállítására használják fel.

³⁵ A havi szerződéses ár nem nettó ár, hanem az egyes szállítási szerződésekben alkalmazott árképzési képletek változó eleme, így közvetlen hatást gyakorol az etén tényleges vételárára.

³⁶ Szász Dávid (2024) A T-590/20. számú Clariant-ügy – a visszaesés megállapításáról, a beszerzési kartellekkel kapcsolatos joggyakorlat fejlődéséről és az egyezség során való együttműködés mértékéről. Versenytükör, XX. (1), 138–145.

³⁷ Etén-ítélet, 140. pont.

³⁸ Etén-ítélet, 173. pont.

³⁹ Lásd: Tóth András (2024) The application of EU competition law in light of the case law of Hungarian administrative courts. In: Csirszki Martin Milán (szerk.) Twenty Years of EU Competition Law in Hungary. Budapest: Gazdasági Versenyhivatal, 248–250.

4. Elhatárolás a közös beszerzési megállapodásokról

Végezetül röviden szeretnék kitérni a vevői kartellek közös beszerzési megállapodásokról való elhatárolására. Ez különösen fontos, tekintettel arra, hogy bizonyos fokú hasonlóság felfedezhető a két együttműködési forma között, de amíg a vevői kartellek EUMSZ 101. cikkének a) pontja alapján a versenyt sértő legsúlyosabb korlátozások közé tartoznak és versenykorlátozó célúak, addig a közös beszerzésre irányuló megállapodás bizonyos feltételek teljesülése esetén a versenytársak közötti együttműködés versenyjog által elismert és nem tilalmazott formája lehet. Az Új Horizontális Iránymutatás 4. Beszerzési Megállapodások fejezete részletesen foglalkozik ezen megállapodásokkal és a differenciálás szempontjaival.

A közös beszerzési megállapodások általában nem minősülnek versenykorlátozó célúnak, nem valósítanak meg vevői kartellt, feltéve ha valóban közös beszerzésre vonatkoznak. Közös beszerzési megállapodásról beszélhetünk, ha két vagy több vállalkozás beszerzőként együttműködve, közösen tárgyal ki és köt meg egy kedvező megállapodást valamely beszállítóval.

A közös beszerzés többféleképpen megvalósítható. Megvalósulhat közösen ellenőrzött vállalkozással, olyan vállalkozással, amelyben több cég rendelkezik ellenőrzésre nem jogosító részesedéssel, továbbá szövetkezet útján, valamint szerződéses megállapodás révén is.⁴⁰ A közös beszerzési megállapodás rendelkezhet a tagok közös beszerzéseiről, de a vételárban, a vételár összetevőiben vagy az egyéb feltételekben a beszállítóval való közös megállapodásra is korlátozódhat. Ez esetben a megállapodásban részes feleknek lehetősége van önállóan megkötni a tényleges beszerzési ügyleteket a közösen kialakított árak, illetve feltételek alapján. A megállapodás olyan további tevékenységekre is kiterjedhet, mint például a közös

szállítás, a minőségellenőrzés és a raktározás. Az ágazattól függően a beszerzők felhasználhatják a közösen beszerzett termékeket saját tevékenységükhöz szükséges inputként, valamint tovább is értékesíthetik azokat.⁴¹

A közös beszerzési megállapodások célja főként az, hogy a nagy beszállítókkal szemben olyan vevői erőt teremtsenek, amelyet a megállapodás tagjai önállóan nem érnének el. A kisebb vállalkozások számára pedig azt is lehetővé teszi, hogy jobb beszerzési feltételeket érjenek el, ezáltal versenyképesebbek maradjanak a downstream értékesítési piacon, amikor erős versenytársakkal szembesülnek.⁴²

A közös beszerzési megállapodásokkal szemben a vevői kartellek két vagy több beszerző között a beszállítóval folytatott közös tárgyalások nélkül létrejött megállapodások vagy összehangolt magatartások, amelyek célja a beszerzők egyéni beszerzési piaci magatartásának összehangolása, így például a vételáraknak vagy azok elemeinek rögzítése, illetve a beszerzési kvóták kiosztása vagy a piacok és beszállítók felosztása, valamint a beszerzők tárgyalási stratégiáinak összehangolása.⁴³

Fontos, hogy amennyiben a beszerzők egyénileg tárgyalnak a beszállítókkal, beszerzési döntéseiket egymástól függetlenül kell meghozniuk, és nem szüntethetik meg megállapodások révén a stratégiai bizonytalanságot egymás között a jövőbeli piaci magatartásuk tekintetében. A beszerzők nem rögzíthetnek egy vagy több beszerzési feltételt egymás között, mielőtt mindegyikük önállóan tárgyal a beszállítóval, vagy vásárol tőle.⁴⁴

Vevői kartell akkor is létrejöhet, ha a beszerzők megállapodnak abban, hogy bizalmas üzleti adatokat cserélnek egymás között egyéni beszerzési szándékaikról vagy a beszállítókkal folytatandó tárgyalásaikról.⁴⁵

Kisebbségi a valószínűsége, hogy a vevők által kötött beszerzési megállapodás vevői kartellnek minősül, amennyiben a vevők egyértelművé teszik a beszállítók számára, hogy a tárgyalások a megál-

⁴⁰ Új Horizontális Iránymutatás, 273. pont.

⁴¹ Új Horizontális Iránymutatás, 274. pont.

⁴² Új Horizontális Iránymutatás, 274. pont.

⁴³ Új Horizontális Iránymutatás, 279. pont.

⁴⁴ Új Horizontális Iránymutatás, 280. pont.

⁴⁵ Új Horizontális Iránymutatás, 281. pont.

lapodás tagjai nevében zajlanak, és a tagokat kötik az egyéni beszerzéseikre vonatkozóan elfogadott feltételek, valamint amennyiben a közös beszerzési megállapodás tagjai írásbeli megállapodásban határozzák meg együttműködésük formáját és hatókörét annak érdekében, hogy a 101. cikknek való megfelelés utólagosan ellenőrizhető legyen.⁴⁶

Az olyan közös beszerzési megállapodásokat, amelyek alapján a beszerzők együtt létesítenek kapcsolatot a beszállítókkal, a versenyre gyakorolt tényleges és valószínű hatásaira tekintettel, jogi és gazdasági háttérükkel összefüggésben kell értékelni.⁴⁷

A fent rögzítettek, valamint a Jelentésben foglaltak⁴⁸ alapján megállapítható, hogy a vevői kartellek és a közös beszerzési megállapodások megkülönböztetése során a legfontosabb szempont maga a közös fellépés, a közös beszerzés megtörténte. A beszerzési megállapodások tagjaival ellentétben a vevői kartell tagjai nem lépnek fel közösen a beszállítóval vagy beszállítókkal szemben, nem fedik fel, hanem jellemzően titokban tartják együttműködésüket beszállítóik előtt. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a titkosság nem feltétele az együttműködés vevői kartellként való minősítésnek. Ebből kifolyólag nem tesz jogszerűvé egy vevői kartellt az, ha azt felfedik a beszállítók előtt, ettől nem fog közös beszerzési megállapodásnak minősülni. Fontos még, hogy mivel nem kerül sor együttes fellépésre, a közös beszerzés, vásárlás sem valósul meg. További szempontként

figyelembe lehet venni azt is, hogy a közös beszerzési megállapodásokat jellemzően dokumentálják, amíg a vevői kartellek esetében ezen dokumentáció természetesen elmarad, és jellemző az üzleti szempontból érzékeny információk megosztása is.

Végezetül fontos kiemelni, hogy közös beszerzési megállapodás esetén is megállapítható jogsértés, ugyanakkor ezen együttműködések a versenyre gyakorolt tényleges vagy potenciális hatásai alapján kell értékelés alá vetni.

5. Összegzés

A Bizottság és a tagállami versenyhatóságok által a vevői kartellek fennállása miatt lefolytatott eljárások tapasztalatai alapján látható, hogy a vevői kartelleknek a klasszikus árkartellekkel azonos elbírálás alá kell esniük, hiszen a piac szerkezetétől függően hatalmas károkat, torzulást képesek okozni, így az alacsonyabb intenzitású fellépés a jövőben már nem lesz igazolható. Tagállami szinten ugyanakkor kedvező irányba mutatnak a folyamatok, ugyanis több nemzeti versenyhatóság is célkeresztbe vette ezen jogsértő együttműködésekkel. A Bizottság eljárásai nyomán a Bíróságnak és a Törvényszéknek is ki kellett fejtenie álláspontját a vevői kartellekkel illetően, és a Bizottság döntései jellemzően megerősítést nyertek, így a fent ismertetett és a bíróságok által megerősített gyakorlat irányadó lehet a tagállami versenyhatóságok számára is.

⁴⁶ Új Horizontális Iránymutatás, 282. pont.

⁴⁷ Új Horizontális Iránymutatás, 285. pont.

⁴⁸ Jelentés 30. oldal.

Bárkányi Tímea¹



Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a Servier-ügyben: finomítások a pay for delay-megállapodások EUMSZ. 101. cikk szerinti értékeléséhez és piacmeghatározás a gyógyszeriparban

The judgments of the European Court of Justice in Servier: refinements for the assessment of pay for delay agreements under Article 101 TFEU and market definition in the pharmaceutical sector

Abstract: *In Servier the CJEU provides further guidance on the assessment of potential competition and patent settlement agreements under Article 101 TFEU and relating to Servier's abuse of dominance under Article 102 construes the notion of substitutability in pharmaceutical markets. The CJEU – upholding the Commission's findings and agreeing with the opinion of Advocate General Kokott – overturned the General Court's judgment in relation to agreements between Servier and Krka. The CJEU assessed the agreements as a whole and held that the combination of the patent settlement agreement and the licence agreement constituted market sharing and restricted competition by object. In addition the CJEU agreed with the Commission that the Krka agreements restricted competition by effect due to the elimination of potential competition. The CJEU also annulled the GC's finding that the Commission defined the relevant market too narrowly. The CJEU held that the assessment of the substitutability of two products is not limited to determining functional substitutability but also requires the determination of economic substitutability. The judgment in Servier confirms the strict approach towards patent settlement agreements under Article 101 TFEU and indicates narrow market definitions in pharmaceutical markets.*

Tárgyszavak: pay for delay megállapodások, szabadalmi licencmegállapodások, potenciális verseny, counterfactual elemzés, helyettesíthetőség

Keywords: pay for delay agreements, patent licencing agreements, potential competition, counterfactual analysis, substitutability

Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága („EUB”) 2024. június 27-én hozta meg ítéleteit a Servier- (perindopril-) ügyben, amely a Generics (UK)- és a Lundbeck-ügyek² sorába illeszkedve a gyógyszerpiaci pay for delay-megállapodások³ versenyjogi értékelésével foglalkozik.

A Servier-ügy sajátossága, hogy az Európai Unió Működéséről szóló szerződés („EUMSZ.”) 101. cikk (1) bekezdésének – az originális gyógyszergyártó és a generikus gyógyszergyártók közötti pay for delay-megállapodások általi – megsértése mellett a Bizottság határozatában az EUMSZ. 102. cikkének megsértését is megállapította annak alapján, hogy az originális gyógyszergyártó

¹ Vizsgáló, Bírósági Képviselési Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² A Bíróság ítélete a C-307/18 (EU:C:2020:52) sz. ügyben: *Generics (UK) Ltd és társai* („Generics-ítélet”), a Bíróság ítélete a C-591/16. P. (EU:C:2021:243) sz. ügyben: *Lundbeck kontra Bizottság* („Lundbeck-ítélet”).

³ Az originális és a generikus gyógyszergyártók közötti szabadalmi jogvitákat egyezséggel rendező, fordított irányú – a szabadalomtörővel vádolt generikus gyártó részére nyújtott – értékátruházással kísért, a generikus gyógyszergyártók piacra lépését késleltető megállapodás.

(Servier) ezen megállapodások, és a perindopril aktív hatóanyagának gyártási technológiájára vonatkozó szabadalmi bejelentésekhez fűződő jogok generikus gyártóktól való megszerzése révén kizorító jellegű stratégiát alkalmazott, amellyel visszaélt gazdasági erőfölényével. Továbbá a generikus gyógyszergyártók közül a Krka vállalattal kötött megállapodásokban az értékátruházás nem pénzbeli juttatás, hanem egy olyan licencmegállapodás (szabadalomhasznosítási megállapodás) formájában jelent meg, amely révén a felek lényegében felosztották egymás között a perindopril nemzeti piacait.

Az Európai Unió Törvényszékének („Törvényszék”) nyolc ítéletével szemben előterjesztett kilenc fellebbezés közül az EUB a Bizottság fellebbezéseiben foglaltak alapján a Krka és a Servier közötti szabadalmi jogvitát rendező egyezségi és licencmegállapodás cél és hatás általi versenykorlátozó volta, valamint a Servier gazdasági erőfölényes helyzetének alapját képező piacdefiníció vonatkozásában hatályon kívül helyezte a Törvényszék ítéletét, illetve annak releváns rendelkezéseit, a többi fellebbezést elutasította.

A jelen esetismertetés alapvetően a Bizottság kontra Servier-ügyben hozott ítélet⁴ alapján azokra a kérdésekre koncentrál, amelyekben az EUB a Törvényszék ítéletében foglaltaktól eltérő megállapításra jutott.

1. Előzmények: tényállás és pertörténet

1.1. Ténybeli háttér

Az ügy előzményét képezik a Servier és a Servier által kifejlesztett perindopril nevű gyógyszer generikus változatának forgalmazására készülő gyártók közötti szabadalmi jogviták, és az azokat egyezséggel lezáró megállapodások.⁵

A Servier elsődleges szabadalma, a perindopril nevű gyógyszer aktív hatóanyagára vonatkozó szabadalmi védelem a 2000-es években járt le. A Servier az aktív hatóanyag előállítási eljárása, valamint a perindopril-erbumin alfa kristályos

formája és annak előállítási eljárása vonatkozásában is igényelt szabadalmi védelmet, utóbbit 2004-ben megkapta (947. sz. szabadalom). Ennek érvényességét támadta több generikus gyógyszergyártó (Niche/Unichem, Matrix (jelenleg Mylan Laboratories) Teva, Lupin és Krka), akikkel a Servier egyezséget kötött.

E szabadalmi jogvitát egyezséggel lezáró megállapodások lényegében arról szóltak, hogy a generikus gyógyszergyártók vállalták, hogy nem vitatják a Servier szabadalmainak érvényességét (non-challenge-kikötés), és nem is forgalmazzák (non-marketing-kikötés) a perindopril e szabadalmakat bitorló generikus változatát a Servier által nyújtott értékátruházás fejében.

A Krka és a Servier három megállapodást kötött egymással. 2006. október 27-én kötöttek egy egyezség útján történő vitarendezésről szóló megállapodást és egy licencmegállapodást („Krka vitarendezési és licencmegállapodás”), valamint 2007. januárban egy átruházási és licencmegállapodást.

A 947. sz. szabadalomra vonatkozó jogvitát rendező megállapodás értelmében a Krka nem támadja tovább a Servier szabadalmait, a Servier engedélye nélkül azokban az országokban, ahol a Servier szabadalma még nem járt le, nem forgalmazza a perindopril szabadalmat birtokló generikus változatát, és harmadik feleknek sem szállítja azt, a Servier pedig vállalta, hogy eláll a Krkával szembeni szabadalombitorlási kereseteitől. A licencmegállapodás értelmében – amely a Servier szabadalmi érvényessége időtartamára vonatkozott – a Servier a 947. sz. szabadalomra kizárólagos és visszavonhatatlan licencet adott a Krkának a termékeknek a Krka fő piacainak számító országokban – a Cseh Köztársaságban, Lettországon, Litvániában, Magyarországon, Lengyelországban, Szlovéniában és Szlovákiában – történő felhasználására, forgalmazására. A Krka ennek fejében az értékesítés nettó összege 3 százalékának megfelelő díjat fizetett a Servier-nek. A Servier jogosult maradt arra, hogy saját maga vagy országonként

⁴ A Bíróság C-176/19. P. (ECLI:EU:C:2024:549) sz. ügyben hozott ítélete: *Európai Bizottság kontra Servier és társai* („Servier-ítélet”).

⁵ Servier-ítélet, 3–25.

egyetlen harmadik fél javára hasznosítsa az érintett szabadalmat.⁶

A harmadik megállapodás, az átruházási és licencmegállapodás értelmében a Krka 30 millió euró összeg ellenében átruházta a Servier-re azt a két szabadalmi bejelentését, amelyek oltalma alatt álló technológiát használt a perindopril generikus változatának előállításához. A Krka vállalta, hogy nem fogja vitatni a bejelentések alapján megadásra kerülő szabadalmak érvényességét.

A szabadalmi jogvitákat érintően a tényállásból a jogi értékelés szempontjából releváns döntés az Európai Szabadalmi Hivatal („ESZH”) 2006. júliusi határozata, amely megerősítette a 947. sz. szabadalom érvényességét (ezzel a döntéssel szemben volt jogorvoslati lehetőség, azonban az egyezségekre tekintettel a Niche, a Lupin és a Krka is elállt a fellebbezési tanács előtti eljárástól); valamint a High Court of Justice (Egyesült Királyság) 2006. októberi döntése, amely helyt adott a Servier ideiglenes intézkedés iránti kérelmének a Krkával szemben megindított szabadalombitorlási perben, és egyben elutasította a Krka viszontkeresete gyorsított eljárásban való elbírálása iránti kérelmet.

A szabadalmi jogvitákat egyezséggel lezáró megállapodások (pay for delay-megállapodások) képezték a versenyjogi vizsgálat tárgyát.

1.2. A Bizottság határozata

Az Európai Bizottság („Bizottság”) 2014-es határozatában⁷ a vizsgált megállapodásokat céljuk és hatásuk alapján is versenykorlátozónak értékelte; valamint megállapította, hogy a Servier – *Franciaországban, Hollandiában, Lengyelországban és az Egyesült Királyságban* – visszaélt gazdasági erőfölényével a versenykorlátozó megállapodásokon keresztül megvalósított kizorító jellegű stratégiája által. A Bizottság a Servier-re és a generikus gyártókra is bírságot szabott ki.

1.3. A Törvényszék ítéletei

A Törvényszék 2018. decemberi ítéleteiben⁸ a Servier és a Krka közötti megállapodások versenykorlátozó volta és a releváns piac téves meghatározása miatt részben megsemmisítette a Bizottság határozatát. A Törvényszék megítélése szerint az egyezségi és licencmegállapodás nem minősült komoly valószínűsítő körülménynek a fordított kifizetés fennállására nézve, a Bizottság nem bizonyította azt, hogy a licencmegállapodás alapján a szabadalom jogosultja részére fizetett díj rendelkezésel alacsony lett volna. Az érintett piac meghatározása vonatkozásában pedig úgy ítélte meg, hogy a Bizottság túlzott jelentőséget tulajdonított az áraknak, és ezért tévesen korlátozta az érintett termékpiac meghatározását kizárólag a perindoprilra, kizárva a többi (azonos hatásmechanizmusú, hasonló terápiás javaslatú) ACE-gátló gyógyszert.

A Servier-nek a Niche/Unichem, Matrix (jelenleg Mylan Laboratories), Teva és Lupin gyógyszer-gyártókkal kötött megállapodásai tekintetében a Törvényszék megerősítette, hogy azok céljuk szerint versenykorlátozónak minősülnek.⁹

1.4. Fellebbezések a Törvényszék ítéleteivel szemben

A Törvényszék ítéleteivel szemben a Bizottság, a Servier és a generikus gyártók is terjesztettek elő fellebbezéseket. Az utóbbiak többek között a potenciális verseny fennállásának megállapíthatósága és a megállapodások cél szerinti versenykorlátozóként való értékelhetősége, a Bizottság pedig a Krka-megállapodások versenyjogi értékelése (cél és hatás általi versenykorlátozás) és az EUMSZ. 102. cikke alkalmazásának körében a gazdasági erőfölényes pozíció vizsgálatának alapját képező releváns piac definiálása tárgyban.

⁶ A jogi értékelés szempontjából releváns tény, hogy a Krka szabadalombitorlástól való tartózkodásra vonatkozó kötelezettsége nem ugyanazon nemzeti piacokra terjedt ki, mint a licencmegállapodás.

⁷ A Bizottság AT.39612 [C(2014) 4955] sz. ügyben hozott határozata: *Servier (perindopril)*.

⁸ A Törvényszék T-691/14 (EU:T:2018:922) sz. ügyben hozott ítélete: *Servier és társai kontra Bizottság*; a Törvényszék T-684/14 (EU:T:2018:918) sz. ügyben hozott ítélete: *Krka kontra Bizottság*.

⁹ The EU Court of Justice largely upholds on appeal the Commission’s decision to fine drug makers for pay-for-delay agreements in the market for perindopril (Servier), European Court of Justice sajtóközlemény, concurrences.com, 2024. június 27., e-Competitions June 2024, Art. N 119356 <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/june-2024/the-eu-court-of-justice-largely-upholds-on-appeal-the-commission-s-decision-to>, letöltés:2024.08.27.

1.5. Az EUB ítéletei

Az EUB 2024. júniusi ítéleteiben elutasította a Servier és a generikus gyógyszergyártók fellebbezéseit, megerősítve az eddigi ítélkezési gyakorlatot, amely alapján a vizsgált megállapodások piacról kizáró megállapodásoknak minősülnek.¹⁰

Ugyanakkor az EUB a Servier-ítéletben, valamint a C-151/19 P. számú, Bizottság kontra Krka-ügyben - Kokott főtanácsnok indítványában¹¹ foglaltakkal összhangban - megsemmisítette a Törvényszék ítéletének a Krka-megállapodásra és a 102. cikk vonatkozásában az érintett piac meghatározására vonatkozó elemeit.

Mivel a per állása nem tette lehetővé, hogy az EUB teljes egészében elbírálja az ügyet, a keresetből a megsemmisítés eredményeképpen nem vizsgált kifogások vonatkozásában az ügyet visszaadta a Törvényszéknek.¹² Az EUMSZ. 101. cikke körében a Törvényszéknek az átruházási és licencmegállapodás cél szerinti versenykorlátozásként való értékelését vitató jogalapról kell döntenie. Az EUMSZ. 102. cikke körében a piacmeghatározás vonatkozásában sem döntött a Törvényszék a Servier valamennyi évről, és nem bírálta el érdemben a perindopril hatóanyagára vonatkozó technológia piacának meghatározása, ezen a piacon a Servier erőfölényének fennállása vonatkozásában előadott kifogásokat sem. Ezen kérdésekhez kapcsolódóan folytatódik az ügy a Törvényszék előtt.

A per állása azonban az EUB szerint lehetővé tette a döntéshozatalt a Krka vitarendezési és licencmegállapodás cél szerinti versenykorlátozásnak minősítése és a Krka megállapodások hatás általi versenykorlátozó volta tekintetében.

2. Az EUB jogi értékelése

2.1. Cél általi versenykorlátozás

2.1.1. Előzetes megfontolások

A cél általi versenykorlátozásra vonatkozó jogalapok elbírálása előtt az EUB rámutatott az eltérésre a Krka-megállapodások és az EUB által a Generics (UK)- és a Lundbeck-ügyekben vizsgált megállapodások között.

A Krka-megállapodások nem írtak elő semmilyen, az originális gyártó részéről a generikus gyógyszergyártó javára történő kifizetést, sőt a Krka-licencmegállapodás a Krka felől a Servier javára történő kifizetést írt elő. Továbbá, amíg az általában vett pay for delay-megállapodások esetében a versenyaggály abban áll, hogy az originális gyógyszergyártó késlelteti a generális gyógyszergyártó piacra lépését valamilyen értékátruházás ellenében, addig a Krka-megállapodások kapcsán a Bizottság azt kifogásolta, hogy azok által a Servier és a Krka két befolyásolási övezetre osztotta fel a nemzeti piacokat, korlátozva az egymásra gyakorolt versenynyomást: a Servier késleltette a Krka piacra lépését a fő piacain, a Krka pedig annak kockázata nélkül tudta értékesíteni a perindoprilt a saját fő piacain, hogy a Servier szabadalomtörési eljárásokat indított volna vele szemben.

A megállapodások cél szerinti versenykorlátozásként való értékelésének menetét illetően az EUB rögzítette, hogy a Krka-megállapodások – mint a gyártási vagy forgalmazási lánc azonos szintjén működő vállalkozások közötti horizontális együttműködési megállapodások – az EUMSZ. 101. cikkének (1) bekezdése szerinti értékelésének első lépése annak meghatározása, hogy azokat a verseny – akár csak potenciális versenyhelyzetben lévő vállalkozások általi – korlátozásának lehet-e minősíteni. Amennyiben igen, a második lépésben történik annak vizsgálata, hogy a meg-

¹⁰ A Bíróság C-201/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Servier és társai kontra Bizottság*; a Bíróság C-144/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Lupin kontra Bizottság*; a Bíróság C-164/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Niche Generics kontra Bizottság*; a Bíróság C-166/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Unichem Laboratories kontra Bizottság*; a Bíróság C-197/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Mylan Laboratories és Mylan kontra Bizottság*; a Bíróság C-198/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Teva UK és társai kontra Bizottság*; valamint a Bíróság C-207/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Biogaran* (a Servier generikus gyógyszerek fejlesztésére szakosodott leányvállalata) *kontra Bizottság*.

¹¹ Kokott főtanácsnok indítványa a C-176/19. P. (ECLI:EU:C2022:576) sz. ügyben: *Bizottság kontra Servier és társai*.

¹² Servier-ítélet, 412–418.

állapodások cél általi versenykorlátozásnak minősülnek-e, a Krka egyezségi és licencmegállapodás piacfelosztó megállapodás-e, amely célja szerint korlátozza a versenyt.¹³

2.1.2. A megállapodást kötő vállalkozások tényleges vagy potenciális versenytársai-e egymásnak, azaz a megállapodás versenykorlátozásnak minősül-e?

A Servier és a Krka közötti versenyhelyzet vonatkozásában a Törvényszék annak állítására szorított, hogy a két vállalkozás meg volt győződve a 947. sz. szabadalom érvényességéről, valamint, hogy a Krka Servier-re gyakorolt versenynyomás fenntartására irányuló magatartása azzal magyarázható, hogy a Krka erősíteni kívánta alkupozióját a licencmegállapodás elérése érdekében.

A Bizottság a fellebbezésében kifogásolta, hogy a Törvényszék nem a helyes kritériumokat alkalmazta a potenciális verseny fennállásának értékeléséhez; elmulasztotta az összes olyan releváns körülmény figyelembe vételét, amely alapján a határozat megállapította, hogy a Krka és a Servier potenciális versenytársak; nem indokolta, hogy e bizonyítékokat miért nem vette figyelembe; továbbá a Bizottság szerint a Törvényszék az általa ténylegesen megvizsgált bizonyítékokat jogellenesen értelmezte, tartalmukat elferdítette.

Az EUB – a Generics (UK)- ügyben már kidolgozott teszt alapján – rögzítette, hogy valamely gyógyszer piacának a generikus gyógyszergyártók előtti megnyitásának kontextusában annak értékelése, hogy a generikus gyógyszergyártó az originális gyógyszergyártó potenciális versenytársának minősül-e, attól függ, hogy a Krka vitarendezési és licencmegállapodások megkötésének időpontjában fennállt-e annak a tényleges és konkrét lehetősége, hogy a Krka belép a perindopril piacára és versenyez a Servier-vel. Ehhez meg kell vizsgálni, hogy a Krka elegendő olyan lépést tett-e, amely alapján bizonyítható, hogy határozott szándéka volt olyan határidőn belül a piacra lépni, amely

alkalmas versenynyomást gyakorolni a Servier-re, és erre képes volt-e, valamint meg kell vizsgálni, hogy a belépésnek esetleg nem voltak-e leküzdhetetlen akadályai. A potenciális verseny megállapítását adott esetben további bizonyítékok is alátámaszthatják.¹⁴

Ugyancsak a Generics (UK)- ügyben kimondottakra hivatkozva emlékeztetett arra az EUB, hogy az olyan szabadalom fennállása, amely egy közkinccsé vált hatóanyag előállítási eljárását tartalmazza, önmagában nem tekinthető leküzdhetetlen akadálnak.¹⁵ Amennyiben azonban a vitatott szabadalmak érvényességét a bíróságok megállapították, akkor nehezen elképzelhető, hogy a gazdasági és jogi háttér egyéb tényezői megalapozhatnák a szabadalom jogosultja és a generikus gyógyszergyártó közötti potenciális verseny fennállását. Akkor azonban, amikor az adott szabadalom érvényességével kapcsolatos jogviták még folyamatban vannak, az összes releváns körülményt meg kell vizsgálni annak eldöntéséhez, hogy a szabadalom jogosultja és a gyártó potenciális versenytársak-e.¹⁶

A főtanácsnok indítványában foglaltakra utalva az EUB hangsúlyozta, hogy a versenyszabályok megsértésének fennállását csak akkor lehet helyesen értékelni, ha a vitatott határozatban hivatkozott valószínűsítő körülményeket nem elszigetelten, hanem összességükben vizsgáljuk, figyelembe véve az érintett termékpiac jellemzőit.¹⁷

Az EUB szerint a Törvényszék az összes olyan releváns körülmény értékelése helyett – amelyek alapján a Bizottság a határozatban megállapította a potenciális versenyhelyzet fennállását a Krka és a Servier között – a Krka vitarendezési és licencmegállapodások megkötésének időpontjában fennálló viszonyra vonatkozó elemzését lényegében a szabadalmi helyzetre – vagyis, a Krka hogyan vélekedhetett a Servier szabadalmának érvényességéről –, valamint a felek szándékára korlátozta. Ezáltal a Törvényszék tévedett az érintett piacokon megállapított szabadalmi helyzetnek

¹³ Servier-ítélet, 99.

¹⁴ Servier-ítélet, 100–103., 131–132.

¹⁵ Servier-ítélet, 431.

¹⁶ Servier-ítélet, 132.

¹⁷ Servier-ítélet, 160. és 423.

és a felek szándékának jogi relevanciáját illetően. A Törvényszék nemcsak elmulasztotta a joggyakorlat alapján releváns körülmények értékelését, hanem a mulasztását nem is indokolta.¹⁸

Az EUB megvizsgálta, hogy megalapozottan hivatkozott-e a Servier arra, hogy a Krka az ESZH 2006. július 27-ei határozata és a High Court 2006. október 3-ai határozata miatt már nem rendelkezett a Servier fő piacaira történő belépésre való képességgel, sem erre irányuló határozott szándékkal.

A hivatkozott bírósági döntés (ideiglenes intézkedés) azonban nem döntötte el a jogvita érdemi kimenetelét, így a szabadalom érvényességét sem lehetett abból egyértelműen valószínűsíteni. Az EUB értékelése szerint a Bizottság határozatában hivatkozott bizonyítékok alapján sem az ESZH határozata, sem a High Court döntése nem készítette a Krkát arra, hogy felhagyjon az e piacokra való belépésre irányuló erőfeszítéseivel, és a bizonyítékokból az tűnik ki, hogy a Krka nem fogadta el a szabadalom érvényességét.¹⁹

A Servier azon érve tekintetében, hogy a Krka kezdeményezte a licenc megadásával kapcsolatos tárgyalásokat, az EUB úgy foglalt állást, hogy ellenkezne a Generics (UK) ügy szerinti ítélkezési gyakorlattal az, ha ez a körülmény elegendő lenne annak bizonyításához, hogy a Krka a továbbiakban nem szándékozott versenyezni a Servier-vel, figyelemmel a Krka piacra lépéséhez kapcsolódó, rendelkezésre álló objektív bizonyítékokra is. Ha valamely vállalkozás azon döntése, hogy a gyártási lánc azonos szintjén működő más vállalkozásokkal tárgyalásokat folytat, majd megállapodást köt azzal a céllal, hogy az érdemeken alapuló versenyt együttműködéssel helyettesítsék, azzal a következménnyel járhatna, hogy e vállalkozás a szerződéses partnerének többé már nem a potenciális versenytársa, az jelentős mértékben akadályozná az EUMSZ. 101. cikkének (1) bekezdése szerinti tilalom hatékony érvényesülését.²⁰

A fentiekből következően az EUB megállapította, hogy a vizsgált megállapodások megkötésének időpontjában a Krka a Servier potenciális versenytársa volt.

Az értékelés második lépésként így annak vizsgálata következett, hogy a Krka vitarendezési és licencmegállapodások olyan piacfelosztó megállapodásnak minősülnek-e, amelyek az EUMSZ. 101. cikkének (1) bekezdése értelmében céljuk szerint korlátozzák a versenyt.

2.1.3. Cél szerinti versenykorlátozás: a megállapodások tartalma és gazdasági összefüggése szerinti vizsgálat követelménye

A Törvényszék fellebbezéssel támadott ítélete szerint egy valós szabadalmi jogvita esetén az e jogvitát egyezséggel rendező megállapodásnak egy licencmegállapodással való összekapcsolása nem minősül a fordított kifizetés fennállására utaló komoly valószínűsítő körülménynek. Az ilyen megállapodást akkor lehet cél általi versenykorlátozásnak minősíteni, ha a Bizottság bizonyítani tudja, hogy a licencmegállapodás nem minősül a szokásos piaci feltételek mellett kötött ügyletnek, és így fordított kifizetést leplez.

Fellebbezésében a Bizottság kifogásolta, hogy a Törvényszék formális szempontból vizsgálta a Krka-megállapodásokat, és e megállapodásoknak a felek versenyre való ösztönzésére vonatkozó hatását nem összességében, hanem a licencmegállapodás szerinti díjmérték szokatlanul alacsony voltának vizsgálatára korlátozva értékelte.

Az EUB a British-American Tobacco- és Reynolds Industries kontra Bizottság ítéletre²¹ hivatkozással rögzítette, hogy önmagában nem jogsértő egy szabadalmi jogvitát egyezséggel lezáró megállapodáshoz egy, az ugyanezen szabadalomra vonatkozó licencmegállapodás kapcsolása, azonban hangsúlyozta, hogy az ilyen megállapodások mind tartalmuktól, mind gazdasági összefüggésüktől

¹⁸ Servier-ítélet, 133–136.

¹⁹ Servier-ítélet, 433.

²⁰ Servier-ítélet, 439.

²¹ A Bíróság 142/84 és 156/84 sz. egyesített ügyekben (EU:C:1987:490) hozott ítélete: *British-American Tobacco Company Ltd és RJ Reynolds Industries kontra Bizottság*, 37.

függően a verseny korlátozására alkalmas eszközt jelenthetnek.²²

Az EUB – utalva a főtanácsnoki indítványban is foglaltakra – rámutatott, hogy egy megállapodásnak az EUMSZ. 101. cikkének (1) bekezdése alá tartozása nem a megállapodás jogi formájától, hanem a versennyel való kapcsolatától függ, és súlyosan veszélyeztetné az uniós versenyjog hatékony érvényesülését, ha a vállalkozások azáltal kivonhatnák megállapodásaikat az EUMSZ. 101. cikkének hatálya alól, hogy azokat bizonyos formába öntik.

A Superleague-ügyre²³ és az abban hivatkozott ítélkezési gyakorlatra utalással az EUB emlékeztetett arra, hogy egy megállapodás cél szerinti versenykorlátozásként való értékelhetősége körében nem meghatározó az, hogy a megállapodást kötő vállalkozások a verseny korlátozására irányuló szándék nélkül jártak el, vagy bizonyos jogszerű célokat követtek. Az ilyen minősítés szempontjából a megállapodás verseny működésére gyakorolt károságának foka a releváns. Az értékelésnek objektív szempontokon, szükség esetén az adott magatartás, célkitűzései és azon gazdasági és jogi háttér részletes elemzésén kell alapulnia, amelybe a megállapodás illeszkedik. Vagyis, az, hogy a megállapodás szövege nem fed fel nyilvánvaló versenyellenes célt, önmagában nem döntő körülmény, mivel minden megállapodást a konkrét tartalmára és gazdasági összefüggéseire tekintettel kell értékelni.²⁴

A Krka vitarendezési és licencmegállapodás gazdasági szempontból összekapcsolódik, nem kötötték volna meg egyiket a másik nélkül. A megállapodások közötti kapcsolat miatt rendelkezéseiket nem elszigetelten, hanem egységes egészként kell vizsgálni.²⁵ Figyelemmel kell lenni arra a körülményre, hogy a licencmegállapodás alapján a Krka olyan piacokon (a saját fő piacain) forgalmazhatta a perindoprilját, amelyek nem tar-

toztak a határozatban kimondott jogsértés hatálya alá, a vitarendezési megállapodásból eredő azon kötelezettsége, hogy nem forgalmazhatta e gyógyszer, a Servier fő piacait érintette, amelyre a megállapított jogsértés is vonatkozott.

Az EUB szerint a Törvényszék a cél szerinti versenykorlátozás körében – azáltal, hogy a Krka megállapodásokat egy szabadalmi jogvitát lezáró egyezségi, és egy ahhoz kapcsolódó licencmegállapodásként vizsgálta – a megállapodások formájára és jogi jellemzőire összpontosított ahelyett, hogy a Bizottság által megállapított jogsértést (piacfelosztást) a maga egészében vizsgálta volna. Ez a hiba vezetett oda, hogy a Törvényszék a cél általi versenykorlátozás értékelése során arra korlátozta a vizsgálatát, hogy a Bizottság bizonyította-e, hogy a Krka-licencmegállapodás szerinti díjmérték rendellenesen alacsony volt ahelyett, hogy azt vizsgálta volna, hogy az, hogy a licencmegállapodás alapján a Krka a fő piacain a bitorlás kockázata nélkül forgalmazhatta a termékeit, kellően jelentős volt-e ahhoz, hogy arra ösztönözze a Krkát, hogy lemondjon a Servier fő piacaira való belépésről.²⁶

Arra vonatkozóan, hogy a Krka-licencmegállapodás a vitarendezési megállapodás ellenszolgáltatásának minősül-e, az EUB – a Bizottsággal egyetértve – rögzítette, hogy az, hogy a Servier lemondott annak kifogásolásáról, hogy a Krka a perindopril generikus változatát a saját fő piacain forgalmazza, gazdasági szempontból ténylegesen a Krka részére történő értékátruházással egyenértékű. Egy ilyen quid pro quo révén mind a Servier, mind a Krka a saját fő piacain kedvezőbb pozíciót tarthatott fenn, mivel a Servier-nek a saját fő piacain sikerült kizárnia a Krka saját generikus perindoprilja piacra lépéséből eredő potenciális versenyt, a Krka pedig bizonyosságot szerzett arról, hogy e gyógyszer a saját fő piacain a bitorlás kockázata nélkül forgalmazhatja.²⁷

²² Servier-ítélet, 178.

²³ A Bíróság C-333/21. (EU:C:2023:1011) sz. ügyben hozott ítélete: *European Superleague Company* („Superleague-ítélet”), 167. pont

²⁴ Servier-ítélet, 180–183., 447–449.

²⁵ Servier-ítélet, 450–451.

²⁶ Servier-ítélet, 200.

²⁷ Servier-ítélet, 457.

A Servier azon kifogására vonatkozóan – hogy a megállapodások értelmében a Servier leányvállalatán vagy harmadik félen keresztül beléphetett a Krka fő piacaira – az EUB arra mutatott rá, hogy a Bizottság határozatában nem de iure, hanem de facto duopólium fennállását állapította meg, valamint az, hogy e piacokon bizonyos mértékű verseny volt a Servier és a Krka között nem változtat azon a tényen, hogy a Servier szükségképpen lemondott piaci részesedésekről, és így a nyereségének egy részéről a Krka javára.²⁸

Az értékátruházás kellően jelentős volta körében az EUB hivatkozott arra, hogy az átruházott gazdasági értéket egy hároméves időszak vonatkozásában körülbelül tízmillió euróra becsülte a Krka. Az EUB szerint a Servier által a Krkára történő ilyen jelentős értékátruházás nem magyarázható semmilyen más ellenszolgáltatással a Krka részéről, mint azon kötelezettségvállalásával, hogy a Servier-vel nem versenyez annak fő piacain.²⁹

2.1.4. Piacfelosztó megállapodás

A Bizottság fellebbezése szerint a Törvényszék ítélete az EUMSZ 101. cikke (1) bekezdésének c) pontjával – amely kifejezetten tiltja a piacfelosztó megállapodásokat – ellentétesen állítja azt, hogy a piacfelosztó megállapodások a piacok felek közötti „átjárhatatlan” felosztását feltételezik.

Az EUB – ugyancsak utalva a főtanácsnoki indítványban foglaltakra – rámutatott, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a jogot akkor, amikor azon indokból nem állapította meg a megállapodásokból eredően a piacfelosztás fennállását, hogy nem volt a piacnak olyan része, amely a Krkának lett volna fenntartva, a belső piac e része átjárhatatlanul fel lett volna osztva. Az a körülmény ugyanis, hogy egy piacfelosztó megállapodás nem „átjárhatatlan”, nem akadályozza annak, hogy azt cél általi versenykorlátozásnak lehessen minősíteni. Az EUMSZ. 101. cikke (1) bekezdésének c) pontja nem tartalmaz olyan feltételt, amely alapján különbség lenne tehető a piacfelosztó megállapodá-

sok között aszerint, hogy azok „átjárhatatlanul” osztják-e fel a piacokat a vállalkozások között.³⁰

2.1.5. A szabadalom érvényességének felek általi elismerése

A Bizottság kifogásolta, hogy a Törvényszék az érintett szabadalom érvényességének felek általi elismeréséből is arra következtetett, hogy az ilyen szerződés együttes nem volt a piacról való kizárásra irányuló megállapodásnak tekinthető.

A szabadalom érvényességének felek általi elismerése vonatkozásában az EUB azt mondta, hogy az önmagában nem minősül döntő vagy akár releváns tényezőnek annak meghatározása szempontjából, hogy cél általi versenykorlátozásnak minősíthető-e a határozat szerinti, a piacok felosztására irányuló magatartás.³¹

2.1.6. Bizonyítékok értékelése

Az EUB helyt adott a Bizottság azon kifogásának is, hogy a Törvényszék – azáltal, hogy megállapította, hogy a Servier és a Krka közötti de facto duopólium nem a Krka licencmegállapodás rendelkezéseiből ered, hanem a Servier azon későbbi döntéséből, hogy „más generikus társaságnak nem ad licencet” – e megállapodást a szövegével összeegyeztethetetlen módon értelmezte. A Krkának adott licenc kizárólagos és visszavonhatatlan jellegére figyelemmel nem értelmezhető úgy, mint amely lehetővé teszi a Servier számára, hogy az említett szabadalomra vonatkozó licencet adjon egy másik generikus gyógyszergyártónak, amely a Servier-től függetlenül tevékenykedve versenyezhetne a Krkával.³²

2.1.7. A részes felek szándékára vonatkozó értékelés

A Bizottság kifogásolta, hogy a Törvényszék hiányolta a határozatból annak bizonyítását, hogy a Servier-nek vagy a Krkának szándékában állt versenyellenes megállapodásokat kötni.

²⁸ Servier-ítélet, 459.

²⁹ Servier-ítélet, 460.

³⁰ Servier-ítélet, 215–219.

³¹ Servier-ítélet, 224–226.

³² Servier-ítélet, 232.

Az EUB e körben rámutatott, hogy bár a felek szándékaira vonatkozó bizonyítékok bizonyos esetekben hozzájárulhatnak annak bizonyításához, hogy az adott megállapodás milyen objektív célok elérésére irányul a verseny tekintetében, azonban a cél általi versenykorlátozás fennállásának alátámasztásához ezt nem kellett bizonyítani, így a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot.³³

2.1.8. Elegendő károssági fok a megállapodások cél általi versenykorlátozásnak való minősítéséhez

A Bizottság szerint a Törvényszék téves jogalkalmazást végzett akkor, amikor azt állította, hogy a vitatott határozat a cél általi versenykorlátozás fennállásának megállapítása érdekében nem támaszkodhatott volna a Servier és a Krka közötti duopólium létrehozására anélkül, hogy elemezte volna a Krka vitarendezési és licencmegállapodások potenciális hatásait.

Az EUB a Superleague-ügyre³⁴ hivatkozással rögzítette, hogy annak meghatározásához, hogy egy megállapodás kellő károssági fokot mutat-e a cél szerinti versenykorlátozásként való értékeléshez, semmiképpen nem szükséges vizsgálni, még kevésbé bizonyítani e magatartás versenyre gyakorolt tényleges vagy potenciális, negatív vagy pozitív hatásait.³⁵

Továbbá a Bizottság fellebbezésében több okból³⁶ is kifogásolta, hogy a Törvényszék a megállapodások versenykorlátozó célúként való értékelése során figyelembe vette a Krka licencmegállapodásnak a Krka fő piacaira gyakorolt pozitív hatásait.

Az EUB e ponton a Generics (UK)- ügyben – amelyben az EUB a cél szerinti értékelést kibőví-

tette a felek által hivatkozott versenyt támogató hatások figyelembe vehetőségével – foglaltak helyett a Superleague-ügyből hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján azt rögzítette, hogy valamely magatartás esetleges pozitív vagy versenytámogató hatásait nem lehet figyelembe venni annak értékelésekor, hogy e magatartást az EUMSZ 101. cikkének (1) bekezdése értelmében vett cél általi versenykorlátozásnak kell-e minősíteni, és pedig azon kérdés esetleges vizsgálata keretében sem, hogy a szóban forgó magatartás az ilyen minősítéshez szükséges károssági fokot mutat-e.³⁷

A fentiek rögzítése mellett az EUB azonban reagált a Servier azon érvére, hogy a Krka-licencmegállapodás állítólag elősegíti a versenyt a Krka fő piacain, és rámutatott, hogy ezt gyengíti az a tény, hogy e megállapodás nem terjed ki a Servier fő piacaira, amely piacok képezték ugyanakkor a megállapított jogsértés kizárólagos tárgyát. A versenyt támogató jelleg, ha meg is lenne állapítható, akkor is csak a Krka fő piacain gyakorolna pozitív hatást a versenyre.³⁸

Az EUB szerint, ha a megállapodások összességükben lehetővé teszik az adott fél számára, hogy a bitorlás kockázata nélkül belépjen bizonyos földrajzi piacokra, ugyanakkor megtiltják számára a más piacokra való belépést, az fősabály szerint e piacok felosztásával jár, így cél általi versenykorlátozást jelent, amelyet nem tehetnek viszonylagossá és nem is kompenzálhatnak bármilyen piacra gyakorolt esetleges pozitív vagy versenyt támogató hatások. A piacok felosztására irányuló megállapodásoknak már önmagukban versenykorlátozó céljuk van, és az EUMSZ. 101. cikkének (1) bekezdése által kifejezetten tiltott megállapodások csoportjába tartoznak.³⁹

³³ Servier-ítélet, 258.

³⁴ Superleague-ítélet, 159., 162. és 166.

³⁵ Servier-ítélet, 236–244.

³⁶ A licencmegállapodáshoz kapcsolódóan állított pozitív hatások nem a jogsértéssel érintett piacokhoz kapcsolódtak, így azokon a piacokon nem igazolhatják a verseny korlátozását. Továbbá a Bizottság szerint a Törvényszék figyelmen kívül hagyta a Consten és Grundig egyesített ügyben (56-58/64, EU:C:1966:41) foglaltakat, amely szerint az abszolút területi védelmet biztosító kizárólagos forgalmazási megállapodás cél általi versenykorlátozásnak minősül, valamint azt, hogy valamely megállapodás versenyre gyakorolt pozitív és negatív hatásainak egymással szembeni mérlegelésére csak az EUMSZ. 101. cikkének (3) bekezdése keretében kerülhet sor.

³⁷ Servier-ítélet, 288–290.

³⁸ Servier-ítélet, 452.

³⁹ Servier-ítélet, 452–453., 468.

Az EUB megítélése szerint a bizonyítékok alá támasztják, hogy fennállt a perindopril piacának felosztására irányuló magatartás, és elegendőek ahhoz, hogy megfelelően indokolják e magatartás cél általi versenykorlátozásnak minősítését.

2.2. Hatás általi versenykorlátozás – counterfactual-vizsgálat

A Törvényszék ítéletében arra hivatkozva kifogásolta a Bizottság döntését, hogy az kizárólag a potenciális verseny akadályozására és hipotetikus megfontolásokra támaszkodott; nem bizonyította, hogy a megállapodások hiányában a Krka valószínűleg piacra lépett volna Franciaországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban; elmulasztotta figyelembe venni, hogy a Krka elismerte a támadott szabadalom érvényességét; és nem bizonyította, hogy a szabadalmi jogviták folytatása valószínű, sőt hihető módon lehetővé tette volna a támadott szabadalom gyorsabb vagy teljeskörűbb érvénytelenítését.

A Bizottság álláspontja szerint a Törvényszék tévesen állítja, hogy amikor egy megállapodást már végrehajtottak, akkor hatás általi versenykorlátozás nem állapítható meg pusztán valamely potenciális versenyforrás korlátozása vagy kiiktatása alapján. Továbbá a Törvényszék tévesen kérte számon azt a Bizottságtól, hogy miért nem vett figyelembe bizonyos, a megállapodások megkötését követő ténybeli fejleményeket. Megalapozatlanul hiányolta a potenciális verseny korlátozásában álló hatás fennállásának megállapítása körében annak bizonyítását, hogy a megállapodások hiányában a Krka valószínűleg belépett volna a Servier fő piacaira.

2.2.1. Counterfactual-elemzés

A főtanácsnoki indítványban foglaltakra utalva az EUB hangsúlyozta, hogy a versenyellenes hatásokat a potenciális versenyre (egy vagy több

olyan vállalkozás által támasztott potenciális verseny, amely vagy amelyek – noha nincsenek jelen az érintett piacon – rendelkeznek a piacra lépésre való képességgel, ezáltal befolyásolják az e piacon már jelen lévő vállalkozások magatartását) is figyelemmel kell vizsgálni.⁴⁰

Az EUB rögzítette, hogy állandó ítélkezési gyakorlat⁴¹ szerint egy vállalkozások közötti megállapodás versenykorlátozó hatásainak értékelésekor össze kell hasonlítani az e megállapodásból eredő versenyhelyzetet azzal, amely a megállapodás hiányában állna fenn. A counterfactual-elemzés célja annak megállapítása, hogy van-e oksági kapcsolat a vizsgált megállapodás és azon a piacon, ahol e megállapodás kifejti a hatásait, a verseny működése vagy szerkezete között. E módszer lehetővé teszi annak biztosítását, hogy versenykorlátozó hatásként való minősítés ne azon megállapodásokra vonatkozzon, amelyek csupán összefüggést mutatnak a versenyhelyzet romlásával, hanem azokra, amelyek az okozói ennek a hatásnak.⁴²

A megfigyelt helyzet és a megállapodás hiányában feltételezett helyzet (a counterfactual forgatókönyv szerinti helyzet) összehasonlítását azonos időbeli viszonyítási pontra tekintettel kell elvégezni, mivel valamely cselekmény versenysértő voltát az elkövetés időpontjában kell vizsgálni.⁴³

Kokott főtanácsnok indítványából kiemelte az EUB, hogy mivel a kontrafaktuális forgatókönyv arra irányul, hogy reális képet adjon arról a piaci helyzetről, amely a megkötött megállapodás hiányában következett volna be, e forgatókönyv nem alapulhat az e megállapodás megkötésének időpontja utáni eseményeken, éppen azért, mert ebben az időpontban ezen események nem következtek be.⁴⁴

A megfigyelt helyzet, vagyis azon helyzet esetén, amely a megállapodás megkötésének időpontjában fennálló és a megállapodásból eredő feltételeknek felel meg, figyelembe lehet venni az

⁴⁰ Servier-ítélet, 338.

⁴¹ A Bíróság 56/65 (EU:C:1966:38) sz. ügyben hozott ítélete: *Société Technique Minière (LTM)*; A Bíróság C382/12. P. (EU:C:2014:2201) sz. ügyben hozott ítélete: *MasterCard és társai kontra Bizottság*, 161.; A Bíróság C306/20 (EU:C:2021:935) sz. ügyben hozott ítélete: *Visma Enterprise*, 74.

⁴² Servier-ítélet, 339–240.

⁴³ Servier-ítélet, 342.

⁴⁴ Servier-ítélet, 343.

e megállapodás megkötését követő eseményeket. Azonban az ilyen események csak annyiban relevánsak, amennyiben hozzájárulnak az e jogsértés elkövetésének időpontjában fennálló versenyfeltételek meghatározásához, mivel azok közvetlenül az említett megállapodás fennállásából erednek.⁴⁵

Az EUB szerint az olyan megállapodás esetén, amelynek végrehajtása módosította az adott piacon már jelen lévő vállalkozások számát vagy magatartását, a counterfactual-módszer alkalmazása – gyakorlati szempontból és a ténybeli körülményektől függően – jelentheti a megállapodás megkötése előtti állapot összehasonlítását a megállapodás végrehajtásából eredő összehangoltsággal, amelyre adott esetben a megállapodás megkötését követő események is bizonyítékul szolgálhatnak.⁴⁶

Ellenben akkor, amikor az adott megállapodás nem vezet az e piacon már jelen lévő versenytárs-vállalkozások számának vagy magatartásának módosulásához, hanem például fenntartja e vállalkozások számát vagy magatartását azáltal, hogy megakadályozza vagy késlelteti egy új versenytárs piacra lépését, az adott piacon a megállapodás végrehajtása előtti és utáni állapot összehasonlítása nem lenne elegendő a versenyellenes hatás hiányának megállapításához. Ilyen esetben ugyanis a versenykorlátozó hatást annak a versenynyomásnak a kiiktatása jelenti, amely a megállapodás megkötésének időpontjában a piacon még nincs jelen, de képes befolyásolni a piacon már jelen lévő magatartását, mivel az e piacra való belépése hitelt érdemlő fenyegetést jelent.⁴⁷

A megállapított versenykorlátozásból kiindulva (a Krka által a saját perindoprijla révén a Servier-re gyakorolható versenynyomás kiiktatása) a counterfactual-elemzésnek azt kellett vizsgálnia, hogy a Krkának tényleges és konkrét lehetősége volt-e arra, hogy e piacokra olyan határidőn belül belépjen, amely versenynyomást gyakorolhatott a Servier-re, így az ilyen belépéssel való fenyegetést reálisnak és hihetőnek lehetett tekinteni.⁴⁸

Az EUB hangsúlyozta, hogy a counterfactual-forogatókönyv célja, hogy a megállapodás és a piaci versenyhelyzet romlása közötti okozati összefüggésre világítson rá, nem annak előrejelzésére irányul, hogy milyen magatartást tanúsított volna valamelyik fél, ha nem kötött volna megállapodást a versenytársával, illetve versenytársaival. Ebből adódóan a generikus gyógyszergyártó által az e megállapodás hiányában tanúsított magatartás reális lehetőségeinek megállapítása a cél, nem kell arra vonatkozóan végleges megállapítást tenni, hogy milyen pernyertességi esélyei voltak a generikus gyártónak a szabadalmi jogvitában, vagy milyen valószínűsége volt egy kevésbé korlátozó egyezség megkötésének. Ezek a figyelembe veendő elemek egyikét jelentik csak.⁴⁹

Az EUB szerint a Törvényszék tévesen értelmezte és alkalmazta az EUMSz. 101. cikkének (1) bekezdését azzal, hogy annak bizonyítását hiányolta a Bizottság határozatából, hogy a non-marketing kikötés hiányában a Krka valószínűleg piacra lépett volna Franciaországban, Hollandiában és az Egyesült Királyságban (a Bizottság nem vette figyelembe a tényt, hogy a Krka elismerte a Servier szabadalmának érvényességét, és nem mutatta be, hogy a verseny nyitottabb lett volna), valamint, hogy a non-challenge-kikötés hiányában a Servier szabadalmának érvényességét vitató peres eljárások folytatása valószínű vagy akár hihető módon e szabadalom gyorsabb vagy teljesebb körű érvénytelenítését tette volna lehetővé.⁵⁰

Az EUB szerint a Krka-megállapodások hiányában a Krka piacra lépése nem lett volna kizárható. Ebből adódóan a Bizottság bizonyította, hogy e potenciális versenyforrás vizsgált megállapodások általi kiiktatása érzékelhető versenykorlátozó hatással járt. A potenciális verseny ilyen kiiktatása tehát olyan hatásnak minősült, amely nem volt sem hipotetikus, sem potenciális, hanem valós volt, és alkalmas arra, hogy indokolja

⁴⁵ Servier-ítélet, 344.

⁴⁶ Servier-ítélet, 350.

⁴⁷ Servier-ítélet, 351.

⁴⁸ Servier-ítélet, 355.

⁴⁹ Servier-ítélet, 353., Generics-ítélet, 119–121.

⁵⁰ Servier-ítélet, 356.

a vitatott határozat szerinti, hatás általi versenykorlátozásnak minősítést.⁵¹

A Servier-nek a Krka-licencmegállapodás állítólagos versenytámogató hatásaira való hivatkozását illetően az EUB arra mutatott rá, hogy e megállapodás olyan piacokra vonatkozik, amelyek nem tartoznak a Bizottság által megállapított hatás általi versenykorlátozás szerinti jogsértés földrajzi hatálya alá. Így az ezen megállapodásból eredő, az e jogsértéssel érintett piacoktól eltérő piacokra gyakorolt esetleges versenytámogató hatások nem igazolhatják a versenyellenes hatások fennállását azokon a piacokon, amelyeken e jogsértést megállapították.⁵²

2.3. Az EUMSz. 102. cikke körében az érintett piac meghatározása

A Bizottság határozata a perindopril piacaként határozta meg az érintett piacot. Lényegében arra támaszkodott, hogy a többi ACE-gátló gyógyszer árának a generikus változatok megjelenését követő jelentős csökkenése nem vezetett a perindopril árának és a Servier promóciós kiadásainak csökkenéséhez, amelyek a vizsgált időszak egésze alatt stabilak maradtak, sem pedig a perindopril értékesített mennyiségeinek csökkenéséhez, amelyek folyamatosan nőttek. Ezen árscsökkenés nem járt azzal, hogy a perindopril iránti kereslet a többi ACE-gátló gyógyszer irányába mozdult volna el.⁵³ A Bizottság ebből arra következtetett, hogy a többi ACE-gátló gyógyszer által ugyanezen időszakban gyakorolt jelentős versenyképesség hiányában a Servier képes volt arra, hogy e gyógyszerek gyártóitól jelentős mértékben függetlenül viselkedjen.

A Törvényszék ítélete szerint a Bizottság tévesen korlátozta az érintett termékpiac meghatározását kizárólag a perindoprilra, kizárva a többi ACE-gátló gyógyszert. A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a Bizottság az érintett piac meghatározása során túlzott jelentőséget tulajdonított

az áraknak, a gyógyszeripari ágazat sajátosságai miatt a verseny nem csupán az árakon, hanem – többek között a többi ACE-gátló gyógyszer gyártóinak promóciós tevékenysége révén – a gyógyszereknek a gyógyszert rendelő orvosok által elismert minőségén is alapul.

A Bizottság fellebbezésében nem értett egyet azzal, hogy túlzott jelentőséget tulajdonított volna az áraknak. A Servier azzal érvelt, hogy a gyógyszeripari ágazatban a terápiás szempontok enyhítik az árak által kifejtett versenynyomást.

Az EUB általános szabályként rögzítette, hogy két termék helyettesíthetőségének értékelése nem korlátozódik annak meghatározására, hogy e termékek funkcionális szempontból alkalmasak-e ugyanazon szükséglet kielégítésére, hanem azt is meg kell határozni, hogy gazdaságilag e termékek a gyakorlatban egymással ténylegesen helyettesíthető-e. Két termék között gazdasági helyettesíthetőség akkor állapítható meg, ha a termékek egymáshoz viszonyított árainak változása ahhoz vezet, hogy az egyik termék értékesítései áttérülnek a másik felé. Az EUB a piac meghatározásáról szóló közleményre⁵⁴ hivatkozva hangsúlyozta, hogy a keresleti helyettesíthetőség jelenti a legközvetlenebb és leghatékonyabb fegyelmező erőt egy adott termék szállítóira. E helyettesíthetőség értékelése pedig lényegében a kereslet keresztár-rugalmasságának értékeléséből áll.⁵⁵

Az EUB hangsúlyozta, hogy az érintett piac meghatározása szempontjából a termék ára vagy az értékesített mennyiség nem különálló versenytípus kifejezője, amelyet szembe lehetne állítani a termék minőségétől vagy az annak reklámozása érdekében tett erőfeszítésektől függő versenyvel.⁵⁶ Ellenkezőleg, a gazdasági helyettesíthetőség a termék valamennyi jellemzőjét, így a minőségét is tükrözi. A minőségi termékek nyújtására való ösztönzés is végső soron azon múlik, hogy

⁵¹ Servier-ítélet, 486.

⁵² Servier-ítélet, 489.

⁵³ Ehhez képest a perindopril generikus változatainak piacra lépése esetén eltérő helyzet volt megfigyelhető, a perindopril ára csökkent jelentős (pl. 27, 81, 17 és 90 százalékos) mértékben. Lásd: Servier-ítélet, 372.

⁵⁴ A Bizottság közleménye a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról.

⁵⁵ Servier-ítélet, 384.

⁵⁶ Servier-ítélet, 387.

a fogyasztó az adott minőségért mennyit hajlandó fizetni.

Ebből következően az EUB szerint – függetlenül a gyógyszeripari ágazat azon jellemzőitől, hogy a keresletet inkább a gyógyszert felíró orvosok, mint a betegek döntése irányítja, és hogy a gyógyszerek árát az egészségbiztosítási mechanizmusok részben fedezik – a gyógyszerek közötti gazdasági helyettesíthetőséget az azonos terápiás javallatra szánt gyógyszerek értékesítésében e gyógyszerek relatív árainak változása által előidézett elmozdulás, áttérőldés alapján kell értékelni. Az ilyen helyettesíthetőség hiányának megállapítása egy önálló, külön piac létezését mutatja. Ebből következően az EUB úgy ítélte meg, hogy a Törvényszék az érintett piac meghatározása során téves jogalkalmazást végzett.⁵⁷

3. Az EUB döntésének jelentősége

Az EUB Servier-ügyben hozott ítéletei további iránymutatást adnak egy szabadalom jogosultja és a vele tényleges vagy potenciális versenyhelyzetben lévő vállalkozás közötti, e szabadalommal kapcsolatos megállapodások versenyjogi értékeléséhez. A Servier és a Krka közötti licencmegállapodással összekapcsolt szabadalmi egyezség újabb esete annak, amikor a pay for delay-meg-

állapodások piacfelosztásnak és cél szerinti versenykorlátozásnak minősülnek.⁵⁸

Az EUB a Generics (UK)- ügyben rögzítette, hogy a pay for delay-megállapodások nem minden esetben minősülnek cél szerinti versenykorlátozásnak.⁵⁹ A szabadalmi helyzetre, a megállapodások gazdasági és jogi hátterére tekintettel vizsgálható és állapítható meg, hogy egy fordított irányú értékátruházással kísért szabadalmi egyezség lényegében a generikus gyártó piacról való kizárására, a piacok felosztására irányul-e vagy járulékos jellegű.⁶⁰ Ez a jelen ügyben is – különösen a felek közötti versenyhelyzet megállapíthatósága körében – számos körülmény együttes vizsgálatát tette szükségessé.⁶¹

Az EUB továbbá hangsúlyozta, hogy a cél szerinti versenykorlátozás értékelése során a megállapodások jellege, tartalma és gazdasági összefüggései a meghatározók, nem a megállapodások formája, esetleges jogszerű célja, és hogy az egymásra tekintettel kötött megállapodásokat a gazdasági összefüggéseikre figyelemmel kell értékelni. Ez a komplex megközelítés vezetett ahhoz, hogy bár az EUB és a Törvényszék is a Generics (UK)- ügyben kidolgozott jogi tesztet alkalmazta, az EUB mégis a Törvényszéktől eltérően, piacfelosztásnak és célja szerint versenykorlátozónak minősítette a Krka és a Servier közötti egyezségi és licencmegállapodást.

⁵⁷ Servier-ítélet, 388.

⁵⁸ Egyes piacokon egy szabadalom érvényességének vitatásáról való lemondásra vonatkozó kötelezettségvállalás fejében az ugyanazon piacokra vonatkozó licencátruházás „a szabadalom konkrét tartalmának és gazdasági összefüggéseinek értékelésére is figyelemmel a verseny szempontjából jogszerűnek tekinthető” (Servier-ítélet, 452.).

⁵⁹ Generics (UK)- és társai ítélet C-307/18, EU:C:2020:52, 84., 85. A pay for delay-megállapodások akkor minősülnek cél szerinti versenykorlátozásnak, amikor az értékátruházás nettó pozitív egyenlege kellően jelentős ahhoz, hogy a generikus gyártó lemondjon az érintett piacra való belépésről, vagyis amikor az ilyen értékátruházás valódi indoka a felek érdemeken alapuló verseny kiiktatására irányuló gazdasági érdeke (Generics (UK)-ítélet, 87., 94.)

⁶⁰ Generics-ítélet, 67–68.; a Bíróság C-67/13 P (ECLI:EU:C:2014:2204) sz. ügyben hozott ítélete: *Groupement des cartes bancaires kontra Bizottság*, 53.

⁶¹ A Generics (UK)- ügyet megelőzően a pay for delay-megállapodások összetettségére és a szabadalmi jogi kontextusra, az esetről esetre való értékelésre tekintettel szakmai vita tárgyát képezte, hogy a cél vagy a hatás szerinti vizsgálat-e a megfelelőbb. A megállapodások kontextuális vizsgálata által azonban beazonosítható, hogy a felek között van-e legalább potenciális verseny, és hogy mi a megállapodás valódi célja. E körben lásd Nathalie Ska; Philipp Werner; Christian Paul (2017) Pay-for-delay Agreements: Why the EU Should Judge them by their Effects. *Journal of European Competition Law & Practice*, Oxford University Press, 2017 Volume 8(, Issue 7), 437–450.

A cél szerinti versenykorlátozónak való értékelhetőség vizsgálati módszere és ennek körében a megállapodások kontextuális vizsgálata vonatkozásában lásd Nagy Csongor István (2024) *The Conceptual Structure of EU Competition Law. Restrictive Agreements*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 61–117., www.elgaronline.com, letöltés:2024.10.17.

A körben, hogy a vizsgált megállapodások kel-
lő károsági fokot mutatnak-e a cél szerinti ver-
senykorlátozásként való minősítéshez, és hogy a
Servier által a licencmegállapodáshoz kapcsoló-
dóan hivatkozott versenyt támogató hatások fi-
gyelembé vehetők-e ennek során, az EUB – eltérve
a főtanácsnoki indítvány indokolásától⁶² – nem a
Generics (UK)-, hanem a Superleague-ügyre hi-
vatkozott, és azt hangsúlyozta, hogy a cél szerin-
ti versenykorlátozás értékelése során nem kell a
versenyre gyakorolt hatást vizsgálni vagy bizonyí-
tani, és ebből következően valamely magatartás
esetleges pozitív vagy versenyt támogató hatásait
sem lehet figyelembe venni. Az EUB ezen meg-
állapítása a cél és a hatás általi versenykorlátozás
vizsgálata közötti egyértelműbb különbségtételre
utal, és válasz lehet a Bizottság fellebbezésében
foglalt azon kifogásra, hogy egy megállapodás
pozitív és a negatív hatásainak egymással szem-
beni mérlegelésére az EUMSz. 101. cikk (3) be-
kezdése keretében kerülhet sor. Egyúttal eltérést
is jelent az EUB Generics (UK)- ügyben megfo-
galmazott azon álláspontjától, hogy a feleknek a
megállapodás versenyt támogató hatásaira való
hivatkozását a megállapodás kontextusának ré-
szeként figyelembe kell venni, amennyiben azok
bizonyítottak, relevánsak és konkrétan az érin-
tett megállapodásra jellemzőek, valamint kellően
jelentősek ahhoz, hogy észszerű kétséget ébresz-
senek a megállapodás versenyre gyakorolt ká-
rosságának mértéke tekintetében.⁶³ Az ítélet ezen
része csak pár bekezdésből áll, amelyben az EUB
nem adja indokát az eltérésnek. A még folyamat-

ban lévő Cephalon-ügy⁶⁴ majd további támpont-
tokkal szolgálhat e körben.

Az EUB ítéletében a cél szerinti versenykorlá-
tozásként való értékelés jogi tesztje mellett a hatás
alapú versenykorlátozás megállapítására szolgáló
counterfactual-elemzés célját, tartalmát is megha-
tározza; valamint annak leírásával, hogy a coun-
terfactual-elemzést mire alapozottan kell és lehet
elvégezni, szemlélteti, hogy mi az eltérés a tényle-
ges és a potenciális hatás általi versenykorlátozás
értékelésében. Ez hasznos támpont e két fogalom
jobb értelmezhetőségéhez.

A jövőre nézve az ítélet megállapításai szűkebb
körben, így az EUB előtt még folyamatban lévő
Cephalon-ügy tekintetében a cél szerinti verseny-
korlátozásként való értékelést valószínűsítik, tá-
gabb körben a valamely szabadalom jogosultja
által e szabadalomra tekintettel a vele potenciális
vagy tényleges versenytárral kötött megállapo-
dások vonatkozásában komplex megközelítés al-
kalmazását jelzik.

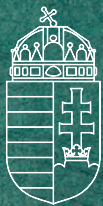
Az EUMSz. 102. cikkét érintően az EUB a Ser-
vier gazdasági erőfölényének alapjául szolgáló
érintett termékpiac meghatározása vonatkozásá-
ban ugyan elismerte a gyógyszeripari ágazat sa-
játos jellemzőit, azonban ettől függetlenül a gaz-
dasági helyettesíthetőségre helyezte a hangsúlyt,
amely pedig a Bizottság szűk piacmeghatározását
igazolta. Az érintett termékpiac ilyen szűk meg-
határozása a pay for delay-megállapodásokon túl
a gyógyszerpiacot érintő egyéb ügyekben is hivat-
kozási alap lehet a Bizottság számára.

⁶² Kokott főtanácsnok indítványában a Generics (UK)- ügy szerinti értékelési teszt alkalmazásával jutott arra a konk-
lúzióra, hogy az állított versenyt támogató hatások nem relevánsak (mivel a jogsértéssel érintettől eltérő piacokra vo-
natkoznak), hipotetikusak és bizonytalanok. Kokott főtanácsnok álláspontja szerint a Krka piacra lépése nem jelentett
jelentős versenynyomást a Servier-re, az a közöttük fennálló de facto duopólium keretében történt, amelynek célja a
generikus gyógyszergyártók független piacra lépéséhez kapcsolódó áresés megakadályozása volt, és a kontrollált piac-
nyitásból a fogyasztókhöz jutó előnyök korlátozottak voltak ahhoz képest, mintha független generikusok léptek volna
piacra. (Kokott főtanácsnok indítványa, 229–242.).

⁶³ Kokott főtanácsnok indítványa, 103., 105. és 107.

⁶⁴ A Törvényszék T-74/21. (C-2/24. P.) sz. ügyben hozott ítéletével: *Teva Pharmaceuticals Industries Ltd, Cephalon Inc.*
kontra Bizottság („Cephalon-ügy”) szemben a Teva és Cephalon 2024. januárban fellebbezést terjesztett elő.

Csernyánszky Mihály¹



Felfaló árazás a mobilchipek piacán: az Európai Unió Törvényszékének T-671/19. számú ítélete a Qualcomm kontra Európai Bizottság-ügyben

Predatory pricing on the mobile chip market: Judgement of the General Court in case T-671/19, Qualcomm v. European Commission

Abstract: This study summarizes the judgment of the General Court of the European Union in case T-671/19, Qualcomm v. European Commission. The General Court upheld the substance of European Commission's decision finding that Qualcomm applied predatory pricing towards its key customers in order to exclude the company's main competitor out of the market. However, the decision slightly reduced the fine imposed for the infringement.

Tárgyszavak: gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, felfaló árazás, költség-ár elemzés, versenytárs kizorítására irányuló szándék bizonyítása, közbenső termékek piaca

Keywords: abuse of dominant position, predatory pricing, price-cost analysis, proof of a plan to exclude a competitor, market of intermediate products

1. Az ügy körülményei

1.1. Az érintett piac

Minden okostelefon (és a tabletek, laptopok, e-könyv-olvasók egy része is) szélesávú mobilinternetet használ arra, hogy az alkalmazásai eleget tegyenek a felhasználói igényeknek.

A távközlési hálózati szolgáltatások igénybevételéhez a készülékeknek szükségük van egy erre szolgáló feldolgozóegységre, amelyet – megkülönböztetendő a készülék központi (CPU) processzorától – alapsávú (baseband) processzornak neveznek. Az alapsávú processzorokat – funkciói kiegészítésének érdekében – általában két további integrált áramkörrel összepárosítva gyártják, amelyeket együttesen alapsávú lapkakészletnek

vagy chipkészletnek (baseband chipset) neveznek. Az alapsávú chipeket tehát jellemzően elektronikai készülékgyártók – elsősorban mobiltelefon- és modemgyártók – vásárolják, a beszállítók közötti verseny pedig a lapkakészletek szintjén zajlik.²

Az alapsávú lapkakészletek egy vagy több telekommunikációs szabványnak megfelelő kapcsolatot tesznek lehetővé az adott készülék és a hálózati szolgáltatás között. A régebbi gyártmányok a GSM/EDGE (2G) mobilkommunikációs szabványnak megfelelő kapcsolódást teszik lehetővé, amíg az újabb generációs chipsetek sorrendben az UMTS (3G), az LTE és LTE-A (4G) vagy az 5G NR kommunikációs szabványnak megfelelő adatkapcsolatot is.³ Mivel a különböző szabványok eltérő sebességű adatkapcsolatot képesek biztosítani, a

¹ Vizsgáló, Antitröszt Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² Az Európai Bizottság AT.39711 [C(2019) 5361] sz. ügyben hozott határozata: *Qualcomm felfaló árazás* („Bizottsági határozat”), 97. pont.

³ A felsorolt (azonos családba tartozó) leglényegesebbeken kívül további mobilhálózati – és más technológiájú vezeték nélküli – kommunikációs szabványok is léteznek, amelyeket az alapsávú chipkészletek szintén alkalmazhatnak.

lapkakészletek felhasználástól függően elkülönült termékpiacokat is képezhetnek.

1.2. Az eljárás alá vont és a párhuzamos bizottsági eljárás

Az eljárás alá vont Qualcomm Inc. („Qualcomm”) kaliforniai székhelyű félvezető-gyártó vállalat, amely legszélesebb körben a mobiltelefonokban használt Snapdragon vezérlőprocesszorairól ismert, de számos egyéb termékpiacon folytat értékesítést.

A Qualcomm által gyártott alapsávú lapkakészletek kapcsán az Európai Bizottság („Bizottság”) 2015 nyarán egyszerre két versenyjogi eljárást indított a céggel szemben. A most bemutatott törvényszéki döntés alapeljárásával párhuzamosan futó, másik bizottsági eljárás a Qualcomm és az Apple (mint egyik jelentős vevője) közötti, beszállítói kizárólagosságot biztosító kifizetéseket vizsgálta. Ennek eredményeként a Bizottság a Qualcomm gazdasági erőfölényével való visszaélését állapította meg az LTE-szabvánnyal kompatibilis lapkakészletek piacán 2011 és 2016 között, a jogsértésért pedig történetének ötödik legmagasabb, csaknem egymilliárd eurós versenyfelügyeleti bírságát szabta ki a cégre.⁴ A Törvényszék azonban hiányosnak, egyoldalúnak és következetlennek találta a Bizottság döntésének alátámasztását, és 2022 júniusában teljes egészében megsemmisítette a határozatot.⁵

2. A pertörténet bemutatása

2.1. Az Európai Bizottság alapeljárása

2009 júniusában az Icera Inc. („Icera”) – egy Egyesült Államokban bejegyzett, de európai tulajdonú és központú chipgyártó vállalat – panaszt nyújtott be a Bizottsághoz a Qualcomm piaci ma-

gatartásával kapcsolatban, amelyet 2010 áprilisában frissített és kiegészített. A panaszeljáráásban az Icerát 2011-ben felvásárló – így a helyére lépő – amerikai techóriás, a grafikus processzorairól ismert Nvidia Corp. („Nvidia”) tett elsőként említést a Qualcomm felfaló piaci árazásáról. A panasz alapján a Bizottság 2015. július 16-án, az említett párhuzamos eljárással⁶ egyazon napon indította meg versenyfelügyeleti eljárását.

Az Európai Bizottság 2019 júniusában zárta le eljárását. Döntésében megállapította, hogy a Qualcomm az UMTS-szabvánnyal kompatibilis alapsávú lapkakészletek piacán legalább 2009 legelejétől 2011 legvégéig világszintű gazdasági erőfölényben volt, tekintve, hogy az érintett időszakban nagyjából 60 százalékos piaci részesedéssel rendelkezett, és több más tényező mellett a szellemi tulajdonjogai is gátolták⁷ az új szereplők piacra lépését. A döntés szerint a Qualcomm visszaélt a gazdasági erőfölényével, amikor 2009 júliusa és 2011 júniusa között a saját releváns költségei alatt értékesített bizonyos mennyiségeket az UMTS-kompatibilis alapsávú lapkakészleteiből két kulcsfontosságú ügyfelének, a Huawei-nek és a ZTE-nek (Kína két legnagyobb telekommunikációs cégének), hogy elzárhassa feltörekvő versenytársát, az Icerát a kulcsfontosságú vevői körtől, ezzel elejét vegye további térnyerésének a piacon. A Bizottság a cégtől származó, korabeli belső dokumentumokkal támasztotta alá a Qualcomm szándékát az Icera célzott és tudatos kiszorítására. A határozat arra a következtetésre jutott, hogy a kiszorító célú értékesítések egységes és folyamatos jogsértésnek minősültek az érintett időszak vonatkozásában.

Mindezek alapján a Bizottság megállapította, hogy a Qualcomm az érintett magatartásával megsértette az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 102. cikkét és az EGT-megállapodás 54.

⁴ Az Európai Bizottság AT.40220 [C(2018) 240] sz. ügyben hozott határozata: *Qualcomm kizárólagosságot eredményező kifizetések* („AT.40220-döntés”).

⁵ A Törvényszék T235/18. sz. ítélete: *Qualcomm kontra Európai Bizottság* („T-235/18-ítélet”).

⁶ AT.40220. sz. eljárás.

⁷ A Qualcomm számos távközlés-technológiai szabadalmat birtokol; az ezekre vonatkozó üzletpolitikája miatt ugyanakkor világszerte kereskedelmi jogvitákkal, az Egyesült Államokban pedig versenyfelügyeleti eljárással is szembe kellett már néznie. A Federal Trade Commission magatartáskorrekciós kötelezés kiszabásával zárta eljárását, a jogorvoslati eljárás azonban utóbb megsemmisítette a hatóság döntését. Lásd: az USA fellebbezési bíróságának 19-16122 sz. ügyben hozott ítélete: *FTC v. Qualcomm Inc.*

cikkét, ezért mintegy 242 millió eurós bírságot szabott ki a vállalkozásra.⁸

2.2. A Qualcomm keresete és a Törvényszék előtti eljárás

2019 októberében, a Qualcomm keresetének⁹ benyújtásakor a vele szemben párhuzamosan folyt bizottsági eljárás törvényszéki jogorvoslata¹⁰ már jóval előrébb, az írásbeli szakasz lezárulása után járt. A cég tehát felkészülten, a párhuzamos eljárásban bevetett érveit is felhasználva nyújthatta be keresetét, amelyben összesen 15 (amint látni fogjuk, összetett, számos különböző részből álló) jogalapra hivatkozva kérte a Törvényszéktől a döntés megsemmisítését, illetve másodlagosan a kiszabott bírság csökkentését.

A bíróság az Nvidia csatlakozását is engedélyezte az eljáráshoz beavatkozóként. Az Nvidia – a Bizottsággal egyetemben – érdemi döntésként azt kérte a Törvényszéktől, hogy utasítsa el a Qualcomm keresetét.

3. A döntés jogi értékelése

3.1. A Törvényszék értékelése a kereset egyes jogalapjairól

A Törvényszék 2024. szeptember 18-án hozta meg ügydöntő határozatát.¹¹ A bíróság a következők szerint értékelte a Qualcomm keresetében foglaltakat.

3.1.1. Eljárási szabálytalanságok

3.1.1.1. Az eljárás elhúzódása

A Qualcomm kifogásolta a panaszeljárással együtt mintegy 10 évig tartó vizsgálat hosszát, hivatkozva arra, hogy ilyen mértékű időbeli elhúzóadás már a védekezéshez való jogának sérelmével jár. Az álláspontja szerint ugyanis ennyi idő elteltével sem ő, sem az ügy egyéb kulcsszeplői nem voltak abban a helyzetben, hogy meg-

felelően szolgálhassanak egyes, döntő fontosságú információkat.¹²

A Törvényszék értékelésében megállapította, hogy eljárás első három évében (amíg új tulajdonosa, az Nvidia a helyébe nem lépett) a panaszos nem tett említést a felfaló árak alkalmazásáról. A Bizottság azonban ezt követően mintegy három és fél év alatt eljuttatta az eljárást a kifogásközlésig, újabb három és fél év alatt pedig a döntésig, amely a bíróság értékelése alapján – tekintettel az ügy összetettségére – nem túlzó mértékű. A Törvényszék kiemelte, hogy a felfaló árazás feltárásához szükséges, korabeli költség-ár szerkezet rekonstruálása nagy mennyiségű, összetett adat elemzését igényelte, amelynek során a Bizottságnak több mint 31 ezer dokumentumot kellett feldolgoznia. Az elhúzóadásra emellett hatással volt maga a Qualcomm is, amely nem csupán számos adatszolgáltatási határidő-hosszabbítást és meghallgatás-halasztást kért, hanem a Bizottság közbenső döntésével szembeni (eredménytelen) jogorvoslataival is szükségszerűen lelassította a vizsgálatot.

3.1.1.2. Hiányos és pontatlan bizonyítékok

A Qualcomm álláspontja szerint a Bizottság eljárás során elmulasztott feltárni olyan információkat, amelyek mentő bizonyítékul szolgálhattak volna (így nem tett fel bizonyos, kulcsfontosságúnak tartott kérdéseket a ZTE-nek és a Huawei-nek, illetve egyes kérdések esetében megelégedett az érdemi válaszadás hiányával). A Qualcomm emellett kifogásolta, hogy Bizottság csak kivonalt formában engedett számára hozzáférést egyes ügyiratokhoz anélkül, hogy meggyőződött volna a bizalmas kezelés indokoltságáról – miközben ezek potenciálisan mentő bizonyítékokkal szolgálhattak volna a cég számára.

A Törvényszék értékelése szerint, a joggyakorlat alapján, a Bizottság maga választja meg bizo-

⁸ Bizottsági határozat, 1280. pont.

⁹ A Törvényszékhez a T-671/19. sz. ügyben benyújtott kereset: *Qualcomm kontra Európai Bizottság*, 2019. 10. 01.

¹⁰ Lásd AT.40220-döntés és T-235/18-ítélet.

¹¹ A Törvényszék T-671/19. sz. ügyben hozott ítélete: *Qualcomm kontra Európai Bizottság*.

¹² A Qualcomm már a vizsgálat során is érvelt az eljárás elhúzóadásával, amikor sikertelenül kérte a bíróságtól a Bizottság egy közbenső, adatszolgáltatásra kötelező határozatának megsemmisítését. Lásd: a Törvényszék T371/17. sz. ügyben hozott ítéletét: *Qualcomm kontra Európai Bizottság*.

nyítási eszközeit, és az ő feladata annak eldöntése is, hogy egy adott információt szükségesnek tart-e a vizsgálatához. A Qualcomm a bíróság megítélése szerint nem mutatta be, hogy a Bizottság miért tévedett, amikor befejezettnek nyilvánította az ügy vizsgálatát, és azt sem, hogy a cég hogyan használhatta volna fel a kérdéses bizonyítékokat a védelmére.

3.1.1.3. Elfogultság

A Qualcomm keresete alapján a vizsgálat elfogult volt, és nem tartotta tiszteletben többek között az ártatlanság vélelmét és az in dubio pro reo elvet. A felperes megítélése szerint a Bizottság nem értékelte pártatlanul az általa előterjesztett érveket és bizonyítékokat, ehelyett inkább egyfajta elhúzódozó „adathalászatot” folytatott, amely során objektív célok nélkül, több körben rengeteg információt gyűjtött össze a cégtől. A felperes szerint emellett a panaszos egyes meghallgatásai a szabályokkal ellentétesen (a Bizottság ún. meghallgatási tisztviselője nélkül) zajlottak. A Qualcomm továbbá azt is sérelmezte, hogy a Bizottság végleges határozata lényegi elemeiben tér el az eljárást indító kifogásközlésétől és a későbbi, kiegészített kifogásközléstől is.

A Törvényszék döntése ismételten felhívta a figyelmet arra, hogy a Bizottság feladata annak megítélése, hogy mely adatokat igényli a vizsgálatához, amennyiben észszerűen feltételezheti, hogy az adott információk segíthetnek a feltételezett jogsértés feltárásában. Az adatkérések tekintetében a Bizottság számára nincs terjedelmi korlát,¹³ a Törvényszék értékelése alapján pedig a felperes nem támasztotta alá, hogy a sérelmezett adatkérések nem kötődhetnek racionálisan az ügy feltárásához, hanem kizárólag elfogultsággal magyarázhatóak.

A kifogásközlés és a döntés eltéréseivel kapcsolatban a bíróság értékelése szerint a garanciális elvárások akkor teljesülnek, ha a határozat a kifogásközlésben említettekén kívül nem állapít meg más jogsértést, és csak azokat a tényeket és bizo-

nyítékokat veszi figyelembe, amelyekről az érintetteknek lehetőségük volt véleményt nyilvánítani. A két dokumentum közötti eltérések ugyanakkor természetesen, hiszen éppen abból következnek, hogy a Bizottságnak be kell építenie a felek álláspontját a tényállás értékelésébe. Az eltérés tényéből tehát önmagában nem következik a Bizottság elfogultsága, és a Qualcomm sem támasztotta alá, hogy a különbségek valóban csak a Bizottság elfogultságával magyarázhatóak. A bíróság hasonló bizonyítási hiányt állapított meg a meghallgatási tisztviselő nélküli panaszos-meghallgatás esetében: a Qualcomm erre vonatkozóan sem mutatta be, hogy miként következik mindebből a Bizottság elfogultsága.

3.1.1.4. A fegyveregyenlőség korlátozása

A Qualcomm keresete szerint a Bizottság csak a kifogásközlést követően engedte őt hozzáférni az ügy aktáihoz, ráadásul csak ismételt kérelmeire, az időveszteség így negatívan hatott a védekezési képességére. A Törvényszék ezen érvet az eljárás elhúzódozásával kapcsolatban írtakra visszautalva utasította el – vagyis úgy értékelte, hogy a Qualcomm az általános jellegű hivatkozásán túl itt sem mutatta be, hogy az időveszteség miként, mely konkrét bizonyítási törekvése tekintetében hátráltatta a védekezéshez való jogának gyakorlásában.

A Qualcomm ugyanezen körben kifogásolta, hogy a Bizottság nem dokumentált egyes, a cég részvételével zajlott eljárási cselekményeket (konferenciahívásokat, találkozókat), pedig rögzített változatuk akár általuk hivatkozható, mentő bizonyítékokat tartalmazhatott volna. Mivel azonban a Qualcommnak tisztában kellett lennie az eseményeken elhangzottakkal és magának is lehetősége lett volna a becsatornázásukra, a Törvényszék nem látta igazoltnak a védekezéshez való joga tényleges csorbulását.

Érdekes értékelési pont volt ugyanakkor a Qualcomm azon kifogása, amely szerint a Bizottság hiányosan dokumentálta, vagy csak jelentős

¹³ Lásd a Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, 18. cikkének (1) bekezdését: „A Bizottság az e rendeletben ráruházott feladatok teljesítése érdekében egyszerű kérelem vagy határozat formájában felkérheti a vállalkozásokat vagy vállalkozások társulásait, hogy nyújtsanak be minden szükséges információt.”

késéssel, évekkel a lezajlásuk után osztotta meg vele egyes hasonló, ám *harmadik felekkel* lefolytatott eljárási cselekményeinek feljegyzéseit. A T-235/18-ítéletben ugyanis ugyanezt a körülményt a bíróság lényeges eljárási szabályszegésként értékelte, amely nagyban hozzájárult a bizottsági döntés megsemmisítéséhez. A Törvényszék azonban jelen ügyben úgy értékelte, hogy mivel a szóban forgó feljegyzésekhez a Qualcomm ugyan késéssel, de végül még a bizottsági eljárás során hozzájutott – ellentétben a párhuzamos ügygel, ahol ennek a Bizottság csak a Törvényszék előtti eljárásban, a bíróság utasítására tett eleget – a cégnek ebben az esetben lehetősége volt még a Bizottság döntéshozatala előtt kifejtetni a feljegyzésekkel kapcsolatos álláspontját, illetve felhasználni azok tartalmát a védekezéséhez.

3.1.2. Ténybeli és jogi értékelési hibák

3.1.2.1. Az érintett piac hibás meghatározása

A Qualcomm keresete szerint a Bizottság rosszul fogalmazta meg adatkéréseit, és elfogultan értelmezte az arra kapott válaszokat, ezért hibás következtetésre jutott a különböző szabványokat támogató lapkakészletek helyettesíthetőségéről. A Qualcomm ezen felül hiányolta a vizsgálat részéről a SSNIP-tesztet és a helyettesítési lánc feltárását az érintett termékkörben (vagyis annak vizsgálatát, hogy a Bizottság által elkülönített UMTS- és GSM/EDGE-szabványú lapkakészletek – ha egymásnak nem is közvetlen helyettesítői – közvetett módon azonos piacúnak minősülhetnek, ha egyaránt helyettesíthetőek pl. egy harmadik szabványú termékkel).

A Törvényszék a Qualcomm ezen érvelését sem találta megalapozottnak, mivel a Bizottság nemcsak a kifogásolt felmérésekre és hiányolt vizsgálatokra, hanem számos más forrásra és dokumentumra támaszkodva, nagy mennyiségű, meggyőző és egybehangzó adatra alapozva állapította meg az érintett termékek helyettesíthetőségét és határozta meg a releváns piacot.

3.1.2.2. A saját gyártásból fakadó versenynyomás figyelmen kívül hagyása

A Bizottság ténybeli és jogi értékelési hibáinak körében a Qualcomm arra is hivatkozott, hogy a vizsgálat figyelmen kívül hagyta egyrészt a ver-

tikálisan integrált készülégyártók (létező és potenciális) saját gyártási kapacitásait, másrészt a downstream piacon folyó versenyből fakadó közvetett versenynyomást, mint a chipgyártókra nehezedő versenykényszer jelentős faktorait. Ezekkel kapcsolatban mind a kereset szövege, mind a Törvényszék értékelése üzleti titkot tartalmazó, egészében tehát nem megismerhető érvekre támaszkodott. A bíróság következtetése a kifogásoltakkal kapcsolatban mindenestre az, hogy a Bizottság nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát és eleget tett indokolási kötelezettségének, az általa alkalmazott piacelhatárolások pedig több sérelmezett esetben is éppen a Qualcomm számára kedvezőbb megközelítést jelentették az alternatívák közül.

3.1.2.3. A piaci részesedés hibás meghatározása

A Qualcomm álláspontja szerint abban az esetben, ha a fenti érvei szerint a Bizottság figyelembe veszi a vertikálisan integrált készülégyártók piaci részesedését, a cég releváns piaci részesedése 40 százalék körül alakul, vagyis az erőfölény joggyakorlat szerinti vélelemküszöbe alatt maradt volna. Érvei szerint emellett az alapsávú chipek piacát rövid innovációs ciklusok jellemzik, így a piaci részesedések csak átmenetiek, és nem tükrözik megfelelően a piaci erőt.

A kifogás értékelésénél a Törvényszék a megelőző pontokra utalt vissza – vagyis arra, hogy értékelése alapján a Bizottság nem követett el hibát a releváns termékkörök meghatározásakor, így azok indokoltan szolgálhattak a részesedési mértékek alapjául is. A Törvényszék értékelése szerint – a nem vitatott vizsgálati adatok alapján – a Qualcomm piaci részesedése nem tekinthető átmenetinek, mivel a vizsgált időszak teljes hosszában stabil (és stabilan magas) volt. A Törvényszék a piaci erő kapcsán kiemelte, hogy az érintett időszakban a legközelebbi versenytársai végig lényegesen alacsonyabb részesedésekkel rendelkeztek a felperesnél, ami szintén stabil és folyamatos piaci erejét támasztja alá.

3.1.3. A költség-ár elemzés hibái

Ezen témakörben a Qualcomm egyrészt azt kifogásolta, hogy a Bizottság a költség-ár rekonstrukciójában nem a cég valós számviteli adataira

támaszkodott, hanem indokolatlanul átdolgozta azokat. Az elemzés adatai így eltértek az érintett időszak valós értékesítésétől, amelyek alapján legfeljebb minimális, a Bizottság kérelmétét nem alátámasztó költségelőny mutatkozott volna. Másrészt pedig a Bizottság az elemzésben túlzóan rövid (negyedéves) referenciaidőszakokat használt, emiatt az eredményeket erősen torzítják a késedelmesen teljesített elszámolások, miközben a hosszabb referenciaidőszakok alkalmazása pontosabb elemzést eredményezett volna.

A Bizottság a határozatában foglaltak szerint azért korrigálta a cég számviteli adatait, mert az (amerikai standardok szerint összeállított) metódusa mesterségesen felduzzasztotta a könyvelés bevételi oldalát. A Bizottság ezért a számviteli bevételeket módosította azzal, hogy a Qualcomm könyvelésébe korábbról visszakerülő pénzügyi tartalékokból csak a ténylegesen az adott negyedév lapkaeladásaiából származó összegeket vette figyelembe. A Bizottság a referenciaidőszakok hosszát többek között a Qualcomm negyedévente hozott árképzési döntéseihez igazította.

A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság indoka és módszere a számviteli adatok korrekciójára megfelel a bírósági ítélkezési gyakorlatnak. A referenciaidőszak tekintetében a Törvényszék úgy értékelte, hogy Bizottság a lehetséges alternatívák közül döntést a leglényegesebb adatok és körülmények figyelembevételével hozta meg, a cég pedig nem tudta alátámasztani, hogy a Bizottság választása egyértelmű tévedésen alapulna.

Ugyanezen érvcsoportjában a Qualcomm egyéb szempontokból is kifogásolta a Bizottság költség-ár rekonstrukciós elemzését, elsősorban a vevők felé alkalmazott eladásösztönző visszatérítések¹⁴ beszámítási metódusával kapcsolatban. A Törvényszék (az üzleti titkok miatt csak részben megismerhető értékelése alapján) ezen kifogásokat is elutasította. A vevők felé teljesített, ösztönző kifizetések a Qualcomm egy másik jogalapjának is részét képezték, ugyanis a cég szerint a Bizottság a kifizetések értékelése során nyilvánvaló ténybeli és jogi hibákat követett el, amelyekkel megsértet-

te a jogbiztonság elvét, az ártatlanság véelmét, a gondos ügyintézés kötelezettségét és az in dubio pro reo elvét. A visszatérítések hibás értékelésével kapcsolatos kifogásokat a Törvényszék azonban ezen tekintetből sem találta megfelelően alátámasztottnak.

3.1.4. A referenciaiköltség hibás meghatározása

A Bizottság vizsgálata arra a következtetésre jutott, hogy a költség-ár elemzésében használt legmegfelelőbb költség-referenciaértéke a hosszú távú átlagos határköltség (LRAIC), amely többek között figyelembe veszi az érintett termékek gyártási és kutatás/fejlesztési költségeit, de nem vesz tekintetbe egyes állandó költségelemeket, például az értékesítés költségeit. A Bizottság egyébként ezt egyúttal a Qualcomm számára kedvezőbb választásnak tartotta a lehetséges alternatívák közül. A felperes szerint azonban a Bizottság költségreferencia választása téves, sérti a jogbiztonság és az in dubio pro reo elveit, ezen felül az általa meghatározott költség mértéke is hibás.

A Törvényszék értékelése szerint a Bizottság vizsgálati módszertana figyelembe vette az eset körülményeit és a rendelkezésre bocsátott információkat. A kereset azon állítását, hogy a költség-ár elemzés megfelelőbb eredménnyel járt volna a hosszú távú átlagos határköltség helyett az átlagos változó költség (AVC) vagy az átlagos elkerülhető költség (AAC) alkalmazásával, mind a Bizottság, mind a beavatkozó Nvidia vitatta. A Törvényszék az álláspontjukkal megegyezően úgy értékelte, hogy a Bizottság a joggyakorlatnak megfelelő elveket¹⁵ alkalmazta a döntéshozatalkor.

A hosszú távú átlagos határköltségek mértékének hibás meghatározására vonatkozó kifogását a Qualcomm elsősorban arra alapozta, hogy a Bizottság nem vett figyelembe egyes, releváns és nem releváns termékei között megoszló (átgyűrűző) költségeket, mint például a szoftverköltségeket. A Törvényszék értékelése alapján azonban a Bizottság helyesen járt el, amikor a nem számszerűsített átgyűrűző költségeket egyéb információ hiányában szimmetrikusnak vélte – vagyis

¹⁴ Ún. „non-recurring engineering expenses”.

¹⁵ A Bíróság C-62/86. sz. ügyben hozott ítélete: *AKZO Chemie BV kontra Európai Bizottság* („AKZO-ítélet”); 71–72. pontok.

azt feltételezte, hogy ugyanannyi költség gyűrűzik át a releváns termékekről a nem relevánssakra, mint fordítva.

3.1.5. Tévesen megállapított kizorító hatás

A Qualcomm érvei szerint a Bizottság a vizsgálat során elmulasztotta az azonos hatékonyságú versenytárselemzést, és nem tárta fel megfelelően a vitatott magatartás versenyellenes hatásait.

A Törvényszék értékelése alapján a magatartás körében a Bizottság az AKZO-ítéletben¹⁶ felállított joggyakorlatból fakadó bizonyítási terhen (vagyis jelen esetben az árak és költségek elemzésén, illetve a versenytárs kiiktatására irányuló szándékon) kívül nem köteles más elemzéseket végezni, különösen nem a versenyellenes hatásokra vonatkozóan. A bíróság megjegyzi azt is, hogy a Bizottság által elvégzett költség-ár elemzés implicit módon egyúttal azonos hatékonyságú versenytárselemzésnek is minősül, hiszen pontosan meghatározza azon árakat, amelyekkel egy azonos hatékonyságú versenytárs – alacsonyabb pénzügyi ereje miatt – hosszú távon nem tudna versenyezni.

3.1.6. A versenytárs kizorítására irányuló terv téves megállapítása

A Bizottság egyebek mellett közvetlen bizonyítékokkal, vagyis kilenc felsővezetői e-mail-üzenetváltással támasztotta alá a Qualcomm szándékát versenytársa kizorítására. E dokumentumok alapján a cég becsléseket készített arról, hogy az Icera kockázati tőketartalékai vélhetően mennyi ideig elegendőek. A belső levelezések tartalma szerint a Qualcommnak „*ki kell szorítania az Icerát a ZTE [beszállítói] köréből*”; „*körülbelül hat hónapig szorítania kell az Icerát, hogy felélje a kevés kockázati tőkéjét*”; illetve – egy 2010-ből, az érintett időszak közepéről származó levelezés megállapítása szerint – „*az ICE8042 [Icera] lapkakészletet MDM6200 és MDM8200A [Qualcomm] chipekkel visszaszorító stratégiának láthatóak a hatásai*”.

A felperes szerint azonban a Bizottság tévesen értelmezte a szóban forgó e-mailek egy részét, néhány levélfolyam pedig egy alacsonyabb beosztású alkalmazott leveléből indult ki, akinek nem volt hatásköre az árképzési döntések meghozatalára.

A Törvényszék értékelése szerint egyrészt a Bizottság által bemutatott egyéb, közvetett bizonyítékok koherens összessége – amelyeket a kereset nem kifogásolt – önmagában is elegendő a felperes kizorítási szándékának bizonyítására. Másrészt azon felsővezetői e-mailek, amelyek értelmezését a Qualcomm sem vitatta, egyértelmű tartalmuk miatt szintén magukban is alkalmasak arra, hogy igazolják az Icera megszüntetésére irányuló vezetői szándékot. Az értelmezésre vonatkozó kifogások pedig nem relevánsak a jogi értékelés szempontjából, mivel valójában a felperes értelmezése sem kérdőjelezi meg az érintett levelekben a kizorításra irányuló tervet. Ezzel analóg az alacsonyabb beosztású alkalmazottól kiinduló levelezés kérdése is, mivel az általa küldött, Icera kizorítására kidolgozott elemzést a cég felső vezetése az egyetértését kifejezve továbbította egymásnak – vagyis a kizorításra irányuló vezetői szándék szintén kitűnik belőlük.

3.1.7. A Qualcomm egyes észrevételeinek elutasítása

A felperes sérelmezte, hogy a Bizottság indokolatlanul figyelmen kívül hagyott három tényezőt, amelyet a vizsgálat során jelzett. Egyrészt nem vette figyelembe, hogy az alacsony árazása valójában az Icera árait adott reakciója volt; másrészt figyelmen kívül hagyta, hogy a Huawei felé adott árengedményeket a vevő intenzív nyomására nyújtották; harmadrészt pedig figyelmen kívül hagyta, hogy a Qualcomm a Huawei felé szállított, saját lapkakészleteit az adott időszakban már elavultnak és túlkészletezettnek tekintette, ezért minden főbb ügyfele felé csökkentette az árait.

A Törvényszék értékelése szerint a Qualcomm nem mutatta be, hogy a figyelmen kívül hagyott tényezők miként támasztották alá a kérdéses magatartás objektív szükségességét vagy azt, hogy a fogyasztók olyan előnyökhöz juthattak volna belőle, amelyek ellensúlyozhatták volna az Icera piacról való kizárásának versenyszűkítő hatását. Az Icera áraihoz való igazodást illetően a bíróság kiemelte, hogy az ítélkezési gyakorlat nem ismeri el az erőfölényben lévő vállalkozás abszolút jogát arra, hogy árait versenytársai áraihoz igazítsa.

¹⁶ AKZO-ítélet.

A Törvényszék rámutatott továbbá, hogy a vizsgálat szerint a Huawei-nek szállított lapkakészletek tekintetében a Qualcomm egyetlen más ügyfele sem részesült hasonló mértékű árkedvezményében, az általa elavultnak és túlkészletezettnek, ezért nyomott áron „kipörgetendőnek” tartott lapkakészletet pedig a cég még legalább két évig szállította ügyfelei újabb megrendeléseire.

3.1.8. Téves és hiányos jogalkalmazás

A Qualcomm kifogása szerint a Bizottság nem alkalmazta megfelelően a jogérvényesítési prioritásokról szóló iránymutatását¹⁷ a kereset más jogalapjaiban megnevezett mulasztások révén, vagyis például nem végezte el az azonos hatékonyságú versenytárs tesztjét, és nem vette figyelembe az alacsony árazás objektív indokait. Ezzel a felperes szerint a Bizottság megsértette a jobbiztonság és a gondos ügyintézés elveit.

A bíróság úgy értékelte, hogy bár a Bizottság nem hivatkozott a dokumentumra, ez nem jelenti azt, hogy az elemzési keretét ne alkalmazta volna megfelelően akkor, amikor a beavatkozásról (vizsgálatindításról) döntött, és ezt a felperes sem támasztotta alá keresetében.

3.1.9. Alátámasztatlan kérelmélet

A Qualcomm ezen érvcsoportja önmagában 13 (!) különböző kifogásból áll. A cég álláspontja úgy foglalható össze, hogy a Bizottság kérelmélete célzott és szelektív, elszakadt a piacmeghatározástól és a végkövetkeztetéseihez van igazítva, valamint következtelen, alátámasztatlan és nyilvánvaló értékelési hibákat tartalmaz. A Qualcomm szerint a kérelmélet ellentétes a logikával és az elemi közgazdaságtannal, a Bizottság emellett nem mutatta be az érintett időszakban elszenvedett veszteségeinek megtérülését és azt sem, hogy az állítólagos kizsákmányolás mikor ért véget. A felperes ismételt felrója az azonos hatékonyságú versenytárs tesztjének hiányát, valamint úgy véli, hogy a Bizottság határozata az érdemi versengést büntette.

A Törvényszék ezen jogalap legtöbb kifogása kapcsán visszautalt az indokolás korábbi megállapításaira. Az értékelés lényegesebb megállapításai szintén összefoglaló módon mutathatóak be a legcélszerűbben.

A bíróság megerősítette az AKZO-ítélet ítélezési gyakorlatát, amely szerint a felfaló magatartás akár az érintett piactól eltérő, nem szigorúan meghatározott piacon (ebben az esetben egy végfelhasználói szempontú részszegegmensében) is megvalósulhat.

A Törvényszék megállapítása szerint emellett kizsákmányoló magatartás elemzésekor nem lehet releváns módon annak a vállalkozásnak az áraira és költségeire hivatkozni, amellyel szemben az ilyen gyakorlatokat alkalmazzák (még ha valóban alacsonyabb árakat alkalmazott is az erőfölényes vállalkozásnál), hanem az erőfölényes vállalkozás árainak és költségeinek kell a vizsgálat alapjait jelenteniük.

A Törvényszék továbbá egyértelműsíti, hogy semmi sem kötelezi a Bizottságot arra, hogy meghatározza a jogsértő magatartás végét, az a tény pedig, hogy egy meghatározott ponttól nem folytatta a magatartás elemzését, egyszerűen azt jelenti, hogy ettől az időponttól kezdve már nem talált elegendő bizonyítékot a jogsértés fennállására.¹⁸

3.1.10. Alapjaiban téves költség-ár elemzés

A Qualcomm keresete szerint a Bizottság tévesen és indokolatlanul határozta meg a költség-ár elemzés kezdő időszakát, amikor az érintett lapkakészletek még nem voltak nagyüzemi gyártásban, így a költségeik fajlagosan magasak voltak. A Törvényszék azonban úgy értékelte, hogy a kifogás nem támasztja alá, pontosan miért lenne módszertanilag megfelelőbb másik kezdőidőpont azon túl, hogy kedvezőbb lenne a felperes számára. A kereset további kifogásokat tartalmaz az elemzés hibáiról és hiányairól, a Törvényszék azonban úgy vélte, a Qualcomm nem hozott to-

¹⁷ A Bizottság 2009/C 45/02 sz. közleménye: *Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról.*

¹⁸ Ugyanezen kérdéskör a kereset egy további (13. sz.) jogalapjában is felbukkan, a Bizottság által elkövetett nyilvánvaló mérlegelési hibaként. A Törvényszék azonban jelen pontjára visszautalva elutasította, ismételt jogalapként ezért nem kerül ismertetésre.

vábbi érveket a korábbi jogalapoknál már értékeltekhez képest.

3.1.11. Nem megfelelően indokolt határozat

A Qualcomm keresete szerint a megtámadott határozat ellentmondásokat, hiányos értékeléseket, homályos és megalapozatlan megállapításokat tartalmaz, kritikátlanul ismétli meg a panaszos állításait, és indoklás nélkül hagyta figyelmen kívül a cég lényegi felvetéseit az eljárás során.

A Törvényszék ezen jogalap kapcsán részben a korábbi jogalapoknál írt értékeléseire utal vissza, másrészt a kifogások egy részét arra hivatkozva utasította el, hogy a megtámadott határozat érdemi részét érintik, ezért az eljárás-garanciális jogalap tekintetében hatástalanok.

3.1.12. Hibás bírságszámítás

A bírságszámítás kapcsán a Qualcomm azt nehezményezte, hogy a Bizottság az eladások értékének meghatározásakor eltért a saját bírságközleményétől,¹⁹ és egyrészt az adóév helyett naptári évre vonatkozó adatokat használt, másrészt indoklás nélkül a teljes időszak árbevételét vette alapul az utolsó teljes üzleti év adatainak időarányosítása helyett, a cég észrevételeit pedig nem vette figyelembe.

A Bizottság ellenérvei szerint épp a felperes hibájából nem tudott támaszkodni az általa többször módosított – ezért a Bizottság által megbízhatatlannak ítélt – utolsó üzleti év adataira, illetve adatszolgáltatásának hiányában nem tudta megbecsülni az utolsó adóévben teljesített eladásokat sem. A Törvényszék értékelése a Bizottság ezen érvelését elfogadta, kiemelve, hogy a bírságközlemény alapján az adott vállalkozás elérhető legjobb adatait veszi alapul eladásai értékének meghatározásakor, így a keresetben említett módszer alkalmazása nem kötelező, csupán lehetőség számára.

A jogsértés teljes időtartamára vonatkozó értékesítések értéke kapcsán azonban a Törvényszék értékelése szerint a Bizottság egyrészt valóban nem indokolta meg, hogy miért ezen módszert alkalmazta ahelyett, hogy a bírságközleményé-

nek megfelelően a jogsértés utolsó naptári évében végrehajtott értékesítésekből (és annak a jogsértés időtartamára vetítéséből) indult volna ki, amely a saját fenti elmondása szerint is rendelkezésre állt, és amelyet megbízhatónak tartott. Másrészt a Törvényszék rámutatott, hogy még ha a Bizottság a bírósági eljárásban meggyőző választ adna is erre a kérdésre, az sem pótolná, hogy a határozatban nem indokolta meg a bírságközleményétől való eltérést, ami a joggyakorlat szerint kötelese lett volna. A Törvényszék tehát részbe helyt adott a kereset ezen (14. sz.) jogalapjának.

3.1.13. A hatáskör hiánya és a tagállamok közti kereskedelemre gyakorolt hatás téves felmérése

A Qualcomm álláspontja szerint a Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel az eljárásra, mert az érintett lapkakészleteket nem értékesítették közvetlenül az EGT-n belül, másrészt a magatartás nem volt alkalmas az itt kifejtett versenyellenes hatásokra.

A Törvényszék értékelése szerint az eljárás során a Bizottság mind a versenyellenes magatartások végrehajtásának helyén alapuló kritérium, mind az Unióban kifejtett minősített hatásokon alapuló kritérium tesztjét elvégezte. A bíróság értékelése szerint a Bizottság nem tévedett, amikor határozatában megállapította, hogy mindkét – a joghatóságot amúgy egyenként is megalapozó – kritérium teljesült.

A Törvényszék értékelése szerint a Bizottság a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége kapcsán helyesen hivatkozta az indokai között, hogy a közbenső termékekkel (mint az érintett lapkakészletek) kapcsolatos versenyellenes gyakorlat akkor is befolyásolhatja a belső piacon belüli kereskedelmet, ha magukkal a közbenső termékkel nem folyik kereskedés a tagállamok között; a vitatott magatartás célja pedig fő versenytársa, az Icera kiszorítása volt, amely az érintett időszakban az Európai Unióban letelepedett vállalkozásnak számított.

¹⁹ A Bizottság 2006/C 210/02. sz. közleménye: *Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról.*

3.2. A Törvényszék értékelésének összefoglalása

A Törvényszék a fent bemutatottak szerint tehát a Qualcomm bírságszámításra vonatkozó egyik kifogásán kívül minden további kifogását (a 15 jogalapon tett összesen 57-ből 56-ot) elutasította. A bírságszámítás kapcsán a bíróság megsemmisítette a határozat érintett pontját, és a kiinduló összeg tekintetében elvégezte a fenti pontnál leírt műveletet: a rendelkezésre álló utolsó naptári év értékesítési adatát arányosította a jogsértés időtartamával (azaz a két évig tartó jogsértésre tekintettel megszorozta kettővel). A Törvényszék ezzel a módosulással a bírság összegét az eredeti 242.042.000 euró helyett 238.732.659 euróban és 33 centben határozta meg. A költségviselés tekintetében a döntés a Bizottságot 90 százalékos, amíg a Qualcommot 10 százalékos pernyertesnek tekintette.

4. Összefoglalás

Az utóbbi évek során következetes uniós bírósági gyakorlat alakult ki arról, hogy a Bizottság kötelessége aktívan feltárni és pártatlanul értékelni minden releváns bizonyítékot mindazon tényállási területeken, amelyeken a bizonyítási teher rá hárul. A garanciális és bizonyítási elvárások megsértése az elmúlt évtizedben a Bizottság több versenyjogi döntésének megsemmisítéséhez vezetett, bár elsősorban az állami támogatások jogának te-

rületén. Mivel ezen ügyben viszonylag egyértelmű bizonyítékok támasztották alá a jogsértést,²⁰ a felperes Qualcomm – ahogy a bemutatott döntés alapján látható – a futballban használt egészpályás letámadás taktikájához hasonlóan „egészpályás keresettel” élt, vagyis kimerítő jelleggel sérelmezte a Bizottság eljárásának és döntésének minden egyes aspektusát azzal a nyilvánvaló céllal, hogy 57 különböző kifogása a lehető legszélesebb téren ütköztethesse a Bizottságot a rá nehezedő, magas garanciális és bizonyítási mércékkel.

Bár a bemutatottak alapján látható, hogy a Qualcomm mindezzel csak a kiszabott bírság enyhe csökkentését tudta elérni, a felfaló árazással kapcsolatos uniós bírósági döntések meglehetősen ritkák, így ezen a területen szinte minden ítélet tanulságokkal szolgálhat a jogi értékelések szempontjából. Jelen esetben így a Törvényszéknek lehetősége nyílt megerősíteni az AKZO-ítéletből levezethető elvet, amely szerint a felfaló árazás bizonyításának során a Bizottság részéről nem szükséges a versenyellenes hatások bemutatása, vagy bármilyen egyéb hatáselemzés. Az ilyen típusú jogsértéseknél ugyanis (attól függően, hogy a dömpingárazás az erőfölényes szereplő mely közgazdaságtani költségtípusa alatt történik, vagyis a cég mennyire nyilvánvalóan áldozza fel saját profitját) a visszaélés vagy eleve vélelmezett, vagy annak igazolása önálló, speciális bizonyítási terheket ró a Bizottságra – nevezetesen a versenytárs kiiktatására irányuló terv alátámasztását.²¹

²⁰ A kiszorító tervet alátámasztó közvetlen bizonyítékok néhány példájáért lásd a tanulmány 3.1.6. pontját.

²¹ Lásd a tanulmány 3.1.5. szakaszát, illetve az ítélet 520–523. pontjait.

Dudra Attila¹



Az erőfölényes kereső által talált diszkriminatív stratégia: visszaélés, az egyedi ügyön túlmutató hatásokkal – az Európai Unió Bíróságának ítélete a Google Shopping-ügyben

The discriminatory strategy found by the dominant search engine: an abuse with effects that go beyond the individual case – Judgement of the Court of Justice of the European Union in the Google Shopping case

Abstract: *The Court of Justice of the European Union has confirmed that a dominant company may be able to leverage its position to another market and restrict competition by means of a specific self-preferencing conduct. The clarification and confirmation of this novel form of infringement in this particular case also has confirmed its implications for sectoral regulation and competition policy.*

Tárgyszavak: erőfölénnyel való visszaélés, erőátviteli hatás útján történő visszaélés, érdemeken alapuló verseny vagy versenyellenes magatartás, saját szolgáltatás előnyben részesítése, a hasonlóan hatékony versenytárs tesztje

Keywords: Abuse of dominant position, Leveraging abuse, Competition on the merits or anticompetitive practice, Self-preferencing – favouring own service, As-efficient competitor test

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság („Bizottság”) 2017-ben meghozott döntésével² („Határozat”) kapcsolatos bírósági felülvizsgálat ért véget az Európai Unió Bíróságának („Bíróság”) most ismertetett, 2024. szeptemberi ítéletével³ („Ítélet”), amellyel egy másfél évtizedes történet zárult le, hiszen a magatartás kapcsán benyújtott az első panasz 2009. novemberi volt.⁴

2. Az érintett szolgáltatások és a Bizottság határozata

A Google fő szolgáltatása az internetes keresője, amely használatáért a fogyasztók felé díjat nem számít fel, a fogyasztók így „csak” az ada-

taikkal fizetnek; a társaság keresőhöz kapcsolódó bevételei a hirdetői oldalról származnak, akik a fogyasztóknak megjelenített reklámokért fizetnek. A Határozat szerint a Google 90 százalék feletti részesedéssel erőfölényben van az általános internetes keresőszolgáltatások piacán az Európai Gazdasági Térség („EGT”) valamennyi (összesen 31) országában 2008 óta (kivéve a Cseh Köztársaságot, ahol erőfölénye 2011 óta áll fenn). E piacon magas belépési korlátok érvényesülnek, jelentős részben a hálózati hatással és az adatokkal összefüggő képességek miatt: minél több felhasználó használ egy internetes keresőt, az annál értéke- sebb lesz a hirdetők számára, a nagyobb bevétel és nyereség még több felhasználó vonzására fordítható, illetve a fogyasztói viselkedésről gyűjtött adatok felhasználhatók az eredmények javítására.

¹ Versenytanács, Versenytanács, Gazdasági Versenyhivatal.

² Az Európai Bizottság AT.39740. [C(2017) 4444] sz. ügyben hozott ítélete: *Google Search [Shopping]*.

³ Az Európai Bizottság C 48/22. P. (ECLI:EU:C:2024:726) sz. ügyben hozott ítélete: *Google LLC, Alphabet, Inc.*

⁴ Lásd a Határozat 39. pontját.

Az árösszehasonlító (mint specializált termék-kereső) szolgáltatások európai piacára a Google 2004-ben lépett be, kezdetben „Froogle”, majd 2008-tól „Google Product Search”, 2013 óta pedig „Google Shopping” néven nyújtja ezt a szolgáltatást, amely lehetővé teszi, hogy a fogyasztók az interneten kínált termékeket és azok árait összehasonlítsák, és kiválasszák a számukra legkedvezőbbet kínáló online kiskereskedőt. Az árösszehasonlító szolgáltatások versenyképességét az általuk generált forgalom határozza meg: a nagyobb forgalom több fogyasztói kattintást, ezáltal több bevételt eredményez, egyúttal több kiskereskedőt vonz, hogy termékeit az adott árösszehasonlítón is listázzák. A Google általános internetes keresőszolgáltatása, különösen amiatt, hogy erőfölényes helyzetet élvez, fontos forrása az árösszehasonlító szolgáltatások forgalmának.

A Google árösszehasonlító szolgáltatása 2008 előtt általa elismerten rosszul teljesített, forgalmának növelése érdekében ezt követően hajtott végre az általános internetes keresőszolgáltatások terén meglévő erőfölényére építő stratégiai lépéseket, amelyeket végül a Bizottság 2017. június 27-ei döntése jogsértőnek talált. A Határozat szerint a Google az EGT tizenhárom országában⁵ élt vissza az általános internetes keresőszolgáltatások piacán fennálló erőfölényével, amikor általános keresési eredményoldalán előnyben részesítette saját árösszehasonlító szolgáltatásának találati eredményeit a versengő árösszehasonlító szolgáltatások eredményeihez képest: a saját árösszehasonlító szolgáltatásának keresési eredményeit az oldal tetején, első helyen jelenítette meg, vizuálisan is hangsúlyozva (kerettel, „dobozokban” kiemelve, figyelemfelkeltő képi és szöveges információkkal), ugyanakkor a versenytárs árösszehasonlító szolgáltatások keresési eredményei kék link formájában, egyszerű generikus eredményekként jelentek meg, és – a Google árösszehasonlító szolgáltatásának eredményeivel szemben – a Google általános eredményoldalain a kiigazítási algoritmusok hátrébb sorolták ezeket.

A Bizottság felmérések alapján megállapította, hogy az internetes keresést végző fogyasztók figyelme a találati listán elől álló, jobban látható találatokra koncentrálódik: asztali gépen 95 százalékban kattintanak az első oldalon látható, tíz előre sorolt találat egyikére, az összes kattintás körülbelül 35 százaléka pedig az első helyre sorolt linkre jut, amíg a találati lista második oldalának tetején szereplő link már csak a kattintások 1 százalékát kapja, sőt a bizonyítékok szerint amennyiben az első oldal első eredményét a harmadik helyre teszik át, a kattintások száma felére csökken. Mindez a kisebb képernyőjű mobil eszközök esetében még erőteljesebben érvényesült, ráadásul az okostelefonok éppen a vizsgált időszak elejétől kezdtek elterjedni.

A Bizottság szerint a Google magatartása korlátozta az érdemeken alapuló versenyt az árösszehasonlító szolgáltatások piacán, így megfosztotta az európai fogyasztókat a valódi választás és az innováció nyújtotta előnyöktől. A jogellenes gyakorlat jelentős kizorító hatással járt a Google és a rivális árösszehasonlító szolgáltatások közötti versenyre. A vizsgált időszakban a Google árösszehasonlítójának forgalma sokszorosára nőtt (pl. 45-szörösére az Egyesült Királyságban, 35-szörösére Németországban), mindeközben a versenytársak hasonló szolgáltatásainak forgalma jelentősen csökkent, ami más tényezőkkel nem volt magyarázható, és teljes mértékben azon versenytársak sem tudták korábbi piaci pozíciójukat elérni, amelyeknek sikerült az elvesztett forgalmuk egy részét visszaszerezni.

A Bizottság a jogsértés miatt 2,42 milliárd eurós bírságot szabott ki, amelynek megfizetéséért a Google egyedüli tagjaként az Alphabetet tette 523 518 000 euró összegben egyetemlegesen felelőssé és – kényszerítő napi bírság fenyegetéssel egyidejűleg – előírta, hogy 90 napon belül hagyjon fel a jogsértő magatartással, valamint kötelezte a Google-t, hogy a saját és a rivális árösszehasonlító szolgáltatások tekintetében érvényesítse az egyenlő bánásmód elvét.

⁵ Belgiumban, a Cseh Köztársaságban, Dániában, Németországban, Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban, Hollandiában, Ausztriában, Lengyelországban, Svédországban, az Egyesült Királyságban és Norvégiában.

3. A Törvényszék döntése

A Google és az Alphabet megtámadta a Bizottság határozatát, de az Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék”) 2021. november 10-ei ítéletével⁶ jelentős részben elutasította a keresetet, és helybenhagyta a bíróságot: egyedül azt nem látta bizonyítottnak, hogy a Google magatartása az általános keresési piacon is versenyellenes hatásokkal járt, azaz megerősítette volna az ezen a piacon egyébként is fennálló erőfölényt, így megsemmisítette a Bizottság határozatának arra vonatkozó részét, amely e piac vonatkozásában is megállapította az erőfölénnyel való visszaélés tilalmának megsértését.

A Törvényszék ezen szűkítése még inkább rávilágít az ügyben azonosított önálló jogsértéstípus⁷ (részrehajlás, vagy saját előnyben részesítés) lényegére, az erőfölény átvitelére: elegendő tehát egy piacon (jelen esetben az általános internetes keresés piacán) az erőfölényes helyzetet azonosítani, de a visszaélés nem ezen, hanem az ehhez kapcsolódó másik piacon (jelen esetben az online árösszehasonlító, specializált keresőszolgáltatások piacán) valósul meg, amelyen nincs szükség az erőfölényes helyzet megállapítására, hanem csak annak bizonyítására, hogy ezen a kapcsolódó piacon a magatartás legalább potenciálisan káros hatásokkal járt, valamint hogy nem a saját érdekre építve érvényesült, hanem az erőfölényes piaci helyzetéből adódó előnyeire: árösszehasonlító szolgáltatásának forgalma nem annak versenytársakhoz viszonyított előnyei vagy jobb minősége miatt növekedett, hanem mert részrehajló beállításaival efelé térítette általános keresője forgalmát, amely forgalom fontos és nehezen helyettesíthető volt a versenytársak számára.

Jelen ismertetés külön, részletesen nem tér ki a Törvényszék döntésére, a másodfokon eljáró Bíró-

ság ugyanis teljes egészében egyetértett a Törvényszékekkel, így az Ítélet alábbiakban kiemelt részei a teljes bírói felülvizsgálat lényegére világítanak rá.

4. Az Ítélet

A Törvényszék döntésével szemben a Google és az Alphabet fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz, amelyben azt kérték, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a Törvényszék ítéletét annyiban, amennyiben az elutasította a keresetüket, és semmisítse meg a Bizottság határozatát.

A Bíróság 2024. szeptember 10-ei Ítélete a fellebbezést teljes egészében elutasította. A Bíróság lényegi üzenetei és az ügy fontosabb jogértelmezési tanulságai az alábbi néhány témakör köré csoportosíthatóak.

4.1. Nélkülözhetetlen eszközhöz való hozzáférés, vagy egy önálló visszaélési forma?

Az Ítélet az azt megelőző főtanácsnoki indítvánnyal⁸ egyezően egyértelművé tette, hogy a tárgyalt ügy fókuszában lévő részrehajlás önálló visszaélés forma, amely az erőfölénnyel jellemezhető szolgáltatás kapcsán alkalmazott tisztességtelen hozzáférési feltételekből ered, és legalább potenciális versenyellenes hatásai vannak, amit a Bizottság az árösszehasonlító specializált keresőszolgáltatások kapcsolódó piacán érvényesülő kizorító hatás formájában igazolt. Ugyanakkor, mivel az erőfölény-átvitelt megvalósító visszaélés e formája nem jár együtt a hozzáférés megtagadásával, erre nem alkalmazandók a Bronner-ügy⁹ szigorú kritériumai, amelyek csak akkor relevánsak, ha egy vállalat az általa, saját célra kiépített infrastruktúrájához a versenytárs által kért hozzáférést megtagadja.¹⁰

⁶ A Törvényszék T-612/17 (ECLI:EU:T:2021:763) sz. ügyben hozott ítélete: *Google és Alphabet kontra Bizottság* (Google Shopping-ítélet; „Törvényszék ítélete”).

⁷ Az ügy kapcsán felmerült lehetséges jogsértési kategóriákról lásd Friso Bostoen (2022) *The General Court’s Google Shopping Judgment Finetuning the Legal Qualifications and Tests for Platform Abuse*. *Journal of European Competition Law & Practice*, 13(2), 75–86., valamint Christian Ahlborn, Gerwin Van Gerven, William Leslie (2022) *Bronner revisited: Google Shopping and the Resurrection of Discrimination Under Article 102 TFEU*, ugyanott, 87–98.

⁸ Kokott főtanácsnok indítványa a C-48/22. P. sz. ügyben: *Google és Alphabet kontra Bizottság*.

⁹ A Bíróság C-7/97 (ECLI:EU:C:1998:569) sz. ügyben hozott ítélete: *Oscar Bronner GmbH & Co. KG*.

¹⁰ Lásd az Ítélet 110, 111. pontjait.

A Google próbálta fellebbezéseiben a magatartást azon „dobozokhoz” való hozzáférés-biztosításának kérdéseként magyarázni, amelyekben a saját árösszehasonlító szolgáltatásának eredményeit feltüntette, és arra hivatkozott, hogy a Bizottságnak az e „*nélkülözhetetlen eszközhöz*” való hozzáférés-megtagadásának Bronner-ítélet szerinti kritériumait kellett volna bizonyítania. A Bíróság szerint a Határozat és az elsőfokú ítélet is egyértelműen volt a tekintetben, hogy a kifogásolt magatartás nem a „dobozokhoz” való hozzáférésre, hanem a Google általános keresőszolgáltatásának általános eredményoldalain való elhelyezésre és a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozott, bár azt nem vitatta, hogy – ahogyan azt a Törvényszék megjegyezte – a szóban forgó magatartások „*nem idegenek a hozzáférés problémakörétől*”¹¹. A Bronner-kritériumok alkalmazásának szükségességét a Bíróság a Törvényszékekkel egyetértve vetette el, mivelhogy a Bizottság döntése szerint a Google az általános keresőoldalához való hozzáférést diszkriminatív módon ugyan, de biztosította, azaz tényleges megtagadás nem valósult meg, a „dobozok” pedig nem képeztek a Google általános találati oldalától elkülönült felületet (a dobozok és az általános keresési eredmények ugyanazon a találati oldalon jelentek meg).¹²

Az Ítélet az esetjogra¹³ hivatkozva megállapította, hogy a nélkülözhetetlenség hiánya önmagában nem meghatározó, ám szerepe lehet a hatások értékelése során, hiszen a tisztességtelen feltételekkel megvalósuló, de a hozzáférés megtagadása nélküli magatartások esetében – ha a kérdéses infrastruktúra/szolgáltatás nélkülözhetetlensége is megállapítható – még valószínűbb, hogy e magatartások legalább potenciális versenyellenes hatásokkal járnak, és így jogsértőek.¹⁴

A Bíróság cáfolta, hogy a Bizottság korrekciós intézkedése is azt jelezte volna, hogy a kifogásolt

magatartást a „dobozokhoz” való hozzáférés megtagadásaként kell értelmezni, illetve hogy maga a Bizottság kötelezte volna ilyen hozzáférés biztosítására a Google-t, ugyanis a Bizottság a kifogásolt magatartás megszüntetését írta elő, azaz a Google-nek a versenytárs-szolgáltatások hátrányosabb kezelését kellett befejeznie, amely elvárásnak többféle módon megfelelelhetett, nem csak a dobozokhoz való hozzáférés biztosításával.¹⁵

4.2. Az érdemeken alapuló versenyen túl

A Google fellebbezése szerint a Bizottság és a Törvényszék nem támasztotta alá megfelelően, hogy a Google az érdemi versenyző magatartástól eltérően járt el.

A Bíróság általánosságban elismerte, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás is kezelheti a saját termékeit vagy szolgáltatásait a versenytársaiénál kedvezőbben, és az ilyen magatartás csak az ügy releváns körülményeitől függően minősülhet az érdemi versenytől eltérő magatartásnak.¹⁶ Ugyanakkor kiemelte, hogy a Törvényszék a Bizottsággal egyetértve nemcsak a saját szolgáltatásra vonatkozó kedvezőbb bánásmódot állapította meg, hanem azt is, hogy a piac jellemzőire és a megállapított sajátos körülményekre tekintettel a vizsgált kételemű magatartás – a saját találati eredmények kiemelt megjelenítésével és a versenytárs gazdasági szereplők eredményeinek hátrásorolásával – hátrányosan megkülönböztető volt, és nem tartozik az érdemeken alapuló verseny körébe.¹⁷ Azaz a Bíróság az egyedi körülmények jelentőségét hangsúlyozta, de nem határozta meg egyértelműen, hogy milyen körülmények relevánsak annak értékelése során, hogy egy magatartás az érdemi versenyen túlmutat, vagy sem. A tesztet csak annyiban bontotta ki, hogy nem önmagában a magatartás jellemzői relevánsak, hanem az ágazat, az adott piac működési feltételei is. E tekintetében pedig a Bíróság

¹¹ Lásd az Ítélet 99., 103. pontjait.

¹² Lásd az Ítélet 105. pontját.

¹³ A Bíróság C 152/19 P (EU:C:2021:238) sz. ügyben hozott ítélete: *Deutsche Telekom kontra Bizottság*, 50. pont; A Bíróság C 165/19 P (EU:C:2021:239) sz. ügyben hozott ítélete: *Slovak Telekom kontra Bizottság*, 50. pont.

¹⁴ Lásd az Ítélet 111. pontját.

¹⁵ Lásd az Ítélet 98. pontját.

¹⁶ Lásd az Ítélet 186. pontját.

¹⁷ Lásd az Ítélet 187. pontját.

róság¹⁸ elfogadta a Törvényszék által¹⁹ kiemelt három releváns körülményt [1) a Google általános keresőmotorja által az árösszehasonlító szolgáltatások vonatkozásában generált forgalom jelentőségét; 2) a felhasználók jellemző magatartását, miszerint általában az első találati eredményekre összpontosítanak; 3) az árösszehasonlító szolgáltatások forgalmán belül a magatartás által „eltérített” forgalom jelentős arányát és ténylegesen nem helyettesíthető jellegét], és megállapította, hogy ezek nemcsak a hatások kapcsán relevánsak, hanem alkalmasak annak értékelésére is, hogy a magatartások az érdemeken alapuló verseny körébe tartoztak-e.²⁰

4.3. A hatáselemzés egyéb kérdései: viszonyítási alap, okozati összefüggés, bizonyítási teher és a hasonlóan hatékony versenytárseszt

A Google fellebbezése szerint a Törvényszék megfordította a bizonyítási terhet azáltal, hogy helybenhagyta a vitatott határozatot anélkül, hogy az – megfelelő összehasonlítási alapot használva – elemezte volna a magatartás és annak hatásai közötti okozati összefüggést, emellett nem bizonyította, hogy a magatartás kizárta a hatékony versenytársakat.

A Bíróság a fellebbezés ezen részeivel sem értett egyet.

A Bíróság álláspontja²¹ szerint a Törvényszék a hatásokkal kapcsolatos saját értékelése során nem tért el a vitatott határozattól, mivel az ebben megállapított versenyellenes hatások potenciálisak voltak, amelyekre a forgalom alakulására alapított konkrét bizonyítékokból helyesen következett.

Az Ítélet leszögezte, hogy „az okozati összefüggés a versenyjog megsértésének lényeges tényállási elemei közé tartozik, amelyeket a Bizottságnak kell bizonyítania”, Bíróság szerint tehát a bizonyítás terhet a Bizottság viseli, amíg az ezzel szemben felhozott érvelését az erőfölényes vállalkozásnak kell alátámasztania.²² A Bizottság az okozati összefüggés bizonyítása során a bizonyítékok széles körére támaszkodhat, nem köteles egyetlen konkrét eszközt alkalmazni.²³ A Bíróság szerint a jogsértés nélküli piaci helyzethez viszonyító értékelés lehetséges eszköz a magatartás és hatásai között okozati kapcsolat értékelésére, de a Bizottság nem köteles egyetlen hiteles alternatív forgatókönyv felállítására, mert az bizonyos esetekben önkényes, sőt akár lehetetlen is lehet, ehelyett a Bizottság helyesen igazolta az okozati összefüggést a piac működésére és a piaci szereplőkre vonatkozó releváns körülményekkel.²⁴

Az Ítélet szerint a vizsgált magatartás mindkét eleme (a saját találati eredmények kiemelt megjelenítése és a versenytársak eredményeinek hátrébb sorolása) egyaránt releváns volt, azok együttesen befolyásolták a felhasználók magatartását, és eredményezték az általános keresőoldal forgalmának eltérítését, így a potenciális káros versenyhatásokat, ennek megfelelően egy alternatív forgatókönyvhöz – a jogsértés nélküli piaci helyzethez – viszonyító értékelés akkor lehet megfelelő, ha mindkét releváns magatartáselem – és nem csupán az egyik hiánya – biztosítja a várható piaci fejlemények vizsgálatát.²⁵ Emiatt az, hogy a Törvényszék szerint²⁶ e magatartáselemek külön-külön nem voltak kifogásolhatóak, nem kérdőjelezi meg azok együttes hatásaival kapcsolatos következtetésüket.²⁷

¹⁸ Lásd az Ítélet 169. pontját.

¹⁹ Lásd a Törvényszék ítéletének 169–173. pontjait.

²⁰ Lásd az Ítélet 170–172. pontjait.

²¹ Lásd az Ítélet 221–222. pontját.

²² Lásd az Ítélet 224. pontját.

²³ Lásd az Ítélet 228. pontját.

²⁴ Lásd az Ítélet 231. pontját.

²⁵ Lásd az Ítélet 244–245. pontjait.

²⁶ Lásd a Törvényszék ítéletének 373. pontját.

²⁷ Lásd az Ítélet 246. pontját.

A Bíróság a hasonlóan hatékony versenytárs kérdésköre kapcsán általános élel jegyezte meg, hogy az EUMSZ²⁸ 102. cikkének nem célja annak biztosítása,²⁹ hogy az erőfölényben lévő vállalkozásnál kevésbé hatékony versenytársak a piacon maradjanak, azonban rögzítette, hogy az ezen jogalap szerinti jogsértés megállapításához nem feltétlenül szükséges annak igazolása, hogy az érintett magatartás alkalmas a hasonlóan hatékony versenytárs kiszorítására.³⁰ A Bíróság az Intel-ügyre³¹ hivatkozva azt is megállapította, hogyha az erőfölényben lévő vállalkozás bizonyítja, hogy magatartása nem volt alkalmas a verseny korlátozására, a Bizottság köteles elemezni egyrészt a vállalkozás erőfölényes helyzetének jelentőségét, valamint a hozzá hasonlóan hatékony versenytársak kiszorítására irányuló esetleges stratégia fennállását is meg kell vizsgálnia.³² Azonban a hasonlóan hatékony versenytársteszt, amennyiben releváns, csak az egyik módja az erőfölénnyel való visszaélés bizonyításának, amely bizottsági értékelés a bírósági felülvizsgálata tárgya lehet.³³ A Törvényszék ítélete³⁴ még egyértelműen arra hivatkozva utasította el e teszt alkalmazását, hogy a jelen ügyben értékelt magatartás nem árképzési jellegű.³⁵ A teszt a Bíróság szerint sem releváns jelen ügyben, de ezt inkább a vizsgált magatartás működési jellemzőivel magyarázta³⁶, és megállapította, hogy a Törvényszék helyesen érvelt azzal, hogy a Bizottság a piac sajátos körülményeiből

adódóan nem is juthatott volna a Google versenytársainak hatékonyságára vonatkozó objektív és megbízható eredményekhez.³⁷

5. Az Ítélet jelentősége

A szakirodalom a Google Shopping-ügyet már az elsőfokú döntést követően is mérföldkőnek minősítette és részletesen elemezte,³⁸ és a másodfokú döntés szakmai fogadtatása is egyértelműen pozitív volt.³⁹ Megállapítható, hogy a tárgyalt ügy az adott, nem árképzési jellegű, újszerű jogsértési forma kapcsán fontos értékelési szempontokat tisztázott, mint például a Bronner-kritériumok vizsgálatának szükségtelensége, a hasonlóan hatékony versenytársteszt mellőzhetősége, a magatartás piaci kontextusának jelentősége, ugyanakkor arra is rámutatott, hogy az egyes ügyek egyedi körülményei továbbra is meghatározó jelentőségűek: ezek a jogalkalmazók számára bizonyos fokú mozgástér, a piaci szereplők számára pedig bizonyos fokú bizonytalanság fennmaradását jelentik. Ezen általános értékelésen túlmenően a másodfokú bírói felülvizsgálat (és a jogerős lezárás) jelentőségének megértéséhez érdemes áttekinteni az ügy ágazati szabályozásra és versenyjogi gyakorlatra kifejtett hatásait.

A Bizottság hosszú ideje keresi a nagy technológiai vállalatok fegyelmezésének eszközeit. E cégek kapcsán a meghatározó nézet sokáig az volt, hogy

²⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ).

²⁹ Lásd az Ítélet 263. pontját.

³⁰ Lásd az Ítélet 264. pontját.

³¹ A Bíróság C 413/14 P (EU:C:2017:632) sz. ügyben hozott ítélete: *Intel kontra Bizottság*, 138. és 139. pont.

³² Lásd az Ítélet 265. pontját.

³³ Lásd az Ítélet 266. pontját.

³⁴ Lásd a Törvényszék ítéletének 538. pontját.

³⁵ Az erről szóló részletesebb elemzés – Germain Gaudin és Despoina Mantzari (2022) *Google Shopping and the As-Efficient-Competitor Test: Taking Stock and Looking Ahead*. *Journal of European Competition Law & Practice*; 13(2), 125–135. – egyik következtetése, hogy ilyen típusú ügyekben sem indokolt e teszt – mint az egyik lehetséges elemzési eszköz – teljes elvetése.

³⁶ Lásd az Ítélet 267. pontját.

³⁷ Lásd az Ítélet 268. pontját.

³⁸ A Törvényszék ítéletét követően a *Journal of European Competition Law & Practice* egyik, fentebb már hivatkozott kiadványában [13(2); 35. lábjegyzet] mind a tíz tanulmány ezzel az üggyel foglalkozott.

³⁹ Pablo Ibanez Colomo szerint például a Bíróság összetett jogi kérdésekre gondosan kidolgozott, tiszta, elegáns megoldásokat talált, lásd Pablo Ibanez Colomo (2024) *Case C-48/22 P, Google Shopping: great cases make... for carefully crafted judgments*. *Chillin' Competition*, 2024. szeptember 16. Elérhető: <https://chillingcompetition.com/2024/09/16/case-c%e2%80%9148-22-p-google-shopping-great-cases-make-for-carefully-crafted-judgments/>.

az adott vállalatok teljesítményén alapuló piaci helyzetek elleni jogalkalmazói vagy szabályozói fellépés visszavetné az innovációt és szükségtelen is, hiszen a digitális ágazat immanens jellemzője a folyamatos fejlesztés, és egy újabb innováció mindig átalakítja a korábbi által létrehozott piacot, illetve újabb piacot vagy szegmenst hoz létre, azaz szükségszerűen megtöri az elődök tartósnak vélt erős piaci pozícióit. Azonban egyes, jelentős szereplők esetében az átmentinek gondolt domináns piaci helyzetek tartóssá váltak, amihez a szabályozás és a jogalkalmazás tökéletlensége és tévlesége is hozzájárulhatott.

A versenyjogi eszközök közül az EUMSZ 102. cikkén alapuló fellépések voltak az első fontos jelzések, ezek közül éppen a tárgyalt ügy volt a Bizottság egyik jelentős döntése, amely kihatott a későbbi intézkedésekre is. A Bizottság a magatartáskontroll mellett a struktúrakontrollban is fejleszteni próbálja a digitális ágazattal kapcsolatos a gyakorlatát. Egyrészt megoldást keresett azon problémára, hogy az árbevétel-alapú küszöbszámok szűrőin kiestek a nagy technológiai cégek potenciális versenytársakat célzó gyilkos felvásárlásai, amelyekkel az innováció külső veszélyét jelentős részben hatástalanították, illetve saját előnyükké alakították, éppen ezzel tartósítva piaci pozícióikat. A Bizottság által választott megoldást, a Fúziós rendelet⁴⁰ 22. cikkének újraértelmezett

alkalmazását⁴¹ azonban a Bíróság elvetette,⁴² és arra szorította a Bizottságot, hogy a jövőben csak olyan fúziókra alkalmazza a 22. cikk szerinti áttétel intézményét, amelyekre valamely tagállamoknak hatásköre van. Másrészt a Bizottság a fúziók érdemi értékelésében is próbál a digitális piacok sajátosságaira reagálni, így új elemzési szempontokat, újszerű kárelméleteket vezetett be.⁴³

Az ex-post versenyjogi magatartáskontroll bevezetésében említett lassúsága⁴⁴ (jelen ügyben a panaszok és a jogerős ítélet között közel másfél évtized telt el) és annak korlátozott elrettentő hatása⁴⁵ miatt – különösen a digitális piacok dinamikus változásait is figyelembe véve – nem meglepő, hogy a versenyjogi lépések mellett, azoktól nem függetlenül, szabályozási intézkedésekre is sor került. Ezek közül kiemelendő az európai digitális piacokról szóló rendelet,⁴⁶ hiszen ez a nagy platformokat, digitális ökoszisztémákat birtokló, ún. kapuőr-vállalkozásokat definiálja, és ezen kapuőrök számára határoz meg ex-ante jellegű kötelezettségeket: a jelen esetismertetésben tárgyalt eljárásban érintett Alphabet be is került a kapuőrnek elsőként kijelölt vállalkozások körébe.⁴⁷ A DMA beemelte a szabályozásba az elsőként a Google Shopping-ügyben exponált részrehajlás-önpreferencia témáját: az adott ügy egyedi ex-post jogsértése a kapuőrnek minősített vállalkozások mindegyikére vonatkozó ex-ante kötelezettséget

⁴⁰ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről.

⁴¹ Lásd A Bizottság iránymutatása az összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében egyes ügykategóriák vonatkozásában meghatározott ügytételi mechanizmus alkalmazásáról (2021/C 113/01; „Bizottság iránymutatása”).

⁴² A Bíróság C- 625/22. P. (ECLI:EU:C:2024:677) sz. ügyben hozott ítélete: *Illumina, Grail kontra Bizottság*, amely – szemben a jelen elemzés tárgyát képező, mindössze egy héttel később kibocsátott ítélettel – jelentős kudarc volt a Bizottság számára (Jelen Versenytükör számban erről az ítéletről külön ismertetés olvasható.)

⁴³ Lásd pl. a Bizottság M.10615 sz. ügyben hozott határozatát: *Booking holdings / eTraveli Group*.

⁴⁴ Az elsőfokú ítélet után az adott ügy és a digitális piacok vonatkozásában veti fel a versenyjogi eszközök alkalmasságának kérdését: Firniksz Judit és Oroszi Fanni (2021) Mit hozott a „Google Saga” legújabb fejezete? Meghozta döntését az EUB Törvényszéke a Google-Shopping ügyben, avagy mit jelent egy évtized a digitális piacokon? Versenyjogi Kutatóközpont, 2021. november 10. Elérhető: <https://www.versenyjog.com/index.php/hu/blog?view=article&id=55&catid=8>.

⁴⁵ A Google, a Microsoft és az Apple elleni fellépések korlátozott elrettentő hatása mellett érvel például: Joseph Antel, Ciara Barbu-O'Connor, John Carroll, Katie Daw, Robert Klotz (2022) Effective Competition in Digital Platform Markets: Legislative and Enforcement Trends in the EU and the US. *European Competition and Regulatory Law Review*, 6(1), 36.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (DMA).

⁴⁷ A digitális piacokról szóló jogszabály: a Bizottság döntése hat kapuőri minősítésről, a Bizottság sajtóközleménye, *Az Európai Bizottság hivatalos portálja*, 2023. szeptember 6. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_23_4328.

ihletett, hiszen megtiltotta, hogy az általuk kínált szolgáltatásokat és termékeket előre sorolják, illetve kedvezőbben kezeljék, mint a harmadik felek által a kapuőr platformján kínált hasonló szolgáltatásokat vagy termékeket.⁴⁸

Az Ítélet abból a szempontból is aktuális, hogy a Bizottság az erőfölénnyel való visszaélésekről szóló iránymutatását a tapasztalatok és joggyakorlat fényében éppen felülvizsgálja, és a nyilvános konzultációra bocsátott tervezet⁴⁹ számos ponton hivatkozik a Határozatra, illetve az azzal kapcsolatos Törvényszéki ítéletre. Sőt, a „*Konkrét jogi teszt nélküli magatartások*” 4.3. fejezetében külön alfejezetben szerepel a „*Saját előnyben részesítés*”, amely teljes egészében az ebben az ügyben azonosított jogsértéstípus tesztjének kereteit kívánja rögzíteni, azaz az egyedi ügy a jogsértés-

típusok általános katalógusát is bővítette. Emellett az Iránymutatás tervezete más témakörök (például a nélkülözhetetlenség, a hatásbizonyítás, az érdemeken alapul versenytől való eltérés kérdései) kapcsán is hivatkozik az ügyre.

A bírósági felülvizsgálat jelentőségét növelte tehát, hogy a szabályozás és a versenyjog-alkalmazás számára egyaránt utat mutató ügyről van szó: egy időközben hatályosult és alkalmazott ágazati szabályozást, más versenyügyekben hozott döntéseket, sőt az adott ügytípusban a jogalkalmazás kereteit meghatározni kívánó puha jogi eszköz tervezetét is alakító Határozat, illetve az azt helybenhagyó elsőfokú bírósági döntés felülvizsgálata közvetve az ügy által inspirált intézkedések indokoltságát is megerősítette.

⁴⁸ Lásd a DMA (52) preambulumbekzdését és a 6. cikk (5) bekezdését.

⁴⁹ Lásd: Guidelines on exclusionary abuses of dominance, a Versenypolitikai Főigazgatóság, Az Európai Bizottság hivatalos portálja, Elérhető: https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2024-article-102-guidelines_en#objective-of-the-consultation.

Fekete András¹



Lehetséges-e a gazdasági egység elvének „fordított” alkalmazása? Az Európai Unió Bíróságának ítélete a C-425/22. számú Mol-ügyben

Is it possible the „reverse” application of the economic unit principle? Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-425/22, Mol

Abstract: The Court of Justice of the European Union („CJEU”) has already interpreted the applicability of the special jurisdiction rule of Article 7 Section (2) Regulation No. 1215/2012 of the European Parliament and The Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters („Brussels I Bis Regulation”) in a number of previous judgments, however a recent decision has examined the issue from a rather new perspective. In its judgment of 4 July 2024, the CJEU answered whether the principle of economic unit can be applied to the interpretation of „the place where the damage occurred” in Article 7(2) of the Brussels I Bis Regulation, so as to include the place of establishment of a parent company which brings an action for compensation for damage suffered by its subsidiaries established in different Member States as a result of a competition infringement. The judgment provides a forward-looking framework for the possible reverse application of the concept of economic unit as a basis for jurisdiction, which could thus serve as a basis for similar claims for damages in the future.

Tárgyszavak: előzetes döntéshozatal iránti kérelem, különös joghatóság, a káresemény bekövetkezésének helye, gazdasági egység, versenyjogi jogsértésen alapuló kártérítési kereset

Keywords: reference for a preliminary ruling, special jurisdiction, place where the harmful event occurred, economic unit, action for damages for infringements of competition law

1. Bevezetés

Jelen esetismertetés az Európai Unió Bíróságának („Bíróság”) 2024. július 4. napján hozott ítéletét mutatja be, amelyben a Kúria által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adott választ.² Az Európai Unió jogrendjében a határon átnyúló elemet tartalmazó ügy elbírálására joghatósággal rendelkező bíróság kijelölését a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1215/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben („Brüsszel Ia. rendelet”) előírt szabályok szerint kell megtenni.

A Brüsszel Ia. rendelet (15) preambulumbekzdése úgy rendelkezik, miszerint „[a] joghatósági szabályoknak nagymértékben kiszámíthatóknak kell lenniük, és azt az elvet kell követniük, hogy a joghatóságot általában az alperes lakóhelye alapozza meg.”

A (16) preambulumbekzdése rögzíti, hogy „[a]z alperes lakóhelyén [...] kívül a bíróság és a per közötti szoros kapcsolaton alapuló vagylagos joghatósági okokat is meg kell állapítani az igazságszolgáltatás megbízható működésének előmozdítása érdekében. A szoros kapcsolat megléte jogbiztonságot nyújt és elkerüli azt, hogy az alperes

¹ Vizsgáló, Fúziós Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² A Bíróság C-425/22. sz. ügyben hozott ítélete: *Mol Magyar Olaj és Gázipari Nyrt.* („Mol-ítélet”).

ellen egy olyan tagállam bíróságán indíthatóan eljárás, amelyre ésszerűen nem számíthatott.”

A Brüsszel Ia. rendelet II. fejezetének első szakasza általános rendelkezéseket állapít meg, amelyek közül kiemelendő a 4. cikk (1) bekezdése, amely kimondja, hogy *„[e] rendelet rendelkezéseire is figyelemmel valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező személy, állampolgárságára való tekintet nélkül, az adott tagállam bíróságai előtt perelhető.*” Az 5. cikk (1) bekezdése alapján: *„[v] valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező személy más tagállam bíróságai előtt kizárólag e fejezet 2–7. szakaszában megállapított rendelkezések alapján perelhető.*”

Léteznek ezen általános szabály alóli kivételt képező, különös és kizárólagos joghatósági szabályok, amelyek meghatározzák azon helyzeteket, amikor az alperes egy másik tagállam bírósága előtt perelhető. A Brüsszel Ia. rendelet II. fejezetének második szakasza tartalmazza a különös joghatóságra vonatkozó szabályokat. A jelen ügyben előterjesztett kérdések az egyik ilyen különös joghatósági szabály – nevezetesen a Brüsszel Ia. rendelet 7. cikkének 2. pontja – értelmezésére irányultak, amely szerint a *„[v] valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező személy más tagállamban [...] perelhető [...] 2. jogellenes károkozással, jogellenes károkozással egy tekintet alá eső cselekménnyel vagy ilyen cselekményből fakadó igénnyel kapcsolatos ügyekben annak a helynek a bírósága előtt, ahol a káresemény bekövetkezett vagy bekövetkezhet.*”

2. Az alapügy bemutatása

A Bizottság 2016. július 19-ei határozatában³ megállapította, hogy több vállalkozás – köztük a németországi székhelyű Mercedes-Benz Group AG („Mercedes-Benz”) – összehangolta a közepes és nehéz tehergépjárművek bruttó listaárait, megsértve ezzel az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés („EUMSZ”) 101. cikkben előírt tilalmat. A Bizottság megállapítása szerint a jogsértés

az egész Európai Gazdasági Térségre kiterjedt. E határozat számos kártérítési keresetnek ágyazott meg, amelyek közül néhány előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául is szolgált. Ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a Brüsszel Ia. rendelet joghatósági szabályainak értelmezésére irányultak annak megállapítása érdekében, hogy az ilyen keresetek mely bíróságok előtt nyújthatók be.⁴

Ezen keresetek sorába illeszkedik a Mol Magyar Olaj és Gázipari Nyrt. („Mol”) Mercedes-Benzzel szembeni követelése is, amely a jelen cikkben bemutatásra kerülő eset alapját képezi, és a Brüsszel Ia. rendelet joghatósági szabályainak a gazdasági egység fogalmával történő együttes értelmezésére vonatkozik.

A Mol – amelynek székhelye Magyarországon található – irányítást megalapozó részesedéssel rendelkezik a Mol-csoporthoz tartozó társaságokban, így több, különböző tagállamban letelepedett – többek között horvátországi, olaszországi, ausztriai, valamint szlovákiai székhelyű – leányvállalat felett rendelkezik kizárólagos irányítási jogkörrel. A Mol leányvállalatai a jogsértés időszakában több tagállam területén, összesen 71 tehergépjárművet vásároltak közvetetten vagy lízingeltek a Mercedes-Benztól.⁵

A Mol 2019. október 14-én kártérítési keresetet nyújtott be a Mercedes-Benz ellen a Fővárosi Törvényszék előtt, amelynek alátámasztásaként arra hivatkozott, hogy azon többletköltségnek megfelelő mértékű kár érte, amelyet a leányvállalatai versenyellenes magatartás következtében jogalap nélkül kifizettek. Ezen kérelmében a Mol a gazdasági egység fogalmára támaszkodva a leányvállalatok kártérítési igényét a Mercedes-Benzzel szemben érvényesítette, és kérte a magyar bíróságok joghatóságának megállapítását arra hivatkozva, hogy székhelye – mint a vállalkozáscsoport gazdasági és pénzügyi érdekeinek központja – az a hely, ahol a Brüsszel Ia. rendelet 7. cikkének 2. pontja értelmében vett „káresemény” bekövetkezett.⁶

³ Az Európai Bizottság AT. 39824. sz. ügyben (Trucks) hozott C(2016)4673 végleges határozata.

⁴ Emiliou főtanácsnok indítványa a C-425/22. sz. ügyben: *Mol Magyar Olaj és Gázipari Nyrt.*, 1., 13.

⁵ Mol-ítélet, 9., 12.

⁶ Mol-ítélet, 13–14.

Az elsőfokú bíróság a Mercedes-Benz joghatósági kifogásának helyt adva megállapította, hogy a Brüsszel Ia. rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti különös joghatósági szabály csak az eljáró bíróság és a jogvita tárgya közötti különösen szoros kapcsolat fennállása esetén alkalmazható. Úgy ítélte meg, hogy a mesterségesen megemelt árakat nem a Mol, hanem az Európai Unió más tagállamaiban letelepedett leányvállalatai fizették meg, így őket érintette hátrányosan a szóban forgó versenytorzítás. Mivel a Molt pusztán vagyoni jellegű kár érte, székhelye nem tekinthető a kár bekövetkezése helyének, vagyis nem vezethet a magyar bíróság joghatóságának megállapításához.⁷

Ezen álláspontot képviselte a fellebbezés során eljáró Fővárosi Ítéltábla is, amikor a Bíróság ítélezési gyakorlatára hivatkozással kimondta, hogy a gazdasági egység elmélete kizárólag a versenyjogi jogsértésért való felelősség megállapítására alkalmazható, arra a károsult nem hivatkozhat a joghatóság megállapítása céljából.⁸

A Mol felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Kúria elé, amelyben a gazdasági egység elvének a joghatóság megállapítása szempontjából fennálló relevanciájára hivatkozott, tekintettel arra, hogy a vállalkozáscsoport végső irányítójaként közvetlenül érintett leányvállalatainak nyereséges vagy veszteséges működésében. A Mercedes-Benz álláspontja szerint a Molt semmilyen kár nem érte, mivel egyetlen kartellel érintett tehergépjárművet sem vásárolt, továbbá a Bíróság ítélezési gyakorlata sem támasztja alá, hogy a gazdasági egység elmélete alkalmazható lenne a joghatóság meghatározására.⁹

A Kúria, mivel egy, a bírósági joggyakorlat által még ki nem munkált kérdéssel szembesült – nevezetesen, hogy a gazdasági egység fogalmára abban az esetben is érvényesen lehet-e hivatkozni, ha ezen egység a versenyjogi jogsértésnek nem az elkövetője, hanem a sértettje –, előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz.

3. Az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdések

A kérdést előterjesztő bíróság elsősorban arra kereste a választ, hogy a Brüsszel Ia. rendelet 7. cikkének 2. pontja szerinti „*a hely, ahol a káresemény bekövetkezett*” fogalma kiterjed-e azon anyavállalat székhelyére, amely kártérítési keresetet indít valamely vállalkozás versenyellenes magatartása következtében, kizárólag a leányvállalatainál bekövetkezett károk megtérítése érdekében.

A kérdést előterjesztő bíróság másodsorban azt kívánta megtudni, hogy a Brüsszel Ia. rendelet 7. cikke 2. pontjának alkalmazása körében releváns-e az a körülmény, hogy a szóban forgó áruk leányvállalatok általi megvásárlásának időpontjában nem mindegyik leányvállalat tartozott az anyavállalat irányítása alá.

4. A gazdasági egység elvének értelmezése

A Bíróság ítéletének bemutatását megelőzően érdemes röviden kitérni a Mol által az alapügyben hivatkozott gazdasági egység fogalmára, és annak joggyakorlatban kialakult értelmezésére. A gazdasági egység elvét a Bíróság az ítélezési gyakorlatán keresztül munkálta ki, lehetővé téve a károsultak számára, hogy a versenyjogsértés által érintett vállalkozás egésze vagy egyes leányvállalati ellenkeresetet indítsanak, illetve, hogy egyetemlegesen felelősségre vonják őket.¹⁰ Az uniós versenyjog a vállalkozások tevékenységeire vonatkozik, és a piaci magatartás egységességét tekinti elsődleges szempontnak. A „vállalkozás” fogalma minden gazdasági tevékenységet folytató jogalanyt magában foglal, függetlenül annak jogállásától és finanszírozási módjától. Ezáltal fennállhat gazdasági egység akkor is, ha jogi szempontból e gazdasági egység több természetes vagy jogi személyből áll. A joggyakorlat által kidolgozott meghatározás szerint „*[e] gazdasági egység meghatározott hosszú*

⁷ Mol-ítélet, 16.

⁸ Mol-ítélet, 17.

⁹ Mol-ítélet, 18–20.

¹⁰ András Osztoivits (2024) The first experiences of Hungarian private enforcement cases for cartel damages: does the force awaken? In: Csirszki Martin Milán (2024, szerk.) *Twenty Years of EU Competition law in Hungary*. Budapest: Gazdasági Versenyhivatal, 212.

távú gazdasági célt követő személyi, materiális és immateriális összetevők egységes szervezete”.¹¹

Az általánosan elfogadott értelmezés szerint az anyavállalat és leányvállalata abban az esetben alkot gazdasági egységet, amennyiben ez utóbbi vállalkozás nem önállóan határozza meg piaci magatartását, hanem az anyavállalat meghatározó befolyása alatt áll, és lényegében az utasításait követi. A gazdasági egység fogalma ipso iure egyetemleges felelősséget teremt a jogsértés elkövetésének időpontjában gazdasági egységet alkotó jogalanyok között.¹² A gazdasági egység felelősségét a versenynek a belső piac működése érdekében történő védelme indokolja, amely különleges célt az szolgálja a legjobban, ha a felelősség nemcsak egy jogi személyre korlátozódik, hanem egy funkcionális egységre terjed ki.¹³

A gazdasági egység elvére való hivatkozás valamely kártérítési igény érvényesítése érdekében – még, ha a jelen cikkben górcső alá vett esettel nem is egyező módon – már korábban is a Bíróság asztalára került. A közelmúltban született Sumal ítéletben a Bíróság kimondta, hogy valamely vállalkozás versenyellenes magatartásának sértettje mind a bizottsági határozatban szankcionált anyavállalattal szemben, mind annak bizottsági határozattal nem érintett leányvállalatával szemben indíthat kereset, amennyiben ezek együttesen egy gazdasági egységet képeznek. Ebben az ügyben a Sumal tehergépjárművet vásárolt a versenyellenes megállapodás miatt elmarasztalt Daimlertől, egyik spanyolországi leányvállalatától, majd spanyol bíróság előtt kártérítési keresetet nyújtott be a leányvállalattal szemben – amelyre a Bizottság határozata nem vonatkozott. Az ítélet szerint ebben az esetben a sértettnek főszabály szerint azt kell bizonyítania, hogy az anyavállalat versenyellenesnek minősített megállapodása a leányvállalat által forgalmazott termékekre vonatkozik.

Mindezek tükrében tűnik különösen érdekesnek a Mol érvelése és azon álláspontja, miszerint arra való tekintettel, hogy a versenyjog megsértése a gazdasági egység egészének egyetemleges felelősségét vonja maga után, ezen elv megfordítva is alkalmazandó, vagyis a gazdasági egység fogalma nem ruházható fel eltérő jelentéstartalommal annak függvényében, hogy az érintett vállalkozás felperesként vagy alperesként jár el.¹⁴

5. Az Európai Unió Bíróságának ítélete

A Bíróság emlékeztetett arra az állandó ítélkezési gyakorlatból következő tételre, amely szerint az uniós jogi rendelkezéseket nemcsak azok szövege szerint szükséges értelmezni, hanem figyelembe kell venni azt a kontextust is, amelybe illeszkedik, valamint a jogi aktusok célját is.¹⁵

A Bíróság az első kérdés megválaszolása kapcsán rögzítette, hogy a Brüsszel Ia. rendelet 7. cikk 2. pontja szerinti „a hely, ahol a káresemény bekövetkezett” fogalma magában foglalja egyrészt azt a helyet, ahol a kár bekövetkezett, másrészt azt a helyet is, ahol az e kárt okozó esemény bekövetkezett. Vagyis a felperes választása szerint perelheti az alperest mind az egyik, mind a másik hely szerinti bíróság előtt.¹⁶

A Bíróság korábban már szintén megállapította, hogy a „hely, ahol a káresemény bekövetkezett” fogalma nem értelmezhető olyan mértékben kiterjesztő módon, hogy bármilyen olyan helyet magában foglaljon, ahol megjelenhetnek azon cselekmény hátrányos következményei, amely egy másik helyen már ténylegesen bekövetkezett kárt okozott. Következésképpen a Bíróság pontosította, hogy e fogalmat nem lehet úgy értelmezni, mint amely kiterjed arra a helyre, ahol a károsultat állítása szerint egy másik államban felmerülő, és e

¹¹ A Bíróság C-882/19. sz. ügyben hozott ítélete: *Sumal SL* („Sumal-ítélet”), 41.

¹² *Sumal-ítélet*, 44.

¹³ Marc-Philippe Weller, Victor Habrich, Laura Korn és Anton Zimmermann (2023) Liability of the Economic Unit – A General Principle of EU Law? In: *European Company and Financial Law Review*, 20(5–6), 759–793.

¹⁴ *Mol-ítélet*, 35–36.

¹⁵ *Mol-ítélet*, 24.

¹⁶ Bíróság C-30/20. sz. ügyben hozott ítélete: *Volvo és társai* („Volvo és társai-ítélet”), 29.

másik államban őt ért első kár következtében vagyoni kár érte.¹⁷

A Bíróság a Dumez France és Tracoba-ítéletben¹⁸ tett azon megállapítására is hivatkozott, amely szerint a „káresemény bekövetkezésének helye” nem terjed ki arra a helyre, ahol csupán a közvetett károsult vagyona érintett. Ezen ítélet tartalma a jelen esetismertetés tárgyául szolgáló ügy szempontjából is különösen releváns lehet, hiszen egy olyan ügyben született, amelyben két franciaországi székhelyű társaság Németországban alapított leányvállalatot ingatlanprojektjük megvalósítása céljából. A német bankok által visszavont finanszírozás következtében a leányvállalatok fizetéseképtelenné váltak, a francia anyavállalatok pedig francia bíróság előtt akarták perelni a német bankokat arra hivatkozva, hogy a történetből eredő pénzügyi veszteség ott érte őket.

A Bíróság megállapította, hogy jelen ügyben kizárólag a Mol leányvállalatait érte közvetlenül kár az EUMSZ 101. cikkébe ütköző jogsértés következtében, így a kár bekövetkezésének helye alapján a joghatósággal és illetékességgel rendelkező bíróság vagy az, amelynek illetékességi területén az említett megállapodásokkal érintett termékek megvásárlására vagy lízingelésére a károsult leányvállalat által sor került, vagy amennyiben a leányvállalat több helyen vásárolt vagy lízingelt, akkor az a bíróság, amelynek illetékességi területén e leányvállalat székhelye található.¹⁹

A Bíróság elutasította a Mol érvelését, és döntését alapvetően három pillérre alapozta.

Először is rámutatott arra, hogy a Mol érvelését a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem támasztja alá.²⁰

Másodszor, a Bíróság álláspontja szerint a Mol érvelésének elfogadása ellentétes lenne a joghatósági szabályokkal kapcsolatos, a közelségre és

kiszámíthatóságra vonatkozó követelményekkel, valamint a joghatósággal rendelkező bíróság és az alkalmazandó jog közötti összhang célkitűzésével.²¹ A Bíróság a flyLALLithuanian Airlines-ítéletben²² már kimondta, hogy a versenyjog megsértéséből eredő kártérítési keresetek elbírálására azon ország joga alkalmazandó, amelynek piaca érintett vagy érintve lehet. Mindemellett, a versenyjogi szabályokat áthágó gazdasági szereplő is észszerűen számíthat arra, hogy a versenyellenes magatartását azon hely bíróságai bírálják el, ahol ezen magatartásával a tisztességes versenyre vonatkozó szabályokat megsértette.

Ahogy az indítványában Emiliou főtanácsnok is megjegyezte, a joghatóságnak az anyavállalat székhelye alapján történő meghatározása az így kijelölt fórum mozgó célponttá válásának kockázatát rejt magában. Minden olyan ügylet esetén, amely megváltoztatja egy leányvállalat felett ellenőrzést gyakorló személyét, a jelen összefüggésben hatáskörrel rendelkező bíróság az új anyavállalat székhelyétől függően változik.²³

Harmadszor, a Bíróság megállapította, hogy – a Mol érvelésével ellentétben – a joghatósági szabályok nem akadályozzák meg a versenyellenes magatartás állítólagos károsultjait abban, hogy kártérítés iránti jogukat érvényesítsék, és a gazdasági egység fogalmának „fordított” alkalmazása „a káresemény bekövetkezésének helye” fogalom kiterjesztése érdekében nem lehetséges.²⁴

A Mol meglátása szerint a jogsértők az eljáró bíróságok joghatóságának kifogásolásával akadályozzák a versenyellenes magatartás sértettjeinek határon átnyúló jogérvényesítését a kapcsolódó jogok tekintetében. Ezen probléma orvoslását szolgálná a leányvállalatok által különböző helye-

¹⁷ A Bíróság C-364/93. sz. ügyben hozott ítélete: *Antonio Marinari* (Marinari-ítélet), 14–15.

¹⁸ A Bíróság C-220/88. sz. ügyben hozott ítélete: *Dumez France SA és Tracoba SARL* (Dumez France és Tracoba-ítélet), 20., 22.

¹⁹ Mol-ítélet, 30–31.

²⁰ Mol-ítélet, 37.

²¹ Mol-ítélet, 37.

²² A Bíróság C-27/17. sz. ügyben hozott ítélete: *flyLALLithuanian Airlines* („flyLALLithuanian Airlines-ítélet”), 40.

²³ Emiliou főtanácsnok indítványa, 88.

²⁴ Mol-ítélet, 41.

ken elszenvedett károk esetén a joghatóság – anyavállalat székhelyén alapuló – központosítása.²⁵

A Bíróság ezzel kapcsolatban rámutatott arra, hogy a Brüsszel Ia. rendelet általános joghatósági szabálya lehetővé teszi a jogsértés károsultjai számára, hogy bármikor a jogsértés elkövetőjének lakóhelye szerinti bírósághoz forduljanak. Mindemellett a Bíróság utalt a Volvo és társai-ítéletben – az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre – adott válaszára, amelyben kimondta, hogy *„a termékek árazására és az áremelésekre vonatkozó összehangolt megállapodásokkal érintett piacon a kár bekövetkezésének helye alapján az EUMSZ 101. cikkkel ellentétes megállapodások által okozott károk megtérítése iránti kereset elbírálására vagy az a bíróság rendelkezik joghatósággal és illetékességgel, amelynek illetékességi területén a vállalkozás, amely állítása szerint kárt szenvedett, az említett megállapodásokkal érintett termékeket megvásárolta, vagy az e vállalkozás által több helyen megvalósított vásárlások esetén az a bíróság, amelynek illetékességi területén e vállalkozás székhelye található.”*²⁶

Mindezekre tekintettel a Bíróság az első kérdésre azt a választ adta, hogy a Brüsszel Ia. rendelet 7. cikk 2. pontja szerinti *„a hely, ahol a káresemény bekövetkezett”* fogalma nem terjed ki azon anyavállalat székhelyére, amely kártérítési keresetet indít valamely vállalkozás versenyellenes magatartása következtében, kizárólag a leányvállalatainál bekövetkezett károk megtérítése iránt. A második kérdést illetően – vagyis, hogy a Brüsszel Ia. rendelet 7. cikke 2. pontjának alkalmazása körében releváns-e az a körülmény, hogy a szóban forgó áruk leányvállalatok általi megvásárlásának időpontjában nem mindegyik leányvállalat tartozott az anyavállalat irányítása alá – a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy mivel az abból az előfeltevésekből indul ki, hogy *„a hely, ahol a káresemény bekövetkezett”* fogalma magában foglalhatja azon anyavállalat székhelyét is, amely kizárólag a

leányvállalatainál bekövetkezett közvetlen károk megtérítése iránt indít kártérítési keresetet, az első kérdésre adott válasza tekintettel nem szükséges megválaszolni.²⁷

6. Összegzés

A Mol-ítéletben a Bíróság tehát jól látható módon határt húzott a gazdasági egység elvének alkalmazhatósága tekintetében.²⁸ Bár a versenyjogi szabályok alkalmazása körében az anyavállalatra és leányvállalatra egyetlen vállalkozásként kell tekinteni, és a versenyjogi jogsértés a gazdasági egység egészének egyetemleges felelősségét vonja maga után, a címben feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a gazdasági egység fogalmának „fordított” alkalmazása nem lehetséges.

Vagyis e fogalom nem alkalmazható a szerződésen kívüli felelősségre hivatkozó kártérítési kereset összefüggésében, mivel arra *„általános [...] eljárási szabályok vonatkoznak, amelyek függetlenek a kartelljog tekintetében fennálló felelősségre vonatkozó megközelítéstől.”*²⁹ Bár az alperes lakóhelyére vonatkozó joghatósági főszabály a földrajzi távolságokból eredő többletköltségek révén valóban hátrányos helyzetbe hozhatja a károsultakat, a Brüsszel Ia. rendelet a gyengébb félnek tekintett károsultak bizonyos kategóriái tekintetében fordít az általános szabályon azáltal, hogy erősebb védelmet nyújt számukra a lakóhelyükön (vagy munkahelyükön) való perlés lehetősége formájában. Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy a versenyellenes magatartás állítólagos károsultjai – feltéve, hogy nem fogyasztóként járnak el – önmagukban nem szerepelnek e kategóriák között. Mindezek tükrében különösen releváns azon felvetés, amely szerint az uniós jogalkotásnak érdemes fontolóra vennie a kartellből származó károk megtérítésének esetére vonatkozó különös joghatósági szabály bevezetését.³⁰

²⁵ Emiliou főtanácsnok indítványa, 90.

²⁶ Volvo és társai-ítélet, 43.

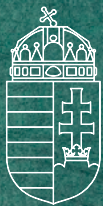
²⁷ Mol-ítélet, 47–49.

²⁸ María Pérez Carrillo, Esther de Félix Parrondo, Nacho Rodríguez Martínez (2024) The CJEU sets limits to the application of the concept of economic unity. *Cuatrecasas*, 2024. július 12. Elérhető: <https://www.cuatrecasas.com/en/global/competition-eu-law/art/the-cjeu-sets-limits-to-the-application-of-the-concept-of-economic-unity>.

²⁹ Emiliou főtanácsnok indítványa, 67.

³⁰ Osztoivits 2024, 215.

Fürjes Fanni¹



Az Európai Unió Bíróságának C-221/22. P. számú Deutsche Telekom ügyben hozott ítélete: a Bizottság kamatfizetési kötelezettsége a jogosulatlanul kiszabott bírságok esetén

Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-221/22 P. Deutsche Telekom: the Commission's obligation to pay interest on unlawfully imposed fines

Abstract: *The European Commission has referred an action against the judgment of the European General Court to the Court of Justice of the European Union. In the European Commission's view, the European General Court misapplied the law in holding that default interest should be paid from the date of provisional payment of the fine and it was wrong to apply an analogy in determining the amount of the fine. Taking into account the Printeos judgment and the established case-law, the Court of Justice of the European Union dismissed the appeal and held, that the General Court had correctly applied the law in ordering the European Commission to pay interest on the amount of the fine recovered and that it had properly reasoned the method of the calculation of the interest.*

Tárgyszavak: jogosulatlanul kiszabott bírság, bírságcsökkentés, kamatfizetés, versenyjogi szabályok megsértése, kötelezettség

Keywords: unlawfully imposed fines, reduction of fines, interest payments, infringement of competition rules, commitment

Az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) elutasította az Európai Bizottság („Bizottság”) fellebbezését, amely elsősorban arra irányult, hogy az Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék”) által csökkentett bírságösszeg után a Bizottságnak ne kelljen kamatot fizetnie, másodsorban pedig arra, hogy az Európai Törvényszék tévesen alkalmazta analógia útján a jogot az Európai Központi Bank („EKB”) refinanszírozási kamatlábának meghatározása során. A Bíróság megerősítette a Printeos ítéletben² megállapított elveket és a már kialakult joggyakorlatot az uniós szervek kamatfizetési kötelezettségével kapcsolatban, valamint a Törvényszék ítéletében foglalt érveket a kamatfizetési kötelezettség tekintetében.

1. Alapügy

A Bizottság 2014. október 15-én a Slovak Telekomnak és anyavállalatának, a Deutsche Telekomnak címzett határozatot („Határozat”) fogadott el, amelyben 38 838 000 euró bírságot rótt ki egyetemlegesen a Slovak Telekomra és a Deutsche Telekomra, valamint 31.070.000 euró bírságot szabott ki a Deutsche Telekomra, amiért a szélessávú távközlési szolgáltatások szlovák piacán erőfölényükkel visszaélve megsértették az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 102. cikkét, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás („EGT-megállapodás”) 54. cikkét.³ A jogsértéseket a Slovak Telekom 2005. augusztus

¹ Vizsgáló, Döntéshozatal Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² A Törvényszék T201/17. sz. ügyben hozott ítélete: *Printeos, SA kontra Európai Bizottság* („Printeos ítélet”).

³ A Bizottság határozatának összefoglalója (2014. október 15.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról, AT.39523 – *Slovak Telekom* („Slovak Telekom ügy”), (1).

12-e és 2010. december 31-e közötti, alábbi gyakorlati alapozták meg:

- az alternatív szolgáltatóktól megtagadta a helyi hurok átengedéséhez szükséges hálózati információkat, ezzel megakadályozva, hogy azok megfelelő üzleti tervet készítsenek;
- csökkentette a helyi hurok átengedésével kapcsolatos kötelezettségeinek körét;
- referenciaajánlataiba foglalt tisztességtelen szerződési feltételek útján akadályozta az alternatív szolgáltatókat a helyi hurok igénybevételében;
- olyan tisztességtelen tarifákat alkalmazott, amelyek miatt hasonló hatékonyságú versenytársai csak jelentős negatív árréssel működhetek volna, és tartósan nem kínálhattak volna nyereségesen a Slovak Telekomhoz hasonló, kiskereskedelmi szélessávú szolgáltatásportfóliót.⁴

A Határozat megállapította a Deutsche Telekom, mint anyavállalat felelősségét is a jogsértésben.⁵

2. Törvényszék előtti eljárás

A Deutsche Telekom keresetet terjesztett elő a Törvényszékhez elsődlegesen a Határozat egészben vagy részben történő megsemmisítése iránt, másodlagosan pedig a kiszabott bírságok törlése vagy összegük csökkentése iránt. A kereset előterjesztésével egyidejűleg a kiszabott bírságot a Deutsche Telekom megfizette.⁶ A keresete alátámasztásaként a Deutsche Telekom öt jogalapra hivatkozott, amelyet a következőkre alapított:

- az EUMSZ 102. cikkének alkalmazása során a Slovak Telekom visszaélészerű magatartását

illető téves jogalkalmazásra és ténybeli hibára, valamint a védelemhez való jog megsértésére;

- téves jogalkalmazásra és ténybeli hibára a Slovak Telekom visszaélészerű magatartásának időtartamát illetően;
- téves jogalkalmazásra és ténybeli hibára a Slovak Telekom visszaélészerű magatartásának a Deutsche Telekomnak való betudását illetően;
- a vállalkozás uniós jogi fogalma, a büntetések egyéniesítés elve, valamint az indokolási kötelezettség megsértésére;
- a kiszabott bírságösszeg kiszámítására.⁷

A Törvényszék a 2018. december 13-ai Deutsche Telekom kontra Bizottság ítéletében a Deutsche Telekom keresetének részben helyt adott, és megsemmisítette a bizottsági határozat azon részét, amelyben megállapította, hogy a Deutsche Telekom 2005. augusztus 12-e és 2010. december 31-e közötti időszakban olyan tisztességtelen díjakat alkalmazott, amelyek nem tették lehetővé valamennyi megegyező hatékonyságú szolgáltató számára, hogy veszteségek nélkül tudják kínálni a Slovak Telekom által nyújtott kiskereskedelmi szolgáltatásokat. A Törvényszék a Határozatban egyetemlegesen kiszabott bírságösszeget 776.037 euróval, kizárólag a Deutsche Telekomnak előírt bírság összegét pedig összesen 12.039.019 euró összeggel csökkentette.⁸

2019. február 19-én a csökkentett bírságösszeget a Bizottság visszatérítette a Deutsche Telekomnak, aki 2019 márciusában azt kérte a Bizottságtól, hogy a jogalap nélkül beszédett összeg után járó késedelmi kamatokat a bírság megfizetésének időpontjától, az ezen összeg visszatérítéséig terjedő időszakra vonatkozóan fizesse meg a részére. A Bizottság határozatával („vitatott határozat”) el-

⁴ Commission Decision of 15. 10. 2014 relating to proceedings under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case AT.39523 – *Slovak Telekom*), (2).

⁵ Slovak Telekom ügy, (16).

⁶ A Törvényszék T-827/14. sz. ügyben hozott ítélete: *Deutsche Telekom kontra Bizottság* („T-827/14. sz. ítélet”), 1–2.

⁷ Henrik Saugmandsgaard Øe főtanácsnok indítványa a C-152/19. P. és C-165/19. P. sz. ügyekben: *Deutsche Telekom AG, Slovak Telekom a.s. kontra Bizottság*, 18.

⁸ T-827/14. sz. ítélet, 2–3.

utasította ezt a kérelmet az 1268/2012 felhatalmazáson alapuló rendelet („felhatalmazáson alapuló rendelet”)⁹ 90. cikke (4) bekezdésének a) pontjára hivatkozással, miszerint a jogalap nélkül beszedett bírság névértéke után azért nem kell késedelmi kamatot fizetni, mert ezen összeg pénzügyi eszközbe történő befektetéséből származó teljes hozam negatív volt, továbbá megvizsgálta a Deutsche Telekom által hivatkozott Printeos ítéletet is, és kifejtette, hogy ez nem képezi jogi alapját annak a késedelmi kamat megfizetésnek, amelyet a Deutsche Telekom követel, valamint, hogy az ítéletet a felhatalmazáson alapuló rendelet 90. cikke (4) bekezdése a) pontjának sérelme nélkül kell értelmezni.¹⁰

3. Törvényszék előtti kereset és a megtámadott ítélet

A Deutsche Telekom keresetet terjesztett elő a Törvényszékhez, amelyben kérte a vitatott határozat megsemmisítését, a Bizottságtól kártérítés megfizetését az elmaradt haszonért, tekintettel arra, hogy ezen időszak alatt megfosztották a megfizetett bírsággal járó előnyöktől, valamint másodlagosan kérte annak a kárnak a megtérítését, ami annak eredményeképpen keletkezett, hogy a Bizottság megtagadta a késedelmi kamatok megfizetését.¹¹

A Törvényszék elutasította a Deutsche Telekomnak az Európai Unió szerződésen kívüli, az EUMSZ 340. cikk második bekezdésében szabályozott felelősségére alapított azon kérelmét, hogy térítsék meg neki azt az elmaradt hasznát, ami annak következtében keletkezett, hogy a kérdéses időszak során meg volt fosztva a jogalap nélkül megfizetett összeggel járó előnyök élvezetétől, amely a Deutsche Telekom lekötött tőkái éves

hozamának vagy a súlyozott átlagos tőkeköltségének felel meg.¹² Mindezt azzal indokolta, hogy a Deutsche Telekom nem terjesztett elő megfelelő bizonyítékot a kár tényleges jellegére vonatkozóan, különösképpen azt nem igazolta megfelelően, hogy az összeget szükségszerűen befektette volna valamely tevékenységébe, hogy a hiányzó összeg miatt el kellett volna állnia valamely projekt megvalósításától, illetve, hogy a megfizetett összegben felül nem rendelkezett alternatív finanszírozási formával.

A Törvényszék a Deutsche Telekom másodlagosan előterjesztett kérelme vonatkozásában a Printeos ítéletre támaszkodva emlékeztetett arra, hogy ha bizonyos összegeket az uniós jog megsértésével szedtek be, e jogból az következik, hogy az összegeket kamatokkal együtt szükséges visszatéríteni, és ugyanez az eset áll fenn, ha valamely uniós bíróság által érvénytelennek nyilvánított vagy megsemmisített uniós jogi aktus alapján szedtek be összegeket. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a jogalap nélkül beszedett összeg után a késedelmi kamatfizetési kötelezettség az eredeti állapot helyreállításának elengedhetetlen elemeként jelenik meg, amely olyan ítélet meghozatalát követően terheli a Bizottságot, amelyben valamely uniós bíróság megsemmisítést mond ki, vagy korlátlan felülvizsgálati jogkör gyakorol.¹³ A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a kamatfizetés célja, hogy a bírságot megfizető vállalkozást általánosságban kompenzálják azért, mert az ideiglenes megfizetéstől a visszatérítésig meg volt fosztva pénzeszközeinek élvezetétől, ezért megállapította, hogy a Bizottság azzal, hogy megtagadta a Deutsche Telekomnak a kamatok megfizetését, súlyosan megsértette az EUMSZ 266. cikk első bekezdését, és ugyanezen az alapon helyt adott a vitatott határozat megsemmisítése iránti kére-

⁹ A Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2012. október 29.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól („felhatalmazáson alapuló rendelet”).

¹⁰ A Bíróság C221/22. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Európai Bizottság kontra Deutsche Telekom* („Deutsche Telekom ítélet”), 9–10.

¹¹ Deutsche Telekom ítélet, 12.

¹² A Törvényszék T-610/19. sz. ügyben hozott ítélete: *Deutsche Telekom AG kontra Európai Bizottság* („T-610/19. sz. ítélet”), 139–141.

¹³ Deutsche Telekom ítélet, 14–18.

lemnek.¹⁴ A Törvényszék a jogsértés és a kár közötti okozati összefüggés fennállására tekintettel 1.750.522,38 euró összegű kártérítést ítélt meg a Deutsche Telekom részére, mivel a kérdéses időszak alatt 3,55 százalékos mértékű késedelmi kamatot vesztett a bírság összegének mindazon része után, amelyet jogalap nélkül fizetett meg.¹⁵ A kártérítés mértékét a Törvényszék akként számította ki, hogy a felhatalmazáson alapuló rendelet 83. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt kamatlábat analógia útján alkalmazta, így az EKB által alkalmazott, 2015 januárjában irányadó refinanszírozási mértéket – 0,05 százalékos – növelte 3,5 százalékponttal.¹⁶

4. Európai Unió Bírósága előtti eljárás

A Bizottság fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz a Törvényszék ítélete ellen, és kérte, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet annyiban, amennyiben az helyt adott a Deutsche Telekom keresetének, a jogvitában függőben lévő kérdésekben hozzon határozatot, másodlagosan pedig kérte, hogy a jogvitát a még el nem bírált részében utalja vissza a Törvényszékhez újabb határozathozatal céljából. A Deutsche Telekom kérte a Bíróságtól a fellebbezés elutasítását.

A Bizottság a fellebbezés alátámasztásaként két jogalapra hivatkozott. Az elsőt arra alapozta, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 266. cikke abszolút és feltétlen kötelezettséget írt elő a Bizottság részére, hogy visszaható hatállyal, a bírság ideiglenes megfizetésének időpontjától kezdve fizessen szankciós jellegű késedelmi kamatot, a másodikat pedig arra alapította, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a kártérítés mértékének meghatározása során analógiát alkalmazott.¹⁷

4.1. A fellebbezés elfogadhatósága

A Deutsche Telekom elfogadhatatlannak tartotta a Bizottság fellebbezését, mivel véleménye szerint az valójában a Printeos ítélet ellen irányult, és a jogalapok csak a Törvényszék előtt előadott érvek megisméltései, vagy azok első alkalommal csak a fellebbezés során merültek fel. A fellebbezés elfogadhatósága ellen érvelt a Deutsche Telekom azzal, hogy a Bizottság az első jogalap tekintetében nem jelölte meg a megtámadott ítéletnek azon pontjait, amelyekből kitűnne, hogy a kamatfizetési kötelezettség szankciós jellegű.¹⁸

A Bíróság gyakorlata szerint a tagállami bíróságoknak a versenyhatósági döntések felülvizsgálata során e hatáskörüket az uniós jog, és különösen a hatáskör elvének tiszteltben tartásával kell gyakorolniuk.¹⁹ A Bíróság a gyakorlatában nem meglepő módon több szinten is biztosítja az Európai Unió versenyszabályainak érvényre juttatását, ugyanis az európai versenyjog az Európai Unió jogának egyik legmarkánsabb, tagállamokban is közvetlenül és átfogóan alkalmazott területe.²⁰ A Bíróság a DK kontra EKSZ ítéletre²¹ hivatkozva kimondta, hogy – abban az esetben, ha a fellebbező kifogásolja a Törvényszék uniós jog általi értelmezését vagy alkalmazását – a fellebbezés keretében újbóli vita tárgyát képezhetik az elsőfokú eljárásban megvizsgált jogkérdések. Az ítélezési gyakorlatokat figyelembe véve a fellebbezés csak akkor nem felel meg az alapvető követelményeknek, ha az azon jogalapok és érvek megisméltésére szorítkozna, amelyeket már a Törvényszék elé is terjesztettek. A Bíróság a fellebbezéssel szembeni kifogást elutasította, ugyanis megállapította, hogy a fellebbezés azt irányozza elő, hogy a Bíróság vizsgálja felül a Printeos ítéletből eredő ítélezési gyakorlatát, amin nagyrészt a megtámadott ítélet is alapul, és amely a Bizottság

¹⁴ T-610/19. sz. ítélet, 136–140.

¹⁵ T-610/19. sz. ítélet, 137.

¹⁶ Deutsche Telekom ítélet, 17–20.

¹⁷ Deutsche Telekom ítélet, 22–24.

¹⁸ Deutsche Telekom ítélet, 25.

¹⁹ Tóth András (2021) A magyar versenyügyek 2010–2020 közötti bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai. *Iustum Aequum Salutare*, 2021/4., 156–157.

²⁰ Tóth András (2023) Az Európai Unió versenyjogának magyarországi érvényesülése. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/9., 387–389.

²¹ A Bíróság C-851/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *DK kontra EKSZ*, 33.

szerint figyelmen kívül hagyta a Printeos ítéletet megelőző ítélkezési gyakorlatot, továbbá megállapította, hogy a Bizottság kellő pontossággal jelölte meg a megtámadott ítélet kifogásolt részeit, és az azok ellen szóló indokokat.²²

4.2. Első jogalap

A Bizottság által előterjesztett első fellebbezési jogalap hat részre tagolódott.

- I. Az első részben a Bizottság vitatta, hogy súlyosan megsértette volna az EUMSZ 266. cikkének első bekezdését azáltal, hogy nem fizetett késedelmi kamatot.²³
- II. A jogalap második részében a Bizottság arra hivatkozott, hogy az ítélet figyelmen kívül hagyja a Printeos ítéletet megelőzően kialakult ítélkezési gyakorlatot. A Bizottság hivatkozott a 2019. szeptember 5-ei Európai Unió kontra Guardian Europe és Guardian Europe kontra Európai Unió ítéletre²⁴ annak kapcsán, hogy azok a kamatok, amelyeknek a jogalap nélkül beszedett összegekhez kell kapcsolódniuk, azok az adós jogalap nélküli gazdagodásának elkerülését célzó kompenzációs kamatok, ugyanis – bár az ítélet a fizetendő kamatok késedelmi kamatoknak minősítette – mivel pontosította, hogy azokra a felhatalmazáson alapuló rendelet rendelkezései irányadóak, így a 90. cikk alapján végzett beruházások eredményeiként kompenzációs kamatokról beszélhetünk. A Bizottság úgy vélte, hogy a felhatalmazáson alapuló rendelet 90. cikkének (4) bekezdése az, amelyet alkalmazni kell, és amely azt a kötelezettséget írja elő a Bizottság részére, hogy az ideiglenes bírságot megsemmisítő vagy csökkentő ítélet meghozatalát követően térítse vissza a vállalkozás részére az „*az indokolatlanul beszedett összeget és annak kamatát*”, azonban mivel ez ügyben a bírságnak megfelelő összegek befektetésének teljes hozama negatív volt, a Bizottság kizárólag „*az indokolatlanul beszedett összeg névértékét*” volt köteles visszatéríteni.²⁵
- III. A Bizottság a jogalap harmadik részében azt állította, hogy az uniós bíróságok ítéleteinek teljesítése érdekében fizetendő kamatok a felhatalmazáson alapuló rendelet 90. cikke szabályozza. A Bizottság ennek kapcsán kétségbe vonta a Törvényszék azon megállapítását, hogy amennyiben a felhatalmazáson alapuló rendelet 90. cikkének (4) bekezdésében említett felhalmozódott kamatok összege alacsonyabb, mint a kereskedelmi kamatoké, akkor a Bizottság köteles megfizetni a két összeg különbségét, azonban a Bizottság véleménye szerint ennek értelmezése azzal a következménnyel járna, hogy ez a rendelkezés de facto soha nem lenne alkalmazható.²⁶
- IV. A Bizottság állításai szerint nem teljesültek mindazon feltételek, amelyek értelmében meg lehetne állapítani az Európai Unió EUMSZ 340. cikke szerinti, szerződésen kívüli felelősségét, így ez képezte a jogalap negyedik részét. A Bizottság azzal érvelt, hogy a Törvényszék tévesen tekintette valamely jogszabály súlyos megsértésével azonosnak egy olyan bírság egyszerű megállapítását, amelynek összegét az uniós bíróság utólag csökkenti, továbbá, hogy a Deutsche Telekom nem bizonyította, hogy őt kár érte volna, és így nem tekinthető a Deutsche Telekomnak okozott veszteségnek az, hogy a Bizottság megtagadta a kamatfizetést.²⁷
- V. Az ötödik részben a Bizottság jogalapként arra hivatkozott, hogy az uniós bíróságok ítéletei-

²² Deutsche Telekom ítélet, 27–32.

²³ Deutsche Telekom ítélet, 34–36.

²⁴ A Bíróság C-447/17. P. és C-479/17. P. sz. egyesített ügyekben hozott ítélete: *Európai Unió kontra Guardian Europe és Guardian Europe kontra Európai Unió* („Guardian ítélet”).

²⁵ Deutsche Telekom ítélet, 37–40.

²⁶ Deutsche Telekom ítélet, 41–42.

²⁷ Deutsche Telekom ítélet, 43–44.

nek ex tunc hatálya nem vonja maga után azt a kötelezettséget, hogy az ideiglenesen megfizetett bírság időpontjától kezdődően késedelmi kamatot kelljen fizetni. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a bírságot megsemmisítő, vagy módosító ítélet ex tunc hatálya nem jelenti azt, hogy a Bizottságnak a bírság megfizetésétől kezdve kamatot kelljen fizetnie, miközben a bírság megfizetésének időpontjában nem terhelte kötelezettség az összeg visszatérítésére. A Törvényszék által tett megállapításokkal ellentétben a Bizottság úgy vélte, hogy a jogalap nélkül beszedett bírságösszeg ebben az időpontban nem volt a Prineos ítélet értelmében „az összege tekintetében egyértelmű, vagy legalábbis előre megállapított objektív körülmények alapján meghatározható”.²⁸

VI. A Bizottság az első jogalap hatodik részében azt állítja, hogy a megtámadott ítéletben előírt késedelmi kamatfizetés sérti a bírságok elretentő hatását.²⁹

A Deutsche Telekom az első jogalap tekintetében teljes egészében vitatta a Bizottság érvelését.

4.2.1. *Bíróság álláspontja az első jogalapról*

A Bíróság az első jogalap első, második, negyedik és ötödik részét az alábbi szempontok alapján utasította el. Az EUMSZ 266. cikkének első bekezdésére hivatkozva kiemelte, hogy azon intézmény, amelytől a megsemmisített aktus származik, köteles megtenni azon intézkedéseket, amelyek a semmisnek nyilvánító ítéletben foglalt teljesítéséhez szükségesek, többek között a jogalap nélkül beszedett összegek visszafizetését, valamint a kamatfizetési kötelezettség teljesítését.³⁰ Az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az EUMSZ 266. cikkének első bekezdése értelmében a megsemmisítést kimondó ítéletben foglalt teljesítésére irányuló intézkedésnek minősül, ha a célja, hogy átalányösszegben kompenzálja a követelés nyújtotta előnyöktől való megfosztást, és arra ösz-

tönözze az adóst, hogy a megsemmisítést követően a legrövidebb időn belül teljesítsen. Mindezekből az következik, hogy ha valamely uniós bíróság ex tunc hatállyal megsemmisíti vagy csökkenti a versenyszabályok megsértése miatt a bizottsági határozatban kiszabott bírságot, akkor ezen intézmény köteles visszatéríteni a bírság meghatározott részét, ezen összeg ideiglenes megfizetésének időpontjától a visszatérítés napjáig terjedő időszakra járó kamatokkal együtt, s mindez a tagállamok hatóságaira is vonatkozik.³¹

A Bíróság álláspontja szerint az állandó ítélkezési gyakorlatból is kitűnik, hogy a jogalap nélkül megfizetett összeg visszakövetelése általános elvének kifejeződése az, hogy amennyiben a pénzüsszegeket akár valamely nemzeti hatóság, akár valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal az uniós jog megsértésével szedte be, azokat vissza kell téríteni, és a visszatérítést a pénzüsszegek kifizetésének időpontjától a visszatérítésük időpontjáig terjedő időszakra vonatkozó kamattal kell növelni. A Bíróság e ponton helyesnek ítélte meg a Törvényszék jogalkalmazását és a Prineos ítéletre támaszkodó okfejtését, miszerint a Bizottság megsértette az EUMSZ 266. cikkének első bekezdését, amikor megtagadta a kamatfizetést. A Bíróság az ítéletében hangsúlyozta, hogy – annak ellenére, hogy a Törvényszék a megtámadott ítéletben többször is késedelmi kamatnak minősítette a Bizottság által fizetendő kamatokat – a Bizottság állításával ellentétben a kártérítés, amelynek megfizetésére a Törvényszék kötelezte a Bizottságot, nem szankciós jellegű késedelmi kamatnak feleltethető meg. Azonban e minősítés nem kérdőjelezte meg a Törvényszék okfejtését, amely úgy ítélte meg, hogy a Bizottság köteles volt a jogalap nélkül beszedett összeg visszatérítését követően kamatot fizetni, abból a célból, hogy átalányösszegben kompenzálja a vállalkozást az ezen összeg használatának élvezetétől való megfosztásáért. A Bíróság kiemelte, hogy az ítélet ex tunc hatásának és a Bizottságot az EUMSZ 266. cikk első bekezdése alapján terhelő kötelezettségek teljesítésének cél-

²⁸ Deutsche Telekom ítélet, 45–47.

²⁹ Deutsche Telekom ítélet, 48–49.

³⁰ Lásd a Bíróság C336/13. P. sz. ügyben hozott ítéletét: *Bizottság kontra IPK International*, 29.; Guardian ítélet, 55.

³¹ Deutsche Telekom ítélet, 51–54., 63.

ja, hogy megfeleljenek az ítéletnek, és az érintett vállalkozást olyan helyzetbe hozzák, amelyben akkor lett volna, ha ezen időszak alatt nem lett volna megfosztva a jogalap nélkül beszedett összeg használatától.³²

A Bíróság elutasította a Bizottság érvelését arra vonatkozóan, hogy az ügyben nem került sor valamely jogszabály kellően súlyos megsértésére, valamint azt, hogy a Deutsche Telekom nem bizonyította megfelelően az általa elszenvedett kárt. Mindezt a Bíróság arra alapozta, hogy az EUMSZ 266. cikkének első bekezdése alapján a Bizottság köteles valamely meghatározott pénzüsszeg visszatérítése után kamatot fizetni, és a kifizetés célszerűségét tekintve semmilyen mérlegelési szabadsággal nem is rendelkezik, így az uniós jognak a kamatfizetés megtagadásában megnyilvánuló megsértése kellően súlyos ahhoz, hogy megalapozza az Unió szerződésen kívüli felelősségét. A Bíróság rámutatott arra, hogy a kamatok átalányjellegűek, így a Bizottság nem mentesülhet azok megfizetése alól arra hivatkozással, hogy nem bizonyított a kár fennállása a Deutsche Telekom részéről.³³

A Bíróság az első jogalap harmadik részének elutasítását a következőkkel indokolta. Kiemelte, hogy a Törvényszék helyesen járt el, amikor kimondta, hogy a felhatalmazáson alapuló rendelet 90. cikkének (4) bekezdése értelmében a felhalmozódott kamatok összege alacsonyabb, mint az átalánykártérítési kötelezettség alapján fizetendő kamatok összege – sőt akár nem is keletkezik kamat, mivel a befektetett tőke hozama negatív volt –, de a Bizottság akkor is köteles az EUMSZ 266. cikk első bekezdése alapján kifizetni az érintett részére az esetlegesen „felhalmozódott kamatok” összege és a szóban forgó összeg megfizetésének időpontjától a visszatérítéséig terjedő időszakra járó kamatok összege közötti különbséget. A felhalmozódott kamat visszafizetésének kötelezettsége elsődlegesen arra irányul, hogy elkerülje az Unió jogalap nélküli gazdagodását, ez azonban nem

érinti azt a kötelezettséget, amely az EUMSZ 266. cikkének első bekezdése alapján mindenképpen terheli az intézményt, vagyis azt, hogy átalányösszegben kártalanítsa a vállalkozást azért, amiért az a Bizottság részére történő átutalás következtében meg volt fosztva a bíróság jogalap nélkül megfizetett összegének megfelelő pénzüsszeg élvezetétől, ideértve azt is, amikor az említett vállalkozás által ideiglenesen megfizetett bíróság összegének befektetése nem járt olyan hozammal, amely magasabb lett volna az EKB 3,5 százalékponttal növelt refinanszírozási kamatlábánál.³⁴

A Bíróság egyetértett a Törvényszék álláspontjával, miszerint a bíróságok elrettentő szerepét össze kell egyeztetni a hatékony bírói jogvédelem követelményeivel. A Bíróság által kifejtettek alapján e követelmények magukba foglalják, hogy a vállalkozás által ideiglenesen megfizetett bíróságnak valamely uniós bíróság ítéletével történő megsemmisítése vagy csökkentése esetén a vállalkozás részesüljön átalánykártérítésben, amiért meg volt fosztva ezen időszakban az összeg élvezetétől. Mindezek alapján a Bíróság az első jogalap hatodik részének az elutasítása mellett döntött.³⁵

4.3. Második jogalap

A Bizottság a második jogalapjában sérelmezte, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor kimondta, hogy a Bizottság által fizetendő kamatokra – a felhatalmazáson alapuló rendelet 83. cikke (2) bekezdésének b) pontjával való analógia útján – az EKB 3,5 százalékponttal növelt refinanszírozási kamatlábat kell alkalmazni. A Bizottság kiemelte, hogy a Bíróság korábban az Európai Unió kontra Guardian Europe és Guardian Europe kontra Európai Unió ítéletben³⁶ kimondta, hogy a bíróság megsemmisítését követően fizetendő kamatok meghatározásához a felhatalmazáson alapuló rendelet rendelkezéseiben meghatározott kamatlábat szükséges alkalmazni, azonban nem jelölte meg a pontos rendelkezést, amelyre hivatkozni kellett. A Bizottság tehát egyrészt sérelmez-

³² Deutsche Telekom ítélet, 56–61.

³³ Deutsche Telekom ítélet, 62.

³⁴ Deutsche Telekom ítélet, 64–67.

³⁵ Deutsche Telekom ítélet, 68–69.

³⁶ Guardian ítélet, 56.

te, hogy nem tartja indokoltnak az analógia útján történő ilyen alkalmazást, mivel a felhatalmazáson alapuló rendelet 83. cikke azt szabályozza, hogy késedelmes fizetés esetén milyen késedelmi kamatok terhelik a Bizottság adóseit, egy erre vonatkozó különleges eljárás előírásával. Másrészt a Bizottság állítása alapján a Printeos ítéletből nem lehet arra következtetni, hogy a Bíróság – amely kamatos kamatok számításáról döntött – analógia útján a felhatalmazáson alapuló rendelet 83. cikke (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott kamatlábat kívánta volna alkalmazni a késedelmi kamatok kiszámításához. A Bizottság előadta, hogy amennyiben a Bíróság mégis akként döntene, hogy a felhatalmazáson alapuló rendelet 83. cikkében meghatározott kamatot kell alkalmazni, úgy a 83. cikk (4) bekezdésével való analógia útján az EKB 1,5 százalékponttal növelt refinanszírozási kamatlábat kell alapul venni – amelyet a Bizottság abban az esetben alkalmaz, ha a bírságot kiszabó határozat címzettje e bírság ideiglenes megfizetése helyett bankgaranciát nyújt –, ugyanis ezt a helyzetet tartja a leginkább összehasonlíthatónak a jelen ügygel.

A Deutsche Telekom az első jogalaphoz hasonlóan vitatta a Bizottság második jogalapján előadott érveit.³⁷

A Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy a Bizottság által kiszabott, bírságot megfizető vállalkozás részére – az e bírság megsemmisítését vagy csökkentését követően fizetendő késedelmi kamatok összegének meghatározásakor – a felhatalmazáson alapuló rendelet e célból meghatározott kamatlábat kell alkalmazni. Jelen ügyben a Törvényszék a felhatalmazáson alapuló rendelet 83. cikke (2) bekezdésének a) pontja, illetve 83. cikkének (4) bekezdése szerinti különleges esetekre vonatkozó két kamatláb közül egyiket sem vette alapul, ugyanis a 83. cikk (2) bekezdésének b) pontjában „*minden egyéb eset[re]*” kiegészítő jelleggel előírt mértéket alkalmazta, így az átalánykártérítés meghatározása érdekében

– amely a pénzeszközeinek élvezetétől való megfosztásáért jár a Deutsche Telekomnak – az EKB refinanszírozási kamatlábanak 3,5 százalékponttal növelt mértékét vette figyelembe alkalmazandó kamatlábként.³⁸ Mivel a felhatalmazáson alapuló rendelet 83. cikke (2) bekezdésének b) pontja nem határozza meg a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló átalánykártérítésnek megfelelő kamatot – ugyanis ez a késedelmes fizetés jelen ügytől idegen esetre vonatkozik –, a Törvényszék mérlegelése alapján analógia útján alkalmazta a felhatalmazáson alapuló rendelet 83. cikkének (2) bekezdését. Azonban a Bíróság álláspontja szerint ebből nem következik, hogy az e rendelkezésben rögzített, szóban forgó kamatok céljára tekintettel észszerűtlennek vagy aránytalannak nem tűnő mérték alkalmazásával a Törvényszék tévesen alkalmazta volna a jogot, amikor az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapítására irányuló eljárások keretében a részére biztosított hatáskört gyakorolta. Mindezek alapján a Bíróság nem adott helyt a Bizottság azon érvelésének, hogy a Deutsche Telekom részére fizetendő kamatok összegét 1,55 százalékban maximálják.³⁹

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a Printeos ítéletben azért nem állapított meg az EKB refinanszírozási kamatlába 3,5 százalékponttal növelt mértékének megfelelő kamatot a bírság visszatérítendő összege után, mivel az ítélet alapjául szolgáló ügyben az elsőfokú eljárás felperese az összeggel kapcsolatban az EKB 2 százalékponttal növelt refinanszírozási kamatlábanak alkalmazását kérte.⁴⁰

A Bíróság megállapította, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot a Deutsche Telekomnak járó átalánykártérítés megállapítása során, amikor a felhatalmazáson alapuló rendelet 83. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt kamatlábat analógia útján alkalmazta.

Tekintettel arra, hogy a jogalapok közül a Bíróság egyiknek sem adott helyt, a fellebbezést teljes egészében elutasította.⁴¹

³⁷ Deutsche Telekom ítélet, 71–77.

³⁸ Deutsche Telekom ítélet, 77–79.

³⁹ Deutsche Telekom ítélet, 83–85.

⁴⁰ Deutsche Telekom ítélet, 88.

⁴¹ Deutsche Telekom ítélet, 91–92.

5. Az ítélet jelentősége

A Bíróság az ítéletében megerősítette a Printeos ítéletben is rögzített elveket, amelyek az állandó ítélkezési gyakorlatból eredtek, és amelynek megváltoztatását a Bíróság nem tartotta indokoltnak. Jelentőségteljes volt a Bíróságnak az az okfejtése, amely során kimondta, hogy a jogalap nélkül beszedett összegek utáni kamatfizetési kötelezettség nemcsak az Unió intézményeire, szerveire és hivatalaira vonatkozik, hanem a tagállami hatóságokra is. A Bíróság megerősítette – ami már az ítélkezési gyakorlatból is kitűnt –, hogy jelen esetben – bár a Törvényszék az ítéletében késedelmi kamatoknak minősítette a Bizottság által visszafizetendő kamatokot –, a téves kifejezés nem érinti a helyes okfejtést, amely alapján megállapítást

nyert, hogy a Bizottság jogtalanul tagadta meg a késedelmi kamatok visszafizetését. Az ítéletnek köszönhetően a Bíróság megvilágította a különbséget két olyan vállalkozás között, amelyből az egyik keresetet nyújtott be a vele szemben bírságot kiszabó bizottsági határozat ellen úgy, hogy közben a bírságot ideiglenes megfizette, valamint amelynek során a másik vállalkozás, a jogorvoslati lehetőségek kimerítéséig bankgaranciát nyújtott. A jövőben fennálló ilyen esetekre vonatkozóan a Bíróság az ítéletében megfogalmazta, hogy az uniós bíróságok által egészben vagy részben megsemmisített bírság visszatérítése utáni kamatszámítással kapcsolatban minden egyes új módszernek és részletszabálynak tiszteletben kell tartania az ilyen kamatok által követett célokat.

Pánczél Márk¹



A TikTok mint Janus-arcú kapuőr. A Törvényszék T-1077/23. számú ítélete a ByteDance kontra Bizottság-ügyben²

TikTok – the Janus-faced Gatekeeper. Judgement of the General Court in Case T-1077/23

Abstract: *The General Court rendered its very first judgment [Case T-1077/23, ByteDance Ltd v. European Commission] concerning some of the core elements and legal standards incorporated into the Digital Markets Act (“DMA”). ByteDance, the owner of the popular social media platform TikTok, was designated as gatekeeper by the European Commission. While ByteDance met the quantitative thresholds set out under Article 3(2) of the DMA, it endeavoured to rebut the underlying presumptions by invoking Article 3(5) of the DMA. The Commission disagreed and its decision was challenged by ByteDance at the General Court. This paper analyses and highlights those elements of the judgment that may be the most significant concerning the interpretation of the rules of the DMA related to gatekeeper qualification and the rebuttal process set by Article 3(5) of the DMA. It also draws up certain issues that may deserve further interpretation by the decisional practise of the courts.*

Tárgyszavak: Digital Markets Act (DMA), kapuőr kijelölése, mennyiségi küszöb, vélelmek megdöntése [DMA 3. cikk (5)]

Keywords: Digital Markets Act (DMA), gatekeeper designation, quantitative thresholds, rebuttal of presumptions under Article 3(5) of the DMA

A Digital Markets Act³ hatálybalépésével és a kapuőrök kijelölésével párhuzamosan számos izgalmas jogértelmezési kérdés merült fel, amelynek egyaránt foglalkoztatják a digitális piac szereplőit és az érintett hatóságokat – ideértve az Európai Bizottságot („Bizottság”) mint a DMA alkalmazására elsődlegesen jogosult szervet, és más, a DMA alkalmazásában érintett hatóságot. A jelen esetismertetésben bemutatott ítélet az első olyan döntés, amelyben a Törvényszék a DMA több érdemi rendelkezését is értelmezi, lényeges szempontokkal hozzájárulva a DMA alkalmazásával kapcsolatban felmerült kérdések rendezéséhez.

Az alábbiakban ismertetjük a Törvényszék ítéletének előzményeit – különös tekintettel a ByteDance kapuőrként való kijelölésére és a ByteDance által felhozott érvekre –, kiemeljük az ítélet lényeges tartalmi elemeit, valamint utalunk a döntés hatásaira, lehetséges következményeire.

1. Tények, pertörténet

A DMA hatálybalépése mind a Bizottságra, mind a DMA szabályaival érintett vállalkozásokra jelentős feladatokat rótt, amelyek ütemezését maga a DMA jelölte ki. A DMA szabályait 2023.

¹ Versenytanácsstag, Gazdasági Versenyhivatal.

² A Törvényszék T-1077/23. sz. ügyben hozott ítélete: ByteDance Ltd. kontra Európai Bizottság („ByteDance-ítélet”).

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról („DMA”).

május 2-ától kell alkalmazni;⁴ az alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak ettől a naptól számított két hónap állt rendelkezésre, hogy a DMA 3. cikk (3) bekezdése szerinti értesítést megtegyék a Bizottság felé, amely aztán 45 napon belül döntött arról, hogy az érintett vállalkozás a DMA szerinti kapuőrnek minősül-e.⁵

Számos más vállalkozás mellett a jelen ügy szempontjából lényeges, a népszerű TikTok platformot üzemeltető ByteDance is megküldte a fentiek szerinti értesítést a Bizottságnak, amelynek keretében egyrészt jelezte, hogy a TikTok a DMA szerinti alapvető platformszolgáltatások szerinti videomegosztó platformnak⁶ tekinthető. A kapuőrként való minősülés tekintetében úgy érvelt, hogy a DMA 3. cikke (2) bekezdésének c) pontjában előírt követelményt⁷ a vállalkozás nem teljesíti [mivel a b) pont szerinti küszöbértékeket csak a megelőző két – nem pedig három – évben érte el], továbbá a DMA 3. cikk (2) bekezdésében szereplő vélelmek is megdőlnék, amelyből következően a ByteDance nem jelölhető ki kapuőrnek.

A Bizottság elutasította a ByteDance által felhozott érveket, és a vállalkozást kapuőrnek minősítette, mégpedig az online közösségi hálózati szolgáltatás mint alapvető platformszolgáltatás tekintetében.⁸ E döntéssel szemben terjesztett elő

a ByteDance jogorvoslati kérelmet a Törvényszéknél.

A jelen esetismertetés – terjedelmi okokból – nem vállalkozhat a DMA szabályozási struktúrájának beható elemzésére, azonban a Törvényszék ítéletének bemutatásához a kapuőrként való minősülés feltételrendszerét mindenképpen szükséges felvázolni. A kapuőri minősítés – eljárásjogi szempontból – nem jogszabály erejénél fogva keletkezik, hanem arra egy „*minősítési eljárást követő kijelölésként*” kerül sor,⁹ illetve az – érdemi kritériumait tekintve – nem pusztán mennyiségi kritériumokon, hanem minőségi szempontok értékelésén is alapul.¹⁰ A DMA ugyan meghatároz bizonyos (árbevételhez, felhasználószámhoz kapcsolódó) mennyiségi kritériumokat a kapuőrként minősülés kapcsán, ugyanakkor ezek a kritériumok csak megdönthető vélelmet keletkeztetnek, amellyel szemben az érintett vállalkozás „*kellően megalapozott érveket terjeszthet elő*” annak bizonyítására, hogy bár a mennyiségi kritériumok teljesülnek, az általa nyújtott alapvető platformszolgáltatás „*működési körülményei*” miatt mégsem minősíthető kapuőrnek – bár maga a DMA is rögzíti, hogy erre csak „*kivételes*” esetben kerülhet sor.¹¹

Amennyiben egy alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozás él a DMA 3. cikkének (5)

⁴ DMA, 54. cikk.

⁵ DMA, 3. cikk (4) bekezdés.

⁶ DMA, 2. cikk 2. pont d) alpont és 8. pont. E vonatkozásban lényeges, hogy a DMA szerint nem minden platformszolgáltatás, csak a DMA fogalommeghatározásában „alapvető platformszolgáltatás” tekintetében minősíthető kapuőrré egy vállalkozás. Az, hogy a Bizottság mely alapvető platformszolgáltatás vonatkozásában minősíti kapuőrnek az érintett vállalkozást, a vonatkozó küszöbszámok teljesítése és a kapuőrökre vonatkozó kötelezettségek terjedelme szempontjából is jelentőséggel bír, hiszen a DMA Melléklet E. „Egyedi fogalommeghatározások” pontja szerint a felhasználószámot az egyes alapvető platformszolgáltatások tekintetében eltérő szempontrendszer alapján szükséges kiszámolni, illetve maguk a DMA szerinti kötelezettségek is a Bizottság által a kapuőrként történő kijelöléssel kapcsolatos döntésben rögzített alapvető platformszolgáltatásra vonatkoznak.

⁷ A DMA 3. cikk (2) bekezdésének c) pontja szerint a kapuőrként történő minősítéssel kapcsolatos, a megszilárdult és tartós pozícióra vonatkozó vélelem csak akkor áll fenn, ha a vég- és üzleti felhasználók számára vonatkozó, a DMA 3. cikk (2) bekezdésének b) pontjában szereplő küszöbértékek az érintett alapvető platformszolgáltatás vonatkozásában a megelőző három év mindegyikében teljesülnek.

⁸ A Bizottság 2023. szeptember 5-én kelt döntése a DMA.100040 ByteDance ügyben („Bizottság ByteDance-döntése”).

⁹ Tóth András, Koltay András, Lapsánszky András (2024, szerk.) *DMA rendelet nagykommentár*. Budapest: Wolters Kluwer, 43.

¹⁰ A DMA 3. cikke (1) bekezdésének a)–c) pontjai szerint „*egy vállalkozást kapuőrnek kell minősíteni, amennyiben a) jelentős hatást gyakorol a belső piacra; b) olyan alapvető platformszolgáltatást nyújt, amely fontos kapuként szolgál az üzleti felhasználók számára a végfelhasználók eléréséhez; és c) megszilárdult és tartós pozíciót élvez működése során, vagy a közeljövőben várhatóan ilyen pozícióra tesz szert.*”

¹¹ DMA, 3. cikk (5) bekezdés.

bekezdésében foglalt lehetőséggel, a Bizottság a következő döntéseket hozhatja. Amennyiben a felhozott érvek nem kérdőjelezik meg nyilvánvalóan a kapuórként való minősülést, a Bizottság külön eljárás megindítása nélkül elutasíthatja a felhozott érveket, kapuórnek minősítve az érintett vállalkozást. Ha az alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozás e döntéssel nem ért egyet, a Bizottság döntésével szemben jogorvoslattal élhet. A Bizottság továbbá piaci vizsgálat megindítása mellett is dönthet, amennyiben az alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozás által felhozott körülmények „nyilvánvalóan megkérdőjelezik” azt, hogy egy vállalkozás kapuórnek minősül-e. A Bizottság továbbá akként is dönthet, hogy nem indít piaci vizsgálatot, és nem is minősíti kapuórnek az adott vállalkozást.

2. A Törvényszék ítélete

A ByteDance a kapuórként történő minősítés lényegében valamennyi mozzanata kapcsán támadta a Bizottság döntését keresetében, így a Törvényszéknek lehetősége nyílt arra, hogy – első, a DMA-t érintő érdemi ítéletében – átfogó jelleggel elemezze a DMA vonatkozó szabályait és fejtse ki álláspontját ezek értelmezése vonatkozásában. A ByteDance alapvetően három joggalapon támadta a Bizottság döntését: a DMA 3. cikke (1) és (5) bekezdésének megsértése mellett keresetében a védelemhez való jog és az egyenlő bánásmód elvének megsértésére is hivatkozott.

Jelen esetismertetésben a DMA érdemi szabályaival kapcsolatos jogalap egyes részeire fókuszálunk, az alapjogi jellegű kérdésekre csak röviden térünk ki.

2.1. Bizonyítás elvárt szintje, az alkalmazandó jogi teszt

A ByteDance keresetében sérelmezte, hogy a Bizottság a bizonyítás túl magas szintjét várta el a ByteDance-tól a kapuórként történő minősítéssel kapcsolatos vélelem megdöntése vonatkozásá-

ban (azzal, hogy a ByteDance szerint „meggyőző” bizonyítékokat követelt volna meg), illetve visszautasította a vállalkozás egyes kvalitatív jellegű érveit (különösen annak kapcsán, hogy a ByteDance fontos kapuként szolgál-e az üzleti felhasználók számára a végfelhasználók eléréséhez).¹² A Törvényszék e körben külön fejezetet szentelt a DMA megalkotási háttere bemutatásának, előre jelezve, hogy a DMA szabályozási logikáját és céljait a Bizottság döntésének vizsgálata keretében figyelembe kívánja venni.¹³

A ByteDance érveinek átfogó jellege miatt a Törvényszék részletesen ki tudta fejteni ítéletében, hogy mit tekint a megfelelő jogi tesztnek a DMA 3. cikke (5) bekezdésében foglaltak vonatkozásában.

Adódik a kérdés, hogy egyáltalán milyen típusú bizonyítékokkal dönthető meg a DMA 3. cikke (2) bekezdésében foglalt kvantitatív tényezők alapján fennálló vélelem. A DMA (23) preambulumbekkezdése e körben rögzíti, hogy csak a mennyiségi kritériumokhoz közvetlenül kapcsolódó bizonyítékok vehetők figyelembe (e körben példalózó felsorolást is ad a lehetséges releváns adatok típusáról), és kifejezetten elválasztja a DMA szerinti értékelést a versenyjogi szempontoktól, rögzítve, hogy a piacmeghatározásra, illetve hatékonysági szempontokra vonatkozó érvelés nem fogadható el.

A perben különös módon vitássá vált már az is, hogy a mennyiségi kritériumok vonatkozásában szóba jöhetnek-e egyáltalán olyan bizonyítékok, amelyek nem számok formájában jelennek meg. E kérdést a Törvényszék rövidre zárta akképp, hogy az elfogadható bizonyítékok köre nem függ attól, hogy azok számokat tartalmaznak-e, a lényeg természetesen csak az, hogy azok a DMA 3. cikk (2) bekezdése szerinti vélelmekre vonatkozzanak.¹⁴

A Törvényszék e körben azt is kifejtette, hogy a vélelmek megdöntésére előterjesztett bizonyítékokat – függetlenül azok formájától, „mennyiségi” vagy „minőségi” jellegétől – érdemben szükséges vizsgálni. A Törvényszék szerint egyébként is mesterséges volna a kvalitatív és kvantitatív tí-

¹² ByteDance-ítélet, 36. bekezdés.

¹³ ByteDance-ítélet, III.1. fejezet.

¹⁴ ByteDance-ítélet, 51. bekezdés.

pusú bizonyítékok kategóriáinak elkülönítése, hiszen ténylegesen ezek szétválasztására nincs mód,¹⁵ így ez a megkülönböztetés nem értelmezhető a DMA 3. cikkének (5) bekezdése kapcsán – a lényeg az, hogy a felhozott bizonyítékok közvetlenül a DMA 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt vélelmekkel legyenek kapcsolatosak.

Ami a bizonyítás elvárt szintjét illeti, a Törvényszék rögzítette, hogy annak egyetlen tesztjét maga a DMA tartalmazza a 3. cikk (5) bekezdésében: 1) kellően megalapozott érvek; 2) nyilvánvalóan megkérdőjelezi a 3. cikk (2) bekezdésében foglalt vélelmeket. Bár a Bizottság egy alkalommal a „meggyőző”¹⁶ kifejezést használta, a Törvényszék szerint a döntés átfogó elemzése alapján nyilvánvaló, hogy ezzel a Bizottság nem támasztott magasabb elvárásokat a bizonyítási sztemderdek vonatkozásában. A Törvényszék a DMA 3. cikk (5) bekezdésében foglalt bizonyítás szintje tekintetében hangsúlyozta, hogy az valóban magas (utalva arra, hogy a vélelem megdöntésére csak „kivételesen” van lehetőség, illetve a bizonyítékoknak alkalmasnak kell lenniük arra, hogy „nyilvánvalóan megkérdőjelezzék” a kapuőri minősítésre utaló vélelmeket). Ezért a Törvényszék elutasította a ByteDance arra vonatkozó érvét, hogy az alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozásnak elegendő csak olyan bizonyítékokat felhozni, amelyek kétséget ébresztenek a vélelmek vonatkozásában, vagy amelyek *prima facie* utalnak a vélelmek megdöntésére.¹⁷

Itt szükséges megjegyezni, hogy a Törvényszék azt is egyértelművé tette, hogy egy alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozás a vélelmek megdöntésére irányuló, a DMA 3. cikkének (5) bekezdése szerinti érveit és az azt alátámasztó bizonyítékait csak akkor terjesztheti elő, amikor a Bizottságot a DMA 3. cikkének (3) bekezdése szerint értesíti arról, hogy eléri a kapuőrként történő minősülésre vonatkozó küszöbértékeket. A ByteDance ugyanis az értesítés Bizottságnak való benyújtását követően is újabb bizonyítékokat nyújtott be, amelyeket azonban a Törvényszék nem

tartott elfogadhatónak. A Törvényszék rögzítette tehát, hogy a DMA a kapuőrként való minősítéssel kapcsolatos vélelem megdöntését nemcsak magas bizonyítási sztemderdekhez, hanem szigorú eljárási szabályok betartásához is köti.¹⁸

2.2. Az egyes vélelmek megdöntésének lehetséges okai

A bizonyítás elvárt szintjén és a bizonyítékok lehetséges fajtáin túlmenően a ByteDance a Bizottság döntését a DMA 3. cikk (2) bekezdésében szereplő valamennyi vélelem kapcsán támadta. Ezen vitás pontokból a következő szempontokat tartjuk fontosnak kiemelni.

A kapuőrként való minősítés első feltétele, hogy az alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozás „*jelentős hatást gyakoroljon a belső piacra*”, amelynek kapcsán a DMA 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerinti vélelem uniós árbevétel, illetőleg tőkepiaci-értékalapú (alternatív) vélelmeket határoz meg. A ByteDance ezen alternatív küszöbszámok közül az árbevételre vonatkozó kritériumot nem, ugyanakkor a tőkepiaci értéken alapuló küszöbszámot teljesítette. Hivatkozott azonban arra, hogy az uniós árbevételének alacsony volta következtében a kapuőrként való minősítés első feltétele nem teljesül. A Bizottság ugyanakkor úgy döntött, hogy mivel a tőkepiaci értékre vonatkozó küszöbszám teljesül, az uniós árbevétel mértékének nincs jelentősége.

E körben a Törvényszék a Bizottság hibás jogértelmezését állapította meg (lényegében ez az egy érdemi pont, ahol a Törvényszék eltért a Bizottság által követett értelmezéstől). A Törvényszék szerint ugyanis a vélelem alkalmazhatósága szempontjából valóban irreleváns az egyik (alternatív) küszöbszám nem teljesítése, ha egyébként a másik küszöbszám teljesül (tehát a vélelem beáll, akár az egyik, akár a másik küszöbszám teljesül), ugyanakkor, a DMA 3. cikkének (5) bekezdése szerint, a vélelem megdöntése körében már lehet jelentősége ugyanennek az adatnak. A Törvényszék szerint ugyanis ez a két küszöbszám két elku-

¹⁵ ByteDance-ítélet, 40. bekezdés.

¹⁶ Az eredeti megfogalmazásban: „*convincing*”. Bizottság ByteDance-döntése, 126. bekezdés.

¹⁷ ByteDance-ítélet, 71. bekezdés.

¹⁸ ByteDance-ítélet, 233–234. bekezdés.

löníthető esetre vonatkozik: amíg a magas uniós árbevétel arra utal, hogy az érintett vállalkozás már jelenleg is képes bevételt szerezni a felhasználóin keresztül, addig a magas tőkepiaci érték ugyanennek a közeljövőbeli lehetőségét (illetve a vállalkozás erre vonatkozó képességét) támasztja alá.¹⁹ Ebből következően egy alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozás nincs elzárva attól, hogy a DMA 3. cikkének (5) bekezdése körében hivatkozzon arra, hogy ugyan a tőkepiaci értéke meghaladja a DMA-ban foglalt küszöbszámot, az unión belüli korlátozott jelenlétére tekintettel a tőkepiaci értéke nem jó mutatója annak, hogy képes-e a felhasználóin keresztül a jövedelemszerzésre az uniós piacon (következésképpen nem is gyakorol jelentős hatást a belső piacra).²⁰

Lényeges ugyanakkor, hogy a jelen ügyben nem volt jelentősége annak, hogy a Törvényszék a Bizottsághoz képest eltérően ítélte meg a két kritérium szerepét, ugyanis érdemben vizsgálva is úgy találta, hogy a ByteDance – bár a szolgáltatás népszerűsége a piacra lépést követően értelemszerűen alacsonyabb bázisról indult – számos egyéb szempont összessége alapján képes lehet a közeljövőben jelentős árbevételt szerezni a belső piacon.²¹ A Törvényszék kitért arra is, hogy a ByteDance jelentős és gyorsan növekvő felhasználóbázissal és árbevétellel rendelkezik az Unióban, így az sem állapítható meg, hogy olyan belépési korlátokkal szembesülne, ami miatt a tőkepiaci értéken alapuló vélelem megdönthető volna abból eredően, hogy a ByteDance árbevételének döntő része az unión kívül keletkezik (elsősorban Kínában).²² Következésképpen, a Törvényszék által azonosított hiba a döntés érdemi része vonatkozásában nem bírt jelentőséggel.²³

Érdekes kérdések merültek fel abban a vonatkozásban is, hogy ByteDance – amelynek üzleti modellje sok szempontból különbözik a kapuőr-

nek minősített más vállalkozásoktól – *fontos kapuként szolgál-e* az üzleti felhasználók számára a végfelhasználók eléréséhez a DMA 3. cikkének (2) bekezdése vonatkozásában. E körben a ByteDance az ökoszisztéma és a hálózati hatások hiányára, a multi-homingra, valamint más platformokhoz viszonyított kisebb méretére hivatkozott.

Bár a Törvényszék elismerte, hogy a digitális ökoszisztéma meglétének vagy hiányának lehet jelentősége a DMA 3. cikkének (1) bekezdés b) pontja szerinti minősítés keretében, de az ökoszisztémával való rendelkezés csak bizonyos kapuőrökre igaz (tehát ez nem feltétele a kapuőrként való minősülésnek). Maga a hivatkozott DMA-rendelet megfogalmazása szerint is lehet kapuőr egy olyan vállalkozás, amely csak egyetlen platformszolgáltatást nyújt²⁴ (a Törvényszék ráadásul azt is megállapította, hogy a ByteDance nem is támasztotta alá, hogy nem rendelkezik digitális ökoszisztémával).

A Törvényszék ezen túlmenően tartalmilag is értékelte a ByteDance arra vonatkozó érveit, hogy az ökoszisztéma hiánya miatt nem is szolgálhat fontos kapuként az üzleti felhasználók számára. Bár a Törvényszék rögzítette, hogy a Bizottság a támadott döntésében nem merítette ki a ByteDance összes olyan érvét, amely az ökoszisztéma előnyeire vonatkozik, mégis kellően alátámasztotta, hogy a ByteDance képes volt felhasználói számát exponenciálisan növelni, és ez a növekedés nem csak abszolútértékben jelent meg, hanem abban is, hogy rövid idő alatt elérte a Facebook és Instagram felhasználószámának mintegy felét.²⁵ Szembetűnő ugyanakkor, hogy bár a Törvényszék számos alkalommal hivatkozik a DMA (23) preambulumbekzdésére mint értékelési keretre, az ökoszisztéma előnyei vonatkozásában esetről esetre történő vizsgálatot tart szükségesnek az

¹⁹ ByteDance-ítélet, 88. bekezdés.

²⁰ ByteDance-ítélet, 90. bekezdés.

²¹ ByteDance-ítélet, 99. bekezdés.

²² ByteDance-ítélet, 106. bekezdés.

²³ ByteDance-ítélet, 114–117. bekezdés.

²⁴ ByteDance-ítélet, 132–133. bekezdés.

²⁵ ByteDance-ítélet, 150. bekezdés.

ökoszisztéma létének vagy hiányának előnyei, illetve hátrányai kérdésében.²⁶

Az ökoszisztéma megléte vagy annak hiánya mellett jelentősége lehet továbbá annak is, hogy egy alapvető platformszolgáltatás felhasználói kapcsán a multi-homing²⁷ számottevő-e vagy sem. A Törvényszék azonban egyértelműen kimondta, hogy önmagában ez sem döntő a kapuőrként való minősülés tekintetében.²⁸ A Törvényszék ugyanakkor a multi-homing kapcsán is esetről esetre történő vizsgálatot lát szükségesnek.

A Törvényszék a fentiekben túlmenően elfogadta és megerősítette a Bizottság álláspontját a ByteDance által felhozott, a DMA 3. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontjaiban szereplő vélelem megdöntésére irányuló további érvek és bizonyítékok vonatkozásában is.

2.3. A felhozott érvek külön-külön történő és egységes értékelése

Röviden utalunk arra, hogy a ByteDance sérelmezte, hogy a Bizottság külön-külön foglalkozott az egyes érvek és bizonyítékok elemzésével és értékelésével (következésként visszautasítva azokat), azonban adós maradt az átfogó értékeléssel, amelynek alapján azt állapította volna meg, hogy a felhozott érvek alapján összességében a ByteDance nem minősül kapuőrnek.

A Törvényszék ezzel összefüggésben megállapította, hogy a Bizottság a ByteDance valamennyi érvét megvizsgálta és elutasította, megállapítva, hogy azok nem teljesítették a 3. cikk (5) bekezdésében foglaltakat. A Törvényszék szerint ennek keretében a Bizottság tehát elvégezte a bizonyítékok külön-külön és egységesen történő értékelését is.²⁹

2.4. Alapjogi kérdések a Bizottság eljárásával összefüggésben

A DMA érdemi szabályainak alkalmazásával kapcsolatos kérdéseken túl a ByteDance keresetében a védelemhez való jog és az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére is hivatkozott.

A védelemhez való jog megsértésével összefüggésben azzal érvelt, hogy a bizottsági eljárás keretében nem volt lehetősége előterjeszteni észrevételeit a Bizottság döntésének jelentős tényállási és értékelési vonatkozásaiban, amely sérti az Európai Unió Alapjogi Chartájának („Charta”) 41. cikkét.

A Törvényszék e körben rögzítette,³⁰ hogy maga a DMA is tartalmaz olyan eljárási szabályokat,³¹ amelyek biztosítják a kapuőrök számára, hogy a Bizottság előtt folyamatban lévő eljárásokban álláspontjukat kifejezhessék, azonban ezen szabályok a szóban forgó, a DMA 3. cikkének (5) bekezdése szerint előterjesztett érvekkel kapcsolatos bizottsági eljárásra nem vonatkoznak. Ugyanakkor, mind a DMA 34. cikkének (4) bekezdésében foglaltak, mind az uniós joggyakorlat biztosítja a Charta 41. cikke szerinti jogokat a kapuőrök számára is, ideértve a meghallgatáshoz való jogot.

A Törvényszék a Bizottság eljárásának fentiek alapján történő értékelése során megállapította, hogy a Bizottság több alkalommal is lehetőséget biztosított arra, hogy a ByteDance megismerje a Bizottság által meghozni tervezett döntést, és kifejtse álláspontját. Így az ítélet alapján a ByteDance-nek a Charta 41. cikkében biztosított jogai nem sérültek a Bizottság eljárása keretében.³² Ugyanakkor a Törvényszék által e körben elvégzett rigorózus elemzés is azt jelzi, hogy a Charta 41. cikkében rögzített jogok érvényesülését a DMA-val kapcsolatos eljárásokban is biztosítani szükséges.

A ByteDance az egyenlő bánásmód sérelmével összefüggésben arra hivatkozott, hogy a Bizottság – a fentiek szerint – visszautasította a vállalkozás

²⁶ ByteDance-ítélet, 134. bekezdés.

²⁷ E fogalom „*azt a helyzetet írja le, amelyben a felhasználók párhuzamosan több egymással versengő digitális szolgáltatást, a jelen esetben online közösségi hálózati szolgáltatásokat vesznek igénybe*”. ByteDance-ítélet, 171. bekezdés.

²⁸ ByteDance-ítélet, 174. bekezdés.

²⁹ ByteDance-ítélet, 336. bekezdés.

³⁰ ByteDance-ítélet, 340–344. bekezdés.

³¹ DMA, 34. cikk (1) bekezdés.

³² ByteDance-ítélet, 345–371. bekezdés.

„kvalitatív” jellegű érveit, ugyanakkor más eljárásokban elfogadott ilyen típusú érveket.

A Törvényszék az egyenlő bánásmód követelményével összhangban is rögzítette³³ a Charta alkalmazhatóságát a DMA-val kapcsolatos eljárásokban, és azt, hogy a Charta 20. és 21. cikke tiltja, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve, ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható.

Ugyanakkor, a Törvényszék szerint³⁴ a ByteDance kizárólag az online közösségi hálózati szolgáltatástól eltérő, alapvető platformszolgáltatások kapcsán született bizottsági döntésekre hivatkozott, és nem támasztotta alá, hogy az eltérő alapvető platformszolgáltatások működési körülményei mennyiben hasonlíthatók össze. Így a Bizottság döntése kapcsán jogsértést a Törvényszék e körben sem azonosított.

3. A döntés értékelése, jelentősége

A Törvényszék ítélete mint az első, a DMA érdemi szabályainak értelmezésével kapcsolatos döntés, a kapuórként való minősítés szempontjai, illetve általában a DMA-val kapcsolatos bírósági megközelítés szempontjából jelentős.

Az ítélet egyértelművé teszi, hogy azon alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozások, amelyek elérik a DMA 3. cikke (2) bekezdésében foglalt küszöbszámokat, élhetnek ugyan a 3. cikk (5) bekezdésében foglalt lehetőséggel a kapuórként való minősítéssel kapcsolatos vélelmek megdöntése kapcsán, ugyanakkor a bizonyítási teher ezen vállalkozásokat érinti, és a bizonyítás elvárt szintje meglehetősen magas: a vélelem megdöntésére csak kivételesen van lehetőség, és a benyújtott érveknek, bizonyítékoknak alkalmasnak kell lenniük arra, hogy nyilvánvalóan megkérdőjelezzék a vélelmeket. Eljárás szempontból pedig lényeges, hogy ezen érveket már a DMA 3. cikkének

(3) bekezdése szerinti értesítéssel együtt elő kell terjeszteni.

Bár e követelmények szigorúak, azok teljesítése nem lehetetlen, hiszen több alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozás – köztük éppen a ByteDance – is eredményesen tudott fellépni a DMA 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt vélelmek megdöntése iránt egyes alapvető platformszolgáltatások tekintetében.³⁵

A DMA 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt vélelmek megdöntésével kapcsolatos szigorú megközelítés a DMA azon szabályozási logikájából következik, hogy – a versenyjogi eljárásokhoz képest – gyorsabb, „kompaktabb” eljárási kereteket kíván biztosítani. Ezt a logikát a Törvényszék is megerősíti, és a ByteDance érveivel ellentétben a legtöbb ponton azonosul a Bizottság megközelítésével. Ezzel azt is nyilvánvalóvá teszi, hogy helyesnek tekintti a Bizottság által a DMA szerint biztosított rövid időkeretben elvégzett elemzés módszerét és mélységét; következésképpen nem is nyit teret a DMA által elkerülni kívánt, a versenyjogi, különösen az erőfölényes ügyekben tapasztalt hosszas és erőforrásigényes vizsgálatnak.

A Törvényszék ítélete azzal azonban bizonyos szempontból adós marad, hogy konkrétan kijelölje a DMA 3. cikkének (5) bekezdésében foglalt tesztnek megfelelő értékelés, elemzés kereteit. Nem teljesen egyértelmű az ítéletből, hogy az egyes érvek önmagukban elegendőek lehetnek-e a kapuórként való minősítést megalapozó vélelmek megdöntéséhez: az ítélet számos alkalommal utal arra, hogy valamely érv „önmagában” nem elegendő a vélelem megdöntésére. Az ítélet alapján nem zárható ki, hogy elegendő lehet akár egy olyan érv vagy bizonyíték, amely a vélelmet megdönti, de az is elképzelhető lehet, hogy valamennyi bizonyíték összességében vezethet a vélelmek megdöntésére. Ugyanakkor a későbbi joggyakorlat fogja eldönteni, hogy mindkét megközelítés elképzelhető-e.

³³ ByteDance-ítélet, 376. bekezdés.

³⁴ ByteDance-ítélet, 378. bekezdés.

³⁵ Például a Microsoft az online keresőprogram vagy a webböngésző, a Samsung szintén a webböngésző, vagy éppen maga a ByteDance az online hirdetési szolgáltatás mint alapvető platformszolgáltatás tekintetében a DMA 3. cikk (5) bekezdése alapján sikeresen döntötte meg a DMA 3. cikkének (2) bekezdése szerinti vélelmeket. Lásd – az előző sorrendben – a Bizottság DMA.100015, DMA.100028, DMA.100038 és DMA.100042 számú ügyekben hozott döntéseit.

Egyértelművé teszi továbbá a Törvényszék ítélete azt is, hogy a DMA-val kapcsolatos eljárásokban a kapuőrök alapjogainak védelmét (ideértve a védelemhez való jogot és az egyenlő bánásmód követelményét is) biztosítani szükséges.

A Törvényszék ítélete tehát fontos tanúságokat hordoz az alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozások és a Bizottság számára is a DMA 3. cikkének (5) bekezdése szerinti eljárások vonatkozásában. Ugyanakkor várható, hogy a közeljöv-

vőben az ezen eljárásokra vonatkozó joggyakorlat tovább árnyalja majd, hogy egy alapvető platformszolgáltatást nyújtó vállalkozás milyen esetekben kerülheti el a DMA-ban foglalt kötelezettségeket.

A joggyakorlat fejlődésének következő állomása pedig máris látóhatáron belül van: a ByteDance jogorvoslattal élt a Törvényszék ítéletével szemben,³⁶ így a közeljövőben az Európai Bíróság ítélete is hozzájárulhat majd a DMA szabályértelemezési kérdéseinek rendezéséhez.

³⁶ A Bíróság C-627/24 P. sz. ügyben folyamatban lévő eljárása: *ByteDance kontra Bizottság*.

Röhricht Bence¹



Továbbra is tátong a szabályozási szakadék (?) – Az Európai Unió Bíróságának ítélete az Illumina/Grail-ügyben

Regulatory gap remains wide open (?) – The judgment of the Court of Justice of the European Union in the Illumina/Grail case

Abstract: *This article aims to give a brief insight into the judgment of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in the recent Illumina/Grail case. The main issue in the case was whether the Commission could accept a request for referral under Article 22 of Regulation 139/2004 in a situation where the Member State making the request did not have jurisdiction under its national merger control legislation to examine the concentration that was the subject of the request. The CJEU's judgment was highly anticipated, as non-notifiable, sub-threshold mergers and killer acquisitions are still a prominent part of the competition discourse. While the future of this area remains uncertain, it appears increasingly unlikely that the Commission will be able to rely on Article 22 moving forward.*

Tárgyszavak: fúziókontroll, Illumina/Grail-ügy, nem bejelentésköteles összefonódások, áttételi kérelem, Fúziós rendelet 22. cikk

Keywords: merger control, Illumina/Grail case, non-notifiable mergers, referral request, Article 22 of the EU Merger Regulation

1. Bevezetés

Több mint négy éve már, hogy 2020. szeptember 21-én a Delaware állambeli, wilmingtoni székhelyű Illumina, Inc. („Illumina”) sajtóközleményt adott ki, amelyben bejelentette, hogy összefonódási megállapodást kötött a szintén egyesült államokbeli székhelyű Grail LLC-vel (korábban: Grail, Inc.; „Grail”), amelynek értelmében egyedüli közvetlen irányítást szerez a Grail felett.²

A tranzakció, illetve az abból kibontakozó eljárások nagy érdeklődésre tartottak számot mind a fúziós rezsim kiszámíthatóságát és a jogbiztonság intézményét féltő nagyvállalatok, mind a versenyjogászok között. Az Illumina és Grail összefonódása még a laikus számára is izgalmas jogi kérdéseket és fordulatokat rejtett magában, kezdve az áttételi, és az ahhoz csatlakozó áttételi kérelmeket elfogadó Európai Bizottság („Bizottság”) által hozott határozatoktól, az Európai Unió Törvényszékének („Törvényszék”) ítéletén,³ majd Emiliou

¹ Vizsgáló, Fúziós Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² Illumina to Acquire GRAIL to Launch New Era of Cancer Detection, Illumina Press Release, 2020. szeptember 21. Elérhető: <https://investor.illumina.com/news/press-release-details/2020/Illumina-to-Acquire-GRAIL-to-Launch-New-Era-of-Cancer-Detection/default.aspx>.

³ A Törvényszék T/227/21. sz. ügyben hozott ítélete: *Illumina kontra Európai Bizottság* (Törvényszék ítélete).

Főtanácsnok indítványán⁴ keresztül egészen az Európai Unió Bíróságának („Bíróság”) ítéletéig, amelyet 2024. szeptember 3-án hirdettek ki.⁵

Az Illumina/Grail-ügy valószínűleg kiemelt helyet fog kapni a versenyjogi tankönyvekben, és habár a Bíróság ítéletét követően pont került bizonyos fajsúlyos kérdések végére, számos kérdés továbbra is nyitva maradt.

2. Előzmények

Az Illumina/Grail-ítélet történeti előzményeinek részletes bemutatása szétfeszítené jelen esetismertetés terjedelmi korlátait, valamint arról korábban már kimerítő jellegű írások születtek,⁶ ezért e helyütt csak a jogvita azon főbb eseményei és körülményei kerülnek bemutatásra, amelyek feltétlenül szükségesek az ítélet megértéséhez.

A genetikai és genomikai elemzés területén szekvenálási és tömbalapú megoldásokat kínáló Illumina Grail feletti irányításszerzése nem minősült bejelentésköteles összefonódásnak a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK rendelet („Fúziós rendelet”)⁷ értelmében, ugyanis az nem érte el az abban meghatározott küszöbszámokat, valamint az Európai Unió tagállamainak fúziós rezsimjei alapján sem képezte előzetes értékelés tárgyát. Ennek oka, hogy a Grail nem rendelkezett árbevétellel a kérdéses időszakban, ugyanis a rákos megbetegedések korai felismerését lehetővé tévő vértesztek kifejlesztésével foglalkozó, startup jellegű vállalkozás terméke még nem került piacra sem Európában, sem máshol a világban.⁸

Mindazonáltal 2020 decemberében az összefonódással kapcsolatos panasz érkezett a Bizottsághoz. Az ennek kapcsán lefolytatott piackuta-

tást, valamint konzultációkat követően a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a tranzakció alkalmas lehet a Fúziós rendelet 22. cikke szerinti áttételre, így a 22. cikk (5) bekezdése értelmében 2021 februárjában felhívta a tagállamokat, hogy nyújtsanak be áttételi kérelmet. A felhívás alapján a francia versenyhatóság az akvizíció vizsgálatára kérte fel a Bizottságot, amely kérelemhez több tagállam⁹ versenyhatósága is jelezte csatlakozási szándékát.

A Bizottság helyt adott mind az áttételi, mind a csatlakozási kérelmeknek, és – a Fúziós rendelet 22. cikk (4) bekezdése alapján – tájékoztatta az Illuminát, valamint a Grail-t, hogy nem hajthatják végre az összefonódást, ugyanis arra vonatkozik a Fúziós rendelet 7. cikke. Válaszul az Illumina 2021. április 28-án megtámadta a Bizottság döntését, és kérte az áttételi kérelem, valamint a csatlakozási kérelmek befogadásáról szóló döntés megsemmisítését a Törvényszéktől.¹⁰

3. Jogi háttér

A jogvita lényegének és jelentőségének megragadásához feltétlenül szükséges röviden felidézni a Fúziós rendelet 22. cikkének működését, illetve „feléledésének” miértjeit. A 22. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „[e]gy vagy több tagállam kérelmezheti a Bizottságtól bármely 3. cikk szerinti összefonódás megvizsgálását, amely az 1. cikk értelmében nem közösségi léptékű, de hatással van a tagállamok közti kereskedelemre, és azzal fenyeget, hogy jelentősen befolyásolja a versenyt a kérelmező tagállam vagy tagállamok területén.”

A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 4064/89/EGK tanácsi rendelet („Korábbi Fúziós rendelet”) által létrehozott fú-

⁴ Emiliou főtanácsnok indítványa a C611/22. P. és C625/22. P. sz. egyesített ügyekben: *Illumina kontra Európai Bizottság*.

⁵ A Bíróság C611/22. P. és C625/22. P. sz. egyesített ügyekben hozott ítélete: *Illumina kontra Európai Bizottság* (Illumina/Grail-ítélet).

⁶ Lásd például: Buránszki Judit (2022) A Törvényszék T-227/21. számú, *Illumina kontra Bizottság* ügyben született ítélete. *Versenytükör*, 2022/2., Elérhető: file (gvh.hu).

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

⁸ *Illumina/Grail-ítélet*, 13–14.

⁹ Az áttételi kérelemhez csatlakozási kérelmet terjesztett elő az izlandi, norvég, belga, holland és görög nemzeti versenyhatóság.

¹⁰ *Illumina/Grail-ítélet*, 15–21.

ziós rezsimben a „holland klauzulaként” ismertté vált áttételi mechanizmus kidolgozására azért volt szükség, mert ebben az időben több tagállam még nem rendelkezett saját szabályozással, ami lehetővé tette volna a tagállami szinten aggályosnak tűnő összefonódások ellenőrzését, amelyek azonban nem érték el az uniós küszöbszámokat. Ugyanakkor a 22. cikk szerinti áttétel idővel fokozatosan veszített jelentőségéből, ahogy a tagállamokban sorjában hatályba léptek az összefonódás-ellenőrzési szabályok.¹¹

A változást e tekintetben az utóbbi években, főként a digitális- és gyógyszeriparban végbemenő összefonódások hozták el. E fúziók ugyanis rávilágítottak, hogy a kisebb, startup jellegű vállalkozások esetében a bevételek hiánya nem feltétlenül jelenti a piaci szerep hiányát is. A jövőbeli verseny és az innováció szempontjából tehát problémát jelentett az a gát, amelyet – a Bizottság értelmezése szerint – a bizottsági gyakorlat alakított ki, és amely visszatartja a tagállamokat, hogy a nemzeti fúziós szabályozás szerinti küszöbszámokat el nem érő, problémásnak tűnő összefonódások esetében kérelmezzék a 22. cikk szerinti áttételt.

Margrethe Vestager versenyjogi biztos 2020. szeptember 11-ei beszéde a Nemzetközi Ügyvédi Kamara (*International Bar Association*) konferenciáján,¹² valamint az ezt követően megjelent bizottsági iránymutatás a 22. cikk szerinti ügyátvételi mechanizmus alkalmazásáról világossá tette a Bizottság álláspontját, amely szerint szükséges azon prekoncepció felülvizsgálata, amely szerint a bejelentési küszöbszámokat el nem érő összefonódások belső piacra gyakorolt hatása valószínűsíthetően csekély. Ennek keretében szükséges a 22. cikk „felélesztése”, tehát a tagállamok ösztönzése, hogy hatáskörük meglétének hiányában is kérelmezzék az összefonódások ellenőrzésének áttételét a Bizottsághoz.¹³

Az Iránymutatás az áttételhez kettős jogi követelményt határoz meg. Egyfelől az összefonódás

hatással kell legyen a tagállamok közötti kereskedelemre, másfelől pedig a tagállam vagy tagállamok területén a piacon folyó verseny jelentős befolyásolásával kell fenyegetsen. Nem akadályozhatja továbbá az áttétel kérelmezésének, ha az összefonódást már végrehajtották.

A 22. cikk újszerű értelmezése kapcsán már ekkor kirajzolódni látszódott, hogy szembekerült egymással a Bizottság célja, a gyilkos felvásárlások (killer acquisitions) megakadályozása, így a belső piac torzulásmentes fejlődésének biztosítása, valamint a piaci szereplők jogbiztonsággal és a kiszámíthatóság elvével kapcsolatos jogos érdeke. Az Illumina/Grail-ügy lényegi kérdése tehát mindvégig ez volt: szabad-e beavatkozni bármi áron?

4. Az ítéletek

4.1. A Törvényszék ítélete

Keresetének alátámasztására az Illumina három jogalapra hivatkozott. Az első – és az ügy érdekét jelentő – jogalap az, hogy a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel egy olyan összefonódás ellenőrzésére, amelyre a Fúziós rendelet 22. cikke szerinti áttételt kérő tagállam összefonódások ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozásának hatálya nem terjed ki. A második jogalap az áttételi kérelem elkésettségén, illetve a jogbiztonság és a megfelelő ügyintézés elvének megsértésén, amíg a harmadik jogalap a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvének megsértésén alapult.¹⁴

A Törvényszék mindazonáltal arra az álláspontra helyezkedett, hogy e három jogalap egyike sem kellően megalapozott, így az Illumina keresetét teljes egészében elutasította.

A Törvényszék ítéletében amellet foglalt állást, hogy a tagállamok – függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e az összefonódások ex-ante-típusú ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozással, illetve, hogy ennek hatálya kiterjed-e az adott összefonódásra – a 22. cikk szerint meghatározott

¹¹ Buránszki 2022, 89–90.

¹² Margrethe Vestager (2020) The future of EU merger control. *International Bar Association 24th Annual Competition Conference*, 2020. szeptember 11. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_2884.

¹³ A Bizottság iránymutatása az összefonódás-ellenőrzési rendelet 22. cikkében egyes ügycategóriák vonatkozásában meghatározott ügyátvételi mechanizmus alkalmazásáról (Iránymutatás).

¹⁴ Törvényszék ítélete, 84.

feltételek megléte esetén kérhetik egy nem közösségi léptékű összefonódás áttételét a Bizottsághoz. Tehát a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a Bizottság helyesen adott helyt az áttételi kérelemnek, valamint a csatlakozási kérelmeknek.¹⁵

4.2. A fellebbezések és a főtanácsnoki indítvány

A Törvényszék ítéletét követően az Illumina és a Grail 2022. szeptember 22-én – illetve szeptember 30-án – fellebbezést terjesztett elő a Bírósághoz, amelyben többek közt arra kérték a Bíróságot, hogy helyezze hatályon kívül a Törvényszék ítéletét. A fellebbezés alátámasztására az Illumina három jogalapra hivatkozott.¹⁶

Első jogalapjában az Illumina azt állította, hogy a Fúziós rendelet 22. cikk (1) bekezdésének akként értelmezése, hogy az lehetőséget ad a nemzeti fúziós szabályozással rendelkező tagállamnak arra, hogy olyan összefonódás ellenőrzésére kérjék a Bizottságot, amelyre hatáskörük nem terjed ki, hibás. Tehát az Illumina első jogalapra való hivatkozása a Törvényszék téves jogalkalmazásán alapult. Ehhez hasonlóan a második és harmadik jogalap is a Törvényszék téves jogalkalmazásán alapult a korábbi fellebbezés második és harmadik jogalapjának elutasítása kapcsán.¹⁷

E helyütt érdemes érintőlegesen kitérni az ügyben született főtanácsnoki indítványra. 2024. március 21-én ugyanis közzétételre került Nicholas Emiliou főtanácsnok indítványa, amely jelentős fordulatot hozott az eljárás addigi menetében. A főtanácsnok az áttételi kérelem és a csatlakozási kérelmek elfogadásáról szóló bizottsági határozatok és a Törvényszék ítéletének elvetését javasolta.¹⁸ Habár nem példanélküli, hogy a Bíróság nem követte a főtanácsnoki indítvány javaslatait, mindenesetre erősen kérdéses volt, hogy a Bíróság a Bizottság és a Törvényszék által képviselt

jogpolitikai megfontolások vagy a főtanácsnoki indítvány érvelése mellett fogja letenni a voksát.

4.3. A Bíróság ítélete

Emiliou főtanácsnok indítványának közzétételét követően izgatott várakozás előzte meg a Bíróság ítéletét, amelyet végül 2024. szeptember 3-án hirdettek ki.¹⁹

A fellebbezés első jogalapjában tehát az Illumina azt állította, hogy a Törvényszék több hibát is vétett a Fúziós rendelet 22. cikkének értelmezése során. Ennek következtében a Bíróság feladata volt, hogy megvizsgálja a Törvényszék által adott értelmezés megalapozottságát. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján egy uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez annak szövegén túl azt a jogszabályi környezetet is figyelembe kell venni, amelybe illeszkedik, illetve a jogi aktus célját is, amelynek részét képezi. A rendelkezés keletkezésének története és körülményei szintén releváns tényezőkkel szolgálhatnak az értelmezés során. Ebből kifolyólag a Bíróság is ekként járt el az első jogalap megalapozottságának vizsgálatára.²⁰

4.3.1. A nyelvtani, szó szerinti értelmezés

A Fúziós rendelet 22. cikk (1) bekezdésének szó szerinti értelmezése során a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottsághoz történő áttételi kérelem elfogadásához négy kumulatív feltétel megléte szükséges. A Bizottsághoz történő áttételt egy vagy több tagállam kérelmezheti, amennyiben az áttétel tárgyát képező ügylet megfelel a Fúziós rendelet 3. cikke szerinti összefonódás fogalomnak. További feltétel, hogy az összefonódásnak hatással kell lennie a tagállamok közötti kereskedelemre, valamint azzal kell fenyegetnie, hogy a kérelmet benyújtó tagállam vagy tagállamok területén jelentősen befolyásolja a versenyt.

¹⁵ Törvényszék ítélete, 183–184.

¹⁶ Illumina/Grail-ítélet, 1.

¹⁷ Illumina/Grail-ítélet, 66.

¹⁸ Emiliou főtanácsnok indítványa, 269.

¹⁹ Illumina-Grail merger: the Court of Justice sets aside the judgment of the General Court and annuls the decisions by which the Commission accepted requests from national competition authorities seeking the examination of the proposed concentration. Court of Justice of the European Union, Press release No 127/24. (2024. szeptember 3.) Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-09/cp240127en.pdf>.

²⁰ Illumina/Grail-ítélet, 116.

E négy kumulatív feltétel alapján a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a rendelkezés szövegéből nem olvasható ki, hogy további feltétel lenne, hogy a tranzakció az áttételt kérő tagállam nemzeti összefonódás-szabályozásának hatálya alá kell tartozzon, illetve, hogy a tagállamnak rendelkeznie kell ilyen szabályrendszerrel. A vitatott rendelkezésben szereplő „bármely összefonódás” kifejezés – a Törvényszék értelmezése szerint – arra utal, hogy a tagállam a vonatkozó nemzeti szabályozás létezésétől vagy hatályától függetlenül jogosult áttételi kérelmet benyújtani a Bizottsághoz.

Ebből kifolyólag a Törvényszék helyénvalónak tartotta a történeti értelmezés elvégzését. E körben a Bíróság úgy véli, hogy a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy nem szorítkozhat kizárólag a szó szerinti értelmezésre. A rendelkezés szövege ugyanis általános és tömör, így a jogvita megválaszolásához valóban szükséges volt a 22. cikk történeti, rendszertani és teleologikus értelmezésének elvégzése is.²¹

4.3.2. A történeti értelmezés

A Törvényszék ítéletében kiemelt szerepet kapott a rendelkezés historikus értelmezése. A Törvényszék ugyanis arra az álláspontra helyezkedett, hogy a történeti értelmezés alkalmas arra, hogy megmutassa a Fúziós rendelet 22. cikkének alkotása mögött meghúzódó jogalkotói szándékot. Márpedig a jogalkotói szándékot szükséges figyelembe venni a rendelkezés teleologikus és rendszertani értelmezése körében is.²²

A fellebbezés alapjául szolgáló ítéletében a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a historikus értelmezés azt támasztja alá, hogy a 22. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy nemzeti fúziós rezsím meglététől és hatályától

függetlenül benyújtsák az áttételi kérelmüket a Bizottsághoz.²³

A Törvényszék érvelését a Bizottság által kidolgozott dokumentumokra alapította.²⁴ E tekintetben a Bíróság általánosságban nem talált kivetnivalót abban, hogy a Törvényszék felhasználja ezen dokumentumokat értelmezése alátámasztásához. Mindazonáltal a fellebbezés alapjául szolgáló ügy szempontjából a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a hivatkozott bizottsági dokumentumok nem tartalmaznak olyan konkrét elemet, amely alkalmas volna annak megválaszolására, hogy a Bizottság rendelkezik-e hatáskörrel az áttételi kérelmek elfogadására vagy sem.²⁵

Ehhez hasonlóan a Bíróság nem találta hibásnak a Törvényszék azon érvelését, hogy a 22. cikk szerinti áttétel rendszerét „*az idők során fokozatosan kibővítették*” annak érdekében, hogy megerősítsék a közösségi jog alkalmazásának lehetőségét a határokon átnyúló összefonódásokra. Azonban ítéletében kimondta, hogy ezen – alapvetően helyes – megfontolások szintén nem támasztják alá a rendelkezés alkalmazásának bizottsági értelmezését.²⁶

Éppen ellenkezőleg, a Törvényszék által hivatkozott előkészítő anyagok, illetve történeti dokumentumok között nincs olyan, amely kifejezetten alátámasztaná, hogy a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy 22. cikkben előírt áttételi mechanizmust a Fúziós rendelet – illetve a Korábbi Fúziós rendelet – által teremtett rendszer vélt vagy valós hiányosságainak orvosolására használja a Bizottság.²⁷

A 22. cikk szerinti áttételi mechanizmust nem „korrekciós mechanizmusként” hozták létre, amely azt a célt kívánta szolgálni, hogy a Bizottság bármely összefonódást vizsgálat tárgyává tudjon tenni. A 22. cikk szerinti áttételre azért volt szük-

²¹ Illumina/Grail-ítélet, 122–128.

²² Illumina/Grail-ítélet, 129.

²³ Törvényszék ítélete, 116.

²⁴ Nevezetesen az összefonódások ellenőrzéséről szóló rendelet felülvizsgálatáról szóló, 1996. január 31-ei bizottsági zöld könyvre, a 4064/89 tanácsi rendelet felülvizsgálatáról szóló, 2001. december 11-ei bizottsági zöld könyvre, és a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendeletre irányuló 2003. évi bizottsági javaslatra.

²⁵ Illumina/Grail-ítélet, 137.

²⁶ Illumina/Grail-ítélet, 141.

²⁷ Illumina/Grail-ítélet, 146.

ség, mert egyes tagállamok nem rendelkeztek a fúziók ellenőrzésére létrehozott ex-ante szabályozási rendszerrel. A történeti dokumentumok nem támasztják alá tehát a Bizottság és a Törvényszék értelmezését.

A történeti értelmezés alapján ebből kifolyólag nem vonható le az a következtetés, hogy a Fúziós rendelet 22. cikke hatáskört biztosítana a Bizottság számára, hogy az áttételi kérelmet benyújtó tagállam nemzeti fúziós szabályozásának hatályától függetlenül vizsgálat tárgyává tegye a rendelet 1. cikke szerint nem közösségi léptékű összefonódásokat.²⁸

4.3.3. A rendszertani értelmezés

A Bíróság nem vitatja ítéletében a Törvényszék azon megállapítását sem, hogy a Fúziós rendelet az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 103. és 352. cikkén²⁹ alapul, amelynek jelentősége érvelése szerint abban áll, hogy az Európai Unió a céljai elérése érdekében felruházhatja magát további szükséges cselekvési hatáskörrel. Mindazonáltal az ítélet kimondja, hogy a Bíróság szerint ez a megállapítás nem szolgál olyan információval, amely segítséget nyújtana a 22. cikk és annak hatályának értelmezéséről. Az EUMSZ 352. cikke ugyanis nem teszi lehetővé olyan összefonódás Bizottság általi felülvizsgálatát, amelyre az áttételt kérő tagállam nem rendelkezik hatáskörrel nemzeti összefonódási-szabályrendszere alapján.³⁰

Az sem vitatott továbbá, hogy a Bizottság bizonyos esetekben hatáskörrel rendelkezik a Fúziós rendelet 1. cikke szerinti, közösségi léptéket el nem érő összefonódások vizsgálatára. Azonban a 22. cikk (1) bekezdése – amellet, hogy lehetőséget teremt nem közösségi léptékű összefonódások Bizottság elé utalására –, önmagában nem ad választ arra a kérdésre, hogy melyek azok az uniós küszöbszámok alatti összefonódások, amelyek

esetében áttétel kérhető.³¹ És ez a Fúziós rendelet 4. cikkének (4) bekezdése és a 9. cikk szerinti áttételi mechanizmusok fényében sem értelmezhető.³²

A Törvényszék a rendszertani értelmezés keretében negyedsorban a 22. cikk (1) bekezdés első albekezdésének kapcsolatát vette górcső alá a 22. cikk további rendelkezéseinek fényében. Habár a Törvényszék e körben hét elemet is figyelembe vett, a Bíróság ezek értékelése során is arra a következtetésre jutott, hogy ezen elemek sem támasztják alá meggyőzően, hogy a Bizottság rendelkezett volna hatáskörrel az Illumina és Grail összefonódásának vizsgálatára.³³

A Bíróság ezen felül a fellebbezés nyomán megvizsgálta, hogy figyelmen kívül hagyott-e a Törvényszék olyan más összefüggéseket, amelyek ellentmondának az ítéletében elfogadott értelmezésnek.³⁴ E megfontolások, illetve a rendszertani értelmezés alapján a Bíróság összességében arra a következtetésre jutott, hogy a Törvényszék hibásan állapította meg, hogy a nemzeti szabályozás meglététől vagy hatályától függetlenül benyújtható a 22. cikk szerinti áttételi kérelem.³⁵

4.3.4. A teleologikus értelmezés

Végül, de nem utolsó sorban, a teleologikus értelmezés keretében a Törvényszék a Fúziós rendelet bizonyos preambulumbekkezdései alapján arra a következtetésre jutott, hogy a 22. cikk megalkotása mögött meghúzódó jogalkotói cél az volt, hogy ez a rendelkezés lehetővé tegye valamennyi olyan összefonódás hatékony ellenőrzését, amelyek jelentős hatással lehetnek a verseny szerkezetére az EGT területén belül.

A Törvényszék abból az alapgondolatból indult ki, hogy a Fúziós rendelet által létrehozott áttételi eljárások korrekciós mechanizmust jelentenek, amelyek a rugalmasságot hivatottak biztosítani a rendelet célkitűzéseinek eléréséhez. Azonban a 22.

²⁸ Illumina/Grail-ítélet, 150.

²⁹ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK Szerződés) 83. és 308. cikkén.

³⁰ Illumina/Grail-ítélet, 153–156.

³¹ Illumina/Grail-ítélet, 157–159.

³² Illumina/Grail-ítélet, 160.

³³ Illumina/Grail-ítélet, 161–175.

³⁴ Illumina/Grail-ítélet, 177–184.

³⁵ Illumina/Grail-ítélet, 185.

cikk szerinti áttétel alapvetően különbözik más áttételi mechanizmusoktól, különösen a 4. cikk (5) bekezdése szerinti áttételtől, amely már szövegében megköveteli, hogy az adott összefonódás „legalább három tagállam nemzeti versenyjoga szerint felülvizsgálható” legyen.³⁶

A 4. cikk (5) bekezdéséhez képesti eltérést a Törvényszék úgy értelmezte, hogy abból egyenesen következik a Bizottság értelmezése, tehát a 22. cikk alapján tett kérelem a nemzeti szabályozás fennállásától és hatályától függetlenül megtehető. A Bíróság azonban nem értett egyet ezen értelmezéssel, azt több okból is tévesnek találta.³⁷

Amint arra indítványában Emiliou főtanácsnok is rámutatott,³⁸ a Fúziós rendelet (11) preambulumbekendésében megjelenő „korrekciós mechanizmus” kifejezés a tagállami versenyhatóságok és a Bizottság közötti hatáskörmegosztás tekintetében korrekciós funkcióval rendelkező mechanizmusra utal. A preambulumbekendés tehát nem rugalmasságot akar teremteni a Bizottságnak céljai eléréséhez, nem a küszöbszám alatti összefonódások ellenőrzésére vonatkozó hatáskör megteremtését szolgálja.

Továbbá, a Bíróság amellet foglalt állást, hogy a (6) és (24) preambulumbekendésben a „valamennyi összefonódás” használata – ellentétben a Bizottság, valamint a Törvényszék álláspontjával – kizárólag a közösségi léptékű összefonódásokra vonatkozik. A „valamennyi” szófordulat alkalmazásának célja, hogy világossá tegye, hogy a Fúziós rendelet a kizárólagos jogi instrumentum, amely az összefonódások ex-ante ellenőrzésére alkalmazható, és amely lehetővé is teszi valamennyi közösségi léptékű fúzió hatásainak ellenőrzését.³⁹

A Bíróság a preambulumbekendések vizsgálata során rámutatott továbbá, hogy a (15) preambulumbekendésben a csatlakozási kérelmek megtételének követelményeként megjelenik, hogy a tag-

államok rendelkezzenek hatáskörrel. Márpedig ennek a kitételnek egyedül akkor van értelme, ha a Fúziós rendelet által létrehozott fúziós rezsimben általános követelmény, hogy az áttételt kérő tagállam rendelkezzen hatáskörrel az adott összefonódás ellenőrzésére.⁴⁰

A Bíróság a teleologikus értelmezése körében kifejtette továbbá, hogy a rendszertani és történi értelmezésből megállapítható, hogy a Fúziós rendelet 22. cikke által létrehozott áttételi mechanizmus kettős céllal bír. A 22. cikk célja egyfelől – amint arra a holland klauzula elnevezés történeti kialakulása is utal –, hogy megteremtse annak lehetőségét, hogy a fúziós rezsimmel nem rendelkező tagállam területén a verseny torzítására alkalmas összefonódások ex-ante ellenőrzés alá kerüljenek. Másfelől pedig a rendelkezés célja az „egyablakos rendszer” kiterjesztése, hogy a több tagállamban is bejelentésköteles összefonódás egy eljárásban elbírállhatóvá váljon a Bizottság által, elkerülvén így a többszörös nemzeti bejelentéseket.⁴¹

A 22. cikk szerinti áttételnek tehát nem célja az összefonódás-ellenőrzési rendszer hiányosságainak kiküszöbölése, nem korrekciós mechanizmusként hozták létre, ezen értelmezés ugyanis több, a Fúziós rendeletben megjelenő céllal is összeegyeztethetetlen.

A Fúziós rendelet célja ugyanis egy olyan külön jogi eszköz megteremtése volt, amely lehetővé teszi valamennyi összefonódás hatékony ellenőrzését, figyelemmel a jogbiztonság és kiszámíthatóság, illetve az „egyablakos rendszer” elvére. A Bizottság és a Törvényszék értelmezése ugyanakkor szembemenne ezen elvekkel, illetve megbontaná az ezek között fennálló egyensúlyi állapotot. Ez az értelmezés ugyanis veszélyezteti a jogbiztonság és kiszámíthatóság elvét.⁴²

³⁶ Illumina/Grail-ítélet, 188–189.

³⁷ Illumina/Grail-ítélet, 189–191.

³⁸ Emiliou főtanácsnoki indítványa, 179.

³⁹ Illumina/Grail-ítélet, 194–195.

⁴⁰ Illumina/Grail-ítélet, 198.

⁴¹ Illumina/Grail-ítélet, 199.

⁴² Illumina/Grail-ítélet, 209–210.

4.3.5. A Bíróság határozata

A Bíróság a Fúziós rendelet 22. cikkének szó szerinti, történeti, kontextuális és teleologikus értelmezésének eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy „a Törvényszék a 139/2004 rendelet 22. cikke (1) bekezdése első albekezdésének értelmezése során tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a tagállamok az e rendelkezésben foglalt feltételek mellett az összefonódások előzetes ellenőrzésére vonatkozó nemzeti szabályozásuk hatályától függetlenül benyújthatnak az említett rendelkezés alapján kérelmet”. A Bíróság tehát ki mondta, hogy a Bizottság helytelenül alkalmazta a jogot, amikor az áttételi kérelem, illetve a csatlakozási kérelmek befogadása mellett döntött.⁴³

A fellebbezés második és harmadik jogalapját nem vizsgálta a Bíróság, figyelemmel arra, hogy az első jogalap megalapozottságára tekintettel a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte.⁴⁴

5. Összegzés: hogyan tovább?

A Bíróság pontot tett az immáron három és fél éve húzódó jogvita végére. Az ítélet alapján úgy tűnik tehát, hogy a gyilkos felvásárlások elleni harcban nem a Fúziós rendelet 22. cikke lesz az az eszköz, amelyre a Bizottság támaszkodhat. Nyitva maradt azonban a kérdés, hogy ha nem a „holland klauzula”, akkor mi?

A küszöbszám alatti felvásárlások ellenőrzés alá vonására eszköz lehet az EUMSZ 102. cikke, a közelmúltban született Towercast-ítélet⁴⁵ alapján, illetve az EUMSZ 101. cikkének alkalmazhatósága sem zárható ki a BAT és Reynolds kontra Bizott-

ság-ügyben⁴⁶ hozott ítélet nyomán.⁴⁷ Mindazonáltal ezen rendelkezések nem feltétlenül alkalmasak a kialakult probléma egészének orvosolására.

Kérdéses e körben továbbá, hogy a nemrégiben hatályba lépett, digitális piacokról szóló jogszabály (DMA) 14. cikke szerinti tájékoztatási kötelezettség folytán milyen jogalapon fog tudni eljárást indítani a Bizottság, ha a kapuőrök összefonódásai nem teljesítik a nemzeti küszöbértékeket.⁴⁸

Habár úgy tűnik, hogy a Bizottság eddigi elképzeléseiben az szerepelt, hogy a már meglévő uniós jogi aktusok megfelelőek lehetnek a küszöbszám alatti összefonódások kezelésére, az Illumina/Grail-ügyben született Bírósági ítélet azt mutatja, hogy a 22. cikk nem tudja betölteni a szabályozási szakadékot. Annak betöltésére új jogi instrumentum megalkotása lehet szükséges.

Egy új uniós jogi aktus elfogadása vagy egy már meglévő módosítása körülményes, számtalan kompromisszumot igénylő folyamat, különösen az összefonódás-ellenőrzési szabályrendszer esetében. Mindazonáltal akár már a tagállami szabályozásokban megjelenő egyes új jogi rendelkezések – akár a Tpv. 24. § (4) bekezdése⁴⁹, akár német és osztrák jogban megjelenő, a tranzakció értékén alapuló küszöbszámok⁵⁰ – is jó példával szolgálhatnak, hogy a szabályozási szakadék nem betemethetetlen.

A világ, és így a gazdaság is rohamosan változik, a jogalkotónak akár uniós, akár világszinten készen kell tehát állnia arra, hogy gyors és hatékony megoldásokat nyújtson a felmerülő problémákra; legyen szó akár a küszöbszám alatti összefonódásokról, akár más jellegű kihívásokról.

⁴³ Illumina/Grail-ítélet, 218.

⁴⁴ Illumina/Grail-ítélet, 219.

⁴⁵ A Bíróság C-449/21. sz. ügyben hozott ítélete: *Towercast SASU kontra Autorité de la concurrence, Ministre chargé de l'économie*.

⁴⁶ A Bíróság C-258/16. sz. ügyben hozott ítélete: *British-American Tobacco Company Ltd és R. J. Reynolds Industries Inc. kontra Bizottság*.

⁴⁷ A témában lásd bővebben: Röhricht Bence (2024) Régi-új eszköz a küszöbszám alatti összefonódások ellenőrzésére? Az Európai Unió Bíróságának ítélete a Towercast-ügyben. *Versenytükö*, 2024/1., Elérhető: file ([gvh.hu](#)).

⁴⁸ A témában lásd bővebben: Tóth András (2021) A technológiai óriások piaci megsegülésének versenyjogi mozgatói és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatára. *Versenytükö*, 2021/1., Elérhető: file ([gvh.hu](#)).

⁴⁹ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.).

⁵⁰ Emiliou főtanácsnok indítványa, 220.

Stáber Máté¹



Szabadalmi vitarendezési megállapodások és erőfölénnyel való visszaélés a gyógyszeriparban – Az Európai Unió Bírósága által a Servier-ügyben hozott ítéletek bemutatása²

Patent Settlement Agreements and Abuse of Dominant Position in the Pharmaceutical Industry – Judgements of the European Court of Justice in the Servier Case

Abstract: *The aim of this study is to summarize the judgements of the European Court of Justice (ECJ) in the Servier case. The ECJ dismissed the appeals of five generic pharmaceutical manufacturers confirming the findings of the European Commission (EC) and the General Court (GC) according to which patent settlement agreements concluded with the French originator pharmaceutical manufacturer Servier have to be considered as market-exclusion agreements restricting competition by object. However, the ECJ disagreed with the GC regarding the agreements concluded by Krka and Servier, as well as the market definition of the EC.*

Tárgyszavak: pay-for-delay-megállapodás, szabadalmi vitarendezési megállapodás, generikus gyógyszer-gyártó, jelentős ösztönző, értékátruházás

Keywords: pay-for-delay agreement, patent settlement agreement, manufacturer of generic medicines, significant inducement, value transfer

1. A jogvita előzményei, ténybeli háttér

Az alábbiakban ismertetésre kerülő ügy középpontjában a francia Servier vállalkozáscsoport („Servier”) mint originális gyógyszer-gyártó, valamint további öt generikus gyógyszer-gyártó – így a Krka-csoport („Krka”), a Lupin-csoport

(„Lupin”), a Matrix Laboratories Ltd. és leányvállalatai („Matrix”), az Unichem Laboratories Ltd. és az általa tulajdonolt Niche Generics Ltd. („Niche/Unichem”), valamint a Teva Pharmaceutical Industries Ltd. („Teva”) – által a perindopril elnevezésű gyógyszer vonatkozásában tanúsított

¹ Csoportvezető, Piacvizsgáló Csoport, Antitröszt Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² A Bíróság C-176/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Európai Bizottság kontra Servier és társai* („C-176/19-ítélet”); a Bíróság C-201/19. sz. ügyben hozott ítélete: *Servier és társai kontra Bizottság*, („C-201/19-ítélet”); a Bíróság C-144/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Lupin kontra Bizottság* („Lupin-ítélet”); a Bíróság C-164/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Niche Generics kontra Bizottság* („Niche-ítélet”); a Bíróság C-166/19. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Unichem Laboratories kontra Bizottság* („Unichem-ítélet”).

³ Originális gyógyszer-gyártók azok a vállalkozások, amelyek a kutatás, fejlesztés, gyártás és forgalmazás területén is aktívak, s arra törekednek, hogy elsőként fedezzenek fel új gyógyszereket, amelyeket azután szabadalmaztatnak, s forgalomba hoznak. A generikus gyógyszer-gyártók „az originális gyógyszer nem innovatív generikus változatait szállítják – gyakran jóval alacsonyabb áron – azután, hogy az originális gyógyszerek elvesztik kizárólagosságukat”. (A Bizottság COM/2024/36 final sz. jelentése: *Fejlemények a versenyjog érvényesítése terén a gyógyszeripari ágazatban (2018–2022). Az európai versenyhatóságok együttműködése a megfizethető és innovatív gyógyszerekért*, 3.1.)

magatartások állnak.⁴ Jelen esetismertetés elsődlegesen az eljárás alá vont vállalkozások – különösképpen pedig a Servier és a Krka – által a 2005–2007 közötti időszakban kötött öt szabadalmi vitarendezési megállapodásnak az Európai Bizottság („Bizottság”), az Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék”), és végül az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) általi értékelését mutatja be.

A perindopril kardiovaszkuláris betegségek kezelésére alkalmas gyógyszer, amely a Servier legsikeresebb termékévé vált, világszerte hatalmas bevételeket generálva a vállalkozáscsoportnak. A perindopril molekulájának felfedezését követően a Servier 1981-ben nyújtott be szabadalmaztatás (összetételi szabadalom) iránti kérelmet, majd ennek megszerzése mellett levédette a perindopril ipari előállításához és szintéziséhez szükséges kulcsfontosságú eljárásokat is. Az összetételi szabadalom 2001-ben, utóbb említettek pedig 2008-ban jártak volna le. A Servier kiegészítő védelmi tanúsítványok megszerzésével több tagállamban is meghosszabbította összetételi szabadalmának időtartamát 2003–2005-ig, ezen időpontot követően azonban már csak eljárási szabadalmi nyújthatnak számára – jóval korlátozottabb – védelmet. Az előállítási eljárásokra vonatkozó szabadalmak ugyanis nem zárták ki, hogy generikus gyógyszergyártó versenytársak a szabadalmat nem sértő, alternatív előállítási eljárásokat dolgozzanak ki, s ezáltal piacra lépjenek.

2001 és 2003 között a Servier számos ún. blokkoló szabadalmat szerzett, amelyek hatálya kiterjedt minden, a molekulával, annak szintézisével, előállításával, formáival kapcsolatos vonatkozásra. Amikor pedig a Servier tudomására jutott, hogy egy gyógyszerhatóanyag-gyártó alternatív – valószínűleg a szabadalmait nem sértő – módot talált a perindopril előállítására, megvásárolta ezen technológiákat az érintett vállalkozástól.⁵

Az egyik legvitatottabb a 947. számú szabadalom volt, amelynek érvényessége tárgyában tíz generikus gyógyszergyártó is eljárást kezdeményezett az Európai Szabadalmi Hivatal („EPO”) előtt 2004-ben, valamint több tagállamban bíróság elé vitték a jogvitát. A vizsgált időszakban a Servier rendszeresen felszólító leveleket küldött a piacra lépést tervező generikus gyógyszergyártóknak, továbbá 25 bírósági eljárásban volt peres fél az Unió tagállamaiban.⁶

Ezen jogviták fényében a Servier végül szabadalmi vitarendezési megállapodásokat kötött a fentebb említett öt generikus gyógyszergyártó vállalkozáscsoporttal. A felek egyezségeit tartalmazó megállapodásokban a generikus gyógyszergyártó versenytársak jellemzően jelentős pénzeszegek vagy más érték átruházása fejében vállalták, hogy meghatározott ideig nem lépnek piacra, és nem vitatják a Servier szabadalmait sem. A Teva kivételével valamennyi megállapodás területi hatálya kiterjedt az Európai Unió egész területére, esetenként azon még túl is terjeszkedett.⁷

Összegezve, a Servier tehát 2008–2009-ig kezében tartotta a perindopril értékesítését az Európai Unió és az EGT piacainak többségén, egészen a főbb eljárási szabadalmi érvényességének lejártáig, valamint a 947. számú szabadalom EPO általi visszavonásáig. Ezen időpontot megelőzően csupán nagyon korlátozott területen tudtak generikus gyártók piacra lépni perindopril termékekkel. E kivételek közé tartozott a Krka, amely 2006 környékén néhány tagállamban megkezdte perindopril készítményének forgalmazását.⁸

2. A pertörténet összefoglalása

2.1. A Bizottság előtti eljárás

A Bizottság 2008 novemberében helyszíni kutatásokat fogatosított a Servier, a Krka, a Lupin, a Niche és Teva létesítményeiben több uniós tag-

⁴ Az Európai Bizottság AT.39612 – Perindopril (Servier) [C(2014) 4955 final] sz. határozata: *Commission Decision of 9.7.2014 relating to a proceeding under Article 101 and Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union* („bizottsági határozat”), (1), (11)–(40).

⁵ Bizottsági határozat, (86)–(95), (114)–(118), (139).

⁶ Bizottsági határozat, (124)–(129), (152).

⁷ Bizottsági határozat, (174).

⁸ Bizottsági határozat, (243).

államban, amelyet követően 2009 júliusában hivatalos eljárást indított a vállalkozásokkal szemben az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 101. és – a Servier tekintetében – 102. cikkeinek feltételezett megsértése miatt.⁹

Az öt évig tartó eljárás végén a Bizottság 2014 júliusában kelt határozatában megállapította, hogy valamennyi eljárás alá vont vállalkozás versenykorlátozó megállapodásban vett részt a szabadalmi vitarendezési megállapodások megkötésével, és ezáltal megsértette az EUMSZ 101. cikkében foglalt tilalmat, továbbá a Servier-csoport kizárásra irányuló stratégiát megvalósítva visszaélt gazdasági erőfölényével, megsértve az EUMSZ 102. cikkében foglalt tilalmat. A jogsértések miatt a Bizottság 330 997 200 euró összegű bírsággal sújtotta a Serviert, míg a generikus gyógyszergyártó vállalkozásokra összesen 96 699 308 euró összegű bírságot szabott ki.¹⁰

2.2. A Törvényszék előtti eljárás

A bizottsági határozat ellen mind a Servier, mind a generikus gyógyszergyártók jogorvoslatlalt éltek 2014 szeptemberében a Törvényszékhez benyújtott kereseteikkel. Keresetlevelében a Servier hivatkozott többek között arra, hogy a Bizottság tévesen minősítette cél szerinti versenykorlátozó megállapodásnak a szabadalmi vitarendezési megállapodásokat, tévesen szűkítette az érintett piacot a perindopril egyetlen molekulájára, és tévedett akkor is, amikor megállapította a Servier erőfölényes helyzetét.¹¹ A generikus gyógyszergyártók kereseteikben túlnyomó többségben szintén kifogásolták, hogy a Bizottság cél szerinti

versenykorlátozó megállapodásnak minősítette a szabadalmi vitarendezési megállapodásokat, valamint többen hivatkoztak arra, hogy a Bizottság tévesen tulajdonított versenyellenes hatásokat a megállapodásoknak, és hibát követett el, amikor a Servier versenytársának tekintette az adott generikus gyártót.¹²

Négy évnyi pereskedést követően a Törvényszék 2018 decemberében hozta meg döntését, nyolc különálló ítéletben. Ezen ítéletek megerősítették a Bizottság álláspontját, miszerint a Servier és a generikus gyártók között létrejött vitarendezési megállapodások cél szerinti versenykorlátozó megállapodásoknak tekinthetők, részben azonban megsemmisítésre került a Bizottság döntése a Krka és a Servier közötti megállapodások cél általi versenykorlátozásként való értékelése, valamint a Servier gazdasági erőfölénnyel való visszaélésének megállapítása tekintetében.¹³

2.3. A Bíróság előtti eljárás

A Törvényszék ítéletei ellen a Servier, valamennyi érintett generikus gyógyszergyártó és – két ítélet tekintetében – a Bizottság is jogorvoslattal élt 2019 februárjában. A generikus gyártók újfent kifogásolták, hogy a szabadalmi vitarendezési megállapodások cél szerinti versenykorlátozó magatartásként kerültek értékelésre, valamint azt, hogy a Servier versenytársaiként lettek azonosítva. A Servier sérelmezte, hogy a Törvényszék az ítélkezési gyakorlatnak nem megfelelő, a cél általi jogsértés fogalmát túlzottan kiterjesztő ítéletet hozott, a potenciális versenyre vonatkozó esetjog tévesen került alkalmazásra, valamint azzal ér-

⁹ Bizottsági határozat, (44)–(55).

¹⁰ Bizottsági határozat, (5)–(9), (3187) és 7. cikk.

¹¹ A Törvényszékhez a T-691/14. sz. ügyben benyújtott kereset: *Servier és társai kontra Bizottság*, 2014. 09. 21.

¹² A Törvényszékhez a T-677/14. sz. ügyben benyújtott kereset: *Biogaran kontra Bizottság*, 2014. 09. 19.; a Törvényszékhez a T-679/14. sz. ügyben benyújtott kereset: *Teva UK és társai kontra Bizottság*, 2014. 10. 19.; a Törvényszékhez a T-680/14. sz. ügyben benyújtott kereset: *Lupin kontra Bizottság*, 2014. 09. 19.; a Törvényszékhez a T-682/14. sz. ügyben benyújtott kereset: *Mylan Laboratories és Mylan kontra Bizottság*, 2014. 09. 19.; a Törvényszékhez a T-684/14. sz. ügyben benyújtott kereset: *Krka kontra Bizottság*, 2014. 09. 19.; a Törvényszékhez a T-701/14. sz. ügyben benyújtott kereset: *Niche Generics kontra Bizottság*, 2014. 09. 22.; a Törvényszékhez a T-705/14. sz. ügyben benyújtott kereset: *Unichem Laboratories kontra Bizottság*, 2014. 09. 26.

¹³ The General Court annuls in part the European Commission’s decision finding the existence of restrictive agreements and an abuse of a dominant position on the market for perindopril, a medicine used to treat hypertension and heart failure, a Törvényszék 194/18. sz. sajtóközleménye, *Az Európai Bíróság hivatalos portálja*, 2018. december 12. Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180194en.pdf>.

velt, hogy egyes megállapodások nem minősíthetők versenyellenes célúnak. A Bizottság fellebbezése többek között azon az érvelésen alapult, hogy téves a Törvényszék értékelése, miszerint a Krka nem jelentett versenynyomást a Servier számára, továbbá a bírói testület a cél általi versenykorlátozás fogalmának alkalmazásakor, illetve a felek szándékának értékelésekor hibát vétett. A Bizottság kifogásolta továbbá a Törvényszék döntését a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést érintő részben is, kifejtve, hogy az a végtermék piacának meghatározásakor tévesen alkalmazta a jogot.¹⁴

Közel öt évnyi újabb pereskedést követően a Bíróság 2024 júliusában hozta meg ítéleteit, elutasítva a generikus gyógyszergyártók kereseteit, valamint részben hatályon kívül helyezve a Törvényszék azon ítéleteit, amelyekben az kimondta, hogy a Krka-megállapodások nem tekinthetők cél általi jogsértésnek, és a Bizottság túl szűken határozta meg az érintett piacot a Servier gazdasági erőfölénnyel való visszaélésének megállapítása során. Utóbbi vonatkozásokban a Bíróság visszautalta az ügyet a Törvényszék elé.¹⁵

3. A Bizottság, a Törvényszék és a Bíróság jogi értékelésének kiemelt pontjai

Az alábbiakban ismertetésre kerülnek a Bizottság határozatának, valamint a Törvényszék és a Bíróság releváns ítéleteinek a jogvita vonatkozásában kiemelten fontos pontjai, megállapításai.

3.1. A Bizottság jogi értékelése

A Bizottság által jelen ügyben megállapított tényállás szerint az eljárás alá vont vállalkozások egyrészt versenykorlátozó célú megállapodásokat kötöttek, amikor jogvitáikat olyan szabadalmi vitarendezési megállapodásokkal zárták le, amelyek alapján a Servier jelentős ösztönzőket juttatott a generikus gyártók részére, cserébe utóbbiak pedig vállalták, hogy meghatározott ideig nem lépnek piacra termékeikkel, és nem vitatják a Servier szabadalmait. Másrészt a Bizottság megállapította, hogy a Servier gazdasági erőfölényével visszaélve olyan stratégiát valósított meg – blokkoló szabadalmak megszerzésével, technológiaakvizíciókkal és főként szabadalmi vitarendezési megállapodások megkötésével –, amely a versenytársak kizárására, piacra lépésük megakadályozására vagy késleltetésére irányult.¹⁶

3.1.1. Az eljárás alá vontak között létrejött szabadalmi vitarendezési megállapodások Bizottság általi értékelése

A Bizottság leszögezte, hogy a szabadalmas alapvetően jogosult arra, hogy kizárja versenytársait a szabadalom által védett találmány hasznosításából. A vállalkozások továbbá szabadon köthetnek vitarendezési megállapodásokat is jogvitáik lezárása céljából, ezek mindkét félnek és a társadalomnak is előnyösek lehetnek. Az ilyen vitarendezési megállapodások általában nem ütköznek a versenyjog szabályaiba, amikor azonban versenytársak között jönnek létre olyan megállapodások, amelyek alapján az originális fél valamilyen érté-

¹⁴ Az Európai Bizottság fellebbezése a C-176/19. P. sz. ügyben: *Servier és társai kontra Bizottság*, 2019. 02. 22., a Törvényszék T-691/14. sz. ítélete ellen; a Servier SAS és társai fellebbezése a C-201/19. P. sz. ügyben: *Servier és társai kontra Bizottság*, 2019. 02. 28., a Törvényszék T-691/14. sz. ítélete ellen; az Európai Bizottság fellebbezése a C-151/19. sz. ügyben: *Krka kontra Bizottság*, 2019. 02. 21., a Törvényszék T-684/14. sz. ítélete ellen; a Lupin Ltd fellebbezése a C-144/19. sz. ügyben: *Lupin kontra Bizottság*, 2019. 02. 20., a Törvényszék T-680/14. sz. ítélete ellen; a Niche Generics Ltd fellebbezése a C-164/19. sz. ügyben: *Niche Generics kontra Bizottság*, 2019. 02. 22., a Törvényszék T-701/14. sz. ítélete ellen; az Unichem Laboratories Ltd fellebbezése a C-166/19. sz. ügyben: *Unichem Laboratories kontra Bizottság*, 2019. 02. 22., a Törvényszék T-705/14. sz. ítélete ellen; a Mylan Laboratories Ltd és a Mylan, Inc. fellebbezése C-197/19. P. sz. ügyben: *Mylan Laboratories és Mylan kontra Bizottság*, 2019. 02. 28., a Törvényszék T-682/14. sz. ítélete ellen; a Teva UK Ltd és társai fellebbezése a C-198/19. P. sz. ügyben: *Teva UK Ltd és társai kontra Bizottság*, 2019. 02. 28., a Törvényszék T-679/14. sz. ítélete ellen; a Biogaran fellebbezése a C-207/19. P. sz. ügyben: *Biogaran kontra Bizottság*, 2019. 02. 28., a Törvényszék T-677/14. sz. ítélete ellen.

¹⁵ The Court of Justice rules on the existence of agreements, decisions and concerted practices and of abuse of a dominant position on the perindopril market, a Bíróság 107/24. sz. sajtóközleménye, *Az Európai Bíróság hivatalos portálja*, 2024. június 27. Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-06/cp240107en.pdf>.

¹⁶ Bizottsági határozat, (1)–(10).

ket ruház át a generikus félre, ezen értékátruházás egy teszt alapján vizsgálendő. Az EUMSZ 101. cikkében foglaltak megsértése akkor állapítható meg, ha az átruházott érték jelentős ösztönzőnek tekinthető, amely nagyban csökkenti a generikus vállalkozás azon szándékát, hogy független tevékenysége alapján piacra lépjen.¹⁷ Az eljárás alá vontak azon érvelése kapcsán, miszerint a megállapodások legitim célja csupán a jogviták lezárása volt, a Bizottság megjegyezte, hogy – az esetjog által is alátámasztottan – önmagában az, hogy egy megállapodásnak teljesen legitim célja is van, nem zárja ki annak lehetőségét, hogy versenykorlátozó célú megállapodásnak legyen minősíthető. Kiemelte továbbá, hogy a nemzeti jogok védjegyre vonatkozó szabályai, az azok által biztosított jogosultságok nem szolgáltathatnak alapot az Európai Unió versenyjogi szabályainak áthágására, illetve a szellemi tulajdonra, iparjogvédelemre vonatkozó megállapodások a Bíróság gyakorlata szerint nem mentesek az EUMSZ 101. cikkében foglalt tilalom alól.¹⁸ A Bizottság szerint az EUMSZ 101. cikkének megsértését jelentheti, ha a vitarendezési megállapodásban foglalt korlátozás nem igazolható, és nem magának a kizárólagos jog érdemeinek a felek általi értékeléséből fakad, hanem olyan értékátruházáson alapul, amely ezt az értékelést a háttérbe helyezi, és arra készíti a generikus vállalkozást, hogy ne tegyen önálló erőfeszítéseket a piacra lépés érdekében. Jelentős ösztönző értékátruházás hiányában egy észszerűen működő vállalkozás ugyanis nem fogadna el ilyen korlátozásokat, hanem autonóm módon folytatná tovább tevékenységeit. Mindezek alapján tehát a versenytársat a piacról történő távolmaradásáért jutalmazó vitarendezési megállapodások céljukat tekintve versenykorlátozónak tekinthetők.¹⁹

Önmagában az sem lehet ellenérv a Bizottság szerint, hogy a versenytárs csupán potenciális ver-

senytárs, ugyanis az számít, hogy a visszatartó fizetési megállapodás eltünteti a piacról ezen lehetséges versenytársat, ezáltal befolyásolja a piac szerkezetét. A Bíróság által kimunkált esetjog megerősíti, hogy az uniós versenyszabályok célja nem csupán az egyes versenytársak vagy fogyasztók közvetlen érdekeinek védelme, hanem a piac szerkezetének, így a versenynek a védelme is.²⁰

Annak megállapítása, hogy egy szabadalmi vitarendezési megállapodás cél szerinti jogsértésnek tekinthető-e, az alábbi teszt („Teszt”) elvégzésével lehetséges a Bizottság szerint. Figyelembe kell venni, hogy (i) a generikus és az originális vállalkozás legalább potenciális versenytársak-e, (ii) a generikus vállalkozás vállalta-e saját, piacra lépésre irányuló erőfeszítéseinek korlátozását a megállapodásban, (iii) a megállapodás az originális vállalkozástól származó olyan értékátruházáshoz kapcsolódik-e, amely jelentős ösztönző, érdemben csökkentve a generikus vállalkozás motivációját arra, hogy önálló erőfeszítéseket tegyen a piacra lépés kapcsán. Jelen ügyben árulkodó jel volt a Bizottság szerint az is, hogy Servier által átruházott érték megállapításánál figyelembevételre került a generikus vállalkozások piacra lépésétől várt profit összege, továbbá egyes korlátozásokat a Servier még a jogviták révén sem lett volna képes kikényszeríteni generikus versenytársaitól.²¹

A Servier Niche/Unicemmel és Matrixszal kötött szabadalmi vitarendezési megállapodásainak elemzése során a Bizottság megállapította, hogy mindkét vállalkozáscsoport a Servier potenciális versenytársa volt, mivel a Niche/Unicem és a Matrix közös projektjük keretében éveken keresztül erőforrásokat fordítottak arra, hogy kifejlesszenek egy generikus perindopril-alternatívát, ezen kutatásaik előrehaladott állapotban voltak, valamint a Servier maga is fenyegetésként, versenynyomásként értékelte a köztük lévő kooperációt.

¹⁷ Bizottsági határozat, (1102).

¹⁸ Bizottsági határozat, (1114), (1120). Lásd továbbá: (i) A Bíróság C-209/07. sz. ügyben hozott ítélete: *Competition Authority kontra Beef Industry Development Society Ltd és Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd.*, 21.; és (ii) A Bíróság C-35/83. sz. ügyben hozott ítélete: *BAT Cigaretten-Fabriken GmbH kontra Commission of the European Communities*, 33.

¹⁹ Bizottsági határozat, (1137)–(1141).

²⁰ Bizottsági határozat, (1144). Lásd továbbá: A Bíróság C-8/08. sz. ügyben hozott ítéletét: *T-Mobile Netherlands és mások kontra Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, 38–39.

²¹ Bizottsági határozat, (1154)–(1155).

A Bizottság kiemelte, hogy egy potenciális versenytársnak nem kell teljes mértékben piac képes termékkel rendelkeznie, elegendő, ha a vállalat rövid időn belül piacra tud lépni. A Niche/Unicem és a Matrix tehát képes volt a piacra lépésre, és erre vonatkozó szándékuk is azonosítható volt.²² Mind a Niche/Unicem, mind a Matrix szabadalmi vitarendezési megállapodás tartalmazott meg nem támadási (non-challenge) és versenytildalmi (non-compete) vállalkozásokat, amelyekért cserébe a generikus vállalkozások igen jelentős visszatartó kifizetéseket (reverse payment) kaptak.²³

A Niche/Unicem megállapodásban foglalt 11,8 millió fontos Servier-kifizetés kapcsán a Bizottság megállapította, hogy nettó értékátruházás történt, ugyanis az értéktranszfer jóval meghaladta a Niche/Unicem vitarendezéssel kapcsolatos „költségeit”, valamint a Servier számára semmilyen üzleti értékkel nem bírtak azon költségek és kötelezettségek, amelyekre tekintettel a megállapodás szerint a kifizetés megtörtént. Ezen értékátruházás az elmaradt profit kompenzációja volt, amit a generikus vállalkozás piacra lépése esetén kereshetett volna. A Bizottság leszögezte, hogy a versenytárs kivásárlása a piacról egyértelműen az EUMSZ 101. cikkének kirívó megsértése, cél szerinti jogsértés, amely érzékelhető mértékben korlátozta a versenyt.²⁴

A Matrix-megállapodás a fentiekkel szinte megegyező korlátozásokat, illetve mértékű kifizetést tartalmazott.²⁵

A Teva és a Servier között létrejött megállapodás hatálya kizárólag az Egyesült Királyság területére terjedt ki, tartalmában azonban hasonló volt a fenti egyezségekhez: a Teva vállalta, hogy tartózkodik a perindopril értékesítésétől az országban, és nem vitatja a Servier szabadalmait, mind ezért cserébe pedig 5 millió fontot – a piacralépés korlátozásáért fizetett nettó értékátruházást – ka-

pott. A Teva vállalta, hogy tovább forgalmazásra kizárólagosan a Serviertől vásárol perindopril, de a szállítás megtagadása esetén sem jogosult felmondással élni, amelyért cserébe további 5,5 millió fontot kapott. Potenciális versenytársnak minősült a Teva többek között azért, mert képessége és szándéka is volt a rövid időn belül történő piacra lépésre, valamint aktívan dolgozott azon, hogy saját vagy más gyártó termékével piacra lépjen. Mindezek miatt a Bizottság a Teva-megállapodást is cél szerinti versenykorlátozó megállapodásnak minősítette.²⁶

A Lupin és a Servier között létrejött megállapodás alapján a Lupin ugyancsak köteles volt tartózkodni – akár saját fejlesztésű, akár másoktól beszerzett – generikus perindopril forgalmazásától, és nem vitathatta a Servier szabadalmait, amely vállalkozásért cserébe 40 millió eurót kapott. Páron a kifizetés a Lupin három, szabadalmaztatás iránti kérelme megvásárlásának ellenértéke volt, azonban a Bizottság megállapította, hogy a szabadalmi bejelentések kereskedelmi értéke elhanyagolható volt a Servier számára, a kifizetés ebben az esetben is elsősorban jelentős ösztönző volt a Lupin vállalásaiért cserébe.²⁷ A Bizottság szerint a Lupin versenytársnak minősült, mivel szintén megvolt a képessége és szándéka a piacra lépésre, és közel volt ahhoz, hogy életképes termékkel lépjen az Unió piacaira.²⁸ Mindezek miatt a Lupin-megállapodást is cél szerinti versenykorlátozó megállapodásnak minősítette a Bizottság.²⁹

A Krka és a Servier között a fentiekől eltérő szerződéses viszonyrendszer alakult ki, valamint a Krka piaci pozíciója is különbözött a többi generikus vállalkozásétól. A Krka 2005-től több közép- és kelet-európai országban megkezdte saját – a Servier 947. számú szabadalmával védett – perindopril készítményének forgalmazását, valamint tervezte a piacra lépést nyugat-európai

²² Bizottsági határozat, (1420)–(1429), (1434).

²³ Bizottsági határozat, (1303)–(1436).

²⁴ Bizottsági határozat, (1320)–(1337), (1371), (1375).

²⁵ Bizottsági határozat, (1435)–(1467), (1475).

²⁶ Bizottsági határozat, (1415)–(1416), (1540), (1591), (1608), (1627).

²⁷ Bizottsági határozat, (1861), (1918), (1959), (1978), (1996).

²⁸ Bizottsági határozat, (1901).

²⁹ Bizottsági határozat, (2000).

tagállamokban, a lehetséges jogviták kockázata ellenére is. A későbbiekben három szerződést kötöttek a felek: szabadalmi vitarendezési, licencia, valamint engedményezési szerződést. A licenciaszerződés keretében a Krka kizárólagos licencet kapott a Serviertől a fő piacait jelentő hét közép- és kelet-európai országban történő forgalmazásra, cserébe a vitarendezési megállapodásban vállalta, hogy távol marad más uniós tagállamok piacaitól, amelyek a Servier fő piacait jelentették. Emellett, a licencért cserébe a Krka az eladásai után évi 3 százalék jogdíjat volt köteles fizetni a Servier részére. A Servier 30 millió euró ellenében továbbá megvásárolta a Krka egyes szabadalmi bejelentéseit, amelyek a perindopril előállításával kapcsolatos technológiákra vonatkoztak. A Bizottság szerint ezen piacfelosztás cél szerinti versenykorlátozást valósított meg, amelyet tovább erősített a szabadalmi bejelentések megvásárlására vonatkozó engedményezési szerződés.³⁰ A Bizottság úgy ítélte meg, hogy a Krka tényleges versenytársa volt a Serviernek azon piacokon (Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Litvánia és Szlovénia), ahol már megkezdte generikus termékének forgalmazását, illetve potenciális versenytárs volt azon országokban, ahol tervezte a piaca lépést a már kifejlesztett készítményével.³¹

Jóllehet a **krkával kötött** vitarendezési megállapodás nem tartalmazott pénzkifizetéssel kapcsolatos rendelkezést, a Bizottság álláspontja az volt, hogy a Servier által a hét tagállam tekintetében biztosított licenc – jelentős ösztönzőként – a korlátozások elfogadására ösztökölte a Krkát, s tulajdonképpen az egymás közötti piacfelosztás, azaz cél **általi** jogsértés eszköze volt. Tehát a Servier és a Krka között létrejött vitarendezési, licencia és engedményezési szerződések megkötése egy egységes és folytatólagos jogsértés részét képezte, amely a perindopril uniós piacainak felosztása révén korlátozta a versenyt.³²

3.1.2. A Servier gazdasági erőfölénnyel való visszaélésének Bizottság általi megállapítása

Jelen esetismertetés a szabadalmi vitarendezési megállapodások által megvalósított versenykorlátozó magatartások értékelését igyekszik elsődlegesen bemutatni, azonban röviden meg kell jegyezni, hogy a Bizottság megállapította az ügyben a Servier gazdasági erőfölénnyel való visszaélését is. A feltárt bizonyítékok és információk alapján megállapításra **került**, hogy a perindopril **különálló termékpiacot alkot, valamint** a Servier erőfölényes helyzetben volt (i) a perindopril **végtermék piacán** az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Hollandiában és Lengyelországban, 2000–2007 **között**, továbbá (ii) 2001–2007 között a perindopril előállításához kapcsolódó technológiák piacán is.

A Bizottság szerint a Servier visszaélt erőfölényével, mivel olyan stratégiát dolgozott ki és vitt véghez, amely a verseny kizárására irányult. Ezen stratégia keretében olyan ügyeleteket bonyolított le, mint egyes – a későbbiek során általa fel nem használt – előállítási technológiák akvizíciója, a már említett szabadalmi vitarendezési megállapodások megkötése, illetve blokkoló szabadalmak megszerzése. Mindezekkel végeredményben kivásárolta a versenyforrásokat a piacról, amely magatartása érdemben torzította a versenyt. A Bizottság szerint a Servier ezen stratégiája az EUMSZ 102. cikke egységes és folytatólagos megsértésének minősült.³³

3.2. A Törvényszék jogi értékelése

A Törvényszék egyetértett a Bizottsággal a tekintetben, hogy a Servier és a Niche/Unicem, a Matrix, a Teva, valamint a Lupin **között** létrejött szabadalmi vitarendezési megállapodások az EUMSZ 101. cikke szerinti versenykorlátozó megállapodásnak minősülnek, amelyek megkötésével a felek – mint potenciális versenytársak – cél **ál-**

³⁰ Bizottsági határozat, (910), (1670)–(1678), (1716), (1857).

³¹ Bizottsági határozat, (1680)–(1682), (1700).

³² Bizottsági határozat, (1731), (1811)–(1812).

³³ A Bizottság határozatának [AT.39612, 2016/C 393/05, C(2014) 4955 final] összefoglalója: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. és 102. cikke szerinti eljárásról, (11)–(28).

tali jogsértést valósítottak meg.³⁴ A Törvényszék megerősítette továbbá, hogy a Bizottság helyesen alkalmazta a fentebb említett Tesztet és az abban foglalt kritériumokat annak megállapítására, hogy a vitarendezési megállapodások cél szerinti jogsértésnek tekinthetők-e.³⁵

3.2.1. Potenciális versenytársi minőség

Fontos megállapításokat fogalmazott meg a Törvényszék a potenciális versenytársként való minősítés feltételei kapcsán, amely minősítést több generikus gyártó is kifogásolt keresetében. A generikus gyártók a Törvényszék szerint is potenciális versenytársai voltak a Serviernek. Ehelyütt hivatkozott a kialakult ítélkezési gyakorlat által meghatározott kritériumokra, amelyek alapján akkor lehet potenciális versenytársnak tekinteni egy vállalkozást, ha (i) valós és konkrét lehetősége, képessége van a piacra való belépésre, (ii) mindez életképes gazdasági stratégián alapul, (iii) a piacra történő belépésének nincsenek leküzdhetetlen akadályai, (iv) elég gyors lehet a piacra lépés ahhoz, hogy versenynyomást gyakoroljon a piaci szereplőkre, továbbá (v) fontos lehet a piacon jelen levő szereplők saját **értékelése is**. A Bizottság – a keresetekben **állítottakkal** ellentétben – helyesen, a valós és konkrét lehetőségek kritériuma – mint alapvető szempont – alapján is **értékelte** a potenciális versenytársi minőséget a Törvényszék szerint. Az időbeliség és a versenynyomás kritériuma kapcsán továbbá helyesen ítélte úgy a Bizottság, hogy a generikus gyártók oldalán felmerült esetleges késedelmek önmagukban nem zárják ki versenytársi minőségüket, ha piacra lépési képességük továbbra is versenynyomást tud kifejtteni.³⁶

Kiemelendő e körben a Törvényszék felperesek azon kifogása kapcsán tett megállapítása, miszerint egy vélelmezetten érvényes szabadalom nem más, mint a piacra lépésre vonatkozó jogi tilalom, ami minden potenciális versenyt kizár. E vonat-

kozásban a Törvényszék kifejtette, hogy egyrészt egy szabadalom fennállása nem tekinthető olyan leküzdhetetlen akadálnak, amely a piacra lépést megakadályozná, ugyanis a belépni szándékozó vállalkozások ennek ellenére megkockáztathatják a piacra lépést, másrészt rögzítette, hogy ezáltal létezhet potenciális verseny már az adott szabadalom lejárt előtt is. Tehát, egy szabadalom mellett fennálló érvényességi **vélelem**, érvényességének megállapítása nem jelenti ipso facto, hogy egy piacra dobott generikus termék bitorló lenne, kivéve, ha egyúttal a bitorlás is megállapításra kerül, **például a hatáskörrel rendelkező hatóság által**. Mindazonáltal amíg nyitva áll bármilyen jogi út a szabadalom és annak bitorlása vitatására, addig nem tekinthető úgy, hogy egy szabadalom leküzdhetetlen akadályát képezne a piacra lépésnek.³⁷

3.2.2. Ösztönző előny juttatása

A Törvényszék megerősítette, hogy versenykorlátozók azon szabadalmi vitarendezési megállapodások, amelyekben az originális szereplő – versenytildalmi és megneemtámadási vállalások ellenében – olyan **ösztönző** előnyöket juttat a generikus vállalkozás részére, amely előnyök arra ösztönzik utóbbit, hogy tartózkodjon a piacra lépéstől vagy egyes szabadalmak vitatásával járó erőfeszítéseitől. Ilyenkor meg kell állapítani a cél általi versenykorlátozást, ugyanis a generikus vállalkozás nem a szabadalom érvényességének elismerése következtében vállalja a korlátozásokat.³⁸

Fontos, hogy a Törvényszék szerint a visszatartó fizetés **önmagában** – bár gyanúra adhat okot – nem jelenti a cél szerinti jogsértés fennállását, mivel elképzelhető, hogy a jogvita ily módon történő rendezésével összefüggő költségek fedezése céljából indokolható lehet. Mindazonáltal, ha az ilyen kifizetés indokolatlannak (**ösztönző** előnynek) minősül, a Törvényszék szerint úgy kell tekinteni, hogy az ösztönözte a generikus verseny-

³⁴ A Törvényszék 194/18. sz. sajtóközleménye, valamint a Törvényszék T-691/14. sz. ügyben hozott ítélete: *Servier SAS és társai kontra Európai Bizottság*, („T-691/14-ítélet”), 262–276.

³⁵ T-691/14-ítélet, 418.

³⁶ T-691/14-ítélet, 317–325., 332., 340–342.

³⁷ T-691/14-ítélet, 349–361., 368. Lásd továbbá a hasonló tárgyú ügyben hozott következő ítéletet: a Törvényszék T-472/13. sz. ügyben hozott ítélete: *Lundbeck kontra Bizottság*, 121–122.

³⁸ T-691/14-ítélet, 262–264., 272.

társat a megállapodásban foglaltak elfogadására. Ebben az esetben az sem számít, ha a szabadalom érvényességét bíróság vagy hatóság megerősíti, ilyenkor az ösztönzés a korlátozások elfogadásának valódi oka, s azok „kellő mértékben károsak” a versenyre ahhoz, hogy cél szerinti korlátozásnak legyenek tekinthetők.³⁹

A Törvényszék kifejtette, hogy egy értékátruházás ösztönzőként való minősítésekor – ahogyan azt a Bizottság is helyesen megtette határozatában – vizsgálni kell a juttatott előny jellegére és indokolhatóságára tekintettel azt, hogy az a jogvita rendezésével járó költségeket fedezi-e. Ha az originális vállalkozás által nyújtott előny a generikus fél vitarendezési megállapodással együtt járó költségeit, például a perköltségét fedezi, úgy azt – hacsak nem aránytalan mértékű – jellemzően nem lehet ösztönző jellegűnek tekinteni, mivel ezen költség a szabadalom érvényessége, illetve bitorlása kérdésének körében merült fel, átvállalása pedig közvetlenül összefügg a vitarendezéssel. „Túlzottan külsődlegesek” lehetnek azonban a jogvita rendezése szempontjából egyes költségek, amelyeket nem lehet vitarendezéssel együtt járó költségeknek tekinteni. Ilyenek a kutatási és fejlesztési költségek, vagy a bitorlást megvalósító termékek gyártási költségei. Ennek oka, hogy például a kutatások eredményei felhasználhatók lehetnek más termékek előállításához, tehát nem feltétlenül vezetnek veszteséghez, függetlenül a jogviták rendezésétől. Kiemelendő, hogy a Törvényszék szerint a megállapodásban részes feleket terheli a bizonyítás a tekintetben, hogy nem minősül ösztönző jellegűnek az adott előny, hanem a jogvita rendezésével együtt járó költséget fedez, továbbá ezt követően ugyancsak őket terheli az értékátruházás összegének igazolása is.⁴⁰

3.2.3. Amiben nem értett egyet a Törvényszék: a kiegészítő megállapodások kérdése a Krka vonatkozásában, illetve a gazdasági erőfölény megállapítása

3.2.3.1. Értékátruházást leplező kiegészítő megállapodások és a kivételek

A fentebb bemutatottak szerint a Servier bevett gyakorlata volt a vitarendezési megállapodásokhoz kapcsolódó különféle kiegészítő megállapodások kötése (pl. szabadalmi bejelentések megvásárlása, a Krka esetében licencia adása). **Általánosságban a Törvényszék ezek kapcsán hangsúlyozta, hogy egy kiegészítő megállapodás létezése** – az alább kifejtettek alapján – „nyomatékos valószínűsítő körülmény” lehet arra vonatkozóan, hogy ösztönzés és cél általi versenykorlátozás áll fenn. Kiegészítő megállapodás alatt a Törvényszék vitarendezési megállapodáshoz kapcsolódó, szokásos kereskedelmi megállapodást ért, amely önmagában is korlátozó jellegű kikötéseket tartalmaz. „Egyetlen szerződés együttes keretébe” illeszkedhetnek ezen megállapodások például, ha azonos napon kötötték őket, jogi kapcsolat van közöttük, vagy ha a Bizottság bizonyítja elválaszthatatlan jellegüket. Az időbeli vagy jogi kapcsolat a Törvényszék szerint valószínűsítheti azt, hogy e megállapodások közös tárgyalások eredményei. Kifejtette továbbá, hogy a kiegészítő megállapodás alapvetően egy kereskedelmi ügylet lebonyolítására szolgál, így önállóan, vitarendezési megállapodás nélkül is létezhet, nem szükséges ezek összekapcsolása. Mivel pedig a kiegészítő megállapodás magában foglalhat értékátruházást, fennállhat annak veszélye, hogy a vitarendezési megállapodás mellett azon célból jön létre, hogy „*egy kereskedelmi ügylet leple alatt, és adott esetben összetett szerződéses konstrukció formájában*”, értékátruházással ösztönözze a generikus versenytársat a versenytilalmi és egyéb korlátozások elfogadására.⁴¹ Azonban e „nyomatékos valószínűsítő körülmény” még nem elegendő, mivel a Bizottságnak további bizonyítékokat kell bemutatnia, amelyek a visszatartó fizetés fennállására engednek következtetni. Az eljárás alá vontak okszerű

³⁹ T-691/14-ítélet, 253–265., 269–270.

⁴⁰ T-691/14-ítélet, 277–280.

⁴¹ T-691/14-ítélet, 797–805.

magyarázatának hiányában a Bizottságnak egy átfogó értékelést kell elvégeznie, s ezt követően állapíthatja meg, hogy a kiegészítő megállapodás megkötésére nem a szokásos piaci feltételek mellett került sor, tehát az originális vállalkozás **által teljesített értékátruházás** meghaladja az ügylet tárgyának értékét, s így fennáll a visszatartó fizetés **(ösztönző előny)**.⁴²

Kivételt jelenthet azonban – tehát nem minősül visszatartó fizetés fennállására utaló nyomatékos valószínűsítő körülménynek – a Törvényszék álláspontja szerint, ha – ahogyan a Krka esetében történt – licenciamegállapodás kapcsolódik a vitarendezési megállapodáshoz, amely licencia a jogvitával érintett szabadalomra vonatkozik. Ennek oka a bírói testület szerint az, hogy a vitatott szabadalom hasznosításának engedélyezéséről szóló licenciamegállapodást indokolt lehet összekapcsolni a szabadalmi jogvitát rendező vitarendezési megállapodással, s ez nem tekinthető nyomatékos valószínűsítő körülménynek. Egy licenciamegállapodás ugyanis alkalmas eszköz lehet arra, hogy a szabadalmi jogvita központi kérdését megoldják a felek, mivel így piacra léphet a generikus fél, s az originális fél is megőrzi szabadalmi jogosultságát. A Törvényszék szerint egy licenciaszerződés elfogadása azt jelenti, hogy a felek elismerik a szabadalom érvényességét, végeredményben ilyen módon alá is támasztja a vitarendezési megállapodás jogszerűségét. Ilyenkor a Bizottság feladata az, hogy e két megállapodás összekapcsolódásán túlmenően más valószínűsítő körülményekre is támaszkodjon annak bizonyításakor, hogy a kiegészítő megállapodást nem a szokásos kereskedelmi kondíciók mellett kötötték a felek, és az ösztönző értékátruházást leplez. Különös tekintettel kell lenni arra, hogy ilyenkor nem az originális fél, hanem a generikus fél fizet (jogdíjat) a licencért cserébe, jóllehet ettől függetlenül értékátruházás történik, mivel a generikus fél kockázat nélkül piacra léphet, ennek minden előnyével. A Krka által a Servier részére a licenciáért fizetett 3 százalékos jogdíj kapcsán a Törvényszék meg-

jegyezte, hogy a Bizottság feladata lett volna annak bizonyítása, hogy az rendellenesen alacsony, s így a licenciamegállapodás valójában ösztönző visszatartó fizetést foglal magában.

Összegezve tehát, licenciamegállapodás esetén nehezen állapítható meg annak elegendő károsági foka, mert két elem gyengül vagy hiányzik: az ösztönző előny és a generikus vállalkozás erőfeszítéseinek korlátozása mint cél. A Törvényszék értékelése szerint pedig a Krka vitarendezési és licenciamegállapodás nem mutatott elegendő károsági fokot ahhoz, hogy a Bizottság cél általi versenykorlátozásnak minősítse azokat, valamint a Bizottság tévesen állapította meg a hatás általi versenykorlátozás fennállását is. Mindezek miatt a Törvényszék e vonatkozásban megsemmisítette a Bizottság határozatát.⁴³

3.2.3.2. A gazdasági erőfölény megállapítása

A Törvényszék egy másik vonatkozásban, a Servier gazdasági erőfölénye kapcsán sem volt azonos állásponton a Bizottsággal. A bírói testület szerint ugyanis a Bizottság hibákat vétett a releváns piac meghatározásakor, többek között nem vette figyelembe a gyógyszeriparban zajló verseny jellemzőit, mivel árváltozásokon alapuló elemzés alapján állapította meg, hogy nem volt érzékelhető versenynyomás más ACE-gátló készítmények részéről, tehát túlzott jelentőséget tulajdonított az ártényezőnek. A Bizottság ezen elemzése alapján túl szűken, kizárólag a perindopril molekulájára korlátozva határozta meg az érintett piacot, miközben a Törvényszék szerint az ügy irataiból kitűnik, hogy a perindopril más ACE-gátló termékek részéről nem árjellegű versenynyomásnak is ki lehetett téve. Következésképpen, mivel a Bizottság tévesen határozta meg a releváns termékpiacot, a bírói testület értékelése szerint a Servier gazdasági erejére és a piaci részesedésekre vonatkozó számítása is hibás volt, s erőfölény megállapíthatóságának hiányában a visszaélés kérdése már nem releváns. Így tehát a Törvényszék e részben megsemmisítette a Bizottság határozatát.⁴⁴

⁴² T-691/14-ítélet, 804–809.

⁴³ T-691/14-ítélet, 943–956., 983–984., 1032., 1213., 1232., 1234.

⁴⁴ T-691/14-ítélet, 1580., 1589–1592., 1600–1608., 1622., 1626., 1633.

3.3. Juliane Kokott Főtanácsnok indítványa

Mivel a Törvényszék döntéseivel szemben mind az eljárás alá vontak, mind a Bizottság jogorvoslattal élt, a több éve tartó jogvita tovább folytatódott a Bíróság előtt. Juliane Kokott Főtanácsnok indítványában javasolta a Bíróságnak annak megállapítását, hogy a Törvényszék tévedett, amikor a Krka és a Servier közötti megállapodásokat nem minősítette versenykorlátozó megállapodásnak. A Főtanácsnok szerint ugyanis a vitarendezési és a licenciamegállapodások nem a Servier szabadalma érvényességének Krka általi elismerésén, hanem a Servier által teljesített visszatartó fizetésen alapultak. Kifejtette, hogy a Bizottság helyesen alapította meg, hogy a Krka-megállapodások cél általi versenykorlátozást valósítanak meg, mivel a licencia biztosítása nem volt más, mint egy jelentős értékátruházás, amelynek alapvetően nem volt ellenszolgáltatása a Krka részéről azon kívül, hogy a Krka elfogadta a versenytilalmi kikötéseket a Servier fő piacait jelentő országokat illetően. A Főtanácsnok leszögezte továbbá, hogy a Törvényszék tévesen ítélte úgy, hogy e megállapodások nem bírtak versenyellenes hatásokkal, mivel a Bizottság megfelelő módon alátámasztotta, hogy a következtükben a Krka megszűnt potenciális versenytársnak lenni. Végezetül nem értett egyet a Törvényszékkal a gazdasági erőfölény kapcsán hozott azon ítélet kapcsán sem, mely szerint a Bizottság hibásan határozta meg az érintett termékpiacot. A további generikus vállalkozásokkal kötött vitarendezési megállapodások tekintetében a Főtanácsnok indítványozta, hogy a Bíróság hagyja helyben a Törvényszék döntését.⁴⁵

3.4. A Bíróság jogi értékelése

A Bíróság – az alább részletezettek szerint – nagyrészt a Bizottság határozatában foglaltakkal értett egyet: hatályában fenntartotta a Törvény-

szék ítéleteinek azon részét, amely a Servier és a Nieche/Unicem, a Matrix, a Lupin, illetve a Teva között létrejött megállapodások cél általi versenykorlátozó jellegét kimondták, azonban két vonatkozásban, a Krka-megállapodások értékelése és a Servier gazdasági erőfölénnyel való visszaélése kapcsán az érintett piac meghatározása kérdésében hatályon kívül helyezte azokat, s visszautalta az ügyet a Törvényszék elé.⁴⁶

3.4.1. A szabadalmi vitarendezési megállapodások Bíróság általi értékelése, a Krka-megállapodás kivételével

A Servier és a Nieche/Unicem, a Matrix, a Lupin, illetve a Teva között létrejött megállapodások kapcsán a Bíróság tehát megerősítette, hogy azok cél általi versenykorlátozást valósítottak meg. Hangsúlyozta, hogy ezen minősítés során nemcsak magát a megállapodást kell részletesen elemezni, hanem annak célját, gazdasági és jogi hátterét, kontextusát, valamint annak a piacnak a jellemzőit, amelyen hatásai ténylegesen jelentkeznek. Ennek megfelelően az, hogy a megállapodás feltételei nem mutatnak versenyellenes célzatot, önmagában nem döntő jelentőségű a tekintetben, hogy az adott megállapodás korlátozza-e a versenyt.⁴⁷

A Bíróság valamennyi vonatkozó ítéletében rögzítette, hogy egy értékátruházást is tartalmazó szabadalmi vitarendezési megállapodás cél általi versenykorlátozóként való minősítése során egyrészt meg kell vizsgálni, hogy az értéktranszferből származó nettó nyereség indokolható-e, igazolhatja-e a jogvitából eredő költségek kompenzálásának szükségessége. Amennyiben nem, úgy meg kell győződni arról, hogy ezen értékátruházásoknak nem lehet-e más magyarázata, mint a gyógyszergyártók azon üzleti érdeke, hogy ne versenyezzenek egymással. Ekkor meg kell hatá-

⁴⁵ Marketing of perindopril: Advocate General Kokott proposes that the Court of Justice should rule that all agreements concluded by the Servier group with generic pharmaceutical companies constituted restrictions of competition by object and that it should set aside the General Court's findings regarding the agreements between Servier and Krka, on the one hand, and the definition of the relevant market for the purposes of applying Article 102 TFEU, on the other, a Bíróság 130/22. sz. sajtóközleménye, *Az Európai Bíróság hivatalos portálja*, 2022. július 14. Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-07/cp220130en.pdf>; valamint Kokott főtanácsnok indítványa a C-176/19. P. sz. ügyben: *Servier SAS és társai*, 485.

⁴⁶ A Bíróság 130/22. sz. sajtóközleménye.

⁴⁷ Lupin-ítélet, 63–64.

rozni, hogy a generikus fél haszna elég jelentős-e ahhoz, hogy a piacra lépéstől való tartózkodásra ösztönözze a vállalkozást.⁴⁸

Ahhoz, hogy egy vitarendezési megállapodás cél általi versenykorlátozó megállapodásnak legyen minősíthető, a Bíróság álláspontja szerint is megállapíthatónak kell lennie, hogy az originális vállalkozás által nyújtott értékátruházás – ellenértékként – azért cserébe történt, hogy a generikus fél vállalta a piacra lépésének korlátozását.⁴⁹

3.4.2. A Bíróság álláspontja a Krka-megállapodások kapcsán

A Servier és Krka között létrejött megállapodások jogi értékelése vonatkozásában a Bíróság nem értett egyet a Törvényszékkel, mivel úgy ítélte, hogy a bizonyítékok alapján a Servier és a Krka a piac felosztására irányuló magatartást valósítottak meg, amely magatartás cél általi versenykorlátozásnak minősül.

Először is a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a Servier és Krka – a Törvényszék megállapításával ellentétben – igenis versenytársai voltak egymásnak. Ennek megítéléséhez a Bíróság szerint is azt kell vizsgálni, hogy a generikus gyártó elegendő lépést, erőfeszítést tett-e, képes volt-e a piacra lépésre, mégpedig olyan határidőn belül, amely kellő versenynyomást gyakorolhatott az originális vállalkozásra. Fontos annak górcső alá vétele is, hogy a belépésnek nem voltak-e leküzdhetetlen akadályai, amely körülmény azonban önmagában nem döntő jelentőségű, más bizonyítékok is alátámaszthatják a potenciális verseny fennállását. A Bíróság szerint nem került bizonyításra, hogy a jogviták fejleményei miatt a Krka véglegesen lemondott volna a piacra lépésről, továbbá kiemelte, hogy a Krka maga is tudatában volt annak, hogy a Servier komoly fenyegetésként tekint rá. A 947. számú szabadalom érvényességével kapcsolatban a Krka és a Servier között zajlott, egyesült királyságbeli jogvita pedig tovább

valószínűsítette a köztük fennálló potenciális versenyviszonyt. Ezen versenyviszony késztette arra a Serviert a Bíróság szerint, hogy licencet adjon a Krka számára annak fő piacain. A bírói testület hivatkozott a Generics-ítéletben már rögzített megállapításra, mely szerint „ha több olyan vállalkozás köt egymással megállapodást, amelyek az értéklánc ugyanazon szintjén működnek, és amelyek közül bizonyos vállalkozások nincsenek jelen az érintett piacon, e megállapodás megkötése arra utaló jelentős valószínűsítő körülménynek minősül, hogy az említett vállalkozások között versenyviszony áll fenn”.⁵⁰

Másodszor, a felek közötti piacfelosztó megállapodás fennállása kapcsán a kulcskérdés a Bíróság szerint az, hogy a licencszerződés megkötése által nyújtott értékátruházás kellően jelentős volt-e ahhoz, hogy ösztönözze a Krkát a piacok felosztásának elfogadására azért cserébe, hogy bármilyen jogvita kockázata nélkül forgalmazhatja generikus termékét saját fő piacain. A Bíróság kifejtette, hogy mivel a Krka dokumentálhatóan tíz millió eurós nyereséget könyvelt el a megállapodások időtartama alatt – még ha ezen összegből levonásra is kerül az általa fizetett licencdíj –, ezen jelentős értékátruházás – egyéb ellenszolgáltatás hiányában – nem indokolható mással, mint a Krka önkorlátozásával a Servier fő piacain történő piacra lépés vonatkozásában.⁵¹

A Bíróság kifogásolta továbbá a Törvényszék ítéletét azon részben, hogy az a bizottsági határozatban foglaltak ellenére kifejezetten csak azt vizsgálta, hogy a licencmegállapodás igazolható-e a vitarendezési megállapodással, illetve a licencszerződés ösztönző visszatartó fizetést leplez-e. Tehát az elsőfokú bírói testület nem észlelte a jogsértés valódi jellegét, természetét, amely nemcsak abban állt, hogy egy szabadalmi jogvitát visszatartó fizetési megállapodással rendeztek a felek, hanem piacfelosztásban is megállapodtak egymással.⁵² Hibázott a Törvényszék, amikor a Bizottság

⁴⁸ Például: Lupin-ítélet, 59–61.; Nieche-ítélet, 118–120.; valamint a Bíróság C-307/18. (EU:C:2020:52) sz. ügyben hozott ítélete: *Generics (UK) Ltd és társai* („Generics-ítélet”), 887–894.

⁴⁹ Például: Lupin-ítélet, 65–67.; Nieche-ítélet, 108.; Unichem-ítélet, 137.

⁵⁰ A C-176/19-ítélet, 425., 471., 430–438., 469. Idézet: C-176/19-ítélet, 438.

⁵¹ A C-176/19-ítélet, 426., 460.

⁵² A C-176/19-ítélet, 175.

által feltárt jogsértést nem a maga egészében vizsgálta meg, azaz, amikor kizárólag a licenciamegállapodást, az abban foglalt díjmértéket elemezte, miközben a jogsértés a licencia- és a vitarendezési megállapodás együtteséből következett, így azokat együtt kellett volna elemezni. Nem értékelte a Törvényszék azt, hogy a licenciamegállapodás ösztönözhet-e a Krkát a Servierrel való versenytől tartózkodásra.⁵³

Emlékeztett a Bíróság a nemrég született Superleague-ítéletben⁵⁴ is rögzített azon elvre, miszerint a cél általi versenykorlátozásként való minősítés nem függhet a vizsgált szerződések vagy más jogi eszközök formájától, sem pedig attól, hogy esetlegesen a felek – szubjektíve – a verseny torzítására irányuló szándék nélkül jártak-e el, illetve az sem meghatározó, hogy jogszerű célokat (pl. a szabadalom érvényességének elismerése) követek-e. Objektív szempontok szerinti, a magatartás, annak célkitűzései, jogi és gazdasági háttere és a piac sajátosságainak elemzése szükséges ehelyütt, nem pedig a Törvényszék által végzett, a megállapodások formájára és jogi jellemzőire összpontosító formalista értékelés.⁵⁵

Fontos megállapítást fogalmazott meg a Bíróság a Bizottság azon kifogása kapcsán, mely szerint a Törvényszék a licenciamegállapodásnak a Krka fő piacaira gyakorolt pozitív hatásait is figyelembe vette. A Bizottság fellebbezésében azzal érvelt, hogy ezen piacokon semmilyen jogsértés nem került megállapításra, így az állítólagos pozitív hatások nem igazolhatják a verseny többi piacon való korlátozását, valamint az esetjog alapján „az abszolút területi védelmet biztosító kizárólagos forgalmazási megállapodás cél általi versenykorlátozásnak minősül”.⁵⁶ A Bíróság – a Superleague-ítéletre utalva – leszögezte, hogy egy magatartás pozitív, versenytámogató hatásait nem lehet figyelembe venni annak értékelésekor, hogy azt cél általi versenykorlátozásnak kell-e tekinteni, valamint annak elemzésekor sem, hogy e magatartás az ilyen

minősítéshez szükséges károssági fokot mutat-e. Jelen ügyben egyébként sem bírhatott mindez relevanciával, mivel a licenciamegállapodás által lefedett piacok nem tartoznak a jogsértés földrajzi hatálya alá. Mindezek miatt a Bíróság szerint a Törvényszék e körben is tévedett tehát.⁵⁷

Elemezte a Bíróság továbbá a Törvényszék ítéletének azon érvelését, miszerint a bizottsági határozatban felvázolt piacfelosztás megállapítása azért volt megalapozatlan, mert a Servier nem volt kizárva a Krka fő piacairól, illetve nem volt a piacnak olyan része, amely a Krkának lett volna fenntartva, így pedig a felek között a piac ezen része nem lett felosztva „átjárhatatlanul”. E helyütt a legfelsőbb bírói testület kiemelte, hogy nem akadály a piacfelosztás és így a cél általi versenykorlátozás megállapításának az, ha az érintett megállapodások nem átjárhatatlanul osztják fel a piacokat a felek között. Az EUMSZ 101. cikke (1) bekezdésének c) pontja nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint az általa előírt tilalom csak a piacokat „átjárhatatlanul” felosztó megállapodásokra vonatkozna. A Törvényszék ezen súlyosan téves értelmezése a Bíróság szerint ugyanis azzal a következménnyel járna, hogy nem lennének kifogásolhatók azon piacfelosztó megállapodások, melyek „bizonyos piacokat fenntartanak valamely vállalkozás számára egy szabadalmi licencia e vállalkozás által olyan másik vállalkozásnak való megadása ellenében, amely a gyártási vagy forgalmazási lánc ugyanazon szintjén működik, ily módon lehetővé téve e második vállalkozás számára, hogy a bitorlás kockázata nélkül lépjen be más piacokra”, mindez ugyanis „csökkentené az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének c) pontjában előírt tilalom teljes érvényesülését, és az ilyen megállapodások egyértelműen versenyellenes jellegre tekintettel súlyosan sértene az uniós versenyjog végrehajtását”.⁵⁸

Végezetül a Bíróság kifejtette, hogy a per állása nem engedi meg az ügy teljes egészében való el-

⁵³ A C-176/19-ítélet, 188., 198–200.

⁵⁴ A Bíróság C-333/21. sz. ügyben hozott ítélete: *European Superleague Company* („Superleague-ítélet”), 167.

⁵⁵ A C-176/19-ítélet, 182–184., 224.

⁵⁶ A C-176/19-ítélet, 286.

⁵⁷ A C-176/19-ítélet, 286–290.

⁵⁸ A C-176/19-ítélet, 215–220. Idézetek: C-176/19-ítélet, 218.

bírálatát, mivel a Törvényszék nem határozott a Servier és a Krka között létrejött harmadik megállapodás, az engedményezési szerződés cél általi versenykorlátozásnak minősítése kérdésében, emiatt pedig az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé.⁵⁹

3.4.3. Az érintett piac meghatározásának kérdése

Miután a Törvényszék ítélete a fentiek szerint hibásnak minősítette a Bizottság által – a Servier gazdasági erőfölénnyel való visszaélésének vizsgálata során – megjelölt érintett termékpiacot – elsődlegesen azért, mert a testület túlzott jelentőséget tulajdonított az áraknak –, a Bizottság fellebbezése nyomán a Bíróság felelevenítette az érintett piac meghatározására vonatkozó, az ítélkezési gyakorlat által kimunkált alapelveket. Kiemelte, hogy két termék között akkor áll fenn gazdasági helyettesíthetőség, amennyiben relatív áraik változása miatt a kereslet a másik termék felé terelődik, valamint a keresleti helyettesíthetőség a legnagyobb fegyelmezője adott termék szállítójának, ennek vizsgálata pedig a kereslet árhoz viszonyított keresztrugalmasságának elemzésén alapul. Jóllehet a Bizottság határozata megállapította, hogy más ACE-gátló gyógyszerek árcsökkenése nem volt hatással a perindopril árára, sőt annak ellenére a perindopril értékesítés volumene nőtt, a Törvényszék szerint a gyógyszeriparban a verseny nemcsak az árakon, hanem a készítmény orvosok által elismert minőségén is alapszik, amely eset-

leg magyarázhatja az árrugalmatlanságot. Ennek kapcsán a Bíróság leszögezte, hogy a gazdasági helyettesíthetőség a termékek minden jellemzőjét együttesen tükrözi, így a minőségüket is. Tehát azonos terápiás célú gyógyszerek között a gazdasági helyettesíthetőséget a kereslet relatív árváltozások hatására bekövetkező változására figyelemmel kell értékelni. A Törvényszék mindezek alapján tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte, a kereslet kereszt-árrugalmassága (jelen esetben annak rugalmatlansága) nem meghatározó tényező az érintett piac definiálásakor. A Bíróság emiatt a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés kérdését is visszautalta a Törvényszék elé.⁶⁰

4. Összegzés

Hasznos tanulságokat tartogathat ezen ügy az ún. pay-for-delay-megállapodások és a szabadalmi vitarendezések felei számára, továbbá általánosságban, például a cél általi versenykorlátozások jogi megítélése kapcsán. Különösen fontos mozzanata a Bíróság érvelésének azon megállapítás, miszerint az esetleges versenyt támogató hatások nem lehetnek relevánsak a cél általi versenykorlátozás megállapításakor. A gyógyszeripar szereplőinek pedig figyelmeztető jelzés lehet az ítéletből levonható azon következtetés, hogy egyes készítmények esetén az érintett piac igen szűken kerülhet meghatározásra, amely növelheti erőfölényes helyzetük megállapításának esélyét is.

⁵⁹ A C-176/19-ítélet, 413–418.

⁶⁰ A C-176/19-ítélet, 380–390., 497.

Váczai Nóra¹



Az önálló információcsere cél szerinti jogsértésként való minősítésének szempontjai: az Európai Bíróság portugál bankok ügyével kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélete

Aspects of finding a by object restriction regarding standalone information sharing agreements: the judgement of the European Court of Justice in a preliminary ruling concerning the case of Portuguese banks

Abstract: *In a recent judgement the European Court of Justice reinforced its previous case law concerning standalone information sharing agreements, acknowledging that such conduct can be regarded as a by object restriction, even in the absence of a similar precedent. It further clarified that this could be established in two ways, either by proving that the information exchanged can only lead the participants tacitly to follow the same course of conduct or by demonstrating that it makes possible for the participants to remove or reduce the uncertainty as to the future conduct of their counterparts on the relevant market. The Court also gave some practical guidance regarding the relevance of several features of the information exchanged, such as the timing of publication, the actual use of the data shared, and the need to examine possible combinations of the different types of information.*

Tárgyszavak: előzetes döntéshozatal, portugál bankok, cél szerinti jogsértés, önálló információcsere

Keywords: preliminary ruling, Portuguese banks, by object restriction, standalone information sharing

1. Az alapügy

1.1. A portugál versenyhatóság eljárása

A portugál versenyhatóság („AdC”) 2019 szeptemberében 14 hitelintézettel szemben állapított meg jogsértést, és szabott ki rájuk összesen 225 millió euró értékű bírságot. A versenyhatóság ugyanis úgy találta, hogy az érintett hitelintézetek, köztük a 6 legnagyobb portugál bank, akik együttesen a teljes eszközállomány 83%-át képviselték, megsértették a nemzeti és az európai versenyjogot, azáltal, hogy a verseny korlátozására irányuló összehangolt magatartásban vettek részt a lakáshitelek, fogyasztási hitelek és a vállalati hitelek piacát érintően, oly módon, hogy információkat cseréltek az ügyletekre alkalmazandó jelenlegi és jövőbeli feltételekre, különösen a hitelfelárakra, a hitel felvételi kapacitásokra és a kockázati változókra, valamint előző havi egyedi kihelyezési adataikra

vonatkozóan. A magatartást az AdC cél szerinti versenykorlátozásnak értékelte, annak ellenére, hogy nem tárt fel arra utaló körülményt, hogy az információcsere egy versenykorlátozó megállapodás vagy összehangolt magatartás járulékos eleme lett volna.

A kicserélt információk első csoportja tehát a hitelek jövőbeli kereskedelmi feltételeire vonatkozott, amelyek az információcsere időpontjában még nem voltak nyilvánosan hozzáférhetőek, tekintettel az információk körének kiterjedtségére és rendszerezettségére is. Az információcsere másik csoportját képviselő közelmúltbeli értékesítési adatok szintén nem voltak nyilvánosak, és az adott – rendkívül részletes – bontásban sem az információcsere idején, sem azt követően nem voltak hozzáférhetőek más forrásból. Az információk cseréjére kölcsönös jelleggel került sor, zárt kör-

¹ Versenytanácsstag, Versenytanács, Gazdasági Versenyhivatal.

ben, ami egy abban részt nem vevő új piaci szereplő számára versenyhátrányt jelenthetett.

A portugál versenyhatóság az információcsere céljával kapcsolatban megállapította, hogy az lehetővé tette a bankok számára, hogy részletes, rendszerezett, naprakész és pontos adatokhoz jussanak a versenytársak nem nyilvános adatairól, ami növelte a piaci átláthatóságot, ezáltal csökkentette a versenytársak stratégiai magatartásával kapcsolatos bizonytalanságot, a kereskedelmi nyomásgyakorlás kockázatát, és ezen informális koordináció révén össze tudták hangolni magatartásukat.

1.2. Az előzetes döntéshozatali kérelem

A bankok többsége a döntéssel szemben bírósághoz fordult, vitatva, hogy a szóban forgó információcsere önmagában a versenyre nézve kellően káros lenne, azaz cél szerinti jogsértésnek minősülne, s kifogásolva, hogy az AdC a magatartás hatásainak vizsgálatát nem végezte el.

A nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra utalta az ügyet, figyelemmel arra, hogy megítélése szerint az Európai Unió Bíróságának („Bíróság” vagy „EUB”) a cél és hatás általi versenykorlátozás fogalmára vonatkozó ítélkezési gyakorlatában nincs precedens az önálló információcserere vonatkozóan, illetve az nem jelent közvetlenül alkalmazható támpontot a szóban forgó helyzetben (bankok közötti informális koordináció). A nemzeti bíróság az alábbi kérdések megválaszolását kérte az EUB-től:

- I. Ellentétes-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 101. cikkével az, hogy a versenytársak közötti, az ügyletek feltételeire (beleértve az aktuális és a jövőbeli hitelfelárakat és kockázati változókat), valamint a termelési adatokra (havi, egyedi és bontott) vonatkozó széles körű, havi – rendszeres és kölcsönös – információcsere az ingatlan-, üzleti és fogyasztási hitelek ajánlata területén a verseny korlátozásának minősüljön a lakossági banki ágazatban egy koncentrált, a belépést korlátozó piacon, amely messzerségesen megnövelte az átláthatóságot és

csökkentette a versenytársak stratégiai magatartásával kapcsolatos bizonytalanságot?

- II. Ha igen, ellentétes-e az EUMSZ 101. cikkel az ilyen minősítés, ha az információcsereből eredő hatékonyságnövelés, ambivalens vagy versenyt segítő hatás nem állapítható meg vagy nem azonosítható?

2. Az előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélet²

2.1. Eljárási kérdések

A Bíróság az ügy érdemi értékelését megelőzően két eljárási jellegű témával foglalkozott. Először ismertette, hogy a Bíróság elnöke korábban elutasította a nemzeti bíróság azon kérését, hogy az ügyet az EUB gyorsított eljárásban bírálja el, mivel a nemzeti bíróság elévüléssel kapcsolatos érvelése nem vette figyelembe azt a körülményt, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás alatt az elévülési idő nyugszik. Emellett a Bíróság szerint a jogvita sürgősségét az is megkérdőjelezte, hogy bár a nemzeti bíróság előtt még 2019 októberében indult meg az eljárás, az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésére csak 2023 márciusában került sor. Végezetül a Bíróság rámutatott, önmagában az a körülmény, hogy a nemzeti bíróságnak bármely okból biztosítania kell az előtte lévő ügy gyors lezárását, nem elegendő a gyorsított eljárás alkalmazásához.³

Szintén elutasította a Bíróság a bankok azon kifogását, hogy a nemzeti bíróság nem adott megfelelő leírást az ügy tényállásáról, így az EUB-nak módosítania kellene a ténybeli körülmények ismertetését. E körben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a tényállás pontos bemutatása a nemzeti bíróság feladata, amelyet az EUB-nak nem kell ellenőriznie, mindössze arról kell meggyőződnie, hogy az előzetes döntéshozatali kérelem nem elfogadhatatlan annak okán, hogy az uniós jog kért értelmezése nem áll összefüggésben az alapügy tárgyával, a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik a kérdések megválaszolásához szükséges ténybeli és jogi ele-

² A Bíróság C-298/22 sz. ügyben 2024. július 29-én hozott ítélete („Ítélet”), ECLI:EU:C:2024:638.

³ Ld. az Ítélet 22-28. bekezdéseit.

mek ismeretével. A feltett kérdésekre adandó válaszokat tehát a Bíróságnak a nemzeti bíróság által adott leírás alapulvételével kell megfogalmaznia, ez azonban nem keletkeztet semmiféle vélelmet arra vonatkozóan, hogy a nemzeti bíróság által adott összefoglalás helyes, megfelel az ügyre vonatkozó ténybeli helyzetnek.⁴

2.2. Az I. kérdéssel kapcsolatos általános megfontolások

Az EUB a fenti I. kérdést vizsgálva megállapította, hogy a nemzeti bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy erősen koncentrált és belépési korlátokkal jellemzett piacokon a versenytárs hitelintézetek közötti széles körű, kölcsönös és havi rendszerességű információcserét, amely az e piacokon végrehajtott műveletekre alkalmazandó feltételekre, többek között a hitelfelárakra, valamint a jelenlegi és jövőbeli kockázati változókra, továbbá ezen információcsere résztvevőinek egyedi kihelyezési adataira vonatkozik, cél általi versenykorlátozásnak kell minősíteni.

A nemzeti bíróság által vázolt problémával kapcsolatban az EUB – a Generics UK-ítéletre⁵ utalva – először is rámutatott, hogy bár az alapügyben szereplővel azonos formájú és ugyanazon ágazatban megvalósuló információcsere vonatkozó korábbi gyakorlat megkönnyítheti annak bizonyítását, hogy a szóban forgó információcsere is versenykorlátozást valósít meg, az ilyen precedens hiánya nem akadály a versenykorlátozás megállapíthatóságának.⁶ Rantos főtanácsnok indítványában⁷ ezzel összefüggésben kifejtette, hogy bár a Bíróság korábban több ítéletében⁸ is hangsúlyozta, a cél szerinti jogsértés megállapításához kellően szilárd és megbízható tapasztalatnak kell fenn-

állnia arra vonatkozóan, hogy egy megállapodás önmagában a jellegénél fogva káros a rendes verseny megfelelő működésére, azonban azt is egyértelművé tette, hogy egy adott típusú magatartásra vonatkozó precedens hiánya még nem zárja ki eleve az ilyen minősítést.⁹ A főtanácsnok az EUB korábbi gyakorlatával¹⁰ összhangban mindazonáltal azt is rögzítette, hogy a cél általi korlátozások megállapítását az ilyen – előzmények nélküli – esetekben a nyilvánvalóan versenyellenes vagy a kizárólag versenykorlátozással magyarázható magatartásokra kell szűkíteni.

A Bíróság ezt követően felidézi az Ítéletben, hogy a cél szerinti jogsértés megállapíthatóságának, a rendes verseny megfelelő működésére gyakorolt károosságának vizsgálata körében először a megállapodás, összehangolt magatartás tartalmát, másodsor a gazdasági-jogi kontextust, harmadrészt pedig a megállapodás vagy összehangolt magatartás által követett objektív célokat kell elemezni.¹¹ Az információcsere vonatkoztatva az EUB ezzel összefüggésben – a főtanácsnoki indítvánnyal egyetértésben – megállapítja, hogy az önálló információcsere is minősülhet cél általi versenykorlátozásnak.¹² Ez a Bíróság értelmezése szerint kétféleképpen is megvalósulhat.

Egyrészt az információcsere káros a rendes verseny megfelelő működésére, ha tartalmát tekintve olyan információkra vonatkozik (függetlenül azok érzékeny vagy bizalmas jellegétől), amelyek szükségszerűen arra vezetnek az információcsere megfelelően aktív és gazdaságilag észszerűen viselkedő résztvevőit, hogy hallgatólagosan azonos magatartást kövessenek valamely, a versenyt meghatározó paramétert illetően, ami feltételezi, hogy nem kell tartaniuk tényleges és potenciális versenytársaik, valamint a fogyasztók

⁴ Ld. az Ítélet 29-36. bekezdéseit.

⁵ A Bíróság C-588/16 P sz. ügyben hozott ítélete: Generics (UK) kontra Bizottság, 79. bekezdés.

⁶ Ld. az Ítélet 41. bekezdését.

⁷ Athanasios Rantos főtanácsnok indítványa a C-298/22 sz. ügyben, 2023. október 5., ECLI:EU:C:2023:738.

⁸ A Bíróság C-67/13 P sz. ügyben hozott ítélete: CB kontra Bizottság, illetve a Bíróság C-228/18 sz. ügyben hozott ítélete: Budapest Bank és társai.

⁹ A Bíróság C-586/16 P sz. ügyben hozott ítélete: Sun Pharmaceutical Industries és Ranbaxy (UK) kontra Bizottság, 86. bekezdés.

¹⁰ A Bíróság C-591/16 P sz. ügyben hozott ítélete: Lundbeck kontra Bizottság, 131. bekezdés.

¹¹ Ld. az Ítélet 44-50. bekezdéseit.

¹² Ld. az Ítélet 51. bekezdését.

reakciójától. Ez főszabály szerint akkor áll fenn, ha az egyeztetésre egy oligopol vagy erősen koncentrált, belépési korlátokkal jellemezhető piac fő szereplői között kerül sor.¹³

Az EUB ugyanakkor az Ítéletben egy másik scenáriót is felvázol, amelynek nem előfeltétele annak bizonyítása, hogy a kicserélt információk szükségszerűen hallgatolagos összejátszásra vezetnek. A Bíróság megállapítása szerint ugyanis ahhoz, hogy egy piac a rendes verseny normális feltételeinek megfelelően működjön, a szereplőknek nemcsak önállóan kell meghatározniuk az általuk a piacon követni kívánt magatartást, hanem bizonytalanságban is kell lenniük legalább a versenytársaik piaci magatartásának jövőbeli alakulását (a változások mértékét, módját, időpontját) illetően. A Bíróság ezzel összefüggésben arra a következtetésre jut, hogy ha a kicserélt információk bizalmasak és stratégiai jellegűek, akkor lehetővé teszik az információcserében résztvevők számára a jövőbeli piaci magatartással kapcsolatos bizonytalanság megszüntetését. Az EUB értelmezésében bizalmas információ alatt az érintett piacon aktív gazdasági szereplők által nem ismert információ értendő, míg stratégiai jellegűnek az olyan információk minősülnek, amelyek – adott esetben az információcsere résztvevői által már ismert más információkkal kombinálva – felfedhetik egyes szereplők adott piacon követendő, a piaci verseny szempontjából lényeges paraméterekre vonatkozó stratégiáját.¹⁴

A Bíróság megállapítja, hogy a jövőbeli árakra vagy árakat meghatározó egyes tényezőkre vonatkozó minden információcsere önmagában versenyellenes, a versenyre gyakorolt káros hatások jelentős kockázata miatt. Azonban az EUB azt is világossá teszi, hogy a stratégiai információ fogalma ennél tágabb, és magában foglal minden olyan adatot, amely a piaci szereplők számára még nem ismert, és amely valószínűsíthetően csökkenti a piaci szereplők által követendő, versenyszempontból releváns jövőbeli magatartással kapcsolatos bizonytalanságot. Emellett, az aktuális (jelenlegi) és

múltbeli adatok is ölthetnek stratégiai jelleget, ha azok alapján – figyelemmel az érintett termékek jellegére, a piac működésének aktuális feltételeire, a szereplők költségszerkezetére vagy termelési és vezetési módszereire – kellő pontossággal meghatározható az információcserében részes más vállalkozások jövőbeli magatartása vagy annak stratégiai változtatása.¹⁵

2.3. A konkrét ügyre vonatkozóan megfogalmazott útmutatások

Noha a Bíróság hangsúlyozza, hogy a konkrét esetre vonatkozó, annak tényein és körülményein alapuló értékelés elvégzése a nemzeti bíróság feladata, és az EUB csak iránymutatásul szolgáló pontosításokkal szolgálhat e tekintetben, számos megállapítása szinte megelőlegezi a nemzeti bíróság által hozandó döntés tartalmát.

Először is, az EUB megállapítja, hogy a hitelfelárakra vonatkozó információcsere cél általi korlátozást valósít meg, mivel nem nyilvános, jövőbeni adatokra vonatkozik, és a kamatfelárak cseréje alapján a hitelintézetek következtetni tudnak a versenytársaik által a jövőben az ügyfelek felé alkalmazandó hitel kamatokra, ami a hitelezési verseny egyik paramétere. A hitelfelár ugyanis éppen az ügyfelek felé alkalmazott kamatok és a bankok – piaci szereplők által ismert – saját refinanszírozási kamatlábának különbsége, így a hitelfelárakkal kapcsolatos jövőbeli szándékok felfedése a versenytársak előtt jellegénél fogva káros a rendes verseny megfelelő működésére, mivel abból a hitelkamatok mértékére lehet következtetni. Hasonló megítélés alá esik az EUB szerint a kockázati változók jövőbeli alakulásával kapcsolatos információk cseréje is, hiszen azok – a kamatfelárakra vonatkozó jövőbeni szándékokkal kombinálva – lehetővé teszik a résztvevők számára, hogy pontosabban előrejelezzék a versenytársaik által követni kívánt árképzési stratégiát.¹⁶

Ami a kihelyezési volumeneket illeti, bár ezek sem voltak ismertek az információcserének megfelelő bontásban és részletezettséggel a piaci sze-

¹³ Ld. az Ítélet 57-59. bekezdéseit.

¹⁴ Ld. az Ítélet 60-63. bekezdéseit.

¹⁵ Ld. az Ítélet 64-65. bekezdéseit.

¹⁶ Ld. az Ítélet 68-72. bekezdéseit.

replők számára, ezek múltbeli adatokat tartalmaztak, így a Bíróság értékelése szerint kevésbé valószínű, hogy „önálló” információcsereként, elkülönítve és rendkívüli körülmények hiányában alkalmasak lennének a versenytársak jövőbeni piaci magatartásának, szándékainak előrejelzésére, vagy arra, hogy a szereplőket arra vezethessék, hogy hallgatólagosan azonos magatartást kövessenek. Az EUB mindemellett rámutat, hogy a magatartás károsságának elemzése során még „önálló” információcsere esetén is figyelemmel kell lenni a kicserélt egyéb információkra, az azok közötti kapcsolatokra, az információk kombinálásának lehetőségére. Ekként még az értékesítési mennyiségekre vonatkozó adatok is részei lehetnek egy, a rendes verseny megfelelő működésére jellemző fogva káros egyeztetésnek, azaz cél szerinti jogsértésnek, ha az információcsere keretében megosztott egyéb információkkal (és adott esetben más, nyilvánosan hozzáférhető adatokkal) kombinálva lehetővé teszik a piaci szereplők számára a versenytársak jövőbeni magatartásának előrejelzését, az azzal kapcsolatos stratégiai bizonytalanság csökkentését vagy az érintettek közötti hallgatólagos összejátszást.¹⁷

A Bíróság mindezen megfontolások alapján arra a következtetésre jut, hogy a nemzeti bíróság által felvázolt információcsere cél szerinti korlátozásnak kell tekinteni, mivel a kicserélt információk – többek között – a résztvevők által alkalmazott hitelfelárak jövőbeni módosítására irányuló szándékokat is magukban foglaltak. Ezt a következtetést az információcsere objektív célja is tovább erősíti, az EUB szerint ugyanis egy olyan információcsere, amely a piaci szereplőknek a verseny egyik paraméterével kapcsolatos jövőbeni szándékainak feltárásában áll, nem követhet más objektív célt, mint a piaci verseny torzítása.¹⁸

2.4. A felek érveivel kapcsolatos észrevételek

A Bíróság ezt követően részletesen foglalkozik a felek által előterjesztett kifogások értékelésével,

többségében ugyancsak viszonylag egyértelműen kijelölve a nemzeti bíróság által követendő irányt.

Ami a felek azon érvét illeti, hogy a rájuk vonatkozó részletes közzétételi kötelezettség miatt a piaci szereplők a kicserélt információkat nyilvános forrásból is összegyűjthették volna, a Bíróság elismerte ugyan, hogy a szabályozás folytán kötelezően közzéteendő információk cseréje nem sértheti az EUMSZ. 101. cikkét, de rámutatott, hogy nem áll fenn ez a helyzet akkor, ha az információk cseréje túlmutat a kötelezettségek által előírt körön, vagy az információk versenytársakkal történő megosztására a közzétételt megelőzően kerül sor. Ennek validitását a nemzeti bíróságnak kell ellenőriznie.¹⁹

A bankok arra is hivatkoztak, hogy az információcsere nagyon szórványos volt, évente mindössze 1-2 alkalomra korlátozódott, ami megkérdőjelezi a cél szerinti korlátozásnak való minősítést. A Bíróság azonban ezzel az érveléssel nem értett egyet: korábbi gyakorlatára²⁰ hivatkozva emlékeztetett arra, hogy a csekély gyakoriság önmagában nem zárja ki az információcsere versenyellenes célját, hiszen már akár egyetlen kapcsolatfelvétellel is elegendő lehet ahhoz, hogy megszüntesse az érintettek jövőbeni magatartásával kapcsolatos bizonytalanságot.

A Bíróság a feleknek a megosztott információk benchmarking célú felhasználásával kapcsolatos, azaz az információcsere versenyre kedvező hatására vonatkozó érvelését azzal utasította vissza, hogy bizonyosan nem segítheti elő a versenyt az olyan bizalmas információk cseréje, amelyek a résztvevőknek az érintett piac egyik versenyparaméterével kapcsolatos jövőbeni szándékaira vonatkoznak.²¹

Szintén nem tartotta relevánsnak az EUB azt az érvet, hogy az információcsere által érintett hitelfelárak nem a hitelek teljes árát tükrözték, hanem csak annak egyik összetevőjét képezték, ráadásul az ezek alapján kikövetkeztethető hitelkamatok nem a végső üzleti kamatlábnak feleltek meg, ha-

¹⁷ Ld. az Ítélet 76-78. bekezdéseit.

¹⁸ Ld. az Ítélet 79-80. bekezdéseit.

¹⁹ Ld. az Ítélet 82-84. bekezdéseit.

²⁰ A Bíróság C-8/08 sz. ügyben hozott ítélete: T-Mobile Netherlands és társai, 59. és 62. bekezdés.

²¹ Ld. az Ítélet 86-87. bekezdéseit.

nem csak egy indikatív kamatmértéket jelöltek, amelyeket a bankok az egyes ügyfelekkel folytatott tárgyalások kiinduló pontjaként alkalmaztak. Az EUB ugyanis aláhúzta, hogy a cél szerinti korlátozás megállapíthatóságához a korábban kialakult gyakorlat²² fényében nem szükséges, hogy az információcsere valamennyi releváns versenyparáméterre vonatkozzon, illetve hogy az ár összes összetevőjét érintse. Hozzátette, hogy a jelen ügyben érintett, az információcsere alapján előrejelezhető, az ügyfelekkel való tárgyalások kiinduló pontjaként alkalmazott kamatlábak az érintett piaci verseny egyik paraméterét képezik, mivel az ügyfelek ezek alapján fognak egy arra vonatkozó első körös szűrést végezni, hogy mely hitelintézetekkel kezdjenek érdemi tárgyalásokat.²³

A bankok szerint a hitelfelárakkal kapcsolatos információcsere nem biztosított előnyt a résztvevők számára, mivel azok megosztására közvetlenül az alkalmazásukat és nyilvánosságra hozatalukat megelőzően került sor (azonos munkanapon vagy legfeljebb 1 munkanappal korábban), miközben az ezen információkra való reagálás, a saját hitelfelárak módosítása több hetet is igénybe vehet. A Bíróság ezzel kapcsolatban kimondta, hogy a hitelfelárakra vonatkozó információknak az alkalmazásukat, illetve nyilvánossá tételüket megelőző megosztása önmagában elegendő annak megállapításához, hogy az információcsere csökkentette a stratégiai bizonytalanságot, mégha ez a bizonytalanság nem sokkal később meg is szűnt, hiszen azt mindenképpen lehetővé tette a szereplők számára, hogy gyorsabban reagáljanak, mint amit az érintett piac rendes működése lehetővé tett volna számukra.²⁴

A Bíróság a bankok azon érvét is elutasította, mint irrelevánst, miszerint nincs arra bizonyíték, hogy a hitelfelárakra vonatkozó információk birtokában bármely hitelintézet módosította volna saját kondícióit. Az EUB szerint ugyanis egy információcsere cél szerinti jogsértésként való mi-

nősítésének nem feltétele sem az érintett piacra gyakorolt tényleges hatásoknak, sem pedig az információk tényleges felhasználásának, figyelembevételének bizonyítása.²⁵

Ami a hitelintézetek azon érvét illeti, hogy az ügyben érintett kockázati változók valójában az egyes ügyfélkategóriákhoz rendelt kockázati szinteket tartalmazó táblázatokat takartak, amelyekből azonban az ügyfélkategóriák / kockázati szintek meghatározásához használt tényezők (úgy mint jövedelem, önrész, ingatlanérték) nem derültek ki, illetve ezek semmilyen formában nem kerültek megosztásra az információcsere keretében, ezért a kockázati változók nem minősülnek stratégiai információnak, a Bíróság a nemzeti bíróságra hagyta a kérdés eldöntését. Ennek keretében az Ítélet értelmében a nemzeti bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy az ezen táblázatokban szereplő információk a bankok rendelkezésére álló információk és az ilyen típusú táblázatok elkészítéséhez általánosan alkalmazott módszerek fényében kellően érthetőek voltak-e ahhoz, hogy – a hitelfelárakkal és az értékesítési volumenekkel kombinálva – csökkentsék a résztvevők jövőbeni piaci magatartásával kapcsolatos stratégiai bizonytalanságot.²⁶

2.5. A II. kérdésre adott válasz

Rantos főtanácsnok indítványában arra az álláspontra helyezkedett, hogy bár a nemzeti bíróság a második kérdést az első függvényében terjesztette elő, azonban a két kérdés olyan szorosan összefügg, hogy azokat együtt kell vizsgálni. A cél általi versenykorlátozás meghatározása szempontjából ugyanis az esetleges hatékonyságjavulás vagy versenyt támogató hatások is relevánsak lehetnek, amelyek vizsgálatára a jogi, gazdasági háttér elemzése keretében kell sort keríteni.

A Bíróság úgy találta, hogy az első kérdésre adott válasza tekintettel a második kérdésre nem szükséges válaszolnia.

²² A Bíróság C-883/19 P sz. ügyben hozott ítélete: HSBC Holdings és társai kontra Bizottság, 204. bekezdés.

²³ Ld. az Ítélet 88-90. bekezdéseit.

²⁴ Ld. az Ítélet 91-92. bekezdéseit.

²⁵ Ld. az Ítélet 93. bekezdését.

²⁶ Ld. az Ítélet 94-95. bekezdéseit.

3. Következtetések

3.1. A döntés jelentősége

Noha a Bíróság az önálló információcsere rendszerek cél szerinti minősülésével kapcsolatban jó részt korábbi gyakorlatára támaszkodott, ekként megállapításai összhangban vannak a kialakult joggyakorlattal és az Európai Bizottság („Bizottság”) információcsere értékelésére vonatkozó, a Horizontális Iránymutatásban²⁷ összefoglalt elemzési keretével, az Ítélet a benne szereplő magyarázatokkal, rendszerezéssel mégis hozzájárul a kérdéskör további tisztázásához. Egyrésztől ugyanis megerősíti azt a tételt, hogy önálló információcsere is megvalósíthat cél szerinti jogsértést, és hogy a kellően szilárd és megbízható tapasztalat követelménye nem feleltethető meg egy konkrét precedensre vonatkozó elvárásnak. Másrészt az EUB egyértelművé tette, hogy az önálló információcsere kétféleképpen is megvalósíthatja a cél általi korlátozást: akár azáltal, hogy szükségszerűen hallgatóságos összejátszást hoz létre a felek között, akár azáltal, hogy csökkenti vagy megszünteti az érintetteknek a versenytársaik jövőbeni piaci magatartásával, annak változásaival kapcsolatos stratégiai bizonytalanságot.

Az Ítélet a konkrétumok szintjén is számos fogódzót ad a piaci szereplők és a jogalkalmazók számára. E körben kiemelendő, hogy az EUB megerősítette, a jövőbeli árverseny alakulása szempontjából fontos paraméterek (azaz jövőbeli árak, árösszetevők) cseréje mindenképpen cél szerinti korlátozásnak minősül, olyannyira, hogy annak a versenykorlátozáson kívül más objektív célja nem is lehet, ekként a versenyt elősegítő, prokompetitív hatásokkal sem járhat. Szintén fontos megállapítása az Ítéletnek, hogy a kicserélt információkat még önálló információcsere esetén sem szabad elszigetelten értékelni, hanem figyelembe kell venni az azokkal egyidejűleg kicserélt további információkat, valamint a nyilvános forrásból rendelkezésre álló egyéb adatokat, és mindezek kombinálásának

lehetőségét. Figyelemre méltó végezetül, hogy a Bíróság kimondta, a célzatos jelleg megállapításának nem feltétele sem a tényleges piaci hatásoknak, sem pedig a kicserélt információk tényleges felhasználásának a bizonyítása, és – talán kissé formalisztikus megközelítést alkalmazva – annak sem tulajdonított jelentőséget, hogy az információcsere az adatok szabályozásból fakadó nyilvánossá válása előtt mennyivel került sor, mivel az alkalmazást, nyilvánosságra hozatalt megelőző információmegosztást mindenképpen stratégiai bizonytalanságot csökkentő tényezőnek tekintette.

3.2. A magyar banki információcsere ügy az Ítélet fényében

Az ügy kapcsán joggal merül fel a szintén bankok közötti, rendszeres, több évig tartó, részletes adatcsere miatt folytatott hazai eljáráshoz²⁸ való viszony kérdése. Vajon eltérően alakult volna-e az ún. BankAdat ügy sorsa, ha a jelen Ítélet már hamarabb megszületik, vagy azt e döntés következtetései sem befolyásolták volna?

Mint ismeretes, a BankAdat ügyben az eljárás tárgyát a BankAdat adatbázis képezte, amelyben a bankok önkéntesen, kölcsönösségi alapon vettek részt. A rendkívül nagyszámú rekordot tartalmazó adatbázis a teljes banki ügyfélállományt, termékportfóliót felölelte, és kisebb részben egyedi, nagyobb részben aggregált formában tartalmazta az információkat, melyek egy része nyilvánosan, más forrásból nem volt elérhető, vagy csak jelentős késedelemmel. Az adatok között jelentős számban voltak üzleti titoknak minősülő információk is. A Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) határozatában nem cél szerinti jogsértésnek minősítette az információcsere, hanem hatás alapon vizsgálta azt. A versenyhatóság arra a következtetésre jutott, hogy a mennyiségekre és nyereségességre vonatkozó részletes adatok jó indikátorként szolgálnak a többi piaci szereplő teljesítményének, piaci tevékenységének és sikerének elemzéséhez. A 2011-es Horizontális Iránymutatásban²⁹ lefektetett elem-

²⁷ A Bizottság Közleménye, Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról, Brüsszel, 2023.7.17. C(2023) 4752 final, 6. fejezet.

²⁸ VJ/8/2012.

²⁹ A Bizottság Közleménye, Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról, 2011/C 11/01, 2011.01.14.

zési keretet követve a GVH megállapította, hogy a piaci helyzet kedvez a koordinációnak, mivel a piac koncentrált, egy kiemelkedő és 8-10 nagyobb bankkal, az árképzésre az árvezető-árkövetők felállás jellemző, a piaci részesedések a felek hivatkozásával ellentétben nagyjából stabilak maradtak, európai összehasonlításban magas a szektor jövedelmezősége, és a fogyasztók pénzügyi kultúrája, tudatossága alacsony. A GVH szerint az adatok jellege is kedvez a koordinációnak, mivel stratégiai jelentőségű, üzletileg érzékeny információkról volt szó, amelyek aktuális (jelenbeli, nem historikus) adatoknak tekinthetők, az adatcsere gyakorisága nagy (negyedéves), a piac több, mint 80%-át lefedi, és az egyedi, illetve aggregált adatok nyilvánosan nem elérhetőek (vagy csak jelentős késedelemmel). Mindezek alapján a GVH az információcserét – annak potenciális versenykorlátozó hatása miatt – jogsértőnek minősítette.³⁰

Álláspontom szerint az Ítélet helyenként formalisztikusnak tűnő megközelítése ellenére sem egyértelmű, hogy annak fényében a BankAdat adatbázis keretében megvalósított információcsere értékelhető lett volna-e célzatos jogsértésként. Mi-

vel az adatbázis a GVH döntéséből kiolvashatóan kifejezetten árjellegű adatokat nem tartalmazott, és legnagyobbbrészt közelmúltbeli állományi információkból állt, így a portugál ügyben alkalmazott hüvelykujj-szabály, miszerint a jövőbeli árak cseréje szükségképpen versenykorlátozó célú, nem lett volna implementálható. Éppen ellenkezőleg, a Bíróság a múltbeli értékesítési adatok kapcsán azt állapította meg, hogy azok megosztása önálló információcsereként, önmagában, különleges körülmények hiányában kevésbé alkalmas a versenytársak piaci magatartásának előrejelzésére vagy hallgatólagos összejátszás kialakítására, bár nem is zárta ki ennek a lehetőségét. Azzal kapcsolatban viszont az Ítélet nem ad részletesebb útmutatást, hogy milyen különleges körülmények, illetőleg – a jövőbeli árképzési információkon túl – milyen adatokkal való kombinációk révén járulhatnának hozzá a stratégiai bizonytalanság csökkentéséhez vagy a hallgatólagos összejátszás kialakulásához, de ez vélhetően meglehetősen ügyspecifikus, az adott tényektől és körülményektől függő értékelést igényelne, így nem biztos, hogy általános érvennyel tisztázható lenne.

³⁰ A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy ezzel az értékeléssel a felülvizsgálat során eljáró bíróságok nem értettek egyet, és a versenyhatóság döntését hatályon kívül helyezték, arra hivatkozással, hogy egy éveken át tartó magatartás értékelését alapvetően a tényleges hatások alapján kell elvégezni, potenciális hatásokra csak akkor lehet alappal hivatkozni, ha a tényleges hatások bekövetkezését vagy azok kimutathatóságát objektív akadályok gátolták.



Csirszki Martin Milán¹

Tóth András: A digitális átalakulás szabályozása az Európai Unióban (szemle)

Abstract: *This article aims to give a short overview about András Tóth's latest book entitled The Regulation of Digital Transformation in the European Union, published by ORAC. The book delves into the complexity of EU laws that deal with one or more aspects of the digital economy. This comprehensive volume analyses a wide variety of legal sources, be it consumer protection, competition law, platform work, cybersecurity or media freedom. What unites these areas is that they have been – to a significant extent – influenced by the intensifying digital transformation of the last several years, therefore the EU legislation has been inclined to react to the new phenomena taking place in the digital world.*

Tárgyszavak: digitális átalakulás, Európai Unió, szabályozás

Keywords: digital transformation, European Union, regulation

2024 őszén jelent meg az ORAC Kiadó gondozásában Tóth András *A digitális átalakulás szabályozása az Európai Unióban* című könyve.² Mindezidáig ehhez hasonló, átfogó kötet nem született a magyar nyelvű szakirodalomban. Mára már közhellyé vált, hogy a digitalizáció egyre fokozódó mértékben hatja át életünk minden aspektusát, ugyanakkor nincs kellőképpen tudatosítva sem a laikusok, sem a szakemberek oldalán, hogy ez a transzformáció mekkora mértékű szabályozási tömeget eredményezett az Európai Unió jogrendjében. Az csak e jogalkotási dömping természetes velejárója, hogy számos párhuzamosságot keletkeztet; mindazonáltal, egyes esetekben – meglepetésre – akár joghézagok is felmerülhetnek. Előbbin azt érthetjük, hogy egy és ugyanazon társadalmi viszonyt több jogalkotási aktus igyekszik rendezni különféle célkitűzéseket szem előtt tartva (pl. fogyasztóvédelem, termékbizton-

ság, versengő piacok ideája), a jogalkalmazók számára fokozott együttműködési és koordinációs szükségességet teremtve ezáltal. Paradox módon, mindezek mellett, a joghézagok (és az ebből fakadó folytonos jogalkotási kényszer) a digitális technológiák rohamos fejlődése, illetve növekvő komplexitása miatt mégis elképzelhetőek.

A kötet aktualitásához nem férhet kétség. Ezt csak még jobban megerősítik a közelmúltban publikált, az Európai Uniónak irányt szabni kívánó jelentések: a Draghi- és a Letta-riport. Elegendő a könyv tartalomjegyzékére pillantani, s világossá válik, az efféle jogász/jogtudományi munkák nélkülözhetetlenek. Draghi riportjának központi eleme a szabályozási terhek (*regulatory burden*) csökkentésének igénye. Szerinte az Európai Uniónak nincsenek egyértelmű prioritásai a megfogalmazott közös célok mögött. Véleménye szerint az EU fontos állítása, hogy támogatjuk az innovációt, de

¹ Irodavezető, Döntéshozatal Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² Tóth András (2024) *A digitális átalakulás szabályozása az Európai Unióban*. Budapest: ORAC Kiadó.

egyre több és több szabályozási terhet helyezünk az európai vállalkozásokra.³ Ezzel nagyjából összhangban Letta is azt állítja, hogy az egységes piac dinamizmusát és hatékonyságát jelentősen hátráltatja az a mennyiségű jogalkotási aktus, amit az Európai Unió létrehoz. A túlszabályozás többletköltségeket eredményez a vállalkozások számára, és tulajdonképpen az európai cégeket hozza hátrányos helyzetbe azokhoz képest, amelyekre nem vonatkoznak hasonlóan szigorú szabályok.⁴ Mindezen anomáliák meglétének bizonyítékául a könyv kiemelkedő részletességgel mutatja be, hogy az olyan hangzatos (szak)politikai célkitűzések mögött, mint például az innováció támogatása, mi képezi a terhek alapját, illetve a visszahúzó erőt. Másképpen megfogalmazva: mi az a jogi massa, ami ugyan szolgál bizonyos (szűkebb hatókörű) célkitűzéseket, csak éppen – sokak szerint – az Unió Egyesült Államokkal és Kínával vívott globális versenyfutásában utóbbiak malmára hajtja a vizet.

A kötet ebben a kontextusban ad fogódzót a jogászoknak, viszont él egy fontos szűkítéssel is: a digitális átalakulást a hiperkapcsoltsággal jellemezve csak a legfrissebb szabályozási halmazt veszi górcső alá. A szerző a digitális átalakulást az információs társadalom alapjaira építkezve kerekezi, amelyhez tartozik például az adatvédelem, az elektronikus kereskedelem és az elektronikus hírközlés, viszont – nyilvánvaló terjedelmi korlátok miatt – csak a digitális átalakuláshoz kapcsolódó szabályokat elemzi. Ezt a szabályhalmazt az Európai Bizottság iránymutató dokumentumát⁵ segítségül hívva három fő szerkezeti egységbe rendezi: az embereket szolgáló technológia, a tisztességes és versengő gazdaság, illetve az EU társadalmi

értékeinek védelme. Az első kategóriába két terület esik: a mesterséges intelligencia és a kiberbiztonság. A tisztességes és versengő gazdaság aspektusai: adatgazdaság, platformok, versenyjog, gazdasági nyitottság, adózás, fogyasztóvédelem, kriptoeszközök és csipek. Az EU társadalmi értékeinek védelme keretében nevesíthető az egységes piac, a jogellenes és káros tartalmak elleni fellépés, a hálózatsemlegesség, valamint a média-szabadság.⁶

A módszertani alapok lefektetése után a szerző fontos elméleti pilléreket határoz meg. A digitális átalakulás, a digitalizálódás „*a digitalizált információk és tudás kulcsfontosságú termelési tényezővé válása*”. A digitális gazdaság tulajdonképpen nem más, mint „*digitális eszközökkel megkönnyített tranzakciók sokasága*”, amely túlnyomórészt az online platformokra épülő, figyelemalapú gazdaság, mégpedig zéróáras gazdasági modellben működő vállalkozásokkal. A felhasználók ugyan pénzt nem fizetnek a platformoknak, viszont személyes adataik óriási mennyiségét átadva a vállalkozásoknak, alapot képeznek hirdeteik optimalizálásához.⁷ Az Európai Unió marginalizált helyzetét a digitális világgazdaságban kiválóan szemléltetik a szerző által hivatkozott statisztikai adatok, miszerint „*a legnagyobb online platformok piaci kapitalizációja alapján az amerikai és kínai cégek együttesen 90%-ot tesznek ki, ebből az amerikai vállalatok részesedése 70%, miközben az európai cégek aránya nem éri el a 4%-ot*”. Némileg ijesztő az az információ is, amely szerint „*az európai adatok 92%-át az USA-ban kezelik*”.⁸ Ez az elszívó hatás olyan feltörekvő, de már most is kulcsfontosságú területeken hátráltatja az EU-t, mint a mesterséges intelligencia fejlesztése.⁹

³ Mario Draghi (2024) The future of European competitiveness, az Európai Bizottság hivatalos oldala, 2024. szeptember, 4. Elérhető: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059.

⁴ Enrico Letta (2024) Much more than a market – Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens, az Európai Tanács hivatalos oldala, 2024. április, 120. Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

⁵ Európai Bizottság közleménye (2021): *Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja*. COM(2021) 118 final.

⁶ Tóth 2024, 19–20.

⁷ Tóth 2024, 21–22.

⁸ Tóth 2024, 22.

⁹ Tóth 2024, 23.

A szerző a kontextus felvázolását a konkurens világhatalmi szereplők stratégiai megközelítésének különbségével folytatja. Amíg az Amerikai Egyesült Államokban a privatizált modell figyelhető meg, hasonlóan az energetikához és a távközléshez, a kínai rendszerben erős állami kontroll érvényesül, amely „az ellenőrzés fenntartására, valamint a külső hatások és szereplők korlátozására összpontosít”.¹⁰ Ezt követően kifejezetten szembeszökő, hogy a digitális átalakulás uniós szabályozásának alapját képező digitális nyilatkozat az emberek középpontba állítását emeli ki, s megfogalmazza a visszalépés tilalmának követelményét, azaz azt, hogy „az alapvető jogokat ugyanolyan szinten kell biztosítani az online térben, mint ahogy azok az offline világban is érvényesülnek”.¹¹

A szabályozási kontextus utolsó aspektusaként a szerző a digitális szuverenitás fényében fogalmaz meg gondolatokat. Lefekteti, hogy e tekintetben a szuverenitás visszanyerésének eszközéül az Európai Unió az értékei mentén működő szabályozást választotta. Itt olyan beavatkozási területeket lehet felvonultatni, mint a technológiai óriások piaci dominanciája elleni küzdelem, az adatvagyon megőrzése vagy éppen – bizonyos tekintetben – a gazdasági nyitottság csökkentése.¹²

A könyv 3., 4. és 5. szerkezeti egységeiben a szerző a digitális átalakulás szabályozásának rendszertani feltérképezésére és dogmatikai elemzésére vállalkozik. Az embereket szolgáló technológia a biztonság és a bizalom szabályozási keretei között érheti csak el a célját, azaz azt, hogy az emberi jólétet növelje. Megvilágításra kerül, hogy az új technológiák pusztán eszközként funkcionálnak, s nem kezelhetők önmagukban célnak. A szabályozás pedig „azáltal tud hozzájárulni a

technológia emberiség javát szolgáló elterjedéséhez, hogy biztosítja annak megbízhatóságát és biztonságát”.¹³ Ezek lefektetése után a szerző kiterjedten foglalkozik a mesterséges intelligencia uniós szabályozásával. Szabályozási természetét illetően megjegyzi, hogy az uniós jogalkotási aktus¹⁴ kockázatalapú megközelítést alkalmaz, s deklarálja, hogy az AI Act nem más, mint egy termékbiztonsági szabályozás: a „szabályok a nem szabályszerű termékek forgalmazásának leállításával vagy szabályszerűvé tételével biztosítják a fogyasztóvédelmet”.¹⁵ A szerző ezt követően mélyrehatóan dolgozza fel az AI Act legfontosabb rendelkezéseit, így foglalkozik a mesterséges intelligencia rendszerének („MI-rendszer”) definíciójával, az AI Act alkalmazásának kivételeivel, a tiltott felhasználással vagy éppen a távoli biometrikus azonosításra vonatkozó megszorításokkal. A magas kockázatú MI-rendszerek kapcsán kitér a nem termékekhez kapcsolódó rendszerekre, az ilyen rendszerekre vonatkozó követelményekre, illetve a megfelelőségértékelésre. A kötelezettségek kapcsán összefoglaló táblázatokkal segíti az olvasó eligazodását a szolgáltató és az üzembe helyező, illetve az importőr és a forgalmazó viszonylatában.¹⁶

Az olvasók számára kifejezetten érdekes és hasznos az általános célú MI-modellekre vonatkozó elemzés – hiszen legtöbbünk a nagy nyelvi modellekkel találkozott eddig –, ezen belül képet kaphatunk ezek osztályozási módjáról, a szolgáltatók kötelezettségeiről, ideértve a rendszerkockázattal járó modellek szolgáltatóinak különös kötelezettségeit, továbbá a felügyelet speciális szabályairól.¹⁷

A mesterséges intelligenciára vonatkozó szabályozás keretein belül a szerző önálló fejezetet szentel a mesterséges intelligencia által okozott

¹⁰ Tóth 2024, 24.

¹¹ Tóth 2024, 25.

¹² Tóth 2024, 27.

¹³ Tóth 2024, 29.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, valamint a 300/2008/EK, a 167/2013/EU, a 168/2013/EU, az (EU) 2018/858, az (EU) 2018/1139 és az (EU) 2019/2144 rendelet, továbbá a 2014/90/EU, az (EU) 2016/797 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról.

¹⁵ Tóth 2024, 31.

¹⁶ Tóth 2024, 36–53.

¹⁷ Tóth 2024, 53–57.

károkért való felelősségnek,¹⁸ illetve szintén külön részben tárgyalja az automata rendszerek egyéb szabályozásait, például a tartalommoderálást, a digitális munkaplatformokat, illetve a rangsorolást.¹⁹

A mesterséges intelligenciát követően a kibertér biztonságának európai szabályozása kerül vizsgálat alá.²⁰ A téma komplexitásának feltárását a szerző megkönnyíti a kiberbiztonság, illetve annak szabályozási rendszerének illusztrálásával, továbbá azzal is, hogy táblázatos formában mind a szabályokat, mind a mögötte meghúzódó intézményrendszert szemlélteti. A NIS-irányelveken túlmenően bemutatja a CRA-javaslatot,²¹ továbbá a Cybersecurity Act-et²² is.

A könyv 4. szerkezeti egységében a szerző a tisztességes és versengő gazdaság célkitűzése mögött meghúzódó jogforrásokat elemzi, illetve feltárja a közöttük lévő kapcsolatokat. Első körben az adatgazdaság szabályaira koncentrálnak, így különösen az EU adatrendeletére.²³ Ezt követően az online platformok kapcsán kapunk átfogó képet a szerteágazó szabályozásról: az alapok lerakása után az egyes platformokra vonatkozó különös szabályokat ismerhetjük meg, majd a versenyrelevanciájú P2B-rendeletet és DMA-t.²⁴ Önálló alfejezetben²⁵ tárgyalja a DSA rendelkezéseit, illetve fogyasztóvédelemmel való kapcsolatát. A tisztességes és versengő gazdaság központi elemét jelentő versenyjog,²⁶ továbbá a fogyasztóvédelem digitális

átalakulás szempontjából legfontosabb aspektusai szintén komplex elemzés tárgyát képezik, kiváló összefoglalást adva – többek között – a rangsorolásról, a fogyasztói értékelésekről, a sötét mintázatokról vagy éppen a profilozásról.²⁷

Az egyes jogterületek közötti kapcsolatok feltárása a könyv e részében kimagasló részletezettségű, legyen szó az adat- és fogyasztóvédelem kapcsolatáról, a DSA és a fogyasztóvédelem összefüggéseiről, vagy éppen a DMA és a versenyjog egymáshoz való viszonyrendszeréről.

A könyv 5. része szintén rendkívül széles spektrumot ölel fel. A társadalmi értékek védelme miatt kulcsfontosságú az egységes digitális belső piac biztosítása; a szerző ennek szabályait is ismerteti, így különösen a Geoblocking-rendeletet.²⁸ A jogellenes és káros tartalmak elleni küzdelem, a hálozatsemlegesség, illetve a médiaszabadság pedig további olyan célokat jelenítenek meg, amelyek mögött szerteágazó szabályozás figyelhető meg, s amelyek kapcsán az olvasók szintén mélyreható elemzéssel találkozhatnak a könyvben.²⁹

A zárszóban Tóth András egyértelműen megfogalmazza a konklúziót, amelyet az előző fejezetek messzemenően megalapoztak. *„Az EU történelmileg sokkal inkább alapoz a szabályozásra, mint az USA. Az EU célja a digitális korban is az, hogy megőrizze értékeit, a digitális kor kihívásainak megválaszolásában is a saját útját ennek men-*

¹⁸ Tóth 2024, 60–64.

¹⁹ Tóth 2024, 65–67.

²⁰ Tóth 2024, 68–96.

²¹ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a digitális elemeket tartalmazó termékekre vonatkozó horizontális kiberbiztonsági követelményekről és az (EU) 2019/1020 rendelet módosításáról, COM/2022/454 final.

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/881 rendelete (2019. április 17.) az ENISA-ról (az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökségről) és az információs és kommunikációs technológiák kiberbiztonsági tanúsításáról, valamint az 526/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2854 rendelete (2023. december 13.) a méltányos adathozzáférésre és -felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról, valamint az (EU) 2017/2394 rendelet és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról.

²⁴ Tóth 2024, 125–164.

²⁵ Tóth 2024, 165–174.

²⁶ Tóth 2024, 175–207.

²⁷ Tóth 2024, 208–242.

²⁸ Tóth 2024, 243–251.

²⁹ Tóth 2024, 252–268.

*tén kívánja alakítani. Ennek egyik legmarkánsabb megjelenése pedig a szabályozás.*³⁰

A könyvet mindazoknak ajánlom, akik jogászként a digitális szektor valamely aspektusával foglalkoznak, vagy laikusként érdeklődnek iránta. Szinte biztos, hogy ebben a nagyívű munkában

minden olvasó talál olyan részt, amely számára fontos adalékokat szolgáltat a digitális gazdaság jobb megértéséhez, s általában ahhoz, hogy digitális világunkban az Európai Unió hogyan közelít meg egyes társadalmi viszonyokat.

³⁰ Tóth 2024, 269.

