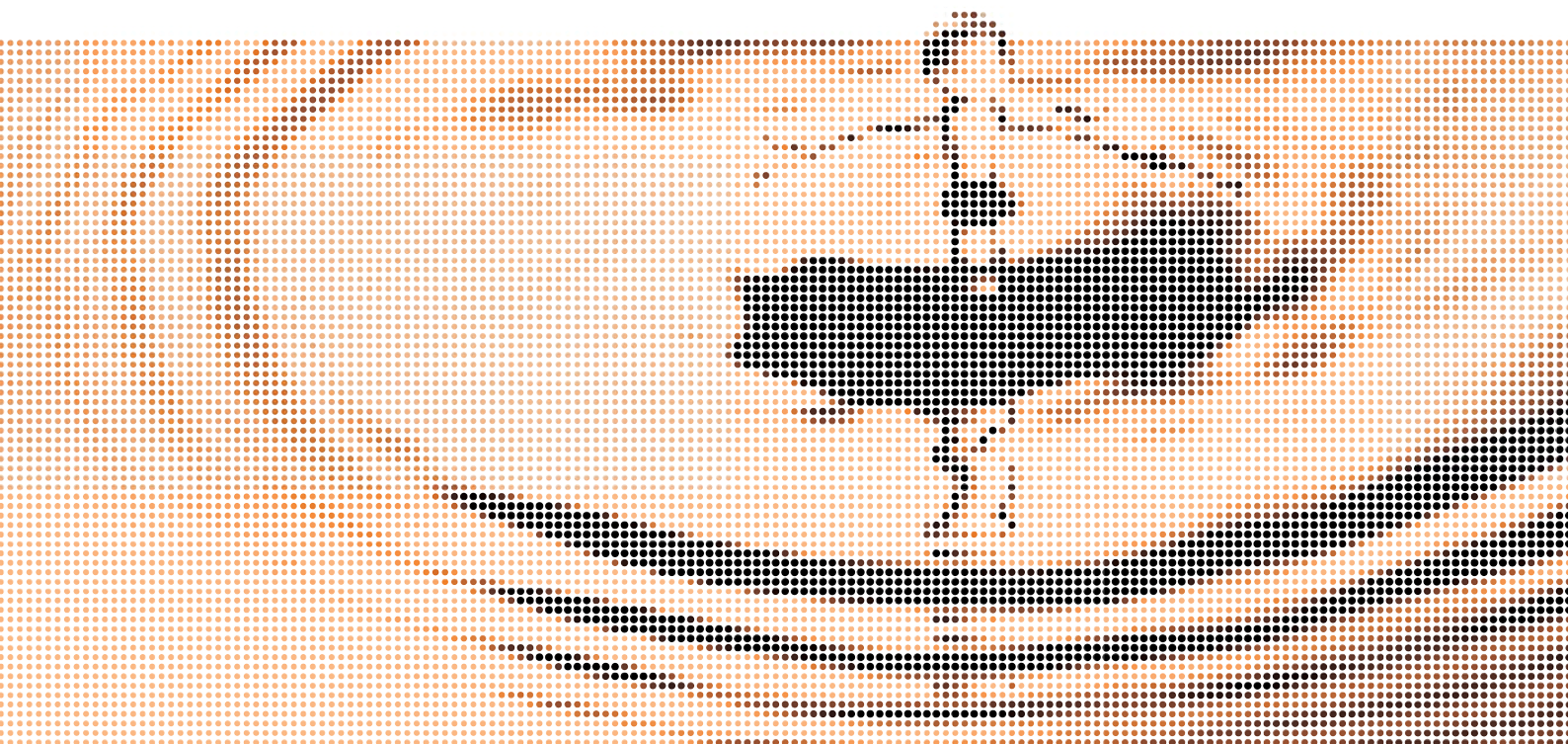


VERSENY- TÜKÖR

XII. évfolyam
2016

KÜLÖNSZÁM IV.



Válogatás az I. Magyar Versenyjogi Konferencia előadóinak tanulmányaiból

- *Fejes Gábor: Az információcsere és a közvetítő – avagy régiségek és újdonságok a kartelljog területéről*
- *F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási perrendtartás kodifikációja kapcsán várható lényegesebb közigazgatási perjogi változások*
- *Kara Pál–Pista Balázs: Versenyjogi compliance – avagy élet a kartellbirságon túl: a MOL Nyrt. versenyjogi megfeleléssel kapcsolatos tapasztalatai*
- *Tevanné Südi Annamária: Megfelelni – de minek? A versenyjogi megfelelés jelentősége*
- *Zavodnyik József: Egyensúlyemelés. A versenyjogi kártérítési irányelv átültetésének egyes kérdései*



Tartalom

<i>Fejes Gábor</i> Az információcsere és a közvetítő – avagy régiségek és újdonságok a kartelljog területéről	4
<i>F. Rozsnyai Krisztina</i> A közigazgatási perrendtartás kodifikációja kapcsán várható lényegesebb közigazgatási perjogi változások	33
<i>Kara Pál–Pista Balázs</i> Versenyjogi compliance – avagy élet a kartellbírságon túl: a MOL Nyrt. versenyjogi megfeleléssel kapcsolatos tapasztalatai	41
<i>Tevanné Südi Annamária</i> Megfelelni – de minek? A versenyjogi megfelelés jelentősége	51
<i>Zavodnyik József</i> Egyensúlyemelés. A versenyjogi kártérítési irányelv átültetésének egyes kérdései	58

VERSENYTÜKÖR 2016/különszám. (XII. évfolyam, IV. különszám)

A Versenytükört 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: eseti jelleggel.

Kiadja: a Gazdasági Versenyhivatal.

A kiadásért felel a szerkesztőbizottság: Tóth András főszerkesztő, Bara Zoltán, Kovács András, Szilágyi Pál, Tóth Tihamér.
Szerkesztőasszisztens: Heródeák Ágota.

A folyóirat ingyenes.

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

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

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

Kiadja a Wolters Kluwer Kft., felelős vezető: Tóth Gábor, a Wolters Kluwer Kft. ügyvezetője

Nyomdai előkészítés: KorrInfo Kft., nyomdai munkálatok: Starkiss Kft.

ISSN: 1787-5196

Foreword

I have been privileged to visit Hungary to discuss competition law and policy many times over the last 25 years: my first invitation was from the 'Office of Economic Competition' rather than the Hungarian Competition Authority, and the law that I was asked to look at on my first few visits was Act LXXXVI of 1990 rather than the Act of 1996. A particularly memorable visit took place in the first half of 2011, when Hungary held the Presidency of the European Union, and I was among the speakers at the Competition Law Day hosted by the GVH.

I think that it is remarkable how much has been achieved – both at the level of the EU and in Hungary – in these 25 years. EU competition law has matured to an extraordinary extent during this time, and Hungary has proved to be a major player on the competition law playing field. I associate myself with the words of Johannes Laitenberger in his Foreword to the 2015 edition of Competition Mirror in which he congratulated the GVH on the success of its first 25 years.

I was delighted in 2016 to be asked to be a speaker at the first Hungarian Competition Law Forum, held in Budapest on 14 June. I hope and think that this was a successful event, bringing together many different stakeholders with an interest in competition law and policy: judges, lawyers, economists, officials and academics. As the President of the Hungarian Competition Law Association, Zoltán Hegymegi-Barakonyi, noted in his opening remarks at the Forum, one of the greatest challenges for countries where competition law is introduced is the creation of a 'competition law culture', where both firms and natural persons understand the benefits of competition and competition law. A key challenge is to take the message of competition law to the small- and medium-sized businesses that are such an important part of most economies, including Hungary's, but where awareness of, and compliance with, the law may be limited. I would hope that the Competition Law Forum will be able to make a major contribution to this issue, and I look forward to watching developments in the years ahead. I also note with interest the recent action by the GVH in relation to undertakings in the medicine and food supplement sectors, where warnings have been sent to SMEs in relation to their conduct under the Competition Act; and where those undertakings have been obliged to adopt a competition law compliance mechanism designed to prevent future breaches of the law. The undertakings concerned have been asked to report to the GVH on the implementation of their compliance programmes. Interestingly, the Competition and Markets Authority in the UK has adopted two decisions in 2016, Ultra Finishing Ltd and ITW Ltd, in which the fines that would have been imposed on those SMEs were reduced because of their agreement to implement competition law compliance programmes, and to report on them to the CMA. Competition authorities have to develop a range of tools to enable them to be successful in the fight against cartels, and it is interesting to see the GVH and the CMA sharing the goal of securing greater compliance with competition law on the part of SMEs.

The Competition Law Forum itself included four panel discussions – on cartels, with particular reference to the difficult subject of information exchange; to judicial review; to private enforcement of competition law; and to the topic of competition law compliance. Each of these topics will be examined in the chapters of this book, which I hope will be of use and interest to anyone involved in the competition law and policy of Hungary. It was a pleasure for me to take part in this event, and I hope that I will be able to visit Hungary to discuss our subject again in the future, albeit, in my case, no longer as a citizen of the EU!

Richard Whish, QC (Hon)
Emeritus Professor of Law
King's College London



Fejes Gábor*

Az információcsere és a közvetítő – avagy régiségek és újdonságok a kartelljog területéről

Information exchange and intermediaries – some antiquities and novelties from the field of competition law

Abstract

The article reviews where Hungarian competition law and European competition law stand in relation to two – in many respects interlinked – areas.

The article first addresses information exchange arrangements. So-called stand alone information exchanges (i.e. where the transfer of sensitive information is not part of a wider anti-competitive scheme) have kept European competition law busy ever since the very early stages of its development. Despite the availability of a significant body of jurisprudence on horizontal information exchange arrangements, it is still, in practice, difficult to advise on the legality of such schemes due to the very facts-heavy analysis which needs to be undertaken and also due to the fact that some legal issues remain to be unsettled. And whilst there is at least case law on stand alone horizontal information exchanges, other situations where undertakings provide sensitive information to each other are even more difficult to come to terms with. For instance, the assessment of unilateral price signalling and public price announcements remains to be controversial. The article reviews the most recent European and national developments in this respect and concludes that the available body of case law does not provide sufficient clarity. Similarly, the article reviews the principles that practitioners may rely on when reviewing transactional information exchange scenarios (such as in the framework of a due diligence review in an M&A setting). Whilst the legitimate transactional background will likely soften the stance of competition authorities in relation to such information exchanges, the almost complete absence of case law and/or soft law instruments which could provide at least some guidance remains to be striking. And the same appears to apply in relation to possible information flows by way of minority shareholdings or interlocking directorships (at least in Europe). The only area where case law seems to be providing more and more answers is in the field of vertical information exchanges, provided that they amount to so-called hub & spoke arrangements. The article also reviews the recent developments in Europe and in Hungary in relation to such arrangements and concludes that, whilst the concept is certainly very appealing, in practice it poses a number of very difficult – partly evidentiary - issues for competition authorities.

The second part of the article turns to a more novel topic, namely the assessment in antitrust competition law of the role of intermediaries in the broadest sense. Intermediaries are undertakings which act either as a facilitator of an already existing infringement (which is the classical AC Treuhand role) or undertakings which, by their own conduct, bundle together other undertakings into a competition law infringement where the infringement could not, absent of the conduct of the intermediary, have taken place among these undertakings.

The article first reviews the AC Treuhand saga in Europe and notes that the rather narrow concept designed by the Court of Justice might become more flexible in the hands of national authorities and courts. Indeed, the article then provides an overview of the comparatively large number of cases where the Hungarian Competition Authority, from as early as 2009, has applied the AC Treuhand concept. In some cases the use of the doctrine was factually justified, since the given undertaking indeed facilitated a hard-core cartel arrangement just as AC Treuhand did in the hydrogen peroxide and the heat-stabilisers cases. In other cases, however, the concept was interpreted more flexibly to cover borderline cases where the only real objection point

.....

* Ügyvéd, partner, a versenyjogi csoport vezetője; Oppenheim Ügyvédi Iroda. Ezúton szeretném hálás köszönetemet kifejezni kollégáimnak: dr. Scheuer-Szabó Liának, dr. Csépai Balázsnak, dr. Molnár Leventének, dr. Jankovic Dávidnak és persze, mint mindig, dr. Marosi Zoltánnak a jelen tanulmány megírása során nyújtott hasznos tanácsaikért, észrevételeikért és segítségükért – a szerző.

vis-à-vis a given undertaking was that it did not prevent or stop an infringement, to which it was, sensu strictu, not a party to. Furthermore, the doctrine was widened also in the sense that it was applied in cases where the infringement was not a hard-core cartel or not even a "by object" type infringement.

In addition to the AC Treuhand scenarios, the article also reviews the learnings from two recent cases of the Court of Justice. Both cases centred around the circumstances under which the conduct of one undertaking may link other undertakings together and bring them into an antitrust infringement. In Partikas Kompanija (VMR Remonds) the Court of Justice had to decide whether the conduct of an advisor may be imputed to its principal thereby providing a link between this principal and its competitors and hence dragging the principal into an antitrust infringement. In Eturas, the question was whether emails sent by an internet platform were sufficient to bring the recipients of such emails to jointly land in a competition law violation. The learning from both cases appears to be that the active steps taken by undertakings with a view to avoid future infringements may be of novel legal relevance: it seems that careful and diligent steps will matter when competition authorities review the subjective elements (the intent and the knowledge of the undertakings in question) and may be decisive as to whether the given undertakings are considered to have taken part in the violation.

The article builds on the panel discussion presented at the first Hungarian Competition Forum on 14 June 2016. The panel consisted of dr. Anna Miks, member of the Hungarian Competition Council, dr. Márton Horányi, attorney-at-law, Dr. Richard Whish, professor emeritus, Kings College and the present author.

1. Bevezetés

Amikor a Versenyjogi Egyesületben azon töprengtünk, hogy mely témák bemutatására és megvitatására tegyünk javaslatot a később szép sikerrel megrendezett Első Magyar Versenyjogi Fórum céljaira, némi megrökönyödéssel tapasztaltuk többen is, hogy az általunk fontosnak tartott kérdések listáján olyan pontok is szerepelnek, amelyek néhány éve még a versenyjogi tektonika „örökre kihunyt tűzhányóinak” tűntek. Aztán rájöttünk, hogy korábban talán alábecsültünk néhány, a horizontális versenyjog alapjait érintő témakört, így különösen is az önálló (értsd: nem nagyobb jogsértés kísérőjelenségeként fellépő) információcsere kérdését. Ez a régi-új téma az utóbbi néhány évben legalább két nagy horderejű versenytanácsi döntésben¹ játszott kulcsszerepet és került vissza az érdeklődés homlokterébe (mind a piaci szereplők, mind azok szakmai szövetségei és társulásai számára).

Mindeközben az európai versenyjogi gyakorlat (mind az Unióban, mind a tagállamokban) további új keletű gyakorlati kérdéseket vetett fel a versenytársak közötti információcsere tekintetében. Az Európai Bizottság nemrégiben – egy végül kötelezettségvállalások elfogadásával lezárult ügyben – vizsgálta a tengeri fuvarozással foglalkozó vállalkozások áremelés-bejelentési gyakorlatát (ún. „price signaling”).

A gyakorlatot állandóan foglalkoztatja emellett a tranzakciós környezetben megengedett információcsere és izgalmas téma a társasági jogi részesedésekhez kapcsolódó információáramlás megítélése is. És ami még érdekesebb: a 2000-es évek második fele óta számos európai tagállamban indultak olyan ügyek, amelyek elsődlegesen vertikális információmegosztásokat vizsgáltak, amelyek célja vagy hatása mégis versenytársak közötti magatartás-összehangolás lehetett (például egy gyártó az egyik kereskedőtől kapott információkat, mintegy közvetítőként eljárva, megosztotta e kereskedő versenytársaival, és ezzel csökkentette e szereplők egymás közötti rivalizálását) (ezek az ún. csillagpontos kartellek² vagy az angol terminológiában a „hub and spoke” ügyek).

És ezen a ponton az is világossá vált, hogy a versenyjogilag releváns információcserek jelentős részében valamilyen – akár az adott piacon versenytársaként egyáltalán nem jelen lévő – közvetítő/szolgáltató szereplő is megjelenik. Ezért jó ötletnek tűnt az információcsere témakört a közvetítő/szolgáltató (vagy még általánosabban és magánjogi terminológiát kölcsönözve: „harmadik személyek”³) szerepének és versenyjogi megítélésének bemutatásával kiélemezni.

Így alakult ki tehát az Első Magyar Versenyjogi Fórum négy nagy témafelvetésének egyike, amelyről a konferencia résztvevői érdekes bevezető

1 Vj-96/2010 (kontaktlencsék) és Vj-8/2012 (BankAdat).

2 E találó fordítást a GVH egy dokumentuma (Kérdések és válaszok) használja, amely az Engedékenységi Közlemény mellékletét képezi. Elérhető a GVH honlapján (lásd a 3. pontot): http://www.gvh.hu/data/cms1034264/Szakmai_felhasznaloknak_Engedekenysegi_kozlemeny_2_2016_kerdesek_es_valaszok.pdf (letöltés: 2016. 09. 16.).

3 A magánjogban általában arra használjuk a „harmadik személy” vagy „harmadik fél” kifejezést, hogy jelezzük, hogy az adott jogalany nem közvetlenül részese az adott jogviszonynak (tipikusan: kötelelemnek).

előadást⁴ és remélhetőleg hasonlóan érdekesítő panelbeszélgetést hallgathattak meg. (A panelbeszélgetés résztvevői: dr. Miks Anna, a GVH Versenytanácsának tagja, dr. Horányi Márton, ügyvéd, dr. Richard Whish, a King's College *professor emeritusa* és a jelen sorok szerzője⁵.) Ez a cikk nagymértékben merít a bevezető előadás és a panelbeszélgetés gondolataiból, ám nem azok összefoglalását tűzte ki célul. Ehelyett a rendelkezésre álló keretben alább arra teszek kísérletet, hogy mind az információcsere, mind az ahhoz szervesen kapcsolódó közvetítő/segítő témakörében a joggyakorlat jelenlegi állását nagy vonalakban bemutassam, kitérve egyes, még tisztázásra váró kérdésekre is, majd pedig néhány tentatív következtetést vonjak le a gyakorlat várható fejlődési irányairól.

2. Információcsere és a versenyjog: régiségek és újdonságok, avagy amit tudunk és amit nem

A) A versenytársak közötti információcsere: az alapvetések ma is megállják a helyüket

Az uniós versenyjogi gyakorlatban hamar világgossá vált, hogy a versenytársak közötti információátadások versenyjogilag relevánsak lehetnek. Nehezen lehet ugyanis vitatni, hogy nem sok különbség van egy klasszikus sémájú kartellmegállapodás („a jövő héten közösen árat emelünk”) és azon helyzet között, amikor a versenytársak egyszerűen elmondják egymásnak, hogy a jövőben hogyan kívánnak eljárni a piacon („a jövő héten árat fogok emelni”). Ha az információátadás révén egy versenytárs vállalkozás tudomást szerez riválisa jövőbeli piaci stratégiájáról, a versenyző magatartást leginkább ösztönző bizonytalanság szűnik meg számára,

így a kompetíciót fel tudja váltani a magatartás-összehangolás⁶.

A versenytársak közötti információcsere ugyanakkor nem szerepelt a Római Szerződés 85. cikk (2) bekezdésében foglalt, a versenykorlátozó megállapodásokat/összehangolt magatartásokat – példálózó jelleggel – felsoroló listán (és ez azóta sem változott⁷). (És nem szerepel e téma a ma hatályos Tpv. hasonló felsorolásában sem⁸.) A joggyakorlatnak tehát az általános szabályok (EKSZ 81. cikk (1) bek., majd EUMSZ 101. cikk (1) bek., illetve Tpv. 11. § (1) bek.) alkalmazásával kellett reagálnia a versenytársak közötti adatcsere (információátadás) megítéléséből adódó kihívásokra.

A versenytársak közötti információcsere-rendszereket jellemzően három kategóriába lehet besorolni. Az első kategória a klasszikus kartellmegállapodásokhoz (pl. horizontális árrögzítéshez) kapcsolódó, ezek részét képező, illetve megvalósításukhoz szükséges adatcsere⁹. Az ilyen magatartás általában együtt ítélendő meg magával a klasszikus versenykorlátozó megállapodással és ennyiben nem is különösebben érdekes gyakorlati szempontból, ezért erről alább részletesen nem lesz szó. A második kategória a különböző, alapvetően jogszerű együttműködési megállapodásokhoz (vagy összefonódásokhoz) kapcsolódó információcsere (lásd alább a 2. C) pontot): ezek nem egy kartell eszközselekményei, hanem egy alapvetően jogszerű tranzakcióhoz kapcsolódnak. A harmadik esetkör az önálló, más megállapodáshoz (sem jogellenes kartellhez, sem tranzakciós ügylethez) egyáltalán nem kapcsolódó („*stand alone*”) információátadások¹⁰.

Miután az ilyen adatcsere-rendszereket az általános szabályok szerint kell vizsgálni, a jogalkalmazónak – legalább – a következő kérdésekre választ kell keresnie, hogy megítélhesse, hogy a tilalom érvé-

4 A bevezető előadást angol nyelven prof. dr. Richard Whish tartotta meg; előadásának slide-show prezentációja elérhető a GVH honlapján http://www.gvh.hu/data/cms1034280/Prezentacio_MVJF_Richard_Whish_0614.pdf?query=whish (letöltés: 2016. 09. 16.).

5 A panelbeszélgetés moderátoraként ezúton is szeretném köszönetemet kifejezni a panel minden tagjának értékes kontribúciójáért.

6 Ez a klasszikus koncepciója az összehangolt magatartásnak. Nem jön ugyan létre megállapodás a felek között, nincsen akarategyezés valamely konkrét jövőbeli piaci lépésről, mégis a feltárt információk alapján a felek csökkentik az egymásra gyakorolt versenynyomást. Lásd Kokott főtanácsnok véleményét a C-8/08, T-Mobile Netherlands kontra Bizottság ügy kapcsán.

7 Lásd az EK Szerződés 81. cikkét, majd az EUMSZ 101. cikkét.

8 Ahogyan az 1990. évi LXXXVI. törvény (Tpt.) 14. § (2) bekezdésében sem szerepelt erre vonatkozó utalás.

9 Lásd pl. az Európai Bíróság 2004. január 7-én, a C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P et C-219/00 P sz. (Aalborg Portland és társai kontra Bizottság) egyesített ügyekben 2004. január 7-én hozott ítéletét (13. bek.), valamint a Bizottság IV/34.250 sz. Europe Asia Trades Agreement (EATA) ügyben hozott határozatát, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999D0485> (letöltés: 2016. 09. 16.), 14. bek.

10 Ilyen *stand alone* információcsere-t érint pl. az Európai Bíróság C-7/95 P. sz., John Deere kontra Bizottság ügyben 1998. május 28-án hozott ítélete, a C-8/95 P New Holland Ford kontra Bizottság ügyben szintén 1998. május 28-án hozott ítélete, valamint a C-238/05 sz., Asnef-Equifax/Ausbanc ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet, illetve a GVH Vj-96/2010 (kontakt lencsék) ügyben hozott határozata.

nyesülhet-e az adott adatcsere vonatkozásában: (i) fennáll-e megállapodás vagy összehangolt magatartás (vagy a vállalkozások társulásának egy döntése), (ii) a magatartás célja, hatása vagy potenciális hatása a verseny korlátozása-e és (iii) érvényesül-e valamilyen *ex lege* kivétel (mentesülés).

A megállapodás fennálltának vizsgálata jellemzően nem okoz nehézséget. Ténykérdés (ekként javarészt bizonyítási problematika), hogy a felek között létrejött-e versenyjogi értelemben vett megállapodás adatok kicserélésére/átadására. A legtöbb esetben a megállapodás írásbeli formát ölt, így bizonyítása nem jelent kihívást.¹¹

Az összehangolt magatartás kérdése akkor merül fel, ha a felek között nincsen rendszeres adatcserét előíró megállapodás, hanem az adatátadás *ad hoc* jelleggel, vagy akár csak egyetlenegyszer, egy beszélgetésen történik (viszonosan vagy egyoldalúan): például egy szakszövetségi ülésen az egyik versenytárs elmondja a többinek, hogy a jövőben milyen stratégiát kíván követni a piacon. Az uniós¹² és nemzeti¹³ jogalkalmazás az ilyen esetekben általában megállapítja az összes adatátadással érintett vállalkozás részvételét az összehangolt magatartásban. Ha pedig az adatcserét egy szövetség szervezi, a versenyhatóság dönthet úgy is, hogy a szövetség döntéseként értékeli az adatcsere megszervezését és működtetését.¹⁴ Ezek eddig könnyen feltörhető jogalkalmazási diók. Persze alább a közvetítők témakör kapcsán látni fogjuk, hogy a helyzet itt is bonyolódhat, ha arról kell döntenie, hogy vajon mikor tudható be egy szolgáltató magatartása a megbízást adó vállalkozásnak (pl. a pályázatíró átadja a vállalkozás ajánlattervezetét a versenytársaknak).

Még fogasabb kérdés, hogy mikor állapítható meg, hogy egy információcsere céljában vagy hatásában versenykorlátozó-e avagy esetleg potenciális versenykorlátozó hatással bír (alkalmas a verseny korlátozására). Ha az adott adatcsere versenykorlátozó célú¹⁵ („természeténél fogva versenykorlátozó”), a tényleges hatások igazolása nem szükséges. Versenykorlátozó célúnak az Európai Bizottság gyakorlatában a versenytársak közötti, *jövőbeli* árakra, illetve mennyiségekre vonatkozó egyedi információk cseréje minősül¹⁶, ugyanis az ilyen információátadás lehetővé teszi a versenytársak számára, hogy piaci kockázatok (vevők elvesztése, árháború) nélkül emelhesse az árakat¹⁷.

A nem célja szerint versenykorlátozó információcsere viszont az eset egyedi körülményeit vizsgálva, hatáselemzéssel szükséges eldönteni, hogy a tilalom hatálya alá esik-e. És a nehézségek itt kezdődnek. Mert ugye az információcsere (még a nem versenykorlátozó célú is!) növeli a piaci transzpareniciát és ebből adódóan csökkenti a „vakrepülés” kockázatát: a vállalkozások jobban informált döntéseket hozhatnak. A baj az, hogy ez két irányba is hathat: egyrészt növelheti a vállalkozások hatékonyságát (például azáltal, hogy csökkenti az információs aszimmetriát a kereslet tekintetében és ezáltal tervezhetőbbé teszi a termelést és a logisztikát), vagy akár közvetlenül is a fogyasztók érdekeit szolgálhatja a kínálat összehasonlíthatósága révén, másrészt ugyanakkor lehetővé teheti a vállalkozások közötti összejátszást, amely a verseny intenzitásának visszaszorulása révén a fogyasztói jólét csökkenéséhez vezethet.¹⁸ A versenykorlátozó hatás alapjául szolgáló kérelmélet („*theory of harm*”) tehát

11 A klasszikus szervezett adatcserek esetén az abban részes vállalkozások általában legalább az üzemeltetővel (pl. piackutatóval stb.) szerződést kötnek, és annak alapján tudják, hogy mely más vállalkozások vesznek részt az adatcsereben, azaz a beadott adatok valamilyen feldolgozás után mely vállalkozásokhoz juthatnak el. Ilyenkor a versenyjogi értelemben vett megállapodás megállapítása (egyrészt az adatszolgáltatók és az üzemeltető között, másrészt az adatszolgáltatók között) nem jelent nehézséget.

12 Lásd a C-8/08 T-Mobile Netherlands és mások ügyben 2009. június 4-én hozott ítéletet.

13 Lásd pl. Vj-57/2007 (Magyar Pékszövetség).

14 Mint pl. a Vj-8/2012 (Bankadát) vagy a Vj-73/2001 (Cementszövetség) ügyekben.

15 A versenykorlátozó cél és hatás örökzöld elhatárolási nehézségeiről lásd A. JONES: Left Behind by Modernisation? Restrictions by Object under Article 101 (1) [2010] 6(3) European Competition Journal, 649; S. KING: The Object Box: Law, Policy or Myth? [2011] European Competition Journal 269; M. MAHTANI: Thinking Outside the Object Box: An EU and UK perspective [2012] European Competition Journal 1; D. BAILEY: Restrictions of Competition by Object under Article 101 TFEU (2012) 49 Common Market Law Review, 559.

16 C-8/08 T-Mobile, 12. lj. Igen hasznos még a Bizottság iránymutatása a cél/hatás körében: Guidance on restrictions of competition „by object” for the purpose of defining which agreements may benefit from the De Minimis Notice, elérhető: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/deminimis.html> (letöltés: 2016. 09. 16.).

17 A Bizottság közleménye – Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról, HL C 11, 14.1.2011, 1–72. („*Horizontális Iránymutatás*”), 72–74. bek., valamint a GVH Vj-96/2010 (kontaktlencse) ügyben hozott határozatát.

18 Lásd az OECD által 2010-ben közzétett „*Information Exchanges Between Competitors under Competition Law*” című dokumentum háttéranyagának (Background Paper) 2. pontját – www.oecd.org/competition/cartels/48379006.pdf (letöltés: 2016. 09. 16.).

elsősorban a „hallgatóságos összejátszás” („*tacit collusion*”)¹⁹, azaz az a helyzet, amikor a versenytársaknak nem kell egymással kartellezniük vagy egyáltalán beszélniük (nem lesz klasszikus összehangolt magatartás sem, hiszen ahhoz is kapcsolat kell a vállalkozások között), mert pusztán racionálisan alkalmazkodva a piaci helyzethez, józanul elemezve a versenytársak várható magatartását (melyben nagyban segít az adatcsere) kialakul egy nem versengő egyensúlyi helyzet, amely az összes szereplőnek profitmaximalizáló²⁰.

És mikor merülhet fel ilyen versenykorlátozó hatás, azaz mikor vezet(het) az adatcsere a hallgatóságos összejátszáshoz? A kánon szerint²¹ e körben alapvetően három körülmény bír meghatározó jelentőséggel: (i) az érintett piac(ok) struktúrája²² és egyéb jellemzői (pl.: mennyire lehetnek hatékonyak a hallgatóságos összejátszástól való eltérés esetleges szankcionálási lehetőségei²³), (ii) az információcsere-

vel érintett termék(ek) összetettsége, illetve homogenitása²⁴, valamint (iii) a megosztott információ(k)²⁵ természete²⁶, kora²⁷, egyedisége²⁸ és átadásának gyakorisága²⁹.

Jól látható, hogy az úgynevezett *stand alone* információcsere-rendszerek értékelése rendkívül tényesenitív és a vizsgálandó szempontok miatt alapvetően közgazdasági szempontrendszerű. A vizsgálandó faktorok (pl. koncentrált-e a piac struktúrája stb.) közgazdaságtani tartalommal bírnak és nincsen normatív jogi definíciójuk. A tényálás körében számos közgazdasági szakismeretet igénylő tény merül fel, amelynek megállapításához ráadásul gyakran széles körű piackutatás szükséges. Ez a vizsgálatot egy „ténymocsárba” húzza bele³⁰. Az ilyen típusú vizsgálatot nagyon nehéz előre modellezni és nagyon nehéz absztrakt módon jogi tanácsot adni arról, hogy egy adott, tervezett vagy már működő információcsere-rendszer esetleg ver-

19 Ritkán egy kizorítási kérelmélet is felmerülhet: ha az adatcsereben részt vevők az adatcsere folytán jelentős versenyelőnybe kerülnek a részt nem vevő versenytársakkal szemben, esetleg képessé válhatnak e versenytársak marginalizására. A versenyhatóságok gyakran ezért vetik fel vizsgálati szempontként, hogy az adatcsere-rendszer minden versenytárs számára elérhető volt-e. Lásd pl. Vj-8/2012 (Bankadat), illetve a Bizottság Horizontális Iránymutatása, 69–71. bek.

20 Marc IVAOLDI: The Economics of Tacit Collusion, Final Report for DG Competition, European Commission, 2003, <https://www.tse-fr.eu/publications/economics-tacit-collusion> (letöltés: 2016. 09. 16.).

21 Lásd ehhez: Horizontális Iránymutatás 75–94. bek; C-8/08, T-Mobile Netherlands (12. lj.); a GVH 8/2012 (Bankadat) és Vj-96/2010 (kontaktlencsék). Az alapvető uniós esetek, melyeket az összes idevágó kommentár (és döntéseiben a GVH is) citál, a következők: C-7/95 John Deere (10. lj.); a C-194/99 P. Thyssen Stahl AG kontra Európai Bizottság ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet; C-238/05. Asnef-Equifax (10. lj.); C-8/08. T-Mobile (12. lj.). Különleges ügy a banánkartell, melyben szintén felmerülnek információátadási kérdések: a Törvényszék 2015. június 16-i T-655/11 sz. ítélete az FSL Holding és társai kontra Európai Bizottság ügyben.

22 Minél inkább koncentrált, transzparens, szimmetrikus és stabil az érintett piac, vagyis minél kevesebb szereplő magatartását kell figyelembe venni a piaci stratégia kialakítása során, illetve a piac jellegzetességeiből adódóan minél egyszerűbb a piaci magatartások figyelemmel követése, annál nagyobb az esélye annak, hogy az adatcsere hallgatóságos összejátszáshoz vezethet.

23 Amely elsősorban a következő tényezőktől függ: a transzparencia mértéke (minél átláthatóbb a piac, annál egyszerűbb a követés ellenőrzése), a tranzakciók gyakorisága és értéke (minél ritkábban minél nagyobb értékben zajlanak a tranzakciók, annál kevésbé hatékony a büntetési rendszer), valamint a vállalkozások közötti tényleges vagy potenciális vertikális és egyéb kapcsolódások (egy fennálló vagy potenciális beszállítói, illetve vevői viszony lehetőséget nyújthat az upstream, illetve downstream piaci „renitencia” szankcionálására). Lásd pl. az OECD által 2010-ben közzétett *Information Exchanges Between Competitors under Competition Law* című dokumentum (18. lj.) Európai Unióra vonatkozó fejezetének 5.1. pontját.

24 Minél homogénebb egy termék, vagyis minél kevesebb jelentősége van a termékdifferenciálásnak, annál könnyebben vezethet az adatcsere versenykorlátozó eredményre.

25 Minél inkább stratégiai jellegű, a vállalkozás jövőbeli magatartását indikáló (friss, rendszeres stb.) információról van szó, annál könnyebb a versenykorlátozó hatáshoz jutni. Lásd ehhez a Horizontális Iránymutatás 75–94. pontjait, a C-8/08, T-Mobile ügyet (12. lj.), valamint a GVH Vj-56/2004 (útépítés) és Vj-96/2010 (kontaktlencse) ügyben hozott határozatait.

26 Aggályosnak főszabály szerint a stratégiai jellegű információk átadása minősül, vagyis amelyekből észszerűen következtetés vonható le az adott vállalkozás jövőbeli piaci magatartására, illetve a vállalkozás stratégiájára vonatkozóan.

27 Az ún. historikus adatok cseréje nem aggályos (de a piacon általában nem is értelmes). Hogy egy adat historikus vagy sem, jellemzően a piacon zajló ügyletek gyakoriságától függ: amennyiben az információk „kora” többszörösen meghaladja a szerződéskötések, illetve a szerződéses feltételek újratárgyalásának gyakoriságát, úgy az adatok átadása valószínűleg nem eredményez versenykorlátozó hatásokat (tekintettel arra, hogy abból nem vonható le közvetlen következtetés a versenytárs aktuális piaci magatartására/stratégiájára vonatkozóan). A Bizottság gyakorlata szerint az egy évnél korábbi származó adatok jellemzően múltbeli adatnak minősülnek, míg az egy évnél nem régebbi adatok új adatok, így átadásuk főszabály szerint versenykorlátozóan minősülhet. Lásd az Európai Bizottság IV/31.370. sz. UK Agricultural Tractor Registration Exchange ügyben (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992D0157> – letöltés: 2016. 09. 16.), valamint a IV/36.069. Wirtschaftsvereingung Stahl ügyben (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998D0004> – letöltés: 2016. 09. 16.) hozott határozatát.

28 Minél gyakoribb (heti, havi, negyedéves) és minél frissebb (pl. az előző negyedéves adatok elérhetők a következő negyedév első napjaiban) az adatcsere, annál könnyebben vezethet versenykorlátozó hatáshoz.

29 Az információcsere rendszerességének megítélése szintén függ egyrészt az ügyletek gyakoriságától, másrészt általában a piaci stabilitástól. Stabil piacokon, ahol a szerződéskötési gyakoriság ritka és hosszú távú szerződések jellemzők, a ritkább adatcsere is versenykorlátozó hatású lehet.

30 Nem véletlen például, hogy a GVH nemrégiben meghozott döntése a Vj-8/2012 számú BankAdat ügyben közel 200 oldal terjedelmű.

senykorlátozó hatásának minősülhet-e. Ez pedig bizonytalanságot szül a gazdaság szereplőinek és könnyen az úgynevezett kettes típusú hibába torokollhat (amikor a gazdaság szereplői félelmükben az egyébként prokompetitív és hatékonyságnövelő információs rendszerek működtetésétől is tartózkodnak). A terjedelmes közgazdasági elemzésigénynek két további lehetséges leágazása van. A nagy mennyiségű közgazdasági elemzés (melyet versenyhatósági ügyben értelemszerűen a bizonyítási kötelezettségét teljesíteni kívánó Versenyhatóság tesz le az asztalra) az átlagosnál is nehezebbé teheti a bírósági kontrollfunkció aktiválását: bíró legyen a talpán, aki a felek által előterjesztett, ütköző közgazdasági elemzések között igazságot tesz. Márpedig ez a helyzet a dolgok természetes logikája folytán a bírósági felülvizsgálatot kezdeményező fél számára tűnik kedvezőtlennek. A másik lehetséges kihatás, hogy a versenyhatóságok adott esetben maguk sem kívánják ilyen részletes közgazdasági hatáselemzést végezni és megelégszenek annak állításával, hogy az adott információcsere-rendszer potenciális versenykorlátozó hatásokkal bír (alkalmas a verseny korlátozására). A potenciális hatás (alkalmasság) bemutatása nem kíván meg olyan szintű elemzést, mint a hatáselemzés, de végeredményben az eljárással érintett felek számára ugyanazt a kedvezőtlen alapállást eredményezheti, hiszen a potenciális hatások (az alkalmasság) bemutatása ugyanúgy közgazdasági tételeken keresztül történik, így a jogvita egy része ugyanúgy a közgazdasági szakértők összecsapásának területévé válik. (Az pedig külön is trükkös, hogy a Versenyhatóság akár egy adott esetben hosszabb ideje is fennálló információcsere-rendszerről is kijelentheti, hogy az potenciális versenykorlátozó hatásokkal rendelkezik, anélkül hogy bizonyítaná, hogy az eltelt időszakban ténylegesen versenykorlátozó hatásokat eredményezett volna. Az utóbbi időben a GVH két esetben is potenciális hatás [alkal-

masság] alapján ítélte el hosszabb ideje fennálló információcsere-rendszereket³¹. A cél/hatás/potenciális hatás érdekfeszítő és örökzöld dogmatikai kérdései azonban a jelen dolgozat keretein kívül esnek, így e helyütt, e körben mélyebb fejtegetésekbe nem célszerű belebocsátkozni.)

És bizony rossz hír, hogy egyes esetekben a Versenyhatóság az adott piac koncentrátsága, a termékek homogenitása vagy a piac átláthatósága körében homlokegyenest ellentétes álláspontra juthat, mint amiből a piaci szereplők az információcsere-rendszer megítélése során kiindultak³².

B) A gyakorlat továbbgyűrűzése újabb területekre? Az árjelzések és a nyilvános árbejelentések

Mindig is az egyik alapvetése volt a kartelljognak, hogy vállalkozások egyoldalú lépései nem eshetnek a tilalom hatálya alá³³. Ahogy fent is láttuk, a kartelltilalmi szabályok akkor aktiválhatók, ha az információcsere alapja egy megállapodás, vagy ha az összehangolt magatartásnak minősülhet (mert pl. nincsen megállapodás ugyan, de van közvetlen kapcsolat a vállalkozások között az adatcsere során). És értjük, hogy tilos az egyik vállalkozásnak egy megbeszélésen (akár ha csak ketten vannak jelen, akár ha több cég képviselője) bejelentenie, hogy a jövőben mit fog tenni. Pl. tilos megmondani, hogy a következő hónapban árat fog emelni. Viszont ugyanazt egyoldalúan megteheti egy nyilvános közleménnyel?

Az áremelések előzetes bejelentése számos szektorban megszokott, a rendes üzletvitelt segítő, az üzletfelek számára a tervezhetőséget biztosító gyakorlat. Az áremelés közzlése meglévő vevőkör esetében történhet egyedileg is, de akár a vevők számossága, akár az üzleti kapcsolatok volatilitása szükségessé teheti az árak és árváltozások nyilvános meghirdetését is. Elképzelhető-e azonban, hogy a nyilvános

31 Vj-96/2010 (kontaktlencsék) és Vj-8/2012 (BankAdat). Ezeknek az ügyeknek tehát dogmatikai jelentősége is van, mert rávilágítanak arra, hogy a GVH álláspontja szerint „múltbéli potenciális hatás” is létezik, azaz olyan alkalmasság (potenciális hatás) amely ugyan sosem materializálódott (legalábbis tényleges hatás nem bizonyítható), és amely ennek ellenére jogilag releváns és a megállapodás tilalom hatálya alá kerülését eredményezheti.

32 A magyar bankszektor képviselői például valószínűleg azt gondolták, hogy az olyan típusú jelzők, mint például „koncentrált, oligopolisztikus”, „homogén termékek”, „transzparens piacok”, az egyszerűbb nyeresztermékek piacaira irányadók (cement, cukor stb.). A GVH azonban a Vj-8/2012 BankAdat ügyben elemzése eredményeként arra jutott, hogy e fogalmakkal bizony a bankszektornak is meg kell ismerkednie. (Természetesen a GVH-határozat bírósági felülvizsgálata többek között e kérdésekről is szól.)

33 Lásd ehhez a mai napig meghatározó döntést: a Törvényszék T-41/96 Bayer kontra Bizottság (Adalat) ügyben hozott 2000. október 26-i ítélete (az Európai Bíróság előtt fellebbezési szakban: C-2/01P, Bundesverband der Arzneimittel-Importeure kontra Bayer ügyben 2004. január 6-án hozott ítélet). Az egyoldalú (értsd: megállapodás vagy összehangolt magatartás nélküli) piaci lépések ugyanis csak erőfölényes vállalkozás esetében bírhatnak relevanciával. Nem kizárt pl., hogy egy erőfölényes vállalkozás egyoldalú nyilvános árkomunikációja adott esetben erőfölénnyel való visszaélésnek minősülhet (EUMSZ 102. cikk, Tptv. 21. §).

közlések valójában az információk álcázott kicserélését célzó, csalárd szándékot rejtsenek?

Az egyoldalú információközléseket a Bizottság már a nyolcvanas években megkísérelte az információcsere kategóriájába erőltetni. A Woodpulp-ügyben kimondta, hogy legalábbis közvetett információcsere minősül, ha a piaci szereplők úgy hirdetik meg vevőik számára a következő negyedévben általuk elérni kívánt árszintet, hogy az lehetővé teszi a versenytársak számára, hogy saját emelt áraikat is meghirdethessék és alkalmazni kezdjék a következő negyedévben.³⁴ Az Európai Bíróság szerint azonban az árváltozások bejelentése önmagában nem csökkentette az egyes vállalkozások piaci döntésében a versenytársak magatartásából fakadóan rejlő kockázatokat, mivel áremelésük meghirdetésekor még nem ismerhették versenytársaik várható magatartását.³⁵

A Bizottság ettől függetlenül a Horizontális Iránymutatásban elhelyezett egy figyelmeztetést, amely szerint „*ha egy vállalkozás egyoldalú, valóban nyilvános bejelentést tesz például egy újságban, ez általában nem minősül a 101. cikk (1) bekezdése értelmében vett összehangolt magatartásnak. Az adott eset alapjául szolgáló tényektől függően azonban nem zárható ki az összehangolt magatartás megállapításának lehetősége például az olyan helyzetben, amikor az ilyen bejelentést más versenytársak nyilvános bejelentései követték, nem utolsósorban azért, mert a versenytársak által az egymás nyilvános bejelentéseire adott stratégiai válaszokról (ami például magában foglalhatja a saját korábbi bejelentéseiknek a versenytársak bejelentéseikhez való hozzáigazítását) bebizonyosodhat, hogy azok az összehangolás feltételeire vonatkozó közös megegyezés [sic!] kialakítására irányuló stratégia részei.*” [kiemelés tölem].³⁶

Nem különösebben bátor dolog kijelenteni, hogy e megfogalmazás a jogkeresők számára lényegét tekintve tartalmatlan és haszontalan, és még csak nem is a megfogalmazás zavarossága miatt³⁷, hanem legfőképpen azért, mert nem ad magyaráza-

tot arra, hogy egy ilyen helyzet miben különbözne attól, amiről az Európai Bíróság a Woodpulp esettel már ítélkezett. A Bizottság hipotézise csak annyiban terjeszti ki a tényállást, hogy a nyilatkozatokat egy „*közös megegyezésre [sic!] irányuló stratégia*” részeként tételezi. Ez egyrészt azért nehezen értelmezhető, mert a megegyezésre irányulás, azaz egy kartell létrehozásának kísérlete az uniós versenyjogban nem büntethető, csak maga a megállapodás³⁸. Másrészt joggal merül fel a kérdés, hogy ha egyébként is létezik egy megegyezésre irányuló stratégia (szóval a felek stratégiája, hogy verseny helyett inkább „megegyeznek”, azaz koordinálják magatartásukat), akkor miért kell külön foglalkozni az egyoldalú közlések minősítésével, hiszen azok legfeljebb eszközcselekményei az összehangolt magatartásnak. Tehát ha találnánk is egy, a Horizontális Iránymutatásnak megfelelő ügyet, megint csak nem az egyoldalú információközlések bármennyire is egymásra rímelő volta lenne jogellenes, hanem az, hogy egyébként a felek kialakítottak egy közös piaci fellépési stratégiát (kartellt).

Ami ennek a meglehetősen elméletinek tűnő fejtegetésnek mégis aktualitást ad, az az Európai Bizottság előtt nemrégiben zárult *Container Shipping*-ügy.³⁹ A rajtaütéssel induló, cél alapú jogsértést tételező eljárás végül jogsértés megállapítása nélkül, kötelezettségvállalások elfogadásával zárult, ami nem kimondottan a kőkemény kartellek kezelésének az eszköze.

A határozat szerint a konténerhajózással foglalkozó társaságok bevett gyakorlata volt, hogy adott szolgáltatási körük tekintetében a tervezett áremeléseiket nyilvánosan kommunikálták vevőik felé. A közlések a tervezett áremelés dollárban kifejezett nagyságát adták meg, 3-5 héttel azok várható alkalmazása előtt. Egy-egy ilyen közlést követően a többi piaci szereplő is hasonló közléseket tett közzé. Esetenként előfordult, hogy az eredeti közlésekben megjelölt változás mértékét vagy időpontját is módosították. A Bizottság, mivel nem talált bizonyíté-

34 IV.29.725. sz. Bizottsági döntés – Wood Pulp (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985D0202> – letöltés: 2016. 09. 16.).

35 A C-89, 104, 114, 116, 117 és 125–129/85. sz. Az Ahlström Osakeyhtiö és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet 64. pontja.

36 Horizontális iránymutatás (17. lj.), 63. bek.

37 A szöveg ugyanilyen zagyva a többi nyelvi verzióban is, nem a magyar nyelvű verzió hibájáról van tehát szó.

38 Szemben pl. az USA-joggal, ahol a Sherman Act a monopolizációs kísérletet (*an attempt to monopolize*) is büntetni rendeli. Lásd a Sherman Act 2. §-át.

39 AT.39850. sz. Container Shipping-ügyben 2016. július 7-én hozott bizottsági határozat (C(2016) 4215 final), elérhető: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39850/39850_3377_3.pdf (letöltés: 2016. 09. 16.).

kot valamilyen mögöttes összejátszásra, elsősorban azt az aggályt fogalmazta meg, hogy egymás közlései alapján a felek képesek felmérni, hogy a többi szereplő is tervez-e áremelést, s így lehetővé válik magatartásuk koordinálása. Mint láttuk, ezt az érvelést viszont az Európai Bíróság korábban nem fogadta el⁴⁰. A Bizottság további érvként még annyit tett hozzá álláspontjához, hogy az adott formában alkalmazott közlések az állítólag megcélzott vevők számára nem hordoznak nagyobb értéket (mert csak a régi ár ismeretében értelmezhetők); egy-egy kijelentés nem köti kellő mértékben a szolgáltatót (annak mértékétől, idejétől eltérhet); illetve a közlések promóciós értéke is alacsony, mert csak az emeléseket kommunikálják (amitől meg általában nem szokott nőni a vásárlási kedv). Nem világos ugyanakkor, hogy ezek az érvek mely tényállási elemhez relevánsak. Azt akarta a Bizottság mondani, hogy a közlések csak egy összehangolt magatartás/megállapodás keretében értelmesek, ekként annak erős közvetett bizonyítékai, hiszen különben így a felek nem kommunikálnák áraikat?⁴¹ Azaz a közlések jellege/tartalma (az okozat) bizonyítaná a más eszközzel igazolni nem tudott háttér-megállapodást (az okot)? Vagy az érvek azt igazolják, hogy van versenykorlátozó hatás? Ami meg csak akkor releváns, ha van a tilalom hatálya alá eső elkövetési magatartás (megállapodás vagy összehangolt magatartás), hiszen valamely piaci eredmény (a hatás) – ha van is – magát az elkövetési magatartást sosem képes önmagában igazolni.

Nem is meglepő, hogy a felek vitatták magatartásuk jogsértő jellegét, de persze – el kívánva kerülni a bizonytalan kimenetelt – hajlandók voltak kötelezettségvállalásokat is tenni és – talán szintén nem véletlenül – a Bizottság is nyitott volt az egyezkedésre. Az elfogadott kötelezettségvállalások azonban rámutatnak a koncepció gyengeségeire. A kötelezettségvállalások ugyanis az egyoldalú közlések alkalmazhatóságát nem is érintették (miközben eredetileg ennek jogsértő volta merült fel kérdésként), és pusztán a felsorolt egyéb kifogások közül céloztak meg néhányat, de még csak itt sem valamenynyit. A felek három évre vállalták, hogy amennyiben áremelési szándékukat a jövőben közölni kívánják, a közlés során az új árat és annak lényegi

elemeit is megjelölik (ezzel könnyítve a fogyasztóknak a különböző szolgáltatók árainak összehasonlítását), a közlést legfeljebb 31 nappal az emelés előtt teszik meg, és a közölt árnál magasabb árat nem alkalmaznak.

A tanulság a hajótársaságok számára: a nyilvános közlések továbbra is szabadon alkalmazhatók – ettől nem kell eltekinteniük. Az időzítés változott valamelyest (nem lehet nagyon előre jelezni az emelést), de a piacnak (ekként a versenytársaknak is) még mindig van 31 napja a felkészülésre. Az árcsökkentéseket továbbra sem kell közölni. Érdekesebb talán, hogy azzal, hogy a Bizottság pontosabb adatok (a végső árakat kitevő egyes szolgáltatáselemek árainak) közlését írta elő, éppen az ellenkező irányban mozdult el, mint amit egy kifogásolt információcsere esetében várni lehetne. A vevők mellett a versenytársak is még pontosabb információt kapnak egymás (jövőbeli) árszerkezetéről és árainról. A vevői informátság viszont jelentősen nő az információkhoz való hozzáférés szimmetrikuságának fenntartása mellett. Szóval lehet a dolognak egy olyan olvasata is a Bizottság részéről, hogy ha már a nyilvános közléseket nem lehet megakadályozni, a fogyasztók javára kell fordítani: akkor már legyen a közlés a lehető leginformatívabb (miközben ha ezeket az adatokat a cégek egy zárt információcsere-rendszerben, utólag közölték volna egymással, szintén biztosan megállapítható lett volna a jogsértésük).

Mindenesetre az eredmény vegyes: nincsen új doktrína a nyilvános árközlésekkel kapcsolatban, viszont a Bizottság mégis elkönyvelt némi részsikert, amely leginkább egyfajta fogyasztóvédő koncepcióba illik jobban, mintsem klasszikus antitröszt kontextusba. Nem állapítottatott tehát meg, hogy az egyoldalú árközlések önmagukban a kartelltilalom hatálya alá esnének és nem alakult ki valamilyen új jogi teszt annak vizsgálatára, hogy mikor tekinthetők versenykorlátozó célúnak vagy hatásúnak. És nem tudunk meg többet a Horizontális Iránymutató homályos figyelmeztetésének értelméről sem.

Hogy a Bizottság útkeresési küzdelme nem egyedülálló, jól látszik egy Hollandiában lezajlott eljárásból is. A holland hatóság ugyancsak a mélyebb összejátszásra utaló bizonyítékok hiánya miatt nem tudott jogsértést megállapítani a T-Mobile-ügyben,

40 C-89/85 Ahlström Osakeyhtiö (35. lj.).

41 A magyar gyakorlatból ehhez a gondolathoz lásd pl. Vj-57/2007 (Magyar Pékszövetség), 218. bek.

ahol a telekommunikációs cégek áremelési szándékaikról nyilatkoztak egy konferencián és a szakmai sajtóban, így ez az ügy is kötelezettségvállalással zárult.⁴²

Bár a fenti ügyekkel együtt emlegetik, de lényegesen eltér azoktól az Egyesült Királyságban a cementpiac ágazati vizsgálata körében fellépő Competition and Markets Authority (CMA) megközelítése. E hatóság – anélkül azonban, hogy a kérdéses magatartást az információcsere szempontjából elemezte volna – az ezt lehetővé tevő speciális angol jogszabályi háttér alapján megtiltotta⁴³ bármely árstruktúrát (árak, diszkontok, engedmények, árváltozás időpontja stb.) érintő nem ügyfélspecifikus értesítés küldését. E tilalom a piaci transzparenciát hivatott csökkenteni. A konkrét, adott ügyfeleknek továbbra is küldhető címzett értesítés jövőbeli árváltozásról. Hasonlóképpen, a spanyol szállodaláncok szövetségének vezetője által egy konferencia során az árak várható növekedése kapcsán tett nyilatkozatát sem információcsereként, hanem vállalkozások társulásának ajánlásaként tartotta jogellenesnek a spanyol versenyhatóság⁴⁴. A döntést a bíróság hatályon kívül helyezte, anélkül azonban, hogy az információcsere kérdése szóba került volna⁴⁵.

Amerikában a kérdés szintén régóta ismert és újabban az ún. *analyst calls* témakör kapcsán kapott újra figyelmet. A Federal Trade Commission (FTC) két esetben is fellépett olyan vállalkozásokkal szemben, melyek arra használták a negyedéves tőzsdei jelentéseiket vagy hasonló, a befektetőknek szóló nyilvános kijelentéseket (pl. sajtótájékoztató, konferencia stb.), hogy versenytársaiknak üzenjenek. Az egyik esetben⁴⁶ pl. az érintett cég (Valassis) vezérigazgatója a tőzsdei elemzőkkel folytatott telefonbeszélgetések során rendre kijelentette, hogy cége nem

kívánja mindenáron elérni a korábban kitűzött 50%-os piaci részesedést; hogy a jövőben a meglévő ügyfelekre fog koncentrálni; hogy a versenytárs ügyfeleinek magasabb árakon fog ajánlatot tenni. Viszont azt is jelezte, hogy amennyiben versenytársa nem hagy fel az agresszív árazással, kénytelen lesz erre válaszolni és a piacra visszatér az árháború. Hasonló volt a helyzet az U-Haul-ügyben is. Itt is az történt, hogy az érintett cég első embere a negyedéves tőzsdei sajtótájékoztatón kiemelte, hogy a legnagyobb versenytársnak követnie kellene az U-Hault mint árvezetőt; ha nem követi az U-Haul emeléseit, az az egész iparágnak rossz; az U-Haul akár hosszabban is hajlandó kivárni, hogy árait kövessék és az sem zavarja, ha a legnagyobb versenytárs kismértékben az U-Haul árai alatt marad, feltéve hogy az árkülönbség nem lesz jelentős.⁴⁷ Az FTC – miközben elismerte a vállalkozások széles körű „gazdasági szólásszabadságát” – mindkét esetben arra jutott, hogy a cégek nyilvános kommunikációja nem irányulhatott másra, mint az összejátszás elősegítésére. A nyilvános kijelentések messze meghaladták azt az információs kört, melyet a befektetőknek ismerniük kell (és közelebb voltak ahhoz a körhöz, melyet a kartellezők szeretnek megismerni). Az ügyek ún. *consent order*rel zárultak⁴⁸: a cégeket – miután a tényeket elismerték – eltiltották a hasonló nyilvános kijelentésektől.

Több versenyhatóságot is foglalkoztat tehát e téma, de átfogó dogmatikai megoldás egyelőre nem mutatkozik. Egyelőre maradnak a kompromisszumos megoldások, így elsősorban is kötelezettségvállalások elfogadása, és azon keresztül klasszikus *market engineering* (kivéve az olyan országokat, ahol a jogszabályok adnak valamilyen speciális beavatkozási eszközt ilyen esetre, mint pl. Anglia).

42 A Holland Versenyhatóság 13.0612.53. szám alatti határozata (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12526/Toezeggingsbesluit-mobiele-operators/> – letöltés: 2016. 09. 16.).

43 A határozat pontosan leírja a jogszabályi háttérrel is. Lásd Price Announcement Order 2016, Notice of making an Order pursuant to sections 161 and 165 of and Schedule 10 of the Enterprise Act 2002. Teljes terjedelemben olvasható az interneten: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/56a206e0ed915d474700003d/Price_Announcement_Order_2016.pdf (letöltés: 2016. 09. 16.).

44 <https://www.cnmc.es/CNMC/Prensa/TabId/254/ArtMID/6629/ArticleID/827/NoTitleLink.aspx> (letöltés 2016. 09. 16.).

45 <http://www.europapress.es/nacional/noticia-audiencia-nacional-anula-sancion-competencia-joan-gaspart-defender-subida-precios-hoteles-20131201105751.html> (letöltés 2016. 09. 16.).

46 Az ügy teljes iratanyaga elérhető az interneten: <https://www.ftc.gov/enforcement/cases-proceedings/0510008/valassis-communications-inc-matter> (letöltés: 2016. 09. 16.).

47 Az ügy összes irata elérhető: <https://www.ftc.gov/enforcement/cases-proceedings/081-0157/u-haul-international-inc-amerco-matter> (letöltés: 2016. 09. 16.).

48 Mindkét esetben a Federal Trade Commission Act – mágikus, mindent-gyógyító – 5. cikke alapján.

C) És amit sokan – tévesen – félvállról vesznek: a tranzakciós információcsere versenyjogi megítélése

Újabb sajátos helyzet az információcserevel kapcsolatos jogalkalmazási nehézségek sorában, amikor versenytárs vállalkozások valamilyen tranzakciós helyzetbe kerülnek, azaz valamely legitim üzleti ügyletet kívánnak kötni, amelyhez információk átadására van szükség. A legklasszikusabb ilyen helyzet, amikor egy adott vállalkozás eladósorba kerül és egyik versenytársa is fellép vevőjelöltként. Teljesen észszerű és érthető elvárása a vevőnek, hogy a felkínált portékát a vásárlást megelőzően megvizsgálhassa, ilyen értelemben nem különbözik a paradicsom-adásvétel és a részvényadásvétel: csukott szemmel nem szabad vásárolni. Egy vállalat átvétele esetében a vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy az adott vállalat valóban értékes jószág-e, hatékonyan és jól termel-e, megfelelők-e az értékesítési szerződésai, biztosítottak-e a beszerzési forrásai, nincsenek-e súlyos kockázatok perekkel vagy más eljárásokkal kapcsolatban stb. Na mármost amikor egy cég ilyen mélységben átvilágítja egy riválisát, elkerülhetetlenül olyan információkat szerez róla, amelyek átadása – tranzakciós háttér nélkül – önmagában jogsértő összehangolt magatartás lenne. És ezen a ponton számtalan kérdés merül fel. Önmagában a tranzakciós háttér legitimálja a szenzitív üzleti adatok átadását? És mi történik, ha az átvilágítást elvégző versenytárs végül nem is köt szerződést? (Ti. az átadott információk – éttermi példával: mint az elfogyasztott Gundel-palacsinta – már nem adhatók vissza.) Vagy azt kellene mondanunk, hogy a tranzakciós (fúziós vagy legitim horizontális kooperációs) háttér eleve kiemeli az információk átadását az egyébkénti elemzési keretből? Akkor viszont joggal vetődik fel a kérdés, hogy ilyen egyszerűen kijátszhatók lehetnek e szabályok?

Sok a kérdés, de kevés konkrét válasszal rendelkezünk. Az mindenestre nyugodt szívvel kijelenthető, hogy versenyjogi szempontból releváns lehet az információcsere kérdésköre versenytárs vállalkozások közötti kereskedelmi/gazdasági tranzakciók esetében. Két esetkör merülhet fel: az összefonódások (tipikusan: versenytársak közötti vállalatfelvásárlások) és a horizontális együttműködési

megállapodások (pl. versenytársak közötti K+F, specializáció, gyártási megállapodások, infrastruktúra-megosztás stb.).

Az összefonódások során megvalósuló információcsere esetén mindenképp lényeges leszögezni, hogy a kiindulópont továbbra is az információcsere vonatkozó általános szabályok alkalmazása. Ezek szerint (ahogy azt a fentiekben már kifejtettük) az információcsere – adott esetben akár egyetlen versenyjogilag érzékeny információ átadása – jogsértő lehet, akár annak versenykorlátozó célja, akár versenykorlátozó hatása miatt. Összefonódások esetén továbbá jelentős körülmény, hogy az információcsere lehetőségét tovább szűkíti mind a magyar, mind az uniós jogban az összefonódás engedélyezés előtti megvalósításának a tilalma, amely azt követeli meg az összefonódást megvalósítani kívánó vállalkozásoktól, hogy a megszerezni kívánt irányítási jogukat az összefonódás engedélyezése előtt ne gyakorolják (például az ügymenetre vonatkozó friss információk átadása útján stb.).⁴⁹

A fenti elvi alapok mellett azonban nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy egy összefonódás előkészítéséhez, majd pedig érdemi megvalósulásához (azaz ahhoz, hogy egy összefonódás egyáltalán létrejöhessen) bizonyos mértékű információáramlás elengedhetetlen: így például annak érdekében, hogy a vevő a céltársaságot pénzügyi és jogi szempontból értékelhesse és annak megvételére megalapozott ajánlatot adhasson, átvilágítási eljárásra (due diligence) van szükség. Az információáramlás adott esetben kétirányú is lehet, például akkor, amikor a felek közös vállalkozás alapítását tervezik, hiszen a közös vállalkozás életképességének, üzleti megalapozottságának vagy éppen versenyjogi megengedhetőségének megállapításához mindkét fél által átadandó információra szükség lehet. Értelemszerűen ezek a szükségszerűségek akkor is fennállnak, ha a vevő és a céltársaság közvetlen versenytársak, azaz a feleknek komoly versenyjogi kockázatokkal kell számolniuk már akár csak a két fél közti egyszerű kapcsolatfelvétel esetén is.

Az összefonódáshoz kapcsolódó információcsere jogszerű kereteinek pontos megítélésére sem az Európai Bíróság, sem pedig az uniós versenyhatóságok joggyakorlata nem ad valódi támpontot, és saj-

49 Lásd a Tpv. 29. § (1) bekezdését és a 139/2004/EK rendelet 7. cikk (1) bekezdését.

nos *soft law* jellegű joganyag (iránymutatás, közlemény stb.) sem áll rendelkezésre. Bizonyos alapvető tételek azonban magából a versenykorlátozó megállapodások tilalmának természetéből⁵⁰, egyes Európai Unión kívüli versenyhatóságok gyakorlatából⁵¹ és szakmai kiadványokból⁵² levezethetők.

Ezek alapján a legfontosabb vezérlőelv a versenyjogilag érzékeny információk átengedésére vonatkozóan, hogy azok csak akkor adhatók át, ha ez valóban szükséges a fent jelzett célok (így pl. a vállalatértékelés) eléréséhez, és csak olyan mértékben, amely arányos az elérni kívánt céllal.

Így például ha egy eladó ún. adatszobát állít össze az eladandó céltársaságra vonatkozó információkkal több vevőjelölt részére, célszerű az információk átadását több fázisra osztani és az érzékenyebb információkat visszatartani (egészen addig, míg a legkomolyabb, szűk körű vevőjelölti kör ki nem alakul) vagy csak összegzett formában közölni az első körben.

A versenyjogi kockázatokat ugyancsak csökkenteni, ha a felek – megdöntve a versenyjog azon vélelmét, amely szerint amennyiben egy adott vállalkozás bármely munkatársa tudomást szerez egy információról, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy maga a vállalkozás szerzett arról tudomást⁵³ – csak jelentős korlátozásokkal szerzik meg a releváns információkat. Az ilyen korlátozások egyik gyakorlati formája az ún. *clean teamek* használata, amelynek lényege a megkapott információk „elszigetelése” az adott vállalkozáson belül. A *clean teamek* használata esetén ugyanis az érzékeny információkat csak az adott fél arra feljogosított munkavállalója/munkavállalói kapják meg, akik kötelezettséget vállalnak arra, hogy az érzékeny információt még az adott fél

más munkavállalóinak (így különösen a stratégiai, értékesítési területen dolgozó munkavállalóknak) sem adják tovább. A másik gyakorlati megoldást pedig az jelentheti, ha az érzékeny információkat a felek nem egymásnak továbbítják, hanem egy harmadik fél (tipikusan egy külső, független tanácsadó) részére teszik elérhetővé, amely az így megszerzett információkat csak korlátozott (pl. feldolgozott/aggregált) formában jogosult a felek részére továbbítani.

A horizontális együttműködési megállapodásokhoz kapcsolódó információcserére is az összefonódásokra a fent jelzett szabályok alkalmazandók, mind az elvi keret, mind a gyakorlati megoldások területén. Ebben az esetben a fenti konklúziókat azonban maga az Európai Bizottság gyakorlata is megerősíti, amennyiben a Horizontális Iránymutatás kimondja, hogy „amennyiben [...] az információcsere egy más típusú horizontális együttműködési megállapodással összefüggésben történik és nem lépi túl a megállapodás végrehajtásához szükséges mértéket, az ezen iránymutatás, a megfelelő csoportmentességi rendelet [...] vagy a *de minimis* [közleményben] megállapított piaci részesedési küszöbérték alatti piacfedés általában nem lesz elég nagy ahhoz, hogy az információcsere versenykorlátozó eredményre vezessen.”⁵⁴

Amint a fentiekből látható, gyakorlati szempontból az a következtetés vonható le, hogy a különböző versenytársak közötti tranzakciós helyzetekre ugyanolyan figyelmet kell fordítani, mint a tranzakciómentes *stand alone* információcsere-rendszerekre. Míg a *stand alone* információcsere-rendszerek esetében gyakran felmerül az előzetes szakmai kontroll igénye a vállalkozások részéről, valószínűleg az eddigi viszonylag csekély jogalkalmazói gyakorlat miatt

50 Az Európai Bíróság hosszú évek óta úgy értelmezi az EUMSZ 101. cikkét, mint amelynek hatálya alá nem tartoznak azok a megállapodások, amelyek ugyan korlátozzák/korlátozhatják a versenyt, de mégis közvetlenül kapcsolódnak és szükségesek valamilyen legitim cél (pl. egy összefonódás) megvalósításához (lásd az összefonódáshoz kapcsolódó versenytilalom esetén a C-42/84 Remia-ügyet és a Bizottságnak az összefonódásokhoz közvetlenül kapcsolódó és azokhoz szükséges korlátozásokról szóló közleményét (HL 2005/C 56/03).

51 Lásd az Egyesült Államok gyakorlatát: „*The antitrust agencies recognize that merging firms have a legitimate interest in engaging in certain forms of coordination such as due diligence and appropriate transition planning, both of which necessarily involve information exchanges at levels of detail that would not normally occur among independent firms*” (OECD Roundtable On Information Exchanges Between Competitors Under Competition Law, Note by the Delegation of the United States, elérhető: <https://www.justice.gov/atr/public/international/269282.pdf> - letöltés: 2016. 09. 16.), és az ott hivatkozott bírósági gyakorlatot, továbbá az Izraeli versenyhatóság 2/2014. sz. véleményét (*Disclosure of Information between Competitors as part of the Due Diligence Process.*).

52 VAN BAEL and BELLIS: The current state of the EU merger control system – lack of guidance on gun-jumping, 337., elérhető: <https://www.vanbael-bellis.com/site/download.cfm?SAVE=90866LG=1> (letöltés: 2016. 09. 16.), Herbert Smith: Information sharing between competitors in an M&A Context: what are the limits imposed by EU competition law? (elérhető: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=32cdec5-592f-40da-bf86-07ec2c6265d5> [letöltés: 2016. 09. 16.]), Uriá Menendez: Information exchange in the framework of a merger (elérhető: <http://www.uria.com/en/abogados/ENV?iniciales=ENV&seccion=publicaciones&id=37506pub=Publicacion>) (letöltés: 2016. 09. 16.).

53 C-100/80, Musique Diffusion ügyben 1983. június 7-én hozott ítélet, 97. bek, C-68/12, Slovenská sporiteľňa a.s ügyben 2013. február 7-én hozott ítélet, 22-28. bek.

54 Horizontális iránymutatás (17. lj.), 88. bek.

sokkal kisebb a szenzitivitás a klasszikus tranzakciós (legtípikusabban összefonódási) helyzetekkel összefüggő információcsere kapcsán. Biztosak lehetünk abban, hogy előbb-utóbb a hazai joggyakorlatban is lesznek precedensek, amelyek az ilyen típusú információcsere határait meg fogják szabni. Addig is célszerű a lehető legkörültekintőbben eljárni (fokozatosság elve az információátadás során, zártkörűség elve az információt megkapó személyi és tanácsadói kör kapcsán, a megfelelő titoktartási nyilatkozatok beszerzése, illetve a megfelelő nyilatkozatok beszerzése arra, hogy a már nem szükséges információkat nem használják fel/törlik). Richard Whish professzor a panelbeszélgetés során az ilyen típusú információátadásokkal kapcsolatban a hatóságok józan mérlegelésére („*prosecutorial common sense*”) helyezte a hangsúlyt.

D) Terra incognita: a kisebbségi részesedésből adódó információáramlás

Külön és hosszabb tanulmányt érne meg annak vizsgálata, hogy hogyan kezeli a versenyjog a versenytársak közötti kisebbségi (azaz az irányítás szintjét el nem érő) társasági részesedések okozta esetleges információcsere. A kisebbségi részesedések versenyjogi relevanciája természetesen régóta ismert és több ország a fúziókontroll eszközével igyekszik az ilyen jellegű helyzeteket kezelni⁵⁵. (Nemrégiben az Európai Bizottság is hosszasan vizsgálta, hogy az európai fúziókontroll-szabályokat érdemes-e kiterjeszteni a kisebbségi részesedésszerzésekre, de egyelőre úgy tűnik, hogy az eredeti nagy lelkesedés ellenére ilyen jellegű konkrét jogalkotási javaslat nem fog napirendre kerülni⁵⁶.) Emellett a Bizottság fúziós ügyekben rendszeresen követel meg biztosítékokat – tipikusan közös vállalat alapítások esetén – éppen annak érdekében, hogy versenytársak között szenzitív adatáramlás ne jöhessen létre.⁵⁷

Ismét főleg csak kérdéseink vannak, amelyekre a joggyakorlatban hiába keressük a választ. Ha egy vállalkozás kisebbségi részesedést szerez egy versenytársában és sikerül elérnie, hogy e versenytárs

igazgatóságába bekerüljön egy általa delegált személy, e versenytárs adott esetben nyitott könyvvé válik számára. Hogy is szól a *mainstream* versenyjogi kánon? Alaptétel, hogy egy vállalkozás munkavállalójának magatartását betudjuk az adott vállalkozásnak⁵⁸. Ha tehát egy vállalkozás munkavállalója vagy vezető tisztségviselője egy versenytárstól szenzitív információt kap meg, úgy kell tekinteni, hogy ezt a vállalkozás kapta meg, és ekként ki is alakul a két vállalkozás közötti versenykorlátozó célú vagy hatású összehangolt magatartás. Mégis mi a különbség, ha az információt az adott munkavállaló vagy vezető tisztségviselő úgy kapja/szerzi meg, hogy ő a versenytárs vállalkozás igazgatóságának is tagja, tekintettel arra, hogy saját anyavállalata e versenytársban olyan mértékű kisebbségi részesedést szerzett, amely már lehetővé tette, hogy valakit delegálni tudjon az igazgatóságba? És hiába ír elő adott esetben a társasági jog vagy valamely belső vállalati szabályzat szigorú titoktartást, ez a versenyjogi értelemben vett tudomásszerzést és az adott magán-személy tudomásszerzésének vállalkozás számára történő betudását nem akadályozza meg.

Nem véletlen, hogy Amerikában a Clayton Act tiltja az *interlocking directorship*eket⁵⁹, azaz az olyan helyzetet, amikor egy és ugyanazon természetes személy két vagy több versenytárs vállalkozásban tölt be szenzitív információ megszerzésére alkalmas vezető pozíciót.

De még adott esetben a kisebbségi részesedésig sem kell elmennünk: mi történik, ha egy adott vállalkozás részvényesei – felbuzdulva versenytársuk sikerességén – úgy döntenek, hogy vállalkozásuk számára a legjobb választás az lenne, ha ők is ugyanazon vagy hasonló személyi kört választanának vezető testületeikbe, mint az irigyelt sikeres versenytárs? Persze a társasági jog rendelkezik az összeférhetetlenségről⁶⁰, és elméletileg munkajogi alapon vagy a megbízási szerződésben is kiköthető a versenytilalom⁶¹. Ennek ellenére meglepőnek tűnhet, hogy éppen a versenyjogunkban nincs ilyen helyzetre vonatkozó jogalkalmazási gyakorlat. Nem

55 Hogy a két legfontosabb országot említsük: Németország és Anglia.

56 Fehér Könyv: A vállalkozások közti összefonódások uniós ellenőrzésének javítása, Brüsszel, 2014. 7. 9. COM (2014) 449.

57 Pl. COMP/37866 Volbroker+4. fúziós ügy (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-896_en.htm?locale=hu, letöltés: 2016. 09. 16.).

58 Vj-43/2011 (írodapapír), 515. bek.; Vj-74/2011 (devizahitel-előtörlesztés), 430. bek.

59 Clayton Act, Section 8 – de csak akkor, ha a vállalkozások „azonos iparágban” tevékenykednek, és ha a fúziójuk tilalmazandó lenne. Azaz a Clayton Act voltaképpen az igazgatói átfedéssel már úgy tekinti, hogy a cégek szinte összeolvadtak.

60 Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:115. §-át.

61 Lásd a Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 228. §-át.

tűnik szerencsésnek, hogy versenyjogunk e kérdés rendezését egyelőre teljes mértékben más jogterületekre (társasági jog, munkajog, polgári jog stb.) hagyja. Célszerű lenne, ha ezzel a kérdéssel – akár a kisebbségi részesedések fúziókontroll-relevanciája kapcsán, akár *sui generis* antitrusztkérdésként – elkezdenénk pontosabban megismerkedni.

E) És ahol az antik hirtelen a posztmodernbe csap át: a vertikális információcserétől a csilagpontos jogsértésig (hub and spoke kartellek)

Az uniós versenyjog hőskorában, amikor az összehangolt magatartás fogalmát körvonalazó első határozatok megszülettek, a vertikális viszonyokban az üzleti információk cseréje vajmi kevésbé látszott relevánsnak. Az azóta klasszikussá vált összehangolt magatartás definíció is arra utal, hogy a vállalkozások „a verseny kockázatait tudatosan helyettesítik az egymás közötti gyakorlati együttműködéssel”.⁶² Mivel a verseny kockázatainak kiküszöbölése csak versenytársak (illetve potenciális versenytársak) között jöhet szóba, e definíció alapján az összehangolt magatartások (különösképpen a tiltott információcserék) versenyjogilag érzékeny terepe elsődlegesen: a horizontális kapcsolatok.⁶³ Egy másik mértékadó határozat szerint a versenykorlátozó megállapodások és összehangolt magatartások tilalma „kizár a versenytársak közötti minden olyan közvetlen vagy közvetett kapcsolatfelvételt, amelynek célja vagy hatása egy tényleges vagy lehetséges versenytárs piaci magatartásának befolyásolása, vagy az általuk elhatározott vagy tanúsítani kívánt piaci magatartás ilyen versenytárs előtt történő felfedése és így az összejátszást eredményező magatartás elősegítése a piacon”.⁶⁴

Teljesen érthető is, hogy az uniós jogalkalmazó apparátus az összehangolt magatartás fogalmát el-

sőként horizontális kapcsolatokra vonatkozóan definiálta. Ugyanis a vertikális szerződéses kapcsolatok megfelelő működésének szükségképpen feltétele, hogy az értékesítési lánc különböző szintjein tevékenykedő gyártók és forgalmazók között a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan rendszeres és folyamatos információáramlás valósuljon meg. Ez az információáramlás pedig számos esetben magában foglalja olyan adatok közlését is, amelyek versenyjogi szempontból abban az értelemben stratégiai jelentőségűek,⁶⁵ hogy – főleg a gyártó részéről – akár jövőbeli tervekre, árakra, mennyiségekre, kapacitásokra is vonatkozhatnak.

A versenyjogi jogalkalmazás a vertikális kapcsolatok versenyjogi vizsgálata során kezdetekben sokkal inkább a forgalmazó üzleti szabadságát korlátozó gyártói intézkedésekre fókuszált. Már a kezdetektől felmerülnek olyan ügyek, amelyekben a Bizottság a gyártó által a forgalmazónak biztosított teljes területi védelmet⁶⁶ vagy a forgalmazó számára meghatározott továbbeladási árakat,⁶⁷ vagy éppen a forgalmazóra vonatkozó exportkorlátozást⁶⁸ vizsgálta (és tekintette versenykorlátozó célúnak⁶⁹).

A magyar versenyjogi gyakorlatban is elsősorban a versenykorlátozó célú kikötések vizsgálatára helyeződött a hangsúly a vertikális kapcsolatokat illetően.⁷⁰ A szállító és forgalmazó közötti vertikális információcsere önálló versenyjogi veszélyforrásként ekkoriban (még?) nem jelentkezett.

Ugyanakkor említést érdemel a magyar joggyakorlatból az LCP/Mitac⁷¹ ügy, amelyben a Versenyhivatal egy igen komplex versenykorlátozó gyakorlattal szembesült a Mio navigációs eszközöket érintően. A vizsgált gyakorlat specialitása abban állt, hogy annak vertikális és horizontális vetületei egyaránt jól azonosíthatók voltak. A Mitac a legnagyobb füg-

62 C-48/69 Imperial Chemical Industries (ICI) kontra Bizottság ügyben 1972. július 14-én hozott ítélet, 64–68. bek.

63 De persze nem lehet azt mondani, hogy az összehangolt magatartás kifejezésnek vertikális viszonyokban semmilyen létjogosultsága nem lenne. Lásd ehhez az érdekes fejtegetéseket az egyik vezető kommentárban: FAULL/NIKPAX, *The EU Law of Competition*, Oxford University Press, 2014, 223–224.

64 C-40/73 Suiker Unie ügyben 1976. december 16-án hozott ítélet, 173–174. bek. Ezt a klasszikus definíciót a GVH is számtalan esetben megismételte (pl. Vj-40/2013, Vj-65/2012, Vj-74/2011, Vj-96/2010, Vj-199/2005).

65 Horizontális Iránymutatás, (17. lj.) 86. bek.

66 C-56/64. és C-58/64. sz. (Consten és Grundig) egyesített ügyekben 1966. július 13-án hozott ítélet.

67 IV/197 – Industrieverband Solnhofener Natursteinplatten eV (80/1074/EEC), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31980D1074&from=EN> (letöltés: 2016. 09. 16.).

68 C-19/77 Miller International ügyben 1978. február 1-én hozott ítélet.

69 A fekete listás kikötések listája később csoportmentességi rendeletben jelent meg: így az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról szóló 330/2010/EU bizottsági rendelet (2010. április 20.), 4. cikkében.

70 Vj-171/2002 (MOL); Vj-47/2004 (Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők); Vj-7/2008 (Castrol Hungária); Vj-57/2008 (Hungaropharma).

71 Vj-166/2006 (LCP/Mitac).

getlen nagykereskedőjén, az LCP-n keresztül olyan piaci gyakorlatot alakított ki, amely alapján nagykereskedelmi és kiskereskedelmi szinten is ársávok képződtek, az ezektől való eltérés pedig szankciókat vont maga után. Az árinformáció (különösen áremelés kapcsán) jellemzően a gyártói szintről érkezett a nagy- és kiskereskedőkhöz („árszimulációs” táblázat formájában). Ugyanakkor arra is volt példa, hogy valamely forgalmazó jelezte a nagykereskedőnek vagy a szállítónak, ha valamelyik kereskedő „*agresszív árakat*” alkalmaz és ilyenkor a nagykereskedő (LCP) vagy a gyártó (Mitac) azonnali intézkedést ígért annak érdekében, hogy „*az utcai árakat stabilan tartsák*”. A Versenyhivatal az egyes vertikális és horizontális kapcsolatokat külön-külön azonosította és szankcionálta. A vertikális aggályokra tekintettel több tízmillió bírsággal sújtotta a gyártót (Mitac) és a nagykereskedőt (LCP), míg a horizontális (kartell-) aggályokra tekintettel néhány kereskedőre csupán szimbolikus bírságot szabott ki, ezzel értékelve a mérlegelés körében, hogy e komplex versenyellenes gyakorlatot valójában „*felülről*” (a gyártó-nagykereskedői szintről) koordinálták.

A nemzetközi gyakorlatban felmerültek olyan esetek is, amikor a forgalmazói szinten kialakuló magatartás-összehangolás koordinálására nem egy „*felülről*” oktrojált formában kerül sor, hanem a forgalmazói szint szereplőinek aktív és kezdeményező részvételével. Az elsők között az angol versenyhatóság (akkori nevén: *Office of Fair Trading, OFT*) lépett fel ilyen helyzetben 2003-ban a futballmezek⁷² és a gyerekjátékok⁷³ piacait érintő ügyekben. Ezekben az esetekben a kifogásolt magatartások sémája úgy alakult, hogy a kereskedelmi szinten jelen lévő vállalkozások (A vállalkozás és C vállalkozás) jövőbeli

árinformációkat osztottak meg egymással a gyártón (B vállalkozás) mint közvetítőn keresztül. Az OFT arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kereskedők (A és C) *ésszerűen előre láthatóan*, hogy a B-vel közölt stratégiai adataik el fognak jutni versenytársukhoz, emiatt pedig az adatcsere versenyjogilag tilalmazottá válik (ez alakítja ki az „A-B-C jogsértést” vagy „háromszög jogsértést”). A felülvizsgálati bíróság⁷⁴ ezt az „*ésszerű előreláthatóság tesztet*” túlzottan tágának találta és annyiban módosította, hogy csak abban az esetben állapítható meg az információcserében résztvevők versenyjogi felelőssége, ha a kereskedői szinten jelen lévő A és C a stratégiai adataikat a versenytársakkal való közlés *szándékával* hozzák a gyártó tudomására, aki ezeket az adatokat ténylegesen tovább adja a kereskedelmi szint szereplőinek.

Ilyen előzményeket követően más nemzeti versenyügyekben⁷⁵ és a Horizontális Iránymutatásban⁷⁶ is hangsúlyt kaptak a *versenytársak* közötti közvetett információcserék, különösen azokban az esetekben, amikor az „*adatközvetítő*” gyártói (vagy esetlegesen kereskedői) pozícióban van. Jól látható, hogy e speciális versenykorlátozó magatartási séma horizontális eleme van előtérben (szinte teljesen elnyomja a vertikális elemet). Emiatt a „*hub and spoke*”⁷⁷ kartell elnevezés honosodott meg a szakirodalomban⁷⁸ is.

Abban a kérdésben azonban továbbra is megoszlanak a vélemények, hogy az alkalmazandó jogi teszt a tudattartalom (az adott vállalkozás mit ismert vagy mit kellett ismernie) vagy a szándék (az adott vállalkozás mit kívánt) vizsgálatát teszi-e szükségessé ahhoz, hogy *hub & spoke* jogsértésről beszéljünk. Az említett angol joggyakorlat a szándék igazolását követeli meg, azonban a szakirodalomban

-
- 72 CA98/06/2006 (Football Kit) ([http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/OFT work/competition-act-and-cartels/ca98/decisions/football-kit](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/OFT%20work/competition-act-and-cartels/ca98/decisions/football-kit) – letöltés: 2016. 09. 16.).
- 73 CA98/8/2006 (Hasbro) (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/OFTwork/competition-act-and-cartels/ca98/decisions/argos2> – letöltés: 2016. 09. 16.).
- 74 C 2005/1071, 1074 és 1623 (JJB Sports), 141. bek. (http://www.catribunal.org.uk/files/Jdg_CoA_1014Argos_Little_JJB191006.pdf – letöltés: 2016. 09. 16.).
- 75 Sainsbury's, Tesco ügy (2012): CA1188/1/1/11; Colgate settlement ügy: http://economie.fgov.be/en/binaries/201506022_Press_release_9_BCA_tcm327-268759.pdf (letöltés: 2016. 09. 16.). E-book settlement ügy (2015): United States v. Apple, Inc. 791I F.3d 290 (2nd Cir. 2015), vagy a belga versenyhatóság 2015. június 22-én hozott döntése a drogériai termékek (DPH) ügyében.
- 76 „*az adatok közvetetten is megoszthatóak közös ügynökségen (például szakmai szövetségen) vagy harmadik félen, például piackutató szervezetten keresztül, illetve a vállalkozások beszállítói vagy kiskereskedői útján is*”. Horizontális Iránymutatás (17. lj.), 55. bek.
- 77 A *hub & spoke* (kerékagy és küllő) elnevezést a szakírók az 1946-os amerikai Kotteakos-ítéletre [328 U.S.750 (1946)] vezetik vissza, amelyben az bíróság egy büntetőügyben egy összeesküvés (conspiracy) bűncselekmény speciális elkövetési formájával szembesült, ahol a magatartási sémát egy kerékkel szemléltette (wheel-conspiracy) a bíróság: az összeesküvés központjához (hub) kapcsolódtak az egyes elkövetők (spoke).
- 78 Okeoghene Odudu: Indirect information exchange: the constituent elements of hub and spoke collusion, European Competition Journal, 2011/08, 205. Ennek a cikknek a magyar fordítása a Versenytükrő 2013. évadának I. számában jelent meg (23–27.).

mások az AC Treuhand felelősséghez hasonló tesztet⁷⁹ látnak alkalmazhatónak, amely a tudattartalom vizsgálata során elegendőnek tartja, ha a versenyhatóság igazolja a közvetítő vállalkozás oldalán is, hogy tudott vagy tudnia kellett arról a versenykorlátozó célról, amely az információszolgáltatót a stratégiai adat közlésére vezette.⁸⁰ Alább – a közvetítők témaköre kapcsán – lesz szó az Európai Bíróság egy friss eseti döntéséről, amelyben az „*észszerű előreláthatóság*” volt a jogi teszt középpontjában⁸¹. Ha az észszerű előreláthatóság a *hub & spoke* ügyekben is teret nyer, ez a felelősség megállapítását a versenyhatóságok számára nagyban megkönnyíti.

A nemzetközi fejleményeket követve a Gazdasági Versenyhivatal is elsősorban tiltott horizontális (bár vertikális elemeket is tartalmazó)⁸² együttműködésnek tekinti a *hub & spoke* kartelleket, amelyek versenytársak közötti közvetett, velük vertikális kapcsolatban lévő vállalkozás(ok)on keresztül megvalósuló információcsere-rendszerek.⁸³ Mivel a GVH szerint is túlnyomó az ilyen tiltott magatartásokban a horizontális elem, a GVH az engedékenységi politikát *hub & spoke* kartell esetén is alkalmazhatónak tekinti, e magatartás-együttes vertikális elemeire kiterjedően is.

3. A közvetítő/segítő: a nem versenytárs harmadik személyek szerepének megítélése

A) Az AC Treuhand szappanopera

A klasszikus kartellekben közreműködő harmadik személyek kérdése az Európai Bizottság gyakorlatában először az olasz öntöttüveg-ügyben merült fel⁸⁴. 1976-ban három olasz öntöttüveg-gyártó állapodott meg a piac felosztásában, és a közöttük

létrejött megállapodás végrehajtása és ellenőrzése céljából megbízást adtak a Fides-Unione Fiduciaria SPA nevű milánói tanácsadó cégnek, amely széles körű „auditjogköröket” kapott. A Bizottság 1980-ban hozott döntésében feltárta a kartellmegállapodást és a három gyártót megbírságolta. A jogsértést az Európai Bizottság a Fides-Unione Fiduciaria SPA vonatkozásában is megállapította, ám eltekintett a bíróság kiszabásától annak ellenére, hogy határozatában – különösebb elvi nehézségek nélkül – kimondta, hogy a versenykorlátozó megállapodásnak a tanácsadó vállalkozás is részese volt. És úgy tűnik, hogy erre akkor senki nem kapta fel különösebben a fejét.

Egy fél emberöltőnyi lappangás után a Bizottság 2003-ban vette elő újra a doktrínát a szervesperoxid-ügyben⁸⁵, melyben hét nagy vegyipari vállalatot bírságolt a szerves peroxid termékek piacán huszonkilenc évig (!) fenntartott – egyébként viszonylag sablonos – piacfelosztó és árrögzítő kartell miatt⁸⁶. A szervesperoxid-kartellt a svájci székhelyű AC Treuhand AG vállalkozás segítette. E vállalkozás főtevékenysége egyébként különböző menedzsment- és adminisztrációs szolgáltatások nyújtása, piaci adatgyűjtés, illetve feldolgozás, valamint elemzések és piaci statisztikák készítése volt. A szervesperoxid-kartellügyben azonban szolgáltatásai igen kreatívan alkalmazkodtak a kartelltagok igényeihez. A teljesség igénye nélkül az AC Treuhand a kartellmegállapodás végrehajtásához szükséges iratokat svájci székhelyén őrizte; a kartelltagok megbeszéléseit szervezte és bonyolította (az évek során maga is hívott össze megbeszéléseket); ellenőrizte a kartelltagok által meghatározott termelési kvóták betartását; a kartelltagok között kialakult vitákban mediátorként lépett föl és bizonyos fokú autoritással is rendelkezett a kartelltagok közötti jogviták elsimítása érdekében (pl. jogosult volt a kartelltagoktól üzleti magatartásuk módosítását kérni akár odáig

79 FAULL–NIKPAY: The EU Law of Competition, Oxford University Press, 2014, 224–225. 3.148-3.148 széljegyzet.

80 T-99/04 AC Treuhand v. Bizottság ügyben 2008. július 8-án hozott ítélet, 130. bek.

81 C-542/14, „VMR Remonts” ügyben 2016. július 21-én hozott ítélet, 30–31. bek.

82 A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2016. számú közleménye a Tpvtt. 78/A. §-a szerinti engedékenységre vonatkozó szabályok alkalmazásáról, (Engedékenységi Közlemény) 15. bek.

83 Engedékenységi Közlemény 10. lábjegyzete.

84 80/1334/EEC, Commission decision of 17 December 1980 relating to proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/29.869 „Italian cast glass”, 80/1334/EEC) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31980D1334> – letöltés: 2016. 09. 16.).

85 COMP/E/2/37.857, Commission decision of 10 December 2003 relating to a proceeding under Article 81 of the EEC Treaty Organic Peroxides (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0349> –letöltés: 2016. 09. 16.)

86 Huszonkilenc éves időtartamával a szervesperoxid-kartell a valaha volt leghosszabb és az Európai Bizottság által megállapított, illetve szankcionált versenykorlátozó megállapodás.

menve, hogy azok egymásnak ügyfeleket vagy üzleteket adjanak át)⁸⁷. A Bizottság tehát rögzítette, hogy az AC Treuhand szerepe messze túlmutatott egy egyszerű „titkári” szerepkörön, hiszen egyrészt egyértelműen és világosan tudta, hogy a kartelltagok magatartása ellentétes az uniós és tagállami versenyjogi szabályokkal, másrészt pedig a megállapodás működtetésében tevékenyen is részt vett bizonyos fokú döntési kompetenciákkal felruházva. A Bizottság azt is megjegyezte, hogy álláspontja szerint komoly zavart okozott volna a kartellmegállapodásban, ha az AC Treuhand bármikor felmondja szerződését és ezzel „kilép a megállapodásból”.

Bár a döntésben explicit módon nem szerepel, mégis nyilvánvaló, hogy a Bizottság értékelte, hogy az AC Treuhand, bár nem volt ugyan szervesperoxid-termelő, mégis a kartelltagok egyfajta „választott szövetségi kapitányaként” nagy hatással volt arra, hogy a tagok mennyire hatékonyan „játszanak a pályán”. A Bizottság szimbolikus, ezer euró nagyságú bírság kiszabása mellett döntött, külön kiemelve, hogy az összeg figyelembe veszi, hogy a döntés meghozatalát megelőző huszonhárom évben a Bizottság ilyen jellegű ügyben nem döntött.

A bírság szimbolikus volta ellenére az AC Treuhand a bizottság határozatát az Európai Elsőfokú Bíróság (ma: Törvényszék) előtt támadta meg⁸⁸. Az AC Treuhand keresetében nem saját kartell-elősegítő szerepét tagadta, hanem azzal érvelt, hogy ezt a szerepet az EK Szerződés 81. cikke (ma: az EUMSZ 101. cikke) nem vonja hatókörébe: az AC Treuhand által kötött szolgáltatási szerződés nem korlátozza a versenyt sem a szervesperoxid-gyártási, sem a tanácsadási piacon.

Az elsőfokú bíróság az AC Treuhand keresetét elutasította és kiemelte, hogy az uniós versenytilalom (EUMSZ 101. cikk) érvényesülésének nem előfeltétele, hogy a megállapodást kötő felek egymás versenytársai legyenek, vagy hogy a megállapodás

mindkét érintett fél piaci mozgásszabadságát korlátozza. A bíróság álláspontja szerint az AC Treuhand tanácsadási szerződése ugyan valóban nem korlátozták az AC Treuhand döntési szabadságát a tanácsadói piacon, azonban e megállapodások nagyon is azt célozták, hogy a szervesperoxid-gyártók ne önállóan határozzák meg piaci magatartásukat a szervesperoxid-termékek piacán, hanem a kartellmegállapodásnak megfelelően. Az AC Treuhand keresetének tehát nem adtak helyt. Valószínűleg a szimbolikus bírságösszegre tekintettel az AC Treuhand nem fellebbezett az elsőfokú ítélettel szemben, így további közel tíz évnek kellett eltelnie, míg a kartellsegítők versenyjogi felelősségének elvi-dogmatikai kérdései teljes körűen kibomlottak az Európai Bíróság előtt.

2009-ben az Európai Bizottság elmarasztalta a különböző hőstabilizáló vegyületeket gyártó vállalkozások kartellmegállapodását⁸⁹. Az ismét viszonylag sablonos tényállásban viszont megint felbukkant a régi kedves ismerős: az 1987 és 2000 között fennálló versenykorlátozó megállapodást ismét csak az AC Treuhand AG segítette elő. Hasonlóan a szervesperoxid-ügyhöz, az AC Treuhand AG ez esetben is szervezte a kartelltagok közötti találkozókat; gyűjtötte és szűrte a szükséges adatokat; felügyelte a kartellmegállapodások betartását és szükség esetén a kartelltagok közötti vitákat is igyekezett elboronálni⁹⁰. Ismét világos volt tehát, hogy az AC Treuhand AG kulcsfontosságú „csapatkapitányi” szolgáltatásokat nyújtott a kartelltagok részére. A Bizottság immár szigorúbban lépett fel és 348 000 euró bírsággal sújtotta az AC Treuhand AG-t, külön is kiemelve annak visszaeső mivoltát⁹¹.

Az AC Treuhand AG ismét keresetet indított a Bizottság döntésével szemben és ismét nem járt sikerrel a Törvényszék előtt⁹². A Törvényszék javarészt megismételte a korábbi AC Treuhand-ügyben kimondottakat, kiemelve, hogy az EUMSZ 101. cikk

87 Az Európai Bizottság döntése hosszan sorolja az AC Treuhand egyéb, a kartell működése és fenntartása érdekében nyújtott szolgáltatásait.

88 T-99/04, AC Treuhand AG kontra Európai Bizottság, (80. lj.).

89 Commission decision of 11 November 2009 relating to a proceeding under article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement, COMP/38.589-heat stabilizers (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/38589/38589_4440_3.pdf – letöltés: 2016. 09. 16.).

90 Jellemző, hogy az AC Treuhand AG svájcias pontossággal háromszínű papírlapon készített előterjesztéseket a kartelltagok számára: a vörös színű papírok tartalmazták a kartelltagok megállapodásait, míg a rózsaszínű lapok az esetleges eltéréseket tartalmazták. A találkozók után a kartelltagok sem a vörös, sem a rózsaszín dokumentumokból nem kaptak példányt és nem készíthettek másolatot. Kizárólag a fehér színű és jogellenes magatartásra utalást nem tartalmazó iratok voltak elvihetőek.

91 Az AC Treuhand AG-ra kiszabott bírság nominálisan természetesen jelentősen elmaradt a kartelltagokra kiszabott egyes bírságösszegektől. A tagokra kiszabott bírságösszegek a következőképp alakultak: Atofina SA – 43,47 millió EUR, Peroxid Chemie GmbH & Co. KG – 8,83 millió EUR; Peroxid Chemie GmbH & Co. KG és Degussa UK Holdings Limited, egyetemesen – 16,73 millió EUR, Peroxidos Organicos SA – 0,5 millió EUR.

92 T-27/10, AC Treuhand AG kontra Európai Bizottság ügyben 2014. február 6-án hozott ítélet.

első bekezdése megsértéséért való felelősség fennáll, amennyiben az adott tanácsadó vállalkozás „*aktívan és szándékosan közreműködött az elkülönült piacon működő gyártók közötti kartellben*”⁹³.

Miután a tét magasabb volt és már másodsorra marasztalták el, az AC Treuhand AG a Törvényszék ítéletével szemben fellebbezéssel élt, így az ügy és az abból fakadó elvi kérdések 2014-re (azaz harmincégy évvel azt követően, hogy a kartellsegítő felelősségét az Európai Bizottság először kimondta) végre megérkeztek az Európai Bíróságra.

Nils Wahl főtanácsnok indítványában egyetértett a fellebbezéssel⁹⁴. A főtanácsnok dogmatikai szempontból közelítette meg az AC Treuhand felelőségének kérdését, és azt elemezte, hogy az uniós versenyjog kartelltilalmi alakzata kiterjed-e a különböző nem tettesi alakzatokra. A főtanácsnok ugyanis abból indult ki, hogy az AC Treuhand nem vett részt a gyártók kartellmegállapodásában, hiszen nem vitásan nem volt jelen azon a piacon. A főtanácsnok szerint ugyanis egy vállalkozás csak akkor minősülhet egy horizontális versenykorlátozó megállapodás részesének, ha tényleges vagy potenciális szereplőként jelen van a versenykorlátozással érintett piacon, azaz a megállapodás hiányában egyébként képes lenne versenynomást gyakorolni a megállapodásban részes többi félre. Ilyen hiányában nem áll fenn képessége a verseny korlátozására⁹⁵.

Bár a főtanácsnok kifejezetten nem mondja ki, mégis indítványából az érződik, hogy számára a külső szereplő kartelleket elősegítő magatartása a verseny korlátozására való képesség hiányában „alkalmatlan kísérlet”. Bár morálisan adott esetben elmarasztható, mégis az uniós kartelltilalom hatókörén kívül esik, egész egyszerűen az e hatókört ki-

tevő törvényi tényállási elemek miatt. A főtanácsnok büntetőjogi analógiával élt: nézete szerint voltaképpen az elkövetési magatartás a piacon tényleges vagy potenciálisan jelen levő versenytársak közötti versenykorlátozó megállapodás, míg az e megállapodást egyébként elősegítő magatartás más személyek részéről legfeljebb valamifajta segédi alakzatként jelenhet meg (a büntetőjogi felbujtó vagy bűnsegéd analógiájára). A főtanácsnok – elébe kívánva menni az Európai Bíróság gyakori hivatkozásának – rögzítette, hogy a közösségi versenyjog hatékony érvényesülésének elve („*effet utile*”) nem mehet a törvényesség és a jogbiztonság rovására⁹⁶, azaz ezen az alapon nem szabad a tényállási elemek által meghatározott alkalmazási kört önkényesen kitágítani.

Az Európai Bíróság – kifejezetten eltérve a főtanácsnok indítványától – elutasította a fellebbezést⁹⁷. A Bíróság nem követte Nils Wahl indítványát, mert úgy vélte, hogy az szűkíti az EUMSZ 101. cikkének hatókörét és ekként veszélyezteti annak hatékony érvényesülését („*effet utile*”). A Bíróság utalt arra, hogy az EUMSZ 101. cikkének megszövegezésében sehol nem szerepel, hogy a versenykorlátozó megállapodásban részes feleknek feltétlenül ugyanazon a piacon kell tevékenykedniük. A képletet nagyon leegyszerűsítve: ha volt megállapodás és az valamely piacon a versenyt torzította, az EUMSZ 101. cikke alkalmazandó lesz. Ehhez a Bíróság hozzátette, hogy az AC Treuhand tevékenysége nem tekinthető „*perifériás szolgáltatásnak*”, ugyanakkor magából az ítéletből nem derül ki, hogy mi lenne ilyen perifériás szolgáltatásnak tekinthető. Mindenesetre e megjegyzésnek csak akkor van értelme, ha feltételezzük, hogy a Bíróság szerint az ilyen „perifériás szolgálta-

93 Ítélet, 44. bek.

94 Niels Wahl főtanácsnok indítványa a C-194/14P, AC Treuhand kontra Európai Bizottság ügyben, 2015. május 21. Értékeléséről pl. LUDOVIC BERNARDEAU, Notion of undertaking: Advocate General Nils Wahl excludes that a „facilitator” could qualify as an „undertaking” in the meaning of Article 101 TFEU and be fined in this respect (AC Treuhand), September 2015, Concurrences Review, N° 3-2015, Art. N° 74996, 66.

95 „*a verseny korlátozására való képesség azt jelenti, hogy az eljárás alá vont személy vagy jogalany a szokásos körülmények között olyan versenyképesszert jelenhet a piacon jelen lévő gazdasági szereplők számára, amely összjátására irányul, aktusokkal megszüntethető vagy csökkenthető*” – főtanácsnoki indítvány, 62. pont.

96 Főtanácsnoki indítvány, 87. skk. bek. Az érv nem is nélkülözi a meggyőzőképességet: elvi alapvetésnek kellene lennie, hogy az „*effet utile*” doctrina eleve csak akkor merül fel, ha egy adott területet a közösségi jog a szabályozása alá von. Ha valamit a közösségi jog nem tilt (nem von a szabályozásának hatókörébe), akkor más tilalmakat e területre a hatékony jogérvényesítés elvének felelmegetésével sem lehet kiterjeszteni, ellenkező esetben ugyanis e doktrínával a közösségi jogalkalmazók korlátlan hatáskörre tesznek szert.

97 C-194/14.P AC Treuhand kontra Európai Bizottság ügyben 2015. október 22-én hozott ítélet.

tást” nyújtó vállalkozásokra a kartelltilalmi szabály hatálya nem terjed ki⁹⁸.

Az Európai Bíróság ítéletével a klasszikus kartellek segítőinek versenyjogi felelősségére vonatkozó vita végére pont került. Ma már nem lehet kérdéses, hogy egy tanácsadó vállalkozás, amely nem termel a kartelltagok piacán és kizárólag a kartellmegállapodás adminisztratív részének menedzselését vállalja, a versenyhatóságok szemében a kartelltagok jogi sorsát fogja osztani: meg fogják állapítani részvételét a jogsértésben és adott esetben vele szemben bírságot is fognak kiszabni.

B) Az AC Treuhand-ügyek a hazai gyakorlatban

A magyar versenyjogi gyakorlat nagyon hamar és nagyon szép számban termelt ügyeket, melyekben az AC Treuhand felelősségi alakzat így vagy úgy felmerült. A koncepció alkalmazására egészen változatos tényállások mellett került sor, amely jól mutatja, hogy a doktrína igen rugalmas. Elégnek tűnik a következő 3 tényező: (i) az adott szereplő valamilyen módon segítette a jogsértésben részt vevőket, (ii) nem volt közvetlenül jelen a jogsértők piacán (nem volt versenytársuk) és – ez persze egy látens, jogpolitikai elem, melyet külön nem fejtenek ki a határozatok: – (iii) a GVH indokoltnak tartotta az adott szereplővel szemben fellépni (mert hozzájárulása érzékelhető volt (?), vagy mert magatartása immorális volt (?) stb.).

Úgy tűnik, hogy az AC Treuhand-koncepció alkalmazása a hazai gyakorlatban szélesebb kört fed le, mint az Európai Bizottság és az európai bíróságok fenti jogalkalmazása. Az alább említett eseteket véleményem szerint alapvetően három csoportba lehet sorolni. Az első csoportba tartoznak az eredeti AC Treuhand-esethez leginkább hasonló tényállások, amikor a szervező (i) egy klasszikus *hardcore*, versenykorlátozó célú megállapodásban, (ii) érdemi

szervező/segítő szerepet tölt be (választott vagy önjelölt szövetségi kapitány vagy legalábbis komolyan veendő pályaedző), miközben (iii) a GVH határozatában szereplő tényállás alapján a szubjektív faktor is adottnak tűnik, azaz a szervezőnek tudnia kell a megállapodás versenykorlátozó céljáról és azzal azonosul, de legalábbis kockázatát vállalja. Véleményem szerint három ügy tartozik ide, a transzportbetonügy⁹⁹, a gyógyszerügy¹⁰⁰, illetve a szúnyogirtási ügy¹⁰¹.

A második kategóriába az információcserével kapcsolatos két ügy tartozik. Az egyikben, a kontaktlencsepiacot érintően¹⁰² a GVH egy potenciális hatás alapján megállapított jogsértés ellenére az információcsere-rendszert működtető vállalkozás felelősségét nem állapította meg az AC Treuhand doktrína alapján. Ezzel szemben a másik ügyben – az ún. BankAdat-ügyben¹⁰³ – a GVH egy szintén potenciális hatás folytán megállapított jogsértés mellett kimondta az információcsere-rendszer szoftver háttérét és egyéb adminisztratív funkcióit biztosító Bankkárképző Zrt. felelősségét ugyanezen koncepció alapján. Az európai AC Treuhand-koncepcióhoz képest tehát ebben az esetkörben jelentős eltérés, hogy nem klasszikus, cél szerinti kartellmegállapodások elősegítéséről vagy szervezéséről van szó és természetesen fel sem merülhet a klasszikus „szövetségi kapitányi” szerep: a vizsgált/marasztalt segítő az információcserében részt vevő vállalkozások számára nyújtott az adatcserével kapcsolatos adminisztratív segítséget.

A harmadik kategóriában az a két ügy szerepel, ahol véleményem szerint a GVH az AC Treuhand-doktrína alapján marasztalt vállalkozással szemben valójában elsődlegesen annak passzivitását róta fel, azaz azt a tényt, hogy az adott szereplő annak ellenére tétlen maradt, hogy az állítólagos jogsértésről tudomása volt, miközben az adott jogsértés tényállá-

98 Az már nem világos, hogy a perifériás szolgáltatások mely tényállási elemhez kapcsolódnának. Elképzelhető egy olyan magyarázat, hogy a perifériás szolgáltatást nyújtó kartellsegítők valójában csak bagatell módon segítik elő a kartell működését, ezért bár kötöttek megállapodást, az nem tekinthető versenytorzító célúnak vagy hatásúnak. Elképzelhető olyan magyarázat is, hogy a „perifériás szolgáltatások” vizsgálata egyfajta észszerűségi teszt (*rule of reason test*), amellyel a versenyhivatalok egyszerűen valamifajta józan megfontolással kihagyhatják a jogsértés megállapításából és a bírságolásból azokat a kisebb jelentőségű szereplőket, akik csak jelentéktelenül járultak hozzá a kartell működéséhez (például azt a megbízott szolgáltatót, aki nem tett mást, mint a megbeszélésekről jegyzőkönyvet vett fel, bár tudta és értette, hogy azok tartalma versenyellenes stb.).

99 Vj-29/2011.

100 Vj-28/2013.

101 Vj-73/2011.

102 Vj-96/2010.

103 Vj-8/2012.

sához „közel állt”. Az idetartozó két ügy az ún. MIF-ügy (bankközi jutalékok)¹⁰⁴, valamint a fényezőtanács-ügy¹⁰⁵. (Emellett a GVH több más ügyben is kartellszervezőnek tekintett olyan szereplőt, aki szigorú értelemben nem vett részt a piacon, mint például a Magyar Vadászkamarát vagy a Tojásszövetséget¹⁰⁶.)

Ami az első kategóriát illeti a magyar gyakorlatban¹⁰⁷, a fent említett beton- és gyógyszerügy mutatja talán az eredeti európai AC Treuhand-ügyhöz legközelebbi analógiát. Mindkét említett eset tényállása szerint klasszikus, versenytársak közötti versenykorlátozó célú megállapodásról volt szó, amelyet egyik esetben a GVH által megállapított tényállás szerint a Betonszövetség, a másik esetben pedig a GVH által megállapított tényállás szerint két kisebb tanácsadó vállalkozás szervezett, illetve segített elő. Egyik eset sem felel meg ugyanakkor tökéletesen a szervesperoxid- vagy a hőstabilizátor-ügyeknek: a Betonszövetség ugyanis a GVH által megállapított tényállás szerint „*alapvetően adminisztratív feladatokat látott el*”¹⁰⁸. (A szövetség „*a kartellben részt vevő vállalkozások számára megbeszéléseik helyszínéről rendelkezésre bocsátotta tárgyalóját és a találkozók szervezésében szerepelt vállalt*”¹⁰⁹, ezen túlmenően pedig „*a szövetségi elnökségi ülések jegyzőkönyvei és a jelenléti ívek a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a vizsgált időszakban azzal a céllal is kerültek dokumentálására, hogy azt a látszatot tartsák fenn, hogy az eljárás alá vontak jogszerű téma megtárgyalása céljából találkoztak*”¹¹⁰.) Látható tehát, hogy a klasszikus AC Treuhand-i „szövetségi kapitányi” szerepkörhöz képest itt legfeljebb egyfajta másod-pályaedzői szintű támogatásról van szó. A másik ügy (gyógyszer-nagykereskedelem) tényállása szintén nem mindenben rímel az eredeti AC Treuhand helyzetre, mert a megállapí-

tott tényállás szerint a szervező és segítő funkciókat betöltő két tanácsadó vállalkozás az adott ügyben a jogsértés tárgyát képező közbeszerzési eljárás kiírójának volt tanácsadója és nem állt megbízási viszonyban (vagy egyéb jogviszonyban) a jogsértéssel érintett vállalkozásokkal. Itt ugyanakkor a szervezési elkövetési magatartás már sokban emlékeztet az eredeti AC Treuhand-helyzetre: a tanácsadó „*tevékeny szerepet vállalt a jogsértéssel összefüggő szervezői feladatok ellátásában azáltal, hogy a kartellben részt vevő vállalkozások egyeztetéseit szervezte, illetve tevékenyen előmozdította az egyeztetések eredményének valóra váltását*”¹¹¹. Érdekessége az ügynek, hogy a tényállás szerint nem merült fel arra adat, hogy a szervezői feladatokat a kartell résztvevői igényelték volna.

Egyáltalán nem tűnik meglepőnek, hogy a GVH a fenti tényállásokban az AC Treuhand-doktrínát alkalmazta¹¹²: a GVH határozatában foglaltak szerint mindkét esetben súlyos, célja szerinti versenykorlátozásról volt szó, az egyik esetben árkartellről, a másik esetben pedig közbeszerzési kartellről. Emellett a szervezői/segítői szerep mindkét esetben túlment a marginális titkári feladatokon.

A betonügy tényállása azonban külön kiemelési igényel abból a szempontból, hogy az itt AC Treuhand felelősséggel „sújtott” szereplő egy klasszikus, egyesületi formában létrejött szereplő (a Tpv. 11. § (1) bekezdésének megszövegezésében: vállalkozások társulása). Markáns eltérés tehát az eredeti AC Treuhand-esettől, hogy nem egy független tanácsadó szervezetről van szó, hanem vállalkozások társulásáról (amelyben – egyéb tagok mellett – azon vállalkozások is részt vettek, amelyek a jogsértést elkövették). Mármost az AC Treuhand-felelősség alapját az adja, hogy az ilyen felelősséggel rendelkező szereplő

104 Vj-18/2008.

105 Vj-2/2010.

106 Vj-89/2003 (vadászat), illetve Vj-199/2005 (tojás). A GVH emellett már korábban is sok esetben állapította meg valamely kartelltag szervező szerepét, de ez nem volt több annál, mint hogy az adott tag a kartellben domináns, proaktív szerepkörben járt el, amit a GVH a szankciók alkalmazása során mérlegelt. Lásd például Vj-69/2008 (malomkartell) vagy Vj-50/2011 (műanyag csövek).

107 A jelen tanulmány tudományos célokat szolgál, így a dogmatikai fejtegetések céljából természetesen a GVH határozataiban megállapított tényállást elfogadja, azzal nem polemizál.

108 Vj-29/2011, 488. bek.

109 Uo., 490. bek.

110 Uo., 490. bek.

111 Vj-28/2013, 451. bek.

112 A GVH mindkét ügyben kifejezetten hivatkozik a Fővárosi Ítéltábla egy megjegyzésére a tojáskartellügyből. „*A Fővárosi Ítéltábla álláspontja az, hogy az egységes, folyamatos versenykorlátozó magatartás integráns elemét alkotta a [Tojásszövetség] szervezői tevékenysége, e körben a megbeszélések kezdeményezését, lebonyolítását a [Tojásszövetség] biztosította: a határozat II.3.2., III.2. és III.3. pontjaiban megjelölt, rendelkezésre álló bizonyítékok szerint a megbeszélések helyszínéről ő gondoskodott, az elhangzottakat titkára feljegyzésben rögzítette*”, Fővárosi Ítéltábla, 2.Kf.27.572/2008/12. sz. ítélet, a Vj-199/2005. számú ügy bírósági felülvizsgálata során.

is versenyjogi értelemben vett „vállalkozás”, hiszen különben nem lehetne egy *vállalkozások között* létrejött versenykorlátozó *megállapodás* részese (az eredeti AC Treuhand-ügyekben a Bizottság és az európai bíróságok a versenykorlátozó megállapodást a kartelltagok és az AC Treuhand között létrejött szolgáltatási szerződésekben látta). A betonügyben tehát a versenyjogi dogmatika szempontjából felmerülni látszik egy hézag: az AC Treuhand-felelősséghez azt kellene mondanunk, hogy a szövetség és annak tagjai között létrejött egy „megállapodás” arra vonatkozóan, hogy a szövetség a tagok – GVH-döntés szerint megállapított – kartellező magatartását különböző titkári feladatok ellátásával elősegíti. Az ügy tényállása szerint polgári jogi megállapodás (tanácsadási szerződés, mint az AC Treuhand-ügyekben) nem merült fel. Ugyanakkor az ügy versenyjogi értelemben vett megállapodást sem állapított meg a szövetség és tagjai között, így elmosódik, hogy a szövetség AC Treuhand felelőssége milyen versenykorlátozó megállapodáson alapul.

Helyesnek tűnik ugyanakkor a GVH azon hozzáállása, hogy ilyen esetben a szövetség szerepét nem vállalkozások társulása döntéseként ítéli meg. A GVH által megállapított tényállás szerint ugyanis nyilvánvaló volt, hogy az adott kartelltevékenységet nem a szövetség kezdeményezte, tehát nem arról volt szó, hogy a szövetség valamely szervezeti döntésével, ajánlásával vagy más lépésével a tagokat versenykorlátozó megállapodásra kötelezte vagy serkentette. A függvény fordított volt: a megállapított tényállás szerint a tagok kötöttek versenykorlátozó megállapodást, majd igénybe vették szövetségük infrastruktúráját a megállapodáshoz szükséges megbeszélések és egyéb adminisztratív funkciók lebonyolításához.

A gyakorló jogász szempontjából megjegyzendő, hogy a lehető legveszélyesebb helyzetnek tekinthető, ha egy szakmai szövetség (vállalkozások társulása) keveredik AC Treuhand-felelősségi helyzetbe,

mert ilyenkor felmerül, hogy vele szemben milyen mértékű bírság szabható ki. Miközben a szövetség tagjai a köztük létrejött kartellért el fogják nyerni méltó bírságukat a Tpv. 78. §-ának (1) bekezdésének alapján (amely bírság maximuma a Tpv. 78. § (1/b) bekezdése alapján az előző üzleti évben elért nettó árbevételük 10%-a lehet), e vállalkozások mellett az AC Treuhand-felelősség alapján marasztalt szövetség is bírságot kaphat. Márpedig a szövetségre kiszabható bírság mértéke a Tpv. 78. § (1/b) bekezdés második mondata szerint „*legfeljebb a tagvállalkozás előző üzleti évben elért nettó árbevételének 10%-a lehet*”. És a Tpv. 78. §-ának (6) bekezdése értelmében „*ha a vele szemben kiszabott bírságot a vállalkozások társulása önként nem fizeti meg és a végrehajtás sem vezet eredményre, az eljáró versenytanács külön végzéssel a bírság megfizetésére a jogsértő döntés meghozatalában részt vevő, a határozatban ekként nevesített tagvállalkozást egyetemlegesen kötelezi*”. A lehető legsúlyosabb esetben tehát elviekben előfordulhat, hogy egy vállalkozás súlyos bírságot kap a kartellben való részvételért, majd „másodszorra is bűnhődik” a szövetség tagjaként, ha a szövetség a kartellben AC Treuhand-felelősségi alakzatban vett részt és a rá kiszabott, elviekben a tagjai előző évi összárbevételének 10%-áig (!) terjedő, súlyos bírságot nem tudta megfizetni¹¹³. A GVH-nak egyelőre nem kellett döntést hoznia ebben a helyzetben: a GVH – véleményem szerint igen megfontoltan – a betonügyben jelképes bírságot szabott ki az érintett szövetségre¹¹⁴. Ha ez a kérdés valamikor a jövőben „élessé válik”, két kérdés is kinyílik majd: egyrészt el kell majd dönteni, hogy a tagok mellett a szövetségre egyidejűleg kiszabott jelentős bírság (AC Treuhand-felelősség okán) a tagokkal szemben nem minősül-e a kettős értékelés tilalmába ütköző eljárásnak (*ne bis in idem*)¹¹⁵. Másrészt e nagyon speciális konstellációban az is felmerül majd, hogy vajon a szervezői (tanácsadói) funkcióban eljáró szövetség (e funkciójában tehát tanácsadó, azaz a tanácsadói piacon jelen lévő, versenyjogi értelemben

113 Ne feledjük a legtöbb, a Tpv. 11. § ezen pontjából vállalkozások társulásának minősülő jogi entitás az egyesületi jog alapján alapított szervezet, amelynek vagyona minimális, bevétele elsődlegesen a jellemzően alacsony tagdíjakból fakad, amelyek mellett általában nem realizál árbevételt, vagy legfeljebb minimális tanácsadási vagy egyéb szakmai szolgáltatási jogcímen tesz szert némi árbevételre.

114 A bírság összege 1 000 000 forint volt, amely nagyságrendileg meg sem közelítette a Tpv. 78. § (1/b) bekezdésében meghatározott bírságmaximumot, figyelemmel a szövetség tagjaira és azok előző évi árbevételére.

115 Jó áttekintő tanulmány a témához: P. K. ROSIAK, *The Ne Bis in Idem Principle in Proceedings Related to Anti-Competitive Agreements in EU Competition Law*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2130859 (letöltés: 2016. 09. 16.) vagy: R. NAZZINI, *Fundamental Rights beyond Legal Positivism: Rethinking the Ne Bis in Idem Principle in EU Competition Law*, *Journal of Antitrust Enforcement*, 2014, <http://antitrust.oxfordjournals.org/content/early/2014/04/03/jaenfo.jnu001> (letöltés: 2016. 09. 16.) (hozzáférés csak előfizetéssel).

vett vállalkozás) jogosult lehet-e a Tpv. 78/A §-a alapján engedékenységi kérelem benyújtására. Fő szabály szerint ugyanis vállalkozások társulása ilyen kérelmet nem nyújthat be (azt csak vállalkozás teheti). Ugyanakkor a vállalkozás fogalom funkcionális, azaz egy adott szervezet egyik funkcióját tekintve lehet vállalkozás, míg más funkcióját tekintve nem minősül vállalkozásnak¹¹⁶. Elviekben tehát nem lenne akadálya annak az értelmezésnek, amely szerint a vállalkozások társulása alapvetően nem vállalkozás, míg tanácsadó funkciójában (ami az AC Treuhand-felelősség feltétele) vállalkozásnak is minősülhet. Ugyanakkor e körben számtalan gyakorlati nehézség is felmerül, hiszen nem nehéz belátni, hogy erőteljes kételyek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy egy szakmai szövetség – jellemzően saját tagjaival szemben! – szabályszerűen tehet-e engedékenységi kérelmet (például biztosítható-e a kérelem tényének bizalmas kezelése, a teljes körű és folyamatos együttműködés a GVH-val stb.).

Ami a második esetkört illeti, itt már nagyobb mértékben kezdünk el távolodni a klasszikus európai AC Treuhand-konceptiótól. A kontaktlencseügyben¹¹⁷ a GVH egy hosszú ideig fennálló információcsere-rendszert vizsgált versenytársak között. A GVH megállapította, hogy az információcsere-rendszer nem volt céljában versenykorlátozó, végül az eljárás alá vontakat mégis elmarasztalta a tíz évig fennálló rendszer potenciális versenykorlátozó hatása miatt (tényleges hatások nem voltak bizonyíthatók)¹¹⁸. Az információcsere-rendszert egy piackutató vállalkozás működtette. Bár az előzetes álláspontban a GVH az AC Treuhand-felelősség alapján tervezte e piackutató vállalkozás felelősségének megállapítását, végül a határozatában ettől eltekintett. Kiemelte, hogy a piackutató vállalkozás „aktívan közreműködött a jogsértő magatartás megvalósításában azáltal, hogy a piackutatást megszervezte, feltételeinek kialakítását koordinálta és a bizalmas információkat a versenytársaknak továbbította”¹¹⁹. Ugyanakkor nem volt bizonyítható,

hogy a piackutató vállalkozással szemben a jogsértés megállapíthatóságának szubjektív feltétele is fennáll, ugyanis az eljárás során nem merült fel arra vonatkozó bizonyíték, hogy „a piackutatás versenykorlátozó jellegének tudatából szervezte volna meg és tartotta volna fenn a piackutatást”¹²⁰. A GVH tehát egy pusztán potenciális hatásában versenykorlátozó információcsere-rendszer működtetőjének felelősségét az AC Treuhand-alakzat alapján 2014-ben nem állapította meg. E visszafogottság indokoltnak tűnik, különös figyelemmel a tényállás és az AC Treuhand-doktrína kialakulását megalapozó szervesperoxid- és hőstabilizátor-kartellügyek tényei közötti jelentős különbségek okán.

Másfél évvel később a BankAdat-ügyben¹²¹ a GVH az AC Treuhand-doktrína kiterjesztése mellett látszott döntenet, amikor egy, a kontaktlencseügyre sokban emlékeztető tényállás mellett a kontaktlencseügytől eltérően az AC Treuhand-konceptiót alkalmazta. Ebben az ügyben számos bank hosszú ideje fennálló adatcsererendszerét vizsgálta a GVH és megállapította, hogy az potenciálisan versenykorlátozó hatású volt. Az adatcsererendszert a Nemzetközi Bankárképző Zrt. (Bankárképző) végezte (fejlesztette a szoftvert, biztosította a hardver hátteret és amennyiben szükséges volt, egyeztetett a résztvevő bankokkal az adatcsererendszer működéséről, illetve a módosítási igényekről). A GVH kiemelte, hogy „a Bankárképző a Bankszövetséggel kötött megállapodás alapján, megbízási díj ellenében látta el az adatbázis működtetését. A működtetésen túl a Bankárképző koordinálta a BankAdat adatbázis adattartalmának változásait érintő megbeszéléseket, egyeztetéseket, a tagbankok közötti szavazásokat. Ezen túlmenően a Bankárképző elemzéseket készített az adatbázis adatai alapján [...]. A fentiek alapján a Bankárképző a vizsgált magatartás megszervezésében aktív segítséget és háttér szolgáltatásokat (infrastruktúrát) nyújtott”¹²². A GVH határozata ezen túlmenően nem elemzi részletesen az AC Treuhand-felelősség objektív és szubjektív feltételeit¹²³.

116 T-155/04, SELEX Sistemi kontra Bizottság ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet, 82. bek., majd a fellebbezési szakban: C-113/07 P Selex Sistemi kontra Bizottság ügyben 2009. március 26-án hozott ítélet, 85. bek.

117 Vj-96/2010.

118 Vj-96/2010, 340. bek.

119 Uo. 346. bek.

120 Uo. 347. bek.

121 Vj-8/2012.

122 Vj-8/2012, 1331. bek.

123 Ellentétben számos más üggyel, ahol ezt a GVH elvégezte. Lásd: Vj-96/2010, 343. skk. bek., Vj-2/2010, 540. skk. bek. vagy Vj-29/2011, 488. bek., ahol a GVH legalább a T-99/04 AC Treuhand-ítélet (80. lj.) vonatkozó paragrafusait idézi, amelyek az objektív és szubjektív feltételeket rögzítik.

E két információcserével kapcsolatos ügy sajátosságát az adja, hogy teljesen nyilvánvaló, hogy az azokban AC Treuhand-felelősséggel „vádolt” szereplők megközelítőleg sem hasonlítanak az eredeti AC Treuhandhoz és ahhoz a „szövetségi kapitányi” szerephez, amelyet az a szervesperoxid- és a hőstabilizátor-kartellekben betöltött. Mindkét eset különlegessége, hogy azokban a GVH nem cél, hanem potenciális hatás alapján állapított meg jogsértést, azaz fel sem merült a szervesperoxid-, illetve a hőstabilizátor-kartellhez hasonló durva, immorális kartellmegállapodás. A BankAdat-ügyben ezért a GVH kifejezetten is rögzítette, hogy álláspontja szerint „az AC Treuhand ügyben kifejtett uniós bírósági jogértelmezés egyáltalán nem korlátozza a közreműködői felelősség megállapítását a cél szerinti, kőkemény versenykorlátozásokra, valamint a joggyakorlat alapján hozott versenytanácsi és bírósági döntésekből sem vonható le olyan következtetés, hogy ez a típusú felelősségi alakzat a jelen ügyben nem lenne alkalmazható. Az a körülmény, hogy a magyar joggyakorlat alapján csak cél szerinti versenykorlátozások esetében került megállapításra az AC Treuhand alapulvételével a jogsértés, a felelősség kizárását nem eredményezi, azonban ezen körülményt az eljáró versenytanács a bírságkiszabás körében az eljárás alá vont vállalkozás javára veszi figyelembe”¹²⁴. E körben tehát egészen biztosan megállapíthatjuk, hogy a GVH az uniós jogalkalmazáson túli területekre terjesztette ki az eredetileg kivételnek szánt doktrínát.

A véleményem szerint a harmadik esetkörbe sorolható két ügy szintén rendkívül speciális tényállással bírt. A GVH 2009-es határozatával elbírált MIF-ügyben¹²⁵ a VISA és a MasterCard kártyatársaságokat, illetve számos bankot marasztalt a két kártyatársaság ún. *multilateral interchange fee* (MIF) megállapítási gyakorlatával kapcsolatban. A fő kifogás alapvetően az volt, hogy a bankok a két kártyatársaságra vonatkozóan együttesen és egyidejűleg állapították meg a MIF-et, méghozzá egyforma mértékben a hitelkártyákra és a debitkártyákra, ráadá-

sul a GVH által megállapított tényállás szerint idevágó előzetes költség tanulmány nélkül¹²⁶.

Bár a konkrét döntés nem tesz utalást az AC Treuhand-doktrínára¹²⁷, ugyanakkor a tényállásból egyértelmű, hogy a két kártyatársaság nem volt jelen a különböző banki terméki piacokon és kizárólag a bankoknak nyújtott rendkívül speciális bankkártya-elszámolási szolgáltatásokat. Egyértelműen az érintett piacokon kívülálló vállalkozásokról volt tehát szó, így felelősségük tartalmilag csak valamilyen AC Treuhand-doktrína alapján merülhetett fel¹²⁸. A GVH a bankok megállapodását a MIF-ben az adott körülmények között versenykorlátozó célúnak minősítette. Emellett a GVH szerint „a két kártyatársaság megállapodásban való részessége is megállapítható volt”¹²⁹, mivel „az általuk alkotott szabályzat tette lehetővé”, hogy a bankok a két kártyatársaságra együtt határozzák meg a bankközi jutalékot. E társaságoknak emellett tudniuk kellett arról, hogy a magyar bankok egységes díjat rögzítenek mindkét társaság kártyáira („ez ellen pl. a VISA később tiltakozott is”) és tudniuk kellett arról, is, hogy a magyar piaci szereplők „a szükséges elemzések közül költség tanulmányt sem végezve állapították meg és tartották fenn az egységes MIF szintjét”¹³⁰. Ugyanitt a GVH ugyanezeket a tényállási elemeket még több szempontból is bemutatja, de végső soron mindvégig arról van szó, hogy a két kártyatársaság „lehetővé tette” (szabályzatai által), hogy a magyar bankok találkozzanak és a MIF-et megállapítsák, és nem tiltakozott az ellen, illetve nem akadályozta meg, hogy a magyar bankok egységes MIF-et állapítsanak meg.

Az e harmadik kategóriába tartozó másik eset nagyban emlékeztet a fenti tényállásra. A fényezőtanács-ügyben¹³¹ a GVH az Eurotax nevű – gépjárműkár-számító szoftvereket fejlesztő és működtető – vállalkozás AC Treuhand-felelősségét állapította meg arra tekintettel, hogy e vállalkozásnak tudnia kellett arról, hogy a fényezőanyag-importőrök évről évre a valós áraiknál magasabb árakat adnak meg a

124 Vj-8/2012, 1333. bek.

125 Vj-18/2008.

126 Vj-18/2008, 178. bek.

127 Az előzetes álláspontban ugyanakkor az AC Treuhand felelősségére még hivatkozott a Versenytanács.

128 Megjegyzendő, hogy az Európai Bizottság egy hasonló ügyben a MasterCard vállalkozást rendkívül speciális tényállás mellett vállalkozások szövetségének minősítette, de legalábbis kizárta, hogy egyoldalú aktus lenne a MasterCard részéről a MasterCard MIF megállapítása. COMP/34, MasterCard (2007. december 19.), 345–358. bek. (http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_34579 – letöltés: 2016. 09. 16.).

129 Vj-18/2008, 173. bek.

130 Vj-18/2008, 173. bek.

131 Vj-2/2010.

kárszámítási szoftver frissítése során. (Ennek eredményeként a szoftver a kárrendezések során magasabb összeget állapít meg irányadónak és ekként hozzájárul ahhoz, hogy a fényező anyagok ára összességében magasabban tartható a piacon.) A GVH szerint „a jelen esetben megállapítható, hogy az Eurotax aktívan közreműködött a jogsértő magatartás megvalósításában azáltal, hogy nem lépett fel az adatszolgáltató vállalkozásokkal szemben egy olyan helyzetben, amikor számára is nyilvánvaló volt, hogy azok nem a valós ár-szintjüket tükröző adatokat szolgáltatnak az átlagár meghatározásához”¹³². A GVH szerint a cég „nyilvánvalóan tisztában volt az árak manipulációjával, hiszen a fényező tanács ülésein mindvégig részt vett, azokról a jegyzőkönyvet ő készítette. [...] Az importőrökkel szemben passzív magatartást tanúsított, a manipuláció ellen [...] nem lépett fel. Mindezen tények azt támasztják alá, hogy nemcsak támogatta a jogsértés megvalósítását, hanem hozzá is kívánt járulni és hozzá is járult a versenykorlátozó közös cél megvalósításához”¹³³. A GVH arra is kitért, hogy az adott rendszer „nem tartalmaz semmilyen ösztönzést arra vonatkozóan, hogy az importőrök a kedvezményekkel korrigált valós piaci árakat szolgáltatassák [...]. Hatékony kontrollmechanizmus híján a teljes rendszer jelentős mértékben ki van téve az elszámolás alapjául szolgáló adatok manipulációja lehetőségének”¹³⁴. Ebben az ügyben is arról van tehát szó, hogy egy külső szereplő, bár tud vagy tudnia kell a piaci szereplők manipulációiról (hogy tudniillik az importőrök meg egyeznek, hogy a kárszoftver céljaira nem a valós árakat, hanem a valóságban nem használt listaárakat adják meg), ez ellen nem tesz semmit.

Megint mindkét fenti ügy jelentősen eltér az AC Treuhand-tényállástól. Bár mindkét esetben versenykorlátozó célú megállapodást kötnek a gyártók, a közreműködő/segítő szereppel vádolt fél nem klasszikus AC Treuhand „szövetségi kapitányi” funkcióban jár el: nem aktív segítő, hanem passzív „nem megakadályozó”. Mindkét esetben inkább arról van szó, hogy az adott szereplő nem akadályozza meg a

jogsértést, amelyet pedig képes lenne meggátolni: az egyik esetben a kártyatársaságok, ha erélyesebben lépnek fel, elviekben talán képesek lettek volna elhárítani a MIF egységes megállapítását, míg a másik esetben az Eurotax erélyes fellépés esetén talán visszautasíthatta volna az állítólag általa is ismert magasabb árak szoftverbe történő felvételét. Az erélyesebb fellépés elmaradt, valószínűleg annak betudhatóan, hogy az adott szereplő fontos üzleti partnernek tekintette a versenykorlátozó célú megállapodás szereplőit és (legalábbis rövid távon) nem kívánt azokkal konfrontálódni. A két kártyatársaság fejenként 474 millió forint bírságot volt kénytelen fizetni, melyek mind nominálisan, mind arányosan magasabbak voltak, mint amely összegeket a GVH szerint versenykorlátozó célú megállapodást kötő bankok szenvedtek el. A fényezőtanács-ügyben az Eurotax bírsága relatíve alacsony maradt (2,8 millió forint), miközben a fényezőanyagimportőrökre kiszabott bírság nagyságrendileg a 10 és 70 millió forint közötti tartományban mozgott. Mindkét esetben erősnek tűnik ugyanakkor a jogpolitikai elem: a Versenytanács valószínűleg úgy ítélte meg, hogy jogpolitikailag indokolt az adott szereplő marasztalása akár annak árán is, hogy az AC Treuhand-doktrínát tovább kell szélesíteni és el kell jutni az aktív szervezőtől az inaktív „nem megakadályozó”-ig.

Itt érdemes egy gondolat erejéig a „nem megakadályozás” tételének dogmatikai kifejtésénél megállnunk. A „nem megakadályozás” a polgári jogból kölcsönzött fogalommal ugyanis: *nem tevés*. A nem tevés (közömbös passzivitás) – legalábbis az általános polgári jogi felelősség szempontjából – irreleváns. Jogilag releváns ténnyé a nem tevés akkor válik, ha valaki az erre irányuló kötelezettsége ellenére nem cselekszik és nem fejt ki azt a magatartást, amelyre köteles lett volna. Ilyenkor – a polgári jogban – mulasztásról beszélünk¹³⁵. Alaptétel ugyanis – amely nézetem szerint a jogbiztonság elvéből is levezethető –, hogy a nem tevés a jogalanyokkal

132 VJ-2/2010, 543. bek.

133 Vj-2/2010, 544. bek.

134 Vj-2/2010, 545. bek.

135 Lásd a Ptk. 6:519. §-át, illetve az idevágó kommentárirodalmat, HARMATHI Attila, in: WELLMANN György (szerk.): Az új Ptk. magyarázata, 6. könyv, Kötelmi jog, 3., 4., 5. és 6. rész, HVG Orac, Budapest, 2013, 443., KEMENES Béla–BESENYEI Lajos, in: GELLÉRT György (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázata, Complex, Budapest, 2007, 1230., FUGLINSZKY Ádám, Kártérítési Jog, HVG Orac, Budapest, 2015, 219. skk.

szemben nem eredményezhet magánjogi vagy közjogi jogkövetkezményt, kivéve ha a nem tevés valamely jogági norma pozitív magatartást előíró szabályának megsértése miatt mulasztásnak minősül¹³⁶. Ahogy pedig azt az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatából megtanultuk, az antitrösztversenyjog és így különösen is a kartelltilalom hatósági kikényszerítése az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének szempontjából „büntetőjogi vád alkalmazásának” minősül¹³⁷. Persze nem szigorú értelemben vett büntetőjogról beszélünk, de alapesetben itt is elvárás, hogy érvényesüljön a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elve. Ebből pedig következik, hogy elviekben a versenyhatóságoknak mértékletesen kellene bánniuk az olyan kiterjesztő értelmezéssel, amelyből adódóan valamely vállalkozás nem tévése versenyjogilag elítélendő mulasztássá válik.

Alább még részletesen szó lesz az Európai Bíróság VMR Remonts-ügyben hozott döntéséről. Az ehhez az ügghöz írt főtanácsnoki indítványban a GVH érveléséhez hasonló gondolatok jelennek meg. Wathélet főtanácsnok arra tett javaslatot, hogy vezessenek be egy vélelmet, amely szerint egy külső szolgáltató versenykorlátozó szervezői magatartását be kell tudni a vele polgári jogi szerződésben álló vállalkozásnak, kivéve ha a vállalkozás bizonyítja, hogy minden észszerű lépést megtett a szolgáltató jogsértésének megakadályozására. A maggondolat hasonló, de persze nagyon eltérő kontextusban: a főtanácsnoki indítvány az aktív fellépést nem az állítólagos szervezőtől/segítőtől várja el és az aktív fellépés alapja egy vélelem. Nincsen jogi kötelezettség aktívan fellépni, csak éppen ez kell a javasolt vélelem megdöntéséhez. A főtanácsnoknak is meg kellett tehát ugrania azt az akadályt, hogy a nem tevés

hogyan fordítható át jogilag releváns tényné. (Ahogy alább még látható lesz, az Európai Bíróság végül nem követte a főtanácsnok indítványát.)

Az AC Treuhand-felelősség magyar alkalmazásával kapcsolatos felsorolást még több más üggyel is lehetne folytatni, illetve több más ügybe is bele lehetne látni AC Treuhand-felelősséget¹³⁸, de véleményem szerint már a fenti elemzés alapján is megállapítható, hogy a GVH az AC Treuhand-doktrínát rendkívül rugalmasan, kiterjesztően értelmezi, és felhasználja az olyan jogalkalmazási hézagok betömésére, ahol jogpolitikai okból a versenyjogi felelősség megállapítását látja szükségesnek. Nehéz az ilyen jogalkalmazási döntéseket az egyéni morális alapállástól elvonatkoztatni: a nyilvánvalóan immorális kartellsegítő tevékenységek esetén a doktrína flexibilis értelmezése a dogmatikai nehézségek ellenére is helyesnek tűnik. Olyan esetekben azonban, amikor a GVH által megállapított tényállás szerint érdemi morális töltet nem merül fel, az AC Treuhand-konceptió újabb területekre történő kiterjesztése már aggályosabbnak tűnik, hiszen ezzel a tilalom az eredeti jogalkotói koncepciónál indokolatlanul szélesebb hatókört kap.

A gyakorló jogász pedig levonhatja azt a következtetést, hogy az AC Treuhand-doktrína legalábbis a magyar gyakorlatban továbbra is pregnánsan jelen lesz a versenyjogi jogalkalmazásban. A nyilvánvalóan rosszhiszemű, kartellszervező szereplők számára ez nem különösebben jelentős: ők vállalják a jogsértéssel járó kockázatot. Az adott esetben jóhiszeműen eljáró harmadik szereplők (szövetségek, közvélemény-kutatók, elemző intézetek, internetes platform-üzemeltetők stb.) viszont jól teszik, ha működésüket folyamatosan versenyjogi elemzésnek

136 A magánjogban korábban a mulasztás szigorúan kivételi jellegét egyértelműen rögzítették. Lásd ehhez dr. MARTON Géza: Kártérítési kötelmek jogellenes magatartásból, in: SZLADITS Károly (szerk.), Magyar magánjog, kötelmi jog, különös rész, Grill, Budapest, 1942, 855. skk. Ugyanakkor az újabb magánjogi szakirodalomban ezt az egyértelmű cezúrát már nem ismerik el. Lásd például FÉZER Tamás: A kártérítési felelősség általános alakzata, in: FÉZER Tamás (szerk.): A kártérítési jog magyarázata, Complex, Budapest, 2010, 87.

137 Lásd az Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó 8 kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényt; a versenyjogi ügyek Egyezmény szerint minősüléséről: Lásd az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéleteit az Engel és mások kontra Hollandia (appl. no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72; 1976. június 8.), az Öztürk kontra Németország (appl. no. 8544/79, 1984. február 21.), a Bendonoun kontra Franciaország (appl. no. 12547/86, 1994. február 24.), a Menarini Diagnostics kontra Olaszország (appl. no. 43509/08, 2011. szeptember 27.) és a Société Colas és mások kontra Franciaország (appl. no. 37971/97, 2002. április 16.) ügyekben.

138 Pl. Szúnyogirtóügy, Vj-73/2011, különösen is a Szemp-Air vállalkozás felelőssége vonatkozásában vagy Taxi ügy, Vj-92/2005, a Gábiel-Lux Kft. vonatkozásában.

is alávetik, mert különösen a MIF-, az Eurotax- és a BankAdat-ügyből a GVH szigorú hozzáállása olvasható ki.

C) Milyen más segítők/közreműködők képzelhetők el? Két friss példa és a tanulságaik

A közvetítők/segítők ugyanakkor többféle módon jelenhetnek meg egy versenykorlátozó megállapodás vagy összehangolt magatartás keretében és nem csak klasszikus AC Treuhand szerepkörben. Az Európai Bíróság gyakorlatában a közelmúltban két jelentős eset is felmerült, amelyek érdekes tanulságokkal szolgálnak, és amelyekben a közvetítő (harmadik fél) nem a klasszikus AC Treuhand jellegű, a kartelltagok által választott „szövetségi kapitányi” funkcióban jelent meg.

A talán érdekesebb eset Lettországból érkezett az Európai Bíróságra, és elsődlegesen azt a kérdést vetette fel, hogy amennyiben egy piaci szereplőről nem bizonyítható, hogy kifejezetten felkért volna egy harmadik felet egy versenykorlátozó magatartás koordinálására, akkor mégis milyen esetekben tudható be neki e harmadik fél magatartása. A konkrét ügy¹³⁹ tényállása szerint a Partikas Kompanija (PK) nevű vállalkozás részt kívánt venni egy iskolai étkeztetésre irányuló helyi közbeszerzési eljárásban. Ennek céljából megbízást adott egy ügyvédi irodának, az pedig bevont egy közbeszerzési pályázatok elkészítésével foglalkozó tanácsadó vállalkozást, az MMD Lietast. A megállapított tényállás szerint a PK versenytársaitól függetlenül előkészítette a pályázat tervezetét és megküldte az MMD Lietasnak. Az MMD Lietas időközben megbízást kapott másik két, ugyanezen a közbeszerzési eljáráson indulni kívánó versenytárstól azok pályázatainak elkészítésére is. A PK tájékoztatása nélkül felhasznalta a PK pályázati anyagát, és a másik két versenytárs dokumentációját ez alapján készítette el, mindkét esetben 5-5%-kal csökkentve az ajánlati

árat. A közbeszerzést végül tehát az egyik versenytárs nyerte meg, míg a PK harmadik lett, legmagasabb árú ajánlatával. A lett versenyhatóság később eljárást indított és – már az ajánlati árak közötti egyszerű aritmetikai összefüggés okán is – megállapította a versenykorlátozó összehangolt magatartást és a PK-t is a jogsértés részesének tekintette. A határozattal szemben előterjesztett kereset nyomán indult közigazgatási peres eljárás, melyben a Lett Legfelsőbb Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróságtól kérte az EUMSZ 101. cikkének értelmezését.

Wathelet főtanácsnok indítványában¹⁴⁰ áttekintette, hogy milyen esetek képzelhetők el, amikor egy vállalkozás felelősége valamely külső személy (közvetítő/segítő) magatartása miatt lesz megállapítható (máshogy megfogalmazva: amikor a külső személy magatartása betudható lesz a vállalkozásnak). A főtanácsnok három csoportra osztotta a lehetséges személyeket. Az első csoportba a vállalkozás vezető tisztségviselői és munkavállalói tartoznak. Nem igényel hosszabb magyarázatot, hogy e személyek magatartása minden további nélkül betudandó a vállalkozásnak; ezt az Európai Bíróság számos esetben és világosan rögzítette¹⁴¹. A második csoportot a leányvállalatok teszik ki: idevágóan is hosszú ideje kialakult esetjog, hogy egy adott vállalkozás felelősségre vonható a leányvállalatai jogsértő magatartásáért éppen a vállalkozások közötti irányítási viszonyokra tekintettel¹⁴².

A harmadik és az igazi kérdést jelentő kategória a külső (a vállalkozástól független) szolgáltatók csoportja, mint pl. ügyvédi irodák, tanácsadók, számítástechnikai szolgáltatásokat nyújtók stb. Ez utóbbi esetcsoportban Wathelet főtanácsnok ismét két lehetőséget lát: az adott szolgáltató vagy világosan a vállalkozás felhatalmazásával és nevében jár el (amely esetben nem lehet kétséges, hogy magatartását a vállalkozásnak kell betudni), avagy bár a vál-

139 C-542/14, „VMR Remonts”, (81. lj.). Érdemes megemlíteni, hogy az ügyben az AC Treuhand felelősség egyáltalán nem merült fel.

140 C-542/14, Wathelet főtanácsnok indítványa, 2015. december 3.

141 C-100/80, Musique Diffusion (53. lj.), C-68/12, Slovenská sporiteľňa (53. lj.).

142 Lásd pl. C-97/08 és P, Akzo Nobel kontra Bizottság ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélet, 54–66. bek., illetve C-521/09 P, Elf Aquitaine kontra Bizottság ügyben 2011. szeptember 29-én hozott ítélet, 53–72. bek., és C-520/09 P Arkema kontra Bizottság ügyben 2011. szeptember 29-én hozott ítélet, 30–52. bek.

lalkozással szerződéses viszonyban áll, de lépéseit saját kezdeményezéséből teszi. Ez utóbbi kérdéskör az eddigi joggyakorlatban kizárólag a független értékesítési ügynökök esetében merült fel¹⁴³. Az MMD Lietas cég ugyanakkor nem járt el a PK klasszikus ügynökeként, hiszen semmilyen más feladata nem volt, mint a közbeszerzési tenderdokumentáció adminisztratív összeállítása a PK által elkészített alapanyag (és az abban foglalt árak) alapján. Wathelet főtanácsnok tehát arra jutott, hogy az ilyen helyzetekre az eddigi esetjogban nem alakult ki megoldás és ezért egy új tesztet javasolt.

A főtanácsnok javaslata szerint az Európai Bíróságnak megdönthető vélelmet kellene bevezetnie, amely szerint valamely szerződéses szolgáltató magatartását ellenkező bizonyításig be kell tudni a megbízójának (!). A bizonyítási teher a megbízó vállán nyugodna¹⁴⁴. A főtanácsnok szerint az ellenbizonyítás akkor lenne sikeres, ha a vállalkozás három stádiumra kiterjedően bemutatná, hogy (i) nem tudott a szerződéses partnere jogellenes magatartásáról és (ii) mindent megtett annak érdekében, hogy a versenyjogi jogsértést megakadályozza. A főtanácsnok szerint az első lépés a szerződés megkötése: a megbízónak bizonyítania kell, hogy megtett „minden szükséges óvintézkedést”¹⁴⁵ a szerződéses partner megválasztása során, a feladatok definiálása körében, az esetleges többes megbízás kizárása érdekében; egy szóval az adott körülmények között mindent megtett, hogy szerződéses partnere ne sértse meg a versenyjogi szabályokat. A második stáció, hogy az adott vállalkozásnak a szerződés teljesítési szakaszában is mindvégig biztosítania kell, hogy szerződéses partnere betartsa a versenyjogi szabályokat (megfelelő felügyelet, ellenőrzés stb.). A harmadik lépés pedig, hogy amennyiben a szerződéses partner mégis

megsértette a versenyjogot, a vállalkozásnak a tudomásszerzést követően aktívan fel kell lépnie: nyilvánosan el kell határolódnia a tilalmazott magatartástól, meg kell akadályoznia annak újabb felmerülését és/vagy bejelentést kell tennie a hatóságoknál.

Összegezve tehát a főtanácsnok szerint: „a vállalkozás akkor tudja majd megdönteni a vélelmet, ha bizonyítja, hogy a harmadik személy a rábízott feladatkört túllépve járt el, és ő minden óvintézkedést megtett e személy kijelölésekor, a személyre bízott feladatok figyelemmel kísérése során és amint tudomást szerzett a tiltott magatartásról, nyilvánosan elhatárolódott attól vagy feltárta azt a hatóságok előtt.”¹⁴⁶ Érdemes ide egy megjegyzést fűzni: Wathelet főtanácsnok ezen a ponton tulajdonképpen a vállalati *compliance* fontosságára hívja fel a figyelmet. Az általa javasolt lépések ugyanis a modernebb vállalati *compliance* programok jellegzetességei¹⁴⁷, bár annyiban túl is lépnek a klasszikus *compliance* programok keretein, hogy nem egy vállalkozás belső folyamatait firtatják, hanem külső, harmadik szereplők magatartásának kontrollálására irányulnak. Egy újabb pont tehát, amelyre érdemes figyelemmel lenni, amikor a megfelelési intézkedések versenyjogi jelentőségét vizsgáljuk!

Az Európai Bíróság nem követte a Wathelet főtanácsnok indítványát és nem vezetett be egy újabb megdönthető vélelmet az uniós jogalkalmazásba. Ehelyett az Európai Bíróság – megismételve korábbi esetjogát a munkavállalók és bizonyos körülmények esetén az anyavállalat/leányvállalat magatartása betudhatóságáról – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vállalkozástól teljesen független szolgáltató tevékenységét abban az esetben lehet betudni a vállalkozásnak, ha a vállalkozás kifejezetten tudomással rendelkezett az adott jogsértő megállapodás-

143 T-418/10, voestalpine AG kontra Bizottság ügyben 2015. július 15-én hozott ítélet, 132–287. bek. Ebben az ügyben a Törvényszék nagyon részletes vizsgálattal megállapította, hogy a voestalpine kereskedelmi ügynökének magatartása betudható volt a voestalpine-nek pontosan ugyanolyan módon, ahogy egy munkavállaló jogsértő magatartását betudták volna a cégnek. Erre azonban a Törvényszék az adott ügy tényállásának részletes tanulmányozása után jutott, figyelembe véve az adott ügynök és a voestalpine közötti viszonyt és az ügynök magatartását. Érdekes ugyanakkor, hogy a Törvényszék a tények elemzése után ugyanebben az ügyben arra jutott, hogy azon a piacon kívül, ahol az ügynök a voestalpine képviselőjeként eljárni volt hivatott (ez Olaszország volt), az ügynök magatartását nem kellett betudni a voestalpine-nek.

144 Csak a dolgok bonyolítása céljából érdemes megjegyezni, hogy a polgári jogi dogmatika az effajta felelősségi alakzatoktól sohasem ódkodott. A Ptk. 6:542. §-a értelmében „ha megbízott e minőségében harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a megbízó és a megbízott egyetemlegesen felelős. Mentésül a megbízó a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy őt a megbízott megválasztásában, utasításokkal való ellátásában és felügyeletében felróható-ság nem terheli.” Az új Ptk. által behozott – a korábbi Ptk.-ban nem szereplő rendelkezés – emellett, hogy „más szerződés jogosultja felelősséggel tartozik a vele szerződési viszonyban álló kötelezett által a szerződés teljesítése körében harmadik személynek okozott kárért mindaddig, amíg a károsult számára ismeretlen károkozó személyt meg nem nevezi” (Ptk. 6:543. §).

145 C-542/14, főtanácsnoki indítvány, 65. bek.

146 C-542/14, főtanácsnoki indítvány, 72. bek.

147 Lásd pl. a Nemzetközi kereskedelmi kamara (ICC) versenyjogi *compliance* kézikönyvét („szerszámosládáját”): <http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Document-centre/2013/ICC-Antitrust-Compliance-Toolkit/> (letöltés: 2016. 09. 16.).

ról és maga is csatlakozni kívánt ehhez. Amennyiben azonban a szolgáltató az adott vállalkozás tudta nélkül osztotta meg annak üzleti titkait a versenytársakkal, ezt nem lehet automatikusan betudni a vállalkozásnak. Az Európai Bíróság szerint a betudhatóság feltétele ilyen esetben, hogy a vállalkozásnak *ésszerűen előre kellett látnia*, hogy az információátadás meg fog történni és késznek kellett lennie az ezzel kapcsolatos kockázatok viselésére¹⁴⁸.

Az Európai Bíróság tehát egy előreláthatósági tesztet állapított meg: amennyiben egy adott vállalkozás kifejezetten nem kívánta vagy hagyta jóvá a szolgáltató jogsértő magatartását, versenyjogi felelőssége csak akkor lesz megállapítható, ha e magatartást ésszerűen előre láthatta és vállalta az ezzel kapcsolatos kockázatokat (azaz lényegét tekintve nem tett semmit annak érdekében, hogy e magatartás ne következzen be). És ezen a ponton a bíróság álláspontja és Wathelet főtanácsnok indítványa nincs is olyan messze egymástól. Annak érdekében ugyanis, hogy egy vállalkozás ki tudja mutatni, hogy számára nem volt ésszerűen előre látható az adott szolgáltató magatartása, de legalábbis hogy nem volt kész a versenyjogi jogsértés kockázatát vállalni, éppen olyan lépéseket kellene megtennie, amelyeket a főtanácsnoki indítvány sorol fel. (Bár – duplacsavarként – megjegyezhető, hogy felvetődhet olyan félelem is a gyakorló jogászokban, hogy a Wathelet-féle javaslatok átültetése éppen arra fog utalni, hogy valamelyest sejtették vagy legalábbis számoltak azzal, hogy a partner jogsértést fog elkövetni. Mi másért alkalmaztak volna egy sor amúgy kissé erőltetett intézkedést a partner kiválasztása és felügyelete során? Remélhetőleg a versenyhatóságok tartózkodnának egy ilyen interpretációtól, amely tulajdonképpen a legprudensebb vállalkozásokat büntetné.)

Egy másik nemrégiben az Európai Bíróság által eldöntött ügyben – amely érdekes módon szintén a balti államok területéről, ezúttal Litvániából érkezett – egy újabb konstellációban merült fel a közvetítő kérdése¹⁴⁹. A tényállás szerint az ügy főszereplője, az Eturas UAV egy számítástechnikai szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás volt, amely nagyszámú litván

utazási iroda számára biztosított egy közös, online foglalatást lehetővé tevő internetes platformot. A platform az ahhoz kapcsolódó utazási irodákkal zárt elektronikus levelezési rendszerben kommunikálni is tudott. A vizsgálattal érintett időszakban, 2009 augusztusában az Eturas a platform levelezési rendszerét felhasználva üzenetet küldött az utazási irodáknak, amelyben bejelentette, hogy az irodák jutalékszintjének megőrzése *„és a verseny viszonyainak normalizálása”*¹⁵⁰ érdekében a platformon adható ügyféldiszkont mértékét 3%-ban maximalizálják és a levél kiküldését követően a platformon keresztül megkötött ügyletek esetében a 3%-os diszkontmaximum fog érvényesülni (a rendszer legfeljebb ekkora diszkontot enged, az e fölötti ügyfélkedvezményt automatikusan csökkenteni fogja 3%-ra).

Az elektronikus levél megküldését követően az utazási irodák nem tiltakoztak, a rendszer pedig a 3%-os diszkontmaximummal működött. A litván versenyhatóság később eljárást indított mind a portál üzemeltetője, mind az összes érintett utazási iroda vonatkozásában és megállapította, hogy a platform által küldött e-mail nyomán az utazási irodák a piaci magatartások meghatározása során abból indulhattak ki, hogy versenytársaik is tartani fogják a legfeljebb 3%-os ügyféldiszkontot és ekként – közvetetten és hallgatólagosan – összehangolták magatartásukat. A litván versenyhatóság az Eturast is marasztalta, mint AC Treuhand jellegű közvetítőt/segítőt figyelemmel arra, hogy az Eturas az utazási irodák által eladott szolgáltatások ellenértékéből részesedett és az utazási irodák számára IT szolgáltatásokat nyújtott. A tényálláshoz tartozó fontos kérdés, hogy a litván versenyhatóság abból indult ki, hogy vélelmezni kell, hogy az utazási irodák az Eturas által küldött e-mailt elolvasták (miközben nem volt egyértelműen bizonyítható, hogy ez megtörtént-e; csak az üzenet elküldése volt biztos). Egyebekben az ügy nagy újdonsággal nem szolgált, hiszen azt eddig is lehetett tudni, hogy amennyiben versenytársak egymással megvitatják az ügyfeleknek adható lehetséges diszkont felső határát és/vagy egymással meg egyeznek, hogy egy közösen használt platformon legfeljebb meghatározott mértékű árkedvezménye-

148 „A vitatott összehangolt magatartás akkor is betudható ugyanezen felhasználó vállalkozásnak, ha ésszerűen előre láthatta, hogy a szolgáltató, melynek szolgáltatásait igénybe veszi, megosztja majd a kereskedelmi információit a versenytársaival, és kész volt ennek kockázatát elfogadni.”, C-542/14, ítélet, 31. bek.

149 C-74/14 „Eturas UAB” és mások ügyben 2016. január 21-én hozott ítélet.

150 C-74/14 „Eturas UAB” (149. lj.), 10. bek.

ket adnak, ezzel a legsúlyosabb versenyjogi jogsértést követik el (árkartell). Az volt tehát a kérdés, hogy az e-mail-üzenet címzettjei az e-mail-üzenet tartalmát ismerték-e.

Az Európai Bíróság leszögezte, hogy az ártatlanság vélelme egész egyszerűen kizárja, hogy a litván hatóságok önmagában az e-mail elküldéséből levonják azt a következtetést, hogy a címzettek megismerték (tudták) az üzenet tartalmát¹⁵¹. Az Európai Bíróság egyidejűleg nem zárta ki, hogy a nemzeti hatóságok egyéb bizonyítékok hatására arra a következtetésre jussanak, hogy az elküldött üzenetet a címzettek meg is ismerték: ebben az esetben pedig már érvényesül az a vélelem, hogy a versenykorlátozó tartalmú kommunikációt folytató fél részese lett az összehangolt magatartásnak, amely vélelmet a vállalkozásnak kell megdöntenie. Ennek kapcsán az Európai Bíróság először is felidézte korábbi esetjogát, amely szerint ezt a vélelmet egyértelműen az dönti meg, ha a vállalkozás a kommunikációt követően nyíltan és egyértelműen elhatárolódott annak tartalmától és/vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságokhoz fordult. A jelen esetben az Európai Bíróság szerint a vélelem megdőlt azon utazási irodák vonatkozásában, amelyek világos és kifejezett tiltakozást küldtek az Eturasnak az e-mail kiküldését követően. Emellett az Európai Bíróság azt is megjegyezte, hogy az összehangolt magatartás és a későbbi piaci stratégia közötti okozati összefüggésre vonatkozó vélelem is megdönthető lehet, különösen akkor, ha egy utazási iroda be tudja mutatni, hogy szisztematikusan az Eturas rendszerében meghatározott 3%-os diszkontmaximum feletti kedvezményekkel dolgozott.¹⁵²

Az ügy tanulsága, hogy egy közvetítő harmadik fél egyoldalú lépése a versenyjogi jogsértés egységébe kovácsolhatja a piaci szereplőket, ha azok nem megfelelően reagálnak erre az egyoldalú lépésre. Az Eturas vállalkozás úgy manőverezte magát egy AC Treuhand szerepkörbe, hogy arra az általa szervezett összehangolt magatartás későbbi részesei nem is biztos, hogy kérték, és ez ismét csak megerősíti

a fent bemutatott VM Remons-ügy tanulságait. Amikor egy vállalkozás bármilyen szolgáltatót igénybe vesz (például egy internetes platformmal lép kapcsolatba, hogy azon keresztül termékeit értékesíthesse), a versenyjogi szabályok Európai Bíróság általi értelmezése megköveteli tőle, hogy mindent megtegyen annak érdekében, hogy az általa választott szolgáltató ne kövessen el jogsértést. Ha „észszerűen előre láthatja”, hogy szolgáltató partnere a tőle származó szenzitív üzleti információkat átadja versenytársainak: úgy fog minősülni, hogy az adatokat ő maga adta át. És ha ugyanez a szolgáltató – bármely okból – versenykorlátozó célú kommunikációba kezd és ezen keresztül köti össze a versenytársakat, azok nem választhatják, hogy egyszerűen nem vesznek tudomást erről a magatartásról, mert – nagyon-nagyon leegyszerűsítve: – az európai versenyjog eddigi fejlődése nyomán kialakult jogértelmezés miatt a tétlenségük beleegyezésnek fog minősülni. És ez megint csak átvezet a megfelelőség biztosításának kérdéskörébe; a *compliance* programok világába! (Nem véletlen, hogy az első Magyar Versenyjogi Fórum egyik panelbeszélgetése éppen a *compliance* fontosságáról és aktuális kérdéseiről szolt.)

Mostanában, amikor a versenyhatóságok egyre gyakrabban emlegetik, hogy a kartellező vállalkozások egyre szofisztikáltabb konspirációs módszerei nagyban megnehezítik felderítő munkájukat, nagy valószínűséggel fel fognak értékelődni a különböző közvetítő szerepkörökben eljáró harmadik felek. A velük fennálló (értsd: nem versenytársi) viszonyokban a vállalkozások talán kevésbé körültekintően járnak el és bizony ez komoly kockázatot jelenthet. A jogkövető vállalkozásoknak figyelembe kell venniük, hogy a versenytársakkal folytatott bármilyen kommunikáció és kontaktus szigorú versenyjogi ellenőrzése már nem feltétlenül elengedő: ugyanilyen jelentőséggel bírhat bármely közvetítő médium vagy platform is. És a fő baj, hogy sokszor nem is olyan könnyű felismerni, hogy egy adott személy/szervezet egy adott helyzetben vagy funkciójában versenyjogi közvetítő lehet, és ekként több más vál-

151 C-74/14 „Eturas UAB” (149. lj.), 39. bek. Az ártatlanság vélelme olyan uniós alapelv, amelyet a tagállamok is kötelesek tiszteletben tartani, amikor az uniós versenyjog érvényesítésének körében eljárnak: C-439/08, VEBIC-ügyben 2010. december 7-én hozott ítélet, 63. bek., lásd még C-89/11P, EON Energie-ügyben 2012. november 22-én hozott ítélet, 72. bek.

152 C-74/14 „Eturas UAB” (149. lj.), 49. bek. Ebből a tételből azonban nem feltétlenül vonható le általános következtetés. Például nem hiszem, hogy ez azt jelenthetné, hogy egy összehangolt magatartásnak minősülő versenykorlátozó megbeszélés után egy vállalkozás bizhatna abban, hogy sikerrel megdönti a vélelmet pusztán azzal, hogy bemutatja, hogy szisztematikusan eltért az ott felvetettektől. Ez sokkal inkább tűnik a nagyon specifikus tényállás mellett alkalmazhatónak.

lalkozást egy jogsértő sémába kapcsolhat össze. (Gondolnánk ezt egy internetes platformról? Vagy eszünkbe jut ez, amikor piackutató cégektől adatbázisokat vagy piackutatási szolgáltatást vásárolunk?)

A fent ismertetett esetjog alapján meg lehet kockáztatni azt a következtetést, hogy a vállalkozások akkor járnak el prudens módon, ha a szerződéses kapcsolataik kialakítása során szükség esetén felveszik megállapodásaikba azokat a kikötéseket, amelyek az Európai Bíróság (illetve Wathetel főtanácsnok) fenti jogértelmezéséből fakadó kívánalmakat kielégítik és amelyek biztosítják, hogy harmadik felek magatartása nyomán az adott vállalkozások nem csúsznak maguk is akaratlanul bele a jogsértésbe.

4. Záró gondolatok

A fentiek összegzéseként az alábbi főbb következtetések adódnak.

(i) A versenytársak közötti – nem egy nagyobb versenyjogi jogsértésbe ékelődő – információcsere-rendszerek vagy *ad hoc* információátadások továbbra is a versenyjogi jogalkalmazás előterében állnak. Az ilyen ügyek láthatóan számos versenyjogi dogmatikai kérdést vonultatnak fel (létrejött-e megállapodás vagy összehangolt magatartás, az adatok egyoldalú átadása vagy többoldalú kicserélése versenykorlátozó célú, vagy hatású, vagy potenciális hatású stb.).

(ii) A klasszikus, több versenytársat érintő szervezett adatcsere-rendszerek – hacsak nem nyilvánvalóan jogellenesek – általában részletes közgazdasági elemzést igényelnek, így a jogalkalmazás nagy mennyiségű szakkérdéssel szembesül.

(iii) Biztos vagyok benne továbbá, hogy a versenytársak közötti információáramlás jelenleg kevésbé vizsgált területei a következő években szintén

ki fognak bomlani (tranzakciós információcsere, ki-sebbségi részesedésekből vagy vezető tisztségviselői átfedésekből fakadó információáramlás, illetve nyilvános közlések). Szerencsés lenne, ha a jogalkalmazók nem egyes ügyek és vállalkozások kárán tanulnának, hanem e körben a GVH szoft-jogi eszközökkel csökkentenék a bizonytalanságot (pl. az Engedékenységi Közlemény mellékleteként kiadott „Kérdések és feleletek” dokumentum mintájára).

(iv) Szinte biztos, hogy a *hub & spoke* ügyek a következő évek slágertémáját adják majd; ez a tagállami szintű gyakorlatban már most látszik.

(v) És a különböző információcsere-helyzetek nagyon gyakran egyben versenyjogi értelemben vett harmadik felek (segítők, közvetítők) felelősségét is fel fogják vetni. De az összefüggés fordítva is igaz: kulcskérdés lesz, hogy a különböző, versenytárs vállalkozásokat összekapcsolni képes közvetítők magatartását milyen tényhelyzetekben, milyen feltételek mellett kell vagy nem kell betudni a vállalkozásoknak.

(vi) Mindkét témakörben dinamikusnak tűnik a versenyhatóságok hozzáállása és – különösen is, ahogy az a GVH gyakorlatán látszik – az AC Treuhand-felelősség körében a kartelltilalmi szabály hatókörének kiterjesztésére irányuló tendencia látszik érvényesülni. Végső soron természetesen a nemzeti és európai bíróságok feladata lesz annak eldöntése, hogy a tilalom hatóköre mennyire terjeszthető ki. Az eredeti AC Treuhand-ügy tényállása mellett az Európai Bíróságnak – nyilvánvalóan jogpolitikai szempontok mérlegelése mellett – nem okozott nehézséget a tilalom rugalmas kiterjesztése. A fent szintén bemutatott VMR Remonts-ügyben viszont az Európai Bíróság (a konkrét ügy tényállása mellett) kissé visszafogottabb volt és nem mindenben követte a főtanácsnok ismét a kiterjesztő értelmezés irányába mutató indítványát.

F. Rozsnyai Krisztina*

A közigazgatási perrendtartás kodifikációja kapcsán várható lényegesebb közigazgatási perjogi változások

Main Planned Changes in the System of Administrative Judicial Procedures

Abstract

The article provides an overview of the first ever Hungarian Code on Administrative Judicial Procedures that has been prepared by the Ministry of Justice and that will be enacted by the end of 2016 by Parliament. This Code is going to replace the rules relating to administrative judicial procedures contained in the Civil Procedure Act. One of the main novelties of the new Code is that it will provide private individuals with access to administrative justice regardless of the type of action taken by an administrative organ. Thus, besides traditional annulment actions, the Code will also provide for ordering actions (including prohibition actions, compensation actions and reparation actions), as well as declaratory actions. Additionally, the Code will regulate the division of court competences. Regulatory issues and some other special issues will fall in the first instance competence of a higher court, which will also deal with all appeals stemming from the ordinary first instance administrative courts. The article further presents other new rules concerning the parties, and the differentiated tools of interim judicial protection.

1. Bevezető

A kormány a Polgári perrendtartás koncepciójában úgy határozott, hogy a közigazgatási perek az új polgári perrendtartásról szóló törvényben nem kerülnek szabályozásra, hanem Magyarország is arra az útra lép, amelyen már az európai országok szinte kivétel nélkül haladnak: a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítését irányozta elő 2015 januárjában. 2015 májusában már el is fogadta a koncepcióról szóló jelentést a kormány, s megkezdődött a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény előkészítése. A törvénytervezet várhatóan ősszel kerül az Országgyűlés elé. Jelen tanulmányban arra nem vállalkozhatunk, hogy a teljes tervezet

bemutatassuk: a lényegesebb változások kiemelésére teszünk kísérletet.

Visszatekintve az elmúlt huszonöt évre, a közigazgatási bíráskodás ugyan az igazságszolgáltatás mostohagyerekének volt tekinthető, ennek ellenére nagy utat járt be ez idő alatt. Ez részben a magyar közigazgatási bírák nagy érdeme, részben pedig az európaizálódási folyamatokból is adódik². A kodifikáció célja nagyrészt a már meglévő perjogi szabályok összegyűjtése, rendszerbe helyezése és általánosítása, absztrahálása. Hatályos jogunkban több olyan jogintézmény, eljárástípus megjelent már, amelyek általánosításuk esetén megfelelő alapot képeznek a közigazgatási perjogi szabályok továbbfejlesztéséhez.³ Természetesen az elmúlt évtizedben a

* Habil. egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

1 A tanulmány az I. Versenyjogi Fórumon június 14-én elhangzott előadás szerkesztett változata.

2 Ezekről részletesen ROZSNYAI Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. Budapest, Eötvös, 2010, A/IV. fejezet.

3 Ilyen például a Möt. határozathozatal elmulasztására, vagy a Knp. Ket. 20. §-ához kapcsolódó nemperes eljárásra vonatkozó szabályai.

környező országokban alkotott hasonló kódexek, illetve a nyugat-európai „prototípusok” – a német és a francia közigazgatási perjog – szintén sok impulzust szolgáltatott a kodifikáció folyamán, akárcsak az európai bírói gyakorlatban aktuálisan megjelenő kérdések⁴. Az ezekre való rezonálás szintén célja volt a kodifikációnak.

2. A közigazgatási bírói út általánossá tétele

A közigazgatási perrendtartás a bírói utat általánossá kívánja tenni a közigazgatás minden szegmensében. Jelenleg a bírósági jogvédelem a hatósági határozatok területén biztosított általános jelleggel – más területeken csak a jogalkotó által kiválasztott esetekben lehet a közigazgatási ügyekben eljáró bírósághoz fordulni. Persze az alkotmányos keretek és az európai jog egyre több ilyen esetet követel meg, így a jogvédelmi háló egyre szorosabb Magyarországon is. A bírói gyakorlat is számos esetben nyitotta meg az utat a bírósághoz a tételesjogi szabályozáson túllépve.⁵ A perrendtartás egyik célja tehát a jogvédelem hézagmentessé tétele. Ez csak úgy valósítható meg, ha a bírói út biztosítása a jövőben nem kötődik a közigazgatás által használt formákhoz, mint pl. a hatósági határozathoz, hanem általánosabb módon kerül biztosításra. Ezt a célt szolgálja a közigazgatási jogvita fogalma. A közigazgatási jogviszonyokkal kapcsolatos minden jogvita közigazgatási jogvitának tekintendő. Hogy az eddigi formakényszeres bírói úttól könnyebb legyen a hézagmentes jogvédelem generálklauzulával szabályozott rendszeréhez eljutni, a közigazgatási perrendtartás a közigazgatási jogviszonyt részben konkretizálja. Ezt a közigazgatási tevékenység fogalmán keresztül teszi meg. Közigazgatási tevékenység alatt a közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott cselekménye, illetve a cselekmény elmulasztása értendő. Lévé, hogy a közigazgatási jogviszonyok teljes

spektrumát azonban nem tudja lefedni a közigazgatási tevékenység fogalma, ezért kiegészítő jelleggel a perrendtartás a közigazgatási jogvitát a közigazgatási jogviszonnyal kapcsolatos vitaként is definiálja. Ez különösen a mellérendeltségi közigazgatási jogviszonyok – a közigazgatási szerződéses és közszolgálati jogviszonyok – miatt lényeges, ahol nem írható le minden jogvita valamilyen tevékenységgel kapcsolatos jogvitaként.

A közigazgatási jogviták mellett a tervezet még két esetben nyitja meg a bírói utat a közigazgatási ügyben eljáró bíróságokhoz. Az egyik az – a jelenleg sajátos nemperes eljárásként koncipiált – önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll-eljárások, azaz az önkormányzati rendelet törvényességének, illetve az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztása törvényességének vizsgálata, a másik pedig mindazon közjogi, de nem kormányzati jogviszonnyal kapcsolatos jogvita, amely nem tartozik sem az Alkotmánybíróság, sem más bíróság hatáskörébe.

Természetesen a generálklauzula szükségessé teszi bizonyos határok kijelölését is. Így nem kerülhet sor külön törvényi felhatalmazás hiányában ún. járulékos cselekmények bíróság előtti megtámadására. Ezek olyan közigazgatási cselekmények, amelyeket egy másik közigazgatási cselekmény megvalósítása érdekében tesznek. Ide tartoznak például az eljárás folyamán születő végzések, a szakhatósági állásfoglalás, a végrehajtási cselekmények vagy az ügyviteli cselekmények. Ugyancsak külön törvényi felhatalmazás szükséges ahhoz, hogy egymással irányítási vagy vezetési viszonyban álló felek közötti jogvita közigazgatási bíróság elé vihető legyen. Utóbbinál a határokat a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok állapítják általában meg. A közigazgatási perrendtartás továbbá azzal a lehetőséggel is számol, hogy törvény kifejezetten más útra utal bizonyos közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos jogvitákat.

4 F. ROZSNYAI Krisztina: Külön, de mégis együtt. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog. In: VARGA Zs. András–BERKES Lilla–GERENCSE Balázs: A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (The ReNEUAL Model Rules). [Tanulmányok 31.] Budapest, Pázmány Press, 2015, 149–168.

5 Pl. a Legfelsőbb Bíróság a hatáskör hiányát megállapító határozatok (3/1998. KJE) vagy a rendőri intézkedések (1/1999. KJE) esetében, illetve az Alkotmánybíróság a szabálysértési határozatok kapcsán [63/1997. (XII. 12.) AB hat.].

3. Differenciált hatáskörelosztás

A tervezet – a polgári és a büntető bíraskodáshoz hasonlóan – a közigazgatási bíraskodásban is bevezeti újra azt a rendszert, hogy az általános első fok mellett vannak bizonyos ügyek, amelyek eleve egy magasabb fórumon indulnak.⁶ Természetesen nem egyszerű meghatározni ezen ügyek körét. A közigazgatási jognak igen sajátos területét képezik a szabályozott piacokkal kapcsolatos hatáskörök. A szabályozó hatóságok sajátosan egyesítik magukban mindhárom hatalmi ág funkcióit: jogot alkotnak, azt végrehajtják, sőt, jogvitákat is elbírálnak.⁷ A szabályozó hatóságok feladatait rendszerint generálklausulázás szabályozás állapítja meg, tevékenységük igen erősen kapcsolódik a közgazdaságtanhoz és olykor a műszaki tudományokhoz, így számos esetben speciális szakmai ismeretek is szükségesek tevékenységük jogszerűségének megítéléséhez, illetve tárgyalásukhoz sajátos munkaszervezési módszerek szükségesek.⁸ A szabályozás ugyanakkor az átláthatóság érdekében nem feladatkörökhöz kapcsolódóan, hanem a szervei minőség felől állapítja meg, hogy mely szervek tevékenységével kapcsolatos jogviták tartozzanak eleve magasabb fórum elé. A perrendtartás ezt a kiemelt alperesi kört azon központi államigazgatási szervezetekben határozza meg, amelyek nem állnak miniszteri irányítás alatt. Kétségtelen, hogy e szervek nem minősülnek mind szabályozó hatóságoknak,⁹ de a szervezetrendszerben betöltött speciális helyzetük speciális feladataikból is adódik. Szintén e fórum hatáskörébe utalja a közigazgatási perrend a köztestületekkel kapcsolatos jogvitákat.¹⁰ A már említett közjogi jogviták, amelyek szintén nem merülnek fel túl nagy számban és igen speciális – az alkotmányjoghoz általában szoro-

san kapcsolódó – jellegűek, ugyancsak e fórum hatáskörébe kerülnének, akárcsak a gyülekezéshez való jog gyakorlásával kapcsolatos jogviták. A magasabb fórum általi elbírálás azt is eredményezi, hogy kevesebb jogorvoslatra van lehetőség. Ez a tervezet szerint főszabály szerint a fellebbezés lenne a Kúriához. Amennyiben a fellebbezés kizárt, felülvizsgálati kérelemmel lehet szintén a Kúriához fordulni.

4. Új fogalmak, illetve jogintézmények a közigazgatási perjogban

A polgári perrendtartás új, illetve megújult fogalmait természetesen a Kp. is átveszi. Ilyen például a visszautasítás az idézés kibocsátása nélküli elutasítás helyett. A Kp. ezeken felül néhány új fogalmat is bevezet. Ezek nem egyszerű, l'art pour l'art névváltoztatások, hanem új jelentéstartalmat hordozó elnevezések. Ezek többsége perjogi fogalom, de akad közöttük közigazgatási anyagi joghoz kapcsolódó fogalom is, amelyek a perjogi fogalmaktól nem elválaszthatók, így pl. a közigazgatási szerv¹¹ vagy a közszolgálati jogviszony fogalma. Érdekes néhány fontosabb új közigazgatási perjogi jogintézményt számba venni.

4.1. Az érdekelt és a perbe állítás

A felek fejezetben több terminológiai változás is található. Ennek részben az az oka, hogy a közigazgatási jogviszonyok – különösen is gyakran azok, amelyek peresítésre kerülnek – gyakran nem két-, hanem többpólusú jogviszonyok, amelyekben a jogviszonyok alanyai különféle érdekeket képviselnek.

-
- 6 Ez a rendszer pontosan már korábban megvalósult Magyarországon: 1999-ig a Fővárosi Bíróság járt el a biztosítási önkormányzatok egyes döntéseivel kapcsolatban, míg az általános első fok a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság volt. 2012 végéig pedig a Fővárosi Ítéltábla első fokon is eljárta médiaügyekben.
- 7 FORGÁCS Anna: Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban, *Jogtudományi Közöny*, 2014/12, 573.
- 8 KOVÁCS András: Mitől szabályozó egy hatóság? In: VALENTIN Pál–KISS Ferenc László–NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és Szabályozás 2008, 17–40.*, illetve NAGY Csongor István *Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre.* In: VALENTIN Pál–KISS Ferenc László–NAGY Csongor István (szerk.): *Verseny és Szabályozás, 2009, 109.*
- 9 FAZEKAS János: Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; 2013.* http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf.
- 10 Ennek több oka is van. Az egyik e perek viszonylag kis száma, továbbá az, hogy a köztestületek is mutatnak a szabályozó hatóságokhoz hasonló vonásokat. FAZEKAS Marianna: *Szakmai kamarák és európaizálódás. Európai Tükör, 2007/6, 28–47.*
- 11 Az ezzel kapcsolatos tételesjogi nehézségekről lásd FAZEKAS Marianna: *A közigazgatási szervezeti jog mint „végtelenített kísérletek sorozata”.* In: GERENCSÉR Balázs, TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából.* Budapest, Szent István Társulat, 2011, 365–373.

A hagyományos polgári perjogi struktúra, amelyben felperes áll szemben alperessel, kiegészülve esetleg beavatkozókcal és perbe vont személyekkel, nem tudja a közigazgatási megelőző eljárásokban megjelenő valamennyi érdeket megjeleníteni. A közigazgatási eljárási jogviszonyokban gyakorta előfordul, hogy akár ügyféli oldalon, akár a közigazgatási szerv oldalán egyszerre többen vesznek részt, s nincsen közöttük érdekazonosság. Ilyenkor nem kis kihívás a perjognak az ellenérdekű felek, a kvázi ügyféli jogállással bíró szervezetek vagy éppen a szakhatóságok megfelelő perjogi szerepkörének megtalálása. Itt szükséges egyrészt a polgári perjogi konstrukcióktól valamelyest elszakadni annak érdekében, hogy a jogvitában megjelenő egyéb köz- vagy magánérdekek megfelelően megjeleníthetők legyenek. A gyakorlat azt mutatja, hogy például a szakhatóság jelenlegi perbeli szerepe nem képes megoldani azokat a problémákat, amelyek a megelőző közigazgatási eljárás hatósági oldaláról „származnak át” a perbe: szükséges lehet a szakhatóság vagy egyéb, a döntéshozóra kötelező állásfoglalást, véleményt adó szerv erőteljesebb bevonása a perbe: erre az alperesi pertársaság kínálkozik inkább. Ugyanígy a beavatkozás jogintézménye is sok esetben inkongruenciákat okozott, főleg a kérelemnek helyt adó döntéssel szembeni szomszédok vagy civil szervezetek általi keresetindítás esetén, de ugyanígy említhetnénk a beavatkozást jogosulatlan iratbetekintésre felhasználó ellenérdekű versenytársak eseteit is. A beavatkozás helyébe az érdekelt jogintézménye lép. Az érdekelt az, akinek a jogát, jogos érdekét a jogvita tárgya vagy a jogvitában hozandó ítélet érintheti. Az érdekeltnek a felekkel majdnem azonosak a jogai és kötelezettségei: ahol a Kp. a felet említi, azon az érdekeltet is érteni kell általában. Ennek az oka, hogy az érdekeltnek, aki egy harmadik személy a perben, teljesen más a pozíciója, mint egy polgári perben a beavatkozóé. Nagyon sok esetben sokkal erősebb jogai fűződnek a közigazgatási ügy tárgyához, mint annak, aki a pert megindította. Az építkezést megakadályozni kívánó szomszéd felperes esetében nyilván az építettőnek ugyanolyan fontos, ha nem fontosabb, hogy mi lesz a per kimenetele.

A felek fejezet további új fogalma a perbe állítás. E jogintézmény a bírónak az aktívabb szerepére is rámutat, amely az eljárásban a fegyveregyenlőség biztosításának egyik garanciája. A bírónak kell ugyanis egyrészt azt vizsgálnia, hogy megfelelő alperes ellen indult-e meg a per, s ha nem, akkor orvosolnia kell ezt a hibát a keresetlevél megfelelő alperesnek való megküldésével, emiatt visszautasításnak nincsen helye. Ugyanígy perbe állíthatja a bíró azt a közigazgatási szervet is, amellyel szemben szintén meg kellett volna indítani a pert. Az ezzel kapcsolatos terheket tehát leveszi a tervezet a felperes válláról, ami az eljárás gyorsításához is hozzájárulhat. Hasonlóan a bíró feladata lesz a jogszabályi változás folytán a közigazgatási szerv személyében bekövetkezett változás esetén a megfelelő közigazgatási szerv perbe állítása. A várható jogutódlásról pedig a közigazgatási szervnek tájékoztatnia kell a bíróságot. A jogutódlással kapcsolatos jelenlegi nehézségek elkerülhetőségét szolgálja az is, hogy az alperesi minőséget a hatáskör esetleges jogutód nélküli megszűnése nem érinti. Perbe állításra nemcsak alperesi, hanem érdekelti oldalon is lehetőség van, ha a bíróság szerint az a jogvita rendezése érdekében szükséges.

4.2. Azonnali jogvédelem

A Kp. legfontosabb célkitűzése a hatékony jogvédelem biztosítása. Ennek igen fontos aspektusa az, hogy – ahogy arra az Alkotmánybíróság is többször rámutatott – a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.¹² A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő.¹³ Az azonnali jogvédelem jogintézményei ebből a szempontból igen lényegesek. Nem véletlen, hogy az ideiglenes jogvédelem kérdésköre az Európai Bíróság („EuB”) ítélezési gyakorlatában a hatékony jogvédelem egyik lehangsúlyosabb aspektusaként jelenik meg. E körben a 90-es évek elején indult el egy igen fontos fejlődés, amelyben a Factortame I.-ügy¹⁴ és a Zuckerfabrik-ügy¹⁵ képezik a két fő

12 49/1998. (XI. 27.) AB-határozat.

13 22/1995 (III. 31.) AB-határozat.

14 The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others, C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257.

15 Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v Hauptzollamt Itzehoe and Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn, C-143/88 és C-92/89. egyesített ügyek, ECR 1991 I-00415, ECLI:EU:C:1991:65.

referenciapontot. A Factortame I.-ügyben az uniós joggal ellentétes nemzeti aktusokkal, a Zuckerfabrik-ügyben pedig az érvénytelen uniós aktusokra alapított nemzeti aktusokkal szemben biztosított ideiglenes jogvédelem volt az ügyek tárgya, mind a két esetben a végrehajtás felfüggesztése biztosította az ideiglenes jogvédelmet. Az Atlanta-ügyben¹⁶ e két korábbi fontos döntésre hivatkozva – a T. Port-ügyön túllépve – azt is egyértelművé tette az EuB, hogy az ideiglenes jogvédelem nem korlátozódhat a végrehajtás felfüggesztésének kimondására, hanem a bíróságnak pozitív intézkedési jogkörökkel is rendelkeznie kell. E döntésben az EuB arra hivatkozott, hogy a két jogkör között gyökeres különbség nincsen, nincsenek súlyosabb következményei az uniós jogrendre nézve az ideiglenes intézkedéseknek, mint a végrehajtás felfüggesztésének.¹⁷ Erre a jogfejlődésre figyelemmel került a Kp.-ben az azonnali jogvédelmi eszközökre vonatkozó szabályozás kialakítására. A munka során természetesen az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának két témába vágó ajánlása is figyelmet kapott¹⁸, akárcsak az Európában az EuB gyakorlata által beindított konvergenciafolyamatok eredményei¹⁹. Jelenleg az azonnali jogvédelem kérdése a közigazgatási bírósági gyakorlatban több ponton problematikus. Maga a végrehajtás felfüggesztése is számos kérdést vetett fel a bírósági felülvizsgálat automatikus halasztó hatályának megszüntetése óta a bírói gyakorlatban, több alkalommal kerültek szabályai – elsősorban KK véleményekkel – értelmezésre. Nagyobb problémát jelent az ideiglenes intézkedések hiánya. A bíróság döntésének végrehajthatatlanságával azonos gyökerekre vezethető ez vissza: arra a bírói gyakorlatban kialakult felfogásra, hogy a hatalmi ágak megosztásának rendszere nem teszi lehetővé azt, hogy a bíróság az új eljárás lefolytatásán túl bármire kötelezze a hatóságokat, netán határidőt tűzzön e kötelezettség teljesítésére és számon kérje, szankcionálja a nem teljesítést. A bírák úgy vélik: nem adhatnak a kötelezettség teljesítésére teljesítési határidőt a köz-

igazgatás döntési függetlensége elvonásának tilalma miatt, ekként a végrehajtás általános feltételei közül a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény („Vht.”) 13. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel nem teljesül. Végrehajtási lap kiállítására tehát nincs lehetőség.²⁰ Ugyanezt az érvrendszert követte az ítélkezési gyakorlat az ideiglenes intézkedésekkel kapcsolatban is: annak ellenére, hogy a közigazgatási perekre irányadó különleges szabályok tételesen nem zárják ki az ideiglenes intézkedés alkalmazását, mivel azonban a XX. fejezet eltérő szabályt sem állapít meg, az a felfogás alakult ki a bírói gyakorlatban, hogy közigazgatási perekben az azonnali jogvédelmet csak és kizárólag a közigazgatási hatósági határozat végrehajtásának felfüggesztése nyújtja. Ideiglenes intézkedés csak a keresettel (visszonkeresettel) érvényesített követelés tekintetében hozható, melynek során a bíróság teljesítésre kötelezi a felperes ellenfelét, ennélfogva marasztaló határozatot hoz, mely előzetesen végrehajtható. Mivel a hatóság döntésével kapcsolatos intézkedésre a Pp. 332. § (3) bekezdése nyújt lehetőséget a határozat végrehajtásának felfüggesztésével, ideiglenes intézkedés elrendelésének közigazgatási perben nem lehet helye. A konvergenciafolyamatok beindulásának apró jeleit részben a végrehajtás felfüggesztése fogalmának tágítására irányuló jogalkalmazásbeli törekvésekben és egyes ágazati szabályokban leljük meg. Ezek kezelték és tették lehetővé egyes perekben a szükségesnek mutatkozó „ideiglenes intézkedéseket”. A bíróság az azokra vonatkozó külön jogszabályok alapján, azok rendelkezései szerint rendelheti ezeket el. Így a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény. 11. §-a értelmében a bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhet például a pénzbeli szociális ellátás folyósításáról, a természetbeni ellátás biztosításáról, vagy akár az intézményi jogviszony fenntartásáról. Szintén ideiglenes intézkedésként kell megítélni azt, amikor a Möt. alapján a polgármesteri tisztség megszüntetése iránt indított

16 Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH and others v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. C-465/93. ECR1995I-03761; ECLI:EU:C:1995:369. 17 Uo. 29–30.

18 Rec (89) 8. számú ajánlás az ideiglenes jogvédelemről közigazgatási ügyekben, illetve Rec (2003) 16. számú ajánlás a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról.

19 Lásd részletesen ROZSNYAI Krisztina: Konvergenciafolyamatok az ideiglenes jogvédelem témakörében. FAZEKAS Marianna (szerk.): Gazdaság és közigazgatás: Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 203–211.

20 KOVÁCS András György: Ket. 20. § in: BARABÁS Gergely–BARANYI Bertold–KOVÁCS András György: Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez, 2013, Budapest: Complex WoltersKluwer; 150.

per során, a felperes kérésére a polgármesternek a tisztségéből történő felfüggesztésre is sor kerül.²¹ E folyamatok eredményei és a végrehajtás felfüggesztésével kapcsolatban kikristályosodott felsőbbrendű gyakorlat alapján a Kp. az azonnali jogvédelem keretében négyféle jogvédelmi eszközt intézményesít. Ilyen eszköz egyrészt a halasztó hatály elrendelése. A végrehajtás felfüggesztése e tágabb kategórián belül él tovább, s válik így azon ügyekre is alkalmazhatóvá, ahol nincs lehetőség vagy szükség a közigazgatási döntés végrehajtására annak hatályosulásához. Másrészt szükséges lehet a külön törvények alapján beálló halasztó hatály kizárására is, ez az előző eszköz inverze, következképpen annak szabályait kell itt is alkalmazni. Harmadrészt számos esetben e negatív irányú jogvédelmi eszközök nem képesek (elégészes) védelmet nyújtani, így ideiglenes intézkedések elrendelésére is fel kell jogosítani a bíróságot. Az előzetes bizonyítás elrendelése ugyan nemcsak azonnali jogvédelmi jelleggel rendelhető el, mivel azonban itt is nagy szerepe van a gyorsaságnak, ezért indokolt a rövidebb határidők, a kérelemre és a bíróság eljárására vonatkozó szabályok alkalmazása e jogintézményre is. A törvény az előzetes bizonyítást ezért ebben a fejezetben helyezi el.

A fejezet az azonnali jogvédelmi eszközöket és igénybevitelük közös szabályait rögzíti, majd az egyes eszközök különös szabályait állapítja meg. Az azonnali jogvédelmi eszköz alkalmazásának célja a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, a vitásá tett jogviszony ideiglenes rendezése, a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása lehet. A bíróság gyors és hatékony döntését elősegítendő az azonnali jogvédelem iránti kérelemben minden olyan okot, indokot és bizonyítékot elő kell adni, amely a fél kérelmét megalapozó tényeket valószínűsíti. Pusztán a jogsértés állítása nem vezethet eredményre.

4.3. További új fogalmak

Az alperesi ellenkérelem fogalma helyett – a közigazgatási szerv alperes sajátos perbeli szerepére is utalva a közigazgatási perrendtartás tervezete a

védirat fogalmat használja. Átfogóan megelőző eljárásként definiálja a tervezet a közigazgatási pert megelőzően a közigazgatási tevékenység megvalósítására lefolytatott hatósági eljárást vagy azzal kapcsolatos jogorvoslati eljárást. Új fogalmak segítségével kerülnek a különböző pertípusok és a hozzájuk kapcsolódó keresetfajták is meghatározásra. A tervezet igyekszik a bevett fogalmak esetén is nagyobb fogalmi tisztaságot létrehozni. Így a szabálysértés helyett, annak többes jelentésére tekintettel a szabályszegés fogalmat használja, s kerüli a bírósági felülvizsgálat fogalom használatát is, a felülvizsgálat szót csak a Kúria előtt igénybe vehető rendkívüli perorvoslatra nézve használja. Már tartalmi elmozdulást is jelent a jogszabálysértés helyett a jogsérelem kifejezés használata a kereseti kérelemmel összefüggésben.

5. A bírói út kiszélesítésének perjogi következményei

5.1. A közigazgatási per ≠ közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti per

A bírói út generálklauzulás szabályozása azt eredményezi, hogy nem csak közigazgatási határozatok vagy elméleti kifejezéssel közigazgatási aktusok megtámadására van mód, hanem bármilyen cselekménnyel, illetve a cselekmény elmulasztásával szemben is igénybe vehető a bírói út. Ebből viszont az is következik, hogy a közigazgatási per nem csak egy közigazgatási határozat megtámadására irányulhat. Ennek több következménye van: egyrészt szabályozni kell a kereseti kérelmek típusait, másrészt a bírósági határozatoknak is differenciáltabb tipológiájára van szükség. Harmadrészt ez a sajátossága a polgári perrendtartáshoz hasonló szabályozási szerkezetet eredményez: a tipikus, általános szabályok mellett meghatározásra kerülnek különös perjogi szabályok is. A különös perek és egyéb bírósági eljárások részben elsősorban a nem megtámadási (azaz aktus-felülvizsgálati) perek szabályai kerülnek összegyűjtésre. Ezenfelül az ügýtípusok

21 5/2010. KJE.

hoz igazodva lehetne a versenyjogi perekből elkezdve a kisajátítási perekben keresztül az idegenrendészeti perekre nézve speciális perjogi rendelkezéseket alkotni és azokat a közigazgatási perrendtartás különös perekre vonatkozó részében elhelyezni, de a perrendtartás nem ezt az utat választotta, s csak az általános, több ágazatban, szabályozási területen megjelenő eljárástípusokra nézve tartalmaz szabályozást.

Így a bíróság a keresetnek helyt adva nemcsak a közigazgatási aktus megsemmisítésére, hatályon kívül helyezésére és szükség esetén új eljárásra kötelezésre vagy megváltoztatásra jogosult, hanem marasztalhatja az alperest, illetve kivételes esetben megállapítási ítéletet is hozhat. Speciális jogkövetkezményeket állapít meg a perrendtartás a közigazgatási szerződésekre nézve. Főszabályként az ágazati jog által megállapított jogkövetkezmények alkalmazására van lehetőség, ha erre nézve az ágazati jog nem tartalmaz szabályt, akkor a Kp. szerinti szubsidiárius jogkövetkezmények kerülhetnek alkalmazásra. Tipikusan a szerződés vagy szerződéses rendelkezés megsemmisítésére, vagy marasztalásra kerülhet sor. A közbeszerzési jogban kialakult speciális jogkövetkezmények szolgálták itt alapvetően mintául a szabályozás kialakításakor.

5.2. Pertípusok

Mivel a keresetlevél nemcsak egy közigazgatási aktus megtámadására irányulhat, szükséges külön szabályozni a másfajta kereseti kérelmekhez kapcsolódó perek különös szabályait. Ezek közül a most nemperes eljárásban a hatósági eljárásokhoz kapcsolódóan lehetséges jogérvényesítést váltja fel és tágítja ki a mulasztási per, amely a közigazgatási cselekmény megvalósítását kimondó jogszabályi kötelezettség elmulasztása esetén indítható. Speciális a mulasztási ítélet szerkezete: a bíróság az ítéletben a mulasztás megvalósulását állapítja meg, s ehhez a megállapításhoz a jogszabály fűzi a mulasztás orvoslásának kötelezettségét, tehát nem marasztalási ítélet meghozatalára kerül sor. Arra a marasztalási perben kerülhet sor. A marasztalási per elsősorban a mellérendeltségi viszonyokban: a közigazgatási szer-

ződéses és a közszolgálati jogviszonyokban kap nagyobb szerepet. E körbe sorolandó a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatával szembeni per is. Sajátos altípusa a marasztalási pernek az a konstelláció, amelyben a közigazgatási szerv felperes indít pert egy nem közigazgatási szerv alperes ellen: e perben a közigazgatási szerződéssel vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos igények érvényesítése lehetséges. Mivel az alperes ebben a perben nem közigazgatási szerv, nem védíratot, hanem ellenkérelmet nyújt be, és természetesen csak marasztalási (vagy kivételesen megállapítási) ítélet meghozatalára kerülhet sor. Ezekben a perekben tipikusan nincs megelőző eljárás, ezért a megelőző eljárásra tekintettel a perkoncentrációt szolgáló korlátok, mint például a keresetváltoztatás korlátozottsága, a marasztalási perekben kevésbé szigorúan kerülnek megállapításra.

A mulasztási és a marasztalási perek mellett különös közigazgatási pertípust képez a köztestületi felügyeleti per is. Ez utóbbit a köztestületek felett törvényességi felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv vagy ügyészség indíthatja, s speciális jogkövetkezmények kimondására van e perben lehetőség, amelyeket a köztestületeket szabályozó törvények ma is tartalmaznak: a köztestület valamely szervének összehívása a jogsértés orvoslása érdekében, köztestületi szerv vagy tisztségviselő tevékenységének felfüggesztése, illetve felügyelőbiztos kijelölése.

Fontos különös pertípus az egyszerűsített per, amely a nemperes eljárás helyett kerül bevezetésre. A törvény által meghatározott, alapvetően egyszerűbb konstellációjú jogviták ebben a kevésbé formalizált, tárgyaláson kívüli eljárásban kerülnek elbírálásra. A felek maguk is kérhetik bármely jogvitában az egyszerűsített per szabályai szerinti eljárást.

A különös közigazgatási bírósági eljárások közé tartozik a fenti perek mellett több sajátos eljárás, amelyek közül a normakontroll-eljárások jelenleg is létező eljárások, szabályaikat nagyrészt a bíróságok igazgatásáról szóló törvény („Bsz.”), illetve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény tartalmazza.²² Ez a két eljárástípus koherens rendbe foglalva szintén bekerül tehát a közigazgatási perrendtartásba, amelynek szabályai a normakontroll-

22 HOFFMAN István: Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata – a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlata tükrében. Magyar Jog, 61/6., 340–349.

eljárásokra vonatkozó fejezet eltéréseivel alkalmazandók. Ez a jelenlegi szabályozási hiányosságokat megszünteti, amelyek abból fakadnak, hogy a Bszi. csak a Pp. egyes szabályait rendeli alkalmazni e perekben.²³

További különös eljárások a kijelölési eljárás, amely a közigazgatási szervek között hatósági eljárás kapcsán kialakult hatásköri összeütközés megszüntetésére irányul, továbbá az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás, amely a bírósági ítélet végrehajtásával kapcsolatos speciális konstellációkra tartalmaz szabályokat.

6. Befejezés

Végezetül, bár még sok újdonságról lehetne beszámolni, a törvény alapelveihez érdemes visszakanyarodni. A hatékony jogvédelem és a fegyveregyenlőség már említett elveinek biztosítása mellett természetesen a polgári perekben érvényesülő általános eljárásjogi alapelvek is fontos szerepet kaptak a szabályozás kialakításában. Akár a polgári perrendtartásban, a közigazgatási perrendtartásban is meghatározó jelentőségű így a perkoncentráció elve.²⁴ Ehhez kapcsolódóan több ponton feszesítésre került az eljárás. Ezek közül most csak két, a bizonyítással kapcsolatos elemet emelnék ki. Fontos

egyrészt, hogy a megelőző eljárás során már fennállt új bizonyítékra, tényre, amely a megelőző eljárásban nem került értékelésre, a felperes és az érdekelt csak akkor hivatkozhat, ha a megelőző eljárásban azt a közigazgatási szerv hivatkozása ellenére nem vette figyelembe vagy azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve önhibáján kívül nem hivatkozott rá. Az eljárások feszesítését szolgálja másrészt a megelőző eljárásban kirendelt szakértőnek a közigazgatási perben szakértőként való alkalmazhatósága. Ez megoldja a „szakértő-tanú” jelenségből adódó nehézségeket, illetve számos esetben elkerülhetővé teszi újabb szakértő kirendelését, ami a pertartam rövidülését eredményezheti.

A törvényjavaslat elfogadása minden bizonnyal új fejezetet nyit a magyar közigazgatási jog történetében. A rendszerváltás nagy adósságát törlesztve elnyeri a közigazgatási perjog az őt megillető helyét a jogrendszerben, s az európai közös hagyományokhoz illeszkedő, önálló közigazgatási perrendtartás által a jogvédelem hazai rendszere is teljesebbé válik. Csak remélni lehet, hogy az egységes szabályozás, illetve annak magasabb absztrakciós szintje a jogalkalmazókra inspiráló módon hat és a közigazgatási perrendtartás így valóban hozzájárulhat a közigazgatási jog dogmatikájának fejlődéséhez és a közigazgatás feletti bírói kontroll hézagmentes és időszerű megvalósulásához.

²³ Lásd ennek részleteiről BALOGH Zsolt: Normakontrolleljárás mint különleges pertípus. In: VARGA-BERKES-GERENCSEÉR: i. m. (4. lj.), 199–212.

²⁴ Lásd részletesen WOPERA Zsuzsa: Bepillantás az új polgári perrendtartás kodifikációjába. In: i. m. (4. lj.), 353–372.

Versenyjogi compliance – avagy élet a kartellbírságon túl: a MOL Nyrt. versenyjogi megfeleléssel kapcsolatos tapasztalatai

Competition Law Compliance – life after the cartel fine: MOL Plc.'s experience on competition law compliance.

Abstract

The paraffin cartel case of 2005, which started with a dawn raid, was a decisive point in the existence of MOL Plc. as it highlighted the necessity to consider, establish and operate a competition law compliance programme. In 2010, after thorough preparation a group-wide competition law compliance programme was initiated by MOL. This year, the compliance programme has entered the seventh year of its operation, and during this time we have set up the organisational and operational framework, raised the level of competition law awareness and brought the application of the relevant legislation alive for non-lawyer colleagues as well. While there is obviously no such thing as perfect prevention or audit, competition law compliance has become a part of the everyday thinking of the MOL Group. In our article we take a look at the steps which were taken to ensure the operability, and thus credibility of the compliance programme of MOL.

1. Bevezető

Sokszor elmondták, leírták már azt, hogy okos ember nem a saját, hanem más kárán tanul. Ennek a mondásnak egy (nagy) szervezet életében is igaznak kellene lennie. A valóság azonban másként – legyünk e helyen udvariasak: árnyaltabban – működik, és sokszor mégiscsak egy saját hiba és annak (súlyos) következményei váltanak ki megfelelő reakciót a szervezetből.

Egy 23,7 millió eurós kartellbírság nem vitásan kimeríti a (súlyos) hiba fogalmát, és miközben a jogászok az eljárás során legjobb tudásuk szerint próbálnak „kárelhárítani”, jó esetben a szervezeten belül már az eljárás alatt megfogalmazódik az igény a hasonló esetek megelőzésére, a már megtörtént sza-

bálytalanságok (esetleges) negatív hatásainak minimalizálására.

A 2005-ös, rajtaütéssel indult paraffinkartell-ügy² a MOL életében is fordulópontra jelentett a versenyjogi megfelelés átgondolása, „létrehozása” és működtetése szempontjából. Ettől nem elválaszthatóan és egyáltalán nem mellékesen finomításra kerültek az iratmegőrzési és iratkezelési szabályok, a hatósággal folytatott kommunikáció, a rajtaütés során követendő értesítési és cselekvési szabályok, illetve a megelőzés és tudatosítás érdekében történő (ismétlődő) oktatások. Külön megoldandó feladatot jelentett a versenyjogi támogatás és versenyjogi compliance elméleti, majd gyakorlati elhatárolása, illetve ennek tudatosítása az érintett, zömében nem jogvégzett munkavállalókban. Mindezek kvintesz-

* A szerzők a MOL Nyrt. Csoportszintű Jogi Igazgatója és a MOL Nyrt. Csoportszintű Compliance vezetője.

1 Értsd alatta megfelelés.

2 Lásd Európai Bizottság COMP/39181. számú „gyertyaviasz”-ügyben hozott döntése.

szenciájaként egyértelmű és világos szabályzatban kellett rögzíteni a versenyjogi compliance-szel kapcsolatos feladatokat és felelősöket.

Bár kézenfekvő lett volna, hogy ügyvédi iroda segítségét kérjük a versenyjogi compliance program létrehozása során, illetve annak érdekében, úgy ítéltük meg, hogy a kartelleljáráás során szerzett tapasztalatok, valamint a belső tudásbázis elegendő ahhoz, hogy a magunk erejéből végigvigyük ezt a sokszor nem egyszerű folyamatot. Meg kell azonban jegyezni, hogy egy (jóval) kisebb méretű szervezet esetén, ahol nagy valószínűséggel a belső jogi létszám sem teszi lehetővé azt, hogy néhány jogász hosszú hónapokon keresztül dedikáltan csak ezzel a feladattal foglalkozzon, mindenképpen javasolt egy szakmailag járatos ügyvédi iroda bevonása.

A compliance program működése a hetedik évbe lépett. Egyrészt gazdagabbak lettünk újabb bírságokkal³ – és ez még annak ellenére is elfogadhatatlan, hogy ezeket a bírságokat a compliance program bevezetése előtt indított ügyekben, nem Magyarországon, hanem más országban kaptuk, több mint vitatható körülmények között, másrészt azonban jelentősen növeltük a versenyjogi tudatosságot, élővé tettük a joganyag alkalmazását a nem jogász kollégák számára is. Nyilván nem létezik sem tökéletes megelőzés, sem szűrés, de a versenyjogi compliance a MOL-csoport életében beépült a mindennapi gondolkodásba, részévé vált a normál üzletmenetnek. Tekintsük át, hogyan is jutottunk el idáig a MOL esetében, továbbá melyek az ezzel kapcsolatos tapasztalataink.

2. Compliance program, működési keretek

Egy hiteles compliance program kialakítása hosszú, több lépésből álló folyamat eredménye, amelynek során nem elégedhetünk meg egy pusztán nevében létező compliance szervezet létrehozásával. Az alábbiakban számba vesszük, hogy melyek azok a lépések, amelyek a compliance program működőképességét, ezáltal hitelességét hivatottak biztosítani a MOL számára.

2.1. Elköteleződés

Mindenekelőtt szükség van a szervezet egyértelmű elköteleződésére, azaz hogy a szervezet és munkavállalói az adott érték, jelen esetben a tisztességes verseny követelménye mellett határozottan kiálljanak, és ugyanezt várják el az üzleti partnerektől is.

A MOL elkötelezett a tisztességes piaci magatartás mellett, ennek megfelelően tevékenységét a tisztességes piaci verseny elvei alapján, a versenyjogszabályok szellemisége és betűje szerint folytatja, és ugyanezt várja el üzleti partnereitől is.

Ez az elköteleződés a MOL esetében a legmagasabb szinten, a MOL-csoport Etikai Kódexében került kimondásra 2007-ben, két évvel a paraffinkartellügy kirobbanása után és három évvel a compliance program hivatalos indulása előtt.

Ahogy említettük, magát az elköteleződést szervezetben belüli és kívüli okok egyaránt kiválthatják. Az elköteleződésben közrejátszhat egy jogszabályi előírás (pl. bankok esetében compliance szervezet és program megléte) vagy befektetői, hitelezői elvárások (pl. nemzetközi kereskedelmi korlátozásoknak való megfelelés, függetlenül attól, hogy az adott szervezet mely jogrend alá tartozik). Ugyanígy komoly ösztönző erővel hathat egy korábbi jogsértő magatartás és az ebből eredő súlyos pénzügyi vagy egyéb negatív következmények (ahogyan a MOL esetében a paraffinkartellügy), enyhébb esetben pedig egy kötelezettségvállalás, mely szerint a jogsértésben érintett vállalkozás vállalja, hogy megfelelő kontrollmechanizmust hoz létre a jövőbeni hasonló esetek elkerülésére. Végezetül a szervezet elköteleződés iránti igényét kiválthatja egy nemzetközileg elfogadott legjobb gyakorlat vagy csoportszintű tulajdonosi elvárás.

A felsorolt körülmények tapasztalatunk szerint mind ösztönzőleg hatnak, a kérdés csak az, hogy milyen áron jutunk el a kívánt értékek melletti elköteleződéshez. A versenyjogi szabályok nem írnak elő compliance program létrehozására vonatkozó kifejezett kötelezettséget, magyarországi csoportszintű vállalkozásként a MOL elköteleződését tehát alapvetően két tényező gyorsíthatta meg: nemzetközi leg-

³ Értve ezalatt a szlovák versenyhivatal (Protimonopolný Úrad Slovenskej republiky) 2006/DZ/2/1/140. számú ügyben, valamint a román versenytanács (Consiliul Concurenței) ECO Premium ügyben 2011 decemberében kiszabott bírságokat.

jobb gyakorlat átvétele vagy jogsértésből eredő negatív tapasztalat. A MOL esetében sajnos ez utóbbi történt.

A paraffinkartellügy egyértelműen rávilágított arra, hogy a megfelelésért felelős hagyományos kontrollmechanizmusok (pl. szerződések napi szintű jogi kontrollja) a versenyellenes piaci gyakorlatok kiszűrésére, megelőzésére nem alkalmasak. A MOL 33 országban több mint 120 vállalat révén van jelen, 26 ezer dolgozóval és 35 ezer üzleti partnerrel rendelkezik, naponta 875 ezer kiskereskedelmi tranzakciót bonyolít le.

A napi üzletmenet kihívásai és kockázatai túl sokrétűek ahhoz, hogy azokkal gondos vizsgálat és felkészülés nélkül nézzen szembe a vállalat.

Hiába ellenőrzi a jogi szervezet a szerződéskötés során vagy a belső audit a szerződés megkötését követően az üzleti dokumentumokban a versenyjogi szabályoknak való megfelelést, ha a jogsértés egy papíron nem létező rossz üzleti gyakorlatból, partnerekkel folytatott kommunikációból vagy helytelen munkavállalói hozzáállásból ered.

A MOL versenyjogi compliance programjának előzményét tehát nem annyira egy új típusú megfelelési kockázat felmerülése jelentette, mint inkább annak felismerése, hogy a versenyjogi megfelelés speciális tudást, hozzáállást, helyismeretet és vizsgálati eszközöket igényel.

2.2. Compliance szervezet, az elköteleződés őre

Egy nagyobb szervezet életében számos megfelelésért felelős program és kontrollfolyamat létezik. Hogy csak néhányat említsünk, a társasági biztonság a korrupció megelőzéséért, a belső audit a prudens üzleti működésért és a belső szabályzatoknak való megfelelésért, a jogi szervezet a szerződések ellenőrzése során a jogszabályi elvárásoknak való megfelelésért, az információbiztonságért felelős szervezet pedig az illetéktelen információáramlások megakadályozásáért felel. Éppen ezért sok esetben nehéz megmagyarázni a szervezetnek, azon belül is a legfelsőbb döntéshozó szervnek, hogy miért van

szükség egy újabb kontrollfolyamat és megfelelésért felelős szervezet létrehozására.

A feladatra ráadásul első ránézésre több szervezet is alkalmasnak tűnhet: a belső auditot a folyamatorientált működés és vizsgálatok elvégzésének képessége (*belső ellenőrzés*), míg a jogi szervezetet az üzleti egységek napi támogatása során nyújtott speciális versenyjogi tudás és megfelelés (*jogi megfelelés*) teszi alkalmassá. A speciális hozzáálláson és szaktudáson kívül azonban egyéb szempontokat (pl. *minőségbiztosítás*) is figyelembe kell vennünk.

A nemzetközi elvárások azt mutatják, hogy a compliance vizsgálati funkciók mellett ugyanolyan fontos, hogy a szervezeten belül legyen egy ügynevezett hiteles hely, amely a szervezet társadalmi felelősségvállalásának őreként képes ellenőrizni és igazolni a hatóságok, a tulajdonosok, a partnerek és végső soron az ügyfelek felé, hogy a szervezet a vállalt elköteleződésének megfelelően jár el.

Ilyen garanciális feladatot lát el a MOL esetében a compliance szervezet a Vj-50/2010. számú versenyfelügyeleti eljárásban tett kötelezettségvállalás teljesítése során a belső monitoring folyamat működtetésével, a kötelezettségvállalás betartatásával és a GVH felé⁴ történő kéthavi rendszerességgel történő jelentéstétellel.

2.3. Szervezeti feltételek

A compliance ideális szervezeti elhelyezkedését illetően megoszlanak a vélemények, létezik azonban néhány olyan garanciális követelmény, amelyben valamennyi érintett fél egyetért:

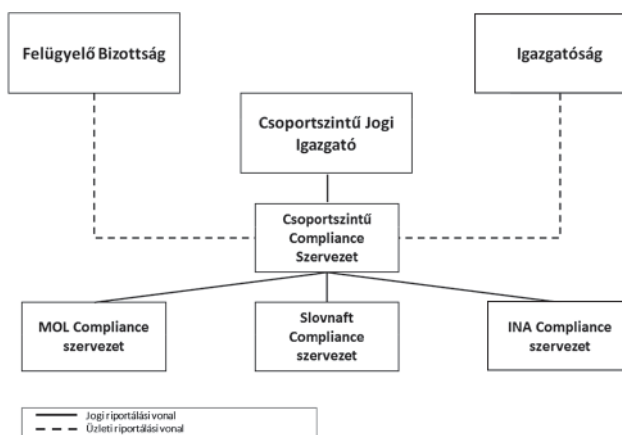
1. A compliance szervezetnek önálló szervezeti egységként kell működnie, saját költségvetéssel, szakembergárdával és infrastruktúrával kell rendelkeznie. A compliance szervezet javadalmazása nem függhet a szervezet üzleti eredményeitől (*függetlenség*).
2. Szervezetileg el kell különülnie azoktól a területektől, amelyek az ellenőrzése alá tartoznak (*hitelesség*).
3. Valamennyi információhoz hozzáférést kell biztosítani számára (*felhatalmazás*).

4 Lásd a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának Vj/50-720/2010. sorszámú végzése.

4. Közvetlen és rendszeres beszámolási lehetőséget kell biztosítani számára a felsővezetés vagy a legfelsőbb vállalati ellenőrző szervek felé (pl. Audit Bizottság, Felügyelő Bizottság, Etikai Tanács stb.) *(jelentéstétel)*.
5. A fenti feltételeknek ki kell terjedniük a leányvállalatoknál működtetett compliance egységekre is *(csoportszintű minőségbiztosítás)*.

A MOL 2010-ben indította el a csoportszintű versenyjogi compliance programját a MOL-hoz, a Slovnaft-hoz, az INA-hoz dedikált egységek, valamint a csoportszintű szakmai felügyeletet és koordinációt ellátó Csoportszintű Compliance szervezet révén.

A MOL compliance szervezete a csoportszintű jogi igazgató felügyelete mellett működik. A csoportszintű compliance-vezető folyamatosan tájékoztatja a működéséről és a feladatok végrehajtásáról a csoportszintű jogi igazgatót. Tevékenységéről emellett rendszeresen beszámol a Felügyelő Bizottság és az Igazgatóság részére.



A compliance program egységes működtetésének biztosítása érdekében a helyi compliance szakértők a csoportszintű compliance vezető felé tartoznak szakmai beszámolási kötelezettséggel. Míg a csoportszintű compliance szervezetet leginkább a koordináció, a szakmai felügyelet, a stratégiaalkotás, valamint az irányok, a megközelítés és a vizsgálati módszerek kijelölése jellemzi, addig a helyi compliance egységek feladatát főként a compliance program gyakorlati megvalósítása, továbbá vizsgálatok, elemzések és oktatások képezik.

A compliance szervezet független helyzetéből, egyedi beszámolási módjából és működéséből adódóan különbözik a MOL-on belül a megfelelésért és vizsgálatok lefolytatásáért felelős többi szervtől.

2.4. Hatásköri kérdések

Ahogy azt a fentiekből láthattuk, nem a compliance az egyedüli szervezet, amely biztosítja a jogszabályoknak, ezen belül a versenyjogi előírásoknak megfelelést. Éppen ezért szükség van a feladat- és hatáskörök világos elhatárolására.

A MOL-ban a versenyjogi megfelelést alapvetően két szervezet biztosítja. A jogi szervezet felel a szerződések versenyjogi kontrolljáért, míg a compliance szervezet kialakítja, működteti és felügyeli a versenyjogi compliance folyamatokat, rendszereket, szabályozásokat és utólagos vizsgálatokat. Ellenőrzi és értékeli (nemcsak a szerződésekben) a versenyjogi előírások érvényesülését, vizsgálja és fejleszti a versenyjogi kockázatok kezelésének hatékonyságát és az erre vonatkozó üzleti kontrollokat. Feladata emellett a compliance program keretében a munkavállalók versenyjogi tudatosságának fejlesztése útmutatók készítése és oktatási tevékenység révén.

2.5. Szabályzatok, útmutatók

A versenyjogi kockázatok felismerése és helyes kezelése összetett kérdés. Ehhez szükség van egyrészt az elvárások és a követendő magatartási szabályok világos meghatározására a munkavállalók felé, másrészt ezeknek a szabályoknak a szervezet működésébe, üzleti folyamatokba történő illesztésére. Anélkül, hogy a témában előreszaladnánk, megjegyezzük, hogy egy sikeres compliance program léte legalább annyira múlik az üzleti, szervezeti folyamathoz illeszkedő szabályozáson, mint a követendő szabályokon.

A MOL csoportban a versenyellenes magatartásokat és ezek következményeit bemutató, valamint a versenyjogi kérdés esetén követendő részletes szabályokat a csoport valamennyi vállalatára és munkavállalójára nézve kötelező általános versenyjogi szabályzat tartalmazza. Ez a belső szabályzat kiterjed a compliance-szakértők felhatalmazására, továbbá a munkavállalók ezzel összefüggő együttműködési kötelezettségére is.

A compliance szervezet felhatalmazása alapján jogosult vizsgálatokat lefolytatni, amelyekhez valamennyi szervezet és munkavállaló köteles támogatást nyújtani, a compliance ellenőrzések során a kért információkat megadni, az érintett dokumentumokat teljes körűen bemutatni, valamint biztosí-

tani a megfelelő hozzáféréseket minden eszközhöz és adathoz.

A compliance szervezet emellett az üzleti tevékenység sajátosságaira figyelemmel valamennyi folyamatot és kockázati tényezőt áttekinthet, szükség esetén további részletszabályokat javasolhat, elősegítve ezzel az adott szervezet vagy folyamat versenyjogi megfelelését (pl. beszerzés esetén a pályáztatás tisztaságának biztosítása céljából).

A szabályzatokon kívül rövid gyakorlati útmutatók és tréninganyagok segítik az eligazodást és az elvárt viselkedést a mindennapi üzleti működés során. Az a cél, hogy ezzel közelebb hozzuk a gyakorlathoz a belső szabályzatban foglalt elvont fogalmakat és szabályokat, továbbá életszerű, praktikus tanácsokkal elősegítsük a munkavállalók versenyjogilag tudatos magatartását. Az ezt támogató információk könnyű elérhetősége érdekében a compliance szervezet intranet oldala négy nyelven tartalmaz folyamatosan megújuló hasznos információkat, prezentációkat és iránymutatásokat a munkavállalók számára a versenyjogi megfelelés érdekében.

2.6. Tudatosság

Tapasztalatunk szerint a fenti lépések még mindig nem elegendők ahhoz, hogy az elköteleződés ténylegesen átítassa a szervezet működését. Nem várható, hogy a szervezet munkavállalói a felmerülő versenyjogi problémákat, kérdéseket valamennyi esetben maguk oldják meg és a téma szakértői legyenek, hanem első lépésként elegendő, ha az írott szabályok és útmutatók alapján a kockázatos helyzeteket, határokat, tiltott és szürke zónákat felismerik, szükség esetén kérdeznek vagy utánanéznek a követendő szabályoknak, esetleg tanácsot kérnek közvetlenül a jogi vagy a compliance szervezetektől.

A versenyjogi tudatosság növelésének legbiztosabb formája az általános és célzott versenyjogi képzések, oktatások tartása. A működési folyamatok, versenyjogilag releváns területek számbavétele itt is meghatározó jelentőséggel bír. A MOL csoportszinten 26 ezer munkavállalót foglalkoztat. Ennyi munkavállaló oktatása, versenyjogi tudatosságának növelése nem megy az egyik napról a másikra, amelyet tovább nehezít a folyamatos fluktuáció. Különösen fontos ezért felmérni, meghatározni azokat a pontokat a folyamatban, ahol a munkavállalókat el lehet érni.

Az első pont, ahol a munkavállalónak találkoznia kell a versenyjogi elvárásokkal, a beléptetés. Az új belépők azon túl, hogy megismerik és elfogadják a MOL Etikai Kódexét, többek között online versenyjogi oktatáson és e-vizsgán (együttesen e-oktatáson) vesznek részt.

Ezeket az általános tematikájú versenyjogi oktatásokat és vizsgákat azután más célzott oktatásokhoz és vizsgákhoz hasonlóan (pl. tűzvédelmi oktatás) rendszeres időközönként meg kell ismételniük a munkavállalóknak. A compliance szervezet emellett korlátozottabb mértékben, de személyes tréninglehetőséget is biztosít az új belépők, új munkavállalók számára (pl. pályakezdekők oktatása).

Tapasztalatunk szerint egy MOL méretű szervezet esetén évekbe telik, amíg valamennyi munkavállalóhoz eljut az üzenet, a munkavállalók megismerik, megszokják és alkalmazni kezdik a szabályokat, útmutatásokat. Ezt követően a szervezeti egységek már maguk fordulnak speciális tréningek, oktatások iránti igényükkel a compliance szervezethez.

A compliance szervezet az általános oktatások mellett ugyanannyira fontosnak tartja az üzleti igényekhez igazodó speciális tematikájú oktatásokat és ehhez kapcsolódó oktatási anyagok, útmutatók kidolgozását.

Hogy csak néhányat említsünk ezekből a célzott képzésekből, a compliance szervezet rendszeresen tart speciális oktatásokat a kiskereskedők, a nagykereskedők, a beszerzés, az üzletfejlesztés, a szakmai szövetségek tagjai stb. részére. A compliance szervezet emellett rendszeres résztvevője az úgynevezett tudásmegosztó napoknak, ahová mindig az adott területekre vonatkozó aktuális témákkal, esetjogi példákkal, életszerű helyzetek elemzésével, főbb tapasztalatok megosztásával készül.

2.7. Felelős értéklánc

A MOL-ban arra törekszünk, hogy elköteleződésünk minden egyes tevékenységünkre kiterjedjen a teljes értéklánc mentén és ezt megfelelően kommunikáljuk partnereink felé. A munkavállalókat ezért folyamatosan képezzük arra, hogy a partnerekkel hogyan kell helyesen kommunikálni, a versenyjog számára mely együttműködések elfogadottak, s melyek nem azok. Tapasztalatunk szerint ez azonban nem elegendő a felelős értéklánc megteremtéséhez.

A közel 35 ezer üzleti partner versenyjogi tudatossága ugyanis igen eltérő, folyamatos üzleti kockázatot jelent és odafigyelést igényel. Évek óta dolgozunk ezért azon, hogy a felelős magatartást a partnerek esetében is biztosítsuk.

A MOL-csoport folyamatosan keres kompetens és megbízható partnereket, akikkel együttműködve üzleti sikereit elérheti. Ennek érdekében 2016-ban bevezetésre került egy web alapú beszállítói előminősítési rendszer (szállítói adatbázis és e-Bidding rendszer), amely elősegíti a beszállítókkal való együttműködést és továbbfejleszti a beszerzési folyamatokat a stratégiai beszállítókkal. A rendszer célja, hogy még a kiválasztás előtt felmérje a főbb beszállítói – köztük versenyjogi – kockázatokat (korábbi és folyamatban lévő versenyfelügyeleti eljárásokat, jogsértéseket stb.), továbbá azt, hogy rendelkeznek-e a MOL-éhoz hasonló megfelelési, minőségbiztosítási rendszerrel. Az előminősítés keretében a leendő beszállítók a versenyjogi kockázatok szempontjából is értékelésre kerülnek.

Ezenkívül a beszállítók kiválasztását követően az adott beszállítónak el kell fogadnia a MOL-csoport Üzleti Etikai Kódexét (Partneri Etikai Kódex), amely lényegében a MOL-csoport Etikai Kódexének kivonata. Ez azokat az etikai normákat tartalmazza, amelyeket a vállalat üzleti kapcsolataiban különösen fontosnak tart, és amelyek betartását üzleti partnereitől is elvárja. A partneri kódex nemcsak a beszállítókra vonatkozik, azt valamennyi partnernek el kell fogadnia, amennyiben a MOL szerződéses partnerévé kíván válni.

A MOL Partneri Etikai Kódexe szerint partnereinek elkötelezettnek kell lenniük a tevékenységük versenyjogi szempontból megfelelő, a vonatkozó jogszabályok szerinti végzése mellett. A Partneri Etikai Kódex szabályainak súlyos megsértése az üzleti kapcsolat MOL részéről való felmondását eredményezheti.

2.8. Bejelentőrendszer

Végezetül a compliance szervezet a közvetlen és anonim jelzések, bejelentések fogadása érdekében egységes etikai bejelentőrendszert működtet. Ennek keretében fogadja és kezeli az etikai bejelentéseken belül a versenyjogi jogsértés gyanúja esetén az erre vonatkozó bejelentéseket is, lefolytatja a szükséges

belső vizsgálatokat vagy kezdeményezi az illetékes szervezet eljárását, végső soron pedig az Etikai Tanács döntését.

A rendszer egyaránt fogadni képes belső (munkavállalói) és külső (vevők, beszállító, egyéb partnerek) bejelentéseket.

A bejelentői rendszerrel kapcsolatos tapasztalataink ugyanakkor azt mutatják, hogy versenyjogi kérdésben a formalizált bejelentések nem jellemzők. Bármilyen versenyjogi kérdés vagy probléma felmerülése esetén az érintettek inkább a közvetlen konzultáció, a szakmai tanácsadás és a támogatás lehetőségét részesítik előnyben, tehát a compliance szervezetet személyesen (azaz nem anonim módon) keresik meg.

Hogyan néz ki ez a gyakorlatban?

Az esetek többségében az adott szervezeti egység vezetője, vagy a kérdés tisztázásával megbízott munkavállalója telefonon vagy személyesen megkeresi a compliance szervezetet, összetettebb kérdés esetében megbeszélést kezdeményez, ahol módja van részletesen előadni problémáját, kifejtteni kérdéseit.

A kérdés körülményeinek előadása után a compliance szervezet munkatársai az érintett munkavállalóval közösen értékelik a felmerült helyzetet, amennyiben szükséges, további információkat kérnek, majd ezt követően döntenek a további lépésekről.

Tapasztalatunk szerint a kérdések jellemzően azonnal megválaszolhatók, megnyugtató módon megoldhatók, kisebb részben mélyebb compliance elemzést vagy speciális oktatást igényelnek az adott szervezeti egység egészére kiterjedően.

3. A compliance program működése

A MOL-csoport 33 országban van jelen, amelyekben a joggyakorlat és a versenykultúra szintje egymástól lényegesen eltér. Ahhoz, hogy a compliance szervezet hasznos és személyre szabott válaszokat tudjon adni egy ekkora szervezet számára, mindenekelőtt az üzleti folyamatok beható ismeretére, alapos helyismeretre van szükség.

3.1. Folyamat-ellenőrzés

Mindenekelőtt rögzítenünk kell, hogy a compliance szervezet nemcsak a versenyjogi megfelelés érdekében veszi számba a folyamatokat és végez kockázatelemzést. A helyi etikai megbízottak segítségével többek között évente elemzést készít az etikai jogsértések bekövetkezésének lehetőségéről és azok szervezetre gyakorolt becsült hatásairól is.

Egy versenyjogi kockázati térkép felállítása azonban egészen más megközelítést, továbbá speciális szakmai tapasztalatot igényel. Egy ilyen elemzés az adott egységek üzleti folyamatait, kapcsolatait és az üzleti magatartás piaci környezetét számba véve igyekszik meghatározni a főbb kockázati pontokat a folyamatban és megragadni a lehetséges kockázati tényezőket, amelyek az üzleti tevékenység, napi gyakorlat során felmerülhetnek. További értékelési szempont az úgynevezett humán faktor, azaz az adott egység versenyjogi tudatossága, jobban mondván annak feltételezett szintje annak alapján, hogy képezte-e már a terület valamilyen külső vagy belső vizsgálat tárgyát, valamint hogy a munkavállalók részt vettek-e már személyre szabott versenyjogi képzéseken.

A fenti elemzési szempontok alapján igyekszik a compliance szervezet teljesebb képet kapni a szervezet működéséről és a megfelelés érdekében tehető megelőző lépésekről, és végső soron elkészíteni az adott szervezet kockázati térképét.

A cél a versenyjogi szempontból releváns, potenciális kockázatot jelentő tényezők azonosítása (pl. speciális piaci pozíció, ellátási láncban betöltött szerep, szakmai szövetségben való részvétel, partneri együttműködések stb.), valamint azok tudatosítása az adott szervezeti egység működésében a hatékony megfelelés érdekében.

3.2. Ellenőrzés

A lehetséges kockázatok feltérképezése nemcsak a tudatosabb üzleti működéshez, de a hatékony ellenőrzési mechanizmusok működtetéséhez és az éves ellenőrzési terv felállításához is segítséget nyújt.

A megfelelés érdekében a compliance szervezet éves terv keretében compliance vizsgálatokat tart, vizsgálatait során áttekinti az adott egység működésének kereteit (irányadó szabályzatokat, folyamatokat stb.), a munkavállalók versenyjogi tudatosságát,

a napi gyakorlatot és azok tisztességes piaci versenyre gyakorolt lehetséges hatásait.

Az éves terven kívül az adott szervezeti egység maga is kezdeményezheti egy adott területre, üzleti gyakorlatra vagy kérdésre nézve a compliance vizsgálatot a versenyjogi megfelelés, a versenyjogilag tudatos üzleti működés és munkavállalói magatartás érdekében.

A versenyjogi compliance program elindítása óta eltelt több mint hat esztendőben a fehér foltok eltűnésével és a versenyjogi tudatosság növekedésével párhuzamosan ezeknek a saját kezdeményezésen alapuló vizsgálatoknak a száma, jelentősége fokozatosan növekedett, ami számunkra egyértelműen a munkavállalók versenyjogi megfelelés iránti elköteleződését mutatja.

3.3. Iránymutatás

A compliance vizsgálatok, elemzések legfőbb célja és hozzáadott értéke a vállalat számára világos és hasznos válaszok, megfelelési javaslatok kidolgozása. Tapasztalatunk szerint a vizsgált szervezetek a compliance szervezet javaslatait már nem annyira beavatkozásként, mint inkább segítségként, iránymutatásként élik meg, ami biztonságosabbá teszi számukra az üzleti működés kereteit, a napi gyakorlat során felmerülő kockázatos helyzetek elkerülését és kezelését.

Amennyiben szükséges, a compliance szervezet kezdeményezi a fennálló gyakorlat, folyamatok, működési szabályok módosítását, fejlesztését, anélkül hogy az üzleti folyamatot szükségtelenül akadályozná. A javaslatok végrehajtásáért a vizsgált szervezeti egység felel.

Bár a szabályzatok alapján a felhatalmazás adott, a compliance szervezetnek eddigi működése során egyetlen esetben sem kellett azonnali intézkedésként engedékenységi kérelmet javasolnia.

3.4. Visszacsatolás

A compliance szervezet tapasztalatairól nemcsak a felsővezetést, de a vizsgálatot érintett vezetőket és munkavállalókat is tájékoztatja. A vizsgálat utolsó fázisában egyfajta összegzést, visszacsatolást ad az érintett munkavállalóknak a vizsgálat eredményeiről, főbb következtetéseiről, javaslatairól, növelve ezzel az adott terület versenyjogi tudatosságát. Emellett tapasztalatunk szerint a visszacsatolás nö-

veli a compliance szervezet elfogadottságát és a munkavállalók együttműködési készségét.

3.5. Nyomon követés

A compliance szervezet vizsgálatait követően igyekszik nyomon követni javaslatai megvalósulását, ezért rendszeres időközönként ellenőrzi a végrehajtásukat. Amennyiben probléma merül fel a megvalósíthatóságot illetően, az érintett szervezeti egységgel közösen értékeli a javaslatot és alternatív megoldást dolgoz ki a megfelelés érdekében.

4. A versenyjogi compliance program mérlege

A versenyjogi compliance program hasznát nehéz számszerűsíteni, egészen pontosan csak egy sikeres engedékenységi kérelem vagy egyezés esetén lehetne meghatározni. A compliance program működéséből eredő előnyöket éppen ezért nem annyira az elkerült kockázatokkal és az így megspórolt hipotetikus bírságokkal, mint egyéb kvalitatív és kvantitatív szempontok mentén lehet értékelni.

A MOL versenyjogi compliance programjának indulása óta több mint hat év telt el. Gyakorlatilag a semmiből került felállításra egy működő rendszer, a MOL-hoz, a Slovnaft-hoz és az INA-hoz dedikált nyolc compliance szakértő közreműködésével.

A program első éve lényegében a működés előfeltételeinek megteremtésével telt. A szervezet egésze és valamennyi munkavállaló számára egyértelmű elvárásként megfogalmaztuk a tisztességes piaci magatartás iránti elköteleződést. Lefektettük a compliance program működési elveit és kereteit, meghatároztuk az alapvető irányokat és a megközelítést. Létrehoztuk a működtetésért felelős compliance szervezetet, első lépésben kifejezetten versenyjogi fókusszal. Megteremtettük a jelentéstételi útvonalatokat, amely révén a compliance szervezet szerves részévé válhatott a vállalatirányításnak. Az újonnan létrehozott szervezetnek a hatékony működés érdekében világos felhatalmazást és megfelelő működési feltételeket, tárgyi és humán erőforrást is biztosítottunk.

Ezt követően körülbelül két-három évet vett igénybe a versenyjogi tudatosság elvárt szintjének megteremtése. A fizikai dolgozók kivételével valamennyi munkavállaló számára kötelezővé tettük a

versenyjogi e-oktatásokon való rendszeres részvételt és vizsgát. Emellett közvetlenül is megkerestük a leginkább érintett szervezeteket, négy nyelven tartottunk és tartunk azóta is folyamatosan tréningeket, évente körülbelül 800-1000 munkavállaló számára, így biztosítva lehetőséget a személyes találkozásra, a felmerülő kérdések személyes megvitatására. Az elmúlt években így valamennyi érintett munkavállalóhoz sikerült eljuttatni a főbb versenyjogi üzeneteket. Mindez lehetővé teszi, hogy a compliance szervezet immár az általánostól eltérő képzési igényeket elégítsen ki, speciális célcsoportokra és témákra koncentrálhasson és a felmerülő kérdésekre személyre szabott válaszokat adhasson.

A compliance program bevezetése óta több mint 100 vizsgálatot folytattunk le, a vizsgálatok eredményeit az érintett szervezettel közösen értékeltük és dolgoztunk ki javaslatokat a versenyjogi kockázatok elkerülése, a megfelelés érdekében. A kezdeti bizalmatlanság után a munkavállalók partnerként tekintenek a compliance szervezetre, egyre több kérdéssel keresik meg a compliance szervezet munkatársait, véleményükre, iránymutatásukra egyre inkább odafigyelnek. Ennek köszönhetően az oktatások és vizsgálatok immár jellemzően saját kezdeményezésre indulnak. Az oktatások a korábbiaknál kötetlenebb, interaktívabb formában telnek, a vizsgálatok során a munkavállalók a szervezet szakértőivel együttműködnek.

A felelős értéklánc irányába tett lépések, az Etikai Kódexben megfogalmazott elvárások elfogadtatása a partnerekkel erősítette a befektetők bizalmát, a compliance program működtetése pedig folyamatos garanciát ad az értékek képviselőjére és betartására az értékláncban.

Ami a konkrét számokat, a kvantitatív szempontokat illeti: a MOL 2010 óta csoportszinten nagyságrendileg 1,5 millió eurót költött a versenyjogi compliance program kialakítására és működtetésére. Ez az összeg magában foglal valamennyi költséget, humán, tárgyi jellegű és egyéb ráfordítást, amely a compliance programmal és szervezettel kapcsolatban a kezdetek óta felmerült. Ez az összeg még a MOL-csoport esetében sem elhanyagolható mértékű. Mégis, ha figyelembe vesszük a MOL méretéből és piaci helyzetéből eredő fokozott kitettséget, a több mint 120 leányvállalatot, amelyre a compliance program hatálya és a 8 fős compliance szervezet feladatai kiterjednek, továbbá azt a körülményt, hogy a MOL ezt megelőzően 46,7 millió eurót volt kényte-

len versenyjogi jogsértés miatt kifizetni (túlnyomó többségében a paraffinkartellben való részvétele miatt), a versenyjogi compliance program fenntartási költségei véleményünk szerint egyértelműen „jó befektetésnek” tekinthetők.

Ezenfelül a felhalmozott tudásra és működési keretekre építve az elmúlt években megkezdődött a compliance program további területekkel történő fokozatos kiterjesztése. A compliance programba időközben olyan új területek kerültek be, mint az etika, az etikai bejelentések kezelése, az adatvédelmi és a bennfentes kereskedelemmel összefüggő előírásoknak és a nemzetközi kereskedelmi korlátozásoknak való megfelelés. Közben a meglévő tapasztalatoknak és legjobb gyakorlatoknak köszönhetően a folyamatok is felgyorsultak, így a kezdeti erőfeszítések után a versenyjogi megfelelés személyi, időbeli és anyagi ráfordításainak egy részét más területekre tudtuk átcsoportosítani, ami által a versenyjogi compliance program fenntartásának költségei folyamatosan csökkenő tendenciát mutatnak.

5. Kihívások

Egy hipotetikus példa a compliance folyamat működésére. Azaz, hogyan működött volna mindez a paraffinkartell esetében?

A fenti folyamatok alapján vegyük számba, hogy melyek lettek volna azok a főbb ellenőrzési pontok, amelyek a MOL paraffinkartellben való részvételét megakadályozhatták vagy a károkat legalább csökkenthetnék volna.

Az első pont, ahol a tiltott versenyjogi gyakorlatra fény derülhetett volna működő compliance program esetén, a Mineralimpex Kft. felvásárlása során egy kapcsolódó versenyjogi kockázati átvilágítás (dokumentumok vizsgálata) lehetett volna. A MOL a felvásárlásai során igyekszik versenyjogi szempontból is átvilágítani a megvásárolt szervezeti egységet.

Amennyiben az átvilágítás során nem derült volna fény a tiltott üzleti gyakorlatra, a felvásárolt üzleti egység munkavállalói részére mint új belépőknek tartott személyes oktatáson fel kellett volna merülnie kérdésnek az adott munkavállaló részéről.

Amennyiben az érintett munkatárs az oktatáson elhangzottak alapján felismeri ugyan a magatartás jogsértő jellegét, de elhallgatja, a MOL vállalati integrációi során rendszeresített compliance auditja (üzleti gyakorlat átvilágítása) során derülhetett volna fény a kartellben történő részvételre.

Tegyük fel, hogy valamilyen okból kifolyólag a compliance audit elkerüli az adott munkavállalót. Az adott terület a kockázati térképen valószínűleg magas kockázati értékelést kapott volna, tekintettel a versenytársi kockázatokra, szövetségi munkában való részvételre stb. A kockázati térkép alapján a compliance szervezet az adott területet a következő éves terve alapján nagy valószínűség szerint vizsgálta volna.

A compliance szervezet természetesen korlátozott erőforrásokkal rendelkezik. Sok azonos kockázatú terület esetén megtörténhet, hogy az adott terület vizsgálata a következő éves terv alapján nem lehetséges. Ebben az esetben a szövetségi ülésen történő részvétel miatt akadhatott volna fenn a jogi vagy a compliance szervezet védelmi hálóján.

Végezetül, amennyiben minden védelmi vonalat elkerült volna és a rajtaütés elkerülhetetlenül bekövetkezik, a compliance szervezet közreműködhetett volna a helyzet felmérésében és az együttműködési lehetőségek (pl. engedékenységi kérelem) értékelésében a károk enyhítése érdekében.

Az eddig elért eredmények ellenére a compliance program működtetése továbbra is tartogat magában kihívásokat.

A MOL-csoport tagvállalatai az elmúlt években számos megkeresést kaptak vizsgálati vagy adatgyűjtési cselekmények formájában az egyes orszá-

5 Lásd a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának Vj/50-720/2010. sorszámú végzése.

6 Lásd a szlovák versenyhivatal 2006/DZ/2/1/140. számú döntése, valamint a szlovák legfelsőbb bíróság (Najvyšší súd Slovenskej republiky) 2Sžh-pu/1/2012. számú döntése.

gok versenyhatóságaitól. A különböző versenyhivatali elvárásokat csoportszinten össze kell hangolni, így például a MOL magyarországi nagykereskedelmi árazásra vonatkozó kötelezettségét⁵ vagy a szlovák versenyhivatal Sloznaft kedvezményrendszerére vonatkozó elvárásait⁶ harmonizálni kell a csoport egészére vonatkozó üzleti gyakorlattal.

Ahogy korábban leírtuk, folyamatos feladatot jelent emellett az eddig elért versenyjogi tudatosság fenntartása a munkavállalók nagy száma és fluktuációja miatt. A több mint 120 leányvállalat működésének figyelemmel kísérése szintén komoly kihívást jelent az alacsony létszámú szervezet számára.

A legnagyobb körültekintés mellett is maradhat azonban üzleti kockázat a joggyakorlat változásai, fejlődése miatt, valamint abból kifolyólag is, hogy az egyes határokon átnyúló magatartások, üzleti gyakorlatok pontos hatása a legjobb szándék ellenére is megjósolhatatlan. Kockázatot jelent emellett az is, hogy a compliance elemzések számára nem elérhető olyan széles körben információk (pl. piacmeghatározáshoz, piacelemzéshez), amelyek egy eljárás során a hatóságok rendelkezésére állnak, és amelyek alapján egy adott piac tekintetében a MOL erőfölényét vagy annak hiányát meg tudják állapítani.

Tapasztalatunk szerint az üzleti partnerek versenyjogi tudatossága is igen eltérő, amely folyama-

tos üzleti kockázatot jelent és odafigyelést igényel. Ebből a szempontból a magyarországi piaci szereplők versenyjogilag viszonylag tudatosnak tekinthetők, kevesebb kockázat merül fel velük kapcsolatban. Vannak azonban piacok, ahol a piaci szereplők ez irányú tudatossága a hazai szintnél alacsonyabb, így a MOL-nak kell etikus üzleti magatartásával példát mutatnia és a követendő értékeket továbbadnia a piac szereplői számára.

Végezetül úgy látjuk, hogy a compliance programok sikerével, a megfelelés jelentőségének felismerésével párhuzamosan fokozatosan növekszik a vállalatokkal szembeni nyomás további területek bevonására, újabb és újabb kompetenciák, üzleti kontrollfolyamatok és jelentéstételi rendszerek kialakítására. Ez az igény, azon túlmenően, hogy a meglévő területekről vesz el erőforrásokat, lassítja, nehezíti az üzleti és döntési folyamatokat, további adminisztrációs terheket ró a vállalatokra, végső soron pedig a megfelelési rendszerek üzleti elfogadottságát, működőképességét veszélyezteti a jövőben.

Úgy véljük, hogy az elvárások növekedése az elmúlt években megtett erőfeszítések egyfajta elismeréseként értelmezhető, amellyel a MOL kiléphetett a nemzetközi piacokra, annak teljes jogú tagjaként működhet, az etikus és tisztességes piaci magatartás követelményeit szem előtt tartva.



Tevanné Südi Annamária*

A Megfelelni – de minek? A versenyjogi megfelelés jelentősége

***The importance of competition law compliance
Comply – with what and why to comply?***

Abstract

Competition law compliance became one of the hottest issues in competition authorities and also in companies all over the world. As a competition agency, the Hungarian Competition Authority (GVH) has made enforcement actions and at the same time it also has started the promotion of compliance by means of non-enforcement mechanism, mainly by increasing public awareness of the benefits of compliance.

1. Bevezető

2010-ben Joaquín Almunia versenyjogi biztos Brüsszelben mondott beszédében fogalmazta meg a megfeleléssel kapcsolatos álláspontját. Kifejtette, hogy a versenyhivataloknak mint multifunkcionális szervezeteknek nagy hangsúlyt kell fektetniük a kérdésre. Egyfajta missziós tevékenységet kell ellátniuk, amelynek keretében a versenymechanizmus, a versenyfelügyeleti elvárások megfogalmazásával segítik a piaci szereplők eligazodását. Ez az álláspont egyértelmű paradigmaváltást jelentett a korábbiakhoz képest.

2. Mi az a compliance?

Az angol szó gazdasági-jogi értelemben összességében arra utal, hogy az adott vállalat működése során mennyiben törekszik arra, hogy a jogszabályok szerint, azoknak megfelelően járjon el. Mindezt

a gazdasági/piaci versennyel kapcsolatos jogszabályokra vonatkoztatva nevezzük versenyjogi megfelelésnek.

A jogszabályok betartása mindenkire nézve kötelező, magánszemélyekre, civil szervezetekre, felvetődik tehát a kérdés, hogy miért kell külön foglalkoznunk a megfeleléssel, hiszen ha egy vállalkozás vagy civil szervezet nem tartja be a versenyjogi szabályokat, és a versenyhivatal eljár, az eljárás végén kiszabja a bírságot vagy más módon beavatkozik, ezzel tulajdonképpen az ügy lezárható, hiszen a jogsértés szankcionálása megtörtént.

A versenyjog nem csak a jól felfogott gazdasági érdekek tisztességes, fair érvényesítésén, hanem az általánosan elfogadott etikai normák követésén alapul. Ezért amikor versenyjogi megfelelésről beszélünk, ez alatt a jogi, valamint az ezekhez szorosan illeszkedő erkölcsi normák követését, az ezeknek való megfelelést értjük.

* Főtitkár, Gazdasági Versenyhivatal.

1 Készült a 2016. június 14-én rendezett I. Magyar Versenyjogi Fórumon elhangzott előadás alapján.

A versenyjogi megfelelés egy szemlélet: a gazdasági versenyre vonatkozó jogszabályok és normák vállalati gyakorlatba ültetését és követését jelenti.

Szakmai körökben azonban lassan közhellyé vált, hogy a versenyfelügyeleti szervek munkájának hatékonysága nem kizárólag a versenyfelügyeleti bírság mértékén alapul. A bírság mint ultima ratio a jogsértés bekövetkezése után már csak tűzoltás. Arra eleve nem képes, és nem is ez a célja, hogy helyrehozza azokat a károkat, amelyeket a fogyasztók egy versenykorlátozó magatartás miatt elszenvedtek. Sokkal nagyobb tehát a társadalmi hasznossága a jogkövető magatartásnak, vagyis annak, ha a bírság kiszabására eleve nem kerül sor.

Fontos tehát, hogy segítsük a piaci szereplőket abban, hogy lássák, mit vár el tőlük a Gazdasági Versenyhivatal (GVH), mire számíthatnak, mi az a magatartás, amit bírsággal „honorálunk”, és mi az, amit nem. Kétségtelen, hogy egy bírságnak is lehet fontos üzenete az elrettentés révén, de célunk, hogy más csatornákon, más módon is segítsük a piaci szereplőket, hogy jogkövető magatartást tanúsítsanak.

Másrészt a versenyjogi rendelkezések keretjellegek. A piaci szereplők ilyen körülmények között joggal és fokozottabban igényelhetik a kiszámítható hatósági munkát és a jogalkalmazást. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) két cikke (a 101. és a 102.) tartalmaz anyagi jogi versenyszabályokat, s a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben (Tpvt.) is csak néhány paragrafus szól a klasszikus antitröszt szabályozásról. Ilyen körülmények között fontos, hogy ne csak a bírságok, kötelezettségek előírásával, hanem más módon is elősegítsük a jogkövetést.

Összefoglalva tehát látható, hogy egyrészt a jogsértések elkerülésének feltehetően nagyobb társadalmi hasznossága, másfelől pedig a versenyszabályok keretjellege, valamint a kiszámíthatóság igénye is indokolja azt, hogy foglalkozzunk a kérdéssel.

3. Mi a jó compliance program?²

Egyszóval: a hatékony megfelelési program a jó program, a siker egyedüli mércéje az eredményes-

ség. Almunia szavaival élve „Egy sikeres megfelelési program önmagában jutalom”³.

A GVH támogat minden olyan lépést, amellyel a vállalkozások a megfelelést kívánják erősíteni, amivel hozzájárulnak ahhoz, hogy erősödjék a versenykultúra. Amikor a versenyhatóság vizsgálatot indít, nem a vállalat erőfeszítései számítanak, hanem annak az eredményei. A megfelelési program minőségének egyedüli mércéje az, hogy hatékony volt-e vagy sem. A megfelelési programokat az érintett vállalat egyedi sajátosságai alapján kell kialakítani. Az adott esetben kezelendő helyzetek igen sokfélék lehetnek. A megfelelési program elfogadását célszerűnek tekintő vállalkozások jellege, mérete és forrásai is jelentős eltéréseket mutathatnak. Tehát nem létezik mindenki által egységesen alkalmazható modell: nem lenne helyénvaló kimerítő, mindenre kiterjedő általános modellt meghatározni. A vállalatok feladata, hogy mérlegeljék a megfelelés biztosítása terén jelentkező szükségleteiket és saját stratégiát fejlesszenek ki.

A GVH rendelkezésre bocsát hasznos információkat, ugyanakkor nem feladata az egyes megfelelési programok hivatalos véleményezése, illetve jóváhagyása. A vállalkozásoknak saját maguknak kell értékelniük, hogy magatartásuk megfelel-e a versenyszabályoknak, és ennek során jogi segítség (tanácsadás) igénybevitelét is mérlegelhetik.

Bár a megfelelés érdekében tett valamennyi erőfeszítés üdvözlendő, pusztán az a tény, hogy létezik megfelelési program, nem segít abban az esetben, ha a versenyszabályok megszegését állapítja meg a Versenytanács (VT). A cégeknek és az alkalmazottaiknak ténylegesen meg kell felelniük a versenyszabályoknak.

Ha egy megfelelési programmal rendelkező vállalkozásról megállapítja a VT, hogy mégis megsértette a jogszabályt, felvetődhet a kérdés, hogy a megfelelési program megléte önmagában lehet-e bírságcsökkentő ok. Helytelen, ha a vállalkozás a megfelelési programot olyan formális eszköznnek tekintti, amelyre hivatkozva a vállalkozás „tettenérésekor” a bírság csökkentése mellett érvelhet. A megfelelési programnak arra kell irányulnia, hogy megakadályozza a jogsértéseket. Sőt az elmúlt időszak nagy vállalati botrányai rámutattak, hogy egy-

² Készült az Európai Bizottság „Compliance matters;” kiadványa alapján, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/compliance/index_en.html.

³ Idézet a Bundeskartellamt 15. Nemzetközi Versenyjogi Konferenciáján Berlinben, 2011. április 14-én elhangzott Cartels: the priority in competition enforcement című beszédből.

re inkább felértékelődnek azok a vállalati folyamatok (pl. vállalati big datát elemző kockázatértékelő szoftverek), amelyek a jogsértés megelőzését biztosítják ezzel elkerülve azok drága és kétséges hatá-
sosságú utólagos kezelését.⁴

A bírságok összegének meghatározásakor a vállalkozás sajátos helyzetét kellőképpen figyelembe veszik a versenyhatóságok. Ugyanakkor a megfelelési program pusztán léte nem minősül enyhítő körülménynek. A magyar jogalkalmazói gyakorlatban is lefektetettekkel⁵ összhangban az sem minősül a bírság csökkentését alátámasztó érvnek, ha valamilyen jogsértésre irányuló vizsgálat megkezdésekor megfelelési programot alakítanak ki. A megfelelési program léte ugyanakkor nem minősül súlyosító körülménynek sem.

A hatékony megfelelési stratégiától elvárható, hogy akadályozza meg, hogy bármiféle jogsértésre sor kerüljön. Ugyanakkor megeshet, hogy mégsem képes biztosítani a megfelelést, és szabálytalanságok fordulnak elő. A megfelelési stratégia képessé teszi a vállalatot arra, hogy késelem nélkül megfelelő lépéseket tegyen az esetleges jogsértések gyors felszámolása érdekében. A hatékony észlelési mechanizmus ahhoz is hozzájárul, hogy a vállalat a lehető legjobban tudjon élni a GVH engedékenységi programja által kínált lehetőségekkel (így a bírság alóli mentesüléssel vagy a kirótt bírság csökkentésével), együttműködjön a hatósággal az egyezség keretei között.

4. Érdemi megfeleléségi erőfeszítés

Önmagában a megfeleléségi program léte tehát nem enyhítő körülmény. Egyértelmű ugyanis a bírói gyakorlat alapján, hogy a GVH-nak a bírság összegét az adott ügyben releváns szempontok egyedi mérlegelésével kell megállapítania.

A 2015. október elsején kiadott, a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásainak szempontjairól szóló 2/2015. számú közleményben újdonságként (az előző, 1/2007. számúhoz képest) je-

lenik meg az enyhítő körülmények között az érdemi megfeleléségi erőfeszítés, annak aláhúzásával, hogy nem önmagában a megfelelési program léte, hanem az adott ügyben releváns megfelelés érdekében tett konkrét és érdemi erőfeszítés az, amely enyhítő körülmény lehet, ide értve adott esetben a megfelelési program adott ügy szempontjából releváns és igazolható ilyen irányú működését is. A bírói gyakorlat szerint ugyanis a megfelelési erőfeszítés a tisztességes eljárás elvéből fakadóan enyhítő körülményként figyelembe veendő.

A megfelelés érdekében tett érdemi erőfeszítést az eljárás alá vontnak – a megfelelő dokumentáció benyújtásával – bizonyítani kell.

Az erőfeszítés akkor tekinthető érdeminek, ha az eljárás alá vont

- megfelelően igazolni tudja, hogy az érintett kereskedelmi gyakorlattal kapcsolatban a megfelelés szándékával megkeresett
- tőle független, szakmai szervezetet vagy személyt (pl. ügyvédet, ügyvédi irodát),
- aki az alkalmazandó jogszabályokkal és a GVH gyakorlatával nyilvánvalóan nem ellentétes véleményt adott számára.

A megfelelési szándékhoz annak bizonyítása szükséges, hogy

- a később jogsértőnek ítélt kereskedelmi gyakorlat kialakítása és/vagy közzététele előtt történt a külső független szerv, illetve személy megkeresése, és
- az eljárás alá vont azt figyelembe vette, tehát a kereskedelmi gyakorlatát annak megfelelően alakította ki.

A közlemény szerint függetlennek tekinthető az a szervezet, amelynek

- eljárásrendje nyilvános, működése megismerhető,
- eljárásrendje vagy a működésére vonatkozó szabályok a függetlenségét biztosítják, továbbá
- az álláspontjának a kialakítására az adott ügyben az eljárás alá vonttól függetlenül került sor, mert pl. a döntés meghozatalában (az álláspont kialakításában) többségében tőle független személyek vettek részt.

4 Tóth András: A technológiai fejlődés hatása az ügyvédi tevékenységre: robotok lesznek az ügyvédek? in: szerk.: Tóth András: Technológia jog – Új globális technológiák jogi kihívásai, KRE-ÁJK Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XV. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2016, 43.

5 Lásd Vj-56-190/2004. vagy Vj-74-873/2011.

A GVH-nak még nem volt ilyen döntése, de a közlemény megjelenése előtt például a Panadol-ügyben⁶ enyhítő körülményként figyelembe vette a VT az eljárás alá vontak azon szándékát, hogy a kereskedelmi gyakorlat folytatása előtt megkerestek tőlük független szervezetet. Itt a VT kiemelt enyhítő körülményként vette figyelembe, hogy

- az eljárás alá vont igazolható megfelelési programot alkalmaz, amely keretében pl. a GYEM-SZI-OGYI-t az „aktív hatóanyaga már 5 perc alatt elkezd feloldódni” szlogen kapcsán „szakértői tájékoztatás” végett megkereste,
- egyes vizsgált állítások önmagukban az alkalmazási előírással összhangban állhatnak.

A KUBU/Maspex Olympos-ügyben⁷ enyhítő körülményként vette figyelembe az eljáró VT a gyermekkorúaknak szóló közvetlen vásárlási/igénybevételi felhívás tekintetében azt, hogy az eljárás alá vont a korábbi – 2009. és 2010. évi – promóciók kapcsán adott hasonló tájékoztatásról kikérte az Önszabályozó Reklámtestület (ÖRT) álláspontját és az abban foglaltaknak megfelelően járt el az eljárásban vizsgált 2011. évi promóció során is. Továbbá a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) Dél-Alföldi Regionális Igazgatósága nem állapított meg jogsértést a KUBU akkori szórólapja miatt egy korábbi eljárásában. E dokumentumok alapján eljárás alá vont jóhiszeműen hihette, hogy az ajándékok megszerzésére vonatkozó felhívásokra nem vonatkozik a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény Melléklete 28. pontjában szereplő tilalom. E körülménynek azonban az eljáró VT csak csekély fokú enyhítő hatást tulajdonított, figyelemmel arra, hogy jelen eljárásban nem azért marasztalta el az eljárás alá vont vállalkozást, mert ajándékok gyűjtésére vonatkozó felszólítások révén vásárlásra buzdító hatású kommunikációt tett közzé.

5. A figyelmeztetés lehetősége⁸ a kis- és közepes vállalkozások (kkv-k) részére

A GVH 2011-ben létrehozta a Megfelelési munkacsoportot, majd 2012-ben a kkv-k és a nagyvállalatok körében a versenyrel és a versenyjoggal kapcsolatos ismereteikről felmérést végzett. A felmérés eredménye elszomorító volt:

- a gazdasági szereplők majd 30%-a szerint a versenytörvény a jogászok, ügyvédek etikai ügyeire is kiterjed;
- a gazdasági szereplők 16%-a szerint a sportrendezvények fenntartása is a versenytörvény célja;
- a kkv-k közel 1/3-a szerint nem jelent problémát, ha egy cég versenytársaival megegyezik, hogy egymás területén nem fognak versenyezni.

Mindezek miatt döntött a GVH úgy 2012-ben, hogy megfelelési kampányt indít. A célcsoport a kkv-k voltak, figyelemmel a kkv-szektor magyar gazdaságban betöltött szerepére:

- kkv a regisztrált vállalkozások 99%-a,
- a magyar GDP 53%-át ők termelik,
- a foglalkoztatottak 66%-a kkv-ban dolgozik.

A GVH fogyasztóvédelmi típusú eljárásainak közel 79%-ában az eljárás alá vontak kkv-k.

Ugyanakkor a fent említett kutatásból is kiderült, hogy a versenyjogi ismereteik rosszabbak, mint a nagyvállalatok vezetőinek. A kkv-k esetében a belső munkamegosztás alacsonyabb fokú, kevesebb erőforrás áll rendelkezésükre, mint a nagy cégeknek. Általános tapasztalat, hogy ameddig a kkv-k nem ismerik meg a versenyjogi szabályoknak történő megfelelés előnyeit, addig nehezen várható el, hogy időt, emberi és anyagi erőforrást áldozzanak a témára. A Transparency International (TI) a GVH

6 Vj-077-23/2012.

7 Vj-022-31/2013/.

8 Tpv. 78. § (8) és (9) bekezdések.

megbízásából készített egy tanulmányt 2012 őszén „a *kkv-k versenyjogi megfelelésének hazai és nemzetközi legjobb gyakorlatai*” témában⁹. A hazai kutatás során összesen 1000 cégnek juttatott el a TI egy kérdőívet, amelyet mindösszesen 71 vállalkozás töltött ki, így a felmérés sajnos nem tekinthető reprezentatívnak.

Ugyanakkor ez a tanulmány hivatkozik egy brit kutatásra, amely szerint a *kkv-k* 73%-a hiányos ismeretek számlájára írja, ha a versenyjoggal nincs összhangban az üzleti tevékenységük, és mindössze 35%-uk gondolja úgy, hogy elegendő versenyjogi ismerettel rendelkeznek. A nagyvállalatok többsége alkalmaz valamilyen megfelelési programot, míg a *kkv-k* formális megfelelési eljárások helyett inkább ad hoc megoldásokat választanak. A vizsgált *kkv-k* 58%-ának semmilyen megfelelési programja sincsen – hivatkozik a TI tanulmánya a brit kutatásra. Szintén ez a tanulmány idézi az angol versenyhivatal 2011. évi jelentését¹⁰, amely szerint három kulcseleme van a megfelelésnek: versenyjogi ismeretek, szankciók és végrehajtás, valamint az önkéntes megfelelési intézkedések.

A Tpv. 76. § (1) bekezdés l) pontja a 2015. június 19-e után indult, illetve megismételt eljárásokban alkalmazható jogintézmény, amely szerint az eljáró versenytanács azon *kkv-k* kal szemben, amelyek

- első alkalommal követnek el,
- nem az uniós jogba ütköző jogsértést követtek el és
- a jogsértés nem közbeszerzési eljárás során áruk rögzítésére vagy a piac felosztására irányuló megállapodás kötésében, vagy összehangolt magatartás tanúsításában nyilvánul meg
- vagy a jogsértésre nem koruk, hiszékenységük, szellemi vagy fizikai fogyatkozásuk miatt különösen kiszolgáltatott, egyértelműen azonosítható csoportjához tartozó személlyel szemben került sor

figyelmeztetést alkalmazhat bírság kiszabása helyett. A jogszabály értelmében figyelmeztetés csak abban az esetben alkalmazható, amennyiben annak alkalmazásával egyidejűleg versenyjogi megfelelési

program és a jogsértés megelőzését biztosító belső eljárásrend is végrehajtható kötelezettségként előírásra kerül.

A GVH két ügyben, egy gyógyszer¹¹ és egy étrend-kiegészítő¹² reklámozásával kapcsolatos ügyben részesített először figyelmeztetésben eljárás alá vont kis- és középvállalkozásokat. A vállalkozásokat a figyelmeztetés keretében egyúttal kötelezte egy olyan versenyjogi megfelelési mechanizmus elfogadására, amely alkalmas arra, hogy megelőzze a jövőbeni jogsértést. A megfelelési programot a vállalkozásnak a belső eljárásrendjében kell rögzítenie és ez alapján gondoskodnia kell arról, hogy a jövőben megjelenő reklámjait egy megfelelő hozzáértéssel rendelkező belső munkatárs és egy külső, független szakértő (például megfelelő szakértelemmel rendelkező ügyvéd/ügyvédi iroda, tanácsadó cég, független társadalmi szervezet) ellenőrizze azok megjelenése előtt abból a szempontból, hogy a kampány megfelel-e a tisztességes kereskedelmi gyakorlat előírásainak.

A figyelmeztetésben részesített vállalkozásoknak be kell számolniuk a versenyhatóságnak megfelelési programjuk megvalósításáról, amelynek elmulasztása esetén a GVH haladéktalanul megindítja a végrehajtást és végrehajtási bírságot is kiszabhat.

6. A nemzetközi és hazai joggyakorlat az antitröszt területén

Az Európai Bizottság alapvetően támogat mindenfajta megfelelési törekvést az érintett cégek részéről, ugyanakkor a bírság megállapításának öszszegénél nincsen tekintettel a bírságolandó cégnél esetleg alkalmazott megfelelési programra. A vállalkozások alapvető kötelezettségének tekinti a joganyagnak való megfelelést, így az sem enyhítő, sem súlyosító körülményként nincsen figyelembe véve.

A német versenyhatóság, a Bundeskartellamt véleménye szerint a jogszabályok betartása jogi kötelezettség, és a megfelelési programok esetleges

9 <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2012/12/A-kis-%C3%A9s-k%C3%B6z%C3%A9pv%C3%A9llalatok-versenyjogi-megfelel%C3%A9s%C3%A9nek-hazai-%C3%A9s-nemzetk%C3%B6zi-legjobb-gyakorlatai.pdf>.

10 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.ofc.gov.uk/shared_ofc/reports/Evaluating-OFTs-work/ofc1391.pdf.

11 Vj-97-49/2015.

12 Vj-130-42/2015.

előnyeit nem a bírság tekintetében kell értelmezni. Egy hatékony megfelelési program számos előnyt tartogat amúgy is az azt alkalmazó cég számára, így például megakadályozhatja a jogsértéseket, ezáltal megspórolhatja a bírság összegét vagy az esetleges kártérítéseket. Amennyiben pedig mégsem akadályozza meg a jogsértést, segíthet annak korábban történő felderítésében és az engedékenységi politikán keresztül a bírság csökkentésében vagy elengedésében. Ezek a hatások már önmagukban is jelentősek lehetnek egy vállalkozás számára. Hasonló megközelítést alkalmaz az Egyesült Királyság versenyhatósága, a CMA¹³ is. Ők is főszabály szerint a semleges álláspontot képviselik, ahol nincsen előre meghatározott bírságkedvezmény a megfelelési programra tekintettel. A megfelelési programok fő előnyének a jogsértések elkerülését tartják. Ugyanakkor a megfelelést szolgáló intézkedések az eset egyedi körülményeire tekintettel figyelembe vehetők.

Kezdetben Dél-Korea a fentiekől eltérő álláspontot képviselt és a megfelelési programokat alkalmazó vállalkozásokat az esetleges bírságok csökkentésével próbálta ösztönözni azok elfogadására. Ugyanakkor számos kritika érte a versenyhatóságot¹⁴ azért, hogy a vállalkozások csak formailag teljesítik a követelményeket és semmit sem változott a versenyjogi jogsértésekhez történő hozzáállás. A kritikák alapján a koreai hatóság átalakította rendszerét és a megfelelési programokat érdemben értékelve állapítja meg, hogy hol alkalmazható kedvezőbb megközelítés. Norvégia szintén azon országok közé tartozott, amely korábban a bírságkiszabáson keresztül igyekezett támogatni a megfelelési programok alkalmazását. Mind enyhítő, mind súlyosító körülményként figyelembe vehető volt egy megfelelési program alkalmazása vagy mellőzése. Ugyanakkor ma már Norvégia az EU-s példát követve inkább a semleges megközelítést alkalmazza.

A brazil versenyhatóság¹⁵ 2016. május 4-én fogadta el megfelelési iránymutatását, mely szerint a megfelelési program önmagában nem eredményezi a bírság elengedését, továbbra is jelentős bírságot kaphat az ilyen programmal rendelkező vállalkozás versenyjogi jogsértésért. Ugyanakkor a megfelelési program csökkentheti a bírság mértékét, mivel a brazil versenytörvény¹⁶ 45. cikke alapján a bírságkiszabás során tekintettel kell lenni az elkövető jóhiszeműségére. A jóhiszeműség jele lehet egy erős megfelelési program, ami enyhítő körülmény, így a bírságot csökkentheti. Ugyanígy egy esetleges settlement tárgyalás során a megfelelési program azt eredményezheti, hogy a cég megkapja a settlement elérhető legnagyobb bírságkedvezményt. A bizonyítási teher minden esetben az érintett vállalkozáson van, tehát a cégnek kell bizonyítania, hogy egy hatékony megfelelési programmal rendelkezik és az esetleges versenykorlátozó magatartás ellentétes a cég felfogásával, illetve a menedzsereknek, vezetőknek adott iránymutatással.

A VT az ún. banki kartellügyben hozott Vj-74-873/2011. számú határozatában kifejtette, hogy nem tartotta külön enyhítő körülményként értékelhetőnek az eljárás alá vont bank által hivatkozott, 2013-ban elfogadott versenyjogi megfelelési programot, hiszen a versenyjogi szabályok betartása és annak munkavállalókkal történő betartatása megfelelési programtól függetlenül a hatályos jogszabályok alapján az eljárás alá vontak kötelessége. E döntést hatályában fenntartotta¹⁷ a Fővárosi Törvényszék.

A VT a Betonpartner és tsai ügyben¹⁸ nem tartotta külön enyhítő körülményként értékelhetőnek az eljárás alá vontak versenyjogi megfelelési programját, hiszen a versenyjogi szabályok betartása megfelelési programtól függetlenül a hatályos jogszabályok alapján az eljárás alá vontak kötelezettsége. E döntést hatályában fenntartotta a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.

13 Competition and Market Authority.

14 The Korean Fair Trade Commission.

15 Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

16 Law n° 12.529 of November 30, 2011.

17 2.Kf.650.032/2015/28. sz. ítélet.

18 Vj-29-522/2011.

7. A GVH megfelelési kampányai

Miként arról fentebb volt szó, Magyarországon – különösen is a kkv-k körében – szélsőségesen alacsony a versenyjogi szabályismeret. A GVH régi adósságát kezdte el törleszteni¹⁹ e téren, amikor „*Megfelelés: Tiszta verseny – tiszta nyereség*” kampányával²⁰ 2012-ben elindult az a tudatos munka, mely a versenykultúra-fejlesztés eszközein keresztül próbál még nagyobb hangsúlyt helyezni a versenyjogi megfelelésre a figyelemfelhívás, az edukáció és a cselekvésre ösztönzés szándékával. A számos egyéb eszközön túl a GVH azóta megvalósított, a kartellek elleni küzdelmet és az engedékenységi politikát középpontba helyező „*Nem marad köztetek*” kampánya²¹ és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megelőzését támogató „*Ne legyen könnyű préda*” kampány²² alapvető célja azonos: a vállalkozások (és persze a fogyasztók) meggyőzése arról, hogy hazánkban kifizetődő a megelőzés érdekében lépéseket tenni.

8. Összegzés

Amellett, hogy érzékelhetők a megfelelés érdekében a vállalkozások részéről tett lépések, a felmérések, illetve a GVH eljárásai is azt mutatják, hogy van még tennivalójuk ezen a téren. Az adott vállalat egyedi sajátosságai alapján kialakított megfelelési program minőségének egyedüli mércéje annak hatékonysága. A valóban működőképes megfelelési programok kialakításához a GVH támogatást azzal tud nyújtani, hogy segíti a piaci szereplők eligazodását a döntések, az elvi jelentőségű megállapítások és a közlemények közzétételével, hozzájárul az elsősorban a kis- és középvállalkozások versenytudatosságának fejlesztéséhez és tovább dolgozik a versenyjogi megfelelést támogató programokon.

19 Erről részletesen lásd András Tóth: Hungarian experiences on the role of the competition policy in a transitional economy - 한국경제법학회/Korea Economic Law Journal, ISSN: 1738-5458, Korea Economic Law Association, 2014 년 12 월 13(3)/ Vol. 13. No(2014), 134.

20 <http://megfeleles.hu/>.

21 <http://kartell.gvh.hu/>.

22 <http://gondoljavegihiggadtan.hu/>.

Dr. Zavodnyik József*

A Egyensúlyemelés. A versenyjogi kártérítési irányelv átültetésének egyes kérdései

Equilibrium. Some questions on the transposition of the Antitrust Damages Directive

Abstract

Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with the Directive 2014/104/EU on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union by 27 December 2016. When Hungary adopts the measures of the Antitrust Damages Directive, the legislative body has to strike a balance between the autonomy of compensation law and state regulation, and between public enforcement and private enforcement.

1. Bevezetés

Az Európai Parlament és a Tanács 2014. november 26-án fogadta el a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló 2014/104/EU irányelvet („Irányelv”).

A magyar jogalkotóra háruló feladat egyértelmű, hiszen az Irányelv 21. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az Irányelvnek

legkésőbb 2016. december 27-ig megfeleljenek. Ugyancsak egyértelmű az Irányelv célja, hiszen az 1. cikkének (1) bekezdéséből megállapíthatóan az Irányelv célja az ahhoz szükséges szabályok megállapítása, hogy a valamely vállalkozás vagy vállalkozások által elkövetett versenyjogi jogsértés (a vállalkozások versenyellenes megállapodása, illetve a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés) következtében kárt szenvedett személyek az adott vállalkozással vagy vállalkozásokkal szemben hatékonyan érvényesíthessék az elszenvedett kár teljes megtérítésére vonatkozó jogukat.¹

* Ügyvéd, KLART Legal Ügyvédi Társulás.

1 Az Irányelv célját illetően emlékeztetünk a jogszabály preambulumbekzdéseire is, így különösen a (4) és (9) preambulumbekzdésre: „(4) Az uniós és a nemzeti versenyjogi jogsértésekből eredő kár megtérítéséhez való uniós jog szükségessé teszi, hogy valamennyi tagállamnak az e jog hatékony gyakorlását biztosító eljárási szabályai legyenek. A hatékony jogorvoslati eljárások szükségessége az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 19. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének első bekezdésében meghatározott hatékony jogvédelemhez való jogból is következik. A tagállamoknak hatékony jogvédelmet kell biztosítaniuk az uniós jog hatálya alá tartozó területeken.” „(9) Figyelembe véve azt, hogy a versenyjog területével kapcsolatos nagymértékű jogsértések gyakran határokon átnyúló elemet tartalmaznak – kiegyenlítettebb versenyfeltételeket kell biztosítani a belső piacon működő vállalkozások számára, és javítani kell azokat a feltételeket, amelyek mellett a fogyasztók a belső piacból eredő jogaikat gyakorolhatják. Indokolt a jogbiztonság fokozása, és a tagállamok közötti különbségek csökkentése azon nemzeti szabályokat illetően, amelyek az uniós versenyjog és – amennyiben az uniós versenyjoggal párhuzamosan alkalmazzák – a nemzeti versenyjog együttes megsértésén alapuló kártérítési keresetekre irányadóak. E szabályok közelítése segíteni fogja annak megelőzését, hogy még nagyobb különbségek alakuljanak ki a versenyjogi ügyekben indított kártérítési keresetekre irányadó tagállami szabályok között.”

Ezen túlmenően ugyanakkor a terjedelmében hosszúnak nem tekinthető Irányelv egyes rendelkezései már nem tekinthetők oly mértékben világosnak és egyértelműnek, amely az Irányelv hazai jogba történő átültetését leegyszerűsítene az Irányelv szövegének a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben („Tpvt.”) vagy egy külön jogszabályban történő elhelyezésére.

Az alábbiakban nem az Irányelv és a leendő hazai szabályozás részletes bemutatására vállalkozunk, hiszen az Irányelv és az annak átültetését szolgáló törvényjavaslat („Törvényjavaslat”) megismerhető, tanulmányozható². A szabályozással összefüggésben felmerülő egyes kérdésekre, dilemmákra, elvi problémákra kívánjuk felhívni a figyelmet, amelyek egy részére a szabályozás, de még inkább az elkövetkező években remélhetően megjelenő joggyakorlat³ a jogszabályok adta keretek között minden bizonnyal meg fogja adni a választ, más részük ugyanakkor később szükségessé teheti majd a szabályozás módosítását.⁴

2. Az Irányelv szabályozásának egyes zárókövei

Az Irányelv átültetése során szem előtt tartandók az Irányelv által megkívánt – illetőleg részben már az Európai Unió Bírósága által kidolgozott⁵ – intézmények kapcsán kimunkált, a szabályozást zárt egészé alakító „zárókövek”, így mindenekelőtt az alábbiak:

- mindenkit megillet a kártérítéshez való jog, akinek versenyjogi jogsértéssel kárt okoztak,⁶ legyen az akár közvetlen vevő (vagy adott esetben eladó), akár közvetett vevő (eladó), azaz olyan (természetes vagy jogi) személy, aki nem közvetlenül a jogsértőtől, hanem annak közvetlen vevőjétől vagy egy későbbi vevőtől vásárolta meg a versenyjogi jogsértéssel érintett árut (terméket, szolgáltatást), illetve az ilyen árut tartalmazó vagy az ilyen áruból származtatott árut,⁷

2 A jelen írás keretei között a hazai szabályozás vonatkozásában a 2016. szeptember 12-én nyilvánosságra hozott törvényjavaslatot tartottuk szem előtt. A Törvényjavaslat elérhetősége: http://www.kormany.hu/download/1/de/c0000/Tpvt%20m%3Bdos%3ADt%3A1s%20el%5%9lterjeszt%3A9s_k%3B6ziq_%3A9s_t%3A1rsadalmi_egyeztet%3A9sre_09_06.pdf#!DocumentBrowse.

3 Nem felelhető ugyanakkor, hogy az elmúlt években is hoztak már a magyar bíróságok döntéseket versenyjogi kártérítési igények tárgyában, így pl. lásd a Kúriának – a Gazdasági Versenyhivatal Vj-138/2002. számú eljárásához kapcsolódó – Gfv.IX.30.202/2012/9. számú ítéletét.

4 Az elmúlt években a hazai szakirodalomban is számos tanulmány jelent meg a magánjogi jogérvényesítés, illetve az Irányelv kapcsán, így e lap hátsólapjain HEGYMEGI-BARAKONYI Zoltán–HORÁNYI Márton: A Bizottság versenyjogi jogsértéseken alapuló kártérítési perekre vonatkozó irányelv-tervezete, Versenyügy 2013/2.; KURITÁR Dávid: Az Európai Bizottság kettős szerepe a magánjogi jogérvényesítésben, Versenyügy 2013/1.; MUZSNAY Ágnes: A kár áthárítása a kartellkártérítések során, Versenyügy 2011/2.; NAGY Aranka Dóra: Az engedékenységi programok védelme vs. kártérítéshez való jog, Versenyügy 2012/1.; SZABÓ Péter: A versenyjog megsértésén alapuló kártérítési igények magánjogi érvényesítésének néhány időszaki kérdése, Versenyügy 2015/2.

5 Lásd pl. a Courage és Crehan ítéletet, C-453/99., ECLI:EU:C:2001:465; a Manfredi-ítéletet, C-295/04. – C-298/04., ECLI:EU:C:2006:461; a Pfeiderer-ítéletet, C-360/09., ECLI:EU:C:2011:389; az Otis-ítéletet, C-199/11., ECLI:EU:C:2012:684; a Donau Chemie-ítéletet, C-536/11., ECLI:EU:C:2013:366; a Kone-ítéletet, C-557/12., ECLI:EU:C:2014:1317.

6 Lásd az Irányelv 3. cikkének (1) bekezdését: „A tagállamok biztosítják, hogy minden, versenyjogi jogsértés következtében kárt szenvedett természetes vagy jogi személynek lehetősége legyen e kár teljes körű megtérítését követelni és teljes körű kártérítést kapni.”

7 Azt alátámasztandó, hogy a kártérítésre jogosultak köre igen széles határozandó meg, emlékeztetünk a Kone-ítélet, C-557/12., ECLI:EU:C:2014:1317. 28–28., 33–34. és 37. pontjaira, amelyek szerint a kartell egyik következménye lehet az ún. árernyőhatás („umbrella pricing”), mely esetében a kartellben részt nem vevő versenytársak maguk is előnyhöz juthatnak azon piaci ár révén, amely magasabb volt annál, mint amilyen az említett kartell hiányában lett volna, amennyiben költségszerkezetük olyan volt, hogy a rendes versenyfeltételek a piacról való kiszorításukat eredményezhették volna. Ebben az esetben a kartellban részt nem vevő versenytársak ügyfelei is kárt szenvednek el. Az árernyőhatás („umbrella pricing”) áldozata akkor is követelheti a kartell tagjaitól elszenvedett károk megtérítését, ha nem állt velük szerződéses kapcsolatban, amennyiben bizonyított, hogy az említett kartell az adott ügy körülményei és különösen az érintett piac különös jellemzői alapján azzal a következménnyel járhatott, hogy önállóan eljáró harmadik felek árernyőhatásból következő árat alkalmaztak, és hogy e körülményeket és különös jellemzőket az említett kartell tagjai nem hagyhatták figyelmen kívül.

- a károsult teljes kárának megtérítésére jogosult,⁸ amellyel összefüggésben ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy ha a közvetlen vevő (eladó) károsult a versenyjogi jogsértés által elszenvedett kárát továbbhárította a termelési-értékesítési lánc további szintjén álló közvetett vevőre (eladóra), akkor ennek következményeit le kell vonni az egyes károsultakat megillető kártérítés vonatkozásában is,⁹
- a versenyjogi kártérítési pereket információs aszimmetria jellemzi, a kártérítési igény megalapozottságának igazolásához szükséges bizonyítékok gyakran csak az egyik fél (jellemzően a károkozó) vagy harmadik felek birtokában vannak, s ezekhez a károsult nem tud hozzáférni. A sikeres igényérvényesítés ezen akadályai a bizonyítékok feltárása bíróság általi előírásának intézménye révén hárítható el azzal, hogy e szabályozásnak egyensúlyt kell teremtenie az érintettek eltérő érdekei között (pl. figyelemmel valamely bizonyítékként felhasználni kívánt irat üzleti titoknak minősülő tartalmára is),¹⁰
- a jellemzően titokban megkötésre és megvalósításra kerülő kartellmegállapodások bizonyítása nehézségekbe ütközik, ezért a kartellek elleni fellépés eredményességének biztosításában kiemelt jelentősége van az ún. engedékenységi politikának, amelyre tekintettel egyensúlyba kell hozni a jogsértő vállalkozá-

sok engedékenységi politikában való részvételéhez fűződő érdekeket a károsultak érdekeivel, egyrészt a bizonyítékok feltárása körében (előírva egyebek között, hogy az engedékenységi kérelem bizonyítékként történő feltárására való kötelezésre nincs lehetőség¹¹), másrészt a többek közös károkozására irányadó szabályok vonatkozásában,¹²

- a versenyjogi jogsértőkkel szembeni magánjogi jogérvényesítés támogatása céljából speciális szabályokat kell hozni a versenyhatóságok versenyjogi kártérítési perben való közreműködését illetően, lehetővé téve a versenyhatóság számára, hogy ha kívánja, a bíróság felhívására tájékoztatást adhasson a kár bekövetkezésével, mértékével és az okozati összefüggés fennállásával kapcsolatos álláspontjáról,¹³
- az egységes joggyakorlatot elősegítendő megkerülhetetlen, hogy ha az adott ügyben a tagállami versenyhatóság vagy az Európai Bizottság eljár, a bíróság kötve van a tagállami versenyhatóság, illetve az Európai Bizottság bíróság előtt nem támadott határozatának, vagy a határozatot felülvizsgáló bíróság jogerős, rendes jogorvoslattal tovább már nem támadható határozatának jogsértést megállapító részéhez,¹⁴
- a többek közös károkozása esetén irányadó egyetemleges felelősség körében egyes meghatározott feltételek teljesülése esetén kedvezőbb

8 Az Irányelv 3. cikkének (2) bekezdése szerint „a teljes kártérítés eredményeként a károsultnak olyan helyzetbe kell kerülnie, amelyben a versenyjogi jogsértés hiányában feltételezhetően került volna. A teljes kártérítésnek ennek megfelelően magában kell foglalnia a ténylegesen bekövetkezett vagyoni veszteségért és az elmaradt haszonért járó kártérítést, valamint a kamat fizetését.”

9 Lásd pl. az Irányelv 12. cikkének (2) bekezdését, amely előírja, hogy „az elszenvedett kárt meghaladó mértékű kártérítés elkerülése érdekében a tagállamok megfelelő eljárási szabályokat határoznak meg annak biztosítására, hogy a beszállítói lánc bármely szintjén a ténylegesen bekövetkezett vagyoni veszteség után nyújtott kártérítés ne haladhassa meg az adott szinten az árnövekedés miatt elszenvedett kárt.”

10 A bizonyíték feltárásáról lásd az Irányelv 5–8. cikkét.

11 Az Irányelv 6. cikke (6) bekezdésének a) pontja értelmében „a tagállamok biztosítják, hogy a kártérítési keresetek tekintetében a nemzeti bíróságok egyik esetben se kötelezhessenek egy felet vagy egy harmadik felet a következő kategóriákba tartozó bizonyítékok feltárására: a) engedékenységi nyilatkozatok.”

12 Az Irányelv 11. cikkének (5) bekezdése előírja, „a tagállamok biztosítják, hogy a jogsértő hozzájárulásként bármely más jogsértőtől behajthasson egy a versenyjogi jogsértéssel okozott kárért fennálló felelősségére tekintettel meghatározott összeget. Az olyan jogsértő által fizetendő hozzájárulás összege, amelyet engedékenységi program keretében mentesítettek a bíróságok alól, nem haladhatja meg az általa a saját közvetlen vagy közvetett vevőinek vagy beszállítóinak okozott kár összegét.” A (6) bekezdés kimondja továbbá, hogy „a tagállamok biztosítják, hogy amennyiben a versenyjogi jogsértés a jogsértők közvetlen vagy közvetett vevőin vagy beszállítóin kívüli egyéb károsult feleknek is kárt okozott, a mentességben részesülő jogalany többi jogsértő részére fizetendő hozzájárulásának összegét a kárért fennálló felelősségének aránya alapján kell meghatározni.”

13 Az Irányelv 17. cikkének (3) bekezdése alapján „a tagállamok biztosítják, hogy a kártérítési keresettel kapcsolatos eljárásokban valamely nemzeti versenyhatóság egy nemzeti bíróság megkeresésére segítséget nyújthasson e nemzeti bíróság részére a kártérítés mértékének meghatározásában, amennyiben e nemzeti versenyhatóság az ilyen segítségnyújtást megfelelőnek tekinti.”

14 Az Irányelv 9. cikkének 1) bekezdése kimondja, hogy „a tagállamok biztosítják, hogy a valamely nemzeti versenyhatóság vagy felülvizsgálati bíróság által hozott jogerős határozatban megállapított versenyjogi jogsértés megtörténte ne legyen vitatható az EUMSZ 101. vagy 102. cikke, illetve a nemzeti versenyjog alapján a nemzeti bíróságoknál indított kártérítési perekben.”

szabályozás alkalmazandó a kis- és középvállalkozásokra,¹⁵

- a szabályozásnak támogatnia kell a versenyjogi jogsértéssel okozott károk peren kívüli rendezését, az alternatív vitarendezés igénybevételét (akár a GVH által kiszabott bírság mértékének meghatározása során történő figyelembevétel révén is).¹⁶

A fenti szabályozási „zárókövek” kapcsán szembeötlő, hogy az Irányelv egészét áthatja a versenyjogi kártérítés háttérében meghúzódó, a hazai szabályozás során is figyelembe veendő többféle érdek összeegyeztetésére tett kísérlet, az ezen érdekek közötti egyensúly megteremtésének igénye, lehetőség szerint a korábbinál magasabb szinten – egyfajta „egyensúlyemelésre” törekvésnek lehetünk a szemtanúi. Az alábbiakban e törekvés néhány, egymással összefüggő vetületére hívjuk fel a figyelmet.

3. Egyensúlyozás a kártérítési jog autonómiája és közjogiasodása között

Nemcsak a szerződési jog, hanem a kötelmi jog egésze szempontjából is helytállóan állapította meg az Alkotmánybíróság még a kilencvenes évek elején, hogy „a szerződésekre történő beavatkozás lehetősége és a szerződési szabadságnak a nemzetközi jog-összehasonlításban is felismerhető korlátozása összefügg azzal, hogy az állami szerveknek a szerződésekkel kapcsolatos magatartása a gazdasági élet változásai folytán korunkban világviszonylatban lényegesen megváltozott. Az állam a polgári jogi szerződések fontos tényezőjévé vált. Az állam ma már sok esetben nem ad teljesen szabad teret a felek megállapodásának, hanem törvényekben, rendeletekben meghatározott szabályok útján különféle kor-

látokat szab a megállapodásoknak és meghatározza a szerződések tartalmát, amelytől a felek nem térhetnek el. A szerződések területén tehát nagy átalakulás megy végbe, a szerződések 'közjogiasodnak'. Nemzetközi tapasztalatok egyértelműen mutatják, hogy összgazdasági, továbbá nemzetgazdasági szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik. A fejlett kortársi jogrendszerekben ilyen korlátozási területek különösen a versenykorlátozások joga, a kartelljog, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, a szervezeti egyesülések ellenőrzése, az árszabályozás, a szabványszerződések, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem stb. területei. E szabályozási körökben gyakran kétségessé válik a felek szerződéskötési szabadsága, a szerződések tartalmának a felek részéről történő meghatározása, sőt a szerződések tartalmának változatlanul maradása is.”¹⁷

A jelen esetben az állami (illetve az uniós) szabályozás a versenyjogi kártérítési igények kapcsán anyagi és eljárásjogi rendelkezésekkel avatkozik be a károsult(ak) és a károkozó(k) viszonyába, több ponton eltérve a kártérítési jog általános szabályaitól. Teszi ezt egyrészt a károsult számára megkönnyítve a kártérítési igény érvényesítését, másrészt beleavatkozva a kártérítési jog autonómiájába, egyes károkozókat kedvezőbb helyzetbe hozva más károkozóknál (pl. a kis- és középvállalkozásokat vagy az engedékenységi politika alapján a bírság megfizetése alól mentesülő vállalkozásokat). Nem látható ugyanakkor még világosan, helyesen kerültek-e meghatározásra a beavatkozás határai, s e határok átrendezésének milyen hosszú távú hatásai lehetnek, s hol kell megállítani a beavatkozást – különös tekintettel arra, hogy az elmúlt évek történéseiben arra is találunk példát, hogy a közvetlenül a versenyjogi közjogi jogérvényesítést megcélzó, folyamatban lévő versenyfelügyeleti eljárás megszüntetését eredményező

15 Az Irányelv 11. cikkének (1) bekezdése értelmében „a tagállamok biztosítják, hogy a versenyjogi jogsértést közös magatartással előidéző vállalkozások egyetemlegesen feleljenek a versenyjogi jogsértéssel okozott kárért oly módon, hogy a jogsértő vállalkozások mindegyike köteles legyen a kárt teljes mértékben megtéríteni, és a károsult fél bármelyiküktől teljes kártérítést követelhesen mindaddig, amíg kárát teljes mértékben meg nem térítették.” A (2) bekezdés ugyanakkor rögzíti, hogy „az (1) bekezdéstől eltérve, a tagállamok biztosítják, hogy abban az esetben, ha a jogsértő a 2003/361/EK bizottsági ajánlásban meghatározott kis- vagy középvállalkozás (kkv), a jogsértő – a teljes kártérítéshez való, a 3. cikkben meghatározott jog sérelme nélkül – kizárólag a saját közvetlen és közvetett vevőikkel szemben legyen felelősségre vonható, amennyiben a) az adott piacon fennálló részesedése a versenyjogi jogsértés időtartama alatt mindvégig 5% alatt maradt; valamint b) az egyetemleges felelősségre vonatkozó rendes szabályok alkalmazása esetén gazdaságilag végérvényesen életképtelenné válna, eszközei pedig teljesen elértéktelenednének.” A (3) bekezdés alapján „a (2) bekezdésben meghatározott eltérés nem alkalmazható, amennyiben a) a kkv vezető szerepet játszott a versenyjogi jogsértésben vagy más vállalkozásokat a versenyjogi jogsértésben való részvétellel kényszerített; vagy b) korábban már megállapítást nyert, hogy a kkv versenyjogi jogsértést követett el.”

16 Példaként említhető, hogy az Irányelv 18. cikkének (1) bekezdése szerint „a tagállamok biztosítják a kártérítési kereset indítására nyitva álló elévülési idő nyugvását az önkéntes vitarendezési eljárás időtartamára. Az elévülési idő nyugvása csak azon felek esetében érvényesül, amelyek részt vesznek, részt vettek vagy amelyeket képviseltek az önkéntes vitarendezési eljárásban.” A (3) bekezdés alapján „a versenyhatóság a bírságot kiszabó határozatának meghozatalakor enyhítő körülményként veheti figyelembe az önkéntes vitarendezés keretében kötött egyezség eredményeképpen a versenyhatósági határozat meghozatala előtt fizetett kártérítést.” Lásd még a 19. cikket.

17 32/1991. (VI. 6.) AB-határozat.

állami szabályozás igen radikálisan beavatkozott a magánjogi jogérvényesítésbe is, korlátozva az adott aggályos vállalkozói magatartás következtében esetlegesen megfogalmazható kártérítési igények sikeres érvényesíthetőségét.¹⁸

Nem került még átfogó értékelésre az sem, hogy miként illeszkedik a versenyjogi kártérítés szabályozása a polgári jogi felelősség – korábban elsődlegesen a vétkességi felelősség háttérbe szorulásával és az objektív felelősség előretörésével jellemezhető – hanyatlásának a tendenciájába, a hagyományos kártérítés helyébe lépő egyfajta kockázatmegosztást szolgálva, érintve a jog és erkölcs viszonyának egyes alapkérdéseit is, amikor a szabályozás a jogsértő, de a közjogi jogérvényesítés keretében a hatósággal együttműködő vállalkozás számára a magánjogi jogérvényesítés keretei között a többi jogsértőhöz képest kedvezőbb helyzetet biztosít.¹⁹

4. A közjogi és magánjogi jogérvényesítés közötti egyensúly

A versenyjogi jogsértések tanúsítása tilalmának a versenyhatóságok (az Európai Bizottságok és a tagállami versenyhatóságok) szereznek érvényt a közjogi jogérvényesítés keretében, míg a magánjogi jogérvényesítés esetében a versenyjogi jogsértés által kárt szenvedettek bíróság előtt érvényesíthetik magánjogi, kártérítési igényeiket.²⁰ A közjogi és a magánjogi jogérvényesítés több ponton kapcsolódik egymáshoz, hiszen amint azt az Irányelv (5) preambulumbekezdése aláhúzza, „a kártérítési keresetek a versenyjogi jogsértések esetén magánjogi jogérvényesítést célzó hatékony rendszernek csak az egyik elemét alkotják, és hozzájuk alternatív igényérvényesítési módok

– például az önkéntes vitarendezés és a közjogi jogérvényesítés keretében hozott, a feleket kártérítés teljesítésére ösztönző határozatok – társulnak.”

Az Irányelv (6) bekezdése rámutat, hogy „a hatékony magánjogi jogérvényesítést célzó polgári jogi keresetek és a versenyhatóságok általi hatékony közjogi jogérvényesítés biztosítása érdekében a két eszköznek kölcsönhatásban kell lennie egymással, így biztosítva a versenyjogi szabályok legteljesebb érvényesülését. Koherens módon kell szabályozni a jogérvényesítés e két formájának összehangolását, például a versenyhatóságok birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályok tekintetében.”

A közjogi és a magánjogi jogérvényesítéshez fűződő érdekek összeegyeztetésének egyik leglátványosabb megjelenési formája az engedékenységi politikában részt vevő jogsértő vállalkozásra alkalmazandó speciális rendelkezések léte.

Az engedékenységi programok fontos eszközei a versenyjogi közjogi érvényesítésének, mivel hozzájárulnak a legsúlyosabb versenyjogi jogsértések felderítéséhez, a versenyfelügyeleti eljárások hatékonyságához és jogsértések szankcionálásához. A jellemzően titokban megkötött kartellek bizonyítása a versenyhatóságok részéről nehézségekbe ütközik, amelyet enyhíthet, ha valamely, a kartellben résztvevő vállalkozás együttműködik a hatósággal, biztosítva számára az eljárás sikeres lefolytatásához szükséges információkat (azok egy részét). Az engedékenységi politika keretében a kartell feltárásában hatékonyan közreműködő, a jogsértést alátámasztó információkat és bizonyítékokat átadó vállalkozás a versenyfelügyeleti eljárás végén az egyébként rá kiszabandó bírság egésze vagy egy része alól – a jogszabályban meghatározott feltételekkel – mentesülhet.²¹

18 A Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény 125. §-a nyomán a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény azzal a 22/C. §-sal egészült ki, amely kimondta, hogy „nem állapítható meg a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. §-ában foglalt tilalom megsértése az OGYHT-ben meghatározott feladatok végrehajtása érdekében 2012–2013. évben kiírt közbeszerzési eljárások során tanúsított magatartások vonatkozásában.” Lásd a Versenytanács Vj-67/2014. számú ügyben hozott végzését.

19 Mint azt Savatier 1951-ben megállapította, „a vétkességi felelősségben az emberi szabadság visszatükröződése és visszhangja látszik, megszüntetése minden társadalom 'morális dekadenciájához' vezetne. Idézi EÖRSI Gyula–LÁBÁDY Tamás: A biztosítás válasza a felelősséggel kapcsolatos legújabb tendenciákra. Főreferátum, AIDA Biztosítási Jogi Világkongresszus. Association Internationale du Droit des Assurances, Budapest, 1986, 4.

20 A közjogi és magánjogi jogérvényesítés illetően megközelítést lásd pl. az Európai Bizottság 2013. június 11-i munkadokumentumát az Irányelv tervezetével kapcsolatos hatásvizsgálat összefoglalásáról, SWD(2013) 204 final 1. pont, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/summary_impact_assessment_hu.pdf, illetve lásd az Irányelv (2) és (3) preambulumbekezdését.

21 A hazai szabályozást illetően lásd a T/pt. 78/A-78/D. §-t, illetve BACHER Gusztáv és szerzőtársai: Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez, Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, 2014, 646–668.

A vállalkozást visszatarthatja az engedékenységi politikában való részvételtől (a versenyhatósággal való aktív együttműködéstől), ha attól kell tartania, hogy a versenyfelügyeleti eljárás során a versenyhatóság részére tett, a versenyjogi jogsértés, annak körülményeit tartalmazó nyilatkozatát neki vagy a versenyhatóságnak fel kell tárnia egy, a vállalkozással szemben indított kártérítési perben. Az irányelv (26) preambulumbekzdése szerint „ezen információk feltárása annak kockázatával járna, hogy az együttműködő vállalkozások, illetve vezetőségük a versenyhatóságokkal nem együttműködő többi jogsértőre vonatkozó feltételeknél rosszabb feltételek mellett számíthatnának a polgári vagy büntetőjogi felelősségre vonásra.” Ezt szem előtt tartva az Irányelv és a Törvényjavaslat akként rendelkezik, hogy nem rendelhető el a bizonyítékok feltárása az engedékenységi nyilatkozatra.²² A közjogi jogérvényesítés érdekeit szem előtt tartva a szabályozás a magánjogi jogérvényesítéssel fellépő károsult számára kedvezőtlen megoldást választott, részben áttörve a személyes felelősség rendszerét, mindazonáltal nem feledhető, hogy az engedékenységi nyilatkozat nélkül a jogsértést megállapító és a kártérítési per megindítását az esetek jelentős részében egyáltalán lehetővé tevő versenyfelügyeleti eljárások lefolytatására nem került volna sor.²³

A versenyjogi kártérítés szabályozása kapcsán különösen élesen mutatkozik meg a kártérítési jog kettős célja, a reparáció és a prevenció. Az Irányelv mindkét célt szolgálni kívánja, e vonatkozásban is egyfajta egyensúlyt teremtve a közjogi és magánjogi jogérvényesítés szempontjai között. A prevenció célját erőteljesebben megfogalmazó közjogi jogérvénye-

sítés támogatja az alapvetően a reparációt célzó magánjogi jogérvényesítést (pl. a jogsértést megállapító határozat köti a bíróságot), amely a reparáció támogatásának is minősíthető. A magánjogi jogérvényesítés ugyancsak támogatja a közjogi jogérvényesítést (pl. a sikeres versenyjogi kártérítési keresetek visszatartják a vállalkozásokat a jogsértéstől), amely a prevenció célja támogatásának tekinthető. Mindez ugyanakkor oly módon történik, hogy a közjogi jogérvényesítés szempontjai beszűremkednek a magánjogi jogérvényesítésbe (pl. az engedékenységi kérelmet benyújtó vállalkozásra irányadó, az előzőekben jelzett kedvezőbb szabályok által).

5. A magánjogi jogérvényesítés egyes eszközei közötti egyensúly

Amint azt az Irányelv (5) preambulumbekzdése aláhúzza, „a kártérítési keresetek a versenyjogi jogsértések esetén magánjogi jogérvényesítést célzó hatékony rendszernek csak az egyik elemét alkotják, és hozzájuk alternatív igényérvényesítési módok – például az önkéntes vitarendezés és a közjogi jogérvényesítés keretében hozott, a feleket kártérítés teljesítésére ösztönző határozatok – társulnak.”

Az elmúlt években több uniós jogszabály kívánta előmozdítani az alternatív vitarendezési eljárások elterjedését.²⁴ Az Irányelv ugyancsak több oldalról kívánja elősegíteni a viták alternatív (az Irányelv megfogalmazása szerint: önkéntes) rendezését, a 18. cikkben kimondva, hogy a kártérítési kereset indítására nyitva álló elévülési idő nyugvását az alter-

22 Lásd az Irányelv 6. cikk (6) bekezdésének a) pontját és a Törvényjavaslat szerint módosított Tpv. 88/N. §-a (1) bekezdésének b) pontját.

23 A kartellról való tudomását és az abban játszott szerepét a versenyhatóságnak önként feltáró és a versenyhatóság eljárásában együttműködő, ezért a bírság megfizetése alól mentesülő vállalkozásnak a többiek közös károkozására irányadó szabályozás kapcsán is kedvezőbb helyzetet teremt a szabályozás, lásd az Irányelv II. cikkének (4)–(6) bekezdését és a Törvényjavaslat szerint módosított Tpv. 88/I. §-ának (1)–(3) bekezdését.

24 A fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról szóló 2013/11/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv célja, hogy magas szintű fogyasztóvédelem megvalósításán keresztül elősegítse a belső piac megfelelő működését annak biztosításával, hogy a fogyasztók a kereskedőkkel szembeni panaszait önkéntes alapon független, pártatlan, átlátható, hatékony, gyors és méltányos alternatív vitarendezési eljárásokat kínáló szervek elé terjeszthessék. Az „alternatív vitarendezési fórum” fogalmába minden olyan, tartós jelleggel létrehozott, a fogyasztók és vállalkozások közötti jogviták alternatív vitarendezési eljárás keretében történő rendezésére szolgáló vitarendezési fórum beletartozik, amely eleget tesz a 2013/11/EU irányelvben meghatározott követelményeknek. A 2013/11/EU irányelv összefügg a fogyasztói jogviták online rendezéséről szóló 524/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel, amely a magas szintű fogyasztóvédelem megvalósítása érdekében létrehozott egy, a fogyasztók és kereskedők közötti, online adásveteli vagy szolgáltatási szerződésekből eredő kötelezettségekkel kapcsolatban felmerülő jogviták független, pártatlan, átlátható, eredményes, gyors és méltányos, bírósági eljárás kívüli online rendezését elősegítő európai online platformot. A rendelet előírta az Európai Bizottság számára, hogy hozzon létre egy felhasználóbarát online vitarendezési platformot, amely egyablakos ügyintézési pontként működik azon fogyasztók és kereskedők számára, akik az e rendelet hatálya alá tartozó jogvitáikat bírósági eljárás kívüli kívánják rendezni. Az online vitarendezési platform egy interaktív weboldal, amely elektronikus úton és díjmentesen érhető el, s amely egyebek között a következő feladatokat látja el: elérhetővé teszi a panaszok bejelentésére szolgáló elektronikus űrlapot, tájékoztatja az ellenérdekű felet a panaszról, meghatározza, hogy melyik a hatáskörrel rendelkező alternatív vitarendezési fórum, és ahhoz eljuttatja a panaszt, biztosítja az érintett felek és az alternatív vitarendezési fórum számára a vitarendezéshez szükséges és az online vitarendezési platformon keresztül továbbított információk fordítását.

natív vitarendezési eljárás időtartamára, illetőleg a bíróság felfüggesztheti az eljárást, ha a felek között az adott kártérítési kereset tárgyát képező igényt illetően alternatív vitarendezési eljárás van folyamatban, továbbá rögzíti, hogy a versenyhatóság a bíróságot kiszabó határozatának meghozatalakor enyhítő körülményként veheti figyelembe az alternatív vitarendezés keretében kötött egyezség eredményeképpen a versenyhatósági határozat meghozatala előtt fizetett kártérítést.

Megjegyezzük, a versenyjogi kártérítés körében különös figyelmet érdemel az uniós jog által biztosított jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről szóló 2013/396/EU bizottsági ajánlás, amely egyebek között kifejezi az Európai Bizottság azon óhaját, hogy a tagállamok alakítsanak ki olyan kollektív jogorvoslati mechanizmusokat nemzeti szinten, amelyek mind a jogsértés megszüntetésére, mind a kártérítésre irányuló jogorvoslatot lehetővé teszik a tömeges károkozással járó helyzetekben, s amelyek tisztességesek, méltányosak, gyorsak, és nem járnak olyan költségvonzattal, amely kizárná az eljárás igénybevételét. Az ajánlás (7) preambulumbekkezdése szól arról, hogy mely területeken jelent értékes hozzájárulást az uniós jog által biztosított jogok kiegészítő jellegű – kollektív jogorvoslat formájában megvalósuló – magánjogi érvényesítése, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem, a személyes adatok védelme, a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos jogszabályok és a befektetők védelme mellett kiemelve a versenyjogot is, azt azon területek közé sorolva, a jogsértés megszüntetésére és a kártérítésre irányuló kollektív kereseteknek jelentősége lehet.

6. Egyensúlyozás a szükséges mértékű szabályozás és a túlszabályozás között

Az Irányelv egyes kérdésekben nem hoz újdonságot a versenyjogi kártérítés hazai szabályozásába, rendelkezései egybecsengnek egyes korábbi hazai

szabályokkal, megközelítésekkel, így például annak kimondásával, hogy mindenki jogosult kártérítésre, aki a jogsértés következtében kárt szenvedett, legyen az akár közvetlen, akár közvetett vevő (előadó).²⁵ Megerősítést nyer a teljes kártérítés elve (ténylegesen bekövetkezett vagyoni veszteség, elmaradt haszon, kamat)²⁶, de megemlíthető a versenyjogi jogsértést közös magatartással előidéző vállalkozások egyetemleges felelőssége mint főszabály is.²⁷

A korábbiakhoz képest ugyanakkor új szabályok is megjelennek az Irányelvben és a Törvényjavaslatban, illetőleg egyes esetekben a korábbinál részletesebb szabályozással találkozhatunk. Példaként említhető a bizonyítékok feltárására és a versenyjogsértés miatt bekövetkező áreltérés továbbhárításának részletes szabályozása, illetve az alternatív vitarendezési eljárások figyelembevétele.

A Törvényjavaslat olyan rendelkezést is tartalmaz, amely nem tekinthető az Irányelv átültetését közvetlenül szolgáló rendelkezésnek, hasonló előírást az Irányelv nem tartalmaz, ugyanakkor szükségesnek mutatkozik a versenyjogi kártérítési igények hatékony érvényesítésének biztosításához. E körben kiemelendő, hogy a Törvényjavaslat a kartellek esetében fenntartja a Tpv. azon jelenlegi szabályát, amely szerint az ellenkező bizonyításáig úgy kell tekinteni, hogy a versenyjogi jogsértés a jogsértő vállalkozás által alkalmazott árat tízszázaléknyi mértékben befolyásolta.²⁸

Az Irányelv átültetése kapcsán folyamatosan felmerül a túlszabályozás elkerülésének az igénye, összefüggésben azon törekvéssel is, hogy a bírói jogalkalmazás által előreláthatóan megnyugtatóan kezelhető kérdések lehetőség szerint ne nyerjenek teret a jogi szabályozásban, feleslegesen megbonyolítva a szabályozást. Ez a kérdés felvetődik például a teljes kártérítés elvének maradéktalan teljesülése vonatkozásában.

Az Irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy minden, versenyjogi jogsértés következtében kárt szenvedett természetes vagy jogi személynek lehetősége legyen e kár teljes körű megtérítését követelni és teljes körű kártérítést kapni. A (2) bekezdés szerint a teljes kár-

25 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény („Ptk.”) 6:519. §-a szerint „aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni.”

26 A Ptk. 6:522. §-ának (1) bekezdése rögzíti, hogy „a károkozó a károsult teljes kárát köteles megtéríteni.” A (2) bekezdés értelmében „a teljes kártérítés körében a károkozó köteles megtéríteni a) a károsult vagyonaiban beállott értékcsökkenést; b) az elmaradt vagyoni előnyt; és c) a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségeket.”

27 A Ptk. 6:524. §-ának (1) bekezdése szerint „ha többen közösen okoznak kárt, felelősségük a károsulttal szemben egyetemleges.”

28 A Törvényjavaslat szerint módosított Tpv. 88/G. §-ának (5) bekezdése.

térítés eredményeként a károsultnak olyan helyzetbe kell kerülnie, amilyenbe a versenyjogi jogsértés hiányában feltételezhetően került volna, míg a (3) bekezdés rögzíti, hogy az Irányelv szerinti teljes kártérítés ugyanakkor nem vezethet az elszenvedett kár mértékét meghaladó kártérítéshez, legyen az akár büntető jellegű, többszörös vagy egyéb kártérítés.

A Törvényjavaslat – amely kimondja, hogy a versenyjogi jogsértésből eredő kárért való felelősségre a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseit a meghatározott eltérésekkel, megfelelően kell alkalmazni²⁹ – a túlszabályozást (illetve a többszörös szabályozást) elkerülendő nem ismétli meg a Ptk. 6:522. §-ának (1) bekezdését (a károkozó a károsult teljes kárát köteles megtéríteni), azonban a teljes kártérítés elvnek maradéktalan teljesülése érdekében a Törvényjavaslat kizárja a Ptk. 6:522. §-a (4) bekezdésének alkalmazhatóságát, a versenyjogi jogsértések esetében nem téve lehetővé, hogy a bíróság a kártérítés mértékét különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a teljes kárnál alacsonyabb összegben határozza meg.

A túlszabályozás elkerülését szolgálja egyes fogalmak meghatározásának a mellőzése is. Példaként említhető, hogy míg az Irányelv meghatározza a „jogsértő” fogalmát,³⁰ addig a Törvényjavaslat e fogalom külön meghatározás keretében történő megjelenítését mellőzi, amint azt teszi a „kártérítési igény” vagy „károsult” esetében is.³¹

7. Összegzés

A versenyjogi kártérítés uniós és hazai szabályozásának a célja első megközelítésben morális aggályokat nem vet fel, a szándék nemes: támogassuk a károsultak fellépését a versenyjogi jogsértéssel kárt okozó vállalkozásokkal szemben. Ugyanakkor az elkövetkezendő időszakban folyamatosan fel kell majd tennünk a kérdést: milyen ár viselhető el a kártérítési igénnyel fellépő károsult helyzetének jogi szabályozás általi javítása ellenében? A kártérítési jog autonómiájába történő szabályozási beavatkozás milyen mértékig fogadható el és mikor kell

már hosszabb távon jelentkező, esetleg a polgári jog más autonóm területein jelentkező hátrányokkal számolnunk?

Az elmúlt években a magyar bíróságok előtt csak elvétve fogalmazódtak meg versenyjogi kártérítési igények, s nem ismert, hogy az új szabályozás a versenyjogi kártérítési perek számának a növekedését fogja-e eredményezni. A kellő mélységű joggyakorlat hiányában a hazai szabályozás elsődlegesen az Irányelv rendelkezéseinek az átvételére kell hogy szorítkozzék, s ezt erősíti az Európai Bizottság átültetéssel kapcsolatos magatartása is, amely – némi leegyszerűsítéssel – az Irányelv jellegéből adódóan annak szó szerinti átvételét várja el, kifogásolva az attól történő, akár kismértékű eltérést is. Az ugyanakkor látható, hogy a szabályozás megfelelő voltának megítéléséhez és esetleges módosításához elsősorban versenyjogi kártérítési perekre, az ezek nyomán kialakuló bírói gyakorlatra lenne szükség, s jelenleg kétséges, hogy önmagában az Irányelv átültetésével módosuló szabályozás révén az érintettek indíttatást fognak-e érezni a perek megindításához.

Mindeközben a jövőbeni joggyakorlat tudná tisztázni azokat a kérdéseket is, amelyeket az Irányelv (illetve a Törvényjavaslat) a kártérítési jog klaszikus elemei kapcsán vet fel, köszönhetően egyebek között annak, hogy a károkozó személyek köre kapcsán nem mellőzhető, hogy a versenyjogi kártérítési perek potenciális alpereseinek köre a versenyjogi joggyakorlat alapján bővíthet,³² a károkozó magatartás bizonyításának nehézségei a kártérítési perben is előtérbe állíthatják a versenyhatósági döntést, annak megállapításait, miközben a versenyjogi és a polgári jogi területen eltérő mércék érvényesülnek, illetve egyes esetekben a kár jellege is kérdéses lehet (pl. miként értékelődik a piacon érvényesülő kartell miatt megemelkedett árak következtében csökkent kereslet révén elmaradt fogyasztás mint egyfajta kár). A kár összeheszerűségének bizonyítása jelentette nehézségeket a szabályozás (például a bizonyítékok feltárására való kötelezés lehetősége,³³ illetve – a hazai szabályozás – a kartel-

29 A Törvényjavaslat szerint módosított Tpv. 88/C. §-ának (1) bekezdése.

30 Lásd az Irányelv 2. cikkének 2. pontját: 2. az a vállalkozás vagy vállalkozások azon társulása, amely versenyjogi jogsértést követett el.

31 Lásd az Irányelv 2. cikkének 5. és 6. pontját (5. „kártérítési igény”: versenyjogi jogsértéssel okozott kár megtérítésére irányuló igény; 6. „károsult fél”: olyan személy, aki vagy amely versenyjogi jogsértés miatt kárt szenvedett).

32 Lásd pl. a tanácsadó vállalkozás versenyjogi felelősségének a kérdését (pl. a C-194/14. P. AC-Treuhand ügyben).

33 Lásd az Irányelv 5–8. cikkét és a Törvényjavaslat által módosított Tpv. 88/J–88/Q. §-át.

lel okozott kár körébe alkalmazott törvényi vélelem által³⁴) törekszik csökkenteni, mindazonáltal fennáll a veszélye, hogy előtérbe kerülhet a szakértői bizonyítás, amely magában rejti a kártérítési igény feletti tényleges bírói kontroll csökkenésének a veszélyét is.

Az elkövetkezendő éveknek kell majd választ adni arra a magánjogi és a közjogi jogérvényesítés közötti kapcsolatrendszer vonatkozásában arra a kérdésre is, hogy mennyire lehet sikeres az olyan magánjogi jogérvényesítés, amelyet nem támogat a közjogi jogérvényesítés (a versenyjogi kártérítési pert nem előzi meg egy versenyhatósági, jogsértést megállapító határozat), vagy éppen gátol oly módon, hogy a versenyhatóság nem állapított meg jogsértést (például elfogadva a vállalkozás kötelezettségvállalási nyilatkozatát), miközben az adott magatartás károkozó volta igazolható. Ez is arra mutat rá, hogy az elkövetkezendő években tehát valószínűleg meghatározó jelentősége lesz a Gazdasági Versenyhivatal versenyjogi jogsértésekkel kapcsolatos magatartásának, mivel versenyjogi kártérítési perek indítása elsősorban a vállalkozások azon magatartásaival összefüggésben várható, amelyek kapcsán a versenyhatóság előzőleg már megállapította a jogsértést. A magánjogi és a közjogi jogérvényesítés összekapcsolódása ugyanakkor felszínre hozhatja majd azokat az érdekellentéteket, amelyek a Gazdasági Versenyhivatal és a károsultak között húzódnak, például egy köte-

lezettségvállalási nyilatkozat elfogadhatóságának és tartalmának megítélésében, amelynek több vonatkozásban is befolyása lehet a magánjogi igényekre, hiszen a kötelezettségvállalási nyilatkozat elfogadása esetén jogsértés nem kerül megállapításra, ezzel megnehezítve a versenyjogi kártérítési per károsult szempontjából sikeres lefolytatását, illetőleg maga a kötelezettségvállalás is magában foglalhat reparációs elemeket.³⁵ Mindez rámutat arra, hogy a Gazdasági Versenyhivatalnak eljárásai, döntéseinek meghozatala során át kell majd gondolnia azoknak a versenyjogi kártérítési igényekre gyakorolt hatásait is.

A magánjogi és a közjogi jogérvényesítés egyszerűnek nem minősíthető kapcsolatrendszere esetében az is elkerülendő, hogy a károsult pozíciója javításának „ellenértéke” a versenyjogi jogsértésekkel szembeni fellépés sajátos privatizálása legyen, a károsultakra hárítva a jogsértőkkel szembeni fellépés terheit, mentesítve a versenyfelügyeleti eljárások jelentette nyomás alól a versenyhatóságokat. Az elkövetkezendő időszakban erre hazánkban ugyan kicsi az esély, mivel – mint jeleztük – valószínűsíthetően elsősorban azon vállalkozói magatartásokkal összefüggésben indulnak majd versenyjogi kártérítési perek, amelyek értékelésére már sor került egy versenyfelügyeleti eljárás keretében, mindazonáltal kellő körültekintést kell majd tanúsítani a magánjogi és a közjogi jogérvényesítés közötti megfelelő egyensúly fenntartása kapcsán.

34 Lásd a Törvényjavaslat által módosított Tpv. 88/G. §-ának (5) bekezdését: „A kártellel okozott versenyjogi jogsértés esetén az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell, hogy a versenyjogi jogsértés a jogsértő vállalkozás által alkalmazott árat tízszázaléknyi mértékben befolyásolta.”

35 Lásd pl. a Vj-41/2006. számú ügyet.

