

VERSENY- TÜKÖR

XI. évfolyam
2015. 1. szám

- *Élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatások a GVH gyakorlatában*
- *A „Failing firm” védekezés az Aegean Airlines/Olympic Air II. ügy kapcsán*
- *A szabadalmivita-rendezés versenyjogi vonatkozásai*
- *A piacszerkezet-elemzés jelentősége Jean Tirole Nobel-díja kapcsán*
- *Az EU Bíróság véleménye az EU EJEE-hez csatlakozásáról*
- *Az önvádra kötelezés tilalma a büntetőeljárással párhuzamosan folyó versenyfelügyeleti eljárásban*
- *Az EJEB ítéletének megállapításai a Vinci-ügyben*
- *Az Európai Unió Bíróságának ítélete az YKK-ügyben*
- *A versenyjogi jogsértés mint a közbeszerzési eljárásból való kizárás lehetséges eszköze*
- *Szemle: Tptv.-kommentár*

Tartalom

Előszó	3
<i>Dömötörfy Borbála Tünde</i> Értékátruházással járó szabadalmivita-rendezés a gyógyszeriparban: „ésszerűség” kontra cél szerinti versenykorlátozás?	4
<i>Hajós Ádám</i> A „Failing firm” védekezés áttekintése egy közelmúltbeli bizottsági fúziós döntésen keresztül (Aegean Airlines/Olympic Air II.)	13
<i>Kürtösi Emese–Hambalkó Orsolya–Horváth Anna–Galiger Enikő</i> Meggyógyulunk? Az illúziók csökkentése és a verseny Élelmiszerek	22
<i>Strelinger Tibor</i> Belépéstől való elrettentés stratégiai beruházásokkal A piacszerkezet-elemzés jelentőségének hangsúlyozása Jean Tirole Nobel-díjának apropóján	38
<i>Bak László</i> Az Európai Bíróság 2/13. sz. véleménye	45
<i>Dorkó Dalma</i> Az önvádra kötelezés tilalma a büntetőeljárással párhuzamosan folyó versenyfelügyeleti eljárásban ...	52
<i>H. Kovács Dániel István</i> Az EJEB ítéletének megállapításai a Vinci-ügyben A francia versenyhatóság rajtaütései alkalmával megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményét	60
<i>Horváth Botond</i> Egy tagállami hatóság és a Bizottság közötti levélváltással kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés joga az Európai Törvényszék T-623/13 sz. ítéletének tükrében	67
<i>Kiss Katalin</i> Slovenská Pošta, a. s. kontra Európai Unió Bizottsága ügy ismertetése Piacnyitás a postai szolgáltatások piacán Szlovákiában	75
<i>Kopácsi István</i> Az Európai Unió Bíróságának ítélete az YKK-ügyben	81
<i>Nacsa Mónika</i> Miből lesz a közigazgatási per?	88
<i>Sipka Renáta</i> A versenyjogi jogsértés mint a közbeszerzési eljárásból való kizárás lehetséges eszköze – a C-470/13. számú ügy bemutatása	98
<i>Szilágyi Pál</i> Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez	107

VERSENYTÜKÖR 2015/1. (XI. évfolyam, 1. szám)

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

Kiadja: a Gazdasági Versenyhivatal.

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

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.

Nyomtatja:

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Felelős vezető: Köves Béla ügyvezető és Keskeny és Társai 2001 Kft. Felelős vezető: Keskeny Árpád ügyvezető

ISSN: 1787-5196

Tisztelt Olvasó!

Az idei első Versenytükörből mindenekelőtt két olyan témakört emelnék ki, amelyek – a lap elnevezéséhez híven – bizonyos mértékig jól tükrözik az európai és magyar versenyjogi jogalkalmazás aktuális trendjeit.

A Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárásainak tárgyát évek óta jelentős arányban a gyógyhatásra utaló vagy egészséggel kapcsolatban tett reklámállítások vizsgálata teszi ki, mint amilyenek például a fogyasztószerekre vagy rákos betegeknek szánt élelmiszer-készítményekre vonatkoznak. A kérdés jelentőségét mutatja, hogy az Európai Unió is fontosnak tartotta ezzel összefüggésben az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás egységes szabályozását, hiszen az eltérő tagállami szabályok negatívan hatnak a belső piacra, különös tekintettel az élelmiszerek szabad mozgására. Az EU célja a szabályozással az volt, hogy a fogyasztók számára lehetővé váljon az élelmiszerek azonosítása és megfelelő felhasználása. Az EU szabályozása egyértelmű abban a kérdésben, hogy tiltani kell az olyan információk használatát az élelmiszerek reklámozása kapcsán, amelyek félrevezetik a fogyasztókat az élelmiszer jellemzőit, hatásait vagy tulajdonságait illetően. A témában közzétett írás szerzői – a GVH Fogyasztóvédelmi Irodájának munkatársai – részletesen bemutatják, hogy a GVH milyen szabályok és elvek mentén vizsgálja az élelmiszerekkel kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció jogszabályoknak való megfelelését, ezzel segítve a jogkeresőket a vonatkozó szabályozás értelmezésében és alkalmazásában.

A másik, jelen lapszám által érintett témakör sem új, viszont egyértelműen megfigyelhető, hogy a versenyjogi jogalkalmazás alapjogi vonatkozásai egyre intenzívebben készítetik reflektálásra a felülvizsgálati bíróságokat, ezzel adva fontos keretet és támpontot a szabályozás alkotóinak, alkalmazóinak és követőinek egyaránt. Megfigyelhető, hogy a versenyjogi szabályozás és jogalkalmazás egyes alapjogi aspektusai már ismétlődő jelleggel kerülnek a felülvizsgálati bíróságok elé, amely kétségkívül az ezzel kapcsolatos joggyakorlat egyre fokozódó kiforrottságára utal. Erre példa az Emberi Jogok Európai Bíróságának Vinci-ügyben hozott, jelen lapszámban ismertetett ítélete is. Miközben ezen ítélet kapcsán bizonyos fokú közeledés figyelhető meg az EJEB és az Európai Unió Bíróságainak joggyakorlata között, addig figyelemre méltó, hogy az Európai Bíróság EJEE-hez csatlakozását megalapozó megállapodástervezetről olyan vélemény adott, amely szerint az nem összeegyeztethető az uniós joggal.

Végül meg kell említeni, hogy a 2014. évi közgazdasági Nobel-díjazott Jean Tirole személyében ismét olyan közgazdászt ismertek el, akinek kutatási eredményei ma már a versenypolitika és versenyjogi jogalkalmazás szerves részét képezik például a piaci erő és szabályozás terén, melynek köszönhetően ma már jobban érthetjük a monopóliumok viselkedését. A lapunk nyári számában – sok más egyéb téma mellett – Jean Tirole munkásságáról is olvashatnak.

Dr. Tóth András

főszerkesztő

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

Értékátruházással járó szabadalmivita-rende- zés a gyógyszeriparban: „ésszerűség” kontra cél szerinti versenykorlátozás?¹

Pay-for-delay in the pharmaceutical sector: rule of reason v. by object restriction?

Abstract

Pay-for-delay, or reverse payment settlements have recently come to the forefront of both patent and competition policy in both side of the Atlantic. While the Federal Trade Commission (FTC) and the Department of Justice (DoJ) have more than a decade of experience relating to such settlements, the European Commission first identified them as a problem in 2009, in the framework of the Pharmaceutical Sector Inquiry. The US courts developed a rich case law relating to reverse payment settlements, however, the „evolution” process has not always followed a straight line. The question of the right and applicable US standard was ruled in favor of rule of reason in the summer of 2013 by the Supreme Court in Actavis. After the European Commission’s decision in Lundbeck case – which was followed by two other decisions, confirming the assessment test – the EU and US approaches seem to be opposite. This article analyses the similarities and dissimilarities of the US and EU approaches.

I. Bevezetés

Az Európai Bizottság gyógyszeripari ágazati vizsgálata Európában is felhívta a figyelmet az értékátruházással járó szabadalmivita-rendezések visszáságaira. Az Amerikai Egyesült Államokban a szabadalmivita-rendezések e speciális fajtája már több mint egy évtizede áll az érdeklődés és viták középpontjában mind a tudomány, mind a gyakorlat oldaláról. 2013 mindkét nagy jogrendszerben fontos fejleményeket hozott: az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága elfogadta az

Actavis-ítéletet, mellyel egyértelművé tette, hogy értékátruházással járó szabadalmivita-rendezéseket „ésszerűségi teszt” (rule of reason) alapján kell elbírálni. Ugyanebben az évben az Európai Bizottság is elfogadta első döntését, melyben a dán Lundbeck gyógyszergyártó céget 93,8 millió euróra, több generikusgyógyszer-gyártót pedig összesen 52,2 millió euróra bírságolt cél szerinti versenykorlátozó megállapodás miatt.

Mivel az Actavis-ítélet és a Lundbeck-döntés nagyjából időben is egybeesett², többen elkezdtek összehasonlításukat³, esetlegesen következtetéseket

* Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Antitröszt Iroda, doktorandusz, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.

1 A tanulmányban foglaltak a szerző saját véleményét tükrözik, azok nem tekinthetők a Gazdasági Versenyhivatal hivatalos álláspontjának.

2 Actavis: 2013. június 17., Lundbeck: 2013. június 19. (Publikálva: 2015. január 19.)

3 Michael CLANCY–Damien GERADIN–Andrew LAZEROW: Reverse payment patent settlements in the pharmaceutical industry: An analysis of US antitrust law and EU competition law. 1–17. <http://awards.concurrences.com/IMG/pdf/rever.pdf> (letöltés: 2015. május 15.), William CHOI–Bruce DEN UYL–Mat HUGHES: Pay-For-Delay Practices in the Pharmaceutical Sector: Lundbeck, Actavis, and Others *Journal of European Competition Law & Practice* (2014) 5 (1): 44–52., Fiona CARLIN: Pharmaceutical sector patent settlement agreements – the Lundbeck decision. <http://www.internationallawoffice.com/newsletters/detail.aspx?g=4783b853-262f-4aef-9c1d-c222aa2ca1aa> (letöltés: 2015. május 15.), Osman ZAFAR: Lundbeck, and Johnson & Johnson and Novartis: The European Commission’s 2013 ‘pay-for-delay’ decisions. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2014. 5 (4): 207–210., James KILLICK–Jérémie JOURDAN–Jerome DICKINSON: The Commission’s Lundbeck decision: A critical review of the Commission’s test for patent settlement agreements. <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-commissions-lundbeck-decision-a-critical-review-of-the-commissions-test-for-patent-settlement-agreements> (letöltés: 2015. május 15.).

is levonva arra vonatkozólag, hogy az európai és az amerikai álláspontok egymással szöges ellentétben állnak.⁴ Az európai és az amerikai rendszer egymásnak ilyen egyszerűen azonban nem feleltethető meg.

A per se versenykorlátozások az európai cél szerinti versenykorlátozásnál egy sokkal szigorúbb kategóriát jelentenek, ahogy az „ésszerűség” sem egyenlő a versenykorlátozó hatás vizsgálatával, sőt annak több árnyalata létezik, melyek némelyike akár a cél szerinti versenykorlátozások fogalmához áll közelebb.⁵

Megvizsgálendő továbbá, hogy egyéb sajátosságok, különösen az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés („EUMSZ”) 101. cikk (3) bekezdésében foglalt mentesülés lehetősége – melynek megfelelője az amerikai Sherman Actben nem létezik –, valamint az egyes európai és amerikai esetek sajátosságai, a jogrendszer különbségei mennyiben befolyásolhatják az értékelést.

Végül szükséges megvizsgálni a közelmúltbeli jogfejlődés lehetséges hatását az európai döntések – a jelenleg fellebbezés alatt álló Lundbeck és Servier – Európai Bíróság előtti sorsára. Az Európai Bíróság az elmúlt időszakban ugyanis állást foglalt amellett, hogy a cél szerinti versenykorlátozás fogalmát szűken kell értelmezni.⁶

E tanulmány a gyógyszeripar sajátosságainak és az értékátruházással járó szabadalmivita-rendezési eljárások fogalmának rövid tárgyalása után a fenti kérdésekre keresi a választ.

II. A gyógyszeripar sajátosságai

A gyógyszeripar sajátosságainak vizsgálata azért szükséges, mert az értékátruházással járó

szabadalmivita-rendezések – melyekben az értékátruházás az innovatív gyógyszergyártótól a generikus felé valósul meg, tehát gyakorlatilag a szabadalom jogosultja „fizet”⁷ a jogait megsértő vállalkozásnak – egyedülálló módon jellemzők e szektorra. Más iparágakban ezzel a jelenséggel nem találkozunk.⁸ Felmerül tehát a kérdés, mi lehet ennek oka.

Az Európai Bizottság Gyógyszeripari ágazati vizsgálatáról készült jelentése⁹ is hangsúlyozza, hogy a gyógyszeriparban kulcsszerep jut a szabadalmnak, mivel lehetővé teszik a vállalatok számára, hogy visszanyerjék a befektetéseiket. A gyógyszeriparban egy új innovatív gyógyszer megalkotása nagyon komoly befektetéssel jár, a teljes folyamat rendkívül idő- és tőkeigényes, és a megkezdett kísérletek rendkívül kis része lesz csak sikeres, válik szabadalommá.

Még ennél is kevesebb válik ún. „blockbuster”-ré, melyekből az innovatív gyógyszergyártók profitjuk jelentős részét nyerik. Mindemellett a szabadalom lejárta közeledtével a generikusgyógyszer-gyártók – akiknek az osztársadalmi jólét szempontjából betöltött szerepe elvitathatatlan – már kész termékekkel és forgalomba hozatali engedéllyel várják a piacra lépés lehetőségét. Ezt egyrészt a Bolar-kivétel¹⁰ folyamánaként tehetik meg, másrészt a gyógyszergyártás alacsony határkölségeinek folyamán: míg ugyanis a kutatás-fejlesztés komoly anyagi áldozattal jár, addig egy már meglévő szabadalom alapján egy gyógyszer előállítása csekély kiadást jelent. A generikus piacra lépés egyenes következménye az árak jelentős mértékű csökkenése, a szabadalmi oltalom tehát rendkívül fontos az innovatív gyógyszergyártó számára ahhoz, hogy kifizetődjenek innovációs erőfeszítései.

A szabadalmi oltalom ideális idejének meghatározása komoly kihívások elé állítja a jogalkotót, mi-

4 CARLIN (3. lj.), ZAFAR (3. lj.) KILICK–JOURDAN–DICKINSON (3. lj.)

5 Az Actavis-ítéletben sem az volt a kérdés, hogy a megállapodások per se jogellenesek-e, hanem hogy teljes ésszerűségi vizsgálatot kell lefolytatnia a hatóságnak, avagy elegendő egy egyszerűsített (quick look rule of reason) teszt. Ebben helyezkedett a Legfelsőbb Bíróság a teljes vizsgálat (full rule of reason) oldalára.

6 C-67/13 P. sz. ügy, Groupement des cartes bancaires kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:C:2014:2204.

7 Az, hogy mi számít értékátruházásnak, vitatott és komoly érdeklődés középpontjába eső kérdés mind a joggyakorlat, mind a jogirodalom számára. Jelen tanulmány a kérdés tárgyalására nem tér ki.

8 Herbert HOVENKAMP: Anticompetitive Patent Settlements and the Supreme Court's Actavis Decision. Minn. J. L. Sci & Tech. Vol. 15:1 2014. 14., C. Scott HEMPHILL: Collusive and Exclusive Settlements of Intellectual Property Litigation. Columbia Law School Working Paper No. 384. November 30, 2010. 684–709. Bár ezt a kérdést az Actavis-ügyben különvéleményt megfogalmazó bírák (ROBERTS, C. J., dissenting 570 U. S. (2013) Ftc v. Actavis, Inc. Supreme Court of the United States No. 12-416 Chief Justice ROBERTS–Justice SCALIA–Justice THOMAS) máshogy értelmezik, a megállapodások különböző sajátosságai miatt e tanulmány a fenti álláspontot veszi elfogadottnak.

9 European Commission: Staff Working Document – Pharmaceutical Sector Inquiry. Adoption Date: 8 July 2009. http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/staff_working_paper_part1.pdf (letöltés: 2015. május 15.).

10 A Bolar-kivétel értelmében a gyógyszeriparban a generikusgyártó bizonyos cselekményeket a szabadalmi védelmi idő lejárta előtt is megtehet a forgalomba hozatali engedély megszerzése érdekében. (Lásd http://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2014/03/article_0004.html – letöltés: 2015. május 15.)

vel közgazdaságtani szempontból mind a túl hosszú, mind pedig a túl rövid oltalmi idő káros.¹¹ Különösen így van ez a gyógyszeripar esetében, ahol minden egyes „extra” oltalom alatt álló napot a betegek és államunként-gyógyszerenként változó mértékben a társadalombiztosítás fizet meg.

A szabadalmi oltalom idejének megnövelésére és a generikus piacra lépés késleltetésére az innovatív gyógyszergyártók különböző praktikákat alakítottak ki.¹² A stratégiák között található a következők: halmozott szabadalmaztatás; szabadalmi jogvita kezdeményezése a generikusgyógyszer-gyártókkal; a generikusgyógyszer-gyártók piacra való belépését késleltető egyezségeket kötése; valamint közbeavatkozás a generikus gyógyszerek engedélyeztetési eljárása folyamán.

A fenti stratégiákat gyakran együttesen alkalmazzák. A szabadalmivita-rendezésre is általában valamely „másodlagos” szabadalom (secondary patent) alapján kerül sor. Az elsődleges hatóanyag-szabadalmak ugyanis a legerősebb szabadalmak egyikeként ismertek, így kevésbé valószínű, hogy a generikusgyógyszer-gyártó jogvitába bocsátkozna a szabadalom jogosultjával. Annál nagyobb erre az esély a másodlagos szabadalmak esetén¹⁴. Általában ezek képezik az értékátruházással járó szabadalmivita-rendezések alapját is.¹⁵

III. Értékátruházással járó szabadalmivita-rendezések

Az innovatív és generikus gyógyszergyártó közötti szabadalmivita-rendezések tipológiáját az Európai Bizottság alakította ki az ágazati vizsgálatról készült jelentésben. Eszerint az A típus esetén a

szabadalmi vita rendezésre kerül, a generikus pedig piacra léphet.¹⁶ A B. I. típus esetén a generikus piacra lépés korlátozása mellett értékátruházás nem valósul meg.¹⁷ A B. II. típus esetében a generikus piacra lépés korlátozása mellett értékátruházás valósul meg az innovatív gyógyszergyártótól a generikus felé.

Ezek a B. II. típusnak nevezett, értékátruházással járó szabadalmivita-rendezések képezik jelen tanulmány alapját. E legproblematisabbnak ítélt B. II. megállapodások sem feltétlenül versenyjogellenesek, a versenyjogellenesség megállapításához az adott eset összes körülményeinek vizsgálata szükséges.

Maga az értékátruházás különböző formákat ölthet, így lehet: (i) pénzfizetés, (ii) licencia-, illetve (iii) forgalmazási megállapodás vagy (iv) ún. side-deal¹⁸, melynek esetében a felek más területre terjesztik ki az együttműködésüket, mely látszatra nem kötődik a szabadalmi jogvita tárgyához.¹⁹

IV. Az amerikai bírói gyakorlat fejlődése – Per se tilalomtól Actavisig

Az Amerikai Egyesült Államok több mint egy évtizedes tapasztalatot halmozott fel az értékátruházással járó szabadalmivita-rendezési ügyekben,²⁰ ami nem jelenti azt, hogy az amerikai bíróságok nézőpontja mindig kristálytisztá lett volna, avagy a jogfejlődés egyenes vonal mentén haladt. Az ítélezési gyakorlat hosszú utat járt be, amíg a Legfelsőbb Bíróság az Actavis-ügyben kimondta, hogy „ésszerűségi” vizsgálatnak kell alávetni a nevezetes megállapodásokat.

11 Massimo MORTA: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ. Budapest, 2007. 68–69.

12 Megjegyzendő, hogy szabadalmi stratégia kialakítása mindkét (innovatív-generikus) oldalon jellemző, és egy racionális üzleti magatartás.

13 Nicolas PETIT: The outcome of the EC pharmaceutical sector inquiry – „Bark at the Moon”. Concurrences. N. 3-2009. 11–13. James KILLICK–Anthony DAWES: The Elephant Uncovered. Concurrences N. 3-2009. 18–21., David HULL: Proceed with caution across the IP/Competition intersection. Concurrences N 3-2009. 14–17.

14 Ezeknek eltörlését a Bizottság szorgalmazta is az ágazati vizsgálatról készült előzetes jelentésben. A javaslat rengeteg kritikát kapott, s a végleges jelentésben már nem szerepel. Commission Communication: Final report – Pharmaceutical Sector Inquiry. http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/communication_en.pdf (letöltve: 2015. május 15.), Pharmaceutical Sector Inquiry – Preliminary report. http://ec.europa.eu/competition/sectors/pharmaceuticals/inquiry/exec_summary_en.pdf (letöltve: 2015. május 15.) PETIT (13. lj.).

15 COMP/39226 sz. ügy, Lundbeck C(2013) 3803 final, COMP/39685 sz. ügy, Fentanyl C(2013) 8870 final, COMP/39612 sz. ügy, Perindopril (Servier).

16 Ez akkor a legvalószínűbb, ha a szabadalom lejárata közel van, avagy más okból mindkét fél számára ésszerűbb a vitát rendezni, mint tovább pereskedni. Értékátruházás bármelyik irányban megvalósulhat, általában a károk fedezésére szolgál. (Pharma Sector Inquiry [9. lj.] 271–272. pont.) James Killick ezt az esetet a generikusgyógyszer-gyártó győzelmeként definiálja. (James Killick: Patent Settlements according to the EU Commission. IBC Conference on Competition Law in the Pharma Sector, Brussels, 27 November 2014.)

17 Ennek különböző okai és formái lehetnek (lásd Pharma sector Inquiry [9. lj.] 273–275. pont). Killick ezt az esetet az innovatív gyógyszergyártó győzelmeként definiálja. (KILLICK [16. lj.]).

18 Pharmaceutical Sector Inquiry (9. lj.) 765. pont.

19 Ibid. 776. pont.

20 Stanislas de MARGERIE: 'Pay-for-Delay' Settlements: In Search of the Right Standard. World Competition. 36, No. 1. 2013. 88.

A hosszú út az első ügytől, mely a bíróság elé került – In re Cardizem CD – a Legfelsőbb Bíróság Actavis-ítéletéig tíz évig tartott, s számos ügyön keresztül fejlődött, egymással teljesen ellentétes irányokban.²¹

A különböző megközelítéseket/ítéleteket érdeemes az alkalmazott teszt szerint három csoportba sorolni: 1. az antitröszt jogon alapuló „szigorúbb” nézőpontok²², 2. az inkább a szellemi alkotásokhoz fűződő jogok alapvetéseit szem előtt tartó „szabadalmi oltalom hatálya” (scope of the patent) teszt²³, és végül az „ésszerűség”.²⁴

Az antitröszt jogon alapuló „szigorúbb” nézőpontok alá sorolt két eset között jelentős különbség mutatkozik. Míg az In re Cardizem CD ügyben a bíróság per se jogellenességet mondott ki, amihez képest a K-Dur ügyben alkalmazandónak ítélt „egyszerűsített ésszerűségi teszt” (quick look rule of reason) egy lényegesen enyhébb megoldás. Ezen esetek hasonlósága, hogy a bíróság az antitrösztjog „értékrendjét” preferálta az iparjogvédelem mögött álló érvrendszerrel szemben. Tulajdonképpen a Hatch-Waxman Act²⁵ létét alátámasztó nézetek kerülnek itt előtérbe.²⁶ Vannak szerzők, akik a K-Dur esetet az „ésszerűség” alkalmazására példaként tárgyalják,²⁷ viszont e tanulmány helyénvalóbbnak tartja a „szigorú” nézőpontok között tárgyalni, tekintettel a jogellenességi vélelemre. Az „egyszerűsített ésszerűségi teszt” ugyanis jogellenesnek vélelmezi az értékátruházással járó szabadalmivita-rendeziési ügyeket.²⁸

A „szabadalmi oltalom hatálya” teszt szerint az értékátruházás megengedett, ha (i) a kizárás nem terjeszkedik túl a szabadalom hatályán; és (ii) a szabadalmi igény nem volt alaptalan, illetve a szabadalom elnyerése nem csalás vagy a hatóság félrevezetése eredménye.²⁹ A bíróságok, amelyek ezt a

tesztet alkalmazták, általában ítéletükben kifejezésre juttatták a vitarendezés mellett szóló általános érdeket is.³⁰

A harmadik teszt már a Legfelsőbb Bíróság Actavis-ítéletén alapul, miszerint az értékátruházással járó szabadalmivita-rendeziési megállapodásokat „ésszerűségi” vizsgálatnak kell alávetni. A Legfelsőbb Bíróság tehát az Actavis-ítéletben elutasította mind a „szabadalmi oltalom hatálya” tesztet, mind pedig az FTC által szorgalmazott „egyszerűsített ésszerűségi” vizsgálat lehetőségét. Vannak szerzők, akik azt állítják, hogy az „ésszerűség” az európai hatás alapú vizsgálat amerikai megfelelője.³¹

V. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának Actavis-ítélete

Az Actavis-ügyben két generikusgyógyszer-gyártó – a Watson Pharmaceuticals (később Actavis) Inc. és a Paddock Laboratories, Inc. – folyamodott egyszerűsített forgalomba hozatali engedélyért³² 2003-ban a Solvay AndroGel márkanéven forgalmazott gyógyszerének generikus verziójára. Az AndroGel az alacsony tesztoszteronszint tüneteit kezeli férfiaknál.

Solvay a bírósághoz fordult, ami az Amerikai Egyesült Államokban kiváltotta az ilyen esetekben szokásos, Hatch-Waxman Acten alapuló 30 hónapos leállást az engedélyezési eljárásban. A 30 hónap lejártá után a felek egyezsége jutottak. Eszerint az Actavis beleegyezett, hogy nem lép piacra a generikus AndroGellel 2015. augusztus 31-ig, mely időpont 65 hónappal megelőzi a Solvay szabadalmának lejártát. Az Actavis az egyezés szerint továbbá

21 In re Cardizem CD Antitrust Litigation, 332 F.3d 896 (6th Cir. 2003), Valley Drug Company v. Geneva Pharmaceuticals Inc, 344 F.3d 1294. (11th Cir. 2003), Valley Drug Company v. Geneva Pharmaceuticals Inc. 350 F.3d 1181 (11th Cir. 2003), Schering-Plough Corporation v. Federal Trade Commission, 402 F.3d 1056. (11th Cir. 2005), In re Tamoxifen Citrate Antitrust Litigation, 466 F.3d 187 (2d Cir. 2006), In re Ciprofloxacin Hydrochloride Antitrust Litigation, 544 F.3d 1323 (Fed. Cir. 2008), Opinion of the Court, United States Court of Appeals for the Third Circuit. In Re: K-Dur Antitrust Litigation No. 10-2077, No. 10-2078, No. 10-20799, and No. 10-4571., Federal Trade Commission v. Actavis, Judgment of June 17, 2013, 570 US 756 (2013).

22 332 F.3d 896, No. 10-2077, No. 10-2078, No. 10-20799, és No. 10-4571.

23 344 F.3d 1294, 350 F.3d 1181 (11th Cir. 2003), 402 F.3d 1056., 466 F.3d 187, 544 F.3d 1323.

24 570 US 756 (2013).

25 Az 1984-ben elfogadott Hatch-Waxman Act célja a generikusverseny erősítése volt, ennek érdekében többek között jelentős mértékben egyszerűsítette a generikus gyógyszerek engedélyeztetési folyamatát.

26 No. 10-2077, No. 10-2078, No. 10-20799, és No. 10-4571.

27 MARGERIE (20. lj.) 90.

28 Amanda P. REEVES: Muddying the Settlement Waters: Open Questions and Unintended Consequences Following FTC v. Actavis 11.

29 MARGERIE (20. lj.) 88.

30 344 F.3d 1294, 350 F.3d 1181 (11th Cir. 2003), 402 F.3d 1056., 466 F.3d 187, 544 F.3d 1323.

31 „U.S. antitrust's equivalent of an effects analysis under EU competition law.” Patrick HARRISON–Kristina NORDLANDER: EU/US Patent Settlements: An overview of leading cases. E-Competitions N 58749. 4.

32 A Hatch-Waxman Act által bevezetett, a generikusgyógyszer-gyártók által igénybe vehető egyszerűsített eljárás.

promotálta az AndroGelt az urológusoknak. Más generikusok hasonló feltételekkel egyeztek meg a Solvay-val.

Cserében a Solvay a Paddocknak 12 millió, a Parnak 60 millió dollárt fizetett összesen, míg az Actavisnak évi 19-30 millió dollárt 9 évig. A felek azt állították, a fenti összegek a generikusok által nyújtott szolgáltatások ellenértékei voltak, míg az FTC szerint inkább a piactól való távolmaradás ellenértékei.³³

Az Eleventh Circuit a „szabadalom hatálya” tesztet alkalmazta az ügyben,³⁴ amit később a Legfelsőbb Bíróság elvetett.³⁵ A Legfelsőbb Bíróság emlékeztetett, hogy a szabadalmi oltalom garantálásához fűződő közérdek csak akkor van jelen, ha ezért cserébe a köz valamilyen tényleges újítást, innovációt kap.³⁶ A viták peren kívüli megoldását favorizáló érdekek kapcsolatban pedig megállapította, hogy jelen esetben nem releváns.³⁷

Másrészt a Legfelsőbb Bíróság az FTC által szorgalmazott „egyszerűsített ésszerűségi” teszt alkalmazását is elutasította, mondván, a versenyellenes hatások sok mindentől függenek, így az érték nagyságán, viszonyán a becsült perköltségekhez, az egyéb szolgáltatásokon.³⁸

A Legfelsőbb Bíróság elutasította mindkét nézőpontot, kimondva, hogy az értékátruházással járó szabadalmivita-rendezési eljárásokat ésszerűségi tesztnek kell alávetni.

VI. Az Európai Bizottság tapasztalatai mostanáig

Európában négy uniós és egy tagállami esetről kell szót ejteni. Sem a Törvényszék, sem az Európai Bíróság nem határozott értékátruházással járó szabadalmivita-rendezési ügyben mostanáig, bár a Servier és a Lundbeck fellebbezés alatt áll.

Az első ügy a Bizottság előtt a Lundbeck volt, melyben a Bizottság 93,8 millió eurós bírságot szabott ki a dán gyógyszergyártó cégre, a Lundbeckre,

s további négy generikust is megbírságotlalt, összesen 52,2 millió euró összegben. Az eljárás alapjául a Lundbeck által szabadalmaztatott antidepresszáns, a citalopram szolgált.

A Lundbeck szabadalma a citalopram molekulára lejárt 2002-ben. Maradt még hatályban néhány eljárási szabadalom, ami azonban nem fedte le az összes lehetséges eljárást a citalopram előállítására. Számos generikus készült a piacra lépésre, s számos szabadalmi jogvita alakult ki a Lundbeck és a generikusok között. A Lundbeck négy generikusgyógyszer-gyártóval hat megállapodást kötött, miszerint a generikusok elhalasztják piacra lépésüket anyagi kompenzációért cserébe. Már a megállapodásokat megelőzően a Lundbeck egy komplex stratégiát folytatott a generikusok ellen, melynek eredményeként sikeresen kizárta a versenyt.

A Bizottság a Lundbeck-döntésben kialakított egy négylépcsős tesztet, melynek értelmében a következő tényezők vezettek a megállapodások cél szerint versenykorlátozóvá nyilvánításához³⁹: (i) a generikusok előtt tényleges lehetősége volt a piacra lépésre (azaz a Lundbeck potenciális versenytársai voltak), (ii) a megállapodások eredményeként a generikusok nem léptek piacra; (iii) ami a Lundbeck által részükre átruházott ellenérték következménye volt; és (iv) a Lundbeck ezt az eredményt a megmaradt szabadalmainak kikényszerítésével nem érhetné volna el.⁴⁰

Az időben a Lundbecket követő Fentanyl-döntés némiképp rendhagyó. A Bizottság a Johnson & Johnson 10 798 000 euróra, a Novartist pedig 5 493 000 euróra bírságotlalt a generikus fentanyl piacra lépésének késleltetéséért Hollandiában. Az ügy érdekessége, hogy vitarendezésről szó sem volt, ahogy szabadalmi jogvitáról sem: a releváns szabadalmak rég lejártak. A Johnson & Johnson tehát egyszerűen „kifizette a piacról” versenytársát. A megállapodás ugyanis erősen ösztönözte a Sandoz – a Novartis generikus részlegét –, hogy távol maradjon a piactól. A Johnson & Johnson által részére jut-

33 570 US 756 (2013) I. B. 1. 5-6.

34 Ibid. I. B. 2. 6.

35 Ibid. II. A. 8.

36 Ibid. II. A. 10.

37 Ibid. II. B. 14-19.

38 Ibid. III. 20.

39 Alexander ITALIANER: Competitor agreements under EU competition law. 40th Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, Fordham Competition Law Institute, New York, 26 September 2013.

40 COMP/39226 661. pont. HARRISON-NORLANDER (31. lj.) 3.

tatott összeg ugyanis lényegesen nagyobb volt, mint amit a Sandoz az esetleges piacra lépéstől várhatott volna.

A Johnson & Johnson a „torta szeletét” egy kopromóció formájában juttatta a Sandoznak, amiről a Bizottság úgy ítélte meg, hogy valódi célja az árak magasán tartása és a monopolprofit egymás közti megosztása volt, mivel: (i) más partner szóba sem került; (ii) a Sandoz nem fejtett ki értékelhető promóciós aktivitást; és (iii) a fizetség, amit a Johnson & Johnson a Sandoznak juttatott, meghaladta annak a generikus piacra lépéstől várható profitját.⁴¹

A harmadik, már eldöntött, de még nem publikált esetben a Bizottság összesen 427,7 millió euró bírságot szabott ki a Servier-vel és öt generikusgyógyszer-gyártóval szemben.⁴² A vállalkozások különböző megállapodásokkal kiküszöbölték a versenyt a Servier által szabadalmaztatott perindopril piacán.

Az értékátruházással járó szabadalmivita-rendezések csak elemei voltak a Servier által fogantatott komplex kizorító stratégiának, ami késleltette a generikus piacra lépést a fogyasztók és a társadalombiztosítás kárára.

A Servier-nek gazdasági erőfölénye volt a perindopril piacán. Az eredeti szabadalom lejárt 2003-ban, de a Servier még rendelkezett néhány „másodlagos” szabadalommal. A generikusok intenzíven készültek a piacra lépésre, lépéseket tettek akár a bíróságok előtt is. 2004-ben a Servier felvásárolta a legfontosabb, szabadalmát nem sértő technológiát, melyet később sohasem használt.

A generikusok a bíróság előtt próbálták érvényteleníteni a Servier szabadalmát. 2005 és 2007 között, mindig, amikor egy generikus a piacra lépés közelébe ért, a Servier rendezte vele a jogvitát. A generikusok beleegyeztek, hogy távol maradnak, cserébe anyagi előnyökért.⁴³ A teljes értékátruházás a Servier-től a generikusok felé több tízmillió eurót tesz ki.⁴⁴ A döntés egyediségét adja, hogy az esetben

nem csak az EUMSZ 101. cikke, de a 102. cikk is alkalmazásra került.

A negyedik ügy még folyamatban van. Az Európai Bizottság 2011-ben indított eljárást a Cephalon és a Teva közötti, modafinilra irányuló esetlegesen versenysértő megállapodás ügyében.

A vállalkozások még 2005-ben rendezték az Egyesült Királyságban és az Amerikai Egyesült Államokban folytatott jogvitájukat. A vitarendezés eredményeként a Teva beleegyezett, hogy nem lép piacra a generikus modafinillel 2012 októberéig. Az ügy az Amerikai Egyesült Államokban is magára vonta az FTC figyelmét.

Európában az ügy folyamatban van,⁴⁵ de az Egyesült Államokban 2014. július 29-én az Eastern District of Pennsylvania érdekes ítéletet hozott:⁴⁶ a bíróság szerint a Cephalon a provigil-szabadalmat az illetékes hatóság szándékos félrevezetésével szerezte. A csalás vagy a hatóság félrevezetése által szerzett szabadalmak mind az Egyesült Államokban, mind pedig az Európai Unióban speciális esetet képeznek.⁴⁷ Figyelemmel arra, hogy a félrevezetéssel szerzett szabadalmak nem szolgálhatnak antitrösztvédekezőként – egy ilyen vitarendezés nem oldható meg bizonytalanságot és nem szolgálhatott kockázatkerülést.⁴⁸

Az ötödik európai esetet a brit versenyhatóság, a CMA jogelődje, az OFT indította: A gyanú szerint a GlaxoSmithKline (GSK) versenyjogot sértő megállapodásokat kötött négy generikus vállalkozással. A megállapodások a paroxetine-re vonatkoztak az Egyesült Királyságban. Az OFT gyanúja szerint a GSK gazdasági erőfölényével is visszaélt. A generikusok mindegyike az Egyesült Királyság területén készült piacra lépni generikus paroxetine termékkel, ami versenyt generált volna a GSK termékének, a Seroxatnak. A GSK mindegyik esetben szabadalma megsértése végett bocsátkozott jogvitába a generikusokkal, mely jogviták feloldására került sor a szabadalmivita-rendezésre.

41 COMP/39685 333. pont. ZAFAR (3. lj.) 1.

42 Abuse of dominance – Drugmaker Servier Fined €330 Million for Blocking Generic Competition. <http://www.eu-competitionlaw.com/drugmaker-servier-fined-e330-million-for-blocking-generic-competition/#> (letöltés: 2015. május 15.).

43 COMP/39612.

44 Ibid.

45 Antitrust: Commission opens investigation against pharmaceutical companies Cephalon and Teva. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-511_en.htm?locale=fr (letöltés: 2015. május 15.).

46 FTC. v. Cephalon 2:08-CV-2141.

47 Lásd C-457/10 P. sz. ügy, AstraZeneca kontra Európai Bizottság. ECLI:EU:C:2012:770.

48 Jeffrey Mav: Cephalon precluded from arguing patent invalidity in FTC „pay-for-delay” suit. Intellectual Property Law Daily, July 30, 2014. http://www.dailyreportingsuite.com/ip/news/cephalon_precluded_from_arguing_patent_invalid_in_ftc_pay_for_delay_suit (letöltés: 2015. május 15.).

VII. „Ésszerűség” kontra cél szerint versenykorlátozó megállapodások

Az Európai Bizottság Lundbeck-döntését és a Legfelsőbb Bíróság Actavis-ítéletét követően számos vélemény látott napvilágot, melyek az amerikai és az európai álláspont egymással való kapcsolatát, esetleges hasonlóságát vagy ellentétességét elemzik.⁴⁹ Alexander Italianer egy beszédében igyekezett az európai és amerikai álláspontokat egymás felé közelíteni.⁵⁰ A hasonlóságok és különbségek vizsgálata részletes elemzést igényel.

Először is az egyesült államokbeli és az európai tesztek nem feleltethetők meg egy az egyben egymásnak. Az, hogy a per se jogellenesség és a cél szerinti versenykorlátozás, másrészt az „ésszerűség” és a hatásában versenykorlátozó megállapodás megfeleltethető lenne egymásnak, erősen kérdéses.

Míg az Európai Unióban a rendszer kétpólusú – egy magatartás céljában vagy hatásában versenykorlátozó –, addig az Egyesült Államokban ennél több „árnyalatról” beszélhetünk. A legszigorúbb kategória a per se jogellenesség, az „ésszerűségnek” pedig különböző „szintjei” vannak.⁵¹ Nem lehet leegyszerűsítve kezelni ezt a már az Amerikai Egyesült Államokban is számos vita tárgyát képező fogalmat. Annál is inkább, mivel az Egyesült Államokban egyre nagyobb teret nyer s tetten érhető a tendencia, mely szerint a per se szabály egyre ritkábban kerül alkalmazásra az egyes esetekben.⁵²

Elsőként célszerű megvizsgálni, miért is nem megfelelője a cél szerinti versenykorlátozás fogalmának az amerikai per se jogellenesség. A válasz a Sherman Act 1. szakaszának a megszövegezésében keresendő, mely csak a versenykorlátozó megállapodások általános tilalmát mondja ki.⁵³ A Sherman Act 1. szakaszához hasonlóan az EUMSZ 101. cikk (1) be-

kezdése is a versenykorlátozó megállapodások általános tilalmát mondja ki. Az amerikai szabálytól eltérően viszont az EUMSZ 101. cikkének része a (3) bekezdés is, mely az általános tilalom alóli mentesülés feltételeit tartalmazza.

Mindezek következményeként míg az Egyesült Államokban a per se versenykorlátozó megállapodások esetén nincs lehetőség mentesülésre, addig az Európai Unióban a cél szerint versenykorlátozó megállapodások – legalábbis elvben – mentesülhetnek az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdés alapján. Célszerűbbnek tűnhet ebből a szempontból a kőkemény versenykorlátozások fogalmát hasonlítani az amerikai per se illegális kategóriához, ez esetben azonban az európai fogalom tágabb: az Egyesült Államokban a kőkemény vertikális megállapodások nem tartozhatnának ide.⁵⁴

Az „ésszerűsége” belüli kategorizálás ennél is bonyolultabb kérdéseket vet fel. Először is a bizonyítási terhet szinte teljes egészében a felperesre telepíti a „teljes ésszerűségi teszt”⁵⁵. Ezzel szemben az Actavis-ügyben az FTC által alkalmazni kívánt „egyszerűsített ésszerűségi teszt” esetében a megállapodás formája miatt a versenyellenes hatások olyan nagy valószínűséggel bekövetkeznek, hogy azok bekövetkezése vélelmezett⁵⁶.

Az „ésszerűségi tesztnek” azonban van egy harmadik kategóriája is azokra az esetekre, amikor a versenykorlátozó hatás már kevésbé egyértelmű, de a „teljes ésszerűségi teszt”-hez hasonló teljes elemzés sem indokolt. A bizonyítás itt háromlépcsős: (i) elsőként az FTC a korlátozás természetére fókuszálva meghatározza, az egyértelműen gyanús-e. Amennyiben igen, (ii) az alperes ezt igazolhatja (pl. hatékonysági előnyök). Amennyiben ez sikeres, (iii) az FTC-nek kell bizonyítani, hogy a korlátozások valószínűleg versenyellenesek.⁵⁷ Az Actavis-ügyben e harmadik, köztes típus alkalmazása mellett döntött a Legfelsőbb Bíróság, nem pedig a „teljes ésszerűségi-

49 CLANCY-GERADIN-LAZEROW (3. lj.), HARRISON-NORDLANDER (31. lj.), CARLIN (3. lj.).

50 ITALIANER (39. lj.).

51 Megjegyzendő, hogy az „ésszerűség” egységes kategória, a különböző „szintek” a bizonyítási teher telepítésével kapcsolatosak. Az ügy végkimene-tele szempontjából ennek komoly relevanciája van.

52 Spencer WEBER WALLER: Justice Stevens and the Rule of Reason. SMU Law Review, 2009. Vol. 62. 693–724., Michael A. CARRIER: The Rule of Reason: An Empirical Update for the 21st Century. Geo. Mason Law Review, 2009. Vol. 16:4. 827–834., Alison JONES: Analysis of agreements under U. S. and EC antitrust law – convergence or divergence? The Antitrust Bulletin. Vol 51. No. 4./Winter 2006. 691–811. 806.

53 „Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal.”

54 JONES (52. lj.). 761. lj. 299.

55 Ibid. 702–705.

56 Ibid. 705.

57 Ibid. 712.

gi teszt” mellett.⁵⁸ Áttekintve az „ésszerűség” árnyalatainak palettáját, nehéz lenne arra a következtetésre jutni, hogy a teljes kategória vagy bármelyik részhalmaza átfedést mutatna az európai hatásában versenykorlátozó fogalommal. Ezen elemzések alapján úgy tűnik, a két transzatlanti rendszer közé egyszerűen nem tehető egyenlőségjel. Jones szerint még mindig a per se illegalitás és a cél szerinti versenykorlátozások fogalma áll egymáshoz legközelebb⁵⁹, de mint láthattuk, itt is jelentős különbségek érhetőek tetten.

Még két tényezőt kell az összehasonlítás szempontjából figyelembe venni.

Egyrészt az Actavis esetében az amerikai Legfelsőbb Bíróság álláspontját ismerhetjük meg, melynek feladata ráadásul nem annyira az egyedi ügy eldöntése, mint az alsóbb bíróságok számára precedensek alkotása. Ezalatt a Lundbeck-ügyben és az egyéb európai esetekben a versenyhatóság álláspontja, amit elemezhetünk.⁶⁰ Az Európai Bíróság a kérdésben még nem határozott. A Lundbeck és a Servier fellebbezés alatt áll jelenleg, tehát az európai és amerikai álláspontok összehasonlítására célszerű visszatérni, ha már az Európai Bíróság ítéletet hozott. Az amerikai versenyhatóság, az FTC is a szigorúbb, „egyszerűsített ésszerűségi teszt” alkalmazását szorgalmazta az Actavis-esetben.

Mindemellett nem szabad megfeledkezni az uniós és az amerikai eljárások különbözőségéről sem, különös tekintettel a Bizottság és az FTC helyzetére, szerepére. Míg az FTC bíróságok előtt érvényesíti álláspontját egy peres eljárás keretében, az Európai Bizottság közigazgatási jellegű bírságot szab ki saját hatáskörében.

Érdekes kérdéseket vetnek fel továbbá azon nézetek, melyek szerint a Bizottság mind ez ideig az úgymond „könnyű” vagy egyértelmű helyzetekkel

találkozott, míg az Egyesült Államok bíróságai elé kerültek ennél jóval bonyolultabb ügyek is.⁶¹ Számos pre- és post-Actavis-ítélet⁶², valamint a négy európai eset elemzése után ennek is lehet relevanciája.

VIII. Az Európai Bíróság legújabb gyakorlata a cél szerinti és hatás szerinti versenykorlátozás kérdésében

Figyelemmel arra, hogy a releváns döntések közül kettő fellebbezés alatt áll, célszerű megvizsgálni röviden az Európai Bíróság legújabb gyakorlatát a cél szerinti és hatás szerinti versenykorlátozás kérdésében.

A versenykorlátozó cél és hatás dichotómiája régóta foglalkoztatja a szakirodalmat, a közelmúltban pedig az Európa Bíróság egy fontos döntésében⁶³ értelmezte a versenykorlátozó cél fogalmát, mégpedig megszorítóan. A Carte Bancaire-ítéletről többen is messzemenő következtetéseket vontak le a Lundbeck-döntés és egyéb értékátruházással járó vitarendezéses ügyek jövőjére.⁶⁴ A kérdés egyrészt azért releváns, mert a cél szerinti versenykorlátozások esetén a versenyhatóság számára a bizonyítás lényegesen egyszerűbb, illetve a Lundbeck-ügyben a Bizottság – a bevettnek mondható gyakorlattól eltérve – egyáltalán nem folytatott le hatás alapú vizsgálatot.

Az Európai Bíróság a Carte Bancaire-ügyben kimondta, hogy a cél szerinti versenykorlátozás fogalmát megszorítóan kell értelmezni, mivel az csak „bizonyos típusú vállalkozások közötti összejárásokról alkalmazható, amelyek a verseny tekintetében elegendő

58 HOVENKAMP (8. lj.) 23–27.

59 JONES (52. j.) 807.

60 Lásd még CLANCY–GERADIN–LAZEROW (3. lj.).

61 Fabrizio ESPOSITO–Francesco MONTANARO: A Fistful of Euros: EU Competition Policy and Reverse Payments in the Pharmaceutical Industry. *European Competition Journal*, Volume 10, Number 3, December 2014. 499–52.

62 332 F.3d 896, No. 10-2077, No. 10-2078, No. 10-20799, és No. 10-4571, 344 F3d. 1294, 350 F3d 1181 (11th Cir. 2003), 402 F.3d 1056., 466 F.3d 187, 544 F.3d 1323, 570 US 756 (2013), In re Lipitor Antitrust Litig., 12-cv-2389, Sept. 5, 2013. In re Effexor XR Antitrust Litig., 11-cv-5479, In re Nexium (Esomeprazole) Antitrust Litig., 12-md-2409 (D. Mass.), In re Lamictal Direct Purchaser Antitrust Litig., 12-cv-995 (D.N.J.), 14-1243 (3d Cir.), In re Modafinil Litigation, 06-cv-1797, 06-cv-1833, 06-cv-2768, 08-cv-2141 (E.D. Pa.), In re Wellbutrin XL Antitrust Litig., 08-cv-2431, 08-cv-2433 (E.D. Pa.), In re Androgel Antitrust Litig. (No. II), 09-cv-955 (N.D. Ga.), In re Loestrin 24 Antitrust Litig., 13-md-2472 (D.R.I.), In re Solodyn (Minocycline Hydrochloride) Antitrust Litig., 14-md-2503 (D. Mass.), In re Cipro Cases I & II, S198616 (Cal.), In re Aggrenox Antitrust Litig., 14-md-2516 (D. Conn.), In re Adderall XR Antitrust Litig., 12-cv-3711 (S.D.N.Y.), 13-1232 (2d Cir.), In re Niaspan Antitrust Litig., 13-md-2460 (E.D. Pa.), In re Skelaxin (Metaxalone) Antitrust Litig., 12-md-2343 (E.D. Tenn.), In re Opana ER (Oxymorphone Hydrochloride) Antitrust Litig., 14-cv-2630 (N.D. Cal.), 14-cv-3185, 14-cv-3190 (E.D. Pa.).

63 C-67/13 P.

64 CLANCY–GERADIN–LAZEROW (3. lj.), CHOI–DEN UYL–HUGHES (3. lj.), ZAFAR (3. lj.), KILLICK–JOURDAN–DICKINSON (3. lj.).

károssági fokot mutatnak ahhoz, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy hatásaikat nem szükséges megvizsgálni”.⁶⁵

A Carte Bancaire-ítélet kapcsán így felvetődött a kérdés, vajon a szűkítő értelmezés szerint a Lundbeck- és Servier-döntések valóban cél szerinti versenykorlátozásnak minősülnek-e.

Az Európai Bíróság immáron kristálytiszta álláspontja szerint annak értékelése érdekében, hogy valamely megállapodás célja versenyellenes, különösen e megállapodás rendelkezéseinek tartalmát és objektív célkitűzését, valamint azt a gazdasági és jogi környezetet kell megvizsgálni, amelybe a megállapodás illeszkedik.⁶⁶ Figyelembe véve az európai ügyek természetét, versenyellenes hatásait, a gyógyszeripar sajátosságai által a fogyasztóknak és a társadalombiztosítás kiadásain keresztül az össztársadalomnak okozott jelentős károkat, „a[z értékátruházással járó szabadalmivita-rende-zéses megállapodások a] *verseny tekintetében elegendő károssági fokot mutat[hat]nak ahhoz, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy hatásaikat nem szükséges megvizsgálni*”.

IX. Konklúzió

A tanulmány célja az értékátruházással járó szabadalmivita-rende-zéses ügyek tekintetében az

Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok gyakorlatának összehasonlítása volt, különös tekintettel a két, egymással ellentétesnek tűnő álláspont, az „ésszerűség” és a cél szerinti versenykorlátozás kategóriájának alkalmazására. Az amerikai és európai tesztek értelmezése alapján megállapításra került, hogy az egyes jogintézmények között olyan jelentős különbségek állnak fenn, hogy célszerűtlen azokat egymásnak megfeleltetni próbálni. Tekintettel kell lenni e téren továbbá az eltérő jogi kultúrára, a jogszabályi környezet és az eljárások különbözőségére is.

Mindemellett, míg az amerikai Legfelsőbb Bíróság precedens ítélete által az Actavis-ügyben ismerjük a tengerentúli álláspontot, az európai ügyekben csak az uniós versenyhatóság, a Bizottság döntését vizsgálhatjuk. Két döntés, a Lundbeck és a Servier jelenleg még fellebbezés alatt áll.

Az Európai Bíróság végső döntésére következtetni ugyan nem lehet, de a közelmúltbeli heves viták hatására röviden tárgyalásra került a Carte Bancaire-ítélet, melyben az Európai Bíróság a cél szerinti versenykorlátozás fogalmát megszorítóan értelmezte. Vannak érvek amellet, hogy ez az értékátruházással járó vitarendezéses ügyekben is releváns lehet, ez azonban nem bizonyított.

65 C-67/13 P, 58. pont.

66 C-67/13 P, 53. pont.

A „Failing firm” védekezés áttekintése egy közelmúltbeli bizottsági fúziós döntésen keresztül (Aegean Airlines/Olympic Air II.)

The overview of 'failing firm' defence through a recent European Commission case (Aegean Airlines/Olympic Air II.)

Abstract

In its decision of 9 October 2013 the European Commission (EC) – applying the failing firm doctrine – cleared the merger of Greek airlines Aegean Airlines and Olympic Air while the same transaction had been blocked in 2011.

The article wishes to briefly summarize the reasons which made the EC to accept the „Greece+crisis+air transportation = failing firm merger” equation. Key elements of the case (timeline, particularities, context) as well as a short overview of theory and practice of failing firm doctrine is discussed in the text. Pieces of the relevant European case law are also described.

Keywords: failing firm, merger, M.6796, Greek airlines, crisis, Aegean Airlines, Olympic Air

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság 2013. október 9-i döntésével¹ jóváhagyta az Aegean Airlines görög légitársaság Olympic Air szintén görög légitársaság feletti irányításszerzését (ügyszám: M.6796). Az azonos felek között tervezett és a Bizottság által 2011-ben egyszer már megtiltott összefonódást ezúttal a „failing firm” (csőd szélén álló vállalkozás) doktrína alkalmazhatóságának megállapítása miatt engedélyezte az európai versenyhatóság. A viszonylag ritkán alkalmazott

jogintézmény révén az Aegean megszerezheti és tevékenységébe olvaszthatja az Olympicot (és annak eszközeit), amely(ek) a fúzió nélkül nagy valószínűséggel kikerült(ek) volna a piacról. Írásunkban megpróbáljuk röviden felvázolni, hogy mi vezethetett a „Görögország + válság + légi közlekedés = failing firm fúzió” egyenlet Bizottság által helytállóként való elfogadásához. A cikk keretében kitérünk az ügy menetére, sajátosságaira, kontextusára, röviden a failing firm doktrína elméletére és gyakorlatára, valamint érintjük a releváns európai joggyakorlatot.

* Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Fúziós Iroda. A tanulmányban foglaltak a szerző saját véleményét tükrözik, azok nem tekinthetők a Gazdasági Versenyhivatal álláspontjának.

¹ A Bizottság határozatának nyilvános verziója csak 2015. 01. 20-tól érhető el. A határozat összefoglalóját lásd: HL C 25., 2015. 01. 24., 7.

A „failing firm” védekezés: terminológia és tartalom

A „failing firm” kifejezés magyar fordítására nincs bevett terminológia, nevezik eltűnő² vagy elbukó vállalkozásra alapított védekezésnek („EVAV”) is. A vonatkozó bizottsági iránymutatás³ „a leépülő vállalkozásnak az összefonódás nélkül a piacról való eltűnésére (»failing firm defence«) való hivatkozásként” azonosítja, míg Richard Whish professzor könyvében⁴ „csőd szélén álló vállalkozás eseteire alapított védekezésnek” emlegetik a fordítók/lektorok, de a „válság-összefonódásra alapozott védekezés” sem lenne ördögtől való, sőt jelen esetben talán ez a legtalálhatóbb kifejezés. A határozat összefoglalójának VI. pontja a „válság-összefonódásra való hivatkozás” kifejezést használja.

A jogintézmény lényegét legjobban talán a Horizontális Iránymutatás (89. pont) mutatja be: „[a] Bizottság dönthet úgy, hogy az egyébként problémát okozó összefonódás mégis összeegyeztethető a közös piaccal, ha az összefonódásban részt vevő felek egyike leépülőben lévő vállalkozás. Az alapkövetelmény itt az, hogy az összefonódás után keletkező versenystruktúráromlást ne lehessen az összefonódásnak tulajdonítani. Ez akkor állhat fenn, ha a piac versenystruktúrája legalább olyan mértékben romlana, mint az összefonódás hiányában.” Vagyis nagyon tömören összefoglalva arról van szó, hogy egy egyébként nagy valószínűséggel érdemi versenycsökkenéshez vezető és ezért alapesetben nem engedélyezhető összefonódást a versenyhatóság bizonyos feltételek fennállása esetén mégis engedélyez.

Az EVAV elfogadhatóságához szükséges feltételrendszer alapjai nagyjából egyezőnek tekinthetők az EU- (illetve OECD-) tagállamokban. A 3+1 alapvető feltétel:

- i. az elbukó vállalkozás pénzügyi nehézségek miatt a közeljövőben kiszorulna a piacról, hacsak egy másik vállalkozás át nem veszi felette az irányítást;
- ii. nincs más, kevésbé versenykorlátozó alternatíva, mint a bejelentett összefonódás;

- iii. az összefonódás hiányában az elbukó vállalkozás eszközei mindenképpen kikerülnének a piacról.

A fenti három feltétellel szemben nem tartalmi, hanem eljárási jellegű feltétel, hogy a bizonyítási teher azon nyugszik, aki az EVAV-ra hivatkozik, vagyis:

- iv. a bejelentő felek feladata, hogy kellő időben megadják az összes vonatkozó információt, amelyre szükség van annak bizonyítására, hogy a káros versenyhatást nem az összefonódás okozza, illetve annak hiányában is bekövetkezne.

2. Előzmények

2010 júniusában a felek már benyújtottak egy összefonódás-engedélyezési kérelmet (M.5830, Olympic Air/Aegean Airlines I.), a Bizottság azonban teljes körű eljárása végén, 2011 januárjában megtiltotta a tranzakciót.⁵ Az uniós szerv szerint a két közvetlen versenytárs 90% feletti együttes piaci részesedése monopóliumhoz közeli helyzetet eredményezett volna a görög belföldi légi közlekedési piacon, amelynek következményét évi kb. 4 millió utas (Athénba érkező és onnan induló járatok) érezkelhette volna az emelkedő jegyárakban. A vizsgálat azt mutatta, hogy nem lehetett olyan méretű/erejű piaci belépőre számítani, amelyik korlátozhatta volna a létrejövő vállalat áremelési képességét. A felek ugyan felajánlottak kötelezettségvállalásokat az aggályok kezelésére, de azok keretében azt vállalták volna, hogy más légitársaságok számára saját részeit szabadítják fel a görög reptereken. Ez ugyan szükséges, de önmagában nem elégséges feltétele a megfelelően versenyezni képes szolgáltatás nyújtásának, ráadásul a Bizottság szerint a görög reptereken nincsenek olyan (résidő-) szűkületek, melyek több más európai repteret jellemeznek. Az eljárás során a felek hivatkoztak az eltűnő vállalkozás lé-

² Lásd a Gazdasági Versenyhivatal kérdést érintő dokumentumát: Az összefonódások nem-koordinatív horizontális hatásainak értékelésekor irányadó szempontok (GVH, 2010), 11. fejezet.

³ Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről (HL C 31., 2004. 02. 05., 5–18.) – Horizontális iránymutatás.

⁴ Richard Whish: Versenyjog (HVG-ORAC, Budapest, 2010) 860.

⁵ A Bizottság határozatának összefoglalóját lásd: HL C 195., 2012. 07. 03., 11.

tezésre, azonban a Bizottság – igen terjedelmes határozatában – egyenként és összességében sem látta bizonyítottnak a három feltétel teljesülését, így az irányításszerzést megtiltotta. A felek keresettel fordultak a Törvényszékhez a határozat megsemmisítése végett. A keresetet utóbb (2013. szeptember 9-én) a felek visszavonták.

3. Felek

Az Aegean Airlines egy görög légitársaság, mely légi közlekedési szállítási szolgáltatásokat nyújt, melynek keretében meghatározóan utasokat szállít, illetve kisebb részben áruszállítási szolgáltatásokat végez. 1999 óta menetrend szerinti járatokkal repül görög belföldi és rövid távú nemzetközi útvonalakat (nagyjából 50 viszonylatot), bázisreptere az Athéni Nemzetközi Repülőtér, és az egyik nagy nemzetközi légi szövetség (Star Alliance) tagja.

Az Olympic Air az Aegeannal egyező szolgáltatásokat nyújt, szintén athéni központtal. Jelenleg nagyjából 30 rövid távú útvonalat repül, többségében belföldön, de nem tartozik egy légi szövetséghez sem.

4. Érintett piacok és piaci környezet

A Bizottság vizsgálatának fókuszában a (görög) belföldi légi személyszállítási szolgáltatások piaca állt. Míg a világpiaci⁶ és európai⁷ repülési szektor trendjei azt mutatják, hogy összességében egy növekvő ágazatról van szó, a görög (belföldi) légi személyszállítási piacon ennek az ellenkezője érvényesült. Az Athénból felszálló belföldi járatok utasszáma mintegy 26%-kal esett 2009 és 2012 között (6,1 milliőről 4,5 millióra); a folyamat pedig 2013 első felében sem állt meg, a mutató további 6,3%-kal csökkent az előző évhez képest. Ezentúl konkrétan a mindkét fél által repült (átfedő) utak utasszáma is esett. A 2011-es tiltó határozat idején

17 ilyen átfedő út volt (melyből 9 útvonal vetett fel versenyyagályt), míg a jelen eljárásban már csupán 7 ilyen útvonalat kellett vizsgálni (a „hiányzó” 10 útvonal esetében pedig arról lehet szó, hogy a felek egyike – mint közvetlen versenytárs – már kivonult/kiesett a piacról), melyből 5 viszonylat volt olyan, melyet a két félen kívül más társaság egyáltalán nem repült.

Mindebből jól kirajzolódik az a piaci környezet, amelyben a tranzakciót megvalósították. Ugyan a világszerte trendek egyértelműen a növekedés irányába mutatnak, a görög belföldi légi utasszállítás évek óta szignifikáns csökkenést mutatott. Az erőteljes zsugorodás egy belföldi piacra koncentrált légitársaság (Olympic) működési környezetét és üzleti lehetőségeit nyilvánvalóan nagymértékben befolyásolta. Feltehetően éppen ezért lehetett helye ebben az esetben az eltűnő vállalkozásra alapított védekezésnek. Ezzel kapcsolatban már itt fontos leszögezni, hogy ugyan a kielégítő adatokkal alátámasztott piaci válság (hanyatlás) bemutatása megfelelő általános háttérteret teremthet egy eltűnő vállalkozásos érvelésnek, de önmagában semmilyen bizonyító erővel nem bír a konkrét esetben egy konkrét vállalkozást illetően. Ugyanis az EVAV elfogadhatóságához kapcsolódó fent említett 3 tényező bizonyításának mindig a konkrét céltársaság vonatkozásában kell megtörténnie. Jelen esetben a felek – a görög belföldi légi közlekedés hanyatlásának bemutatásával – tehát csupán „megágyazhatk” az EVAV alkalmazásának, azonban konkrétan az Olympic kapcsán kellett bemutatniuk adatokkal bizonyítva, hogy a három feltétel teljesül. Ezzel együtt a Bizottság kifejezetten utalt rá, hogy mérlegelése során figyelembe vette a görög gazdasági és légi közlekedési helyzetet, valamint a felek pénzügyi körülményeit. Fontos azonban, hogy – amint azt Joaquín Almunia, a határozat idején versenyügyekért felelős uniós biztos is leszögezte nyilatkozatában – a Bizottságnak az ilyen kihívást jelentő gazdasági környezetben még inkább biztosítania kell, hogy az utasok versenyképes áron repülhessenek.

6 A Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO – International Civil Aviation Organization) nemzetközi és belföldi utakból összesített adatai szerint 2011 és 2012 között 4,9%-kal növekedett a „forgalom” (pontosabban az RPK – revenue passenger kilometers; fizetőutas-kilométer, a repült kilométerek száma szorozva a fizetőutasok számával). Az iparági trendeket jól jellemzi, hogy 2009 óta már harmadik éve folyamatosan növekszik az utasszám, 2011-hez képest 2012-ben például 4,7%-kal, és elérte a 3 milliárdot. Forrás: www.icao.int/sustainability/Pages/FactsFigures.aspx (letöltés: 2014. 02. 25.).

7 Európa meghatározó légitársaságai (a legnagyobb 13) 2012-ben összességében 3,2% férőhely-kilométerrel növekedtek (ASK – available seat kilometer; a repült kilométerek száma szorozva a repülőgépben található székek számával), forgalmuk (RPK) 4,9%-kal, míg utasszámuk 4,6%-kal nőtt. Forrás: CAPA Centre for Aviation: World Aviation Yearbook 2013 Europe, 10..

Válság és eltűnő vállalkozások

Az eltűnő vállalkozásos érvelés az OECD tárgyban készült kerekasztalanyaga szerint⁸ gyakrabban merülhet fel pénzügyi vagy gazdasági válságok idején. (Esetünkben ez különösen erőteljesen érvényesülhet, hiszen ismert, hogy a 2008-ban kezdődött gazdasági világválság és Görögország költségvetési nehézségei milyen rendkívüli helyzetet eredményeztek az országban – valószínűleg nem véletlen tehát, hogy éppen két görög vállalkozás esetén került alkalmazásra az eltűnő vállalkozásra alapított védekezés.)

A jelenség oka sokszor abban keresendő, hogy a működési környezetük romlása révén megnehezült pénzügyi helyzetben lévő vállalkozások erősebb versenytársaikkal való egyesüléstől várják helyzetük javulását. Emiatt a versenyhatóságok ezekben az időkben gyakrabban találkozhatnak olyan fúziókkal, melyekben pénzügyi nehézségekkel küzdő cégek is érintettek. Ezen cégek némelyike ténylegesen eltűnő vállalkozásnak tekinthető, némelyek azonban csupán gyenge versenytársaknak bizonyultak a piac hatékonyabb cégei mellett, illetve azokkal szemben.⁹ Az előbbi helyzetekben a felek részéről helye lehet az eltűnő vállalat érvelésnek a tranzakció engedélyezhetőségének elősegítése céljából. Ugyanakkor nem feltétlenül csak az ilyen vállalatokat érintő összefonódások esetén fognak a felek előhozakodni az érveléssel – az ilyen esetekben a versenyhatóságok feladata, hogy felismerjék a felek érvelésének hiányosságait. Éppen ezért szükséges, hogy a versenyhatóságok körültekintően mérlegeljék a felek által felhozott érveket – ellenkező esetben olyan tranzakció kerülhetne engedélyezésre, mely olyan káros versenyhatásokat eredményezhet, melyek a fúzió megvalósulásának hiányában nem feltétlenül vagy csak csekélyebb mértékben következtek volna be.

Kérdésként merülhet fel, hogy szükség van-e válság idején az EVAV feltételeinek, bizonyítási

küszöbének enyhítésére, más szóval lehetnek-e a versenyhatóságok megengedőbbek ilyen időszakokban? Az OECD kerekasztalanyaga (12. oldal) arra a konklúzióra jutott, hogy nem indokolt a feltételrendszer enyhítése. Egyrészt egyéb jogpolitikai eszközök alkalmasabbak lehetnek az eltűnő vállalkozások krízisen való „átsegítésére” (pl. csődtörvények vagy az állami támogatás eszközrendszere). Másrészt tartani lehet attól, hogy az indokolatlanul fellazított feltételek túlzottan sok másodfajú hibához vezetnek. (Másodfajú – más néven álnegatív vagy alulértékeltségi – hiba akkor merül fel, ha az adott versenyhatóság tévedésből egy káros versenyhatást eredményező magatartást – fúziót – engedélyez, ahelyett hogy azt megtiltana.)¹⁰ Az OECD felmérésében résztvevő versenyhivatalok elismerték ugyanakkor, hogy az EVAV-eljárások elhúzódhatnak (tárgybeli eljárásunk például csaknem 8 hónapig tartott), így azok gyorsítása igazolt lehet, mivel a nehézségekkel küzdő cégek helyzete gyorsan romolhat, amely így hatékonytalan felszámoláshoz vezethet.

5. Az eljárás menete

Az EVAV elfogadásával megvalósuló engedélyező döntések alapvető jellemzője, hogy teljes körű (kétfázisú) eljárásokat zárnak le. Jóllehet, a felek már a fúziós kérelem benyújtásakor (bizonyítékokkal alátámasztva) kifejtetik azon álláspontjukat, hogy az esetleges hátrányos versenyhatások ellenére az adott hatóságnak engedélyeznie kellene az összefonódást, ezen eljárások mindig alapos bizonyítási és mérlegelési kérdéseket vetnek fel. Így történt ez a tárgyalt esetben is – a Bizottság 2013. április 23-án döntött a teljes körű eljárás alkalmazásáról {az uniós fúziós rendelet¹¹ [„EUMR”] 6. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerinti vizsgálat}.

i. Az eljárás előzménye, hogy 2012 novemberében a görög és a ciprusi versenyhatóság

8 The Failing Firm Defence, 2009 (DAF/COMP(2009)38), 11.

9 Az OECD-anyagban foglaltakhoz lényeges hozzátenni, hogy a gyenge vállalkozás és az eltűnő vállalkozás közötti különbség alapja nem elsősorban, illetve kizárólagosan a vállalkozásban, hanem a piacon (is) keresendő. Az eltűnő vállalkozás ugyanis olyan piacon tevékenykedik, ahol nincs más hatékony versenytárs, mint a vevő (ezzel szemben egy hatékony piacon ténylegesen vagy potenciálisan található ilyen versenytárs).

10 Az elsőfajú hiba esetében a hatóság olyan fúziót tilt meg, amelyet engedélyezni kellett volna.

11 A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (HL L 24., 2004. 1. 29., 1–22., illetve magyar kiadása 8. fejezet 3. kötet, 40–61.).

- az EUMR 22. cikkének (1) bekezdése alapján az Európai Bizottsághoz fordult az ügy átvételét kérve. A Bizottság a kérelmet befogadta és december 3-án az ügy teljes átvételéről döntött.
- ii. A felek ezt követően 2013. február 28-án nyújtották be az engedélyezés iránti kérelmet a Bizottsághoz.
 - iii. Március 25-én a felek formális kötelezettségvállalási ajánlatot tettek [EUMR 6. cikk (2) bek.] – ezen javaslat nem került piaci tesztesztelésre, ugyanis a Bizottság szerint az nem kezelte volna a versenyaggályokat.
 - iv. Április 23-án a Bizottság a kérelem megvizsgálása és az első fázisú vizsgálat lefolytatását követően megállapította, hogy komoly kétségek merültek fel a tranzakciónak a belső piaccal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, így a – teljes körű – eljárás megindításáról döntött [EUMR 6. cikk (1) bek. c) pont]. A döntés indoka az volt, hogy a Bizottság szerint tartani lehet attól, hogy az összefonódás áremelkedéshez és alacsonyabb színvonalú szolgáltatásokhoz vezet több görögországi, belföldi, athéni végpontú út vonatkozásában, ahol a fúzió következtében létrejövő entitás monopol- vagy egyébként nagyon erős piaci pozícióba kerülne. Az is megállapításra került, hogy a felek legnagyobb versenytársának tekinthető Cyprus Airways a továbbiakban nem fog (tudni) tényleges versenynyomást kifejteni a görög belföldi légi közlekedési piacon. Ezenfelül a bizottsági vizsgálat szerint a belátható jövőben nem valószínűsíthető olyan erejű szereplő piaci belépése, amely a létrejövő entitás árazási képességét kellően korlátozni tudná. Az esetleges káros hatás nem csupán a görög utasokat érinthetné, hanem az országba látogató nagyszámú turistát is. A döntésre a felek írásban reagáltak május 14-én.
 - v. A Bizottság július 8-án az EUMR 18. cikke szerinti kifogásközlést (Statement of Objections – „SO”) küldött a feleknek, amelyre utóbbiak július 23-án reagáltak. Az SO-ban a Bizott-

ság aggályait fejezte ki – egyebek mellett – a felek által becsült változó költségcsökkenés nagyságával kapcsolatban, valamint azt illetően, hogy az állandó költségeken elért megtakarításokat és az állítólagos pénzügyi szinergiákat ténylegesen a fogyasztók előnyére fordítják-e (a határozat 635. pontja). Az SO szerint így valószínűtlen, hogy a hatékonysági előnyök elegendők lesznek a tranzakció hatására bekövetkező versenyhátrányok ellensúlyozására.

- vi. Az SO-ban azonosított versenyaggályok orvoslása érdekében a felek augusztus 8-án formális – EUMR 8. cikk (2) bek. szerinti – kötelezettségvállalási ajánlatcsomagot terjesztettek elő, azonban ezen javaslatok sem kerültek piaci tesztesztelésre (a Bizottság ezeket a javaslatokat sem önmagában, sem az első ajánlattal kombinálva nem látta elégéségesnek a versenyaggályok eloszlására).¹²
- vii. A Tanácsadó Bizottság ülése¹³ után az engedélyező határozat [EUMR 8. cikk (1) bek.] 2013. október 9-én született meg.

6. A döntés

Az ügy lezárásaként hozott határozatában a Bizottság feltétel nélkül engedélyezte az összefonódást. A döntés elsődleges oka, hogy az európai versenyhatóság arra következtetésre jutott, hogy az Olympic végül a tranzakció hiányában is kikerülne a piacról, emiatt az összefonódás semmilyen káros hatással nem fog járni. Emiatt sem volt szükséges korrekciós intézkedések alkalmazása az ügyben (szintén emiatt tekint(het)ett el az uniós szerv a benyújtott kötelezettségvállalások részletes értékelésétől).

A felek eljárás alatt előadott érvelésének lényege abban foglalható össze, hogy az Olympic egyértelműen komoly pénzügyi segítségre szorul, ugyanakkor nem képes forráshoz jutni, ilyen módon a tranzakció hiányában az Olympic befejezné működését és megszűnne az Aegean versenytársa lenni. Így akár megvalósul a tranzakció, akár nem, az Aegean maradna

¹² A Bizottság egyébként utóbb szükségtelennek tartotta a felek által az eljárás folyamán felhozott hatékonysági előnyök mindegyikét értékelni az EVAV elfogadása miatt.

¹³ A Tanácsadó Bizottság véleményét lásd: HL C 25., 2015. 01. 24., 3.

az egyetlen légitársaság azokon az átfedő (mindkét fél által kiszolgált) útvonalakon, amelyekkel kapcsolatban a Bizottság kifejtette versenyaggályait. Emiatt pedig az összefonódás engedélyezésének van helye, hisz a tranzakció nem okoz olyan versenyhátrányt, amely egyébként ne következne be.

A felek által felhozottak ellenőrzésére a Horizontális Iránymutatásban meghatározott szempontrendszer teljesülését a Bizottság olyan módon vizsgálta, hogy elemezte a tranzakció végrehajtása hiányában valószínűsíthetően kialakuló piaci, illetve versenyhelyzetet. Az elemzés folyamán értelem szerűen nem csupán a jelenlegi, hanem a jövőben várható piaci fejleményeket is figyelembe vette. A vizsgálat arra kívánt fényt deríteni, hogy az Olympic pénzügyi helyzete ténylegesen olyanak tekinthető-e, mely alapján az eltűnő vállalkozás kategóriájába sorolható a Horizontális Iránymutatásban kifejtett értelemben. Ennek érdekében a Bizottság először megvizsgálta általában Görögország makrogazdasági és a görög légi utasszállítás piacának helyzetét (6.1.). A felek működési környezetének feltárását követően az Olympic és anyavállalata, a Marfin pénzügyi helyzete került górcső alá (6.2.). Végül a Bizottság elemezte, hogy teljesülnek-e a Horizontális Iránymutatásban eltűnő vállalkozásra vonatkozó feltételek (6.3.).

6.1. A görög makrogazdasági helyzet és a légi közlekedési piac helyzete

A Bizottság vizsgálatának eredményei jellemzően alátámasztották a felek által előadottakat. Így például a görög belföldi légi utasszállítás piacán az utasszám 18%-kal esett 2010 óta. A folyamat rövid távon is folytatódni látszott, és az elemzés szerint középtávon stabilizálódhat. 2015 környékén pedig feltehetően megindulhat a piac lassú talpra állása. Az mindenestre bizonyosnak tekinthető a Bizottság szerint, hogy 2008 óta alacsony kereslet jellemezte a piacot. Emellett pedig a jövőbeni kereslet mértékét jelentős bizonytalanság övezi, de várhatóan az elkövetkező 2-3 évben továbbra is alacsony kereslet fogja jellemezni a belföldi légi utasszállítás piacát.

6.2. Az Olympic és a Marfin pénzügyi helyzete

Igen mélyreható volt az elemzés ebben a kérdés-körben, külön-külön és összefüggésükben is vizsgálva a két cég helyzetét. Megállapítás nyert, hogy egyrészt az Olympic 2009 óta nem tudott nyereséget elérni¹⁴, másrészt eddig az anyavállalatától, a Marfintól kapott folyamatos pénzügyi támogatás (pl. 40 és 120 millió euró tőkeemelés 2009-ben és 2011-ben) miatt tudta csak fenntartani működését; harmadrészt pedig 2013-ban, az eljárás alatt rendelkezésre álló üzleti terve szerint millió eurós nagyságrendű vesztesége lesz. Ugyanakkor ugyancsak megállapítást nyert, hogy a Marfin szintén nehéz pénzügyi helyzetbe került¹⁵, és korántsem egyértelmű, hogy képes lesz-e üzemelni a továbbiakban.

6.3. A Horizontális Iránymutatás feltételeinek teljesülése

Előjáróban a Bizottság – Aegean/Olympic I. ügyben kifejtett álláspontjával egyezően – leszögezte, hogy jelen esetben valójában nem is elbukó cégről, hanem a Marfin elbukó üzletágáról (failing division) van szó, amely körülményt az értékeléskor is figyelembe kell venni. Ezt követően sorba vette az Iránymutatásban található szempontokat.

6.3.1. A vállalkozás pénzügyi nehézségek miatt a közeljövőben kiszorulna a piacról, hacsak egy másik vállalkozás át nem veszi

A Bizottság számos (és több forrásból származó) bizonyítékot mérlegelt ezen pont kapcsán: az Olympic pénzügyi életképességét (i.); a Marfin képességét, hogy a továbbiakban támogassa az Olympicot (ii.); az Olympic működésének beszüntetése mekkora költséggel járna a Marfinnak, illetve hogy a Marfinnak mekkora stratégiai és pénzügyi ösztönöztsége van az Olympic további támogatására (iii.).

i. Az Olympic pénzügyi életképessége

Az Olympic (eladása óta) mindig is jelentős veszteségeket termelt, és csupán tulajdonosai jelentős tőkeinjekciói és kölcsönei révén volt

14 Ebben az évben értékesítette a görög kormány a céget a Marfinnak, amely ekkor tulajdonképpen szanálta/újraindította.

15 2012 végén a Marfin csoportszintű adóssága mintegy egymilliárd euróval haladta meg eszközeinek értékét.

képes működni. A Marfin 2009 óta százmillió (180) eurós nagyságrendben támogatta. Előreláthatóan az Olympic 2013-ban is veszteséges lesz, és várhatóan a következő 2-3 év során is az marad valamennyi üzleti terv szerint.

ii. A Marfin képessége, hogy a továbbiakban támogassa az Olympicet

Vizsgálatra kerültek ebben a körben egyebek mellett a döntésig történt átszervezési kísérletek, az Olympic elkövetkező 3 évre vonatkozó üzleti kilátásai, a refinanszírozási lehetőségek. A Bizottság arra az eredményre jutott, hogy valószínűtlennek tekinthető, hogy a Marfin a jövőben folytatni tudná az Olympic finanszírozását.

iii. Az Olympic működése beszüntetésének költségei, a Marfin stratégiai és pénzügyi ösztönöztsége az Olympic további támogatására

Ezen pont kapcsán megállapítást nyert, hogy a Marfinnak nincsenek ilyen ösztönzői. A költség-haszon elemzés alapján a Marfin inkább az Olympic működésének beszüntetésében ösztönzött, mintsem hogy fenntartsa azt, bármilyen jövőbeli reorganizáció vagy költségcsökkentés dacára, amelyet az Olympic – feleslegesen – megpróbálhatna véghezvinni.

A fentiek alapján a Bizottság megállapította, hogy az első feltétel teljesül, mivel valószínűbb, hogy az Olympic pénzügyi nehézségek miatt a közeljövőben kiszorulna a piacról (az Aegean irányításszerzése hiányában) annál, mint hogy nem így történne.

6.3.2. Nincs más, kevésbé versenykorlátozó alternatíva, mint a bejelentett összefonódás

1999 és 2009 között a görög állam négy alkalommal próbálta értékesíteni az Olympicet, és a Marfinon, illetve az Aegeanen kívül nem talált más hitelt érdemlő vevőt, és jelenleg sem valószínű, hogy lenne rá más érdeklődő. Ezenfelül a Marfin ösztönözve volt, hogy más vevőt keresen, mint az Aegean, figyelemmel az első tiltó határozatra, melyben az Aegean irányításszerzését nem engedélyezte a Bizottság. Végül a vizs-

gálat során beszerzett információk (pl. a Bizottság által 24 európai légitársaságnak kiküldött, az Olympic esetleges megvásárlására irányuló szándékukat firtató kérdések) alapján valószínűtlen, hogy más hitelt érdemlő vevő érdeklődne az Olympic megszerzése iránt (jóllehet, ezt az első ügyben még nem látta bizonyítottnak a Bizottság). Így alappal feltételezhető, hogy a tervezett összefonódáson kívüli kérelmezőn kívüli vevő a közeljövőben nem fog felbukkanni, vagyis a második feltétel is teljesül.

6.3.3. Az összefonódás hiányában az elbukó vállalkozás eszközei mindenképpen kikerülnének a piacról

Az Olympic fő eszközei (a márka; a kétoldalú megállapodásokon alapuló, nem EU-tagállamokba irányuló repülési jogok; a lízingelt géppark) vitathatatlanul kikerülnének a piacról (és nem használnák azokat a versenyjogi elemzés során problémásnak ítélt útvonalakon), mivel semmilyen érdeklődő nem volt ezen eszközökre, különösen a márkára¹⁶ és a gépparkra. Ilyen módon a harmadik feltétel is igazoltnak tekinthető.

Összességében tehát megállapítható volt, hogy mind a három feltétel teljesült ahhoz, hogy az Olympicet elbukó vállalkozásként (üzletágként) lehessen minősíteni.

Így a döntés – hivatkozással a Horizontális Iránymutatás 89. bekezdésére – megállapította, hogy egyrészt az Olympic megfelel a Horizontális Iránymutatásban található feltételeknek és elbukó vállalkozásként minősíthető, másrészt a(z érintett) piaci verseny szerkezetének fúzió után várható romlásáról¹⁷ nem állítható, hogy azt a fúzió okozná, mivel a verseny szerkezetének romlása a fúzió hiányában legalább ugyanakkora mértékű lenne. A határozat értelmében a tranzakció hiányában az Olympic (és eszközei) valószínűsíthetően teljes egészében kikerülnének a piacról, ugyanakkor valószínűtlen, hogy az Aegean kivételével bármilyen másik harmadik fél érdeklődne az Olympic eszközeinek (ideértve a márkát) megszerzésére.

Mivel a fentiek alapján a tranzakció nem fogja jelentősen gátolni a hatékony versenyt, így az

¹⁶ Érdekeség, hogy az Olympic márkát 25+25 évre adta használatba a görög állam. Fizetéseketelenség vagy a cég működésének leállása esetén a márkajogokat visszaveheti az állam.

¹⁷ A fúzió eredményeképpen monopolhelyzet alakul ki 5 érintett útvonalon, ahol a felek jelenleg versenyeznek; ezenkívül a tranzakció kiiktatja a legvalószínűbb potenciális versenytársat 6 további aggályos útvonal tekintetében, amelyeken a felek egyike volt eddig jelen.

Európai Bizottság végül határozatában az EUMR 2. cikk (2) bekezdése és a 8. cikk (1) bekezdése, valamint az EGK Szerződés 57. cikke alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette az Aegean Airlines S.A.-nak az Olympic Air feletti, EUMR 3. cikk (1) bek. b) albekezdése szerinti egyedüli irányításszerzését.

7. Értékelés

Vajon leszűrhetünk-e általános vagy messzemenő következtetéseket a fenti ügyből az eltűnő vállalkozásra alapított védekezés alkalmazása kapcsán, vagy éppen egy atipikus esettel van dolgunk, amikor a ténylegesen egyedi piaci környezet szülte a lehetőséget az EVAV alkalmazására? Véleményünk szerint a látszólagos ellentét ellenére mindkét kérdésre igenlő lehet a válasz.

Általános következtetésként a döntésből az szűrhető le, hogy a Bizottság milyen módszertannal, mélységben és milyen kérdések vizsgálata mentén dönt az EVAV alkalmazhatóságáról. Az elemzési mélységet jól mutatja a Bizottság által vizsgált kérdések sokszínűsége, a mérlegelés óvatossága, amely mögött nyilván a másodfajú hiba elkerülésének óhaja áll. Egy egyébként is gyengélkedő piacon ráadásul egy ilyen alulértékelési hiba felnagyíthatja a káros versenyhatás téves értékelésének hatásait – érthető tehát a körültekintés. Az is látható, hogyha a tárgyalt eljárást összevetjük a Nynas/Shell Harburg ügyben alkalmazott értékeléssel, hogy más megfontolások más módon érvényesültek a két eljárásban: tehát az egyes feltételek hangsúlyai a Horizontális Iránymutatás által megszabott keretrendszeren belül eltolódhatnak az egyedi ügy sajátosságai miatt. Természetesen a Horizontális Iránymutatás által meghatározott feltételrendszer alkotta az értékelés meghatározó szempontjait mindkét ügyben – de a Nynas/Shell Harburg a fúziót követő kapacitáshelyettesítésből adódó importszükséglet árfelhajtó hatásának szempontjain, míg az Aegean/Olympic II.-ben a monopolhelyzet kialakulásának és a legközelebbi potenciális versenytárs piacról való kiiktatásának szempontjain keresztül vizsgálta a Bizottság az eltűnő vállalatként való minősítés feltételrendszerének teljesülését.

A Nynas/Shell Harburg ügy (M.6360)

Az Európai Bizottság gyakorlatában nem nevezhető gyakorinak az EVAV elfogadásával született engedélyező döntés (és nem példátlan az EVAV felek általi felhívása ellenére tiltó határozat sem). Ugyanakkor egy hónappal az Aegean/Olympic döntés előtt a Bizottság teljes körű eljárásban feltétel nélkül jóváhagyta, hogy a Nynas megszerezze a Shell harburgi finomítóját. Az európai versenyhatóság aggálya az ügyben elsősorban az volt, hogy a Nynas a fúziót követően nagyon magas piaci részesedésekkel bírna néhány olajtermék esetében (különösen, hogy néhány termék esetén egyedüli gyártó maradna az EGK területén, versenynomást pedig csak az egyesült államokbeli import fejthetne ki). A finomítóra nem volt más vevő. A Bizottság figyelembe vette azt is, hogy a Nynas által alkalmazandó üzleti modell, amelyben a finomítót üzemeltetni kívánja, eltér az eddigitől (ugyanakkor jelentős beruházást igényel). Az aggályokat az oszlatta el, hogy a felek bizonyították, a fúzió hiányában nagyon valószínű, hogy a harburgi finomító bezárna. Ez pedig számottevően csökkentené az érintett terméket előállító gyártási kapacitásokat, ami feltehetően oda vezetne, hogy a keresletet importtal lehetne csak kielégíteni. Összességében ez – az import költségei miatt – az árak emelkedését eredményezné a fogyasztók számára, amely a fúziót követően nem következik be. A vizsgálat azt is megállapította, hogy a tranzakció kifejezetten pozitív hatásokkal is járhat: a Nynas ugyanis a kibocsátásnövekedéssel jelentősen csökkentheti az előállításához kapcsolódó változó költségeit, amelyből valószínűsíthetően a fogyasztók is részesülnek valamekkora mértékben.

Az Aegean/Olympic II. kapcsán szintén lényeges körülmény, hogy bő két évvel ezelőtt a Bizottság az ugyanezen felek közötti fúziót még megtiltotta. Valószínűleg az érintett piac tiltó döntés után is folytatódó leépülése és a kérelmezett társaság további gyengélkedése (a csődhez/eltűnéshez még közelebb kerülése) vezetett oda, hogy – szemben a 2011-es eljárással – a fúzió engedélyezésre került.¹⁸ Látható te-

¹⁸ Mint azt fentebb már megjegyeztük, a nehézségekkel küzdő cégek helyzete gyorsan romolhat még a túlzottan elhúzódó eljárás alatt is – így az eljárás időtartamát többszörösen meghaladó időszak alatt ez még inkább igaz lehet.

hát az is, hogy az EVAV elfogadhatóságát nem zárja ki az azonos felek között korábban megtiltott összefonódás, ehhez azonban a feltételek lényegesnek tekinthető változása tűnik szükségesnek.

Az előbbiekkal szemben viszont atipikus az ügy abban az értelemben, hogy a körülmények igen optimálisak voltak egy eltűnő vállalkozás alapú érveléshez. A gazdasági világválság, a görög makrogazdasági helyzet és a görög – trendek tekintetében a világ többi részétől eltérő – légi közlekedési piaci folyamatok speciális együttállása kellően és hitelesen alapozta meg az Olympic eltűnő vállalatként (üzletágként) való azonosítását¹⁹. Természetesen ezen külső körülmények csupán – ebből a szempontból kedvező – adottságként háttérrel biztosítottak az EVAV alkalmazhatóságának: az egyedi ügyben a hangsúly továbbra is a konkrét vállalattal kapcsolatos alapos bizonyításon volt; és feltehetően ez a jövőben is így marad, a kedvezőtlen piaci körülmények ugyanis ön-

magukban nem eredményeznek automatizmust az érvelés elfogadhatóságában.

Véleményünk szerint összességében jól megalapozott, védhető és helyénvaló döntés született, mely kellően szem előtt tartja a piaci verseny érdekeit; emellett szigorúan, de mégis megfelelő rugalmassággal vizsgálta a versenyjogi eszköztár eme viszonylag ritkán használt elemének teljesülési feltételeit. Ugyanakkor csak a jövőbeni fejlemények, a piac működése és a fogyasztók megítélése révén válik ténylegesen értékelhetővé, hogy megfelelő döntés született-e.

A közelmúltbeli két eltűnő vállalatra alapított védekezés Bizottság általi elfogadása pedig összességében azt mutatja, hogy jóllehet igen szigorú kritériumrendszer teljesítésével, de az eltűnő vállalatra alapított védekezés nem csupán egy elméletben és az iránymutatásokban létező formula, hanem egy élő jogintézmény.

¹⁹ Lényeges másrésről az is, hogy a hivatkozott piaci környezet közvetett körülménynek tekinthető, melynek eredménye az érintett piacon a hatékony verseny oly mértékű csökkenése volt (mint közvetlenül meghatározó körülmény), amely mellett már alkalmazhatóvá vált a faling firm védekezés.

Meggyógyulunk? Az illúziók csökkentése és a verseny Élelmiszerek

We Will Heel, Will We?

Abstract

In the last few years the Hungarian Competition Authority has investigated many cases in connection with health claims and curing effect claims stated about different products.

With this article the authors would like to help the undertakings to work out adequate practices in this field. The article is about the health and nutrition claims and curing effect claims used in commercial practices of foods. In the article „We Will Heel, Will We?” we focused on the relevant national and European Union measures, the special rules in regard of the certain product categories and we presented the relevant practice of the Hungarian Competition Authority with some concrete conclusions.

I. Bevezetés

A Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárásainak tárgyát évek óta jelentős számban és arányban a különböző termékek és szolgáltatások népszerűsítésére használt, gyógyhatásra utaló vagy egészséggel kapcsolatban tett reklámállítások vizsgálata képezi.

Az utóbbi években az egészségmegővő életszemlélet előtérbe kerülésével párhuzamosan egyre több olyan termék került forgalomba, amely az ilyen irányú megnövekedett fogyasztói igényeket elégíti ki, és a Gazdasági Versenyhivatalhoz is egyre nagyobb számban érkeznek olyan bejelentések és panaszok, melyek a különböző gyógyhatást, egészségre való pozitív hatást ígérő termékekkel vagy készülékekkel kapcsolatos tájékoztatásokat kifogásolják.

Az Európai Unióban a biztonságos és megfelelő minőségű élelmiszerek szabad mozgása lényeges eleme a belső piacnak, és jelentős mértékben hozzájárul az állampolgárok egészségéhez és jólétéhez, valamint szociális és gazdasági érdekeikhez. A fogyasztók magas szintű egészségvédelmének megvalósítása és a tájékoztatáshoz való jogának érdekében biztosítani kell, hogy megfelelő tájékoztatáshoz jussanak az általuk fogyasztott élelmiszerekkel kapcsolatosan. A fogyasztói döntéseket többek között befolyásolhatják az egészséggel és a környezettel kapcsolatos, valamint gazdasági, szociális és etikai megfontolások.

Az egységes piac és a tisztességes verseny fenntarthatósága érdekében közös fogalommeghatározásokat, elveket, követelményeket és eljárásokat kell meghatározni, hogy egyértelmű keretet és kö-

* Irodavezető-helyettes, Gazdasági Versenyhivatal – Fogyasztóvédelmi Iroda.

** Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Fogyasztóvédelmi Iroda.

*** Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Fogyasztóvédelmi Iroda.

**** Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Fogyasztóvédelmi Iroda.

zős alapot alkossanak az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatást szabályozó uniós és nemzeti intézkedésekhez.¹

Az Európai Unió területén címkézett és reklámozott élelmiszereken egyre nagyobb számban tűntetnek fel táplálkozásra és egészségre vonatkozó állításokat. A fogyasztók magas szintű biztonságának biztosítása és választásuk megkönnyítése érdekében a forgalomba hozott termékeknek, beleértve az importált termékeket, biztonságosnak kell lenniük, és azokat megfelelő címkével kell ellátni. A változatos és kiegyensúlyozott étrend a jó egészség előfeltétele, és az egyes termékek az étrend egészéhez képest viszonylagos jelentőséggel bírnak.² Az Európai Unió fontosnak tartotta a terület egységes szabályozását, ugyanis az ilyen állításokra vonatkozó nemzeti előírások közötti különbségek a belső piac működésére negatív hatással lehetnek, így különösen akadályozhatják az élelmiszerek szabad mozgását és egyenlőten versenyfeltételeket teremthetnek.³

Az eljárások során gyakran szembesül azzal a hatóság, hogy a piacon jelen lévő vállalkozások, sőt gyakran az őket képviselő ügyvédi irodák számára sem egyszerű az adott területre vonatkozó szabályozás alkalmazása, illetve értelmezése.

Annak érdekében, hogy a szerzők segítséget nyújtsanak a jogkövető piaci szereplőknek a gyakorlatuk kialakításához, a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatából levonható következtetéseket összegyűjtötték és rendszereztek, és ágazatok szerinti bontásban egy cikksorozatot indítanak a Verseny-tükörben az alábbi bontásban:

- A) Élelmiszerek
- B) Gyógyszerek
- C) Orvostechikai eszközök
és gyógyászati segédeszközök
- D) Kozmetikumok

II. Élelmiszerek

A fenti témák közül a Gazdasági Versenyhivatal az élelmiszerek vonatkozásában rendelkezik a legkiterjedtebb joggyakorlattal.

A 2014-ben például a fogyasztó megtevesztése témakörében meghozott 54 határozatból 15 vonatkozott az élelmiszerekre.

Az egészségre, tápanyag-összetételre vonatkozó állítások tekintetében – a vállalkozásoknak az élelmiszerek kapcsán tanúsított kereskedelmi gyakorlatának segítése, valamint a fogyasztók tudatos választásának elősegítése érdekében – az alábbiakban ismertetjük a figyelembe veendő szabályozást, az egyes termékkategóriákra vonatkozó speciális előírásokat, valamint a tipikusan előforduló termékcsoportok kapcsán (probiotikumok, fogyasztószerek, potencianövelők, rákos betegeknek szánt termékek) a Gazdasági Versenyhivatal joggyakorlatát.

1. A termékek

Az élelmiszer fogalmát az Európai Parlament és Tanács 2002. január 28-i 178/2002/EK rendeletének 2. cikke határozza meg. Eszerint az élelmiszer minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyagot vagy terméket jelent, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el. Az élelmiszereken belül az általános, közfogyasztásra szánt élelmiszereken túl megkülönböztetünk további alkategóriákat is. A gyártó szándéka szerint, a megfelelő nyilvántartásba vételi eljárást követően lehet egy élelmiszer étrend-kiegészítő,⁴ valamint különleges táplálkozási célú élelmiszer is. A különleges táplálkozási célú élelmiszereknek öt típusát⁵ különbözteti meg a jogszabály, ezek közül a leggyakrabban

1 A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló, 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet preambulum (2), (3), (13) bekezdései alapján.

2 Az élelmiszerekkel kapcsolatos, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról szóló, 2006. december 20-i 1924/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet („1924/2006 rendelet”) (1) preambulumbekezdés.

3 1924/2006/EK rendelet (2) preambulumbekezdés.

4 *Étrend-kiegészítő*: a hagyományos étrend kiegészítését szolgáló olyan élelmiszer, amely koncentrált formában tartalmaz tápanyagokat vagy egyéb táplálkozási vagy élettani hatással rendelkező anyagokat, egyenként vagy kombináltan; adagolt vagy adagolható formában kerül forgalomba (például kapszula, pasztilla, tableta, port tartalmazó tasak, adagolható por, ampulla, csepegtető üveg vagy más hasonló por-, illetve folyadék-forma, amely alkalmas kis mennyiség adagolására). Az étrend-kiegészítőkről szóló 37/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet 2. §-ának a) pontja.

5 1. Anyatej-helyettesítő és anyatej-kiegészítő tápszerek,

2. speciális gyógyászati célra szánt tápszerek,

3. csecsemők és kisgyermek számára készült, feldolgozott gabonaalapú élelmiszerek, bébiételek,

4. testtömegcsökkentés céljára szolgáló csökkentett energiatartalmú élelmiszerek,

5. gluténérzékenyeknek szánt élelmiszerek.

A különleges táplálkozási célú élelmiszerekről szóló 36/2004 (IV. 26.) ESzCsM rendelet I. sz. melléklete.

a speciális – gyógyászati célra szánt – tápszerek⁶ kerülnek a Gazdasági Versenyhivatal⁷ látókörébe. Az általános, közfogyasztásra szánt élelmiszerekre vonatkozó szektorális szabályokon túlmenően az egyes termékkategóriákra vonatkozó különböző speciális jogszabályi rendelkezések is alkalmazandók.⁸

2. Élelmiszerekre vonatkozó szabályozás

Az egészségre, tápanyag-összetételre vonatkozó állításokkal kapcsolatban a vállalkozásoknak az élelmiszerek kapcsán alkalmazott kereskedelmi gyakorlatai esetében az 1924/2006/EK rendelet,⁹ illetve ezen rendelet mellett – hatálybalépését követően – a 432/2012/EU rendelet¹⁰ előírásaira is figyelemmel kell(ett) eljárniuk.

Élelmiszerek tekintetében a vonatkozó ágazati közösségi jogi norma, a 1924/2006/EK rendelet a kereskedelmi kommunikációra vonatkozó tagállami általános előírásoknál¹¹ szigorúbb követelményeket támaszt az élelmiszerekkel kapcsolatban tehető reklámállításokkal szemben, ezért a versenyfelügyeleti eljárásokban a Gazdasági Versenyhivatal a termékkategóriára vonatkozó hazai ágazati szabályoknak való megfelelés vizsgálata során, a bizonyítás körében a hivatkozott európai uniós norma előírásait veszi figyelembe.

Az eljárás alá vont vállalkozásoknak azt szükséges bizonyítékokkal alátámasztani a versenyfelügyeleti eljárásban, hogy az általuk alkalmazott, az adott ügyben vizsgált egészségre vonatkozó állítások

- az Európai Bizottság által engedélyezett (az 1924/2006/EK rendelet 13. cikk (3) bekezdé-

sében meghatározott) közösségi listán¹² szerepelnek, vagy

- az Európai Bizottság által még nem értékelt állítások esetén az EFSA¹³ által kezelt ún. konszolidációs listán szerepelnek, vagy
- amennyiben az állítás sem a közösségi, sem a konszolidációs listán nem szerepel, a vállalkozás egyedi kérelem benyújtásával az állítás listára történő felvételét kérte, az 1924/2006/EK rendelet 15. és 18. cikkében foglalt előírások szerint, és azt az Európai Bizottság elfogadta. Gyógyhatás állítás főszabály szerint az élelmiszerek esetében tilos.

2.1. Egészségre gyakorolt hatást megfogalmazó állítások

Az élelmiszerek esetében alkalmazott tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állítások vizsgálata során a Gazdasági Versenyhivatal kitüntetett figyelmet fordít az 1924/2006/EK rendelet („Rendelet”) és annak 13. cikke (3) bekezdése alapján meghozott európai bizottsági rendeletekre.

Hatály

A Rendelet 2. cikke (2) bekezdésének *d)* pontja szerint *egészségre vonatkozó állítás bármely olyan állítás, amely kijelenti, sugallja vagy sejteti, hogy az adott élelmiszer, élelmiszercsoport vagy annak valamely alkotóeleme és az egészség között összefüggés van.* A Rendelet hatálya alá tartozik valamennyi kereskedelmi kommunikációban szereplő ilyen típusú állítás.¹⁴ Arra vonatkozóan, hogy mi tekintendő kereskedelmi kommunikációnak, a szerzők álláspontja

6 *speciális tápszer*: a különleges táplálkozási igényt kielégítő olyan élelmiszer, amely különleges eljárással, beteg emberek diétás ellátására készül és orvosi felügyelet mellett használandó. Olyan betegek kizárólagos vagy részleges táplálására szolgál, akiknél a természetes eredetű tápanyagok vagy azok metabolitjainak felvétele, emésztése, felszívódása, feldolgozása vagy kiválasztása korlátozott, csökkent vagy zavart, valamint más, orvosilag meghatározott tápanyagszükséglet áll fenn és az nem biztosítható a hagyományos étrend megváltoztatásával, más különleges táplálkozási igényt kielégítő élelmiszerekkel vagy e kettő kombinációjával. A speciális – gyógyászati célra szánt – tápszerekről szóló 24/2003. (V. 9.) EszCsM rendelet 2. §-a (1) bekezdésének *b)* pontja.

7 Lásd VJ/12/2013., VJ/68/2013., VJ/64/2013. és VJ/83/2013. számú eljárások.

8 37/2004. (IV. 26.) EszCsM rendelet az étrend-kiegészítőkről, 36/2004 (IV. 26.) EszCsM rendelet a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről, 24/2003. (V. 9.) EszCsM rendelet a speciális – gyógyászati célra szánt – tápszerekről.

9 1924/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (2006. december 20.) az élelmiszerekkel kapcsolatos, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokról.

10 432/2012/EU bizottsági rendelet (2012. május 16.) a nem a betegségek kockázatának csökkentését, illetve a gyermekek fejlődését és egészségét érintő, élelmiszerekkel kapcsolatos, egészségre vonatkozó, engedélyezett állítások jegyzékének megállapításáról.

11 A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény („Fttv.”), amely a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK az európai parlamenti és tanácsi irányelve („2005/29/EK irányelv”) implementálására szolgál.

12 A 432/2012/EU rendelet 2012. december 14-én lépett hatályba, az 536/2013/EU rendelet 2014. január 2-től alkalmazandó.

13 European Food Safety Authority, Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság.

14 1924/2006/EK rendelet (2) preambulumbekkezdés.

szerint a 2005/29/EK irányelv 2. cikkének d) pontja ad iránymutatást. E körben kiemelendő, hogy a Rendelet előírásait alkalmazni kell olyan védjegyekre és egyéb márkanamevekre is, amelyek tápanyagösszetételre vagy egészségre vonatkozó állításként értelmezhetők.¹⁵ Ilyen például a probiotikum, valamint a prebiotikum megjelölés, amelyet – nevezetesen a HIPP bébiétel nevében szereplő „Praebiotik® + Probiotik®” márkanévet – a német bíróság, összhangban az Európai Bíróság joggyakorlatával és az Európai Bizottság Rendelettel kapcsolatos iránymutatásával egészségre vonatkozó állításnak minősítette, és amelynek alkalmazása ekként nincs összhangban a Rendelet előírásaival.¹⁶ Ezzel szemben azok az általános megjelölések, amelyek hagyományosan élelmiszerfajták vagy italfajták olyan sajátosságának jelzésére szolgálnak, amely sajátosság hatással lehet az emberi egészségre (például „emésztéssegítő”), mentesülnek a Rendelet alkalmazása alól.¹⁷

A hatállyal kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy a Rendelet előírásai csak azon kereskedelmi kommunikációkban megjelenő állításokra vonatkoznak-e, amelynek címzettjei a végső fogyasztók, vagy a szakembereknek szóló kommunikációk tekintetében is alkalmazandók. A Rendelet 1. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy azt a kereskedelmi kommunikációban a végső fogyasztónak ilyen formában szolgáltatott élelmiszerek címkézésén, megjelenítésén vagy reklámjában alkalmazott állítások tekintetében kell alkalmazni, valamint a Rendeletet az éttermek, kórházak, iskolák, étkezdék és a közétkeztetéssel foglalkozó hasonló gazdasági szereplők ellátására szánt élelmiszerek vonatkozásában is alkalmazni kell. Az, hogy a Rendelet kifejezetten nem rendelkezik arról, hogy csak fogyasztóknak szóló kommunikációban kell alkalmazni, valamint a hatályt kifejezetten kiterjeszti a fentebb ismertetett speciális ellátási körre, álláspontunk szerint abba az irányba mutat, hogy ilyen megkülönböztetést nem szükséges tenni, valamennyi kereskedelmi kommunikáció esetében alkalmazandók a Rendelet előírásai. Mivel a kérdésben nincs bírói gyakorlat és a

szakirodalom is különböző válaszokat ad rá, a Landgericht München I. C-19/15. számon előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult Európai Bírósághoz.

Az állítások alkalmazhatóságának alapelvei

A Rendelet nevesíti a tárgyi hatálya alá tartozó állításokra vonatkozó elveket. Az egyes állítások a Rendeletben meghatározott általános és különös feltételek fennállta esetén alkalmazhatók. Általános feltétel, hogy a tápanyag vagy egyéb anyag kedvező élettani hatását általánosan elfogadott tudományos bizonyítékok támasszák alá, azt – az állításban foglaltaknak megfelelően – a termék jelentős vagy csökkentett mennyiségben tartalmazza, vagy ne tartalmazza, az a szervezet számára hasznosítható formában legyen jelen és teljesüljenek az alkalmazás vonatkozásában előírt különös feltételek. Az állításoknak a fogyasztásra elkészített élelmiszerekre kell vonatkozni és úgy kell megfogalmazni, hogy az átlagfogyasztó értelmezni tudja.¹⁸

Főszabályként a különös feltételek körében határozza meg a Rendelet, hogy tilos a Rendelet hatálya alá tartozó, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állítások alkalmazása, kivéve, ha azok megfelelnek a Rendeletben meghatározott általános és különös feltételeknek, valamint tápanyagösszetételre vonatkozó állítások esetében a Rendelet mellékletében, egészségre vonatkozó állítások esetében pedig a Rendelet 13. és 14. cikke szerinti engedélyezett állítások listáján szerepelnek.¹⁹

Az egészségre vonatkozó állítások alkalmazása vonatkozásában további speciális tájékoztatási kötelezettséget is előír a Rendelet.²⁰ Fontos továbbá kiemelni azt is, hogy nem konkrét, nem részletezett, általánosan az egészséggel, jó közérzettel összefüggő állítás csak akkor alkalmazható, ha azt az engedélyezett állítások listáján szereplő egyedi állítás kíséri.²¹ Így például egy narancslé vonatkozásában önmagában a „[C-vitaminnal] a jó közérzertet” állítás alkalmazása nem felel meg a Rendelet előírásainak, hiszen ez még egy túl általános meg-

15 1924/2006/EK rendelet (4) preambulumbekzdés.

16 BGH, Urteil vom 26.02.2014 – I ZR 178/12 – Praebiotik; Verfahrensgang: LG Frankfurt a.M., Urteil vom 23.03.2011 – 2/06 O 568/10; OLG Frankfurt a.M., Urteil vom 09.08.2012 – 6 U 67/11.

17 1924/2006/EK rendelet (5) preambulumbekzdés.

18 1924/2006/EK rendelet 5. cikk.

19 1924/2006/EK rendelet 8. és 10. cikkek.

20 1924/2006/EK rendelet 10. cikk (2) bekezdés.

21 1924/2006/EK rendelet 10. cikk (3) bekezdés.

fogalmazás. Ha azonban az állítást kíséri egy egyedi, engedélyezett állítás, amely kibontja, megmagyarázza azt, akkor alkalmazható. Ilyen például a 432/2012/EU Rendelet mellékletében szereplő állítás, mely szerint a „C-vitamin hozzájárul a fáradtság és kifáradás csökkentéséhez”. A rendelkezés alkalmazásával kapcsolatban további kérdésként merül fel, hogy az alkalmazandó-e a 13., valamint a 14. cikk szerinti engedélyezett állítások listájának elfogadása előtt – az átmeneti időszakban – vagy csak azt követően. A német bíróság egy ügyben²² arra a megállapításra jutott, hogy a lista elfogadásáig – végrehajtathóság hiányában – a Rendelet ezen előírása nem alkalmazható, így nem szükséges, hogy az általános állítást egyedi állítás is kísérje. Álláspontunk szerint azonban ebben az esetben sem alkalmazható önmagában az általános állítás, hanem elfogadott egyedi lista hiányában az élelmiszer-ipari vállalkozások az EFSA által kezelt konszolidált listáról válogathatnak az átmeneti időszakra vonatkozó szabályoknak megfelelően.²³

Az állítások csoportosítása

A Rendelet a tárgyi hatálya alá tartozó állításokat aszerint különbözteti meg, hogy azok betegségek kockázatának csökkentésével, illetve a gyermekek egészségével és fejlődésével kapcsolatosak-e²⁴ vagy sem.²⁵ A Rendelet 12. cikke nevesíti továbbá az egészségre vonatkozó állítások azon három típusát, amelyek alkalmazása minden körülmény között tiltott. Így nem alkalmazható olyan állítás, amely azt sugallja, hogy az élelmiszer fogyasztásának mellőzése hatással lehet az egészségre, amely a súlycsökkenés ütemére vagy mértékére utal,²⁶ valamint amely orvosok, egészségügyi szakemberek, illetve egyéb szervezetek ajánlásaira²⁷ hivatkozik.

Valamennyi egészségre vonatkozó állítás alkalmazhatósága tekintetében irányadók a Rendelet által nevesített általános és különleges alkalmazási feltételek, azonban azok elfogadásának a rendjére eltérő szabályok vonatkoznak. Figyelemmel arra, hogy

a versenyfelügyeleti gyakorlatban többnyire nem a betegségek kockázatának csökkentésével, illetve nem a gyermekek egészségével és fejlődésével kapcsolatos állítások fordulnak elő, így a továbbiakban a másik csoportba tartozó állítások (leegyszerűsítő: egészségre ható állítások) ismertetésére kerül sor.

A nem betegségek kockázatának csökkentésével, valamint a gyermekek fejlődésével és egészségével kapcsolatos állítások olyan állítások, amelyek az állításban nevesített tápanyag vagy egyéb anyag növekedésben, fejlődésben és a szervezet működésében betöltött szerepét, pszichológiai állapot vagy magatartás leírását tartalmazzák, illetve fogyásra, vagy testtömegkontrollra, az éhségérzet csökkentésére, a jóllakottság érzésének növelésére, vagy az étrendből hasznosítható energiamennyiség csökkentésére vonatkoznak. Az állításnak szerepelnie kell az engedélyezett állítások jegyzékén, általános tudományos bizonyítékoknak kell alátámasztania és az átlagos fogyasztó számára jól érthetőnek kell lennie.²⁸

Az engedélyezett állítások jegyzékének elfogadása és az átmeneti időszak

A Rendelet 13. cikkének (3) bekezdésében megjelölt lista elfogadása azonban hosszadalmas folyamat. Valamennyi tagállam összegyűjtötte a felmerülő állítások jegyzékét, a rájuk vonatkozó feltételekkel és tudományos bizonyítékokkal együtt. A listát 2008. január 31-ig kellett a Bizottság rendelkezésére bocsátani. A benyújtott állításokat az EFSA véleményezi, azonban az EFSA álláspontja nem köti a Bizottságot. A Bizottság rendeletben²⁹ fogadja el az engedélyezett állítások jegyzékét, amely jegyzék az adott rendelet mellékletét képezi. Meghatározott állításkategóriákról, illetve meghatározott tápanyagtípusokra vonatkozó állításokról ugyanazon rendeletben dönt a Bizottság. Az EFSA által kezelt konszolidált listán szereplő egyes állítások elutasításáról a Bizottság nem rendelkezik külön jogi aktussal. Ezen állítások esetében az elutasítás idő-

22 Vitalpilze, BGH, Urteil vom 17.01.2013 – I ZR 5/12.

23 Lásd VJ/49/2014. számú eljárás.

24 1924/2006/EK rendelet 14. cikk.

25 1924/2006/EK rendelet 13. cikk.

26 A súlycsökkenés mértékére, ütemére vonatkozóan lásd a VJ/26/2012., illetve a VJ/98/2012. számú eljárásokat.

27 Az orvosi ajánlásra vonatkozóan lásd a VJ/52/2012., illetve a VJ/68/2013. számú eljárásokat.

28 1924/2006/EK rendelet 13. cikk.

29 432/2012/EU rendelet, 536/2013/EU rendelet.

pontja az azonos kategóriába tartozó egyes állítások elfogadásáról rendelkező bizottsági rendelet hatálybalépésének a napja. A lista kiadását megelőzően az állítások alkalmazására az átmeneti időszakra vonatkozó szabályok irányadók, míg annak megszűlését követően kizárólag a listában szereplő állítások alkalmazhatók.

A Bizottság ez idáig két ízben döntött a nem betegségek kockázatának csökkentését és a gyermekek fejlődését, egészségét érintő, élelmiszerekkel kapcsolatos, egészségre vonatkozó, engedélyezett állítások jegyzékének elfogadásáról. A 432/2012/EU rendelet 2012. december 14-én lépett hatályba, míg az 536/2013/EU rendelet 2014. január 2-től alkalmazandó.

Az 536/2013/EU rendelet a preambulumban négy olyan élelmiszercsoportot (kategóriát) jelöl meg, amelyekkel kapcsolatban az állítások további véleményezésére, illetve további egyeztetésekre van szükség. E körbe tartoznak 1. a botanikai anyagokkal kapcsolatosan megfogalmazott állítások, 2. a különleges táplálkozási célra szánt élelmiszerek, például a nagyon alacsony energiatartalmú étrendek és a csökkentett laktóztartalmú élelmiszerek hatására vonatkozó állítások, valamint 3. a koffein és 4. a szénhidrátok élettani hatásaival kapcsolatos állítások. Ezen állítások tekintetében továbbra is a Rendelet 28. cikkének (5) bekezdése szerinti átmeneti időszak rendelkezései irányadók.

Az átmeneti időszakra vonatkozó rendelkezések értelmében a hivatkozott állításokat az engedélyezett állítások jegyzékének elfogadásáig lehet alkalmazni. Az élelmiszer-ipari vállalkozás az állításokat saját felelőssége mellett alkalmazhatja, feltéve hogy azok egyébként megfelelnek a Rendelet általános előírásainak, valamint a vonatkozó hatályos nemzeti rendelkezéseknek.³⁰

Az állítások alkalmazásának igazolása a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaiban

A Gazdasági Versenyhivatal eljárásaiban az alkalmazott állítások vállalkozás általi igazolására a jogszabályi tilalmak, korlátok között kerülhet sor. Egy állítás Gazdasági Versenyhivatal előtti eljárás-

ban történő igazolása nem vezethet olyan eredményre, amely (következményeit is tekintve) ellentétes a vonatkozó ágazati jogi szabályozással. Ennek megfelelően egy, a Gazdasági Versenyhivatal előtt folyamatban lévő eljárás nem eredményezheti, hogy az élelmiszernek egészségre vonatkozó állítás lenne tulajdonítható a jogszabályok által rögzített feltételek hiányában, a jogszabályokban megszabott eljárásrend tiszteletben tartásának mellőzésével. Így a Gazdasági Versenyhivatal előtti eljárásban az igazolási kötelezettség elsősorban arra terjed ki, hogy az állítás alkalmazására a jogszabályi előírásokkal összhangban került sor. Az élelmiszerek kapcsán tett egészségre vonatkozó állítások igazolása az ágazati jogszabályokhoz igazodik, így a vállalkozásnak elsődlegesen a Rendeletnek, valamint hatálybalépését követően az annak alapján a Bizottság által meghozott 432/2012/EU és az 536/2013/EU rendeleteknek való megfelelést kell igazolnia. Szükséges továbbá az is, hogy az adott állítás alkalmazása (a jogszabályban, annak mellékletében szerepeltetett) feltételeinek a teljesülése is bizonyítást nyerjen, így különösen az, hogy a termék az állításban ígért hatáshoz szükséges mennyiségben tartalmazza az adott (táp) anyagot.³¹

2.2. Gyógyhatást megfogalmazó állítások

Az élelmiszerek tekintetében tett, gyógyhatást megfogalmazó állításokat a Gazdasági Versenyhivatal az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény („Éltv.”) rendelkezései alapján bírálja el. Az Éltv. 2015. május 5. előtti hatályos 10. §-ának (3) és (4) bekezdése értelmében az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer, illetőleg az élelmiszerre vonatkozó reklám – ha jogszabály vagy közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus eltérően nem rendelkezik – nem tulajdoníthat az élelmiszernek betegség megelőzésére, gyógyítására vagy kezelésére vonatkozó tulajdonságokat, illetve nem keltheti ezen tulajdonságok megletének a benyomását.³² 2015. május 5-től a gyógyhatás vonatkozásában az Éltv. visszautal a hasonló rendelkezéseket tartalmazó az Európai Parlament

³⁰ 1924/2006/EK rendelet 28. cikk (5) bekezdés.

³¹ A VJ/52/2012. számú eljárásban született határozat 135. és 136. pontjai. Az 1924/2006/EK rendelet (15) preambulumbekzdése utal az állítások kapcsán meghatározott alkalmazási feltételek betartására.

³² VJ/52/2012. számú határozat 130. pontja.

és a Tanács 2011. október 25-i 1169/2011/EU rendelete 7. cikk (3) és (4) bekezdéseire.³³

A vonatkozó bírói gyakorlat alapján megállapítható, hogy „*gyógyhatása annak a terméknek van, amely a betegséget megszünteti, az egészséget helyreállítja, azaz egészségessé tesz. Az egészség helyreállítását célzó tevékenység a gyógyítás, amelynek érdekében a fogyasztani ajánlott terméknek gyógyító hatású terméknek kell lennie.*”³⁴

Az állítások igazolása

Egy állítás Gazdasági Versenyhivatal előtti eljárásban történő igazolása – ahogyan azt az előzőekben az egészségre ható állítások kapcsán is rögzítettük – nem vezethet olyan eredményre, amely (a következményeit is tekintve) ellentétes a vonatkozó ágazati jogi szabályozással, így egy élelmiszernek betegség megelőzésére, gyógyítására vagy kezelésére vonatkozó bizonyítási kísérletek, a beterveztett bizonyítékok a Gazdasági Versenyhivatal eljárása szempontjából nem bírnak relevanciával.³⁵

Ezt megerősíti a vonatkozó bírói gyakorlat is, mely szerint a versenyfelügyeleti eljárásban a Gazdasági Versenyhivatalnak a tényállás tisztázása körében nem az a feladata, hogy a különböző engedélyező hatóságok által lefolytatott vizsgálatokat megismételve vagy azok helyett szakértői bizonyítást folytasson le az áru azon lényeges tulajdonsága vonatkozásában, hogy az gyógyítás kiváltására alkalmas-e. A Gazdasági Versenyhivatalnak azt kell megítélnie, hogy a reklámállítások kelthették-e azt a képzetet a fogyasztóban, hogy a készítményeknek gyógyhatása van.³⁶

A vonatkozó és idézett bírói gyakorlat által is alátámasztottan tehát a vállalkozásnak az élelmiszerek vonatkozásában alkalmazott gyógyhatásállítások tekintetében a bizonyítási lehetősége és kötelezettsége – ekként a felelősség alóli mentesülés lehetősége – arra terjed ki, hogy megfelelően alátámassza

azt, hogy a vizsgálattal érintett állítás nem tekinthető gyógyhatásállításnak, tehát nem tulajdonít a terméknek betegség gyógyítására, megelőzésére, kezelésére vonatkozó tulajdonságot.

A vállalkozás rendelkezésére álló egyéb lehetőségek

Az élelmiszerek tekintetében tehát tilos gyógyhatásra utaló állítások alkalmazása. Amennyiben a gyártó, illetve forgalmazó túl kíván lépni ezen a jogszabályi korláton, arra háromféle módon van lehetősége.

Egyrészt lehetőség van arra, hogy a gyártó a terméket más minőségben, adott esetben gyógyszerként hozza forgalomba, a vonatkozó jogszabályi rendelkezések, előírások és eljárásrend betartásával.

Másrészt – figyelemmel arra, hogy az Éltv. vonatkozó előírásai szerint közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus eltérően rendelkezhet – az 1924/2006/EK rendelet 14. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti betegségek kockázatának csökkentésével kapcsolatos állításként kérheti annak felvételét az ilyen megengedett állításokat és az állítások alkalmazásának szükséges feltételeit tartalmazó közösségi listába és az Európai Bizottság engedélyező határozatát követően az állítás ekként alkalmazható.

Harmadik lehetőség egy, az élelmiszereken belüli alkategóriára, a különleges táplálkozási célú élelmiszerek esetében áll fenn. A különleges táplálkozási célú élelmiszerekről szóló 36/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet 13. §-ának (1) bekezdése alapján lehetőség van arra, hogy különleges élelmiszernek, annak reklámozása során betegséget megelőző, kezelő vagy gyógyító tulajdonságot tulajdonítson a forgalmazó, azonban ez iránt az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet (OGYÉI)³⁷ kérelmet kell benyújtani – az elbíráláshoz szükséges dokumentumok csatolásával.

33 7. cikk (3) Az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatás a természetes ásványvizekre és a különleges táplálkozási célú élelmiszerekre vonatkozó uniós jogi rendelkezésekben foglaltak figyelembevételével nem tulajdoníthat az élelmiszereknek emberi betegségek megelőzésére, kezelésére vagy gyógyítására vonatkozó tulajdonságokat, és ilyen tulajdonságokra nem is utalhat.

(4) Az (1), (2) és (3) bekezdést az alábbiakra is alkalmazni kell:

a) reklámozás;

b) az élelmiszerek megjelenítése, különösen formájuk, megjelenésük vagy csomagolásuk, a használt csomagolóanyagok, elrendezésük módja és kiállításuk kellékei.

34 Fővárosi Ítéletábra 2.Kf.27.127/2004/12., illetve a Fővárosi Ítéletábra 2.Kf.27.086/2006/6. számú ítéletei.

35 VJ/52/2012. számú határozat 130. pontja.

36 Fővárosi Ítéletábra 2.Kf.27.185/2004/4., illetve Fővárosi Ítéletábra 7.K.30.155/2006/19. számú ítéletek.

37 2015. március 1-jét megelőzően az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet (OÉTI) kellett a kérelmet benyújtani, amely intézet jelenleg az OGYÉI egyik főigazgatója.

Az OGYÉI a kérelmet továbbítja az Európai Bizottság felé. Ilyen kérelem hiányában az ESzCsM rendelet 5. § (1) bekezdése szerint tilos a különleges élelmiszernek betegséget megelőző vagy gyógyító hatást tulajdonítani, vagy ilyen hatásra utalni. Az állítás az Európai Bizottság engedélyező határozatát követően alkalmazható. Megjegyzendő azonban, hogy ez idáig Magyarországon egy vállalkozás sem élt ezzel a lehetőséggel.

3. Egyes, érdeklődésre számot tartó termékkategóriák

3.1. Probiotikumok

A Gazdasági Versenyhivatal 2012–2014 között több eljárást³⁸ folytatott probiotikus termékekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatok vizsgálatára.

A vizsgálattal érintett kereskedelmi gyakorlatokban a probiotikus készítményeket forgalmazó vállalkozások a termékeknek betegség megelőzésére, gyógyítására, kezelésére vonatkozó tulajdonságot tulajdonítottak, termékeiket olyan egészségre ható állításokkal népszerűsítették, amelyek nem feleltek meg az élelmiszerek tekintetében irányadó ágazati jogszabályi előírásoknak, illetve egyéb, a fogyasztók megtévesztésére alkalmas állításokat tettek közzé kereskedelmi kommunikációikban. E két utóbbi magatartás révén tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytattak.

A probiotikumok élő mikroorganizmusok, humánbarát baktériumok. A probiotikus mikroorganizmusoknak több különböző törzse van, s a törzseken belül különböző fajok léteznek. A probiotikumok különböző törzseinek eltérő funkciói lehetnek, egy mikroorganizmus valamely törzsére vonatkozó állítások nem feltétlenül érvényesek egy másik törzsre. A probiotikumok többsége tejsavbaktérium vagy bifidobaktérium. A probiotikus tejsavbaktériumok alapvetően abban különböznek a közönséges tejsavbaktériumoktól, hogy egy részük túléli a gyomorban lévő sav, a vékonybélben pedig az epesavak és az emésztőenzimek pusztító hatását, s így élve jutnak el a vastagbélbe, ahol képesek elszaporodni.

Az EFSA probiotikumokkal kapcsolatos megállapításai

A probiotikumokhoz kapcsolódó egészségre ható állítások, illetve azok igazolása kapcsán célszerű megemlíteni az EFSA kapcsolódó álláspontját. Az EFSA 2009-ben közzétett iránymutatásában³⁹ tizenegy tudományos és technikai elvet fogalmazott meg az egészségre ható állítások jóváhagyásához kapcsolódó kérelmek előkészítése és összeállítása kapcsán. Említésre érdemes, hogy az iránymutatás („FAQ”) akkor jelent meg, amikor az EFSA Dietetikus Termékek, Tápanyagösszetétel és Allergia Panelja számos, probiotikumra vonatkozó állítás alkalmazását utasította el. A FAQ a probiotikumok kapcsán is fogalmazott meg elveket, így nevezetesen azt, hogy „a mikroorganizmusokat (baktériumok, élesztőgomba) baktériumtörzsek szintjén, megfelelő módon – nemzetközileg elfogadott molekuláris módszerek révén – úgy kell meghatározni, hogy a baktériumtörzseket a nemzetközi nomenklatúra szerint kell nevesíteni.” Az EFSA említett dokumentuma azt is hangsúlyozza, hogy „az állatokon vagy in vitro végzett kísérletek eredményei hatékony bizonyítékok lehetnek, humán adatok ugyanakkor elkerülhetetlenek az állítások igazolására.” Az EFSA azt is kiemeli, hogy „nincs előre meghatározott iránymutatás arra, hogy hány és milyen típusú tanulmánnyal szükséges egy állítást alátámasztani”. Felhívja ugyanakkor arra a figyelmet, hogy „az EFSA Dietetikus Termékek, Tápanyagösszetétel és Allergia Panelja fog kidolgozni erre normát és az EFSA egyeztetni fog különböző tudományágak szakértőivel is.” A pontos meghatározás/jellemzés kapcsán kiemeli a Hatóság, hogy „olyan jellemzés az elvárt, amely lehetőséget enged az ellenőrző hatóságok számára, hogy megállapítsa, hogy az élelmiszer vagy annak összetevője ugyanaz, mint amelyre az állítás alkalmazását jóváhagyták.”

Az EFSA a FAQ-ban hangsúlyozza, hogy „az állítást megfelelően kell megfogalmazni („sufficiently defined”), amely azt eredményezheti, hogy több állítást is benyújtanak egy összetevő vagy termék vonatkozásában.”

A probiotikumokhoz kapcsolódó egészségre ható állításokra vonatkozó EFSA-veleményeket górcső alá vette egy kutatócsoport⁴⁰ annak érdekében,

38 VJ/52-35/2012., VJ/69-80/2013., VJ/92-56/2013., VJ/101-38/2013., VJ/10-50/2014. számú határozatok.

39 http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/doc/nda_report_ejl339_FAQ_on_Health_Claims_final_EN.pdf?ssbinary=true (Utolsó letöltés: 2015. 05. 13.)

40 <http://www.nutraingredients.com/Research/What-is-a-health-benefit-Researchers-issue-probiotic-guidance-for-EFSA-applications> (Utolsó letöltés: 2015. 05. 13.)

hogy egy átfogó képet adjon arról, hogy milyen esetben fogadta el az EFSA (említett panelja) az egyes egészségre hatást igazoltnak, egyeseket pedig elutasított. A kutatás bebizonyította, hogy a probiotikumokhoz kapcsolódó egészségre ható állítások jóváhagyatása során benyújtott tudományos bizonyítékok nem voltak megfelelők. A kutatást végzők álláspontja szerint probiotikumokhoz kapcsolódó egészségre ható állításokra vonatkozó kérelmek jövőbeni jóváhagyásának kulcsa lehet, ha a kérelmező vállalkozás konkrét nyilatkozatot csatol arról, hogy pontosan mi a mikroorganizmus hatása, és az egyedi egészségre ható állítás alátámasztására szolgáló tudományos bizonyíték a megcélzott fogyasztói körön végzett kutatások révén készül.

Az érintett fogyasztói kör

A vizsgálatokkal érintett termékeket az emberi szervezet működésével összefüggésben, valamint emésztési zavarok „kezelésére” népszerűsítették. A vizsgálattal érintett esetekben a gyógyhatásállítások elsősorban azon fogyasztók felé irányulnak, akik hasi fájdalomtól, diszkomfortérzéstől, akut hasmenéstől, antibiotikumkúra utáni emésztési problémáktól vagy IBS betegségben szenvednek. A megcélzott elsődleges fogyasztói kör – tekintettel az érintett tünetek, illetve megbetegedés kellemetlen, szegyenérzetet keltő jellegére, a fogyasztó ebből fakadó kiszolgáltatottságára – az Fttv. 4. §-ának (2) bekezdése szerint sérülékenynek tekintendő. Ezen fogyasztói kör esetében valamely terméknek az állapot, illetve a kellemetlen tünetek javítására, enyhítésére való alkalmasságára vonatkozó állítás különösen alkalmas arra, hogy a fogyasztói figyelmet felkeltse. Ezen fogyasztók tehát minden olyan kereskedelmi kommunikációra fogékonyak lehetnek, melyek életminőségük, állapotuk javítását, a tünetek orvoslását, illetve megszűnését ígéri. Az érintett versenyfelügyeleti eljárásokban a vizsgált kereskedelmi gyakorlatok esetében nem pusztán gyógyhatásra vonatkozó állítások voltak, illetve életszerű helyzet, hogy egy fogyasztó megelőzési céllal vagy korábbi tünetei miatt keresi az adott megoldást. Ezen esetben a vizsgált kereskedelmi gyakor-

lat megítélése során a fenti csoporton túlmutatóan általánosságban az olyan fogyasztó magatartását kell alapul venni, aki ésszerűen tájékozottan, az adott helyzetben általában elvárható figyelmes-séggel és körültekintéssel jár el.⁴¹

Gyógyhatásállítások

A probiotikus készítményeket forgalmazó vállalkozások a – törvényi tilalom ellenére – termékeiket úgy népszerűsítették, hogy azoknak betegség megelőzésére, gyógyítására, kezelésére vonatkozó tulajdonságot tulajdonítottak. Az alábbiakban felsoroztatunk néhány olyan gyógyhatásra utaló állítást, amelyek vizsgálat tárgyát képezték. A felsorolás az egyes versenyfelügyeleti eljárásokban vizsgált állításokat példalózó jelleggel szemlélteti. A VJ/52/2012. számú versenyfelügyeleti eljárásban vizsgált gyógyhatásállítás szerint „*termékek segíthetnek megszüntetni a hasi panaszokat*”. Az eljárás alá vont vállalkozás speciális gyógyászati célra szánt tápszernek minősülő terméket – többek között – olyan állításokkal népszerűsítette,⁴² hogy a termék „*csökkenti a puffadást, javítja a bél immunvédekezését, segít az emésztési zavarok megoldásában, csökkenti az IBS betegségre jellemző tüneteket*”. A VJ/92/2013. számú eljárásban a versenyhatóság többek között azt vizsgálta, hogy a termék „*alkalmazása javasolt a bélflóra egyensúlyának testidegen kórokozók (vírusok, baktériumok) miatti felbomlása esetén*”. A VJ/101/2013. számú eljárásban egy étrend-kiegészítő készítmény népszerűsítése során a forgalmazó azt tette közzé,⁴³ hogy „*szedése javasolt fertőzőes hasmenés, utazási hasmenés, antibiotikum okozta hasmenés, gyulladós bélbetegség esetén*”.

A Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint a gyógyhatásállítások körébe tartoznak a betegségek tünetei csökkentésének, illetve tünetmentes állapot elérésének üzenetét közvetítő állítások – különösen olyan betegség vonatkozásában, amelynek tekintetében a konkrét kiváltó ok tényleges kezelése, kezelhetősége hiányában csak tüneti kezelésről beszélhetünk. A gyógyhatásállítás természetesen a probiotikumok esetében is tilos, akár étrend-kiegészítőként, akár speciális – gyógyászati célra szánt – tápszerként került forgalomba.

41 Fttv. 4. § (1) bekezdése.

42 VJ/12/2013. számú eljárás.

43 VJ/101/2013. számú eljárás.

Egészségre ható állítások

Az egészségre ható állításoknak tekinthetők azon állítások, melyek az emberi szervezet normál állapotának fenntartására, javítására, működésének fokozására, a természetes, de negatív folyamatok lassítására vagy megakadályozására vonatkoznak. Az egészségre ható állítások jogszerűségének vizsgálata során a Gazdasági Versenyhivatal abból indul ki, hogy az eljárás alá vont vállalkozás igazolási/bizonyítási kötelezettsége elsősorban arra terjed ki, hogy az állítás alkalmazására a jogszabályi előírásokkal (1924/2006/EK rendelet, a 432/2012/EU rendelet) összhangban került-e sor.

A probiotikumokkal összefüggésben a Gazdasági Versenyhivatal kimondta,⁴⁴ hogy a probiotikus elnevezés egészségre ható állításnak minősül. A Gazdasági Versenyhivatal álláspontja szerint ugyanis a probiotikum kifejezést, továbbá a probiotikus jelzőt az e területen átlagos ismeretekkel bíró fogyasztó többletjelentéssel ruházza fel, és így a megjelölt élelmiszerről kedvező képet alkot, mert a fogyasztó számára e kifejezések azt az üzenetet közvetítik, hogy a termék kedvező hatást gyakorol a szervezetre. Ezen álláspontot támasztja alá a 1924/2006/EK rendelet (4) bekezdés utolsó mondata, továbbá az OÉTI azon következetes gyakorlata, hogy a 432/2012/EU rendelet hatálybalépését követően az OÉTI nem járult hozzá a probiotikus, illetve a probiotikum szavak alkalmazásához az élelmiszerek notifikációja esetén.⁴⁵

Lássunk néhány példát a probiotikumokkal összefüggő, jogsértőnek minősített kereskedelmi gyakorlatokból. Egy kereskedelmi kommunikációban többek között olyan egészségre ható állítás szerepelt, mint „szedése hozzájárulhat az egészséges emésztéshez”. Egy speciális – gyógyászati célra szánt – tápszernek minősülő termék népszerűsítése során a forgalmazó vállalkozás olyan az egészségre ható állításokat tett közzé,⁴⁶ melyek összüzenete az volt, hogy a termék „szedésével jelentős életmódjavulás érhető el”, valamint „a károsodott bélflóra esetén a termék, valamint az abban található probiotikus törzs hozzájárul a bélflóra egyensúlyának helyreállításához.” A VJ/69/2013. számú eljárásban vizsgált kereskedelmi kommunikáció szerint a termék „a legjobb módszer a hasmenés megszü-

netésére, és hogy 7 különböző baktériumot juttassunk a bélflórába!”. A reklám összehatása ez esetben az volt, hogy a hét baktérium azon jótékony baktériumok közé tartoznak, amelyek szükségesek a hasmenés ellen. A VJ/92/2013. számú eljárásban vizsgálat tárgyát képezték olyan állítások, mint például az, hogy a termék „alkalmazása javasolt, ha a bélflóra egyensúlyának gyors helyreállítására van szükség”, továbbá „célzott segítséget nyújthat a bélflóra egyensúlyának helyreállításában.” Ezen versenyfelügyeleti eljárások keretében az eljáró versenytanács azt állapította meg, hogy az eljárás alá vont vállalkozások nem igazolták megfelelően, hogy az adott, vizsgálatlall érintett termék, valamint az abban található probiotikus baktériumtörzs rendelkezik a kereskedelmi kommunikációban felruházott hatással, illetve a vállalkozás által becsatolt iratok nem támasztják alá, hogy a közölt állításokat jogszerűen alkalmazhatták. Megállapítást nyert, hogy a népszerűsített termékek összetevői vonatkozásában nincsenek hivatalosan jóváhagyott, egészségre ható állítások, továbbá az EU register on nutrition and health claims elnevezésű lista a vizsgálatlall érintett termékekben fellelhető összetevők vonatkozásban közzétett állításokat „nem jóváhagyott” státussal tartalmazta. Az eljárás alá vont vállalkozások nem igazolták azt sem, hogy az 1924/2006/EK rendeletnek megfelelően egyedi kérelemmel fordultak volna az Európai Bizottság felé. Fentiek alapján e vállalkozások a fogyasztók megtévesztésére alkalmas magatartást tanúsítottak a közzétett egészségre ható állítások alkalmazásával.

3.2. Potencianövelő szerek

2005 és 2013 között⁴⁷ a Gazdasági Versenyhivatal több esetben is vizsgált potencianövelő szerekkel kapcsolatban közzétett kereskedelmi kommunikációt.

A vizsgálatlall érintett kereskedelmi gyakorlatokban a potencianövelő készítményeket forgalmazó vállalkozások a termékeknek betegség gyógyítására, kezelésére vonatkozó tulajdonságot tulajdonítottak, termékeiket olyan egészségre ható állításokkal népszerűsítették, amelyek nem feleltek meg az élelmiszerek tekintetében irányadó ágazati jogszabályi előírásoknak, illetve egyéb, a fogyasztók megtévesz-

44 VJ/12/2013., VJ/69/2013. és a VJ/10/2014. számú eljárásokban.

45 Az OÉTI, illetve a Gazdasági Versenyhivatal ezen gyakorlata összhangban van a német bíróság gyakorlatával, lásd fentebb.

46 VJ/12/2013. számú eljárás.

47 Az Fttv. 2008-as hatálybalépését követően a szabályozás változása érdemben nem volt kihatással a vizsgált kereskedelmi gyakorlatok megítélésére.

tésére alkalmas, jellemzően a termékek hatékonyságára vonatkozó állításokat tettek közzé kereskedelmi kommunikációikban. Ezen magatartásukkal az eljárás alá vont vállalkozások tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytattak.

A piacon fellelhető potencianövelő szerek

A potencianövelők piacával kapcsolatban is elmondható, hogy szinte minden termékkategóriában található merevedési zavarra ajánlott készítmény. Az érintett piac kínálati oldalát egyrészt a merevedési zavarok kezelésére szolgáló, gyógyszerárban kapható, aktív hatóanyaggal rendelkező gyógyszerek, másrészt az e célt szolgáló, növényi alapanyagú étrendkiegészítő termékek, valamint az afrodiziákumként népszerűsített élelmiszerek alkotják. Részben helyettesítő termékeként ide sorolhatók még egyes gyógyszerészetileg készített és szex shopokban értékesített erekciót stabilizáló készülékek. Jellemző, hogy a potencianövelők piacán számtalan veszélyes és betiltott termék is megtalálható.

Az érintett fogyasztói kör

A potencianövelő termékek tekintetében az érintett piac keresleti oldalán fizikai vagy pszichés eredetű merevedési (potencia) zavart tapasztaló férfiak és azok partnerei találhatók. A merevedési zavarok gyakorisága az európai adatok szerint az életkor előrehaladtával nő.⁴⁸ A fiatalabb betegek esetén nagyobb számban fordulnak elő részleges merevedési zavarok, míg az idősebbek körében magasabb a teljes mértékű merevedési zavar, azaz az erektilis diszfunkció aránya.

A merevedési zavarokat tapasztaló fogyasztók (nem pusztán azért, mert a zavart különféle, egyébként is kiszolgáltatottságot megalapozó betegségek okozhatják) az átlag fogyasztókhöz képest a reklámok üzenetére érzékenyebb és kiszolgáltatottabb csoportot alkotnak, hiszen a problémával a férfiak nem szívesen fordulnak idegenekhez, orvosokhoz, ugyanakkor a rendellenes működés bennük szégyenérzetet kelt, így megpróbálják minél kevesebb ember bevonásával kezelni, megoldani azt. Tekintettel erre a kiszolgáltatottságra az érintett fogyasztói kör alapvetően sérülékenynek tekintendő. Az érintett fogyasztók ezen tulajdonságával, sérülékenysé-

gével maguk a potencianövelő szereket forgalmazók is tisztában vannak, hiszen a legtöbb termék reklámozása során a hirdető kitérnek arra, hogy az adott termék megrendelését teljes diszkrécióval kezelik és a legtöbb esetben lehetőség van online is vagy telefonon, azaz anonim módon rendelni.

A versenyfelügyeleti eljárásokban vizsgált kereskedelmi kommunikációval érintett fogyasztók másik csoportját azok a fogyasztók alkotják, akiknek nincsen a fent bemutatott merevedési problémájuk, csupán szexuális teljesítményük fokozása érdekében vásárolják ezeket a készítményeket.

Gyógyhatásállítások

A potencianövelő készítményeket forgalmazó, eljárás alá vont vállalkozások az egyértelmű törvényi tiltás ellenére gyógyhatást tulajdonítottak kereskedelmi kommunikációjuk során készítményeiknek. A következőkben példalózó jelleggel néhány gyógyhatásállítást mutatunk be azzal, hogy ezen állítások köre nem teljes körű.

A VJ/74/2005. számú eljárásban a Gazdasági Versenyhivatal gyógyhatás állításaként értékelte például a következőket: „*Tudták, hogy Magyarországon több mint 850 ezer férfi szenved merevedési zavaroktól? Aggodalomra azért semmi ok, hiszen éppen erre a problémára megoldás ez a készítmény*” és „*Korunkban több millió férfi küzd potenciagondokkal szerte a világon. Hazánkban a férfi lakosság közel felét érinti ez a probléma, melyre megoldás lehet a [termék]*”. A VJ/86/2006. számú eljárásban a Gazdasági Versenyhivatal szintén gyógyhatásállításként értékelte a „*kifejezetten arra lett kifejlesztve, hogy támogassa az erekciós szöveteket, és nagyobbá téve, azokba így több vér legyen képes beáramolni, mint előtte*”, „*férfiasságnövelő*”, valamint „*serkentés, növelés, tökéletesítés*” állításokat. A Gazdasági Versenyhivatal a VJ/87/2007. számú eljárásban a vizsgált termék kereskedelmi kommunikációjában közzétett „*...potencianövelés, szilárdabb és hosszabb erekció, jobb és gyakoribb szex*” állítást értékelte gyógyhatásra utalásként.

Egészségre ható állítások

A potencianövelő termékek kapcsán egészségre ható állítások között értékelte a Gazdasági Verseny-

hivatal a VJ/27/2013. számú eljárásban „Az *L-arginin* kedvezően befolyásolhatja a spermatogenezist, a spermiumok keletkezését és mozgékonyágát, segíti a vérkeringést.” és a „támogatja az erekciót”, „segíti a nemi szerv vérellátását”, valamint az „Így kerül sor a péniszben lévő barlangos testek vérellátásának célzott stimulálására, [...] a hatóanyagok többszörös hatékonysága pozitívan befolyásolja az erekció létrejöttét, minőségét és a merevedés fenntartását.” állításokat.

3.3. Fogyasztószerek

A kereskedelmi kommunikációval megcélzott fogyasztók

A fogyasztószerek népszerűsítésére szolgáló kereskedelmi kommunikációk azon fogyasztókat célozzák meg, akik fogyni szeretnének akár azért, mert egészségi állapotuk miatt szükségesnek ítélik testtömegük csökkentését, akár egyéb – például esztétikai – okból. Ezen fogyasztók, éppen testtömegükkel való elégedetlenségük révén, az átlagnál kiszolgáltatottabbak, könnyebben befolyásolhatók,⁴⁹ figyelemmel arra, hogy az elhízás fizikai fogyatkozásnak tekintendő, a túlsúly meglétét pedig bár lehet szubjektív tényezőként is értékelni, de objektíven azt jelenti, hogy az átlagos, a szokásos és esetleg a divatos mértéktől eltérő többletsúlyt hordoz az adott személy.⁵⁰ A megcélzott fogyasztói kör sérülékenysége megállapítása körében a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata szerint tehát nincs relevanciája annak, hogy a fogyasztók egészségügyi vagy esztétikai okból kívánják a testsúlyukat csökkenteni, mivel a testsúllyal való elégedetlenség annak okától függetlenül hiszékenyebbé, a fogyást ígérő kommunikációkra fogékonyabbá teszi őket.⁵¹

A termék kategóriával kapcsolatosan alkalmazott tipikus állítások

A fogyasztószerek kapcsán a kereskedelmi kommunikációkban jellemzően kéttípusú állítás fordul elő. Az egyik típusba azok az állítások tartoznak,

amelyek a termék fogyasztó hatására utalnak, valamint a könnyű, megerőltetés nélküli fogyás ígértét közvetítik, sokszor azt sugallva, hogy a termék alkalmazásával a fogyás mindenféle diéta, mozgás, illetve az életmód megváltoztatása nélkül elérhető. A másik típusba azok az állítások sorolhatók, amelyek konkrétan a testsúly csökkenésének mértékére, illetve ütemére vonatkoznak, tehát pontosan meghatározzák, hogy a termék alkalmazásával egy meghatározott időtartam alatt hány kilogrammtól szabadulhat meg a fogyasztó.

A testsúly csökkentésére való alkalmasság

A testsúly csökkentésére vonatkozó állítások egyrészt megfogalmazhatnak a súlycsökkenés és az egészség közötti összefüggést, ezen állítások általános, egészségre vonatkozó állításként értékelendők figyelemmel arra, hogy az 1924/2006/EK rendelet 13. cikkének c) pontja szerinti állításnak minősülnek. Ez esetben a vállalkozásnak – figyelemmel a vonatkozó és fentebb ismertetett közösségi normák⁵² előírásaira – azt szükséges bizonyítania, hogy a termék bizonyos összetevőivel kapcsolatban a kereskedelmi kommunikációban szereplő állítás szerepel az engedélyezett állítások európai jegyzékén, illetve annak alkalmazására az átmeneti időszakra vonatkozó rendelkezésekkel⁵³ összhangban került sor. Bizonyítani szükséges továbbá azt is, hogy a termék az összetevőt az alkalmazási feltételekben meghatározottak szerint – például elegendő mennyiségben, csökkentett mennyiségben vagy egyáltalán nem – tartalmazza.⁵⁴ Ilyen állítás például az, hogy „[a termék összetevője] gyorsítja a szénhidrát (cukrok) anyagcseréjét”.⁵⁵

A könnyű, megerőltetés nélküli fogyás üzenetét hordozó állítások nem a fogyasztó hatás és az emberi egészség közötti összefüggésre helyezik a hangsúlyt – illetve a fogyasztó számára nem ezt a főüzenetet közvetítik –, sokkal inkább a termék – más termékekhez képesti – kedvező hatását, a termék használatától várható eredményeket helyezi a középpontba. E körben a vállalkozásnak alá kell támasztania azt – vizsgálati eredményekkel, egyéb dokumentumok-

49 VJ/26/2012. számú ügyben hozott határozat 73. pontja és a VJ/98/2012. számú ügyben hozott határozat 49. pontja.

50 VJ/98/2012. számú ügyben hozott határozat 49. pontja.

51 VJ/26/2012. számú ügyben hozott határozat 73. pontja.

52 1924/2006/EK rendelet és a 432/2012/EU, valamint az 536/2013/EU rendeletek.

53 1924/2006/EK rendelet 28. cikkének (5) bekezdése.

54 VJ/26/2012. számú határozat 91–97. pontjai.

55 VJ/26/2012. számú eljárás.

kal –, hogy a termék az ígért hatás kiváltására valóban alkalmas.⁵⁶ Ezen állítások körében tehát az Fttv. és az Éltv. rendelkezéseinek való megfelelést szükséges bizonyítani. Ilyen állítás volt például az, hogy „a bromelin mindenképpen feloldja a zsírfeleslegét, még akkor is, ha ön túl sokat eszik”.⁵⁷

Az állítások kategorizálásánál tehát a legfőbb szempont – ahogyan valamennyi kereskedelmi kommunikáció megítélésénél – az, hogy az állítások milyen üzenetet közvetítenek a fogyasztónak. Amennyiben tehát a fogyasztói értelmezés szerint a fogyás az egészségre lehet hatással, az egyes élettani funkciókat kedvezően befolyásolja, úgy egészségre gyakorolt hatást megfogalmazó állításként értékelendő, míg ha a fogyasztói üzenetben a termékkel elérhető hatás, illetve előny a hangsúlyos, úgy az hatékonyságállításnak minősülhet.

A fogyás mértékére, ütemére vonatkozó állítások

A fogyás mértékére, ütemére vonatkozó állítások olyan állítások, amelyek meghatározott időtartamokra vonatkozóan adnak meg az elérhető fogyás mértékére konkrét (például kilogrammban kifejezett) adatokat. Ezek az állítások ellentétesek az 1924/2006/EK rendelet 12. cikke b) pontjának rendelkezéseivel, amely szerint nem engedhető meg azon egészségre vonatkozó állítások alkalmazása, amelyek a súlycsökkenés ütemére vagy mértékére utalnak.⁵⁸ A rendelet előírása tehát kifejezetten és minden körülmények között tiltja az ilyen jellegű állítások alkalmazását, tehát mindenre tekintet nélkül tilos ezen állítások alkalmazása, pusztán az állítás közzétételének a ténye megalapozza a jogsértést. Ebből következik, hogy e körben nincs helye bizonyításnak sem, hiszen ahogyan azt a Gazdasági

Versenyhivatal is aláhúzta, „az ágazati jogszabályok által tilalmazott, s ezért nyilvánvalóan tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat kapcsán az Fttv. 14. §-a nem bír jelentőséggel, hiszen az állítás még esetleges bizonyítottsága esetén is tilalmazottnak minősülne.”⁵⁹

A termékcsoporttal kapcsolatosan felmerülő problémák

A testsúly csökkentésére élelmiszerek mellett számos más termék kategóriába tartozó termék (például orvostechnikai eszköz, gyógyászati segédeszköz, gyógyszer) is elérhető a piacon, így a fogyasztó a termékek széles köréből tudja kiválasztani az általa használni kívánt készítményt. Megfigyelhető azonban, hogy feltehetően annak érdekében, hogy az élelmiszerekre vonatkozó, fentebb ismertetett, bonyolult és szigorú szabályrendszer alkalmazását a vállalkozások elkerüljék, a korábban élelmiszerként (étrend-kiegészítőként) forgalmazott terméket például orvostechnikai eszközzé minősítik. Így az élelmiszerek vonatkozásában nem engedélyezett állításokat eltérő alkalmazási feltételekkel használhatják az orvostechnikai eszközök népszerűsítésére. A legtöbb esetben kérdéses azonban – a két termék kategória definícióinak⁶⁰ eltérése okán is –, hogy egy étrendkiegészítő, azonos tartalommal, illetve jellemzőkkel hogyan lehet később orvostechnikai eszköz. Ezt a kérdéskört természetesen minden esetben egyedileg, a termékkel kapcsolatos dokumentációban foglaltakat is figyelembe véve szükséges vizsgálni.

3.4. Rákos betegeknek szánt élelmiszerek

A fentebb ismertetett termék kategóriákból is láthatóan a Gazdasági Versenyhivatal figyelmet for-

56 VJ/98/2012. számú eljárás.

57 VJ/98/2012. számú eljárás.

58 VJ/26/2012. számú eljárásban hozott határozat 103. pontja és a VJ/98/2012. számú határozat 65. pontja.

59 VJ/98/2012. számú határozat 65. pontja.

60 *Élelmiszer*: minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyagot vagy terméket jelent, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el. (Európai Parlament és Tanács 2002. január 28-i 178/2002/EK rendeletének 2. cikke).

Orvostechnikai eszköz: minden olyan, akár önállóan, akár más termékkel együttesen használt készülék, berendezés, anyag, szoftver vagy más termék – ideértve az azok megfelelő működéséhez szükséges szoftvert, amely a gyártó szándéka szerint kifejezetten diagnosztikai, illetve terápiás célra szolgál, valamint a rendelésre készült eszköz, továbbá a klinikai vizsgálatra szánt eszköz is –, amely a gyártó meghatározása szerint emberen vagy emberből származó mintán történő alkalmazásra szolgál

ha) betegség megelőzése, diagnosztizálása, megfigyelése, kezelése vagy a betegség tüneteinek enyhítése,

hb) sérülés vagy fogyatékoság diagnosztizálása, megfigyelése, kezelése, tüneteinek enyhítése vagy kompenzálása,

hc) az anatómiai felépítés vagy valamely fiziológiai folyamat vizsgálata, helyettesítése, illetve pótlása vagy módosítása,

hd) fogamzásszabályozás

céljából, és amely rendeltetésszerű hatását az emberi szervezetben vagy szervezetre elsősorban nem farmakológiai, immunológiai vagy metabolikus módon fejti ki, de működése ilyen módon elősegíthető. (4/2009/EüM. rendelet 3. §-ának h) pontja.)

dít a sérülékeny fogyasztói réteget célzó kereskedelmi kommunikációra. Ezeknek egy kiemelt csoportját képezik azok a kommunikációk, amelyben a rákos betegeknek szánt termékeket népszerűsítene. A rákbetegek számára népszerűsített termékek között nagy számban található élelmiszerek.

A versenyfelügyeleti eljárások során a vállalkozások jellemzően – a jogszabályi tilalom ellenére – olyan gyógyhatásállításokat jelentettek meg az általuk népszerűsített élelmiszer termékkategóriába tartozó termékekkel kapcsolatban, hogy azok alkalmasak az emberi szervezet rákos elváltozásainak visszafordítására, illetve a rákos megbetegedés az adott élelmiszerek fogyasztásával leküzdhetővé vagy megelőzhetővé válik.

Rákos betegeknek szánt élelmiszerek

Az élelmiszerpiacon megtalálható vállalkozások számos terméket kínálnak azon fogyasztók számára, akik rákos megbetegedéssel valamilyen formában – akár a már kialakult betegség kezelése, kiújulásának megakadályozására, akár annak megelőzése révén – érintettek.

Az elmúlt években vizsgált termékek között megtalálhatók voltak élelmiszer kategóriába, ezen belül általános, közfogyasztásra szánt élelmiszerek⁶¹ körébe sorolható termékek, étrend-kiegészítők,⁶² valamint különleges táplálkozási célú élelmiszerek, amelynek egy fajtája a speciális – gyógyászati célra szánt – tápszer.⁶³

A célcsoport különböző lehet a konkrét vizsgált termékek esetében. A prevenciót is ígérő termékek esetén az érintett termékpiac fogyasztói két, egymástól eltérő csoportra bonthatók. Az első csoportba tartoznak azok, akik egészségmegőrző, prevenció célból vásárolják meg az eljárással érintett termékeket. Konkrét betegség megelőzése is gyógyhatásállításnak minősül, ezen termékek esetén sérülékeny fogyasztói körrel, tekintettel arra, hogy a megcélzott fogyasztói kör valamilyen szempontból valószínűsíthetően már kapcsolatba került a rákbetegséggel, jellemzően valamely családtagja betegsége révén.

A másik fogyasztói célcsoportot azok a fogyasztók alkotják, akik a már meglévő betegségük miatt kiszolgáltatott helyzetben vannak, így fogé-

konyak minden olyan új információra, termékre, amely jelenlegi állapotukban javulást, illetve annak változásában kedvező hatást ígér. Ezen fogyasztók kifejezetten sérülékeny fogyasztói csoportot alkotnak, mivel fokozottan reagálnak minden olyan új információra, termékre és terápiás lehetőségre, amely állapotuk javulását, tüneteik enyhülését és főként gyógyulásukat ígéri. Ha a vizsgált kereskedelmi kommunikáció üzenete kifejezetten a már kialakult betegség gyógyítása, kezelése, abban az esetben a célcsoportot kizárólag ez a kifejezetten sérülékeny réteg képezte.

Gyógyhatásállítások

A Gazdasági Versenyhivatal a kifejezetten rákbetegeket megcélzó termékek és kommunikáció kapcsán a terméknek tulajdonított egészségre ható hatás és gyógyhatásállítások megkülönböztethetősége tárgyában az általánosnál szigorúbb szemléletet alakított ki. A Gazdasági Versenyhivatal abból az alapvető tényből indult ki, hogy a fogyasztói kör fokozottan érzékeny a betegségből történő gyógyulást, illetőleg a beteg, kezelés alatt lévő szervezetre gyakorolt kedvező hatást állító kereskedelmi kommunikációk, az ezekben népszerűsített termékek iránt.

A rákbeteg emberek esetében a betegséggel vagy annak kezelésével összefüggő tünetek nem az emberi szervezet normál állapotához, szokásos működéséhez kapcsolódnak, az ő esetükben az egyes tünetek (hányinger, szédülés, étvágytalanság stb.) is önálló kórképek lehetnek és kezelést igényelnek az alapbetegségtől függetlenül. Súlyos betegségben szenvedők esetében tehát bármely a szervezetre gyakorolt pozitív hatás akár az alapbetegséggel, akár az azzal összefüggő kezelésekkal vagy más hiányállapottal, tünettől kapcsolatos, alapvetően a szervezetre gyakorolt gyógyhatásnak minősülhet: *az állapotukra vonatkozó bármely összetett hatásra utaló üzenet gyógyhatást sugall.* A betegségek és a tüneteik befolyásolására vonatkozó (kedvező tartalmú) terméküzenetek, az egymásra épülő, egymást erősítő állítások összességükben a fogyasztók számára gyógyhatásállításokat közvetítenek.

Ezt a megállapítást a Gazdasági Versenyhivatal megerősítette mindkét határozatában, amelyet

61 Lásd például a különböző deutériumcsökkentett vizek a VJ/50/2014. és a VJ/16/2014. számú eljárásokban.

62 Lásd például a gyógygombakivonatok a VJ/68/2014. és a VJ/36/2013. számú eljárásokban.

63 Lásd például különböző tápszerek VJ/83/2013. és a VJ/64/2013. számú eljárásokban.

speciális – gyógyászati célra szánt tápszerek vonatkozásában hozott 2014-ben.⁶⁴

A speciális – gyógyászati célra szánt – tápszertermékek ugyanis szintén élelmiszernek minősülnek, így vonatkoznak rájuk az élelmiszerek reklámozására irányadó ágazati jogszabályok is. A speciális gyógyászati célra szánt tápszerek különleges táplálkozási igényt kielégítő élelmiszerek, amelyek beteg emberek diétás ellátására készülnek. Ebből fakadóan kizárólag az arra vonatkozó utalás lehet jogszerű ezen termékek kommunikációjában, reklámjában, hogy a termék milyen betegségben, rendellenességben, illetve egészségügyi problémában szenvedők étrendi ellátására alkalmas, de a kereskedelmi gyakorlat nem keltheti azt a látszatot, hogy a termék a speciális táplálkozási igény kielégítésén túl a betegség megszüntetésére, kezelésére is alkalmas lenne (azaz gyógyhatással rendelkezik).

A Gazdasági Versenyhivatal a VJ/36/2013. számú versenyfelügyeleti eljárásban az eljárással érintett gyógygombakivonatokat tartalmazó *étrend-kiegészítők* vonatkozásában megállapította, hogy az eljárás alá vont vállalkozás számos gyógyhatásállítást tett közzé a vizsgálattal érintett, étrend-kiegészítő termék kategóriába tartozó termékek népszerűsítése során. Az eljárás alá vont által alkalmazott tájékoztatások egy része kifejezetten az eljárás alá vont vállalkozás *termékeire vonatkoztak*, az állítások másik része esetén az *egyes összetevők* vonatkozásában került megjelenítésre tartalom. Az eljárás alá vont versenyfelügyeleti eljárás során előadott álláspontja szerint mivel a megítélendő tájékoztatás nem magára a termékre vonatkozott, hanem a gyógygombákra (a termék összetevőjére, összetevőire, hatóanyagára), ezáltal a tájékoztatás nem reklámnak, hanem tudományos ismeretterjesztésnek tekintendő.

Az eljáró versenytanács azonban nem fogadta el a fenti érvelést, hanem kimondta, hogy álláspontja szerint az eljárás alá vont által forgalmazott termékek olyan összetevőkből állnak, amelyek hatásairól tájékoztatás volt látható és hallható a televíziós és rádiós műsorokban, és olvasható a nyomtatott sajtóban. A termék lényegét adó összetevőre vonatkozó tájékoztatás egyben magára a termékre vonatkozó tájékoztatásnak minősül. A terméket a fogyasztó pontosan annak a hatásnak a reményében kívánja megvásárolni, amely hatásról a gyógygombakivonat

kapcsán hallott. Az eljáró versenytanács határozatában kiemelte, hogy a vizsgálattal érintett termékek összetevőjére (összetevőire) vonatkozó tájékoztatás célközönsége képes felismerni az összetevő(k) és a termék közötti kapcsolatot, amely alapján az eljárás alá vont termékeit keresni fogja, így megállapította, hogy a termék összetevőjének, összetevőinek hatásaira vonatkozó tájékoztatás is alkalmas arra, hogy a fogyasztó azt a termék jellemzőjének értelmezze, észlelje, így a tájékoztatás a termék értékesítésének előmozdítására alkalmas. Ezek a megjelent kommunikációk fizetett hirdetésnek és nem szerkesztői tartalomnak minősültek.

A Gazdasági Versenyhivatal *közfogyasztásra szánt élelmiszerre* vonatkozó kereskedelmi gyakorlat vonatkozásában is több döntést hozott,⁶⁵ mivel az eljárás alá vont a termékét rákbetegeknek ajánlotta azt sugallva, hogy a termék gyógyhatással rendelkezik. Az eljáró versenytanács a közfogyasztásra szánt élelmiszer kategóriába tartozó deutériumcsökkentett víz vonatkozásában a jogi értékelésben szintén megállapította, hogy az eljárás alá vont arra törekedett, hogy elválassa egymástól a terméket egyértelműen nevesítő reklámját és a deutériumcsökkentés rákbetegség kezeléséről szóló hatásaira vonatkozó állításokat. Ezt a célkitűzést azáltal lehetett volna elérni, hogy a deutériumcsökkentés hatásairól szóló kommunikációkból semmilyen módon ne lehessen következtetni a termékre, amelyet más kommunikációkban reklámozott. Az eljáró versenytanács megállapította, hogy a kutatásismertetés és a reklám közötti kapcsolat több síkon is fennállt. A kommunikációk egy részében a termék nevének vagy a termék palackjának a megjelenítésével és egyben a termék csökkentett deutériumtartalmára utalással a deutériumcsökkentés hatásait a fogyasztó összekapcsolta a termék reklámjával.

4. Következtetések

Az Európai Unió szabályozásának az a célja, hogy lehetővé váljék a fogyasztók számára az élelmiszerek azonosítása és megfelelő felhasználása, valamint az, hogy egyéni étrendi igényeiknek megfelelően választhassanak. Ezt az átfogó és fejlődő megközelítést szolgálja az élelmiszerekkel kapcsolatos kötelező tájékoztatások előírása és szigorú szabályozása.

64 A VJ/83/2013. számú eljárásban hozott döntés 103–108. pontjai és a VJ/64/2013. számú eljárásban hozott határozat 127–131. pontjai.
65 VJ/16/2014., VJ/50/2014.

Az élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatósi szabályok meghatározásakor az Európai Unió elsődlegesen abból indult ki, hogy a fogyasztó számára milyen mértékű információ szükséges és elégséges. Az Európai Unió a szabályozás megalkotásakor arra az álláspontra helyezkedett, hogy tiltani kell az olyan információk használatát, amelyek félrevezethetik a fogyasztókat, elsősorban az élelmiszerek jellemzőit, hatásait vagy tulajdonságait illetően, vagy amelyek az élelmiszereknek gyógyhatást tulajdonítanak. A hatékonyság érdekében ezt a tilalmat az élelmiszerek reklámozására és megjelenítésére is alkalmazni kell.⁶⁶

A Gazdasági Versenyhivatal a jelen tanulmányban ismertetett eljárások során az Európai Unióban általánosan elfogadott szabályoknak és elveknek megfelelően az élelmiszerekkel kapcsolatos, kereskedelmi kommunikációban (pl. reklám, szóbeli tájékoztatás) közzétett tájékoztatásra vonatkozó előírásokat vizsgálta a fogyasztók védelme érdekében. Az élelmiszereknek tulajdonított gyógyhatás és az előírásoknak nem megfelelő egészségre vonatkozó állítások alkalmazása ugyanis alkalmas a fogyasztók megtévesztésére, ezért a Gazdasági Versenyhivatal fogyasztóvédelmi eljárásai között kiemelt szerepet kapnak.

A tanulmányban ismertetett termék kategóriákkal kapcsolatos eljárások esetében, de általánosan a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok vizsgálatára irányuló eljárások vonatkozásában elmondható, hogy egy adott állítás esetében annak meghatározása, hogy az gyógyhatást vagy egészségre hatást hordoz magában, az esetek többségében eldönthető az állítás szóhasználata és egyes esetekben a jóváhagyott állítások listáján való szereplése révén. Nem szabad elfeledkezni azonban arról sem, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a fogyasztónak szóló üzenetet vizsgálja, azaz soha nem az egyes állításokat önmagában, elszigetelve, hanem az összbenyomást szemlélve (adott esetben a képi megjelenítés hatását is figyelembe véve), miszerint milyen következtetést vonhat le egy – adott terméktől függően sérülékeny vagy átlagos – fogyasztó a reklámokból, kereske-

delmi kommunikációkból. Így a Gazdasági Versenyhivatal többször jutott már olyan következtetésre, hogy egyes állítások egymást erősítve például már nem különíthetők el gyógyhatás és egészségre hatás szempontjából, mivel összüzenetüket tekintve egyértelműen a gyógyhatás üzenetét kívánják a fogyasztóban megerősíteni.⁶⁷

Ugyanígy a termékre/összetevőre vonatkozó állítások vonatkozásában is megállapítható, hogy nem jelent kibúvót a felelősség és így a számon kérhetőség alól, ha a termékre vonatkozóan nem hangzik el állítás, azonban a termékkel való egyértelmű kapcsolatot jelentő összetevőre, hatóanyagra, fő tulajdonságra igen.⁶⁸ Ebben az esetben a Versenytanács megállapította, hogy amennyiben a kapcsolat egyértelműen feltárható a kedvező tulajdonság és a termék között, akkor az a fogyasztó döntését is befolyásolni fogja.

A kommunikációt kialakító vállalkozások a kommunikációk üzenetét a megcélzott fogyasztók ismérveit figyelembe véve alakítják ki, így azt pontosan a fogyasztók esetleges sérülékenységét, befolyásolhatóságát figyelembe véve igyekeznek megfogalmazni – természetesen az általuk eladni kívánt termékeket minél kívánatosabb színben feltüntetve. Mivel az uniós szabályok csak vállalkozásokra alkalmazandók, ami a tevékenységek bizonyos fokú szervezettségét feltételezi, ezért egy vállalkozótól a termék eladásösztönzésének célján túl elvárható, hogy a vonatkozó szabályokat figyelembe véve alakítsa tevékenységét.

Az élelmiszer-ipari vállalkozások számára a jogkövető magatartás a jelentős számú előírás betartásának kötelezettségére tekintettel nem egyszerű, azonban a Gazdasági Versenyhivatal következetes gyakorlata, illetve a közzétett tájékoztató anyagok követése segíthet abban, hogy a kereskedelmi kommunikációt olyan módon alakítsák ki, hogy megfeleljen a követelményeknek. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy valamennyi eset egyedi, egyedileg értékelendő, figyelembe véve valamennyi befolyásoló körülményt, ezért a kommunikáció kialakítása során körültekintően kell eljárni.

66 A fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló, 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet preambuluma (14)–(20) bekezdései alapján.

67 VJ/83/2013., VJ/64/2013. számú versenyfelügyeleti eljárás.

68 VJ/36/2013. számú versenyfelügyeleti eljárás.

Belépéstől való elrettentés stratégiai beruházásokkal

A piacszerkezet-elemzés jelentőségének hangsúlyozása Jean Tirole Nobel-díjának apropóján

Entry deterrence with strategic investments

Emphasizing the importance of IO on the occasion of Jean Tirole's Nobel-prize

Abstract

The first half of my study I aspire to briefly summarize the theory of the development (emergence) of industrial organization, get (getting) those internal, scientific motivation as well the extern needs, which have induced the paradigm shift which the competition policy nowadays largely relies on. Making the study was encouraging the Nobel Prize of Jean Tirole, nowadays he is one of the most influential representative of the field. Thus in the second part I try to introduce his modelling on how incumbents could use strategic investments to manipulate the behaviour of rivals. I could not undertake a review of all his contributions, however I hope it attracts the attention of the Reader, prompting (stimulating) her/him to make further efforts to know Tirole and other IO economists' thinking better.

1. Bevezetés

Mint az ismert, 2014-ben Jean Tirole francia közgazdász részesült a Svéd Királyi Tudományos Akadémia elismerésében a piaci erő és szabályozás területén végzett elemzéseiért. Az ebből az alkalomból megjelent méltatások más területek mellett azon munkásságát emelték ki, amelyek révén ma sokkal jobban ismerjük és értjük azon piacokat, ahol csak néhány nagyobb szereplő vagy egy monopólium van jelen. Az ilyen iparágak gyakran nem a társadalmi optimumnak¹ megfelelően működnek. Ez azt jelenti, hogy az árak magasabbak lehetnek, mint egy versenyzői piacon, és az új szereplők is nehezebben jelenhetnek meg. Tirole arra a kérdésre keresi a választ, hogy a kormányzatnak hogyan kell bánnia a hasonló cégekkel és miként kell szabályoznia őket.

A francia közgazdásznak a piaci állami befolyásolás és a szabályozás területén végzett kutatásai ma már a versenypolitika szerves részét képezik, így a versenyhatóságok számára is iránymutatók a jelentősebb ügyek helyes értékelésénél. Cikkemnek ez adja aktualitását, mivel meggyőződésem, hogy a piacszerkezet-elemzés (angolul Industrial Organization vagy IO) alkalmazása a gyakorlatban (kormányzati döntéshozatal, versenyhatósági eljárások) nagyban hozzájárul a társadalmi jólét növeléséhez.

2. A piaci kudarcokról, a szabályozás-gazdaságtan fejlődéséről érintőlegesen

Jelen cikknek nem témája a piaci kudarcokkal foglalkozó közgazdasági elméletek bemutatása,

* Elemző közgazdász vizsgáló – Gazdasági Versenyhivatal – Vezető Közgazdász Irodája.

¹ Érttem ezalatt azt, hogy a társadalmi jólét szuboptimális.

mindazonáltal szükségesnek érzem a téma általános érintését, elsősorban azért, hogy megértsük, mi inspirálta Tirole és a hozzá hasonló, piacszerkezet-elemzéssel foglalkozó közgazdászok kutatómunkáját, illetve elhelyezhessük hozzájárulásukat a piacsabályozás közgazdaságtanának fejlődéstörténetében. Kissé messziről kell indulnunk, egészen a közszolgáltató monopóliumok szabályozási kérdéseitől, amikor is még nem a verseny védelme, hanem a természetes monopóliumok jelentették a legfőbb kihívást a szabályozók számára.

Mit is nevezünk piaci kudarcnak? Egyszerűen fogalmazva piaci kudarcról (*market failure*) akkor beszélhetünk, amikor a piac az optimálisnál rosszabbul osztja el a társadalom rendelkezésére álló gazdasági erőforrásokat.² Maga a probléma régóta foglalkoztatja a *szabályozás-gazdaságtan* területével foglalkozó közgazdászokat, mely egészen a 19. századig nyúlik vissza. *Kiss Ferenc László* tanulmányában rávilágít, hogy keletkezéséhez egyfelől a közszolgáltatási piacok fejlődése során felmerült gazdasági problémák és feladatok megoldására irányuló törekvés, másfelől a modern közgazdaságtan kialakulása teremtette meg a feltételeket. Voltaképpen a szabályozás-gazdaságtan nem más, mint *piacsabályozás*, célja a piaci kudarc megelőzése vagy orvoslása, vagyis azoknak a piacoknak a hatékonnyá tétele, amelyek szabályozás nélkül eltérnek a társadalmilag optimálisnak tekintett erőforrás-felhasználástól.³

Ilyen szuboptimálisan működő piac lehet egyfelől egy monopolpiac, de ugyanúgy egy tökéletlenül versenyző piac is. Szabályozási szempontból történelmileg el kell különítenünk az ágazati szabályozás és a versenyszabályozás fogalmát. Ágazati szabályozásnak nevezzük a piacsabályozás sajátos formáját, amely a monopolpiacokra irányul, és célja annak elérése, hogy ezeken a piacokon a verseny hiányában is a társadalomra nézve optimális állapotokat érjen el. Versenyszabályozás minden olyan jogszabályon alapuló intézkedés, amely szándéka szerint befolyásolja a piaci résztvevők közötti versenyt.⁴ A meghatáro-

zásból is adódik, hogy míg az ágazati szabályozás ex-ante jellegű eszköz a szabályozó kezében, addig a versenyszabályozás ex-post jellegű, beavatkozási lehetősége általában utólagos. Az utóbbi évtizedekben a közszolgáltató piacokon is megjelent a verseny, a liberalizálódás következtében az ágazati szabályozás egyre több ponton kapcsolódott az általános versenyszabályozáshoz, így az éles különbség elmosódott azáltal, hogy a monopolpiacokon megjelenhet a verseny, illetve versenypiacok is monopolizálhatók. Emiatt a versenyszabályozó hatóságnak foglalkoznia kell a monopolpiacokkal is, az ezen piacok természetével kapcsolatban felhalmozódott tudás ma is elengedhetetlenül szükséges, amikor már a legtöbb piacon a verseny támogatása és erősítése lett a cél.

A versenyszabályozás tehát folyamatos beavatkozás helyett indokolt esetekben, helyzetspecifikus vizsgálatot követően avatkozik be, eseti jelleggel. Ezen a beavatkozások megtámogatásában a közgazdaságtannak nélkülözhetetlen szerepe van, az idők során egyre nagyobb helyet követelt magának. Eleinte, a 19. és 20. század fordulóján a természetes monopólium szabályozása kapcsán merült fel a közgazdasági elemzés szükségessége, főleg ad hoc jellegű bírósági alkalmazások során.⁵ Ezek nagyrészt szolgáltatások árainak „helyes” vagy „helytelen” voltának megítélését célozták. Ugyan formálisan az Egyesült Államokban már 1890-től, vagyis a Sherman-törvény elfogadásától van versenyszabályozás, mégis az elmúlt 25-30 év hozta magával a szabályozást megtámogató közgazdasági elméletek és módszertan legjelentősebb változását. A liberalizációval, az oligopóliumok kialakulásával a hagyományos, monopóliumokra szabott gazdaságtan nem tudott mit kezdeni, a tökéletlen versenyző piacok problémáinak megoldására új válaszok és megközelítések születtek. A tisztán neoklasszikus megközelítést felváltották először a harvardi iskola gyakorlati, empirikus kutatásai a 30-as években, majd pedig az SCP-modellt a játékelméleti megközelítés.⁶ Természetesen az IO területe is folyamatosan

2 Kiss Ferenc László: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába, *Verseny és szabályozás*, 2007/1. szám, 14.

3 A közgazdaságtanban széles körű az egyetértés a hatékonyságnak a *Pareto-optimalitás* elvével való kifejezésével. Lásd például dr. BARA Zoltán: A tisztességes elosztás mikroökonómiai elmélete, *Közgazdasági Szemle*, XLV. évf., 1998. június (558-575.).

4 VALENTIN Pál: A verseny és szabályozása, *Külgazdaság*, LI. évf., 2007. július-augusztus (18-36.).

5 Kiss Ferenc László: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába, *Verseny és szabályozás*, 2007/1. szám, 20.

6 Kiss Ferenc László: Bevezetés a szabályozás gazdaságtanába, *Verseny és szabályozás*, 2007/1. szám, 60.

fejlődött, így a szakirodalom az új empirikus piac-szerkezet-elemzésként hivatkozik a 80-as évek második felétől kibontakozott irányra,⁷ amelynek egyik legjelesebb képviselője Jean Tirole.

3. Belépéstől elriasztás stratégiai beruházással

Jean Tirole munkájával integráló szerepet töltött be az elmúlt évtizedekben azzal, hogy formalizálta, rendszerbe foglalta az IO megközelítést. A továbbiakban néhány pontban vázolom, melyek azok az újdonságok, amelyek kutatómunkáját, gondolkodását jellemzik, utána pedig részletesebben foglalkozom egyik kutatási területének kiemelésével, amely kiemelkedő hozzájárulás volt a versenypolitika számára. Nem célozom összefoglalni a munkájának minden területére kiterjedően tevékenységét, ez sajnos terjedelmi okokból kifolyólag nem is lehetséges. Úgy gondolom, a belépéstől való elriasztás stratégiai beruházásokkal jelen folyóirat célközönsége számára kiemelkedő érdeklődésre tarthat számot, hiszen megítélése hasonló nehézségekbe ütközik, mint egy versenykorlátozó ragadozó árképzés.⁸

3.1. Átfogó áttekintés Tirole tudományos innovációjához

A díjat odaítéló bizottság négy olyan momentumot emelt ki, ahol Tirole elvitathatatlan érdeme feltétlenül kihangsúlyozandó.⁹ Először is Tirole a szabályozás körüli problémakör megközelítését merőben új alapokra helyezte. Modelljeiben – ahol ez fennállhat – információs aszimmetriát feltételez, hiszen nincs tökéletes informáltság, a szabályozó gyakran hiányos tudással rendelkezik a szabályozandó vállalat körülményeiről (például költségek, minőség). Ez a feltételezés igényelte az olyan gyorsan fejlődő területek bevonását az elemzésbe, mint a játékelmélet és a szerződéselmélet. Másodszor a Tirole által alkalmazott eszköztár elősegítette a valóságot jobban leképező modellezést. Nem maradt meg a szabályozás elméleti keretei között, hanem a gyakorlatban is alkalmazható szintig fejlesztette a modelljeit azáltal,

hogy bennük az adott piac sajátos mechanizmusait ragadta meg. Harmadszor Tirole egységes fogalmi keretrendszert alkotott meg, ténylegesen a hozzájárulása kölcsönzött átfogó és koherens elméletet az IO-nak. Az 1988-as *The Theory of Industrial Organization* című tankönyve máig a téma első számú igazodási pontja. Másik alapmű a *Jean-Jacques Laffont*-nal írt 1993-as könyve, amely a szabályozási szemlélet változásának történeti áttekintését adja a természetes monopóliumok kapcsán. Végül az előzőekben említettekből következően a szabályozással kapcsolatos döntéshozás elemzése élesebbé vált. Ez azt jelenti, hogy az elemzés figyelembe veszi a közérdeket (szabályozó) és a vállalat motivációit is, így járva körül egy-egy speciális szektor optimális szabályozásának szempontjait, mindezt szofisztikált, matematizált formába öntve. Ez a munka gyakran együtt járt számos korábbi konvencionális elmélet megcáfolásával, Tirole megmutatta, hogy általános elméletek helyett iparág-specifikus szabályozás célravezető.

3.2. Stratégiai beruházások elemzése rövid távú verseny esetén – Belépéstől való elrettentés

A stratégiai viselkedés elemzésének egyik fókuszusa annak modellezése, hogy miképpen reagál egy inkumbens vállalat (például egy monopólium) egy potenciális belépő ilyen irányú szándékaira. Milyen mértékben képes (meg)akadályozni a versenytársak piacra lépését? Ez megéri-e neki vagy érdemesebb inkább alkalmazkodnia az új helyzethez? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása a versenyhatóságok számára is kiemelkedő relevanciával bír, kulcskérdés lehet például annak bizonyítása, hogy ragadozó árazást alkalmaz-e az inkumbens vállalat egy potenciális belépő elriasztása érdekében. Korábban, a játékelmélet megközelítésének hiányában a különböző elméletek a domináns vállalat ár- és mennyiségi döntéseit tekintették a belépéstől való elriasztás főbb eszközeinek, és gyakran ad hoc feltételezésekkel éltek a szereplők tudására és racionális cselekvésére nézve.

7 CSORBA Gergely: Magyarországi empirikus piac-szerkezet-elemzések kutatási eredményeinek és gyakorlati alkalmazásainak áttekintése.

8 Massimo MORTA: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja, 2007, 488.

9 Jean TIROLE: Market power and regulation (Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Science in Memory of Alfred Nobel 2014).

Ilyen volt például a *harvardi iskola* azon elmélete¹⁰, miszerint az inkumbens vállalat a kibocsátásának magasan tartásával veszteségesse teheti a belépést, feltételezve, hogy a belépő elhiszi, az inkumbens nem változtat stratégiáján a belépést követően sem.¹¹ Azonban az output fenntartásának stratégiája nem hihető fenyegetés a belépő számára¹², így az elriasztás ezen elmélete nem igazolható minden kétséget kizáróan, állapították meg az elmélet kritikusai. A belépés-elrettentés kérdéskörét játékelméleti megközelítéssel kezdték el elemezni és hangsúlyozták a stratégiai beruházás szerepét.¹³ Rámutattak, hogy a piacon lévő vállalat képessége a termelési kapacitásokba való beruházásba elrettentő lehet, mivel egy ilyen stratégiai befektetés csökkenti a belépő kifizetését.¹⁴ A beruházás (pl. innováció, kutatás-fejlesztés) ugyanis csökkenti a bent lévő határköltségét, így a belépés után megéri neki magasabb kibocsátási szintet választani, ami már távol tarthatja az esetleges versenytársat. Annál is inkább, mivel egy ár- vagy mennyiségi döntéshez képest egy beruházás sokkal kevésbé visszafordítható folyamat, valós elköteleződést közvetít kifelé, hiszen magas elsúlylyedte költségekkel járnak.

3.3. Fudenberg és Tirole továbbgondolása

A két szerző 1984-ben publikált modelljében¹⁵ a piacon lévő vállalat lép először: végrehajt egy mindenki számára megfigyelhető nem visszacsinálható beruházást (például valamilyen kapacitásbővítés vagy kutatás-fejlesztéssel elért költségcsökkenés), ez legyen K_I . Ezután a potenciális belépő¹⁶ megfigyelve K_I -t, dönt arról, hogy belép-e a piacra vagy sem. Ha nem lép be, a bent lévő monopolista kifizetéshez jut a második periódusban: $\pi^M(K_I, x_I^M(K_I))$, ahol $x_I^M(K_I)$ a monopólium választása a második periódusban (ár vagy mennyiség) K_I függvényében.

Amennyiben a második vállalat mégis a belépés mellett dönt, egy versenyzői részjátékhoz jutunk: az inkumbens és a belépő is szimultán módon, egymástól függetlenül határoz x_I -ről, illetve x_E -ről (ár vagy mennyiségi döntés). Az inkumbens beruházása, K_I közvetlenül befolyásolja a belépő profitját is¹⁷, ekkor a kifizetések $\pi^I(x_I, x_E, K_I)$, illetve $\pi^E(x_I, x_E, K_I)$.

Részjáték tökéletes egyensúlyban x_I^* és x_E^* függnék a beruházás szintjétől, formailag $x_I^* = x_I^*(K_I)$ és $x_E^* = x_E^*(K_I)$, ahol $x_I^*(K_I)$ maximalizálja $\pi^I(x_I^*, x_E^*(K_I), K_I)$, míg $x_E^*(K_I)$ maximalizálja $\pi^E(x_I^*(K_I), x_E^*, K_I)$. A belépő akkor fog belépni, ha pozitív profitot tud elérni a versenyzői részjátékban, vagyis ha $\pi^E(x_I^*(K_I), x_E^*(K_I), K_I) > 0$. Az inkumbens feladata azon optimális K_I^* megválasztása, amellyel a legnagyobb kifizetést képes elérni elrettentés esetén, nevezetesen $\max_{K_I}(\pi^I(K_I) | \pi^E(x_I^*(K_I), x_E^*(K_I), K_I) \leq 0)$. Ugyanakkor ez a stratégia nem szükségszerűen az inkumbens legjobb válasza.¹⁸ Ha ehelyett úgy dönt, hogy alkalmazkodik (igazodik) a belépéshez, akkor azt a K_I^* -et kellene választania, amely a részjátékban a legjobb kifizetéssel jár, tehát $\max_{K_I}(\pi^I(K_I, x_I^*(K_I), x_E^*(K_I)) | \pi^E(x_I^*(K_I), x_E^*(K_I), K_I) \geq 0)$.

A fenti modell tehát megadja a kereteit, mely feltétel teljesülése esetén fogja a piacon jelen lévő vállalat akadályozni a belépést. Hogy adott esetben mi az optimális üzleti stratégia az inkumbens számára, függ egyrészt a beruházásának stratégiai hatásától, másrészt pedig attól, hogy a versenytársak stratégiai kiegészítő vagy stratégiai helyettesítő viszonyban állnak-e egymással. Az előbbi esetben az egyik szereplő valamilyen lépése ugyanazon cselekedet megtételére sarkallja a versenytársat is. Erre klasszikus példa az árverseny Bertrand-duopóliumban. Ezzel ellentétben a stratégiai helyettesítő viszony arra ösztönzi a versenytársakat, hogy ellenkező stratégiát válasszanak a másik döntéséhez képest. Erre jó példa a mennyiségi verseny Cournot-modellben, azaz mennyiség csökken-

10 A szakirodalomban ezt az árképzési stratégiát *limit pricing strategy*nek (korlátozó árképzés) nevezik.

11 Ez az úgynevezett *Sylos-Labini postulate*. (Paolo SYLOS-LABINI: *Oligopoly and technical progress*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1962)

12 Lévén, hogy belépés esetén az elriasztáshoz „beállított” mennyiség többé már nem lesz a piacon lévő vállalat (monopolista) legjobb válasza, jobban jár, ha a versenytárs piacra lépése után csökkenti a kibocsátását.

13 Ebben úttörő szerepe volt *Spence* (1977, 1979) és *Dixit* (1980) hozzájárulásainak.

14 Drew FUDENBERG: *Tirole's Industrial Regulation and Organization Legacy in Economics*, 2015.

15 Drew FUDENBERG–Jean TIROLE: *The Fat-Cat Effect, the Puppy-Dog Ploy, and the Lean and Hungry Look*, *The American Economic Review*, Vol. 74, No. 2.

16 Az egyszerűség kedvéért egy belépővel dolgozik a modell.

17 Ez bizonyos esetekben nem feltétlenül igaz, de például egy belépés előtti reklámozás esetén igen, lásd például Drew FUDENBERG: *Tirole's Industrial Regulation and Organization Legacy in Economics*, 2015.

18 Jean TIROLE: *Market power and regulation* (Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Science in Memory of Alfred Nobel 2014).

tésére a versenytárs legjobb válasza növelni a kibocsátását.

3.3.1. Elrettentés a belépéstől

Az inkumbens számára legjobb lépés meghatározásához (azaz milyen mértékű beruházást választson ahhoz, hogy a belépőnek ne érje meg belépni) a szerzők vették a belépő profitjának K_I szerinti deriváltját, azaz

$$\frac{d\pi^E}{dK_I} = \frac{\partial\pi^E}{\partial K_I} + \frac{\partial\pi^E}{\partial x_I} \frac{dx_I^*(K_I)}{dK_I}$$

A $\frac{\partial\pi^E}{\partial K_I}$ kifejezés az inkumbens beruházásának közvetlen hatását mutatja a belépő profitjára nézve, ez általában figyelmen kívül hagyható, jelentősége csekély. Hatást nagyrészt a stratégiai tényezőn (második tag) keresztül képes gyakorolni, ugyanis ez a tag mutatja, hogy K_I nagyságának még a belépés előtti megválasztása hogyan módosítja az inkumbens belépés utáni magatartását annak függvényében, hogy az miként befolyásolja a belépő profitját. Fudenberg és Tirole osztályozása szerint a befektetés agresszívra teszi az inkumbenst, amennyiben a teljes hatás $\frac{d\pi^E}{dK_I}$ negatív, és passzívra, ha pozitív. Mint rámutatnak, ezek a tulajdonságok túl- vagy alulberuházáshoz¹⁹ ösztönözhetik a piacon lévő, mindkettő alkalmas lehet egyaránt kiszorításra, illetve alkalmazkodó magatartásra. A fenti képletből adódik, hogy ha cél az elrettentés, abban az esetben, ha a beruházás agresszívra teszi az inkumbenst ($\frac{d\pi^E}{dK_I}$ negatív), érdemes túlberuházáshoz folyamodnia, míg ellenkező esetben, ha egy nagy beruházás passzívra ($\frac{d\pi^E}{dK_I}$ pozitív) teszi a bent lévő, inkább alulinvesztál. Vagyis nem mindig van stratégiai ösztönző a jelentős beruházásra²⁰, lehetséges például, hogy az elsüllyedt költség nagyobb, mint az együttélés miatti esetleges nyereségcsökkenés. A kulcstényező sokkal inkább az, hogy vajon a beruházás a piacon lévő vállalatot mennyire teszi agresszívra a belépés utáni játékban és miképpen reagál a piacra lépő egy fenyegető „fogadtatás” ese-

tén.²¹ Előzőket figyelembe véve a szerzők a következőképpen osztályozták azokat a környezeteket, ahol az egyes stratégiák optimálisak lehetnek:

- i. ha a beruházás agresszívra teszi az inkumbenst, „top-dog” stratégiát fog választani az elrettentéshez, azaz túlzott beruházáshoz folyamodik annak érdekében, hogy fenyegetőnek látszódjon, ezzel elrettentse a belépéstől. Mind árverseny (helyettesíthető, differenciált termékek), mind pedig mennyiségi verseny esetén ez az optimális elrettentő stratégia ebben az esetben.
- ii. ha a beruházás passzívra teszi (azaz ha a beruházás növeli a belépő profitját), az inkumbens a „lean and hungry look” stratégiához folyamodik, azaz kevesebbet ruház be. Ez első benyomásra kevésbé intuitív. A szerzők a reklámozás és ügyfélkör segítségével szemléltetik, miért lehet sikeres ilyenkor is az elrettentés. Fordított logikával nézve, ha a piacon lévő vállalat erős reklámtevékenységet folytat, a „foglyul ejtett piac” méretével feltételezhetően az ár is növekszik.²² Árverseny esetén ez pozitív stratégiai hatást generál, mivel nem lenne hihető lépés, hogy belépés esetén árat csökkentsen. Ha viszont kevesebbet reklámoz, azzal hitelesen jelzi, hogy kész versenyezni, ami árháborúhoz vezethet, így elrettentheti az esetleges belépőt.

3.3.2. Inkumbens alkalmazkodása a belépéshez

Amennyiben viszont a bent lévő adottnak veszi a belépést (például az elrettentés túl költséges²³), akkor a saját profitfüggvényét fogja K_I szerint maximalizálni, ekkor túlzott beruházáshoz folyamodik, ha a stratégiai hatás pozitív, egyébként pedig az alulberuházást választja:

$$\frac{d\pi^I(K_I, x_I^*(K_I), x_E^*(K_I))}{dK_I} = \frac{\partial\pi^I}{\partial K_I} + \frac{\partial\pi^I}{\partial x_E} \frac{dx_E^*(K_I)}{dK_I}$$

19 Ahhoz képest, mintha nem stratégiai megfontolások alapján döntene. Valentiny Pál jegyzete alapján (http://eltecon.hu/files/gazd_szab_5_jegyzet.pdf) nincs más elfogadható viszonyítási szint a „túlzott” mértékre.

20 Mint Spence-nél és Dixit-nél.

21 Drew FUDENBERG–Jean TIROLE: The Fat-Cat Effect, the Puppy-Dog Ploy, and the Lean and Hungry Look, The American Economic Review, Vol. 74, No. 2.

22 Feltéve, hogy árdiszkrimináció nincs, azaz nem tud alacsonyabb árat megszabni azon reziduális keresletnek, ahol verseny alakulhat ki.

23 Prof. Davide VANNONI: Industrial Economics II, Handout 4, Entry, accomodation and exit.

Még akkor is, ha a közvetlen hatás (például egy költségcsökkentő beruházás hatása a profitjára) ugyan valószínűtlen, hogy elhanyagolható, mégis figyelmen kívül hagyható (hiszen az a belépőtől függetlenül felmerül), és a stratégiai hatás, azaz a $\frac{\partial \pi^I dx_E^*}{\partial x_E dK_I}$ kifejezés előjele, ami érdekes számunkra. Utóbbi az a hatás, amit a beruházás a belépő második időszakbeli lépésének befolyásolásán keresztül az inkumbens profitjára gyakorol. Tovább bontva a stratégiai hatást, kapjuk, hogy:

$$\frac{\partial \pi^I dx_E^*(K_I)}{\partial x_E dK_I} = \frac{\partial \pi^I dx_I^* dx_E^*}{\partial x_E dK_I dx_I} = \frac{\partial \pi^I dx_I^*}{\partial x_E dK_I} R'_E(x_I^*)$$

Ha feltesszük, hogy $\frac{\partial \pi^I}{\partial x_E} = \frac{\partial \pi^E}{\partial x_I}$ előjele megegyezik, azaz a második periódusban (belépés után) a vállalatok lépései ugyanolyan hatással vannak a másokra, abban az esetben a következő összefüggéshez jutunk:

$$\left(\frac{\partial \pi^I dx_E^*}{\partial x_E dK_I} \right) = \left(\frac{\partial \pi^E dx_I^*}{\partial x_I dK_I} \right) (R'_E(x_I^*))$$

Vagyis a stratégiai hatás előjele összefüggésbe hozható azzal, hogy a befektetés az inkumbenst agresszívvá vagy passzívvá tette (hasonlóképpen, mint az elrettentés eseténél), illetve hogy a belépő reakciófüggvénye stratégiai helyettesítő vagy stratégiai kiegészítő viszonyt jelez. Belépés esetén akkor fog a már piacon lévő vállalat felülberuházni, amennyiben a stratégiai hatás pozitív, egyébként pedig az alulberuházást választja. Amikor az inkumbens alkalmazkodik a belépéshez, beruházási döntésének segítségével igyekszik rábírní a belépőt egy puhább magatartásra.

Mindezek alapján az alábbi stratégiák különböztethetők meg az inkumbens részéről:²⁴

- i. ha egy jelentős beruházás a bent lévő agresszívvá teszi és a reakciófüggvények negatív meredekségűek (azaz stratégiai helyettesítő viszony jellemzi a versenyt), ekkor a stratégiai hatás előjele pozitív lesz, ami túlzott beruházásra ösztönzi (növeli az inkumbens profitját), a belépőt pedig puhább válaszra. Ez a „*top-dog*” stratégia (hasonlóképpen az elrettentésnél).

- ii. amennyiben a bent lévő vállalatot a beruházás passzívvá tesz, továbbá stratégiai helyettesítés jellemzi a versenyt, ebben az esetben az úgynevezett „*stay lean and hungry*” viselkedés jellemzi az inkumbenst. A gyengeség látzatának keltésével (alulinvesztál) azt üzeni, hogy belépés után agresszív lesz, ezzel óvatosabb reakcióra ösztönözve a belépőt. Erre jó példa a kutatás-fejlesztés. Az inkumbens el akarja kerülni az innovációért folyó éles versenyt, mivel ennek kimenetele egyrészt bizonytalan, másrészt az ösztönöztsége is kisebb erre, mint a belépőnek (a monopolprofitnál rosszabbul jár, azaz kisebb lesz a kifizetése a második időszakban). Így ez a stratégia arra sarkallja a belépőt, hogy kis volumenű innovációt folytasson.

- iii. ha a beruházás passzívvá teszi az inkumbenst, a reakciófüggvények pedig pozitív meredekségűek, „*fat-cat*” stratégiáról beszélhetünk. Erre a szerzők példaként a reklámozást hozzák fel, ahol a belépés előtt jelentős beruházást hajt végre az inkumbens, minél nagyobb részét megszerezve ezzel a potenciális vevőkörnek, megnyerve lojalitásukat. Ezzel a lépéssel tompítja a belépés utáni egyensúlyi árat, mivel nem érdeke, hogy belemenjen egy esetleges árcsökkentésbe (békés, kövér macska látszatát keltve), árazását nem köti a belépőhöz. Így a belépőtől sem számíthat erős reagálásra (árversenyre), így mindenki nyer.

- iv. a „*puppy dog*” stratégia alkalmazásakor alulberuházást választ, ha a beruházás az inkumbenst agresszívvá teszi (vagy ami ezzel ekvivalens, a beruházás csökkenti a belépő profitját), a versenytársak pedig stratégiai kiegészítő viszonyban állnak egymással (tehát összességében a stratégiai hatás negatív lesz ránézve). Célja elkerülni a belépő agresszív fellépését (például árversenyt), így képes magasan tartani az árakat.

Az alábbi táblázat foglalja össze a kapott a stratégiák rendszerezését, amennyiben az inkumbens alkalmazkodik a belépéshez:

	Beruházás hatása az inkumbensre	
	Agresszív	Passzív
Stratégiai kiegészítés	<i>puppy dog</i>	<i>fat cat</i>
Stratégiai helyettesítés	<i>top dog</i>	<i>lean and hungry</i>

4. Összefoglalás

A bemutatott modellek jelentőségét Massimo Motta²⁵ kiválóan ragadja meg, amikor a versenyellenes beruházási döntések mögött a kizorító árazáshoz hasonló alapmechanizmust feltételez. Csakúgy, mint a ragadozó árazás esetében, olyan lépések ezek, amelyek a rövid távú nyereség feláldozásával járnak annak reményében, hogy ezért az áldozattért a jövőbeli nyereség kompenzál. Más esetekben

pedig, mint láttuk, olyan stratégiát alakíthatnak ki az inkumbens vállalatok, amelyek kevésbé intenzív versenyre készítetik a belépőt. Ugyanakkor, ahogy Motta is hangsúlyozza²⁶, a legtöbb beruházásnak pozitív hatása van a jólétre, így nagyon óvatosan kell a versenyhatóságoknak eljárniuk, amennyiben bizonyítani kívánják, hogy a verseny korlátozására vagy torzítására használták fel erőfőlényüket, ugyanis veszélyes precedenst teremthetnek ilyen vizsgálatok, negatív ösztönzést nyújtva a beruházásoknak.

²⁵ Massimo Motta: Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja, 2007, 489.

²⁶ Ugyanott.

Az Európai Bíróság 2/13. sz. véleménye

Opinion 2/13 of the European Court of Justice

Abstract

The paper deals with the long awaited Opinion 2/13 of the European Court of Justice (ECJ) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (ECHR). The document provides an overview of the Court's assessment of the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR. The contribution shows why the ECJ has ruled that the draft accession document is incompatible with EU law. The paper analyses the main findings of the opinion, such as the supremacy and primacy of EU law over fundamental rights protection under the ECHR, the adverse effect of the accession on the principle of mutual trust between EU Member States, the possible negative impact of the request for advisory opinions on the preliminary ruling procedure, the dispute settlement monopoly of the EU courts under Art. 344 TFEU, the co-respondent mechanism, the lack of systematic and full information for the prior involvement of the ECJ in cases pending before the European Court of Human Rights (ECtHR), and finally the lack of judicial control in the area of the Common Foreign and Security Policy as opposed to the ECtHR.

Nem kompatibilis. Röviden így jellemezhető az Európai Bíróság 2/13. sz. véleménye az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai Egyezményhez¹ („EJEE”) történő csatlakozását megalapozni hivatott megállapodás-tervezetről. Különösen a versenyjogász társadalom nagy várakozással tekintett az Európai Unióról szóló Szerződés² („EUSZ”) 2009. december 1-jével beiktatott 6. cikk (2) bekezdése szerint előirányzott időpont elé. Ennek alapján az Európai Unió csatlakozik az EJEE-hez, ami által valamennyi alapjogot érintő uniós aktus az EJEE hatálya alá kerül, így az EJEE-nek a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága („EJEB”) általi értelmezése a nemzetközi jog értelmében köti

majd az Uniót és annak intézményeit, ideértve az Európai Bíróságot is.

Az Európai Bizottság („Bizottság”) 2010 júliusában indult csatlakozási tárgyalásainak az alapjogvédelmi rendszer megújításán túl célja volt az is, hogy biztosítsa az Európai Bíróság és az EJEB ítélkezési gyakorlatának összhangját. A csatlakozási tárgyalások eredményeképpen 2013. április 5-én a tárgyaló felek megállapodtak a csatlakozási megállapodás tervezetében, melyet a Bizottság az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés („EUMSZ”) 218. cikkének (11) bekezdése³ alapján véleményezésre megküldött az Európai Bíróság részére.

* Irodavezető, Gazdasági Versenyhivatal – Jogi Iroda.

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

2 Az Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL [2010] C 83/13, 2010. 03. 30.

3 EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerint „egy tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják vagy a Szerződéseket felülvizsgálják.”

1. Előzmények

Az alapjogi rendszerek egymáshoz történő közeledésének megértéséhez fel kell idézni néhány fontos állomást az EU alapjogi fejlődéstörténetében. Az EUMSZ lisszaboni módosítása előtt az Európai Bíróság az alapvető jogok értelmezését a tagállamok közös alkotmányos hagyományáiból, az EJEB döntéseiből fakadó szakmai inspirációból, valamint az emberi jogok védelmét biztosítani hivatott nemzetközi szerződésekben foglalt iránymutatásokból mérítette.⁴ Az Európai Bíróság 2/94. számú véleménye, mely először foglalkozott az EJEE-hez való csatlakozás kérdésével, hatáskör hiányára hivatkozással nem tartotta lehetségesnek az Európai Közösségek csatlakozását az EJEE alapjogvédelmi rendszeréhez. Az Európai Bíróság álláspontja szerint a csatlakozás csak az Alapszerződés módosításával érhető el, mivel az emberi jogok védelmére vonatkozó közösségi intézményrendszert lényegesen át kellett volna alakítani, és erre az EKSZ nem adott jogi lehetőséget.⁵

Az uniós és más alapjogi rendszerek esetleges kollíziójának feloldását gazdag esetjog példázta. Az Európai Bíróság Kadi-ügyekben hozott ítéletei (2005, 2010)⁶ mind az EU-jog autonómiáját hirdetik más nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségekkel szemben. Yassin Abdullah Kadi egy szaúdi illetőségű magánszemély volt, akit az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának Szankcióbizottsága Oszama bin Ladennel, az Al-Kaida-hálózattal és a Talibánnal összeköttetésben állóként nevezett meg. Egyes biztonsági tanácsi határozatok alapján az Egyesült Nemzetek Szervezetének tagállamai befagyasztották Kadi úr pénzeszközeit. Az Európai Bíróság több alkalommal foglalkozott az ügygel, és megállapította, hogy Kadi úrnak sérült a védekezés-

hez való joga, a hatékony jogorvoslathoz való joga és a tulajdonhoz való joga⁷. Lényegi megállapításaiiban az Európai Bíróság analóg módon visszanyúlt a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Solange I és Solange II néven elhíresült ítéleteiben foglalt érvelésre.⁸ A Kadi II döntésében (97. pont) ez olyképpen tükröződött vissza, hogy az Európai Bíróság kijelentette: a közösségi jogi aktusok érvényességének az alapvető jogokra tekintettel történő felülvizsgálatát az EK-szerződésből mint önálló jogrendszerből eredő alkotmányos garancia jogközösségben való kifejeződésének kell tekinteni, amelyet nemzetközi megállapodás nem sérthet.⁹

Az alapjogvédelmi rendszerek „egymás mellett éléséből” született az EJEB Bosphorus-ítélete is¹⁰, amelyben egy uniós rendeletnek a tagállami végrehajtása váltotta ki a vita tárgyát képező alapjog feltételezett sérelmét. Az EJEB az uniós tagságot közérdeknek tekintette és megdönthető vélelmet állított fel: mindaddig, amíg az Unió anyagi és eljárásjogi értelemben hasonló alapjogvédelmet képes biztosítani, addig nem lehet szó az EJEE sérelméről. Az EJEE nyilvánvaló sérelmének igazolásával azonban a vélelem megdönthető.

Megfigyelhető tehát egyfajta „alapjogi értelmezési versengés” a két alapjogvédelmi rendszer között, amely várhatóan csak az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozásával csillapítható. A 2000-es évektől kezdve az egységesítés folyamata a jogalkotás szintjén jelentősen felgyorsult.

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság 2000. december 1-jén Nizzában, az Európai Unió Alapjogi Chartájának („Charta”)¹¹ elfogadásával, nagy lépést tett az Európai Unió alapjogvédelmi mechanizmusának megerősítése irányában. A Charta ugyanis felváltotta a tagállamok közös

4 ERT-ítélet, C-260/89, EU:C:1991:254, 41. pont; Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 283. pont.

5 Európai Közösségek Bírósága, 2/94. vélemény, ECLI:EU:C:1996:140, 34–35.

6 C-402/05 P és C-415/05 P egyesített ügyek Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság (Kadi I), ECLI:EU:C:2008:461; C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P egyesített ügyek Bizottság és Társai kontra Kadi (Kadi II.), ECLI:EU:C:2013:518.

7 Az ítéletekről részletesebben Shekhtman Alisa (2011) „Kadi v Commission: A case study of the development of a rights-based jurisprudence for the European Court of Justice,” Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2011, Article 9. DOI: 10.5642/urceu.201101.09.

8 Mindaddig, amíg a közösségi jog – primátusa ellenére – nem garantál kielégítő védelmet a nemzeti jog felett, addig a nemzeti alapjogvédelem előbbre való (Solange I, BVerfGE 37, 241). A Német Szövetségi Alkotmánybíróság a Solange II döntésében továbbfűzve korábbi gondolatát pedig kijelentette, hogy ameddig az alapjogok tisztelete biztosítva van a közösségi jogrend keretei között, addig nem vonja kétségbe a közösségi jog primátusát (Solange II, BVerfGE 73, 339.).

9 Különösen szembetűnő ez az érvelés a törvényszéki ítélet szövegében (T-85/09 – Kadi kontra Bizottság, ECLI:EU:T:2010:418,127): „Ekként kell eljárni legalábbis addig, amíg a Szankcióbizottság által bevezetett felülvizsgálati eljárás nyilvánvalóan nem biztosítja a hatékony bírói jogvédelem garanciáit, amint a Bíróság a Kadi-ítéletének 322. pontjában sugallta (lásd továbbá Poiates Maduro főtanácsnok fent említett ügyre vonatkozó, fent hivatkozott indítványának 54. pontját).”

10 EJEB 2005. június 30., 45036/98, Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi kontra Írország, 156–157.

11 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL [2010] C 83/389, 2010. 03. 30.

alkotmányos hagyományaira és más általános jogelveket származtató forrásaira való hivatkozást, és – a Szerződésekkel azonos kötőerővel bíró – kötelezően alkalmazandó uniós joggá vált. Az Unió alapjogvédelmi fejlődésének e meghatározó momentumán túl a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépésével beiktatott EUSZ 6. cikk (3) bekezdésével¹² megnyílt az út a Charta és az EJEE, illetve az EJEB alapjogvédelmi mechanizmusainak harmonizációjára is. A 2/94. sz. Bírósági véleményben kifogásolt, a csatlakozást tételesen lehetővé tevő alapszerződésbeli rendelkezés ezáltal kodifikációt nyert.

Az EJEE jogvédelmi rendszeréhez való közeledést a Charta 52. cikkének (3) bekezdése manifesztálja. E szabályhely beemeli az EJEE meghatározott jogait az Alapjogi Chartába, amennyiben az abban foglalt jogok tartalma és terjedelme azonos az EJEE által biztosított jogok tartalmával és terjedelmével. A Charta rögzíti azt is, hogy az általa nyújtott védelem szintje nem lehet alacsonyabb az EJEE által garantált alapjogi standardokénál.

Tekintve, hogy az EJEE-hez történő csatlakozás régen megfogalmazott igénye¹³ volt az Európai Uniónak, a Lisszaboni Szerződés által hatályba léptetett EUSZ 6. cikk (2) bekezdése tételesen rögzíti a csatlakozási szándékot, amely nem érintheti az Uniónak az Alapszerződésekben meghatározott hatásköreit. Főleg ez utóbbi kérdéskörben játszik fontos szerepet az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról szóló (8.) jegyzőkönyv („8. EU-jegyzőkönyv”). E jegyzőkönyv az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzése érdekében rögzíti, hogy a csatlakozásra irányuló megállapodásnak rögzítenie kell többek között az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való esetleges részvételi szabályait, valamint a nem tagállamok vagy egyének által az Unió ellen benyújtott keresetek helyes rendjét, továbbá azt is, hogy a csatlakozás nem érinti az Unió intézményeinek hatásköreit. Arról, hogy végül milyen belső szabályok („belső szabályok”) útján implementálja az Unió a csatlakozási szerződést, a Tanács 2012. áprilisában kiegészítő tárgyalási felhatalmazást adott a delegációnak a követendő elvekről. A belső szabályokról konkrét tervezet nem készült.

A közel hároméves csatlakozási tárgyalásokat követően megszületett a konszenzusos megállapodástervezet¹⁴, melyet az Európai Bizottság és valamennyi tagállam összeegyeztethetőnek minősített az uniós Alapszerződésekkel. Csakhogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése szerint az Európai Bíróság az utolsó szó joga. A Bíróság pedig nem találta összeegyeztethetőnek az uniós joggal a megállapodástervezetet. Ilyenkor a megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják vagy az Alapszerződéseket felülvizsgálják.

Érdeemes megemlíteni, hogy míg a véleményt adó uniós intézmények és tagállamok a csatlakozási tervezetet teljesen összeegyeztethetőnek találták az uniós alapszerződésekkel, addig Kokott főtanácsnok véleményében csak bizonyos feltételek mentén tartotta megvalósíthatónak a csatlakozást. E feltételeket, amelyek tartalma lényegében megegyezik a Bíróság által feszegetett témakörökkel, a főtanácsnok nemzetközi jog szempontjából kötelező formába öntve javasolta rendezni ahhoz, hogy a csatlakozás kompatibilis legyen az uniós jogrenddel.

Az alábbiakban a csatlakozási tervezet azon pontjaira térünk ki, amelyek az Európai Bíróság véleményének gerincét képezik.

2. A 8. EU-jegyzőkönyv jelentősége

A Bíróság egyik sokat hangoztatott érve a csatlakozás ellen az Unió jogrendjének autonómiája és az Unió sajátos célkitűzéseinek figyelembevétele.¹⁵ Ez a szempont magában foglalja azt, hogy a megállapodástervezetnek biztosítania kell az Unió intézményeinek hatásköreit, és egyben a tagállamoknak az EJEE-vel kapcsolatos helyzetét, valamint azt, hogy a tagállamok az Alapszerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag az azokban előírt eljárások útján rendezik (EUMSZ 344. cikk).

Ha röviden akarnánk jellemezni az Európai Bíróság e körben kifejtett álláspontját, akkor azt mondhatnánk, hogy a Bíróság nem látta biztosí-

¹² „6. cikk (3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

¹³ Európai Bíróság 2/94. vélemény, 14. pont.

¹⁴ Fifth Negotiation Meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights – Final report to the CDDH, Strasbourg, 47+1 (2013)008 rev2.

¹⁵ 2/13. sz. vélemény 153–200. pontjai.

tottnak azt, hogy a Bíróság alapjogokkal kapcsolatos döntései kötelezők lennének az EJEB-re. Miről is van szó? A csatlakozással az Unió „magas szerződő félként” olyan státust élvezne az EJEE rendszerében, mintha tagállam lenne, azaz az EJEE az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében kötné az uniós intézményeket és a tagállamokat, és ezért az uniós jog szerves részévé válna¹⁶. Az Unió tehát, a többi tagállamhoz hasonlóan, az EJEB „külső” ellenőrzése alá kerül az EJEE szerint értelmezett alapjogi kérdésekben.¹⁷ A külső ellenőrzés mechanizmusa azonban bonyolította az Európai Bíróság kedélyét, ugyanis a Bíróság uniós jogot – ideértve a Chartát – érintő értelmezési gyakorlatát más bíróság nem vizsgálhatja felül, mivel egyrészt a Charta az EJEE-nél szigorúbb alapjogi védelmet is engedhet, másrészt pedig a külső kontroll nem veszélyeztetheti az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát sem.¹⁸ A Bíróság konklúziója szerint a csatlakozási tervezet nincs tekintettel erre az alapjogvédelmi különbségekre, és ezért az EJEE szerződő feleinek biztosítaniuk kell a Charta 53. cikke szerinti, az EJEE rendszerében is megfelelően elismert alapjogok védelmi szintjét.

A Bíróság az uniós jogból ismert „kölcsonös bizalom” elvének¹⁹ sérelmét is kifogásolja, mely abban az esetben állhat fenn, amikor egy – szigorúbb alapjogvédelmi szintet alkalmazó – tagállam kénytelen lenne felülvizsgálni egy másik tagállam alapjogvédelmi rendszerét, noha az uniós jog a kölcsonös bizalmat írja elő a tagállamok között. Ez az eljárás a Bíróság szerint az uniós jog autonómiáját veszélyeztetné.

3. Az EUMSZ 344. cikkének sérelme

Az Európai Bíróság különösen aggályosnak tartja a csatlakozási tervezet EJEE-hez csatolt, 2013. október 2-án elfogadott tizenhatodik jegyzőkönyv („16. jegyzőkönyv”) és az előzetes döntéshoza-

tali eljárás viszonyát rendező rendelkezések hiányát. A 16. jegyzőkönyv 1. cikkének (1) bekezdésében előírja annak lehetőségét, hogy a szerződő felek legmagasabb szintű bíróságai tanácsadó vélemény iránti kérelmet nyújtsanak be az EJEB-hez az EJEE-ben vagy az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekben meghatározott jogok és szabadságok értelmezésével, vagy alkalmazásával kapcsolatos elvi kérdésekre vonatkozóan.²⁰ Amennyiben egy tagállami bíróság tanácsadói vélemény iránti kérelemmel él egy egyezménybeli alapjog értelmezésére, úgy ez veszélyeztetné az Európai Bíróság EUMSZ 267. cikkében foglalt előzetes döntéshozatali eljárásra autonómiáját és hatékonyságát. Tanácsadói vélemény kikérése esetén ugyanis az Európai Bíróság – ún. előzetes bevonásra irányuló eljárás keretében – perbeli félként szerepel az EJEB előtt, és így csupán félként vehetne részt olyan alapjogi jogértelmezési kérdésekben, amelyek Alapszerződések értelmezéséhez kötöttek, és az EUMSZ 267. cikke szerint lennének elbírálandók. A Bíróság utalt arra is, hogy az Alapszerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó viták az EUMSZ 344. cikke értelmében kizárólag az azokban előírt eljárások útján rendezendők.²¹

A Bíróság hangsúlyozta, hogy már a Bizottság kontra Írország ügyben²² is egyértelműen kimondta azt, hogy az uniós vitarendezési eljárások elsőbbséget élveznek más, nemzetközi szerződésekben eredő vitarendezési eljárásokkal szemben. E kérdés fontosságát a csatlakozási tervezet előkészítők is láthatták, mivel tartalmilag korlátozták az EJEB kizárólagos alapjogi értelmezésének hatáskörére vonatkozó EJEE 55. cikkét. A Bíróság ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy továbbra sem biztosított az uniós jog autonómiája, mivel az EJEE 33. cikke alapján az Unió vagy a tagállamok az EJEB-hez fordulhatnak egy olyan kérelemmel is, amelynek tárgya az EJEE-nek valamely tagállam, illetve az Unió általi, az uniós joggal kapcsolatos állítólagos megsértése (207.). Ez gyökeresen ellentétes az EUMSZ

16 Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, 5. pont; 1/91 vélemény, EU:C:1991:490, 37. pont; IATA és ELFAA ítélet, C-344/04, EU:C:2006:10, 36. pont; Air Transport Association of America és társai ítélet, C-366/10, EU:C:2011:864, 73. pont.

17 Az Európai Bíróság 1/91 vélemény (EU:C:1991:490, 40. és 70. pont) szerint nincs annak elvi akadálya, hogy az Unió önmagát olyan bíróság határozatainak vesse alá, amelyet nemzetközi megállapodások alapján hoznak létre vagy jelölnek ki az utóbbiak rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása érdekében (lásd: 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 74. pont).

18 MELLONI, C-399/11, EU:C:2013:107, 59–60. pont, VAN GEND & LOOS, EU:C:1963:1, 23.; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont.

19 N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 78–80. pont.

20 Bár a 26. jegyzőkönyvhöz konkrét csatlakozási rendelkezés nincs, mivel annak hatálybalépése a csatlakozási tervezet megelőzően született, a Bíróság szerint mégis az EJEE rendszerében értelmezendő, és mint ilyen nem lett volna kihagyható a tervezetből.

21 Lásd pl. Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, EU:C:2008:461, 282. pont.

22 EU:C:2006:345, 124. és 125. pont.

344. cikkével. A Bíróság hangsúlyozva az igazságszolgáltatási jogkörének – kizárólagos – megőrzését, kijelentette, hogy ipso facto ellentétes az uniós jog jellegével, ha tagállamoknak vagy az Uniónak lehetősége van kérelmet benyújtani az EJEB-hez uniós jogot érintően. E mechanizmust hivatott elkerülni a 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének *b)* pontja is.

4. Az alperesi pertársaság intézményéről

Az EUMSZ 344. cikkével összefüggésben az Európai Bíróság kritikát gyakorolt az Unió alperesi pertársásként történő bevonását tartalmazó tervezetbeli rendelkezésekről is. Az alperesi pertársaság intézményének a lényege az EJEE alapjogi értelmezési keretének megőrzése azzal, hogy a nem tagállamok által benyújtott kérelmek és az egyéni kérelmek helyesen a tagállamok, illetve – az esettől függően – az Unió ellen irányuljanak. A csatlakozási szerződés-tervezet 3. cikk (5) bekezdése szerint a szerződő fél az EJEB felhívásának elfogadásával vagy az EJEB-nek a szerződő fél kérelmére hozott határozatával alperesi pertársá válik. Amennyiben az Unió vagy a tagállamok az EJEB előtti ügyben kérik az alperesi pertársásként való beavatkozást, elő kell adniuk az annak bizonyítását levetővé tevő érveket, hogy az eljárásban való részvételükre vonatkozó feltételek teljesülnek, és az EJEB ezen érvek valószerűsége alapján határoz e kérelemről.

A Bíróság álláspontja szerint az Unió beavatkozási kérelmének tartalmi vizsgálata azért aggályos, mert az EJEB-nek óhatatlanul értelmeznie kell az uniós jognak az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó rendelkezéseit és a tagállamok vagy az Unió aktusainak betudhatósági szempontjait is, amelyre pedig nincs hatásköre. A beavatkozási kérelemről való döntés kötné mind a tagállamokat és az Uniót is, és ez alkalmas arra – így a Bíróság –, hogy megzavarja az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztást.

Az Európai Bíróság véleménye két másik szempontból is aggályosnak tartotta az alperesi pertársaság intézményét. A megállapodástervezet 3. cikkének (7) bekezdése előírja, hogy ha azon jogsértés,

amelyhez kapcsolódóan a szerződő fél egy eljárásban alperesi pertársásként részt vesz, megállapítást nyer, úgy az alperes és az alperesi pertárs együttesen felelnek e jogsértésért. Ez *ad absurdum* ahhoz vezethet, hogy az EJEB megállapítja az Unió és tagállama együttes felelősségét, még akkor is, ha valamely tagállam az EJEE adott rendelkezése ellen az 57. cikk szerint fenntartással élt.²³ Másodsorban a csatlakozási tervezet 3. cikke (7) bekezdése kivételt állapít meg az együttes felelősség alól, amennyiben az EJEB az alperesi pertársak előadott érvei alapján úgy határoz. Ez a döntés a Bíróság véleménye szerint szintén hatáskör-megosztási problémát vet fel, mivel az EJEB felelősséget megállapító döntése az Unió és tagállamai közötti hatáskörmegosztásról szól, az uniós jog szabályainak értékelésén alapul, és így hatáskörelvonást jelent az uniós intézményektől. A Bíróság kifejtette, hogy a felelősség megosztásának kérdését kizárólag az uniós jog szabályai alapján kell meghatározni, adott esetben a Bíróság felülvizsgálata mellett, e részletszabályok nélkül nincsenek biztosítva az Unió és az uniós jog sajátos jellemzői.

5. A Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárásáról

A Bíróság álláspontja szerint a csatlakozási tervezet nem részletezi kellően, hogy miként kezeli az EJEB azokat az alapjogi kérdéseket, amelyekben a Bíróság már állást foglalt az EJEB előtti eljárás tárgyát képező ugyanazon jogkérdésről. Az előzetes bevonás intézménye szorosan kapcsolódik az alperesi pertársaság intézményéhez. Amennyiben az Unió pertársásként beavatkozott egy tagállam elleni eljárásban, úgy a megállapodástervezet 3. cikke alapján az Európai Bíróság jogosult a tagállam jogsértést megvalósító aktusa vagy mulasztása összegegyeztetettségét megvizsgálni az adott uniós jogi rendelkezéssel, feltéve hogy ilyen értelmezést korábban nem adott.

Az előzetes bevonásra azért van szükség, mivel a Bíróság azon előjoga, hogy adott esetben megállapítsa valamely uniós jogi aktus érvényte-

²³ Az EJEE 57. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a szerződő felek számára, hogy az egyezmény aláírása vagy a megerősítésről szóló okirat letétbe helyezése alkalmával „az [e]gyezmény minden egyedi rendelkezésével kapcsolatban fenntartást [tegyenek] annyiban, amennyiben a terület[ükön] ebben az időpontban hatályban levő valamely törvény nincs összhangban e rendelkezéssel”, az „általános jellegű fenntartásokat” azonban tiltja.

lenségét, hatásköreinek részét képezi. E hatáskörök megőrzése céljából elő kell írni, hogy az EJEB előtti olyan eljárásban, amelyben az Unió alperei pertárs, a Bíróságnak lehetősége van megvizsgálni az uniós jog valamely rendelkezésének az EJEE-vel való összeegyeztethetőségét. E vizsgálati lehetőséget továbbá azt megelőzően kell biztosítani, hogy az EJEB állást foglalna az előtte felhozott hivatkozás megalapozottságáról, és ennél fogva járulékos jelleggel az említett rendelkezésnek a kérdéses alapvető joggal való összeegyeztethetőségéről. Egyebekben a kérdéses rendelkezés Bíróság általi előzetes vizsgálatának e szükségessége az említett egyezmény ellenőrzési mechanizmusának a szerződő felek szintjén létező emberi jogi védelmi rendszerekhez képesti kiegészítő jellegéből is következik.

Az Európai Bíróság véleménye szerint a csatlakozási tervezet nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az EJEB olyan (alap)jogkérdésben hozzon döntést, amely az Európai Bíróságra is tartozik. Az EJEB-et ugyanis nem köti a Bíróság értékelése, amint az a megállapodástervezet 3. cikke (6) bekezdésének első mondatából következik. Amennyiben tehát egy olyan eljárást folytat az EJEB, amelyben az EUB által korábban elbírált jogkérdést tárgyal, úgy elvonná az EUB joghatóságát, amely az EUMSZ 344. cikke alapján nem megengedett.

A Bíróság szerint az is kifogásolható, hogy az érintett uniós jogi rendelkezésnek az EJEE-ben vagy az Unió által aláírt jegyzőkönyvekben foglalt szóban forgó jogokkal való összeegyeztethetőségének Bíróság általi vizsgálata magában foglalja, lényegében a másodlagos jog valamely rendelkezésének érvényességére vagy pedig az elsődleges jog valamely rendelkezésének értelmezésre vonatkozó határozathozatalt is. Ebből a Bíróság álláspontja szerint az is következik, hogy tervezett megállapodás kizárja a Bíróság abból a célból történő megkeresésének lehetőségét, hogy az az előzetes bevonására irányuló eljárás révén a másodlagos jog értelmezésére vonatkozó kérdéstről határozzon. A másodlagos jognak az EJEE által biztosított jogok tükrében való értelmezésének kizárása korlátozza az Európai Bíróság hatáskörét, és ezért ellentétes az uniós joggal.

6. Belső szabályok megítélése

Már korábban említésre került a csatlakozási szerződést kísérő belső szabályok kérdése. A Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárását is e belső szabályok között képzelte el a Bizottság, amely körül a tagállamoknak eltérő álláspontja volt. Egyesek úgy érveltek, hogy a belső szabályok képesek lennének enyhíteni azokat az aggályokat, amelyeket az Európai Bíróság a csatlakozás tárgyában megfogalmaz, mások szerint (pl. Egyesült Királyság, Svédország, Hollandia, Spanyolország) a belső szabályok irrelevánsak, mivel az EUMSZ 218. cikke (11) bekezdése szerint nem tartoznak a Bíróság joghatósága alá.

7. A Közös Kül- és Biztonságpolitika (KKBP) területén végzett bírósági felülvizsgálat tekintetében fennálló sajátos jellemzők

Végül az Európai Bíróság megvizsgálta a bírósági felülvizsgálat rendszerét a KKBP keretében meghozott döntések tárgyában. Figyelemmel az EUSZ 40. cikk betartásának ellenőrzésére és az EUMSZ 275. cikk első fordulatra²⁴, megállapította, hogy az uniós jog jelen állapotában a KKBP keretében elfogadott bizonyos jogi aktusok kívül esnek a Bíróság felülvizsgálati jogkörén. A Bíróság e jogköre csak az ún. korlátozó intézkedéseket előíró határozatok érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára irányul. Ez magában hordozhatja annak a veszélyét, hogy az Európai Bíróság egy a KKBP keretében meghozott aktust érintő eljárásban nem lenne jogosult az alkalmazandó uniós jog értelmezésére az EJEB előtt.²⁵ Az előzetes bevonásra vonatkozó eljárás ennek megfelelően a Bíróság hatáskör hiányát megállapító döntésével zárulna.

E helyzetben kizárólag egy Unión kívüli szervre lenne bízva az említett uniós jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások bírósági felülvizsgálata, még ha ez kizárólag az EJEE-ben biztosított jogok tiszte-

²⁴ Az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések, valamint az azok alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében.

²⁵ Lásd az ilyen tartalmú joggyakorlatot: *Gestoras Pro Amnistia és Társai kontra Tanács*, EU:C:2007:115.

letben tartására korlátozódó felülvizsgálat volna is. A Bíróság úgy konkludált a fentiek miatt, hogy a tervezett megállapodás nem tartja tiszteletben az uniós jognak az Unió jogi aktusai, fellépései és mulasztásai bírósági felülvizsgálata tekintetében a KKBP területén fennálló sajátos jellemzőit. E körben felhívta az 1/09 véleményét is²⁶, melyben a Bíróság már megállapította, hogy az uniós jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások bírósági felülvizsgálatára irányuló hatáskör, beleértve az alapvető jogok tekintetében történő felülvizsgálatot, nem ruházható át kizárólagosan egy az Unió intézményi és igazságszolgáltatási keretén kívül elhelyezkedő nemzetközi bíróságra.

8. Összegzés

Az Európai Bíróság véleményében foglalt érvrendszer leginkább a 8. EU-jegyzőkönyvben rögzített, az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzését célozza. Kérdés marad továbbra is, hogy a csatlakozást előkészítő feleknek sikerül-e olyan megállapodást tervezetnie, amely figyelemmel van az uniós jogrend különlegességére, az uniós intézményi szerkezetre és saját alkotmányos keretre, valamint az uniós alapelvekre. Az elvi megfontolásokon túl látni

kell, hogy gyakorlati értelemben az EJEE-hez történő csatlakozás azt jelentené, hogy alapjogi kérdésekben megszűnik az Európai Bíróság végső ítélkezési szerepe. E külső kontrollal szembeni „félelem” arra is visszavezethető, hogy példának okáért a versenyjogi jogalkalmazásban az EJEB közelmúltban meghozott, az EJEE 6. cikkét érintő döntései²⁷ felvethetik az Európai Bizottság versenyügyekben alkalmazott eljárásainak az EJEE-vel való kompatibilitását. Jogos kérdésként vetődik fel az a szakirodalmi álláspont is²⁸, hogy a csatlakozás nélküli állapot miatt eltérő alapjogi gyakorlat is kialakulhat az EJEE-hez csatlakozott tagállamok jogalkalmazási gyakorlatában, mely feszültséget kelthet az Unión belül.

Addig is a jogkereső és jogalkalmazó közösség kénytelen lesz az EJEB tagállamok alapjogi ügyeiben hozott döntéseire támaszkodni, és azokból analógia útján következtetéseket levonni az uniós eljárásokra is. Ez a mechanizmus különösen a versenyjogi jogalkalmazásban nem kecsegtet sok jóval, mivel a magas bírságok, a Bizottság kiterjedt vizsgálati és döntéshozatali jogköre, valamint az uniós bíróságok felülvizsgálati gyakorlata számos, jogállami deficitet előrevetítő kritikának adott alapot az európai versenyszabályok jogérvényesítési gyakorlatában.²⁹

²⁶ EU:C:2011:123, 78., 80. és 89. pont.

²⁷ EJEB 2011. szeptember 27., 43509/08, Menarini Diagnostics S.R.L. kontra Olaszország, EJEB 2014. október 2. napján, a 97/11. számú, Delta Pekarny a.s. kontra Cseh Köztársaság ügyek.

²⁸ SZILÁGYI Pál: Rövid észrevételek egy véleményhez: A Bíróság 2/13. sz. véleményéhez fűzött kritikai észrevételek, in: Pázmány Law Working Papers, 2015/2.

²⁹ HOFSTETTER, Karl: EU Cartel fining laws and policies in urgent need of reform, GCP: The Antitrust Chronicle, 2. http://www.researchgate.net/publication/227386607_EU_Cartel_Fining_Laws_and_Policies_in_Urgent_Need_of_Reform (letöltés: 2015. június 10.); SCHWARZE, Jürgen, Rechtsstaatliche Defizite des europäischen Kartellbußgeldverfahrens, WuW 01/2009, 6.

Az önvádra kötelezés tilalma a büntetőeljárással párhuzamosan folyó versenyfelügyeleti eljárásban

The right against self-incrimination in the course of the competition supervising proceedings

Abstract

The court ruled recently that being a defendant in a criminal procedure does not imply that witness testimony could be denied before the competition authority. This problem arises when the competition authority and the criminal court investigate the same restrictive agreement in a public procurement case. While the competition authority can impose a fine on the undertakings, the criminal court can sentence the perpetrators as natural persons. According to the Court, the witness should attend the witness hearing and should not be able to refuse giving testimony before knowing what questions the competition authority intends to pose.

Fontos kérdést válaszolt meg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság („Bíróság”) a közelmúltban, amikor is tisztázta azon dilemmát, ami egy párhuzamosan folyó versenyfelügyeleti eljárásban és büntetőeljárásban vetődhet fel, amikor is a büntetőeljárás terheltjét a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) tanúként/ügyfélként hallgatja meg ugyanazon közbeszerzési vagy koncessziós eljárás kapcsán. Ez esetben felmerül ugyanis a kérdés: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény („Btk.”) 420. §-ában szabályozott versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekmény¹ terheltje ugyanazon magatartás kapcsán indult versenyfelügyeleti eljárásban tanúkénti, illetőleg ügyfélkénti meghallgatásán megtagadhatja-e a vallomástételt/nyilatkozattételt. A közigazga-

tási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény („Ket.”) 53. § (4) bekezdés *b*) pontja², illetve ügyfél esetén a Ket. 51. § (4) bekezdés *b*) pontja³ az önvádra kötelezés tilalma fényében korlátozott körben lehetőséget ad a vallomástétel megtagadására. Először merült fel a probléma a gyakorlatban, ami jól mutatja a Bíróság döntéseinek jelentőségét, amelyek a jövőben iránytűként szolgálnak majd mind a hatóság, mind a vállalkozások számára.

1. Tények

A GVH 2013 áprilisában indított versenyfelügyeleti eljárást, mert észlelte, hogy az EUROMEDIC-

* Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Bírósági Képviselési Iroda.

1 A korábban hatályos Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 296/B. § (1) bekezdése szerinti bűncselekmény.

2 A Ket. 53. § (4) bekezdés *b*) pontja szerint „a tanúvallomás megtagadható, ha a tanú vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.”

3 A Ket. 51. § (4) bekezdés *b*) pontja szerint „a törvényen vagy kormányrendeleten alapuló adatszolgáltatást hivatalból folytatott eljárásban az ügyfél, illetve kérelemre indult eljárásban az ellenérdekű ügyfél akkor tagadhatja meg, ha nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.”

PHARMA Zrt., a HUNGAROPHARMA Zrt. és a TEVA Magyarország Zrt. a Budapesti Egészségközpont Zrt. által 2011-ben „Gyógyszerek és infúziós oldatok szállítása (nettó) 5.000.000.000 Ft/év értékben” tárgyban kiírt gyorsított meghívásos keretmegállapodásos eljárásához kapcsolódóan

- a lehetséges versenytársak keretmegállapodásos eljárásból történő kizorítása céljából előzetes egyeztetést követően befolyásolták a közbeszerzés pályázati kiírás alkalmassági feltételeinek ajánlati felhívásban történő megjelentetését;
- a pályázati feltételek ismeretében előzetesen egyeztettek, és megállapodtak az egyes vállalkozások által adandó (végső ajánlatban megjelölt) ajánlati árakban, illetve termékeként, az egyes vállalkozásokra lebontva felosztották a keretmegállapodással érintett termékeket.

Az eljárás alá vontak ezzel a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény („Tpv.”) 11. §-a (2) bekezdésének *a)*, *d)* és *f)* pontjaiban foglalt tényállás megvalósításával valószínűsíthetően megsértették a Tpv. 11. §-ának (1) bekezdésében előírt tilalmat. A valós tényállás feltárása érdekében, mely nemcsak elsődleges fontosságú az eljárás eredményessége szempontjából, hanem a Ket. 50. §-ának (1) és (6) bekezdései szerint törvényi kötelezettség is a hatóságnak, a GVH a szabad bizonyítás keretében a Ket. 53. §-ának (1) bekezdése, illetve az 51. § (1) bekezdése alapján tanúmeghallgatásra, illetve ügyfélmeghallgatásra idézte az egyes cégek vezető beosztású munkavállalóit. Három esetben azonban eredménytelenül zárultak a bizonyítási cselekmények, mivel a megidézett személyek a vallomástételt, illetve a nyilatkozattételt a Ket. 53. § (4) bekezdés *b)* pontja és az 51. § (4) bekezdés *b)* pontja alapján megtagadták az azonos ügyben folyó büntetőeljárásban betöltött terhelti pozíciójukra hivatkozva, egy esetben úgy, hogy a tanú meg sem jelent a meghallgatáson. A GVH mindhárom esetben eljárási bírság kiszabását találta indokoltnak, tekintettel arra, hogy az idézett személyek magatartása a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult, két esetben pedig az eljárás elhúzódását is eredményezte.

2. Pertörténet

Az eljárási bírságot kiszabó végzések ellen mindhárom esetben fellebbeztek az érintettek. A fellebbezés folytán eljáró Versenytanács azonban a lényegyet tekintve a vizsgálók végzéseit helybenhagyta.⁴ Ami a bírságösszegeket illeti, a GVH két esetben 100 000 Ft-os, egy esetben pedig 50 000 Ft-os eljárási bírságot szabott ki, azonban a fellebbezések folytán az egyik 100 000 Ft összegű bírságot a Versenytanács a felére csökkentette. A Versenytanács végzéseivel szemben az eljárási bírsággal sújtott személyek a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz fordultak, mely a jogorvoslati kérelmeket nemperes eljárásban vizsgálta és hozta meg döntéseit, melyek – egyfokú eljárásról lévén szó – jogerősnek tekinthetők.

2.1. A kérelmezők érvelése

Mindhárom kérelmező álláspontja az volt, hogy a Ket. 51. § (4) bekezdés *b)* pontját és az 53. § (4) bekezdés *b)* pontját is akképp kell értelmezni, hogy az ügyfél és a tanú is a nyilatkozat-, illetve vallomástétel egészét megtagadhatja, amennyiben azzal saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. Sérelmesnek tartották azt a megközelítést, miszerint a hatóság jogosult dönteni arról, hogy mely kérdések azok, melyekben a meghallgatott személy a válaszával megtagadhatja. Hivatkoztak arra a körülményre is, hogy a GVH és a büntetőhatóságok között szükségszerű az információcsere, és megengedhetetlen, hogy az állam egy másik jogág szerényebb garanciarendszerét használja fel arra, hogy a büntetőeljárási garanciákat megkerülje. Elhangzott azon érv is, miszerint a Ket. 53. § (4) bekezdése a büntetőeljárási törvényből ered, és a GVH vizsgálóinak a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény („Be.”) rendelkezéseit és alapelveit is alkalmazniuk kellett volna, amikor a Ket. 53. § (4) bekezdésének jogértelmezését végezték. Az önvádra kötelezés tilalmával kapcsolatosan kiemelték, hogy az egy nemzetközi szinten is érvényesülő és egyben alkotmányos alapelv is, mely megengedhetetlen a GVH eljárásában is mint jogágakon át-

⁴ Egy esetben a Versenytanács részben megváltoztatta a vizsgálók eljárási bírságot kiszabó végzését a bírság összegét a felére csökkentve, valamint a támadott végzés egyes a bírság körében tett megállapításait megsemmisítette, egyebekben a végzést helybenhagyta.

ívelő, alapvető emberi jog, a tanúk/ügyfél terhelti minőségét tehát nem lehet figyelmen kívül hagyni a Ket. szerinti eljárásokban sem. A kérelmezők hivatkoztak továbbá a Ket. miniszteri indoklására, melyből kiemelték, hogy „*relatív tanúzási akadály esetén az ügyre vonatkozó tényeket, körülményeket ismerő személy maga dönti el, hogy kíván-e tanúskodni, ő erre nem kötelezhető és passzív magatartása sem szankcionálható.*”

A kérelmezők egyike hivatkozott az európai gyakorlat körében a Saunders kontra Egyesült Királyság ügyre⁵, mellyel kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága („EJEB”) aláhúzta, hogy „*az önvádra kötelezés tilalma ésszerűen nem korlátozható a jogsértő cselekedetek beismerésére, vagy olyan megjegyzésekre, amelyek közvetlenül terhelőek. [A] pusztán ténybeli kérdésekre adott válaszok – később a büntetőeljárás során felhasználhatók lehetnek a vád alátámasztására [...]*”⁶. Többször is említésre került ezzel kapcsolatosan azon érv, miszerint a GVH előtti tanúmeghallgatáson elhangzott bármely tény jelentőséggel bírhat a folyamatban lévő büntetőeljárásban.

Hivatkoztak továbbá a Ket.-hez fűzött kommentárookra is, melyek álláspontjuk szerint szintén az egész vallomás megtagadásának lehetőségéről szólnak.

Az ügyfél nyilatkozattételi kötelezettségével kapcsolatosan a kérelmező többször is hangsúlyozta, hogy az ügyfél képviselője és az ügyfél egymástól elválaszthatatlan entitás, és hivatkozott az Európai Emberi Jogi Egyezményben és az Alaptörvényben is lefektetett védelemhez való jogra, melynek érvényesülésével kapcsolatban konkrét eljárástípus nem szerepel. Álláspontja szerint az ugyanis nem csak a büntetőeljárásban alkalmazott védekezés lehetőségét teremti meg, hanem az adott személlyel összefüggésben lévő valamenyny hatóság előtt, mivel a szabad bizonyítás körében egy Ket. szerinti eljárásban beszerzett okirat bizonyítékként felhasználható a büntetőeljárás során is.

2.2. A GVH álláspontja

A GVH álláspontja a tanú megjelenési kötelezettségének megszegése kapcsán az volt, hogy az egyértelműen olyan magatartásnak minősül, amely az eljárás elhúzására és a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul, illetve azt eredményezi. Az eredménnyel kapcsolatosan leszögezte a GVH, hogy annak fennállta kétségtelen volt az adott esetben, hiszen a vizsgálóknak a kérelmező magatartása folytán újabb eljárási cselekményeket kellett végeztetniük (például a tanú meghallgatására újabb határnap tűzése). A megjelenési kötelezettséget előíró Ket. 53. § (2) bekezdése⁷ a GVH álláspontja szerint olyan kógens szabály, amely alól a Ket. semmilyen mentesülési okot nem ad, egyértelműen kijelenti, hogy a tanúként megidézett személy köteles a meghallgatása végett megjelenni. A GVH leszögezte továbbá, hogy az esetleges tanúvallomás-megtagadási jog sem képez a megjelenési kötelezettség alóli mentesülési jogot. A tanú ezzel a jogával akkor élhet, ha eleget tett megjelenési kötelezettségének, többek között azért, mert előre a kérdések ismerete nélkül nem lehet tisztában azzal, hogy olyan kérdésekre kellene választ adnia, amelyeknek vonatkozásában megtagadási joga áll fenn.⁸

A büntetőeljárás elveinek alkalmazásával kapcsolatosan kifejtette a GVH, hogy jogszabályi felhatalmazás hiányában nem látott lehetőséget a kérelmező által hivatkozott Be. rendelkezéseinek alkalmazására. A GVH ennek kapcsán utalt a Kúria Kfv.III.39.690/2013/29. sz. ítéletében foglaltakra, amely szerint az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazása a versenyjogi ügyekben „*nem jelenti azt az EJEB joggyakorlata alapján, hogy büntetőeljárást kéne lefolytatni [...]*”⁹A GVH leszögezte, hogy a tanú vallomástételének megtagadása kizárólag a vallomástételi kötelezettséget érinti, és kizárólag abban a kérdésben, melyben a tanú vallomástételével saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.¹⁰ Ugyanez a logika megjelenik az ügyfél nyilatkozattételi kötelezettségével kapcsolatban is, hiszen az ügyfél is kizárólag abban a kér-

5 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Saunders kontra Egyesült Királyság ügyben 1996. december 17-én született ítélete.

6 Vj-28-236/2013. sz. jogorvoslati kérelem.

7 A Ket. 53. § (2) bekezdése szerint „*a tanúként megidézett személy köteles a meghallgatása végett megjelenni és – a (3) bekezdés b) pontjában, továbbá a (4) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – tanúvallomást tenni.*”

8 A GVH Vj-28-215/2013. sz. végzése.

9 A Kúria Kfv.III.39.690/2013/29. sz. ítélete.

10 A GVH Vj-28-207/2013. sz. végzése.

désben tagadhatja meg a nyilatkozattételt, melyben saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.¹¹

A GVH álláspontja szerint nyilvánvaló az, hogy a tanú a kérdés elhangzása előtt nincs abban a helyzetben, hogy eldöntse azt, hogy jogosult-e a válaszadás megtagadására, így nincs lehetősége arra, hogy a vallomástételt a tanú egészében tagadja meg.

A GVH kifejtette továbbá, hogy különösen a titkolt kartellek feltárása során játszhat fontos szerepet a tanúvallomás, hiszen az ügyfelek sok esetben arra törekednek, hogy minél kevesebb irati bizonyíték kerüljön a hatóság birtokába. Amennyiben a közigazgatási hatósági eljárásban az önvádra kötelezés tilalmára hivatkozással a kérdések, illetve azon tények ismerete nélkül, melyet a hatóság a tanúval kíván bizonyítani, megtagadható lenne az egész tanúvallomás-tétel, úgy az ellehetetlenítené a versenyfelügyeleti eljárás egyik fontos tényállásfeltárási eszközét, a tanúmeghallgatást. Ez azon közbeszerzési kartellügyekben jelenthet problémát, amelyekben büntetőeljárás is folyamatban van, mivel ezen értelmezés alapján a büntetőeljárások valamennyi terheltje megtagadhatná a teljes vallomástételt. Ennek megfelelően önmagában azonban az a körülmény, hogy valaki egy büntetőeljárásban terhelt, nem jelenthet kibúvót a közigazgatási eljárásban a tanúzási kötelezettség alól, hiszen ez két különböző eljárásjogi helyzet (és két különböző eljárás is).¹²

A GVH szerint a vizsgálóknak szükséges állást foglalniuk abban, hogy adott meghallgatáson mi az a kérdés, amire az adott meghallgatott a válaszadást megtagadhatja az önvádra kötelezés tilalmából kifolyólag. Ellenkező esetben a valós tényállás feltárásában ellenérdekű tanú abba a helyzetbe kerülne, hogy képes lenne ellehetetleníteni a versenyfelügyeleti vizsgálatokat. E körben a GVH aláhúzta, hogy jelenlegi gyakorlata szerint a tanúmeghallgatás során készült jegyzőkönyvben nem kerül rögzítésre, hogy a tanú mely kérdés kapcsán tagadta meg a vallomástételt önvádra kötelezés tilalmára hivatkozással, ezért a tanúnak nem kell tartania attól, hogy a vallomástételt megtagadásának a jegyzőkönyvben esetlegesen nyoma maradjon.¹³

3. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság döntései

3.1. Megjelenési kötelezettség nem teljesítése a) Ket. 53. § (4) bekezdés b) pontjára hivatkozva

A három eljárási bírság kiszabásával végződő esetből az első különlegesnek számít abból a szempontból, hogy abban a megidézett tanú a megjelenési kötelezettségének sem tett eleget. A hatóságot arról értesítette, hogy tekintettel arra, hogy vele mint IV. r. vádlottal szemben büntetőeljárás indult, a Ket. 53. §-ának (4) bekezdésére figyelemmel, a büntetőeljárás jogerős befejezéséig a versenyfelügyeleti eljárásban tanúvallomást nem kíván tenni. A Bíróság döntésében¹⁴ – bár a kérelmező szerint ez az értesítése igazolási kérelemnek minősül – rámutatott arra, hogy a beadvány sem az igazolás, sem pedig a kérelem ismérveinek nem felelt meg. Röviden összefoglalva a Bíróság érveit, elmondható, hogy a beadvány azért nem minősülhetett igazolásnak, mert az nem a mulasztás vétlenségének igazolását célozta a megjelenési kötelezettség körében, és azért nem minősült kérelemnek, mert az nem a megjelenés elmulasztása jogkövetkezményei hatósági elhárítására vonatkozott, hanem a tanúvallomás megtagadásával kapcsolatos jogát kívánta gyakorolni benne a megidézett személy.

3.1.1. Megjelenési kötelezettség-vallomástétel megtagadásának viszonya

A Bíróság egyértelműen leszögezte végzésében, hogy a vallomástétel megtagadása – a GVH álláspontjának megfelelően – nem alkalmas hivatkozás a megjelenés alóli mentesülésre, a Ket. 53. § (4) bekezdés b) pontja ugyanis a Ket. 53. § (2) bekezdésére figyelemmel a vallomástételt, és nem a megjelenés akadályát. A Bíróság szerint a megjelenési kötelezettség elmulasztása körében irreleváns, hogy a tanú

11 A GVH Vj-28-221/2013. sz. végzése.

12 A GVH Vj-28-207/2013. sz. végzése.

13 A GVH Vj-28-207/2013. sz. végzése.

14 A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.062/2014/5. sz. végzése.

esetleg már előzetesen mentességi jogára hivatkozik, hiszen a mentesség csak a tanúságtétel alól mentesít, az idézés alól azonban nem, és az a Ket. 48. § (2) bekezdése¹⁵ alapján nem tekinthető kimentésnek sem. A közigazgatási hatósági eljárások sajátosságát jelentő hatósági jogérvényesítés értelmében ugyanis a hatóság dönt a tanú meghallgatásának szükségességéről, valamint arról, hogy a tanúnak meg kell-e jelennie, ráadásul az idézés az eljárásvezetés körébe tartozó olyan aktus, mellyel szemben nincs önálló jogorvoslatnak helye.

A Bíróság álláspontja szerint a Ket. nem zárja ki, hogy az idézés ismeretében a tanú a meghallgatása előtt bejelentse a vallomás vagy egy része megtagadását valamilyen oknál fogva, ez azonban az ő önálló álláspontjának minősül, ami lehet téves is. A tanú ilyen nyilatkozatának alaposságáról és jogszerűségéről ezért vita esetén a közigazgatási hatóság dönt. Az ilyen tartalmú előzetes bejelentés azonban semmiképp sem mentesíti a tanút a megjelenési kötelezettsége alól, a Bíróság szerint éppen azért sem, mert a közigazgatási hatóság a személyes meghallgatás során képes általában arra, hogy a tanúságtétel megtagadásának jogosságáról döntsön. A Bíróság szerint amennyiben a közigazgatási hatóság akképp dönt, hogy a tanút a mentességi jog nem illeti meg, erről a Ket. 71. § (1) bekezdése¹⁶ alapján alakszerű végzést kell hoznia.

3.1.2. A mentesülés terjedelme

A Bíróság álláspontja az ügy kapcsán az volt, hogy sem a büntetőeljárás terhelte pozícióból, sem a folyamatban lévő büntetőeljárásból nem következik automatikusan az, hogy az azonos tárgyban folyó versenyfelügyeleti eljárásban valamennyi kérdés tekintetében fennállna a tanú vallomástételi mentessége.

A Bíróság kifejtette ugyanakkor, hogy a mentességi jog kapcsán nem az a kérdés, hogy megilleti-e a tanút a Ket. 53. § (4) bekezdés b) pontja alapján az ál-

talános mentességi jog, hanem az, hogy ezen hivatkozása az adott ügy körülményei alapján alapos-e. A Bíróság szerint a kérdéses mentességi jog főszabály szerint nem általános, figyelemmel arra, hogy egy ügynek több olyan ténykérdése is lehet, aminek semmi köze az önvádra kötelezés tilalmához. Extrém esetben előfordulhat, hogy csak olyan kérdés volna feltehető, amely miatt sérülne az önvádra kötelezés tilalma, azonban az adott ügy körülményeinek vizsgálata alapján dönthető el ilyenkor is, hogy indokolt-e a teljes vallomás megtagadása. Az önvád tilalmának érvényesíthetősége főszabály szerint mindig az adott kérdés tekintetében dönthető el. A Bíróság megjegyezte továbbá, hogy a hatóságnak egyebekben folyamatosan figyelnie kell az esetleges mentességi jog fennállását, amennyiben pedig a tanú gondolja úgy, hogy fennáll ez a joga az adott kérdés tekintetében, ez a hatóság által a fentieknek megfelelően kontrollálható (vita esetén erről alakszerű végzésben a hatóság dönt).

3.1.3. A Be. és a Ket. viszonya

A kérelmező hivatkozott a Be. 82. § (1) bekezdés b) pontjára¹⁷, mely álláspontja szerint épp azt támasztja alá, hogy amennyiben a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy a Ket. hatálya alá tartozó eljárásokban is alkalmazza a GVH szerinti jogértelmezést, úgy „*az ezzel kapcsolatos kérdésben*” kitéltet beépítette volna a Ket. 53. § (4) bekezdésébe is.

Ezzel kapcsolatosan a Bíróság leszögezte, hogy amennyiben elfogadható lenne ezen analógia, akkor is megállapítható, hogy a Be. is éppen azt az eljárási logikát követi, hogy a bíróságnak kell határoznia a vallomástétel megtagadásának jogossága felől, ha a tanú mentességre hivatkozik. Emellett „*a Be. az általános mentességi jogot éppen azért zárja ki a normaszöveg szintjén is, mert a tanú főszabály szerint nincs abban a helyzetben, hogy előre meg tudja mondani, hogy az eljáró hatóságok milyen kérdést kívánnak neki feltenni,*

15 A Ket. 48. § (2) bekezdése szerint „*Ha az idézett személy az idézésnek nem tesz eleget, vagy meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik, és távolmaradását előzetesen alapos okkal nem menti ki vagy nyolc napon belül megfelelően nem igazolja, továbbá ha az idézésre meghallgatásra nem alkalmas állapotban jelenik meg, és ezt a körülményt nem menti ki, eljárási bírsággal sújtható. Nem sújtható bírsággal az idézett személy, ha az idézés nem volt szabályszerű.*”

16 A Ket. 71. § (1) bekezdése szerint „*a hatóság – az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.*”

A Ket. 71. § (5) és (6) bekezdései szerint „*A hatóság mellőzi a határozathozatalt, ha az eljárás a jogszabályban meghatározott jogosultak pénzbeli ellátásának mérlegelés nélkül a jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. A hatóság mellőzi a határozathozatalt, ha jogszabályban biztosított jogosság gyakorlásának kizárólag az ügyfél erre irányuló kérelmének benyújtása a feltétele. A hatóság az ügyfél kérelmére igazolja, hogy az ügyfél a kérelem benyújtásától a jogszabályban biztosított jogát jogszerűen gyakorolja.*”

17 A Be. 82. § (1) bekezdés b) pontja szerint „*a tanúvallomást megtagadhatja az, aki a (4) bekezdés esetét kivéve magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná az ezzel kapcsolatos kérdésben, akkor is, ha a tanúvallomást az a) pont alapján nem tagadta meg.*”

[egyebekben pedig] az eljáró hatóságok feladata örködni afelett, hogy a bizonyíték beszerzése törvényes legyen, egyúttal a tanú mentességének ellenőrzésével a tényállásfeltárást se lehetetlenítse el.¹⁸

3.2. Megjelenési kötelezettséget teljesítő tanú kategorikus elzárkózása a vallomástételtől

A második vizsgált esetben a tanú ugyan eleget tett megjelenési kötelezettségének, ám a meghallgatás kezdetén – a jogaira és kötelezettségeire történő figyelmeztetést követően – úgy nyilatkozott, hogy tekintettel a versenyfelügyeleti eljárásra alapot adó tényállás kapcsán folyamatban lévő párhuzamos büntetőeljárásra, amelyben az ügyészség vádiratot küldött meg a tanú mint vádlott számára, a vizsgálók egyetlen kérdésére sem kíván válaszolni. A GVH vizsgálója ekkor figyelmeztette a tanút, hogy egyes ténybeli kérdések tekintetében egyáltalán nem merülhet fel a büntetőjogi felelősség elismerése, ezért azokra a tanú köteles válaszolni.¹⁹ A tanúvallomás egésze nem tagadható meg. A tanú jogi képviselője ezt követően előadta, hogy a Ket. nem egyes kérdések kapcsán teszi lehetővé a vallomás megtagadását, hanem a tanúvallomás megtagadását engedi meg. Előadta továbbá, hogy védőként nem kívánja azt mérlegelni, hogy mely kérdések esetében merülhet fel a büntetőjogi felelősség elismerése, ezért nem fognak válaszolni a kérdésekre.²⁰

3.2.1. A Be. alapelveinek alkalmazhatósága

A Be. rendelkezéseinek alkalmazhatósága kapcsán a Bíróság álláspontja az volt, hogy a versenyfel-

ügyeleti eljárás közigazgatási hatósági ügynek minősül, melyre – figyelemmel a Tpv. 44. § (1) bekezdésére²¹ is – vitathatatlanul alkalmazni kell a Ket. rendelkezéseit is, ezért ennél fogva fel sem merülhet a Be. tételes rendelkezéseinek, de még az alapelvi szintű szabályainak sem az alkalmazása. Két különálló jogágról van szó, eltérő szabályrendszerrel, és nincs olyan normatív előírás, miszerint e jogágak egyes szabályait kölcsönösen alkalmazni kellene a másikra.²²

3.2.2. Tanúvallomás mint több különálló vallomás összessége

A Bíróság leszögezte, hogy a Ket. 53. § (4) bekezdés b) pontja alapján a tanú vallomástétel alóli mentessége csak azon kérdésre vonatkozik, mellyel saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. A Bíróság szerint a meghallgatás során a tanú különböző kérdésekben tesz nyilatkozatokat, melyek egymástól tartalmilag elkülönülnek, és ilyen értelemben a vallomás egésze több egymástól elválasztható vallomásból áll össze. A tanú csak az egyes kérdések kapcsán tagadhatja meg a vallomástételt, és azt is indokolnia kell. A Bíróság szerint egy ellenkező értelmezés odavezetne, hogy a tanú olyan kérdésekben is korlátlanul megtagadhatná a vallomástételt, mellyel nyilvánvalóan nem vádolná magát, illetve hozzátartozóját, miközben a hatóságot terheli a tényállásfeltárás kötelezettsége. A Bíróság szerint nincs semmilyen ésszerű, jogpolitikai indoka a vallomástétel teljes körű megtagadásával kapcsolatos értelmezésnek.

A Bíróság rámutatott továbbá – a kérelmező álláspontját cáfolva –, hogy a Ket.-nek a tanú mentességi jogával kapcsolatos rendelkezései nem a Be.-ből erednek, hiszen a közigazgatási jog korábban is is-

18 A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.062/2014/5. sz. végzésének 9. oldala.

19 Ilyen kérdés lehet például az, hogy az adott személy mióta dolgozik az eljárás alá vont vállalkozásánál.

20 A GVH Vj-28-207/2013. sz. végzése.

21 A Tpv. 44. § (1) bekezdése szerint „a versenyfelügyeleti eljárásra – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni a Ket. 15. § (4) bekezdése, 18. §-a, 29. § (3)–(12) bekezdése, 30. § a) és b) pontja, 31. § (1) bekezdés j) pontja, 33/A. §-a, 38. §-a, 43. § (6a) bekezdése, 46. § (2) bekezdése, 47. §-a, 61. § (1) bekezdése, 64. §-a, 68–69/B. §-a, 70. §-a, 71. § (7) bekezdése, 74. § (2)–(5) bekezdése, 75. §-a, 78/A. § a) pontja, 88. §-a, 88/A. §-a, 91. §-a, 93. §-a, 94. §-a, 94/A. §-a, 109. § (2) bekezdése, 116. §-a, 127. § (1)–(5) és (7) bekezdése, 128. § (1) és (3) bekezdése, 130. §-a, valamint 134. § b) és c) pontja kivételével.”

22 A Kúria Vj-174/2007. sz. ügyben született Kf.III.37.690/201329. sz. ítéletében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az adott per tárgyat képező versenyügy, mely az EJEK gyakorlata szerint „büntetőügynek” minősül, nem vitathatóan az Egyezmény (az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én Rómában kelt egyezmény) hatálya alá tartozik, ami azt jelenti, hogy az Egyezményben a büntetőügyekhez rendelt eljárási garanciáknak is érvényesülniük kell olyan tartalommal, ahogyan az az EJEK esetjogából következik. Mindez nem jelenti ugyanakkor, hogy büntetőeljárást kellene lefolytatni, azaz nem arról van szó, hogy a magyar büntetőeljárás törvényben foglalt garanciáknak kellene érvényesülniük. Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) Ab-határozatában pedig megerősítette, hogy a versenyfelügyeleti eljárás nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (hard core of criminal law), emiatt ugyanolyan szigorú követelmények, mint a tulajdonképpeni büntetőeljárások tekintetében, az ilyen eljárásokkal szemben nem támaszthatók. Jelen konkrét ügy kapcsán szükséges megjegyezni, hogy az Tpv. jogalapon folyó versenyfelügyeleti eljárás.

merete a tanúvallomást mint bizonyítási eszközt és az ehhez kapcsolódó mentességeket. A Bíróság szerint azonban mindez nem jelenti azt, hogy ne jutna érvényre az önvádra kötelezés tilalma a közigazgatási hatósági eljárásban, mivel a tanú továbbra is megtagadhatja a vallomástételt az olyan kérdésben, amelylyel saját magát bűncselekmény elkövetésével vádolná. Az, hogy egyéb kérdésekben viszont nyilatkoznia kell, nem jelenti sem a Ket., sem az Alaptörvény, sem pedig az Emberi Jogok Európai Egyezményének a megsértését, hiszen ezen kérdésekre adott válaszok a büntetőeljárás szempontjából közömbös adatok.

3.2.3. A kérelmezett által felhozott egyéb kifogások

A Bíróság szerint nem volt helytálló a kérelmező azon hivatkozása sem, miszerint ily módon a versenyfelügyeleti eljárás a büntetőhatalom olyan pótlólagos eszközét jelentené, ami a nyomozóhatóságok számára bizonyítékok beszerzését tenné lehetővé, tekintettel egyrészt a fentiekre, valamint arra a körülményre, hogy az önvádra kötelezés tilalma ellenére beszerzett vallomás egyébként sem vehető figyelembe a Be. rendelkezései alapján.

A Bíróság a Ket. miniszteri indokolásával kapcsolatosan előadta, hogy az egyrészt nem minősül jogforrásnak, másrészt pedig az abban foglaltakat akképp kell értelmezni, hogy a tanú az adott kérdés kapcsán dönti el maga, hogy kíván-e tanúskodni, és nem pedig az összes lehetséges kérdéssel kapcsolatosan.

Végül a Saunders-üggyel kapcsolatosan megállapította, hogy az arra vonatkozóan tartalmaz csak megállapításokat, hogy a büntetőeljárás során milyen bizonyítékok vehetők figyelembe, de arra nézve nem, hogy a büntetőeljárás terheltje e pozíciójára hivatkozva teljes körűen megtagadhatná a vallomástételt a közigazgatási hatóság előtt.

3.3. Ügyfél nyilatkozattétel-megtagadási joga

A harmadik eset abban különbözik az eddigiektől, hogy abban nem tanúról, hanem ügyfélről volt szó, aki vállalkozásnak, azaz jogi személynek minő-

sült, így rá a Tpv. 65. § (2) bekezdése²³ mellett a Ket. 51. § (4) bekezdése az irányadó. A Bíróság e két rendelkezés kapcsán meg is állapította, hogy azok nem azonos önvádtilalmat tartalmaznak. A Ket. szabálya arra vonatkozik, amikor a közigazgatási eljárásban az ügyfél valamely Btk.-beli törvényi tényállás körébe tartozó tényekről nyilatkozik, míg a Tpv. a versenyjogi jogsértés – ami lehet akár Btk. szerinti bűncselekmény is – beismerésére vonatkozó nyilatkozathoz kapcsolja a hallgatás – nem abszolút – jogát. Amikor e két rendelkezés az ügyfél megtagadási jogáról rendelkezik, akkor az ügyfélmeghallgatás alanyát, azaz az ügyféli képviselőt kell érteni alatta, aki tehát nem köteles olyan nyilatkozatot tenni, amellyel bűncselekmény elkövetését ismerné be.

3.3.1. A nyilatkozattétel megtagadása – az önvád tilalma

A mentességi jog kapcsán a Bíróság a 3.1.2. pontban ismertetett következtetésre jutott, megállapítva, hogy a Ket. 52. § (4) bekezdés *b*) pontjában szabályozott mentesség főszabály szerint nem általános, mert figyelembe kell venni a közigazgatási hatóság tényállás tisztázási kötelezettségét is, és biztosítani kell, hogy a hatóság hozzájusson az ehhez szükséges releváns tényekhez. Egy ügynek ráadásul több olyan aspektusa is lehet, melynek semmi köze az önvád tilalmához, valamint a versenyfelügyeleti eljárásnak nem is az egyes személyek büntetőjogi felelőségének tisztázása a célja. A Bíróság szerint az adott ügy körülményei alapján dönthető el, hogy a nyilatkozat egészének megtagadása is indokolt-e akkor, ha az adott személy ügybeni érintettsége és a rendelkezésre álló adatok folytán – extrém esetben – csak olyan kérdés volna feltehető, amely miatt sérülne az önvád tilalmának elve. A nyilatkozattétel megtagadása az ügyfél önálló döntése és értelmezése, ami téves is lehet, így vita esetén a közigazgatási hatóság dönt. A Bíróság tehát osztotta a GVH álláspontját abban, hogy az önvádra kötelezés tilalma kapcsán az ügyfél nyilatkozattételének megtagadása kizárólag a nyilatkozattételi kötelezettséget érinti, és kizárólag abban a kérdésben, melyben az ügyfél saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.

²³ A Tpv. 65. § (2) bekezdése szerint „a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács felhívására az ügyfél köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat, ideértve a személyes adatokat is. Az ügyfél jogsértést beismerő nyilatkozatot nem köteles tenni, azonban az egyéb, rá nézve terhelő bizonyíték rendelkezésre bocsátását nem tagadhatja meg.”

3.3.2. Védekezéshez való jog

A Bíróság szerint a kérelmező védekezéshez való joga sem sérült, hiszen mind a közigazgatási eljárásban és közigazgatási perben, mind a büntetőeljárásban, végső soron a bíróság előtt kifogás tárgyává teheti, hogy a közigazgatási hatóság bizonyítékbeszerzése jogellenes vagy tiltott volt, illetve nem érvényesültek azok a garanciák, amelyeket akár a Ket., akár a Be. megkíván. A kérdések megválaszolásától való kategorikus elzárkózással a Bíróság szerint éppen a kérelmező teremt „alkotmányosan visszás” helyzetet, mert egyoldalúan kizárólag az ügyféli érdekek védelmét helyezi előtérbe megfosztva a kérelmezettet attól, hogy alkotmányos és uniós jogi feladatát elláthassa. A Bíróság végül leszögezte a tanú megtagadási joga kapcsán is kifejtetteket, miszerint sem a büntetőeljárás terheltségi pozícióból, sem a folyamatban lévő büntetőeljárásból önmagában nem lehet olyan következtetést levonni, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban valamennyi kérdés tekintetében fennállna az ügyféli mentességi jog. A Bíróság hozzátette, hogy az ügyfél és a terheltségi helyzete egyébként sem azonos, mivel az ügyfelet a versenyfelügyeleti eljárásban együttműködési kötelezettség terheli.²⁴

4. A végzések jelentősége

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság e három végzésének jelentősége abban áll, hogy először került egymással konfliktusba egy párhuzamosan folyó versenyfelügyeleti eljárás és egy büntetőeljárás. A GVH a Tpv. 11. §-a szerinti versenykorlátozó megállapodások esetén rutinszerűen használja a tanúmeghallgatás eszközét, figyelemmel a kartellek titkos jellegére és az ügyfelek azon gyakori törekvésére, hogy lehetőleg minél kevesebb irati bizonyíték kerüljön a hatóság birtokába. Amennyiben a meghallgatni kívánt tanúk, illetve ügyfelek a fent kifejtett mentességi joguk mögé bújnának minden, a Btk. szerint is üldözendő kartell esetén, úgy jelentősen megnehezítenék a hatóság munkáját. Azzal azonban, hogy a Bíróság kimondta, hogy a büntetőeljárásban betöltött terheltségi pozícióból, illetve a büntetőeljárás tényéből nem következik automatikusan az általános mentességi jog, segítette feloldani ezt az ellentmondásosnak tűnő helyzetet, hiszen így az mindvégig a hatóság által kontrollálható. A Bíróság a megjelenési kötelezettséggel kapcsolatos problémára pontot tett azonban azzal, hogy leszögezte, a vallomástétel megtagadása nem jogos indok a távolmaradásra.

²⁴ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.061/2014/4. sz. végzése.

Az EJEB ítéletének megállapításai a Vinci-ügyben

A francia versenyhatóság rajtaütései alkalmával megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményét

The conclusions of the decision of the European Court of Human Rights in the Vinci case

Abstract

Vinci and GTM alleged a violation of their right to an effective remedy and their right to respect their privacy. The European Court of Human Rights established the violation of both Article 6 (the right to a fair trial) and Article 8 (the right to respect of private and family life, of the home and of correspondence) of the European Convention on Human Rights.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága („EJEB”) 2015. április 2-án hozott ítéletet két nanterre-i székhelyű francia vállalkozás, a Vinci Construction France („Vinci”) és a GTM Génie Civil et Services („GTM”) kérelmére a Francia Köztársasággal szemben indított ügyében.¹ Jelen ügyben arról kellett az EJEB bírónak döntést hozniuk, hogy a francia versenyhatóság („versenyhatóság”)² által foganatosított rajtaütés és az azt követő jogorvoslati eljárás megfelelt-e az Emberi Jogok Európai Egyezménye („EJEE”) tisztességes tárgyaláshoz való jog követelményét megfogalmazó és a magán-, és családi élet tiszteletben tartásáról rendelkező 6. és 8. cikkeinek. Az EJEB mindkét cikk sérelmét megállapította ítéletében, és mint látható lesz, a 8. cikkben szabályozott magánélet tiszteletben tartásához való jog megsértését illetően különösen fontos megállapításokkal szolgált az ügy.

1. Tények

1.1. Az eset körülményei

A versenyhatóság 2007. október 3-án előterjesztett kérelme alapján a Párizsi Legfelsőbb Bíróságnak a szabadságjogok korlátozása ügyében illetékes bírója 2007. október 5-én engedélyezte, hogy a versenyhatóság a franciaországi állami kórházak felújításával kapcsolatos közbeszerzések során tapasztalt állítólagos jogellenes összehangolt magatartások kapcsán indult vizsgálata során számos vállalkozás – köztük a szóban forgó ügyben érintett, Vinci és GTM vállalkozások – telephelyein és helyiségeiben rajtaütést foganatosítson.³ A versenyhatóság vizsgálódása során számos anomáliát tárt fel az említett közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatosan, amelyek bizonyítékok létezését valószínűsítették a vállalkozások jogellenes magatartására vonatkozóan.

* Ösztöndíjas, Gazdasági Versenyhivatal – Bírósági Képviselési Iroda.

1 Affaire Vinci Construction et GTM Génie Civil et Services c. France [(63629/10 & 60567/10) „Ítélet”].

2 Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

3 Ítélet 5–14. pontjai.

A fentieknek köszönhetően a bíróság pontosan körülírt, korlátozott engedélyt adott, hogy a versenyhatóság az egészségügyi intézmények építésével és felújításával foglalkozó vállalkozásoknak a telephelyein vizsgálatot folytathasson le.

A helyszíni vizsgálat végrehajtásának a szabályszerűségét felügyelő Nanterre-i Legfelsőbb Bíróság 2007. október 11-én igazságügyi rendőröket jelölt ki, akik a versenyhatóság vizsgálói mellett részt vettek a helyszíni vizsgálatban. A rajtaütésre 2007. október 23-án került sor, és annak folyamán nagy mennyiségben foglaltak le iratokat és számítógépes fájlokat, beleértve a kérelmező vállalkozások több dolgozójának teljes elektronikus levelezését is.

Ezt követően a kérelmezők hatályon kívül helyezés iránti indítványt terjesztettek a Párizsi Legfelsőbb Bíróság előtt, mivel a helyszíni vizsgálat során többzernyi digitális dokumentum lefoglalására került sor, tekintet nélkül arra, hogy azok kapcsolódna-e a vizsgálathoz egyáltalán. Ezenkívül számos olyan dokumentum lefoglalására is került sor, amelyek tartalmának a megismerésére az ügyvéden és ügyfelén kívüli harmadik személynek nincs jogosultsága, továbbá a lefoglalt dokumentumokról a versenyhivatal vizsgálói nem készítettek megfelelő leltárt sem. A kérelmezők előadták végül, hogy a lefoglalt dokumentumok tartalmának megismerésére a lefoglalás során nem volt lehetőségük, így az azok által tartalmazott információkra reagálni sem tudtak. Mindezek alapján kérték a rajtaütést engedélyező végzés megsemmisítését, valamint a jogtalanul lefoglalt dokumentumok visszaszolgáltatását.

A versenyhatóság ellenkérelmében amellet érvelt, hogy a vizsgálatot a bíróság végzésében kapott felhatalmazás alapján folytatták le, annak foganatosítása során az összes vonatkozó előírást megtartották. Előadta, hogy a vizsgálat célja kifejezetten dokumentumoknak a lefoglalása volt, valamint azt is, hogy pontos leltár készült a lefoglalt fájlok neveiről, azok kiterjesztéséről, a helyükről és a hozzájuk kapcsolódó „digitális lábnyomról” is. Előadta továbbá, hogy a lefoglalt dokumentumokról DVD-másolat is készült, amelyet átadtak a vállalkozások részére. Az ügyvédi titkok megsértésével kapcsolatban a versenyhatóság akként érvelt, hogy az nem korlátlan privilégium, azonban kifejtette, hogy nem ellenzi az e körben lefoglalt azon dokumentumok vissza-

juttatását, amelyek a bizonyítás szempontjából nem szükségesek.

A Párizsi Legfelsőbb Bíróság 2008. szeptember 2-án és 9-én hozott végzéseiben a kérelmezők felülvizsgálati kérelmét elutasította, amit azzal indokolt, hogy a versenyhatóság által foganatosított rajtaütés a francia kereskedelmi törvény és a francia büntetőeljárás törvény előírásainak megfelelően került lefolytatásra, továbbá nem sérültek az EJEE által garantált alapjogok sem annak folyamán. A bíróság külön kitért arra, hogy nincs megtiltva az ügyvédi titoktartás körébe eső írásos feljegyzéseknek mint bizonyítékoknak a lefoglalása, feltéve ha az ilyen dokumentumok által tartalmazott titkos adatokat tiszteletben tartják azok, akik azokat a vizsgálat során megismerik. A kérelmező vállalkozások fellebbezéseket terjesztettek elő.

A Semmitőszék Büntető Kollégiuma elutasította a kérelmezők fellebbezését, megállapítva, hogy a rajtaütés megfelelt a francia törvényi előírásoknak és összhangban volt az EJEE 6. cikk (1) bekezdésében, a 8. és 13. cikkeiben foglalt követelményekkel.

A Legfelsőbb Bíróság szintén elutasította a kérelmező vállalkozásoknak az ügyfél és ügyvéd közötti ügyvédi titkok megsértésére alapított kérelmét, kifejtette ugyanis, hogy a kérelmezők nem hivatkoztak az iratok lefoglalása során arra, hogy azok az ügyvédeiktől származnak vagy azokat nekik címezték.

1.2. A francia és a releváns európai joggyakorlat

1.2.1. A rajtaütés során alkalmazandó jog, valamint az ügyvéd és ügyfél közötti bizalmi viszonyra vonatkozó jogi szabályozás

Az EJEB megállapította, hogy a versenyhatóság a vizsgálatát a francia kereskedelmi törvény⁴ 450-4. cikke és a francia büntetőeljárás törvény⁵ 56. cikke alapján folytatta le. A szóban forgó két törvényhely szabályai alkalmazandók a rajtaütés során, mivel a versenyhatóság a büntetőeljárás-

4 Code de commerce.

5 Code de procédure pénale.

si törvény 56. cikke alapján jár el az ilyen esetekben, míg az anyagi jogi alapokat a kereskedelmi törvény 450-4. cikke teremti meg.

A bizonyítékok lefoglalását illetően az EJEB a francia szabályozást illetően joggyakorlata köréből hivatkozik a Canal Plus-ügyre⁶, míg az ügyfél és ügyvéd közötti kapcsolatot illetően az André-ügyet⁷ hozta példaként. A Canal Plus-ügyben a bíróság megállapította, hogy az eljárás alá vont vállalkozás telephelyén végzett rajtaütés nem volt aránytalan, mivel a francia nemzeti szabályozás által meghatározott garanciákat a vizsgálatot lefolytató hatóság tiszteletben tartotta. Az André-ügyben pedig a bíróság megállapította az EJEE 8. cikkének a megsértését, amikor is kimondta azt, hogy elengedhetetlen az ügyvédi irodában tartott rajtaütések során a különleges garanciák érvényre juttatása. Nem összeegyeztethető a 8. cikkel az, ha a rajtaütés során az azt engedélyező bíró nincs jelen, ahogy az sem, ha a foganatosító hatóság túlzottan széles hatáskörökkel bír.

1.2.2. A Semmitőszék gyakorlata⁸

A Semmitőszék következetes gyakorlatának vizsgálata alapján kirajzolódik, hogy a rajtaütés során az azt foganatosító hatóságnak be kell tartania a vonatkozó előírásokat, a lefoglalt iratok pedig „szükséges részét” kell, hogy képezzék a bizonyításnak, ellenkező esetben a hatóság a lefoglalt iratokat köteles visszaszolgáltatni. Jelen ügyben számos, bizonyítéknak nem minősülő elektronikus üzenet is lefoglalásra került, azonban a fellebbviteli bíróság megállapította, hogy azok önmagukban nem voltak elválaszthatók azoktól a lefoglalt információhordozóktól, amelyek a bizonyítás szempontjából relevanciával bírtak.

A Semmitőszék rámutatott továbbá, hogy az ügyvéd és ügyfele közötti titoktartással kapcsolatos joggyakorlat számos változáson ment keresztül

az idők folyamán, ami alatt a „szabad védekezés elvétől” eljutott ahhoz – a legújabb ítéletek szerinti – fel fogáshoz, miszerint az elektronikus adathordozókra nem feltétlenül terjed ki az ügyvéd és ügyfél közötti titok védelme.⁹

1.2.3. Az Európai Bizottság gyakorlata az 1/2003 rendelet 20. cikkének (4) bekezdése alapján¹⁰

Az EJEB ítéletében kitért az Európai Bizottság („Bizottság”) vonatkozó joggyakorlatának rövid bemutatására. A Bizottság legújabb gyakorlata¹¹ alapján a rajtaütések alkalmával a vizsgálók először kinyerik az elektronikus adatokat a különböző adathordozókról, majd azokról másolatot készítenek. Ezt követően a vizsgálat kulcsszavas kereséssel – az erre a célra rendszerezített laptopokon és munkaállomásokon – folytatódik, majd az így kapott adatokról titkosított adathordozón másolatot készítenek és annak egy példányát – a tartalmának részletes leltárával együtt – átadják a vizsgálat alá vont vállalkozás számára. A vizsgálat végén, a jegyzőkönyv elkészültével a vizsgálók a fennmaradó iratokról másolatot készítenek, majd azokat egy lezárt borítékba helyezik. Mindezek után a vizsgálat alá vont vállalkozás képviselőit a Bizottság meghívja a lezárt boríték felnyitására, akiknek egyúttal lehetőségük nyílik kifogás előterjesztésére is.

2. A felek érvelése az EJEE releváns rendelkezései alapján

2.1. A kérelmezők érvei

A kérelmezők egyrészt az EJEE tisztességes tárgyaláshoz való jogot biztosító 6. cikk (1)¹² bekezdésé-

6 Ítélet 15. pontja.

7 Ítélet 16. pontja.

8 Ítélet 17–24. pontjai.

9 Cour de cassation chambre criminelle, Audience publique du mercredi 24 avril 2013., N° de pourvoi: 12-80331.

10 Ítélet 25–27. pontjai.

11 Explanatory note to an authorisation to conduct an inspection in execution of a Commission decision under Article 20(4) of Council Regulation no 1/2003.

12 „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.”

re és a hatékony jogorvoslathoz való jogukat előíró 13. cikkére¹³ hivatkozva állították alapjogaik sérelmét. Tették ezt egyrészt azon az alapon, hogy nem gyakorolhatnak teljes jogkörű fellebbezést a rajtaütést engedélyező végzéssel szemben, másrészt pedig azért, mert a rajtaütés során tanúsított magatartásuk jogszerűségét ugyanazon bíróság vizsgálja, amelyik engedélyezte azt, és amely ennek köszönhetően nem rendelkezik a pártatlanság követelményeinek kritériumaival.

A kérelmezők érvei többrétűek voltak. Érveltek egyrészt azzal, hogy egyetlen jogorvoslati lehetőség állt a rendelkezésükre a rajtaütést engedélyező végzéssel szemben, mégpedig a semmisségi fellebbezés, amely azonban sem ténylegesen, sem jogilag nem teszi lehetővé a rajtaütések körülményeinek szabályszerűségi szempontú értékelését, továbbá nem alkalmas a sérelem helyreállítására sem. Másrészt a kérelmezők érvei között megjelent a hatékony jogorvoslat hiánya, amit arra alapítottak, hogy ugyanaz a bíróság bírálta el a jogorvoslati kérelmüket, mint amelyik korábban a versenyhatóságnak a rajtaütést engedélyezte. Harmadrészt – a fentiekhez kapcsolódóan – előadták, hogy a bíróságnak érdeke, hogy saját gyakorlatában egyfajta folytonosság és következetesség fellelhető és nyomon követhető legyen, emiatt pedig sérült a bíróság pártatlanságának és objektivitásának a követelménye is.¹⁴

A kérelmezők a magánélet tiszteletben tartásához való jogot biztosító 8. cikk megsértésével kapcsolatban kifogásolták, hogy a házkutatások során a versenyhivatal részéről tömegesen és differenciálatlanul került lefoglalásra számos elektronikus dokumentum, amelyek közül sok személyes jellegű volt és egyáltalán nem kapcsolódott az ügghöz.¹⁵ Ezen túl számos olyan dokumentum is lefoglalásra került, amely az ügyvéd és ügyfél közötti titok körébe tartozó információkat tartalmazott, így azok lefoglalása indokolatlan és aránytalan beavatkozást jelentett a magánéletükbe, megsértve ezzel a magánlakáshoz, magánélethez és a levéltitokhoz fűződő jogait. Kifogásolták továbbá a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljárásához való jogaik sérelmét, mivel hiányolták egy átfogó leltár elkészítését a versenyhatóság által lefoglalt iratokról, így nem tudták ellenőrizni a lefoglalt iratokat és nem állt módjukban, hogy jogorvoslattal élhesse-

nek az általuk vitatott intézkedésekkel szemben. A kérelmezők által hivatkozott EJEE 8. cikk (1) és (2) bekezdései kimondják, hogy „[m]indenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

A kérelmezők érvelésükben kifejtették, hogy a rajtaütés és az iratok lefoglalása aránytalan beavatkozást eredményezett a magánlakás és a levéltitok tiszteletben tartásához fűződő jogaikba, különösen az ügyvéd és ügyfél között fennálló bizalmi kapcsolat vonatkozásában.¹⁶ Előadták, hogy a házkutatások során tömegesen és válogatás nélkül lefoglalt százezres nagyságrendű digitális iratmennyiség – beleértve a dolgozók és vezetők elektronikus levelezését is – túlnyomó többsége semmilyen kapcsolatban nem állt a versenyhatóság vizsgálatának tárgyával, valamint megsértették az érintett személyek magánszféráját és az üzleti titkait, különös tekintettel itt is az ügyfél és ügyvéd közötti bizalmi kapcsolatra. Érvelésük szerint az esetjog és az Európai Unió joga alapján egyébként is tiltott az ilyen, szakmai titkot tartalmazó iratok körébe tartozó iratok lefoglalása és vizsgálata. Kérelmezők előadták továbbá, hogy megítélésük szerint mind a jogi, mind a technikai feltételek adottak voltak a versenyhatóság számára ahhoz, hogy csak azokat az iratokat foglalja le a rajtaütés során, amelyek a vizsgálat szempontjából lényegesnek minősülnek. Végül azzal is érveltek, hogy sérült a védekezéshez és a hatékony jogorvoslathoz való joguk, amit a lefoglalt iratokról készült átfogó leltár hiányával és azzal indokoltak, hogy nem állt a rendelkezésükre lehetőség felfüggesztő hatályú jogorvoslat előterjesztése.

2.2. A francia kormány érvei

A 6. cikkkel kapcsolatban a kormány előadta, hogy a szóban forgó ügy tényállása nem feleltethető meg más, korábbi, hasonló tárgyú ügyeknek,¹⁷

13 „Bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

14 Ítélet 31–33. pontjai.

15 Ítélet 45–47. pontjai.

16 Ítélet 48–54. pontjai.

17 Vö. Canal-ügy [Société Canal Plus et autres c. France (29408/08)].

ugyanis megítélése szerint jelen ügyben a kérelmező panasza a bíróság pártatlanságának hiányára irányul a rajtaütést engedélyező végzéssel szembeni jogorvoslatot illetően.¹⁸ Vitatta e körben a rajtaütést engedélyező bíróság elfogultságára vonatkozó kérelmezői állítást és előadta, hogy a bíróság nem az engedély jogszerűségét vizsgálja felül, hanem azt, hogy az annak alapján foganatosított rajtaütés körülményei az engedélyező végzésben foglaltaknak megfelelően zajlottak-e le. Emlékeztetett továbbá a kormány arra, hogy a pártatlanságot nem veszélyezteti az, hogyha egyazon bíróság több döntést is hoz ugyanabban az eljárásban, és az ügy objektív elbírálásának követelményét sem veszélyezteti az, hogy a bíróság már tudomással bír valamely ügyről.

Továbbá előadta, hogy jöllehet ugyanaz a bíróság engedélyezte a rajtaütést, mint amelyik a jogorvoslatot elbírálta, a két döntést azonban mégsem ugyanazon személy, hanem két különböző eljáró bíró hozta meg. Mindezeket túl a kormány megjegyezte, hogy az egyik kérelmező, a GTM nem merítette ki a hazai jogában rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, így az EJEE 35. cikk (1) bekezdése alapján nem is fordulhatott volna az EJEB-hez. Végül a kormány megjegyezte, hogy megítélése szerint a francia jogban mind ténylegesen, mind jogilag adott a hatékony jogorvoslati való jog, ami megfelel az EJEE 6. cikk (1) bekezdésének.

A 8. cikket illetően a kormány azt adta elő, hogy egyetért azzal a kérelmezői megállapítással, miszerint a számítógépes levelezés lefoglalása sértheti az adott személyek levéltitok megőrzéséhez fűződő jogát, azonban érvelésük szerint ettől az még nem volt jogellenes, mivel azt jogszabályi rendelkezés engedte meg és megfelelt a szükségesség és arányosság követelményeinek.¹⁹ A kormány álláspontja szerint nem vitatott továbbá, hogy az efféle jogoknak valamely legitim cél érdekében történő korlátozása jog által megengedett, amely cél jelen esetben a versenyjogi jogsértések felderítése volt. A szóban forgó intézkedések versenyellenes gyakorlat felderítését szolgálták, tehát nem tekinthetők jogellenesnek. A kormány kifejtette, hogy a versenyhatóság intézkedései szükségszerűek és arányosak voltak, a számítógépes lefoglalások a rajtaütést engedélyező végzés-

nek megfelelően, az abban kapott engedély keretein belül, azt túl nem lépve kerültek foganatosításra. Előadta a kormány, hogy a lefoglalt iratokból mindösszesen tucatnyi olyan volt, amelyek az ügyvéd és ügyfél közötti bizalmi viszonytal kapcsolatos információkat tartalmazó kategóriába voltak sorolhatók, azonban ezeknek a lefoglalása is szükséges volt, valamint e lefoglalások tárgyában a belső jog alapján a kérelmező vállalkozásoknak rendelkezésükre állt a lehetőség helyreállítási kérelem előterjesztésére. A kormány szerint a francia kereskedelmi törvény megfelelő garanciákat nyújtott, mivel a rajtaütéseket és lefoglalásokat a versenyhatóság az engedélyező bíróság felügyelete alatt végezte, és amely bíróságnak jogában állt, hogy bármikor felfüggeszse vagy megszüntesse az intézkedéseket. A kormány kifejtette továbbá, hogy a lefoglalás szabályossága bármikor vitatható, és amennyiben a bíróság a kifogásnak helyt ad, úgy a jogellenesen lefoglalt bizonyíték nem vehető figyelembe. A felfüggesztő hatályú jogorvoslat hiányával kapcsolatban a kormány amellettt érvelt, hogy ezáltal az ellenőrzés gyorsabban befejezhető, amely így nagyobb jogi biztonságot nyújt a vállalkozásoknak.

3. Az EJEB ítélete

3.1. Az EJEE 6. cikk (1) bekezdésének megsértése²⁰

Az EJEB emlékeztetett rá, hogy az EJEE 6. cikk (1) bekezdésének a követelményei szigorúbbak, mint a 13. cikkben megfogalmazott előírások, így azokat magába olvasztja. A fentiek alapján az EJEE 6. cikk (1) bekezdésének jelen ügy szempontjából releváns rendelkezései a következők voltak: „*Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen [...] tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában [...].*” A kérelmezői panaszok elfogadhatóságának megállapítását²¹ követően az EJEB döntésében visszautalt korábbi döntéseire,²² megállapította, hogy nem látja indokát annak, hogy korábbi döntéseiben megfogalmazott megállapításaitól eltérjen.²³

18 Ítélet 34–38. pontjai.

19 Ítélet 55–61. pontjai.

20 Ítélet 29–30. pontjai.

21 Ítélet 39–42. pontjai.

22 Canal-ügy és André-ügy [André et autre c. France (18603/03)].

23 Ítélet 43–44. pontjai.

Az EJEK tehát a francia kormány kifogásait elutasította és egyúttal azt is kimondta, hogy a francia kereskedelmi törvénynek a panaszokkal érintett eljárást szabályozó szakaszai nincsenek összhangban az EJEK 6. cikk (1) bekezdése által meghatározott követelményekkel, azaz megállapította a kérelmezők hatékony jogorvoslathoz való jogának a megsértését.

3.2. Az EJEK 8. cikkének megsértése

Az EJEK az EJEK 8. cikkének feltételezett megsértése körében a tények alapján vizsgálódásának középpontjába a magánlakáshoz, a magántitokhoz és a levéltitokhoz fűződő jogot állította, azon belül is kiemelt figyelmet fordítva az ügyvéd és ügyfele közötti bizalmi kapcsolatra és az annak alapján felmerülő eljárásjogi vonatkozásokra az EJEK 8. cikkének megfelelően.

Az EJEK a kérelem elfogadhatónak nyilvánítását²⁴ követően számba vette a jelen ügyben releváns alapelveket,²⁵ így emlékeztetett arra, hogy a következetes joggyakorlata alapján²⁶ a rajtaütések az EJEK 8. cikkének a sérelmével járnak, a digitális adathordozók megvizsgálása és lefoglalása sérti a magánélet és a levéltitok tiszteletben tartásához fűződő jogot. E jogosultság azonban nem korlátlan. Ilyen kivételnek tekinthetjük e jogok korlátozásának törvényben meghatározott olyan eseteit, amelyek egy demokratikus társadalom működéséhez szükségesek. A beavatkozásnak azonban az elérni kívánt legitim céllal arányosnak kell lennie, azt nem lépheti túl a szükségességre történő hivatkozással sem, és minden esetben biztosítani kell, hogy a visszaélés és az önkényesség gyanúja se merülhessen fel. Az EJEK kiemelte, hogy az ügyvéd és ügyfele közötti bizalmi viszonytal kapcsolatos információk különösen erős védelem alatt állnak.

Az EJEK először megvizsgálta a szóban forgó alapjogok korlátozását a lefoglalt elektronikus iratokat illetően, különös tekintettel természetesen az ügyvédi titokvédelem alá eső információkat tartalmazó iratokra és megállapította, hogy a beavatkozás ténye önmagában nem sértheti az EJEK 8. cikkét.²⁷

Vizsgálta továbbá a jogok korlátozásának a célját és a jogalapját illető kérdéseket.²⁸ Az EJEK a jogalapot illetően megállapította, hogy a versenyhatóságnak a francia kereskedelmi törvény és büntető-eljárás-jogi törvény kellő jogalapot adott a vonatkozó iratok lefoglalására. A kérelmező vállalkozások – a jogalap hiányán túl – a versenyhatóság alapjog-korlátozó intézkedéseinek szükségességét és arányosságát is vitatták. Ezzel kapcsolatban az EJEK akképpen foglalt állást, hogy mivel azok jogellenes megállapodások fennállásának a bizonyítására irányultak és mivel a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog korlátozhatatlansága alól az EJEK 8. cikkének (2) bekezdése az ország gazdasági jólétének biztosítása és bűncselekmény megelőzése céljából is biztosít kivételt, ezért ebből a szempontból nem beszélhetünk az EJEK 8. cikkének a sérelméről.

Mindezek után az EJEK megvizsgálta, hogy egy demokratikus társadalomban hogyan kell értelmezni a szükségesség követelményét.²⁹ Az EJEK kiemelte, hogy nem elméleti alapú vizsgálatot folytatott le, hanem azt vizsgálta, hogy az alapjogok védelmét biztosító garanciák a jelen ügyben ténylegesen milyen hatékonysággal érvényesülnek. Az EJEK szerint a versenyhatóság törekedett arra, hogy meghatározza a vizsgálat tárgyával kapcsolatban álló bizonyítékokat, nem fogadta el továbbá a kérelmezők azon állítását, miszerint nem tudták a lefoglalt iratokat beazonosítani, ugyanis arról pontos leltár került átadásra a vizsgált vállalkozások részére.

Vitathatatlan ugyanakkor, hogy a lefoglalt dokumentumok között számos olyan is volt, amelyek vagy az ügyvédi titok körébe tartozó információkat tartalmaztak, vagy semmilyen módon nem kapcsolódtak a vizsgálathoz. Az EJEK ezzel kapcsolatban megállapította, hogy mivel az érintett jogok alapjogi védelemben részesülnek, ezért a versenyhatóságnak kötelessége lett volna felmérni, hogy ezen dokumentumok lefoglalása megfelel-e a rajtaütés és a lefoglalás engedélyezett kereteinek függetlenül attól, hogy a kérelmezőknek lehetőségük volt jogorvoslat igénybevételére. Ezeket mérlegelve az EJEK megállapította, hogy a versenyhatóság meg-

24 Ítélet 62. pontja.

25 Ítélet 63–68. pontjai.

26 Société Colas Est et autres c. France, no 37971/97; Ernst et autres c. Belgique, no 33400/96.

27 Ítélet 69–70. pontjai.

28 Ítélet 71–73. pontjai.

29 Ítélet 74–81. pontjai.

sértette az EJEE 8. cikkét, mivel a vizsgálata során az elérni kívánt céllal aránytalan mértékű³⁰ beavatkozás történt számos személynek a magánszférájába, amivel indokolatlanul korlátozta e magánszemélyeknek a magánlakás, a magánélet és a levéltitok tisztelgetben tartásához fűződő alapjogaik érvényesülését.

4. Összegzés

Látható tehát, hogy a Vinci-ügyben született EJEB-ítélet számos kérdésre választ ad, így például kijelenthető, hogy a kereskedelmi vállalkozásoknál foganatosított rajtaütések nem állnak ellentétben az EJEE előírásaival,³¹ azoknak azonban meg kell felelniük a szükségesség és arányosság követelményeinek, hogy ne járjanak valamely alapjog sérelmével.

Az ügyben hozott ítélet jelentősége, hogy ez az első, amely a munkavállalók ügyvédi titkot tartalmazó professzionális levelezésének a lefoglalásával és az azt követő eljárással foglalkozott.³² E körben kimondta az EJEB, hogy azon lefoglalt dokumentumokat, amelyek nem kapcsolódnak egy ügghöz vagy ügyvédi titokként kezelendők, a bíróságoknak részletesen kell vizsgálniuk, és amennyiben szükséges, el kell rendelniük a visszaszolgáltatásukat az eljárás alá vontak részére.

Ez az ügy is jól mutatja, hogy a versenyjog alapjogi aspektusai előtérbe kerültek az utóbbi időben. Ezt megelőzően is több hasonló vonatkozású ügygel találkozhattunk a közelmúltban, ahol a bíróság megállapította az EJEE 8. cikkének a megsértését vagy éppen korlátozta a versenyhatóság vizsgálódási körét. Fontos megemlíteni e körben a Sociétés Colas-ügyben³³ hozott ítéletet, ahol az EJEB azt mondta ki, hogy a vállalkozások székhelyére, telephelyeire és egyéb üzleti helyiségeire is kiterjed a 8. cikk által biztosított védelem, azaz megállapította, hogy a francia versenyhatóság jogsértően járt el a rajtaütés során, amikor engedély nélkül lépett be ezen helyekre.

A versenyhatóság vizsgálódási körének korlátozása körében említhető az EU Törvényszék gyakorlatából az Erősáramú kábelek ügy³⁴, amelyben a Törvényszék akként foglalt állást, hogy egyértelműen tisztázni kell azt, hogy a Bizottság mely kábelekre vonatkozóan foglalhat le iratokat, és más típusú kábelekre vonatkozó iratok lefoglalására nem lehet ésszerű indoka a Bizottságnak. Egyes vélemények szerint ez a két ügy arra is lehetőséget teremthet, hogy a két bíróság joggyakorlata a jövőben közeledjen egymáshoz,³⁵ ami egyúttal nagyban megkönnyíthetné a versenyhatóságok gyakorlatának a közeledését is.

A magyar joggyakorlatot illetően is bírhat jelentőséggel az ügy, mivel az alapjogi vonatkozásokra minden komoly versenyjogi rezsimmek tekintettel kell lennie, így segítséget nyújthat egyrészt a jogalkotónak a hatékony jogorvoslati rendszer kialakításának szempontjaihoz. Másrészt a jogalkalmazóknak is segítségére lehetnek az EJEB ez ügyben tett megállapításai, hiszen ennek köszönhetően a GVH számára is könnyebben felismerhetővé válhat az a határ, amelyet nem léphet át vizsgálódása során, ugyanakkor az alapjogok esetleges megsértése esetén a bíróság által vizsgálandó szempontok is egyértelműen meghatározhatók.

Megfigyelhető, hogy az EJEB a joggyakorlatában különös figyelmet fordít annak a meghatározására, hogy az alapjogsérelmet vállalkozás vagy magánszemély szenved el. A jelen ügyben is látható, hogy abban a kontextusban került sor a 8. cikk megsértésének a megállapítására, amelyben a versenyhatóság magatartása lényegi kapcsolatot mutatott – a vállalkozás jogain túl – magánszemélyek jogaival is. Megállapítható ezek alapján, hogy bár a 8. cikk által nyújtott védelem a vállalkozásokat is megilleti, azonban a magánszemélyek jogainak a védelme nem csak attól függetlenül, hanem azon belül is vizsgálandó, így arra fokozott figyelemmel kell tekinteni valamely vállalkozással szemben lefolytatott eljárás során is.

30 Eric Morgan DE RIVERY–Alexandre G. VERHEYDEN–Éric BARBIER DE LA SERRE: The European Court of Human Rights rules that dawn raids carried out at the premises of two companies by the French Department for Competition, Consumer Protection and Fraud violates both the rights of defense and the right to privacy (Vinci Construction), e-Competitions National Competition Laws Bulletin, April 2015. II.

31 Q&A Vinci Construction and GTM génie civil et services v. France judgment of 2 April 2015 (Q&A) 1. Kérdés.

32 Q&A 3. kérdés.

33 Sociétés Colas Est v. France No. 37971/97, lásd még: Funke v. France No. 10828/84.

34 Power cables case – Case AT.39610.

35 Jacquelyn MACLENNAN–Mark POWELL–Jean-Paul TRAN THIET–Genevra FORWOOD: Dawn raids under scrutiny again by European Human Rights Court.

Egy tagállami hatóság és a Bizottság közötti levélváltással kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés joga az Európai Törvényszék T-623/13 sz. ítéletének tükrében

The right to access to documents exchanged between the Commission and a national competition authority in light of the decision T-623/13 of the General Court

Abstract

The paper deals with the decision T-623/13 of the General Court, adopted on 12 May, 2015 wherein the General Court dismissed the action of the Unión de Almacenistas de Hierros de España, and confirmed the decision of the European Commission granting access only to some of the documents requested by the Unión de Almacenistas de Hierros de España. It held that the request for the documents in the proceedings between the Spanish Competition Authority and the Commission (to draft decisions concerning two national procedures and to the Spanish Competition Authority's summaries of these cases in English) can be refused. The General Court confirmed the existence of a general presumption applied by the Commission, used in merger procedures, according to which the disclosure of documents such as those requested in the case in question would undermine the protection of the commercial interests of the undertakings concerned and the goals of investigations therefore access to these might be restricted.

Jelen esetismertetés az Európai Törvényszék („Törvényszék”) T-623/13. sz. ügyben 2015. május 12-én hozott ítéletét mutatja be, amelyben a Törvényszék, az Unión de Almacenistas de Hierros de España („felperes” vagy „Unión de Almacenistas de Hierros”) keresetét elutasítva megerősítette az Európai Bizottság („Bizottság”) döntését, amellyel az megtagadta a hozzáférést a tagállami versenyfelügyeleti eljárások során a közte és a tagállami hatóság közötti levelezés során keletkezett dokumentumokhoz. A Törvényszék ítéletével, a fúziós eljárások során alkalmazott általános vélelemnek a jelen ügyben való alkalmazásával kimondta, hogy az iratokhoz való hozzáférés joga nem egy abszolút jog, így az megtagadható, amennyiben az iratok

megismerése aláásná más vállalkozások gazdasági érdekeinek védelmét vagy a versenyfelügyeleti eljárás célját.

1. Jogi háttér

Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése értelmében bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni az e bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

* Titkársági Csoport vezetője, Gazdasági Versenyhivatal, Versenytanácsi Titkárság.

Az 1049/2001 rendelet¹ („hozzáférési rendelet”) az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésében foglalt hozzáférési jog korlátait határozza meg. A hozzáférési rendelet hatálya kiterjed az intézmény birtokában lévő, az intézmény által kiállított dokumentumokra, vagy amelyek hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.² A hozzáférési rendelet 4. cikke tartalmazza a hozzáférési jog alóli kivételeket, amelyeket szigorúan kell értelmezni³. A 4. cikk (2) bekezdése értelmében a hozzáférési jogot az intézmények megtagadhatják, ha a hozzáférhetővé tétel sértene (i) a természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekeinek, (ii) a bírósági eljárások és jogi állásfoglalások, vagy (iii) ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljainak védelmét, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik. A hozzáférési rendelet 4. cikk (3) bekezdése értelmében az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott olyan ügy irataihoz való hozzáférést, amivel kapcsolatban az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha az irathoz való hozzáférés az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan sértene, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik. Ugyanígy meg kell tagadni az olyan iratokhoz való hozzáférést a döntéshozatalt követően is, amelyek az intézményen belüli tárgyalások, előzetes egyeztetések során készültek, ha a dokumentumok hozzáférhetővé tétele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik. A hozzáférési rendelet a harmadik személyek dokumentumai körében egyeztetési kötelezettséget ír elő az intézménynek arra vonatkozóan, hogy azok hozzáférhetővé tehetőek-e vagy sem, kivéve, ha a kérdés egyértelműen eldönthető.⁴ Bármely tagállam jogosult kérni az intézménytől, hogy az ne tegye hozzáférhetővé a dokumentumait a tagállam előzetes beleegyezése nélkül.⁵

A hozzáférési rendelet 4. cikkének (6) bekezdése értelmében, amennyiben a kivételek az adott dokumentum csak egy részére vonatkoznak, akkor a dokumentum fennmaradó része hozzáférhetővé tehető. A kivételek időbeli korlátaira vonatkozóan a hozzáférési rendelet kimondja, hogy a kivételek csak arra az időtartamra érvényesek, amíg a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt, de maximum 30 éves időtartamra alkalmazhatók, kivéve a magánéletre vagy a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivételek hatálya alá eső dokumentumok és a minősített dokumentumok, amelyek esetében a kivételek szükség esetén ezen időtartam elteltét követően is alkalmazhatók.⁶

Az ügy megítélése szempontjából releváns harmadik jogszabály az 1/2003/EK rendelet⁷ („1/2003 rendelet”). Az 1/2003 rendelet 11. cikk (1) bekezdése értelmében a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai az uniós versenyjog szabályait szoros együttműködésben alkalmazzák. Az 1/2003 rendelet 11. cikk (4) bekezdése előírja, hogy a tagállami hatóság 30 nappal a döntéshozatalt megelőzően köteles értesíteni a Bizottságot. E célból a Bizottság rendelkezésére bocsátják az ügy összefoglalását, a tervezett határozatot vagy ennek hiányában a tervezett eljárás menetéről szóló bármely dokumentumot. Az 1/2003 rendelet 27. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az érintett felek védekezéshez való jogát az eljárás során teljes mértékben tiszteletben kell tartani. Jogukban áll a Bizottság irataiba a vállalkozások üzleti titkaik védelmére irányuló jogos érdekének figyelembevételével betekinteni, azonban a betekintési jog nem terjed ki a bizalmas jellegű információkra és a Bizottság vagy a tagállamok versenyhatóságainak belső dokumentumaira, különösen nem terjed ki a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közti levelezésre, illetve a tagállamok versenyhatóságainak egymás közötti levelezésére, ideértve a 11. és 14. cikk alapján készült dokumentumokat.

1 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 145., 43.

2 Ibid., 2. cikk (3) bekezdés.

3 2011. július 21-i Svéd Királyság kontra MyTravel és Bizottság ítélet, C-506/08 P, EBHT, ECLI:EU:C:2011:496, 75. pont.

4 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 4. cikk (4) bekezdése.

5 Ibid., 4. cikk (5) bekezdése.

6 Ibid., 4. cikk (7) bekezdése.

7 A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, HL 2003. L 1., 1.

2. Előzmények

A felperes 2013. február 25-én kereste meg a Bizottságot, mert be akart tekinteni az 1049/2001 rendelet alapján a Bizottság és a spanyol tagállami versenyhatóság közötti két versenyfelügyeleti eljárással kapcsolatos teljes levelezésbe. A Bizottság, a tagállami hatósággal való egyeztetést követően, egyes részeket a felperes rendelkezésére bocsátott, más részekhez, így például az 1/2003 rendelet 11. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottságnak megküldött iratokhoz, tehát a döntéstervezetekhez és a tagállami hatóság által az ügyekről szóló angol nyelvű összefoglalókhoz azonban nem kapott hozzáférést. A felperes ezt követően megerősítő kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz, amelyben kérte a megtagadott levelezésekhez való hozzáférés biztosítását, amit a Bizottság 2013. szeptember 18-i határozatában („megtámadott határozat”) kifejezetten elutasított.

A Bizottság a kért iratokhoz való hozzáférés elutasításakor három indokra hivatkozott: kereskedelmi érdekek védelme, a vizsgálatok védelme és az intézmény döntéshozatali eljárásának megsértése. A Bizottság tehát a versenyjog egy speciális területén, a fúziós eljárások esetén alkalmazott vélelemre hivatkozva utasította el a kérelmet, mely szerint a vitatott dokumentumokhoz hasonló dokumentumok hozzáférhetővé tétele sértené az eljárással érintett vállalkozások kereskedelmi érdekeinek védelmét, valamint a vizsgálatok célját. A Bizottság álláspontja szerint analógia útján alkalmazni kell a fúziós eljárásokban alkalmazott vélelmet a jelen ügyre, tehát valamely nemzeti versenyhatóság által az 1/2003 rendelet 11. cikkének (4) bekezdése alapján továbbított dokumentumokra is. A Bizottság megjegyezte továbbá, hogy az általa a nemzeti versenyhatóságokkal folytatott párbeszéd a közte és az e hatóságok között fennálló kölcsönös bizalmi légkört kívánta meg, valamint hogy e hatóságok csak akkor kívánnak ilyen párbeszédbe kezdeni, ha az annak keretében általuk kinyilvánított véleményeket bizalmasan kezelik. Amennyiben a Bizottság hozzáférést biztosítana ezekhez a dokumentumokhoz, akkor ez a légkör csorbát szenvedne. A Bizottság megállapította azt is, hogy nincs olyan nyomós közérdek, ami igazolhatja a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét.

3. A Törvényszék ítélete

A felperes a Bizottság határozatával szemben jogorvoslattal élt. A felperes keresetlevelében kérte a Törvényszéktől a Bizottság határozatának megsemmisítését, illetve hogy utasítsa a Bizottságot azon dokumentumoknak a Törvényszékhez történő benyújtására, amelyekhez a hozzáférést megtagadta, annak érdekében, hogy a Törvényszék megvizsgálhassa azokat és ellenőrizhesse a keresetlevelben előterjesztett érvek megalapozottságát.

3.1. A megsemmisítésre irányuló kérelem

A felperes a megsemmisítésre irányuló kérelmében két jogalapra hivatkozott. Elsőként úgy érvelt, hogy a Bizottság nem végezte el a kérelmének egyedi és konkrét vizsgálatát, ami így a megtámadott határozat jogszerűtlenségét vonja maga után. A másik jogalapjával a Bizottság által megjelölt három indok megalapozottságát kifogásolta.

3.1.1. A hozzáférési kérelem konkrét és egyedi vizsgálatának hiánya

A Bizottság is elismerte, hogy nem végezte el a kérelem konkrét és egyedi vizsgálatát, mert álláspontja szerint megalapozottan vélelmezte azt, hogy a megtagadott dokumentumokhoz való hozzáférés sértené a természetes személyek vagy jogi személyek kereskedelmi érdekét, a vizsgálatokat és az intézmény döntéshozatali eljárását, így nem volt köteles konkrétan és egyedileg vizsgálni, hogy ez a hozzáférés biztosítható-e a felperes számára. A Törvényszéknek tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy az általános vélelem alkalmazása anélkül igazolhatja-e a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását, hogy e dokumentumok mindegyikének tartalmát egyedileg meg kellene vizsgálnia, amely kérdés eldöntéséhez a második jogalapot kellett először megvizsgálni.

3.1.2. A hozzáférési rendelet rendelkezéseinek téves alkalmazására való hivatkozásról

Az Unión de Almacenistas de Hierros véleménye szerint a hozzáférési rendelet 4. cikkének (2) be-

kezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt, ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok az uniós, nem a tagállami hatóságok ellenőrzéseire, vizsgálataira vonatkozik. Kiemelte továbbá azt, hogy a tagállami hatóság már döntött, így a Bizottság már nem hivatkozhat érvényesen a vizsgálatok, a kereskedelmi érdekek és a döntéshozatali eljárás védelmén alapuló kivételekre. Arra is hivatkozott, hogy a spanyol hatóság továbbított részére néhány iratot, illetve arra is, hogy a Bizottság a hozzáférési rendelet 4. cikk (3) bekezdésének értelmében vett semmiféle döntéshozatali eljárásban nem vett részt, valamint hogy a vitatott dokumentumok nem belső dokumentumok.

A Törvényszék a kérdés eldöntése céljából először megvizsgálta, hogy a vitatott dokumentumok a hozzáférési rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első és harmadik francia bekezdésében említett valamely tevékenységgel kapcsolatosak-e, majd ezt követően azt vizsgálta, hogy ezekre a dokumentumokra alkalmazható-e általános vélelem.

A Törvényszék megállapította, hogy az a tény, hogy a szóban forgó vizsgálatot valamely tagállam hatósága és nem valamely intézmény folytatta le, nem érinti azt, hogy a dokumentumok a hozzáférési rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének hatálya alá kerülnek, tehát ezeket a kivételeket valamely tagállam sajátos érdekeinek védelmére – például az e tagállam hatóságának szolgálatai által végzett ellenőrzések, vizsgálatok védelmére – irányuló kivételekként kell elemezni.⁸ Másfelől amikor egy tagállami hatóság az EUMSZ 101. cikkének esetleges megsértése kapcsán folytat eljárást, akkor az eljárás alá vontak korlátozottan megismerhető adatokat, az érintett vállalkozások kereskedelmi stratégiáival, értékesítéseik összegével, piaci részesedéseikkel, illetve kereskedelmi kapcsolataikkal összefüggő érzékeny kereskedelmi információkat gyűjt össze, amely eljárással kapcsolatos iratokhoz való hozzáférés sértheti az érintett vállalkozások kereskedelmi érdekeinek védelmét. Így valamely tagállami versenyhatóságnak az EUMSZ 101. cikk alapján lefolytatott eljárása

során készített dokumentumok a hozzáférési rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése értelmében vett vizsgálathoz kapcsolódnak, hozzáférhetővé tételük pedig sértheti valamely meghatározott természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekeinek védelmét. Erre tekintettel a Bizottság jogosan vélhette azt, hogy a vitatott iratok a hozzáférési rendelet hatálya alá tartoznak, azonban az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ettől függetlenül is el kell végezni a kérelem konkrét és egyedi vizsgálatát,⁹ amit azonban a Bizottság elmulasztott az általános vélelem fennállására támaszkodva. Ezért meg kellett vizsgálni, hogy ez az általános vélelem vonatkozik-e az 1/2003 rendelet 11. cikke (4) bekezdése alapján a Bizottság részére megküldött dokumentumokra.

A Törvényszék kiemelte, hogy az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének célja, hogy minél szélesebb körű hozzáférési jogot biztosítson a nyilvánosság számára az intézmények dokumentumaihoz, ami azonban nem korlátlan jog, arra köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozások vonatkoznak.¹⁰ A Bizottság esetjogában már kimondta, hogy általános vélelmek állnak fenn például a fúziós eljárások keretében a Bizottság és a bejelentő felek és harmadik személyek által egymásnak küldött dokumentumok vonatkozásában.¹¹ Az összefonódások ellenőrzése terén a Bíróság megállapította, hogy a Bizottságnak joga volt azt vélelmezni, hogy az ezekben az ügyekben szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tétele – főszabály szerint – sérti az ezen eljárásokban érintett vállalkozások kereskedelmi érdekeinek védelmét, valamint az ilyen eljárásokkal kapcsolatos vizsgálati tevékenység céljának védelmét a hozzáférési rendelet 4. cikke (2) bekezdése első és harmadik francia bekezdése értelmében.¹² Ahogy az *EnBW*-ítéletben¹³, úgy a jelen ügyben is, a Bíróság a vélelem fennállásának megállapításakor arra támaszkodott, hogy a hozzáférési rendelet 4. cikke szerinti kivételeket nem lehet az e dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó különös szabályok figyelembevétele nélkül értelmezni, amikor a hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumok az uniós jog

8 Lásd: 2006. július 6-i *Franchet és Byk kontra Bizottság* ítélet, T-391/03 és T-70/04, EBHT, EU:T:2006:190, 121–124. pont.

9 2014. február 27-i *Bizottság kontra EnBW* ítélet, C-365/12 P, EBHT, EU:C:2014:112, 64. pont.

10 *Ibid.*, 61. pont.

11 2012. június 28-i *Bizottság kontra Éditions Odile Jacob* ítélet, C-404/10 P, EBHT, EU:C:2012:393, 123. pont, valamint 2012. június 28-i *Bizottság kontra Agrofert Holding* ítélet, C-477/10 P, EBHT, EU:C:2012:394, 64. pont.

12 2012. június 28-i *Bizottság kontra Éditions Odile Jacob* ítélet, C-404/10 P, EBHT, EU:C:2012:393, 123. pont.

13 2014. február 27-i *Bizottság kontra EnBW* ítélet, C-365/12 P, EBHT, EU:C:2014:112, 83. pont.

egy különös területe alá tartoznak. A jelen ügyben releváns dokumentumokra, az 1/2003 rendelet 11. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottság részére továbbított dokumentumokhoz való hozzáférésre különös szabályok az irányadók, mert az 1/2003 rendelet (15) preambuluma kimondja, hogy a Bizottság és a tagállami hatóságok együttesen kell hogy kialakítsák a versenyszabályokat szoros együttműködésben alkalmazó hatóságok hálózatát, és e célból tájékoztatási és konzultációs intézkedéseket kell tenni. Az 1/2003 rendelet (32) preambuluma pedig rögzíti, hogy a hálózaton belül cserélt információk bizalmas jellegét meg kell őrizni. Az említett rendelet 27. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy még a Bizottság által az EUMSZ 101. cikk alkalmazásával kapcsolatban lefolytatott vizsgálattal érintett felek sem férnek hozzá az említett rendelet 11. cikke alapján készült dokumentumokhoz. Az 1/2003 rendelet 28. cikkének (2) bekezdése értelmében a 11. cikk alapján készült iratokat és azok tartalmát nem tárhadják fel a Bizottság és más tagállami hatóságon kívül másoknak. Az 1/2003 rendelet említett szabályai a Bizottság és a versenyhatóságok hálózatán belül létesített, az információk bizalmas jellegének és a szakmai titok tiszteletben tartásának információcsere-mechanizmus keretében történő biztosítására irányul. Tehát – akárcsak ahogy az a *Bizottság kontra Éditions Odile Jacob* ügyben¹⁴ meg lett erősítve – eltérő célra, mint a hozzáférési rendelettel elérni kívánt cél, ami éppen a dokumentumokhoz való hozzáférés joga gyakorlásának a lehető legnagyobb mértékben történő megkönnyítésére, valamint a helyes közigazgatási gyakorlat elősegítésére irányul a hatóságok döntéshozatali eljárásának, és azon információk lehető legnagyobb átláthatóságának a biztosítása által.¹⁵ Ki kell emelni, hogy ahogy sem a fúziós rendelet¹⁶ és a hozzáférési rendelet esetében, úgy az 1/2003 rendelet és a hozzáférési rendelet esetében sem tartalmaz egyik rendelet sem arra vonatkozó rendelkezést, hogy valamelyik elsőbbséget élvezne a másikkal szemben. Így valamennyi rendelkezést úgy kell alkalmazni, hogy az a másikkal összeegyeztethető legyen.¹⁷

A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság közigazgatási tevékenysége nem igényel a dokumen-

tumokhoz való ugyanolyan széles körű hozzáférést, mint valamely uniós intézmény jogalkotási tevékenysége, és a Bizottság közigazgatási tevékenysége keretében vesz részt az uniós versenyszabályok betartását biztosító hatóságok hálózatában.

Fentiekre tekintettel a Törvényszék kimondta, hogy létezik olyan általános vélelem, amely szerint az 1/2003 rendelet 11. cikkének (4) bekezdése alapján továbbított dokumentumok hozzáférhetővé tétele – főszabály szerint – sérti azon vállalkozások kereskedelmi érdekeinek védelmét, amelyekre a szóban forgó információk vonatkoznak, egyúttal pedig az érintett nemzeti versenyhatóság vizsgálatai céljának azzal szorosan összefüggő védelmét.

3.1.3. *Annak a körülménynek az értékelése, hogy a spanyol hatóság által folytatott eljárásokat már véglegesen lezárták*

A Törvényszék megvizsgálta, hogy a fúziós jogból analógia útján a jelen ügyben is alkalmazható vélelem alkalmazható-e abban az esetben, ha már az eljárás véglegesen lezárult. A fúziós gyakorlat kapcsán kiemelendő, hogy a hozzáférés iránti kérelem egy már véglegesen lezárt ellenőrzési eljárásra vagy folyamatban lévő eljárásra egyaránt alkalmazható, tekintettel arra, hogy:

- i. egy vállalkozás gazdasági tevékenységére vonatkozó érzékeny információkhoz való hozzáférés attól függetlenül sértheti az adott vállalkozás kereskedelmi érdekeit, hogy az az eljárás folyamatban van-e vagy sem;
- ii. a nyilvános hozzáférés lehetőségének biztosítása az eljárás lezárását követően aláásná az eljárások sikerességét, mert ez csökkentené a vállalkozások együttműködési hajlandóságát;
- iii. a hozzáférési rendelet 4. cikk (7) bekezdése értelmében kereskedelmi érdekekre vagy az érzékeny dokumentumokra vonatkozó kivételek harmincéves időtartamra vagy – szükség esetén – akár ezen időtartamon túl is alkalmazhatók.¹⁸

14 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, C-404/10 P, EBHT, EU:C:2012:393, 109. pont.

15 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EBHT, EU:C:2014:112, 83. pont.

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

17 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, C-404/10 P, EBHT, EU:C:2012:393, 110. pont.

18 Ibid., 124–125. pont.

Fentiekre tekintettel a vélelem alkalmazását nem zárja ki az a tény, hogy az eljárásokat már véglegesen lezárták.

A Törvényszék kiemelte továbbá, hogy tekintettel arra a tényre, hogy a felperes a spanyol versenyhatóság két eljárása során a Bizottsággal folytatott teljes levélváltáshoz kérte a hozzáférést, így a felperes kérelme egy általános kérelem. A Törvényszék az *EnBW*-ítéletben hivatkozott¹⁹ ítélkezési gyakorlat alapján megállapította, hogy „[...] az ilyen helyzetekben az olyan általános vélelem elismerése, amely szerint bizonyos jellegű dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint sértene az 1049/2001 rendelet 4. cikkében szereplő valamely érdek védelmét, lehetővé teszi az érintett intézmény számára, hogy az általános kérelmet kezelje, és arra – a hozzáférés iránti kérelemmel érintett egyes dokumentumok konkrét és egyedi vizsgálatának elvégzése nélkül – megfelelően reagáljon.”²⁰

A kártérítési igény érvényesítéséhez való szükségességre való hivatkozással kapcsolatban a bíróság megállapította, hogy a jelen ügyben szóban forgó iratok – a nemzeti versenyhatóság által elfogadni kívánt határozat, valamint az ügy összefoglalása – a nemzeti versenyhatóság által lefolytatott vizsgálatra vonatkoznak és nem a Bizottságéra, illetve hogy a kártérítési kérelem megalapozásához szükséges bizonyítékok feltehetőleg nem ezekben az iratokban, hanem az érintett nemzeti versenyhatóság vizsgálati aktájában szerepelhetnek. Erre tekintettel, ahogy az a *Donau Chemie*-ügyben hozott ítéletben²¹ is megerősítést nyert, azok, akik úgy érzik, hogy versenyjogsértés következtében érte őket kár, a kártérítési kérelemhez kérhetik a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságtól az ezen eljárással kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférést, az esetlegesen eljáró nemzeti bíróságok pedig a nemzeti jog alapján eseti alapon mérlegelhetik a szóban forgó információk közléséhez fűződő érdekeket és az információk védelméhez fűződő érdekeket.²²

Fentiekre, illetve arra tekintettel, hogy a jelen ügyben alkalmazni kellett a fúziós eljárások során alkalmazott általános vélelmet, valamint hogy a felperes semmiféle olyan nyomós közérdek fennállá-

sát nem bizonyította, amely igazolta volna a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét, az e dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem konkrét és egyedi vizsgálatának hiányára alapított első jogalapot a Törvényszék elutasította.

3.1.4. A felperes különleges helyzetére alapított érvek

A felperes érve szerint az, hogy a spanyol hatóság továbbított neki egyes iratokat, azt jelzi, hogy ő az eljárásokkal érintett egyetlen jogi személy. A Törvényszék azonban kiemelte, hogy a hozzáférési rendelet célja az uniós intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésnek a nyilvánosság, mindenki számára való biztosítása, és nem valamely személy valamely dokumentumhoz való hozzáféréseinek különös érdekének védelmének biztosítása.²³ A Törvényszék érveléséből kiolvasható, hogy az intézmény – jelen esetben a Bizottság – csak akkor veheti figyelembe egy kérelmezőnek a dokumentumok megismeréséhez fűződő különös érdekét és egyedi helyzetét, ha ezekhez nyomós közérdek fűződik. Tekintettel arra, hogy a felperes kérelmét, egyebek mellett, saját egyedi helyzetére is alapította, amihez azonban nem fűződik közérdek, így a Törvényszék megállapította, hogy ezt a tényezőt nem kell figyelembe venni.

A felperes hivatkozott továbbá arra, hogy ő nem egy profitorientált vállalkozás, kereskedelmi tevékenységet nem folytató jogalany, így álláspontja szerint azzal, hogy ő hozzáfér a kért iratokhoz, semmiféle kereskedelmi érdek nem sérülhet. Tekintettel arra, hogy a hozzáférési rendelet 4. cikke (2) bekezdése értelmében vett nyomós közérdek nem áll fenn, így a Törvényszék kimondta, hogy a felperes ezen érvét is el kell utasítani.

3.1.5. A felperesnek a pervezető intézkedésre vonatkozó indítványa

A felperes kérte a Törvényszéktől, hogy az utasítsa a Bizottságot azon dokumentumok benyújtá-

19 2014. február 27-i Bizottság kontra *EnBW* ítélet, C-365/12 P, EBHT, EU:C:2014:112, 67–68. pontok.

20 2015. május 12-i Unión de Almacenistas de Hierro de España kontra Bizottság ítélet, T-623/13, EBHT, EU:T:2015:268, 100. pont.

21 2013. június 6-i *Donau Chemie* és társai ítélet, EU:C:2013:366, 34. pont.

22 Lásd bővebben az esetet bemutató cikket: НЕДЕЦКЫ Анна: *Donau Chemie* ügy (C-536/11): *Tag der offenen Akten, avagy élet a Pfleiderer után – újabb döntés engedékenység versus kártérítés témában*, in *Versenytükök* 2013. II., 90–97. Hozzáférhető: http://www.gvh.hu/data/cms1000130/GVH_VT_2013_2.pdf.

23 2007. február 1-jei *Sison* kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EBHT, EU:C:2007:75, 43. pont.

sára, amelyekhez megtagadta a hozzáférést, azért, hogy a Törvényszék megvizsgálhassa azokat és ellenőrizhesse a keresetlevélben előterjesztett érvek megalapozottságát. Mivel általános vélelem alapján az intézmény anélkül reagálhat valamely általános kérelemre, hogy a hozzáférés iránti kérelemmel érintett egyes dokumentumok konkrét és egyedi vizsgálatát elvégezné, ezért a Törvényszék kimondta, hogy nem feladata, hogy elvégezze az egyes kért dokumentumok konkrét értékelését azzal a céllal, hogy meggyőződjön arról, hogy az e dokumentumokhoz való hozzáférés sértene a hivatkozott érdekeket. Így a pervezető intézkedésre vonatkozó kérelem elutasításra került.

Fentiekre tekintettel a felperes keresetét a Törvényszék egészében elutasította.

4. Összegzés

A Törvényszék ítéletével megerősítette, hogy a versenyjogi jogsértések kapcsán indított eljárások keretében a Bizottság és a tagállami hatóságok közötti levelezések esetében is alkalmazható a fúziós eljárásokban alkalmazott általános vélelem, amely szerint bizonyos jellegű dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint sértene a hozzáférési rendelet 4. cikkében szereplő valamely érdek védelmét. Így főszabály szerint az ilyen iratokhoz való hozzáférés megtagadható. Az általános vélelem kapcsán kiemelendő az a megállapítás is, hogy a kérelem egyedi és konkrét vizsgálata nem szükséges, ha az általános vélelem alkalmazható. A Törvényszék döntésével tehát bővítette azon iratok körét, amelyek esetében az általános vélelem alkalmazható, így a *TGI*-ügyben²⁴ elindított gyakorlat tovább fejlődik a jelen döntés révén.

Emellett megállapította a Törvényszék azt is, hogy ez a vélelem akkor is alkalmazható, ha az adott versenyfelügyeleti eljárást már lezárták, mert még az eljárás lezárását követően is sérülhet az érintett természetes személy vagy vállalkozás kereskedelmi érdeke. Azért is indokolt lehet megtagadni a hozzáférést még az eljárás lezárását követően is, mert ennek hiányában a Bizottság és a tagállami hatóságok közötti bizalmi viszony nem lenne biztosított, illet-

ve a nyilvános hozzáférés biztosításának ismeretében valószínűleg kisebb hajlandóságot mutatnának az eljárás alá vontak az együttműködésre, aminek eredményeképpen végső soron a versenyfelügyeleti eljárások hatékonysága és sikeressége szenvedne csorbát.

A Törvényszék az időbeli hatály kapcsán kiemelte, hogy a hozzáférési rendelet 4. cikk (7) bekezdése értelmében a védelem alapvetően 30 éves időtartamra alkalmazható, de amennyiben indokolt, akár még ezentúl is, illetve azt is, hogy a védelmet nem csak az uniós intézményeknek, de a tagállami hatóságoknak is biztosítaniuk kell.

Az ítéletből megállapítható, hogy azzal, hogy a Törvényszék kiterjesztette a fúziós eljárások esetében alkalmazott általános vélelmet a szóban forgó iratokra, azt kívánta kihangsúlyozni, hogy a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok közötti, a versenyfelügyeleti eljárásokkal kapcsolatos hatékony együttműködést szolgáló információcsere és az ennek során keletkezett dokumentumok kiemelt fontossággal bírnak az uniós bíróság számára.

Itt kell megemlíteni a magyar szabályozást, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. tv. („Tpvt.”) is kimondja, hogy a Gazdasági Versenyhivatal az 1/2003 rendeletben foglaltaknak megfelelően együttműködik a Bizottsággal.²⁵ A Tpvt. 91/C. §-a értelmében az 1/2003 rendelet 11. cikk (4) bekezdése szerinti kötelezettségnek megfelelően az eljáró versenytanács a tárgyalás kitűzése előtt megküldi előzetes álláspontját a Bizottságnak, majd a tárgyalás csak legkorábban az ezt követő harmincadik napra tűzhető ki. A Bizottságtól a Gazdasági Versenyhivatalhoz érkező iratok az 1/2003 rendelet 27. cikkének (2) bekezdése értelmében azonban nem betekinthesz iratok sem az érintett felek, sem a versenytanácsai határozat felülvizsgálatát végző bíróság számára, ahogy ezt a 2014. július 1-jei módosítással a Tpvt.-be került 55/A. § (1) bekezdésének e) pontja is rögzíti. A 2014. július 1-jét megelőző szabályozás²⁶ még nem konkretizálta a hatóságok körét, hanem általánosságban más hatóságokat említett, amelyekkel való levelezés kizárt az iratbetekintés alól. Ezzel szemben a 2014. július 1-jén

²⁴ 2010 június 29-i ítélet Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau GmbH ítélet, C-139/07 P, ECLI:EU:C:2010:376.

²⁵ Tpvt. 91/B §.

²⁶ Lásd a 2014. július 1. előtt hatályos Tpvt. 55. § (5) bekezdését.

hatályba lépett új szabályozás egyértelművé teszi, hogy a Gazdasági Versenyhivatal és a Bizottság, illetve más tagállami hatóságok közötti levelezés élvez védelmet, kivéve az olyan dokumentumot, ami a tényállás megállapításakor bizonyítékként került felhasználásra, ha az ilyen irat vagy adat megismerésének hiánya megakadályozná az ügyfél törvényben biztosított jogainak gyakorlását.

A Törvényszék azáltal, hogy kimondta, hogy az uniós jog rendelkezéseiben előírt együttműködés keretében valamely nemzeti versenyhatóság által a Bizottság részére továbbított dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadható, a jövőre

nézve biztosította, hogy a tagállami hatóságok, így a Gazdasági Versenyhivatal is, annak a tudatában működhet együtt és küldhet meg iratokat a Bizottság számára, hogy azokhoz nem fognak más személyek hozzáférni. Az ítélet megteremti a Gazdasági Versenyhivatal számára az uniós esetjogi alapját annak, hogy az – függetlenül attól, hogy az adott eljárás még folyamatban van vagy le lett zárva – megtagadja az ilyen iratokhoz való hozzáférést, különös tekintettel arra, hogy a hozzáférési rendelet 4. cikk (7) bekezdése értelmében vett védelmet az uniós intézmények mellett a nemzeti hatóságoknak is biztosítaniuk kell.

Slovenská Pošta, a. s. kontra Európai Unió Bizottsága ügy ismertetése

Piacnyitás a postai szolgáltatások piacán Szlovákiában

Review of the General Court decision in the case of Slovenská Pošta vs European Commission

Abstract

The General Court of the European Union affirms in full the European Commission's decision finding that the amendments to the Slovakia's Postal law which granted exclusivity to the Slovenská Pošta (the incumbent postal operator) for the treatment of hybrid mail has infringed Article 86 EC in conjunction with Article 82 EC. Hybrid mail services involve the electronic transmission of communication content, electronic sorting and routing of mail items and their subsequent physical production and delivery to the addressee.

In October 2008, the Commission ruled that the amendment violated EU Antitrust rules because it forced rival postal operators – which were already active on the market – to stop offering hybrid services. The General Court agreed with the Commission's decision and stated that Slovenská Pošta had been unable to prove that the extension of its exclusive rights to hybrid mail services was necessary for the universal service to be provided under economically acceptable conditions.

1. Bevezetés

Az Európai Unió Bizottságának („Bizottság”) beavatkozása volt szükséges a szlovák postai szolgáltatások piacán miután a szlovák parlament 2008 áprilisában elfogadta azt a törvénymódosítást, amely a hibrid postai szolgáltatások részeként a hibrid postai küldemények kézbesítésének jogát érintette. A hibrid küldemény a postai szolgáltatás egyik különleges formája: a küldemények tartalmát a feladó elektronikus formában továbbítja a postai szolgáltatóhoz, aki azokat kinyomtatja, borítékba helyezi, szétválogatja, majd kézbesíti. A hibrid küldeményekkel kapcsolatos szolgáltatások igen fontosak az olyan vállalkozások számára, mint a bankok, táv-

közlési vállalkozások, amelyeknek rendszeresen nagy mennyiségű postai küldeményt kell elküldeniük (pl. számlákat). A Bizottság 2008 októberében hozott határozatában¹ megállapította, hogy a Szlovák Köztársaság megsértette az Európai Közösséget létrehozó Szerződés („EK-Szerződés”) 82. cikkével összefüggésben a 86. cikk (1) bekezdését² [hatályos jogszabályi hivatkozás szerint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 102. cikkével összefüggésben a 106. cikk (1) bekezdése] azáltal, hogy a törvénymódosítás révén korlátozta a postai szolgáltatásokhoz való hozzáférést, hiszen a Slovenská Pošta postai monopóliumát kiterjesztette a hibrid postai küldemények kézbesítésére, amely ezt megelőzően nyitott volt a verseny számára. A határoza-

* Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Döntéshozatal Támogató Csoport.

¹ COMP/39.562 sz. ügy – szlovák postai szabályozás. HL C322, 17.12.2008, 10. A döntés teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39562/39562_689_1.pdf (letöltés: 2015. május 18.).

² Jelen ügyben a Bizottság eljárásának idején az EK-Szerződés volt érvényben, és a bírósági ítéletben is arra hivatkoznak, de a cikkben a jelenleg hatályos EUMSZ vonatkozó rendelkezéseit idézem.

tot, amely felszólította a Szlovák Köztársaságot a jogsértés megszüntetésére, a Slovenská Pošta megtámadta az Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék”) előtt a szlovák állam támogatásával, azonban keresete a 2015. márciusi bírósági döntésben³ teljes egészében elutasításra került.

A Slovenská Pošta kontra Bizottság ügy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés („EUMSZ” vagy „Szerződés”) 106. cikk alkalmazását illetően szolgál szemléletes példával. A 106. cikk (3) bekezdésében foglaltak teszik lehetővé, hogy a Bizottság biztosítani tudja a cikkben foglalt rendelkezések alkalmazását és ennek részeként szükség esetén irányelveket vagy határozatokat intézzen a tagállamokhoz. Utóbbiakban a Bizottság a tagállam mint versenyjogi jogalany jogsértését állapíthatja meg, és elrendelheti a sérelem orvoslásához szükséges intézkedéseket.

A Szerződés jogi monopóliumokra vonatkozó rendelkezéseit elsősorban a 106. cikk tartalmazza, ami annyiban sajátos jogszabályhely, hogy sohasem önmagában, a Szerződés többi részétől elszigetelten kerül alkalmazásra. A 106. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint a közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az a Szerződésekkel, különösen a 18. és 101–109. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket. A versenyszabályok közül tipikusan a 102. cikk leginkább társa a jogalkalmazásban. A két cikk együttes olvasata szerint nem hozható olyan állami intézkedés – az (1) bekezdésben felsorolt vállalkozási kört érintve –, amelynek következményeként egy domináns vállalkozás a 102. cikk szerinti értelemben vissza-

élhet erőfölényes helyzetével. A visszaélés, illetve az ehhez kapcsolódó állami intézkedés, csak akkor fogadható el, ha annak hiányában a vállalkozás nem tudná a rábízott közszolgáltatást ellátni. Szükséges megjegyezni, hogy az esetjog szerint konkrét, tényleges vállalkozási visszaélés hiányában is megállapítható a tagállami intézkedés uniós jogba való ütközése (ha a domináns vállalkozást olyan helyzetbe hozza az állam, hogy a visszaélést nem tudja elkerülni).⁴

A fenti bevezetőből is látható, hogy a Slovenská Pošta-ügy alapvetően a monopólium indokolatlan kiterjesztése, a hozzáférés megtagadása, valamint a szolgáltatás nyújtásának a fogyasztók kárára történő korlátozása tényállási elemek megvalósulásának újabb példája, mely megítélését illetően többek között a Corbeau-ügyben⁵, a spanyol nemzetközi postaszolgálat ügyében⁶, valamint a Höfner-ügyben⁷ hozott korábbi döntések adnak alapot.

A továbbiakban az ügy előzményei, a Bizottság eljárása és a Törvényszék ítélete kerül összefoglalásra, néhány versenyjogilag releváns megállapítás kiemelésével.

2. Előzmények

A szlovák parlament a korábbi postai szolgáltatásokra vonatkozó 2001-ben született jogszabályokat 2004-ben⁸ módosította, és egyben átültette a postai szolgáltatásokra vonatkozó európai irányelveket⁹ is jogrendszerébe. 2007. november 8-án került a szlovák parlament elé az a törvényjavaslat, amely a Postatörvény módosításával a Slovenská Pošta részére kívánta biztosítani a hibrid postai küldemények kézbesítését. E javaslat 2008 február-

3 A Törvényszék Slovenská Pošta kontra Európai Bizottság ügyben 2015. március 25-én hozott T-556/08. sz. ítélete, melynek teljes szövege elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=163222&mode=req&pageIndex=1&dir=6&occ=first&part=1&text=6&doclang=EN&cid=119700> (letöltés: 2015. május 18.).

4 Tóth Tihamér: Az Európai Unió Versenyjoga, Complex Kiadó, Budapest, 2014. 546.

5 C-320/91 Criminal proceedings against Paul Corbeau [1993] EBHT I-2533.

6 C-162/06 International Mail Spain SL v Administración del Estado and Correos [2007] EBHT I-9911.

7 C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser kontra Macroton GmbH [1991] EBHT I-1979.

8 Postai szolgáltatásokról szóló 507/2001. sz. törvény, amelyet a 15/2004. sz. törvény módosított. („Postatörvény”) – Act No. 507/2001 Coll. on Postal Services as amended (replaced by the Act No. 324/2011 Coll) (letöltés: 2015. május 18.).

9 A közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról szóló 1997. december 15-i 97/67/EK irányelv (HL L 15., 1998. 01. 21., 14–25.), („első postai irányelv”), amelyet módosított a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról szóló 2002. június 10-i 2002/39/EK irányelv (HL L 176., 2002. 07. 05., 21–25.), („második postai irányelv”). A 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról szóló 2008. február 20-i 2008/6/EK irányelv (HL L 52., 2008. 02. 27., 3–20.) („harmadik postai irányelv”). A harmadik postai irányelv 2. cikk (1) értelmében a tagállamoknak legkésőbb 2010. december 31-ig eleget kell tenniük jogharmonizációs kötelezettségüknek, azonban [3. cikk (1)] néhány tagállam, köztük Szlovákia is a főszabálytól eltérően 2012. december 31-ig elhalaszthatta az irányelv végrehajtását annak érdekében, hogy bizonyos szolgáltatásokat továbbra is az egyetemes szolgáltató részére tartson fenn.

jában került elfogadásra és 2008. április elsejétől volt hatályos.

Korábban az egyetemes postai szolgáltató számára fenntartott szolgáltatások meghatározása a postai küldeményekként meghatározott küldemények gyűjtését és kézbesítését egyaránt jelentette, míg a módosítást követően azok a szolgáltatások is ide tartoztak, ahol gyűjtésről vagy kézbesítésről volt szó. Tehát korábban a Postatörvény – a hibrid postai küldeményeket szó szerint ugyan nem említve – liberalizálta a hibrid postai szolgáltatások piaci szegmensét, hiszen csak azokat a szolgáltatásokat rendelte az egyetemes postai szolgáltató számára fenntartott szolgáltatások közé, ahol mind a küldemények gyűjtése, mind azok kézbesítése megjelent. Ahogy korábban már említésre került, a hibrid postai szolgáltatás esetében a küldemények gyűjtését helyettesíti a feladó küldeményeinek elektronikus átadása a szolgáltató számára.

A szlovák postai szabályozási hivatal is nyílt piacnak tekintette a hibrid postai szolgáltatások piacát egészen 2007 novemberéig, amikor nyilvános közleményt adott ki, tájékoztatva az érintett feleket, hogy a korábbi nyilatkozatok és határozatok ellenére a hibrid postai küldemények kézbesítését a postai monopólium részének tartja.

A jogszabályokkal összhangban a Postatörvény módosítását megelőzően nyitott piacon történt a hibrid postai küldemények kézbesítése, ahol az állami tulajdonban lévő Slovenská Pošta mellett néhány magánvállalat is tevékenykedett, közülük két társaságot lehet kiemelni: a Prvá Dorucovacia (PD) társaságot, mely már 2005-ben megkezdte tevékenységét, és a Slovak Mail Services (SMS) nevű társaságot. Az említett vállalkozások tevékenységükkel a szlovák népesség 65 és 87 százalékát érték el, és a saját szolgáltatásukkal lefedett területen kívül még mindig a Slovenská Pošta hálózatát vették igénybe¹⁰. A szóban forgó törvénymódosítás drámai hatással volt tevékenységükre, hiszen elsődleges és jövedelmező tevékenységüktől fosztotta (volna) meg őket azáltal, hogy a korábban nyitott piacot lezárva a szolgálta-

tás nyújtását csak a Slovenská Pošta számára tette lehetővé.

3. A Bizottság eljárása

Az Európai Bizottság 2008 júniusában hivatalos felszólítással fordult a szlovák hatóságokhoz és a Slovenská Pošta társasághoz a szlovák postatörvény módosításának okán, amely révén előzetes megállapítása szerint a Slovenská Pošta postai monopóliumának kiterjesztésére került sor.

Az érintett felek álláspontjának feltárása után az Európai Bizottság a 2008. október 7-én a Szerződés 106. cikkének (3) bekezdése alapján elfogadott határozatában úgy találta, hogy a Postatörvény módosításával a Szlovák Köztársaság megsértette a Szerződés 102. cikkével összefüggésben a 106. cikk (1) bekezdését azáltal, hogy a postai monopóliumot kiterjesztette a hibrid postai küldemények kézbesítésére, amely a törvénymódosítást megelőzően nyitott volt a verseny számára, és ezáltal korlátozta az ügyfeleknek nyújtott postai szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

A Bizottság elemzésében két érintett piacot határozott meg: a hagyományos levélpostai szolgáltatásokat, beleértve a küldemények tényleges gyűjtését, leválogatását és kézbesítését, valamint a hibrid postai szolgáltatásokat.¹¹ A Bizottság úgy találta, hogy a Slovenská Pošta erőfölényes helyzetben van a hagyományos postai szolgáltatások piacán.¹²

A Szlovák Köztársaság álláspontja szerint a hibrid postai szolgáltatások nem különíthetők el a hagyományos levélpostai szolgáltatásoktól, legalábbis a szlovák piaci sajátosságokra való tekintettel, kiemelve, hogy ha csak egy telephelyen van lehetőség a (hibrid) levelek nyomtatására, akkor nincs lényegi különbség a hagyományos levelekhez képest a szállítási költségek tekintetében.¹³ A Bizottság ugyan körültekintően értékelte a Szlovák Köztársaság álláspontját, de arra a megállapításra jutott, hogy a két szolgáltatás két elkülönült, de szomszédos

10 Thomas BRUNHES: Extension of postal monopolies: the Slovak law reserving hybrid mail delivery services for Slovenská Pošta infringed Article 86 in conjunction with Article 82, Competition Policy Newsletter (Number 1 – 2009 55–58.) http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009_1_14.pdf (letöltés: 2015. május 18.). Lásd még COMP/39.562 sz. ügy – szlovák postai szabályozás. HL C322, 17.12.2008 10., 49–55.

11 Case COMP/39.562 Slovakian Postal Law. HL C322, 17.12.2008 10. A döntés teljes szövege elérhető: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39562/39562_689_1.pdf (letöltés: 2015. május 18.), 89.

12 Uo. 113.

13 Case COMP/39.562 Slovakian Postal Law. HL C322, 17.12.2008 10., 90.

piacot képez¹⁴, mely érintett piacok földrajzi területe Szlovákia.¹⁵

A Bizottság az esetjogra – köztük a Höfner-ügyben¹⁶ és a Corbeau-ügyben¹⁷ hozott döntésekre – hivatkozva megállapította, hogy az a vállalkozás, amely szabályozott monopóliumként működik, a közös piac jelentős területén a Szerződés 102. cikke értelmében gazdasági erőfölénnyel rendelkezik. Szlovákia, mint egy tagállam területe, a közös piac jelentős részének tekinthető¹⁸, ahol a Slovenská Pošta¹⁹ az állam által ráruházott kizárólagos jogosultsággal rendelkezik az alapvető postai szolgáltatások nyújtását illetően. A Bizottság hivatkozott a postai szolgáltatásokat illetően kiadott közleményére²⁰, mely szerint „a Bizottság a versenyszabályok eseti alkalmazása által biztosítja, hogy a [postai egyetemes szolgáltatók] a monopolhelyzetet nem fogják arra felhasználni, hogy a védett erőfölényt liberalizált tevékenységekre is kiterjesszék”. A közleményben az is kifejtésre került, hogy tiltottnak minősül „az erőfölény tárgyilagossá indoklás nélküli használata [...] az egyik piacon annak érdekében, hogy [a postai egyetemes szolgáltató] piaci erőt szerezzen más kapcsolódó vagy szomszédos, az előbbtől elkülönült piacon, és így ott kockáztassa a verseny megszűnését”. A Bizottság határozatában arra a megállapításra jutott, hogy a Postatörvény módosítása kétféleképpen is megsértette a Szerződés 106. cikk (1) bekezdését a 102. cikkel összefüggésben: egyrészt kiterjesztette a Slovenská Pošta kizárólagos jogosultságait, hiszen korábban a hibrid postai küldemények kézbesítése de iure és de facto is a verseny számára nyitott tevékenység volt²¹, másrészt korlátozta a végfelhasználók számára nyújtott szolgál-

tatást²², mivel a magánszolgáltatók olyan hozzáadott értéket jelentő szolgáltatásokat is nyújtottak az alapszolgáltatás mellett, mint a hét minden napján történő kiszállítás vagy a küldemények nyomon követése, mely szolgáltatásokat a Slovenská Pošta nem kínál a vizsgált időszakban, és mivel a törvénymódosítást követően a többi szolgáltató is az ő kézbesítési hálózatát kénytelen igénybe venni, az ügyfelek számára sem elérhető.

A Bizottság továbbá úgy találta, hogy a vizsgált magatartás alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására.²³

A Szerződés 106. cikkének (2) bekezdése szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások a Szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá tartoznak, amennyiben e szabályok alkalmazása nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok ellátását. A Szlovák Köztársaságnak és a Slovenská Poštának bizonyítania kellett volna, hogy az érintett versenykorlátozásra az általános postai szolgáltatásnyújtás érdekében volt szükség, azonban a Bizottság eljárása során egyikőjük sem tudta meggyőző bizonyítékkal alátámasztani, hogy a hibrid postai küldemények kézbesítésének monopolizálása nélkül a Slovenská Pošta ne lenne képes általános postai szolgáltatást nyújtani gazdaságilag elfogadható feltételek mellett.²⁴

Határozatában a Bizottság felszólította a Szlovák Köztársaságot, hogy a jogsértés megszüntetése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, és ennek megfelelően a határozat kézhezvételét követő egy hónapon belül erről tájékoztassa a Bizottságot.²⁵

14 A Bizottság értékelésében kifejtette, hogy a hagyományos postai szolgáltatások esetében mindenképpen szükséges a postaládák, ill. a postahelyek hálózatának fenntartása, ahol a feladók fel tudják adni küldeményeiket. Ezekről a pontokról kerülnek továbbításra, majd szétválogatásra és végül kézbesítésre a küldemények. A hibrid küldemények két okból is különböznek a hagyományos levélpostai küldeményektől, egyrészt a hibrid küldeményeknél a fizikai gyűjtéssel, előválogatással és részben a szállítással kapcsolatos feladatokra nincs szükség, másrészt a hibrid küldemények kezelése is azt mutatja, hogy elsősorban egyes vállalkozások számlázási gyakorlatához kapcsolódik a szolgáltatás. Azon vállalkozások számára van különös fontossága, akik jelentős mennyiségű ügyféllevezést folytatnak, azaz biztosítótársaságok, közművek, telekommunikációs cégek számára, akik pl. havonta küldenek számlákat ügyfeleiknek. (Bővebben lásd: uo. 92–110.)

15 Uo. 111.

16 C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser kontra Macroton GmbH [1991] EBHT I-1979. 28.

17 C-320/91 Criminal proceedings against Paul Corbeau [1993] EBHT I-2533. 9.

18 322/81 Michelin v. Commission [1983] EBHT 3461. 28.

19 Uo. 113.

20 A Bizottság közleménye a versenyszabályok postai ágazatban történő alkalmazásáról és a postai szolgáltatással kapcsolatos egyes állami intézkedések értékeléséről, HL C39 1998. 2. 6. 2., magyar kiadás: 08 rész 001 174–190.

21 Lásd részletesen Case COMP/39.562 Slovakian Postal Law. HL C322, 17.12.2008 10., 116–148.

22 Lásd részletesen Uo. 149–155.

23 Uo. 156–157.

24 Lásd részletesen uo. 164–167.

25 Lásd Uo. 40.

4. A Törvényszék ítélete

A Slovenská Pošta 2008. december 17-én benyújtott keresetében²⁶ azzal fordult az Európai Unió Törvényszékéhez, hogy semmisítse meg a Bizottság határozatát és kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére. A felperes, Slovenská Pošta négy jogalpra hivatkozott beadványában: (1) Álláspontja szerint a Bizottság megsértette a gondos ügyintézés közösségi jogi elvét, mivel határozatában nem vizsgált meg kellően valamennyi vitatott tény és érdeket, hiszen a megtámadott határozat a felperes szerint számos vélelmen alapszik. Továbbá azt is kiemelte, hogy a Bizottság megsértette a Szerződés 253. cikk szerinti indokolási kötelezettséget. (2) A Slovenská Pošta érvelése szerint a Bizottság nem tartotta tiszteletben a meghallgatáshoz való jogát. (3) A társaság állítása szerint a Bizottság nyilvánvaló téves jogalkalmazást és ténybeli hibákat követett el a postai ágazatban való kizárólagos jogok odaítélése jogszerűségének értékelésekor és értelmezésekor, amelyek az EUMSZ 106. és 102. cikkének nem megfelelő alkalmazását eredményezték. (4) Továbbá álláspontja szerint a Bizottság – az érintett piac meghatározásának eltérő és előzménnyel nem rendelkező megközelítését alkalmazva – megsértette a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét.

A Törvényszék előtt folyó perben a felperes oldalán a Szlovák Köztársaság avatkozott be, míg a Bizottság oldalán a Cromwell a. s., a Slovak Mail Services a. s., a PD a. s. és az ID Marketing Slovensko s. r. o. (korábban TNT Post Slovensko s. r. o.) társaságok avatkoztak be, akik egyben a felperes versenytársai a liberalizált postai szolgáltatások piacán Szlovákiában.

A Törvényszék ítéletéből²⁷ a teljesség igénye nélkül néhány általános érvényű megállapítás kerül kiemelésre a továbbiakban.

A társaság meghallgatáshoz való jogának Bizottság általi megsértése tárgyában a Törvényszék figyelemmel volt a Technische Glaswerke

Ilmenau kontra Bizottság ügyben hozott ítéletben²⁸ kimondottakra, melyre a Bizottság is hivatkozott jelen ügyben. Eszerint a Szerződés 106. cikk (3) bekezdésében foglalt állami támogatások felülvizsgálásával kapcsolatos ügyben különbség van az állami támogatás odaítéléseért vagy a kedvező állami intézkedés meghozataláért felelős állam és további érdekelt felek jogai között. Utóbbiak, köztük az intézkedés kedvezményezettjei nem tarthatnak igényt a Bizottsággal történő olyan kontradiktórius vita kifejtésre, mint amilyen az érintett tagállamot illet meg.²⁹ Mindazonáltal a Slovenská Pošta sem tagadta, hogy a Bizottság az általa lefolytatott eljárás során lehetőséget nyújtott arra, hogy a hivatalos felszólításban foglaltakkal kapcsolatban álláspontját kifejtse, és a Törvényszék is úgy találta az ügy iratainak átvizsgálását és mérlegelését követően, hogy a keresetkérelmet el kell utasítania ebben a vonatkozásban is.³⁰

A kereseti kérelem második pontját illetően a Törvényszék két főrészben – a Szerződés 106. cikk (1) bekezdésének megsértése a 102. cikkel összefüggésben, és a 106. cikk (2) bekezdésének téves alkalmazása tárgyában – és részleteiben elemezte a Bizottság határozatát és a felperes beadványát. Ítéletében hivatkozott arra, hogy *„egy tagállam csak akkor szegi meg a 106. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a 102. cikkel összefüggésben, ha az adott vállalkozásnak juttatott különleges vagy kizárólagos jogok gyakorlása is e vállalkozás erőfőlényének visszaélésszerű kihasználásával jár, vagy ha e jogok ilyen visszaélés elkövetésére indító helyzetet teremthetnek. E tekintetben nem szükséges, hogy a visszaélés valóban megtörténjen”*.³¹ Kitért arra is, hogy a Bíróság esetjogából nyilvánvaló, hogy *„egy olyan torzulásmentes versenyrendszert ugyanis, mint amelyet a Szerződés előír, csak akkor lehet biztosítani, ha a különböző gazdasági szereplők esélyegyenlősége biztosítva van”*³².

A Törvényszék ítéletében az állandó ítélkezési gyakorlatból³³ következően most is egyértelművé tette, hogy jöllehet általában a közösségi bíróság tel-

26 HL C55/35 2008. december 17-én benyújtott kereset – Slovenská Pošta kontra Bizottság T-556/08. sz. ügy, (2009/C 55/64).

27 T-556/08. sz. ügy Slovenská Pošta kontra Bizottság, HL C155/20, ECLR:EU:T:2015:189.

28 Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügy T-198/01, ECR, EU:T:2004:222, 192.

29 T-556/08. sz. ügy Slovenská Pošta kontra Bizottság, HL C155/20, ECLR:EU:T:2015:189., 58.

30 Lásd részletesen uo. 52–92.

31 Uo. 97. hivatkozás a C 49/07. sz. Motoe-ügyre, [2008] EBHT, I4863. 49. bek. és az ott hivatkozott esetjog.

32 Uo. 99.

33 Uo. 104. és ott hivatkozás a 2007. szeptember 17-én a Microsoft kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, T-201/04, EBHT, EU:T:2007:289. 87. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, valamint a 2009. szeptember 9-én a Clearstream kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, T-301/04, ECLR:EU:T:2009:317 93. pontja.

jes ellenőrzést gyakorol afelett, hogy a versenyjogi szabályok alkalmazásának feltételei fennálltak-e, a Bizottság összetett gazdasági értékelésének felülvizsgálata csak az eljárásra és az indokolásra vonatkozó szabályok betartásának, a tényállás-megállapítás pontosságának, valamint nyilvánvaló mérlegelési hiba, illetve a hatáskörrel való visszaélés hiányának ellenőrzésére terjed ki.

A Törvényszék ítéletében egyetértett a Bizottsággal a piac meghatározásának kérdésében, és szintén úgy ítélte meg, hogy a postai szolgáltatásokra vonatkozó közleményben foglaltak általános iránymutatásként szolgálnak, míg a piacot csak az egyes szolgáltatásokra és az adott ügy sajátos körülményeire tekintettel lehet meghatározni.³⁴

Az ítéletben a Bizottság piacmeghatározásra vonatkozó közleményéből³⁵, valamint a postai szolgáltatásokra vonatkozó közlemény érintett részeiből a Törvényszék is részletesen elemezte mind a keresleti³⁶, mind a kínálati oldalon³⁷ a szlovák piacon megfigyelhető sajátosságokat, és a Bizottság véleményével megegyezően arra jutott, hogy Szlovákiában, különösen az állami intézkedés elfogadását megelőzően bizonyos üzleti vevők keresték az integrált hibrid levélpostai szolgáltatást, amely szolgáltatás elérhető volt a piacon.

A továbbiakban eltekintve az egyes érvek részletes bemutatásától, azt az összegző megállapítást tehetjük, hogy mind a piaci valóság, mind a konkrét magatartással kapcsolatos tényállás részletes felülvizsgálatát követően a Törvényszék a Bizottság korábbiakban már kifejtett következtetéseivel azonos eredményre jutott, azokat a felperes érvei érdemben nem ingatták meg, ezért a felperes keresetét minden

pontjában elutasítva a szlovák Postatörvény módosítását egyértelműen a piaci erővel való visszaélésnek tekintette.

5. Záró megjegyzés

A Bizottság által a 106. cikk alapján hozott határozatok általában valamely tevékenység liberalizálásának elősegítését szolgálják, ahogy ez ebben az ügyben is történt a postai szolgáltatásokhoz kapcsolódóan.

A Bizottság következetesen kiállt a verseny feltételeinek további fenntartása mellett a hibrid postai szolgáltatások piacán, míg a szlovák állam és a Slovenská Pošta kommunikációjában a vita arról szólt, hogy a piacra belépő magántársaságok kizárják a legjövedelmezőbb szolgáltatásokat³⁸ és ezzel veszélybe sodorják az állami kézben lévő társaság tevékenységét, különös tekintettel annak az egyetemes postai szolgáltatások nyújtását érintő felelősségére. A versenyből, az új belépők innovatív megoldásaiból, avagy a fogyasztók jobb kiszolgálásából fakadó általános előnyök egyáltalán nem jelentek meg ezekben a nyilatkozatokban. Ezekre a Bizottság beavatkozásának hiányában talán a Szlovák Versenyhatóság hívhatta volna fel a figyelmet, aki azonban csupán versenypártolási tevékenysége keretében tudta egyáltalán jelezni, hogy az akkor még tervezett törvénymódosítás versenyellenes hatásokkal jár³⁹, hiszen természetesen nem rendelkezett semmilyen speciális jogosítvánnyal a szlovák Postatörvény vonatkozásában.

34 Uo. 120.

35 A Bizottság közleménye a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról HL C 372, 1997. szeptember 12. 0005–0013.

36 T-556/08. sz. ügy Slovenská Pošta kontra Bizottság, HL C155/20, ECLR:EU:T:2015:189.

37 Uo. 164–186.

38 Company Statement: Slovak Post appeals Commission decision on hybrid mail (2008. december 17.) <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=40288> (letöltés: 2015. május 20.).

39 T-556/08. sz. ügy Slovenská Pošta kontra Bizottság, HL C155/20, ECLR:EU:T:2015:189., 144. és 147.

Az Európai Unió Bíróságának ítélete az YKK-ügyben

The YKK judgment of the Court of Justice of the European Union

Abstract

In the current article the judgment of the Court of Justice of the European Union made on 4th September 2014 is introduced. The proceedings of the Court is based on the YKK group's appeal of the judgment by the General Court of the European Union on the YKK Corporation and others v European Commission proceeding. In the judgment appealed, the General Court had rejected the claims of the appellants first to annul those parts of the decision of the Commission passed on 19th September 2007 that relate to them, and second to annul or decrease the amount of fine imposed on them by the judgment.

Jelen cikkben az Európai Unió Bíróságának („Bíróság”) 2014. szeptember 4-én született ítélete kerül bemutatásra. A Bíróság eljárásának alapja az Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék”) által az YKK és társai kontra Európai Bizottság („Bizottság”) ügyben hozott ítéletének¹ az YKK-csoport² általi megtámadása volt. A megtámadott ítéletben a Törvényszék elutasította a fellebbezők kérelmeit, melyek elsősorban a Bizottság 2007. szeptember 19-én kelt határozatának³ őket érintő részében való megsemmisítésére, másodsorban a határozatban kiszabott bírság törlésére vagy csökkentésére irányultak.

1. Tények

A Törvényszék bevezetőben említett ítéletével szembeni eljárásban első számú felperes az YKK Corporation („YKK Corp.”), amely a világ egyik vezető vállalata a cipzárok piacán, és az egyéb zárok⁴ piacán is tevékenykedik, második számú felperes az YKK Corp. 100%-os tulajdonát képező pénzügyi holding, az YKK Holding Europe BV („YKK Holding”), mely a harmadik számú felperes, az YKK Stocko Fasteners GmbH („YKK Stocko”) tulajdonosa. Az YKK Holding az YKK Stockót két lépcsőben szerezte meg, először 1995 szeptemberében a részesedései 76%-át vásárol-

* Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Döntéshozatal Támogató Csoport.

1 YKK és társai kontra Bizottság ítélet, T-448/07, EU:T:2012:322.

2 YKK Corporation, YKK Holding Europe BV, YKK Stocko Fasteners GmbH.

3 Ügyszám COMP/39.168 – PO/Kemény rövidáru: Zárak, C(2007) 4257. számú végleges határozat.

4 Ide tartoznak a Bizottság határozatának (11) bekezdése alapján az egyéb fém- és műanyag zárok, melyek részletesen a (13) bekezdés szerint a patentgombok, -csatok és -zárak, kapcsos zárok, kapcsok, fűzőlyukak, farmergombok, szegecsek és a bőrparban, valamint ruhaipari ágazatban használatos fém-, illetve műanyag kiegészítők.

ta meg, 1997 márciusa óta pedig egyedüli tulajdonosnak tekinthető.

A fellebbezők a Törvényszék előtt támadott bizottsági határozat szerint három, az 1/2003/EK rendelet 81. cikkbe ütköző versenykorlátozó jogsértésben vettek részt,⁵ melyekre tekintettel a Bizottság az 1998. évi iránymutatás,⁶ valamint az 1996. évi⁷ és 2002. évi⁸ engedékenységi közlemények figyelembevételével kiszámított bírságokat szabott ki.

1991. május és 2001. március között a német és európai piacon az ún. Bazel-Wuppertal és Amszterdam körök együttműködés („BWA-együttműködés”) keretében az egyéb záruk és a tűzgépek piacának relációjában a vállalkozások megállapodtak az árak összehangolt emelésében, ennek érdekében bizalmas információkat cseréltek egymással az árakról, áremelésekről. E jogsértéssel összefüggésben a Bizottság összesen 68,25 millió euró bírságot szabott ki az YKK-csoportra nézve.⁹ Az YKK Stocko felelőssége a jogsértés teljes – 1991. május és 2001. március közötti – tartamára megállapítást nyert, a kiszabott bírságból pedig 19,25 millió euró megfizetésére egyedül őt kötelezte a Bizottság. A fennmaradó 49 millió euró megfizetésére nézve a határozat a jogsértő magatartást az YKK Stocko 100%-os megszerzésétől a versenykorlátozó magatartás befejezéséig, tehát 1997 és 2001 között folytató YKK Corp. és az YKK Holding vállalkozásokat egyetemlegesen kötelezte. Megállapítható tehát, hogy arra az 1995. szeptember és 1997. március közötti időszakra, mi alatt az YKK Holding az YKK Stockónak 76%-ban volt tulajdonosa, a Bizottság nem rótt ki bírságot az YKK Corp. és az YKK Holding vállalkozásokra.¹⁰

1999 és 2003 között kétoldalú, európai és világszintű megállapodásokban és összehangolt magatartásokban vettek részt a fellebbezők a Pym-csoport tagjaival az egyéb záruk piacán. A jogsértés árak rögzítését, árlisták kicserélését, áremelések nyomon

követését, az ügyfelek elosztását foglalta magában. A Bizottság az YKK-csoportra nézve 19,5 millió euró összegű bírság kiszabásával honorálta a jogsértő magatartást.

1998. április és 1999. november között az európai piacra vonatkozóan cseréltek információkat háromoldalú együttműködés keretében a cipzárok piacán az YKK-, a Coats- és a Pym-csoport tagjai, mely során információkat cseréltek az árakról, áremelésekről, rögzítették a minimumárakat. Erre a jogsértésre nézve az YKK Corp. és az YKK Holding vállalkozásokat 62,5 millió euró egyetemleges felelősség alapján kiszabott bírság megfizetésére kötelezték.

2. Pertörténet

A Bizottság határozatát az YKK-csoport jogorvoslati kérelme nyomán a Törvényszék nyolc jogalap tekintetében vizsgálta, és 2012. június 27-én hozott ítéletet.¹¹ A Törvényszék a fent említett három jogsértés alapján csoportokba rendezte a jogalapokat, majd kategorizálta azokat tárgyukra tekintettel,¹² így a háromoldalú együttműködéssel kapcsolatban felhozott öt jogalaphoz három kategória született:

- a jogsértés bizonyítottságának hiánya;
- téves értékelés a jogsértés jellegére, végrehajtására, valamint hatására nézve;
- az 1996-os és a 2002-es engedékenységi közlemények helytelen használata.

A második csoportot a jogorvoslati kérelem tekintetében a BWA-együttműködéssel kapcsolatos jogalapok képezik:

- a bírság összegének meghatározásakor a 10%-os felső határ figyelembevételének téves alkalmazása arra az időszakra nézve, mely az YKK Stockónak az YKK Holding által 1997-ben bekövetkezett teljes megszerzéséig terjed;

5 A Bizottság határozatának (3)–(10) bekezdéseiben összesen négy különálló jogsértést állapított meg a cipzárok, egyéb záruk, tűzgépek piacán. A határozat címzettjei a fellebbezők mellett a következő vállalkozások voltak: A. Raymond Sarl, Berning & Söhne GmbH & Co. KG, Coats Holdings Ltd, Coats Deutschland GmbH, Scovill Fasteners Inc., Scovill Fasteners Europe S.A., William Pym GmbH & Co. KG, Pym Inovan GmbH & Co. KG, Éclair Pym Group S.A., Fachverband Verbindungs- und Befestigungstechnik („VBT”).

6 Iránymutatás a 17. rendelet 15. cikkének (2) bekezdése és az ESZAK-szerződés 65. cikkének (5) bekezdése alapján kiszabott bírság megállapításának módszeréről. (HL 1998. C 9., 3.)

7 A kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről szóló bizottsági közlemény. (HL 1996. C 207., 4.)

8 Elnevezése az 1996. évi engedékenységi közleménnyel egyezően: A kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről szóló bizottsági közlemény. (HL 2002. C 45., 3.)

9 Mivel a bíróság ítéletének ismertetése szempontjából irreleváns, hogy más vállalkozásokra milyen összegű bírságok kerültek kiszabásra, így ezek ismertetésétől mindhárom jogsértéssel összefüggésben eltekintek.

10 Az 1995. szeptember és 1997. március közötti időszakra nézve a Bizottság minden bizonnyal úgy ítélte meg, hogy a leányvállalat önálló piaci magatartást követett, máskülönben erre az időszakra nézve is marasztalni kellett volna az YKK Corp. és az YKK Holding vállalkozásokat.

11 A közlemény száma: 2012/C 243/22.

12 A Bíróság ítéletének 13–16. pontjai.

- az elrettentési szorzó téves alkalmazása szintén az YKK Stockóval szemben, az előbb említett időszakra nézve.

Végül a fellebbezők az előző két csoport alapjául szolgáló együttműködésekkel kapcsolatban egy közös jogalapra hivatkoztak, mely szerint az 1,25-os elrettentési szorzó alkalmazása sértette az egyenlő bánásmód és az arányosság elvét.

Miután a Törvényszék a felperesek keresetét elutasította és kötelezte őket a költségek viselésére, a fellebbezők a Bírósághoz fordultak.

3. A Bíróság ítéletében foglalt megállapítások

Az YKK-csoport tagjai fellebbezésükben elsődlegesen kérték,¹³ hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, semmisítse meg a Bizottság határozatát a BWA- és a háromoldalú együttműködésre nézve kiszabott bírságokat tartalmazó részére nézve,¹⁴ és/vagy csökkentse a bírságok összegét, másodlagos kérelmük az eljárásnak a Törvényszék elé való visszautalására vonatkozott, továbbá kérelmezték a költségek Bizottság általi megfizetésének elrendelését.

A Bizottság¹⁵ a megtámadott határozat megsemmisítésére irányuló kereset elutasítását, továbbá a fellebbezési eljárás és az elsőfokú eljárás körében felmerült költségek fellebbezők általi megfizetését kérte.

A fellebbezők négy jogalapra hivatkoztak fellebbezésükben, melyek ismertetésére az alábbiakban, alfejezetekbe rendezve kerül sor.

3.1. Az indokolás hiánya a háromoldalú együttműködésnek a megtámadott ítéletben való megállapításával összefüggésben

A fellebbezők szerint a Törvényszék nem indokolta megfelelően a bírság 50 millió eurós kiindulási összegének aránytalanságára irányuló jogalapjuk elutasítását, annak 50 millió euróban való meghatá-

rozása mindenképpen hibás, a kérdés az ítélet értelmezésétől függően az, hogy miért. Ha a Törvényszék ítéletében arra az álláspontra helyezkedett volna, hogy a Bizottság kellő mértékben figyelembe vette a jogsértés piacra gyakorolt hatását, akkor a Törvényszék a határozatot tévesen értelmezné, és figyelmen kívül hagyná a Bíróság ítélkezési gyakorlatát. A másik esetben, ha a Bizottság azért nem vette figyelembe a jogsértés piacra gyakorolt hatását, mert nem volt rá kötelese, az uniós jog azon szabályának helytelen alkalmazását kell megállapítani, amely szerint a szankcióknak ténylegeseknek kell lenniük, elrettentő erővel kell rendelkezniük, amellet hogy a jogsértés mértékével arányban állnak. Aránytalannak kell tekinteni a fellebbezők szerint a bírság minimális összegének 20 millió euróról 50 millió euróra való növelését, anélkül hogy figyelembe vennék azt, hogy a jogsértés nem gyakorolt hatást a piacra, mert ebben az esetben a bírság meghatározása másik tényezőjének, a vállalkozás méretének¹⁶ tulajdonitana túl nagy jelentőséget az ítélet, amivel az 1998. évi iránymutatással és a Bíróság joggyakorlatával is ellentétbe kerülne.

A Bizottság a fellebbezők érveinek elutasítását kérte.

A Bíróság kimondta, hogy a fellebbezőknek az indokolás hiányára való hivatkozása nem foghat helyet, mivel a Törvényszék ítéletében kifejtette indokait, amik alapján a versenykorlátozó magatartás „különösen súlyos”-nak is minősíthető lett volna, amely esetben – az iránymutatásnak megfelelően – a kiszabható bírság alapösszege automatikusan 20 millió euró fölé emelkedett volna, a jogsértés piacra gyakorolt hatásának felmérése nélkül.

Az 1998. évi iránymutatás lábjegyzetben idézett 1. A. pontja szerint csak akkor kell figyelembe venni a jogsértés piacra gyakorolt hatását, ha az mérhető. A Bíróság szerint a jogsértés szándékos jellege, továbbá az, hogy súlyos jogsértésről – piacfelosztásról – van szó, nagyobb súllyal esik latba, mint a hatás konkretizálása. A Törvényszék így megállapíthatta, hogy a megállapodást végrehajtották, az valószínűleg hatást gyakorolt a piacra, de annak mértéke nem meghatározható, mivel nem állapítható meg, hogy a

¹³ A Bíróság ítéletének 18. pontja.

¹⁴ A Bizottság határozata 2. cikkének (1) és (3) bekezdései.

¹⁵ A Bíróság ítéletének 19. pontja.

¹⁶ 1998. évi iránymutatás 1. A. pontja a súlyosságnak mint az alapösszeg egyik tényezőjének meghatározásáról: „A jogsértés súlyosságának megállapításánál figyelembe kell venni a jogsértés jellegét, a piacra gyakorolt tényleges hatását, ha ez a hatás mérhető, valamint az érintett földrajzi piac méretét.”

jogsértések nélkül a piacon milyen versenyparaméterek érvényesültek volna.

Annak megállapításával, hogy a konkrét hatás figyelembevétele szükségtelen, feleslegessé vált a fellebbezők erre irányuló érveinek értékelése.

A T-mobile Netherlands és mások¹⁷ ügy vizsgálatakor Ezrachi is kiemeli könyvében¹⁸, hogy a versenytársak közti információcsere versenyellenes célúnak tekinthető – vagyis a hatást nem kell vizsgálni –, ha alkalmas arra, hogy a részt vevő vállalkozások szándékos magatartásukkal kiiktassák a piacon fennálló bizonytalanságokat.

3.2. A megtámadott ítélet indokolásának elégtelensége, a legkedvezőbb jogszabály elve alkalmazásának megtagadása a háromoldalú együttműködésre nézve

A fellebbezők előadták, hogy a Törvényszék ítéletéből nem lehet megállapítani, hogy miért utasította el a 2002. évi engedékenységi közlemény alkalmazásának mellőzésére alapított jogalapot. E jogalapban kifejtették, hogy mivel az általuk szolgáltatott, jelentős hozzáadott értéket képviselő bizonyítékok tették lehetővé annak megállapítását, hogy a jogsértés az eredetileg figyelembe vett időszaknál hosszabb időn keresztül állt fenn,¹⁹ a bírságot csökkenteni kellett volna a 2002. évi engedékenységi közlemény 23. pontja b) alpontjának harmadik albekezdésében foglalt kedvezmény²⁰ megállapítása mellett.

Hivatkoztak arra, hogy a Bizottság az 1996. évi engedékenységi közlemény D szakaszának²¹ téves alkalmazása miatt nem csökkentette a bírság összegét a 2002. évi engedékenységi közlemény 23. pont-

ja a) alpontja értelmében, holott az utóbbi közlemény kedvezőbb szabályokat tartalmaz rájuk nézve.²²

A Bizottság szerint nem megalapozott a fellebbezők érvelése.

A Bíróság gyakorlata alapján elmondhatjuk, hogy a bírság összegének csökkentésére az 1996. évi engedékenységi közlemény alapján akkor kerülhet sor, ha a Bizottság meg tudja állapítani és meg tudja szüntetni a jogsértést, továbbá a vállalkozás együttműködése minőségének és hasznosságának megítélése a Bizottság diszkrecionális jogköre.

A Törvényszék szerint a Bizottság azért az 1996. évi engedékenységi közlemény alapján értékelte az engedékenységi kérelmeket a háromoldalú együttműködésre nézve a cipzárak piacán, mert azokat a 2002. évi engedékenységi közlemény hatálybalépése²³ előtt nyújtották be, ugyanakkor a két közlemény megegyezik abban, hogy mindkettő a bírság csökkentésének feltételül szabja az elkövetett jogsértés megállapításához szükséges bizonyítékok szolgáltatását. Ezen egyezés miatt nem állítható, hogy az 1996. évi engedékenységi közlemény D szakaszának²⁴ meg nem felelő bizonyítékok a 2002. évi engedékenységi közlemény 21. pontjának²⁵ megfelelően.

A 2002. évi engedékenységi közlemény 23. pontja b) alpontjának harmadik albekezdésében foglalt kedvezményrel kapcsolatban a Bíróság kifejtette, hogy a Bizottság a fellebbezők – jogsértés időszakának kiterjesztését lehetővé tevő – együttműködését a kiszabandó bírság alapösszegének csökkentésével jutalmazta, a bírság összegének csökkentése kétszeres jutalmazást eredményezne, hiszen e bizonyítékok a későbbi időszakra nézve nem tartalmaztak hozzáadott értéket a Bizottság számára.

Fentiek alapján a Bíróság a fellebbezők második jogalapját is elutasította. Mivel nem a fellebbezők által hivatkozott okból – a tényállás vitatása – nem ke-

17 C-8/08, EU:C:2009:343.

18 Ariel EZRACHI: EU Competition Law: An Analytical Guide to the Leading Cases (Third Edition), Hart Publishing, Oxford, 2012. 89.

19 A jogsértés kezdő időpontja 1999. június 2. helyett 1998. április 28-ára módosult.

20 „Továbbá, ha egy vállalkozás a Bizottság előtt korábban ismeretlen tényekre vonatkozóan szolgáltat bizonyítékot, amely közvetlenül összefügg a feltételezett kartell jelentőségével vagy fennállása időtartamával, a Bizottság ezeket a tényezőket nem veszi figyelembe a bizonyítékot szolgáltató vállalkozásra kiszabott bírság megállapításakor.”

21 E szakasz értelmében akkor van lehetőség a bírság összegének csökkentésére, ha az eljárás alá vont vállalkozás nem vitatja a Bizottság által megállapított tényállást.

22 Az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 7. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikkének (1) bekezdése szerint a kedvezőbb jogszabályt kell alkalmazni.

23 2002. február 14.

24 Amely szerint a szolgáltatott információknak „hozzá kell járulniuk a jogsértés megtörténének megállapításához”.

25 „Annak érdekében, hogy a csökkentésre jogosultságot szerezzen, a vállalkozásnak a Bizottság rendelkezésére kell bocsátania a feltehető jogsértésre vonatkozó olyan bizonyítékait, amelyek jelentős hozzáadott értéket képviselnek a Bizottságnak már rendelkezésére álló bizonyítékok értékéhez képest [...]”

rült sor a bírság összegének csökkentésére, a legkedvezőbb jogszabály elvének sérelméről nem kellett dönteni.

3.3. A BWA-együtműködést illetően az YKK Stockóra kizárólagosan kiszabott bírságra nézve a vállalat forgalma 10%-ának megfelelő felső határ alkalmazásának megtagadása

A Bíróság harmadik jogalappal kapcsolatos döntésének ismertetése előtt megjegyzem, hogy az 1/2003/EK rendelet bírság kiszabásáról szóló 23. cikke nem nyújt sok támpontot az érdemi bírság kiszabásához, egyszerűen meghatározza a felső határt, valamint kimondja, hogy a jogsértés súlyosságát és időtartamát is értékelni kell, ezért inkább a bíróságok gyakorlata jelenthet fogódzkodót. A bírság mértékére vonatkozóan ilyen módon fennálló bizonytalanság egyébiránt a jogsértéstől való elrettenés egyik eszköze lehet.²⁶

Az YKK-csoport előadta, hogy az YKK Stockóra annak YKK Holding általi teljes megszerzését megelőző időszakra nézve kizárólagosan kiszabott 19,25 millió eurós bírság az YKK Stocko 2006. évi 34,91 millió eurós teljes forgalmának 55%-át teszi ki, így a Bizottság a bírság felső határának meghatározása során megszegte az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének második albekezdését,²⁷ az arányosság, egyenlő bánásmód és a büntetések egyéniesítésének elvével egyetemben, mely szerint a vállalkozás csak a számára személyesen felróható jogsértésért felel.

A Bizottság cáfolta a fellebbezők véleményét, és arra hivatkozott, hogy meglátása szerint egyetlen bírságot kell kiszabni, a bírság összegének felső korlátja megállapításakor a vállalkozásnak a bírságot kiszabó határozat elfogadásakor fennálló gazdasági erejét kell figyelembe venni, a felelősség és elrettenítő hatás meghatározásakor pedig a határozat megszületésekor felelősséget viselő vállalatra kell tekintettel lenni.

A Bíróság hivatkozott az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének második albekezdése egyértelműségére abban a tekintetben, hogy a „*jogsértésben részt vevő vállalkozás [...]*” fogalmának meg kell egyeznie a jogsértésért való felelősség betudhatósága és a bírságösszeg felső határának megállapítása céljából.

A Bíróság megállapította, hogy bár a Bizottság helyesen osztotta fel a vállalkozások jogsértésért fennálló felelősségét, mivel az YKK Stocko YKK Holding általi 1997 márciusában bekövetkezett teljes megszerzése előtt e két vállalat két „*gazdasági egység*”-et²⁸ képezett, a 10%-os felső határra vonatkozó szabályt azonban helytelenül alkalmazta. Nem fogadta el tehát a Bizottságnak azt a hivatkozását, mely szerint ugyanarról a vállalkozásról van szó a bírság kiszabásakor, mint a jogsértés elkövetésekor, csak annak szerkezete és fizetőképessége változott. A bírságösszeg maximumának a jogsértést elkövető vállalat forgalma 10%-ához való igazítása a Bíróság szerint azt a célt szolgálja, hogy a kiszabott bírság ne haladja meg a jogsértést elkövető vállalkozás fizetési képességét.

Ezt a megállapítást támasztja alá az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének második albekezdése, amely a 10%-os felső határ megállapítását a jogsértést szankcionáló határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért forgalomhoz köti. Ezt az előírást pedig akkor tartja be a jogalkalmazó, ha a szankciót a jogsértést elkövető vállalkozásra nézve szabja ki: az YKK Stockóra kiszabható bírság maximális összegét arra a jogsértésre nézve, amelyre kizárólagos felelőssége áll fenn, az YKK Stockónak a bizottsági határozat megszületése előtti évben elért forgalma alapján kell megállapítani. A Bíróság nem adott tehát helyt a Bizottság egyetlen bírság kiszabására irányuló érvének.

A Bíróság a harmadik fellebbezési jogalapot megalapozottnak találta tehát, anélkül hogy vizsgálna volna az egyenlő bánásmód elvének megsértését.

A Bíróság ítéletének 61. pontjából fentebb idézett „*gazdasági egység*” kifejezés alátámasztja azt a tételezt, amelyet az alfejezet első bekezdésében kifejtettem, vagyis hogy a bírságok összege nehezen látható előre csak az 1/2003/EK rendelet 23. cikke alapján,

²⁶ Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013. 538.

²⁷ „*A jogsértésben részt vevő vállalkozások és vállalkozások társulásai tekintetében a bírság egyenként nem haladhatja meg az előző üzleti év teljes forgalmának 10%-át.*”

²⁸ A Bíróság ítéletének 61. pontja.

és a bírói gyakorlat tanulmányozására van szükség. A Bíróság a gazdasági egység figyelembevétele alapján ugyanis igen tágan értelmezi a vállalkozás fogalmát és ezáltal a bírságlafont. A vállalkozás fogalmának gazdasági egységként való értelmezése azt eredményezi, hogy összegezhető a leány- és az anyavállalkozás teljes forgalma világszinten.²⁹

Az anyavállalat felelősségre vonásával kapcsolatban a továbbiakban általánosságban elmondható, hogy az felelős a leányvállalata versenyjogi jogsértéséért, egyetemlegesen bírságozható vele olyan esetben is, ha nem volt közvetlen elkövetője a jogsértő magatartásnak. A leányvállalat tőkéjének 100%-ával való rendelkezés esetén vélelem szól ugyanis amellet, hogy az anyavállalat ténylegesen befolyást gyakorolt a leányvállalat viselkedésére. Ezt a vélelmet az anyavállalat megdöntheti, ha igazolja, hogy leányvállalata önálló piaci magatartást követett (pl. General Química és mások, C-90/09. P, EU:C:2011:21).³⁰

3.4. Az YKK Stocko YKK Holding általi megszerzését megelőző időszak tekintetében a BWA-együttműködéssel kapcsolatban alkalmazott elrettentési szorzó

A jogalap első részében a fellebbezők arra hivatkoztak, hogy szerintük a Törvényszék nem határozott arról az évről, miszerint az YKK Stockóra nézve a Bizottság nem alkalmazhatott volna elrettentési szorzót arra az időszakra, mely alatt kizárólag ő volt a jogsértésért felelős.

A jogalap második részét illetően a fellebbezők előadták, hogy a Törvényszék ítéletével megsértette az 1/2003/EK rendeletnek a bírság kiszabására vonatkozó 23. cikke (2) bekezdését, az arányosság, a büntetések és szankciók egyéniesítésének elveit, és az egyenlő bánásmód elvét az elrettentési szorzónak az YKK Stocko YKK Holding általi teljes megszerzését megelőző időszakra való alkalmazásával, és figyelmen kívül hagyta a fele-

lősség és a szankció közötti kapcsolat fennálltának szükségességét.

A fellebbezők szerint az elrettentési szorzó célja, hogy biztosítani lehessen a bírság hatásának jelentős mivoltát, továbbá olyan vállalkozásokkal szemben kell használni, amelyek a jogsértés időszaka alatt a „*versenytársaiknál jelentősebb forrásokkal rendelkeztek*”,³¹ többek között a jogi szabályozás mélyebb ismerete miatt jobban tisztában kellett lenniük magatartásuk jogsértő jellegével is. Ez a gondolatmenet azt eredményezi, hogy az elrettentési szorzó használatát a jogsértést elkövető vállalkozásnak a jogsértés idején fennállt gazdasági erejére tekintettel kell megítélni, tehát az YKK Stockóra nézve a fellebbezők véleménye szerint nem lett volna alkalmazható a szorzó.

A Bizottság szerint a fellebbezők érvei nem megalapozottak.

A Bíróság a negyedik jogalap első részét azal a hivatkozással utasította el, hogy az YKK-csoport fellebbezéséből kitűnik, hogy megértették a Törvényszék ítéletének elrettentési szorzóra vonatkozó részét, így az indokolás hiányára alappal nem hivatkozhattak.

A jogalap második részével összefüggésben a Bíróság kifejtette, hogy a bírságösszeg meghatározásakor figyelembe kell venni annak elrettentő hatását, generális és speciális szempontból is: a szankciónak akkor van elrettentő hatása, ha a vállalkozás gazdasági erejére nézve nem elhanyagolható. Az elrettentő hatásnak a jövőre nézve kell kifejtenie hatását, ezért a vállalkozásnak a bírság kiszabásakor fennálló fizetőképességét kell figyelembe venni, így az elrettentési szorzó meghatározására nincs hatással az a tény, hogy a YKK Stocko felelősségét egy bizonyos időszakra nézve kizárólagosan állapították meg.

A felelősség és a szankció közti kapcsolat megszakadásával kapcsolatban a Bíróság kifejtette, hogy a bírság felső határa meghatározásának célja a bírság összegének a vállalkozás fizetőképességéhez való igazítása, míg az elrettentési szorzó célja, hogy a jövőre nézve „*helyes irányba terelje*”³² a felelős vállalkozást.

A Bíróság fentiek szerint a negyedik jogalap második részét is elutasította.

²⁹ Tóth (26. lj.) 538.

³⁰ WALLACHER Lajos: A felelősség telepítésének célja, módja és hatásai a kartelljogban és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok jogában, Gazdaság és Jog, 2011. (12.) 14.

³¹ A Bíróság ítéletének 75. pontja.

³² A Bíróság ítéletének 91. pontja.

3.5. Az ítélet részbeni hatályon kívül helyezése, bírság meghatározása, költségekről való döntés

Mivel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy fennáll az alapokmányának 61. cikke első bekezdés második mondata első tagmondatában³³ meghatározott helyzet, a Törvényszék ítéletének a BWA-együtműködésre vonatkozó részén belül az YKK Stockóval szemben kizárólagosan megállapított jogsértésre nézve a bírságösszeg felső határának meghatározását tartalmazó részét megsemmisítette, és azt az YKK Stocko forgalma alapján 3,491 millió euró összegben határozta meg. Ezt követően tekintettel arra, hogy a Bizottság alkalmazta a 2002. évi engedékenységi közleményen alapuló 20%-os csökkentést a BWA-együtműködéssel kapcsolatban az YKK Stockóra nézve, a kiszabott bírság összegét 2 792 800 euróra csökkentette.

Végül, mivel a Bíróság a négy jogalap közül csak egynek adott helyet, az eljárás során felmerült költségekről úgy határozott, hogy „*a fellebbezők mind a Törvényszék, mind pedig a Bíróság előtti eljárást illetően maguk viselik saját költségeiket, valamint kötelesek viselni a Bizottság költségeinek háromnegyedét, míg a Bizottság saját költségeinek egynegyedét viseli.*”³⁴

4. Az ítélet jelentősége

A Bíróság ítéletében foglalt tanulságok tehát a következőképpen foglalhatók össze:

- ha olyan súlyos jogsértésről kell határozni, mint a verseny megszüntetését célzó megállapodás, és annak a piacra gyakorolt hatása nehezen vagy egyáltalán nem mérhető, a bírság kiindulási összegének meghatározásakor nem kell meghatározni konkrétan a jogsértés hatását;

- az engedékenységi eljárás során benyújtott bizonyítékokkal kapcsolatban kizárt a kétszeres jutalmazás, amennyiben a szolgáltatott információk csak a jogsértés időtartamának kiterjesztésére figyelemmel hasznosak, a jogsértés további részére nézve nem;
- a bírságösszeg meghatározásakor nem lehet más vállalatnak betudni a jogsértést, és egy másik vállalkozás vagy vállalkozáscsoport bevétele alapján meghatározni a 10%-os felső határ összegét;
- az elrettentési szorzó alkalmazásának és a bírságösszeg felső határa meghatározásának más célja van, míg előbbi alkalmazásának a vállalkozás jövőbeni magatartására kell kihatnia, utóbbinak a vállalkozás fizetőképességét kell figyelembe vennie. Ezen különbözőség miatt a szorzó alkalmazásakor a határozat meghozatalakor fennálló állapotra kell figyelemmel lenni, arra, hogy a korábban független vállalkozás egy vállalkozáscsoport részévé vált.

Az ítélettel kapcsolatban fellelhető források nagy része az ítélet jelentőségét a bírságösszeg felső határáról szóló részében jelöli meg.³⁵

Az ítéletnek ezen része azért jelentős, mert a Bíróság felhívta a Törvényszék és a Bizottság figyelmét arra, hogy nem lehet szétválasztani a felelősséget a bírságösszeg felső határának meghatározásától, azaz minden vállalkozás csak az általa elkövetett jogsértésért felelhet. A Bizottság „*egyetlen bírság*”³⁶ kiszabásának szükségességére való hivatkozása arra a tényre tekintettel érdekes, amire Wathelet főtanácsnok is rámutatott indítványában³⁷, azaz hogy a Bizottság két korábbi ügyében³⁸ már a Bíróság által jelen ügyben kimondott elvet alkalmazta, bár kétségtelen, hogy a Bíróság fentiekben ismertetett ítélete hozzájárul majd a Bizottság egységes joggyakorlatának kialakulásához.

³³ „*Ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti [...]*”

³⁴ A Bíróság ítéletének 102. pontja.

³⁵ A teljesség igénye nélkül: <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=500985>, <http://www.mlex.com/EU/Content.aspx?ID=584276>, <http://www.concurrences.com/Bulletin/News-Issues/September-2014/The-ECJ-partly-upholds-an-appeal>, <http://jeclap.oxfordjournals.org/content/6/3/177.full>. A Kúria Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Jogi Irodájának Hírlevele. V. évfolyam 6. szám. 2014. június 30. 46.: <http://www.lb.hu/sites/default/files/hirlevel/hirlevel-1407.pdf>.

³⁶ A Bíróság ítéletének 52. pontja.

³⁷ Főtanácsnoki indítvány 111–112. pontjai.

³⁸ COMP/E-2/37.857 – „szerves peroxidok”-ügy és a COMP/38.344 – „előfeszített acél”-ügy.

Miből lesz a közigazgatási per?

What may be the origin of a review procedure?

Abstract

An amendment of Act CXXVIII of 2012 on inter-branch organisations and on certain issues of the regulation of agricultural markets shed light on a question related to the notion 'ongoing case' of Article 18/A. and Article 21/A. of the aforementioned Act. It was up to the Curia to give judicial interpretation on the legislation and to decide whether the notion of ongoing case covers both the administrative procedure and the review procedure or it refers exclusively to the administrative procedure of the GVH. The Curia found that the notion of ongoing case only covers the administrative procedure. The high court based its reasoning on Act CXL of 2004 on the general rules of administrative procedures and services which clarified that the administrative procedure of the authorities and the review procedure of the courts are two separate stages both in terms of procedure and organisation.

As for the procedural aspects the Curia made also clear that the argumentation concerning the application of Article 18/A and Article 21/A of the Act before the second instance court violated Article 335/A of the Code of Civil Procedure which allows any change of the plaintiff's claims in review procedures on or before the first hearing at first instance.

A Kúria 2014. november 12. napján született Kfv.II.37.671/2014/12. számú és 2015. január 21. napján született Kfv.II.37.754/2014/24. számú végzése¹ óta a 2012. évi CLXXVI. törvénnyel módosított² szakmaközi szervezetekről és az agrárpiazi szabályozás egyes kérdéseiről szóló 2012. évi CXXVIII. törvény³ 18/A. §-ával⁴ kapcsolatban világossá vált, hogy azt olyan esetekben nem lehet alkalmazni, amelyekben a törvény vonatkozó rendelkezésének hatálybalépését megelőzően már alaki jogerősen lezárult a közigazgatási ügy, de azzal szemben jogorvoslattal éltek, tehát közigazgatási per lett belőle. A Kúria szerint ugyanis a „folyamatban lévő ügy” a közigazgatási ügyet jelenti és nem a közigazgatási pert (felül-

vizsgálati eljárást). Ezzel viszont jelentős és kiemelt érdeklődésre számot tartó versenyjogi ügyekben is végre egyértelművé vált, hogy a közigazgatási ügy és a közigazgatási per nem azonos fogalmak, sőt két önálló eljárásjogi szakaszból van szó, azzal persze, hogy nem vitatható, hogy egyikből következik a másik. Fontos jogalkalmazási kérdést tisztázott a Kúria, mert a versenyfelügyeleti eljárásokat⁵ követő perekben a vállalkozások – leginkább a Fővárosi Törvényszék előtti eljárásokban – bíztak a jogi környezet változása miatt a felülvizsgálati kérelmük teljes sikerében.

Perjogi szempontból ugyanakkor van ezekben a végzésekben egy rendkívül izgalmas és érdemtele-

* Vizsgáló, Gazdasági Versenyhivatal – Bírósági Képviselői Iroda.

1 BH2015.112. számon megjelent eseti döntésként.

2 „Módosító törvény”.

3 „Szakmaközi törvény”.

4 A Szakmaközi törvény 18/A. §-a („MódSzaktv. 18/A. §”), általánosan a köznyelvben *lex dinnyeként* ismert rendelkezés.

5 A Vj-69/2008/539. számú határozattal módosított és Vj-69/2008/564. számú határozattal kijavított Vj-69/2008/538. számú és Vj-134/2008/275. számú versenytanácsi határozatok képezik a bírósági felülvizsgálatok alapját.

nül kevés figyelmet kapott megoldás, nevezetesen az, hogy a Kúria a keresetváltoztatás tilalmába ütközőnek tartotta a MódSzaktv. 18/A. §-ra történő hivatkozást és kimondta azt, hogy nem lehet a közigazgatási perben jogi érvelést alapítani rá. A vállalkozások a MódSzaktv. 18/A. §-ra alapított érvelést a keresetükben a jogszabálysértés megjelölése körében nem terjesztették elő, ekként erre már az elsőfokú ítéletet követő fellebbezési eljárásban sem hivatkozhattak volna. Izgalmas, hogy ezt az értékelési szempontot – tehát a keresetváltoztatás tilalmába ütközés kérdését – az alperesi felülvizsgálati kérelem nem tartalmazta és értelemszerűen a felperesek felülvizsgálati ellenkérelme sem. Adódik a kérdés, hogy ezt a Kúria hivatalból köteles volt-e vizsgálni. A kúriai érvelés azt mindenesetre jól megvilágítja, hogy az eredeti keresetben megjelölt jogsértés(ek)hez képest más jogi alapokon álló érvelést előterjeszteni a közigazgatási per első tárgyalását követően nem lehet. Azaz még a MódSzaktv. 18/A. §-ra tekintettel sem lehet a Gazdasági Versenyhivatal határozatából a bírósági felülvizsgálat folyamán cseresznyézni.

A jelen jogeset-ismertetés apropóját adja egyrészt az a tény, hogy az elemzés tárgyává tett két ügyben gyakorlatilag jelen sorok írásával egy időben születtek meg a jogerős bírósági ítéletek a megismélt eljárásra utasított Fővárosi Törvényszék előtt, másrészt a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény („Tpvt.”), valamint a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaival összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló 2015. évi LXXVIII. törvény⁶ 16. §-a és a 17. § (5) bekezdése beemelték 93/A. §-ként a Tpvt.-be a MódSzaktv. 18/A. §-nak a szabályozását.

1. Az ügyek összefoglalása

Mivel a Kúria végzései érdemben nem a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) Vj-69/2008. számon („Malom 1. ügy”) és Vj-134/2008. számon („Malom 2. ügy”) lefolytatott versenyfelügyeleti eljárásaiban született határozatainak jogszerűségéről szólnak, így a könnyebb áttekinthetőség érdekében az ügyek főbb állomásait az alábbi táblázat foglalja össze:

	Malom 1. ügy	Malom 2. ügy
A Gazdasági Versenyhivatal határozatainak lényege	A I–X. rendű, XIII. rendű felperesek ⁷ és az alperesi beavatkozó 2005 februárja és 2008 áprilisa között, valamint a felperesi beavatkozó 2005 februárja és 2007 vége között eltelt időszakban egységes, folyamatos és összetett módon – megállapodás, illetve összehangolt magatartás formájában megnyilvánuló – versenykorlátozó magatartást tanúsítottak. A felperesek között létrejött regionális és országos találkozók tárgya meg egyezett, azonos célt szolgált és átfogó terv mentén működött, a felek folyamatosan ellenőrizték egymás lépéseit. A jogsértés megállapítása mellett a GVH versenyfelügyeleti bírságot is kiszabott a vállalkozásokra.	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal által az „intervenciós gabonakészletekből származó élelmiszersegélyek előállítása és a megrendelő által meghatározott raktárakba történő szállítása” tárgyában 2006 júniusában kiírt közbeszerzési eljárás kapcsán a felperesek ⁸ versenykorlátozó magatartást tanúsítottak, ugyanis a vitaminozott liszt beszállítására vonatkozó pályázati tételekre nézve felosztották egymás között a piacot. Az I. és II. rendű felperesek között létrejött együttműködési megállapodásban a felek egybehangzóan kijelentették, hogy közbeszerzési pályázaton indulnak, valamint rögzítették, hogy kapacitási nagyságukra tekintettel a közbeszerzési pályázaton nyertes fél alvállalkozóként a másik féllel szerződést köt. A GVH versenyfelügyeleti bírságot szabott ki az I., II. és III. rendű felperesekre.

⁶ Megjelent a Magyar Közlöny 84. számában, 2015. június 18. napján.

⁷ A Vj-69/2008. számú versenyfelügyeleti eljárást követő perben az alábbi vállalkozások voltak felperesek: I. rendű felperes: Cerbona Zrt. „f.a.”, II. rendű felperes: Diamant International Malom Kft., III. rendű felperes: Első Pesti Malom- és Sütőipari Zrt., IV. rendű felperes: Gyermelyi Élelmiszeripari Zrt., V. rendű felperes: Hajdúsági Gabonaipari Zrt., VI. rendű felperes: Ócsai Malom Kft., VII. rendű felperes: Goodmills Magyarország Malomipari Zrt., VIII. rendű felperes: SIKÉR Malomipari Zrt., IX. rendű felperes: Szatmári Malom Kft., X. rendű felperes: ABO MILL Malomipari Zrt., XII. rendű felperes: Szécsény-Mill Kft. „v.a.”, XIII. rendű felperes: LAMEPÉ Agrokémiai Vagyongazdálkodó és Szolgáltató Kft.

⁸ A Vj-134/2008. számú versenyfelügyeleti eljárást követő perben az alábbi vállalkozások voltak felperesek: I. rendű felperes: Szécsény-Mill Kft. „v.a.”, II. rendű felperes: SIKÉR Malomipari Zrt., III. rendű felperes: H&T Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. „v.a.”

	Malom 1. ügy	Malom 2. ügy
A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletei 2.K.31.793/2011/90. 3.K.28115/2013/16.	Megváltoztatta a GVH határozatát az elsőfokú bíróság akként, hogy <i>(i)</i> az egységes és folyamatos jogsértés időtartamát a II., III., V., VI., VII., VIII., X., XII. rendű felperesek vonatkozásában rövidebb időtartamban határozta meg , <i>(ii)</i> a bírságtételeket arányosan csökkentette a fenti felperesek vonatkozásában, <i>(iii)</i> a XIII. rendű felperesre nézve nem tartotta megállapíthatónak a piacfelosztásban való részvételt , <i>(iv)</i> továbbá erre tekintettel a XIII. rendű felperessel szemben kiszabott versenyfelügyeleti bírság vonatkozásában hatályon kívül is helyezte a GVH határozatát és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte . A fenti felperesek fennmaradó kereseti kérelmeit, valamint az I., IV., IX. rendű felperesek keresetét elutasította .	Az I., II., III. rendű felperesek keresetét elutasította.
A Fővárosi Törvényszék ítéletei 2.Kf.649.964/2013/20. 2.Kf.650.346/2013/9.	Megváltoztatta az elsőfokú ítéletet, a hatóság határozatát az I–X., XII., XIII. rendű felperesek vonatkozásában hatályon kívül helyezte és a GVH-t új eljárásra kötelezte.	Megváltoztatta az elsőfokú ítéletet, a hatóság határozatát hatályon kívül helyezte és a GVH-t új eljárásra kötelezte.
A Kúria végzései Kfv.II.37.754/2014/24. Kfv.II.37.671/2014/12.	A Fővárosi Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte és a másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasította.	A Fővárosi Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte és a másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat meghozatalára utasította.
A Fővárosi Törvényszék megismételt eljárásban született ítéletei 2.Kf.650.018/2015/14. 2.Kf.650.020/2015/15.	A Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletének fellebbezéssel nem támadott rendelkezéseit nem érintette, a fellebbezéssel támadott rendelkezéseit részben megváltoztatta és a II., III., V., VI., VII., VIII., X. és XII. rendű felperesek keresetét a fennmaradó részben is elutasította, egyebekben az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.	A Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

2. A MódSzaktv. 18/A. §-ra alapított érvelésről

2.1. A peres felek másodfokú eljárásban tett nyilatkozatai

A Szakmaközi törvény 18/A. § és 21/A. § 2012. november 28. napjától hatályos rendelkezései alapján a folyamatban lévő ügyekben és megismételt eljárásokban a GVH felfüggesztette eljárását a Tpv. 11. § és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 101. cikke szerinti feltételezett jogsértések miatt folytatott versenyfelügyeleti eljárást mezőgazdasági termékekhez kapcsolódó feltételezett jogsértések miatt. A felfüggesztésre azért volt szükség, mert a GVH-nak ilyen esetben be kellett szereznie az agrárpolitikáért

felelős miniszter állásfoglalását arról, hogy a jogsértés alól való mentesülés törvényi feltételei fennálltak-e [(i) a megállapodásból eredően a gazdasági verseny torzítása, korlátozása vagy megakadályozása gazdaságilag indokolt, méltányolható jövedelem eléréséhez szükséges mértéket nem haladta meg, (ii) és e jövedelem megszerzésétől a megállapodás által érintett piac szereplője nem volt elzárva, (iii) továbbá az EUMSZ 101. cikkének alkalmazására nem került sor]. A Módosító törvény indokolása szerint a mezőgazdaságból élők méltányos jövedelmének biztosítását kívánta elérni a jogalkotó. A szabályozás logikája szerint, ha a versenykorlátozó magatartásban az ágazat valamennyi piaci szereplője egyformán érintett, akkor egyik versenyző piaci szereplő sem kerülhet előnybe a többiekhez képest, klasszikus értelemben vett kartell helyett az adott magatartás csak

a termékpálya vertikális irányába fejt ki a hatását. A jogalkotó elismerte az uniós jog primátusát, ezért szándéka szerint kizárólag olyan magatartások mentesülhetnek, amelyek esetében uniós jogalapon a jogsértés megállapítása nem lehetséges, tehát a magatartás nincs hatással a tagállamok közötti kereskedelemre és sem célja vagy hatása nem irányul a belső piacon belüli verseny megakadályozására, korlátozására, torzítására.

A két felülvizsgálati eljárásban a MódSzaktv. 18/A. §-ra hivatkozó, malomipari vállalkozásokként működő felperesek a mezőgazdasági termék előállítása miatt hivatkoztak a megváltozott jogi környezetben a folyamatban lévő peres eljárásban is alkalmazhatónak vélt MódSzaktv. 18/A. §-nak rendelkezéseire.

A Malom 1. ügyben a GVH fellebbezése az elsőfokú ítéletnek kizárólag azon része ellen irányult, amely a jogsértést rövidebb időtartamban határozta meg és ennek következtében a kiszabott bírságok összegét is csökkentette, a XIII. rendű felperes vonatkozásában pedig teljes egészében vitatta az elsőfokú ítélet rendelkezéseit.⁹ A felperesek is előterjesztettek fellebbezést, továbbá csatlakozó fellebbezést, amelyekben a korábban, már keresetükben előadottakat ismételték meg, vitatva a GVH határozatának jogszerűségét.

A Malom 2. ügyben az I. és III. rendű felperesek fellebbezéseikben arra hivatkoztak, hogy nem megfelelően feltárt tényállás alapján okszerűtlenül értékelte a rendelkezésre álló bizonyítékokat az elsőfokú bíróság, ekként helytelen ténybeli és jogi következtetéseket vont le. A III. rendű felperes fellebbezésében előadta, hogy az elsőfokú bíróság téves következtetéseket vont le és nem vette figyelembe a szerződő felek akaratát. Csomagolási és kapacitásbeli gondok miatt volt szüksége a megállapodás megkötésére, továbbá kiemelte, hogy ő maga az adott pályázaton nem indult.¹⁰

A Malom 1. ügyben fellebbezések, csatlakozó fellebbezések előterjesztésére nyitva álló határidőt követően a másodfokú bíróság által tűzött tárgyalási határnap előtt (2014. március 5.), valamint magán a határnapon a többi felperes csatlakozott az

I., III. és VI. rendű felperesekhez, akik hivatkoztak a Szakmaközi törvény 2012. november 28. napján hatályba lépett módosítására. Azt állították, hogy az elsőfokú ítélet meghozatalát követően szereztek tudomást a törvényt módosításról.¹¹ A Malom 2. ügyben az I. és III. rendű felperesek 2014. március 27. napján a másodfokú bírósághoz érkezett előkészítő iratukban hivatkoztak először a Szakmaközi törvény 18/A. § és 21/A. §-ra és a Fővárosi Törvényszék ezen törvényi rendelkezéseket alkalmazó más ítéletére. A II. rendű felperes 2014. március 18. napján a bírósághoz érkezett előkészítő iratában csatlakozott az I. és III. rendű felperesek MódSzaktv. 18/A. §-ra alapított érveléséhez.¹²

A felperesek MódSzaktv. 18/A. §-ra alapított érvelésével kapcsolatban a GVH nyilatkozott. Érvelése szerint a saját döntése jogszerű volt, a közigazgatási per nem tekinthető a közigazgatási ügy részének a Ket. és Tpv. vonatkozó rendelkezései értelmében. Ebből az is következik, hogy a Szakmaközi törvény „folyamatban lévő ügy” fogalma alatt kizárólag a közigazgatási ügyet lehet érteni, a felperesek előadásában megjelenő korábbi esetjog¹³ a jelen, konkrét ügyekben nem volt alkalmazható, továbbá kitért arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság más eseti döntései¹⁴ is kifejezetten a közigazgatási ügy és közigazgatási per elkülönülését támogatták. Végül hivatkozott arra, hogy a Malom 1. ügyben felperesek részéről hivatkozott Vj/62-64/2012. számú vizsgálói megszüntető végzés¹⁵ nem volt releváns a konkrét peres eljárásban.¹⁶ Az alperesi érvelésről azt lehet látni, hogy alapvetően két fő iránya volt: egyrészt a folyamatban lévő ügy kapcsán egy kifejezetten perjogi szempontú érvelés került előterjesztésre, másrészt a Szakmaközi törvényre anyagi jogi szempontból is reagált.

2.2. A Fővárosi Törvényszék ítéleteinek lényege

A másodfokú bíróság Malom 1. és Malom 2. ügyben született ítéleteinek indokolása lényegében megegyezik. Ezek szerint a fellebbezések és fellebbezé-

9 2.Kf.649.964/2013/20. ítélet, 5.

10 2.Kf.650.346/2013/9. ítélet, 3.

11 2.Kf.649.964/2013/20. ítélet, 7.

12 2.Kf.650.346/2013/9. ítélet, 3.

13 BH2004.300. és BH2001.505. számú döntések.

14 A Legfelsőbb Bíróság Kfv.37.200/2009/9. és Kfv.IV.37.669/2009/7. számú döntései.

15 A szóban forgó eljárásban a versenyfelügyeleti eljárás megszüntetésére kifejezetten a Szakmaközi törvényben foglalt rendelkezések miatt került sor.

16 2.Kf.649.964/2013/20. ítélet, 7., 2.Kf.650.346/2013/9. ítélet, 3.

si ellenkérelmek keretei között bírálta el az ügyeket, amelyek alapján az alperes által hivatkozott Legfelsőbb Bírósági döntésekre való utalást tévesnek tartotta, mivel eltérő ténybeli alapok miatt nem lehetett megfeleltetni a jelen eljárásokban, továbbá kitért arra, hogy „*évtizedes a bírói gyakorlat abban, hogy mit kell érteni »folyamatban lévő ügyön« a közigazgatási eljárásban hozott határozatok esetében*”. Ez a folyamatban lévő közigazgatási ügynél szélesebb kategória, magába foglalja „*az adott közigazgatási ügy teljes folyamatát, azaz a közigazgatási hatósági eljárás és az ahhoz kapcsolódó bírósági felülvizsgálat teljes időtartamát*”, kiemelte, hogy a közigazgatási ügy addig van folyamatban, amíg a bíróság jogerős ítéletet nem hoz, ezzel az ítélettel nyer ugyanis anyagi jogerőt a közigazgatási döntés, mivel a peres szakaszba lépett eljárás még folyamatban lévő ügynek minősül, ezért a Szakmaközi törvény vonatkozó rendelkezése alapján nem a határozatok meghozatalakor hatályos rendelkezésekhez kell mérni a GVH döntésének jogszerűségét, hanem az új jogszabály alapján köteles a felülvizsgálatot elvégezni a másodfokú bíróság. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a GVH döntései a meghozatalukkor hatályos jogszabályoknak ne feleltek volna meg, viszont a megváltozott jogi környezet miatti hatályon kívül helyezés esetén a GVH nem kötelezhető perköltség fizetésére. Mindezekből pedig az következett a Fővárosi Törvényszék értelmezése szerint, hogy a GVH-nak a saját új eljárásában be kellett (volna) szereznie a miniszter állásfoglalását.¹⁷

2.3. A GVH felülvizsgálati kérelme

A Fővárosi Törvényszék jogerős ítéleteivel szemben a GVH terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. Érvelésének lényege szerint a másodfokú döntések téves jogértelmezésen alapultak, ami a Ket. 2008-ban bekövetkezett módosításával függött össze, ti. a bírósági felülvizsgálatot egyértelműen elkülönítette a közigazgatási eljárástól. Hivatkozott az elkülönülés melletti érvként a Tpv., Ket. vonat-

kozó rendelkezéseire és a szakirodalmi álláspont-ra. A Szakmaközi törvény 21/A. § kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy az retrospektív jellelű hatályba léptető rendelkezés, ami azt jelenti, hogy csak folyamatban lévő jogviszonyra vonatkozik, olyan jogviszonyra nem, amelyben a közigazgatási hatóság már döntést hozott. A felperesek által hivatkozott korábbi eseti döntésekkel kapcsolatban felhívta arra a figyelmet, hogy azok még a Ket. hatálybalépése előtt született bírósági döntések voltak, ekként nem szolgálhattak a jelen ügyekben iránymutatásként. Végül arra is hivatkozott – más jogszabályokon keresztül bemutatva álláspontját –, hogy ha a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy az adott jogszabály a folyamatban lévő ügy fogalma alatt kiterjedjen a bírósági felülvizsgálatra is, akkor arról kifejezetten így rendelkezett volna, a Szakmaközi törvény esetében ez azonban nem történt meg.¹⁸

2.4. A felperesek felülvizsgálati ellenkérelmei

A Malom 1. ügyben a felperesek szerint bár a GVH jogirodalmi és jogszabályi hivatkozásai önmagukban helyesek voltak, azonban azok kiragadott részei a jelen eljárásban nem támasztották alá az alperesi érvelést. A konkrét ügy befejezése a jogerős bírósági ítélettel történő lezárást jelenti, ekkor nyer anyagi jogerőt¹⁹ a döntés, tehát eddig a pontig mindenképp folyamatban van az ügy, ekként alkalmazandó rá a Szakmaközi törvény. Külön kiemelték a BH2004.300. eseti döntést, amely a folyamatban lévő ügy értelmezését nem kizárólag adóügyekre adta meg, hanem általános iránymutatásként szolgáltat,²⁰ kitértek továbbá arra, hogy egy ügy mindaddig folyamatban lévőnek tekintendő, amíg eljárási cselekmények történnek és a bíróság jogerős ítéletet nem hoz, hangsúlyozták, hogy a megváltozott szabályozás kedvezőbb a vállalkozások számára. Végül arra is rámutattak, hogy a GVH tévesen hivatkozott

17 2.Kf.649.964/2013/20. ítélet, 7–9., 2.Kf.650.346/2013/9. ítélet, 4–6.

18 Kfv.II.37.754/2014/24. végzés, 6., Kfv.II.37.671/2014/12. végzés, 6.

19 Anyagi jogerős döntés alatt jelen esetben a bíróság azt értette, amit ma a szakirodalom az alaki jogerő második fokozatának tekint, lásd BARABÁS-BARANYI-KOVÁCS: Nagykomentár a közigazgatási hatósági eljárási törvényhez, Wolters Kluwer, Budapest, 2013., Ket. 73/A. §-hoz fűzött kommentár, 596–597.: az alaki jogerő második fokozata alatt az abszolút megtámadhatatlanságot, azaz a megváltoztathatatlanságot érti, tehát új, elkülönülő eljárás már nem indítható.

20 A folyamatban lévő ügy kifejezés alkotmányos értelmezésének megfelelnie az is, ha ez alatt bírósági eljárást is értett volna a Szakmaközi törvény, feltéve hogy az ügyfélre kedvezőbb a változás. Itt azonban ezt az értelmezési lehetőséget eleve kizárja az a tény, hogy a GVH felfüggesztő döntését írja elő a Szakmaközi törvény folyamatban lévő ügyben, tehát nyilván ez nem értelmezhető olyan eljárásra, amelyben ez a jogi lehetőség már nem adott a GVH részéről, hiszen bírósági felülvizsgálat van folyamatban.

saját érvelése alátámasztásaként különösen a Ket. 171. § (2) bekezdéséhez fűzött indokolásra.²¹

A Malom 2. ügyben a felperesi érvelés lényege szerint – több ponton gyakorlatilag megismételve a Malom 1. ügyben előadott más felperesi érveket – az ügy „végérvényes befejezése” a jogerős bírósági ítéletet jelenti, ekként eddig tekinthető folyamatban lévőnek, a Szakmaközi törvény alkalmazhatóságával kapcsolatban kifejtették, hogy ha a jogalkotó annak hatályát korlátozni kívánta volna, akkor erről a korlátozásról kifejezetten rendelkezett volna, azonban ilyen nem történt. Végül a Szakmaközi törvény módosított 21/A. §-ához fűzött indokolás kapcsán nyomatékosan hivatkoztak arra, hogy szem előtt kell tartani az agrárium versenyképességét.²²

3. A kúriai végzések jogi érvelésének lényege

A Kúria alaposnak találta a GVH felülvizsgálati kérelmét figyelemmel arra, hogy a helyesen feltárt tényállásból téves jogi következtetést vont le a másodfokú bíróság. Kiemelte, hogy a módosított Szakmaközi törvényre a felperesek először a fellebbezési eljárás során hivatkoztak, ekként ez a jogi érvelés a kereseti kérelemben nem szerepelt. Ebből az is következett, hogy a közigazgatási perekben érvényesülő keresetváltoztatás tilalmába²³ ütközőnek tartotta a Kúria a Szakmaközi törvényre történő hivatkozást. Kifejezetten utalt arra is, hogy a Szakmaközi törvényre történő hivatkozás a fellebbezési ügyszakban nem a Pp. 235. § (1) bekezdése szerinti új tényre vagy bizonyítékra történő hivatkozásnak minősült, hanem a jogi érvelés alapjának megváltoztatása volt.

A Szakmaközi törvénynek a konkrét bírósági felülvizsgálatokban történő alkalmazását mint elvi jellegű kérdést is vizsgálta azzal, hogy a felülvizsgálati kérelmekben foglaltakat is figyelembe vette,

ezek alapján (i) rögzítette, hogy a közigazgatási eljárás és a közigazgatási per egymástól elkülönülnek szervezetenként és eljárásjogilag is, (ii) figyelemmel a Pp. 339/A. §-ra is, a közigazgatási határozatot az annak meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján kell vizsgálni – ha jogszabály másképpen nem rendelkezik –, (iii) a folyamatban lévő ügy fogalmát elemezve pedig arra a megállapításra jutott, hogy ha a jogalkotó szándéka azt lett volna a Szakmaközi törvénnyel kapcsolatban, hogy azt a közigazgatási perben is alkalmazni kell, akkor erről kifejezetten rendelkezett volna, ez azonban nem így történt, tehát a MódSzaktv. 18/A. §-ának folyamatban lévő ügy fogalma alatt kizárólag az annak hatálybalépését követően indult vagy megismételt közigazgatási eljárást kell érteni.

Azt lehet látni, hogy a Kúria a formális megközelítés mellett alkalmazott egy anyagi jogi elemzést is, és valójában mind a két olvasatban azt az értelmezést adta a Szakmaközi törvénynek, hogy az a konkrét perekben nem alkalmazható.

4. A végzések elemzése

4.1. A keresetváltoztatás tilalmának értelmezése

A Kúria szerint mivel a felperesek először a fellebbezési eljárásban hivatkoztak a Szakmaközi törvényre, ezért ez az érv a keresetváltoztatás tilalmába ütközően került előterjesztésre. Főszabályként a másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék a Pp. 235. § (3) bekezdése értelmében a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között dönt arról, hogy az elsőfokú bíróság határozata jogszerű-e. A Kúria pedig a Pp. 272. § (2) bekezdése és 275. § (2) bekezdése alapján végzi el a jogerős bírósági döntés felülvizsgálatát a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között.²⁴ A Malom 1. ügyben

21 Kfv.II.37.754/2014/24. végzés, 6–8.

22 Kfv.II.37.671/2014/12. végzés, 7., 2012. évi CLXXVI. törvény indokolása, A 2. §-hoz: „[...] a szabályozási átmenet nyomán a módosítás hatálybalépését követően megkezdett eljárási cselekményekre, azaz a folyamatban lévő ügyekre is kiterjedjen az új jogszabályi rendelkezés hatálya. Figyelemmel arra, hogy a módosítás nyomán bevezetésre kerülő új szabályrendszer mihamarabb kifejthesse az agrárium versenyképességét fokozó hatását, így indokolt az új rendelkezések hatálybalépését a folyamatban lévő ügyekre és a megismételt eljárásokra is kiterjeszteni.”

23 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 335/A. § (1) bekezdésének értelmében a felperes a keresetét legkésőbb az elsőfokú eljárás első tárgyalásán változtathatja meg. A keresetet azonban a közigazgatási határozatnak a keresetlevéllel nem támadott önálló – a határozat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető – rendelkezésére csak perindításra nyitva álló határidőn belül lehet kiterjeszteni.

24 A felek rendelkezési jogának általános kereteit a Pp. 3. § (2) bekezdése jelöli ki. A 2/2011. (V. 9.) KK vélemény szerint a kérelemhez kötöttség közelebbi meghatározása szerint a bíróság döntése nem terjedhet túl a kereseti kérelmen, illetve ellenkérelmen (Pp. 215. §). Ez a jogelv a közigazgatási perben is érvényesül. Ezt kizárólag a semmisségi okok (Ket.) észlelése töri át, mert ezekkel összefüggésben hivatalból köteles vizsgálódni a bíróság.

maga a GVH és a vállalkozások is éltek fellebbezéssel, majd előterjesztésre került csatlakozó fellebbezés és fellebbezési ellenkérelem is, míg a Malom 2. ügyben a vállalkozások fellebbezése és más perbeli nyilatkozatai nyomán a GVH fellebbezési ellenkérelme a fentebb ismertetett érveket vonultatta fel. Azt azonban a bemutatott pertörténetből lehet látni, hogy a Pp. 335/A §-ába ütköző keresetváltoztatásra nem alapított érvelést a GVH. Ugyanez vonatkozik a kúriai felülvizsgálati ügyszakra is. Amikor tehát a Kúria a perjogi szempontok szerint úgy értékelte a Szakmáközi törvényre történő hivatkozást, mint keresetváltoztatás tilalmába ütköző érvelést, akkor valójában ezt nem a felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem keretei és korlátai között végezte el, hanem azoktól függetlenül, mintegy hivatalból vizsgálta. Felmerül ezek után a kérdés, hogy a keresetváltoztatás tilalma hivatalból vizsgálendő-e, és ha igen, akkor összeegyeztethető-e azzal a főszabállyal, hogy a bíróságok még a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárásokban is kötve vannak a peres felek érveléséhez,²⁵ elsősorban itt a felperes(ek) által megjelölt jogszabálysértés(ek)hez.

A keresetváltoztatás tilalmának a GVH határozatainak bírósági felülvizsgálatakor hatályos és jelenleg is alkalmazandó rendelkezései 2005 óta képezik részét a Pp. XX. fejezetébe foglalt rendelkezéseknek. Ezek szerint a felperes – amennyiben tárgyalás tűzésére kerül sor – legkésőbb az első tárgyaláson változtathatja meg a keresetét.²⁶ Ez egy rendkívül szigorú szabály azzal, hogy ezen belül további korlátozás érvényesül kifejezetten a kereset tartalma vonatkozásában. Amennyiben ugyanis az alperesi határozat jól elkülöníthető, önálló része ellen terjesztette elő a felperes a keresetét, akkor később – a keresetindításra nyitva álló 30 napos határidőn túl – már a határozat más részével szemben az első tárgyaláson sem terjeszthet elő kereseti kérelmet. Itt tehát a perek időben történő lezáráshoz fűződő érdeknek megfelelő szabályozás konkurál a felek rendelkezési szabadságával. Tulajdonképpen a kere-

setváltoztatás tilalmának 2005-ös jogszabályba öntése a bírói gyakorlat kanonizálása mellett igyekezett kidomborítani a bírósági felülvizsgálatnak azt a sajátosságát, hogy ez mindig meghatározott irányú vizsgálatot kell, hogy jelentsen.²⁷ Ennek irányát és terjedelmét a felperesnek lehet és kell meghatároznia, ugyanis a kivételes jogorvoslatnak számító közigazgatási perben²⁸ a bíróság vizsgálódásának hatókörét az dönti el, hogy a felperes milyen konkrét jogszabálysértések miatt viszi igényét a bíróság elé a közigazgatási határozattal szemben.²⁹ Azt kell még megvizsgálni ebben a körben, hogy mi történik akkor, ha van egy határozott kereseti kérelem, azonban a felperes más jogszabálysértésre is hivatkozni kíván a keresetben megjelölt érveken túl. Erre azt a választ adja a 2/2011. (V. 9.) KK vélemény,³⁰ hogy lehetséges az eredeti keresetben megjelölt jogszabálysértésen túl más jogszabálysértésre is hivatkozni, azonban erre kizárólag az elsőfokú eljárás első tárgyalásáig van lehetősége a felperesnek.³¹ Következésképpen abban a bírói gyakorlat, hogy azt az érvelést, amely az elsőfokú eljárás első tárgyalásáig nem kerül elő felperesi hivatkozásként, azzal sem az első fokon eljáró bíróságnak, sem a felsőbb bíróságoknak nem kell határozatuk meghozatala során érdemben foglalkozniuk.³² Azt lehet látni, hogy a felsőbb bíróságok meg nem engedett keresetváltoztatásnak tekintik, ha a felperes a keresetben megjelölt tényektől, bizonyítékoktól eltérő, teljesen más körülményekre, tényekre, bizonyítékokra hivatkozik, eltérő jogalapon tartja jogszabálysértőnek az alperesi határozatot.³³ A fentiek alapján megállapítható a konkrét ügyekben született kúriai végzésekről, hogy azok az irányadó törvényi és bírói gyakorlatnak megfelelően értékelték a másodfokú eljárásban teljesen eltérő tényekre és körülményekre alapított jogi érvelésként előterjesztett, MódSzaktv. 18/A. §-ával kapcsolatos hivatkozást és mondták ki, hogy azokat tulajdonképpen nem is kellett volna és nem is lehetett a Fővárosi Törvényszéknek a GVH határozatainak jogszerűségi, avagy törvényességi felülvizsgálata körében értékelni.

25 Pp. 275. § (2) bekezdése.

26 PATYI-RIXER-KOI: Hungarian Public Administration and Administrative Law, Schenk Verlag, Passau 2014., 225.

27 KGD2014.175.

28 KGD2013.159.

29 PATYI: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2012. 489.

30 A korábbi KK 34. számú állásfoglalást felváltó, 2/2011. (V. 9.) KK vélemény a kereseti kérelemhez kötöttségről és a keresetváltoztatásról a közigazgatási perben.

31 A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoportja: A közigazgatási perjog, összefoglaló vélemény, Budapest 2013. 102.

32 KGD2012.14., KGD2008.111.

33 BARABÁS (Ij. 19.), 826.

Az érvényesített követelés jogi és ténybeli megváltoztatásának³⁴ minősültek a MódSzaktv. 18/A. §-ával kapcsolatos érvek, és nem új tények vagy bizonyítékok voltak. Ezen pedig az sem változtat, hogy a Malom 1. ügyben a 2012. február 1. napján megtartott első tárgyaláson, míg a Malom 2. ügyben a 2012. szeptember 14. napján megtartott első tárgyaláson lett volna módjuk a felpereseknek arra, hogy módosítsák kereseteiket. Bár kétségtelenül a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának elsőfokú eljárásaiban kitűzött és megtartott első tárgyalások 2012. november 28. napját megelőzően voltak, tehát a Szakmaközi törvény módosított rendelkezéseinek hatálybalépése előtt, azonban a Szakmaközi törvény 18/A. § és 21/A. §-ai módosításának hatálybalépése még ebben az esetben sem eshet az új tény vagy bizonyíték kategóriájába. A Pp. 235. § (1) bekezdése értelmében az elsőfokú bírósági döntés jogszabálysértő jellegével kell összefüggésben állnia az új ténynek vagy bizonyítéknak, vagy az új ténynek, bizonyítéknak az elsőfokú határozat meghozatalát követően kell a fellebbezéssel élő fél tudomására jutnia. Ehhez megjegyzésként fontos hozzátenni a tények időbeliségét vizsgálva, hogy a Malom 1. ügyben az elsőfokú ítélet 2012. szeptember 26. napján, míg a Malom 2. ügyben 2013. szeptember 10. napján született. Ez utóbbi esetben tehát a módosított Szakmaközi törvény 2012. november 28. napján történő hatálybalépését követően hozott a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletet, azaz kérdéses, hogy teljesülne-e egyáltalán – pusztán elvi jelleggel vizsgálva a Pp. 235. §-t – az a feltétel, hogy az új ténynek, bizonyítéknak az elsőfokú ítélet meghozatalát követően kell a fellebbező fél tudomására jutnia. A keresetváltoztatás tilalmának és az új ténynek, bizonyítéknak a bíróság elé tárása közötti problematikára világít rá egyébként a Kúria munkacsoportjának elemzése is, amely szerint: „a keresetváltoztatás kérdésköre a perekben igen változatos jogértelmezési problémaként tud megjelenni; [...] értelmezést

kívánó kérdés [...], hogy vajon tiltott keresetváltoztatás-e, vagy csak a határidőben benyújtott kereset további alátámasztására szolgáló többletbizonyítás előterjesztése, ha az alperesi jogszabálysértést (pontos paragrafusra hivatkozással) már a kereset is tartalmazta, de ezt a felperes egy további, korábban nem említett tényállási elem perbe emelésével összefüggésbe kívánja hozni. Ebben a kérdésben megfogalmazódik, hogy hol húzódik a keresetváltoztatás, illetve az új bizonyítékok előterjesztésének határvonala, és átvezet oda, hogy meddig lehet előterjeszteni (úgymond »csöpögtetve előterjesztgetni«) új bizonyítékokat, illetve a tényállás olyan elemének relevanciát tulajdonítani, ami korábban nem volt vitatott.”³⁵

Fontos hangsúlyozni, hogy a konkrét ügyekben azonban egészen egyszerűen arról van szó, hogy a jogsértésektől és az azokat megállapító közigazgatási határozatoktól függetlenül változott a jogszabályi környezet és erre nem lehetett a fellebbezési ügyszakban igényt alapítani, mivel a kereseteknek sem képezte részét. A GVH gyakorlatában egyébként több alkalommal mondta ki a Fővárosi Ítéltábla a másodfokú eljárásban is érvényesülő keresetváltoztatás tilalmát, kiemelve, hogy az elsőfokú eljárásban nem hivatkozott jogszabálysértést nem vizsgálhatta másodfokon,³⁶ a közigazgatási és elsőfokú bírósági eljárásban tett nyilatkozatoktól eltérő érvelést, továbbá a másodfokú eljárás tárgyalásán előadott érvelést nem vonhatta értékelési körébe,³⁷ végül ugyancsak a keresetváltoztatás tilalmába ütközőnek mondta ki azt az esetet, amikor az elsőfokú bíróság által nem vizsgált kérdés került elő fellebbezési ügyszakban, amelyről úgy nyilatkozott, hogy ha ezt az elsőfokú bíróság nem vizsgálhatta, akkor erről az Ítéltábla „sem foglалhat állást.”³⁸

4.2. A felülvizsgálati eljárás nem a közigazgatási eljárás része

A Ket. 2005-ös hatálybalépése cezúrát jelent a közigazgatási ügy és a közigazgatási per viszonyá-

34 KENGYEL: Magyar polgári eljárásjog, Osiris, Budapest, 2005. 218.: „A kereseti kérelem megváltoztatása rendszerint, de nem feltétlenül jár együtt az érvényesíteni kívánt jognak és az ennek alapjául szolgáló tényállásnak a megváltoztatásával is. [...] a törvény [Pp.] a keresetváltoztatást gyűjtőfogalomnak tekinti, amelybe minden olyan eset beletartozik, amikor a felperes az eredeti keresetétől eltér.” Továbbá a BH1999.279. számú döntést, amely szerint a másodfokú eljárásban tilos új keresetet előterjeszteni. A gyakorlat szerint ilyennek kell tekinteni a kereset (viszontkereset) olyan módosítását, amely az érvényesített követelés jogi és ténybeli alapjának megváltoztatását eredményezi.

35 A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoportja: A közigazgatási perjog, összefoglaló vélemény, Budapest 2013. 112–113.

36 A Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.442/2010/6. számú határozata a Vj-35/2008. számú eljárást követően.

37 A Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.301/2007/7. számú határozata a Vj-158/2004. számú eljárást követően és szintén a Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.060/2008/8. számú határozata a Vj-50/2007. számú eljárást követően.

38 A Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.182/2011/9. számú határozata a Vj-22/2002. számú eljárást követően.

ban. Ezt a jogirodalom gyakorlatilag evidenciaként kezeli azzal, hogy „az ítélezési gyakorlat folyamatos fejlődése”³⁹ miatt 2014. november 12. napja óta a korábbi bírói gyakorlat⁴⁰ sem irányadó már (ti. ekkor született a Malom 2. ügyben a kúriai végzés). A kúriai érvelés szerint a Ket. eredeti, 2005. november 1. napján történő hatálybalépése (i) megszüntette a közigazgatási per halasztó hatályát, (ii) a jogerő és a végrehajthatóság összetartozását is egyértelművé tette. Ezek alapján megállapítható, hogy „a bírósági felülvizsgálat nem a közigazgatási eljárás egyik szakasza, annak nem folytatása, nemcsak szervezeten, hanem eljárásjogi is önálló.”⁴¹ Ez a megállapítása a kúriai végzéseknek egybeesik az alperesi felülvizsgálati ellenkérelem érvelésével. A korábbi gyakorlat, érteve ez alatt a BH2004.300., BH2001.505. számú eseti döntéseket, azért nem lehet irányadó a Ket. 2005-ös hatálybalépését követően és az ezzel kialakuló új rendszert megerősítő 2008-as novelláris módosítása után, mivel azok még az Áe. hatálya alatt születtek. A jogirodalom pedig az alábbiak szerint körvonalazza a közigazgatási eljárás és a közigazgatási per egymástól elválo jellegét: „a szoros logikai, időbeli, ténybeli kapcsolat ellenére a közigazgatási per nem a közigazgatási hatósági eljárás folytatása, ezért nem is része annak. [...] a tételes jogi szabályozás a polgári perek egyik típusának, ezzel a polgári igazságszolgáltatás részének tekinti. A bíróság [...] sajátos felügyeleti-felülvizsgálati tevékenységet végez, és eljárása egyértelműen nem a közigazgatási hatósági eljárás folytatása.”⁴²

4.3. A Pp. 339/A. § szerinti bírósági felülvizsgálat

A közigazgatási határozat jogszerűségére irányuló vizsgálatot a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályok és fennálló tények alapján végzi el a bíróság. A Pp. 339/A. §. 2011. január 1. napjától hatályos szövege alapján is ez az irányadó. A kúriai végzések szerint „a közigazgatási határozat jogereje rögzíti mind az alkalmazandó szabályt, mind az alapul vett tényállást, a közigazgatási ügy e pontig van folyamatban.”⁴³ Ennek megfelelően a Fővárosi Törvényszék megis-

mételt eljárásaiban a MódSzaktv. 18/A. §-nak a vizsgálata elő sem került: a Malom 1. ügyben szintén arra az alapra helyezkedett a bíróság, hogy a jogsértés cél alapú, átfogó tervben illeszkedő egységes, folyamatos jogsértés volt, ekként a tények és az alkalmazandó jogszabályok alapján nem volt lehetőség a kimenésre,⁴⁴ a Malom 2. ügyben a közbeszerzési eljárás során megvalósított kartell jelleget domborította ki a másodfokú bíróság a megismételt eljárásban.⁴⁵ A Pp. 339/A. §-ának alkalmazása – a megismételt eljárásokban is – mind a két ügyben ténylegesen a jogbiztonság irányába hatott, mert egyrészt a hatóság számára is kijelöli áttételesen a jogi kereteket, másrészt a felülvizsgálatot elvégző bíróságok számára is keretet ad, azt ugyanis nem lehet elvárni a bíróságoktól a közigazgatási döntések jogszerűségének értékelése során, hogy az esetlegesen módosuló és éppen hatályos jogszabályi környezethez igazítsák a felülvizsgálatot.

4.4. „Folyamatban lévő ügy”

A Kúria szerint általában a közigazgatási határozat meghozatalát követően hatályba lépő rendelkezéseket kivételesen és kifejezett jogalkotói rendelkezés esetén lehet egy már alakilag jogerős határozat esetében alkalmazni. Erre a kifejezett rendelkezésre a jogalkotó részéről a módosított Szakmaközi törvény esetében nem került sor. A Kúria határozott álláspontja, hogy a MódSzaktv. 18/A. §-a csak azokban a közigazgatási hatósági eljárásokban alkalmazható, ahol 2012. november 28. napján még folyamatban volt az ügy vagy azt követően indult.⁴⁶ A Pp. 339/A. § fentebb bemutatott értelmezése alapján pedig csak az ilyen közigazgatási hatósági ügyeket követő eljárásokban lehet(ett volna) majd esetleg alkalmazni a közigazgatási perben a MódSzaktv. 18/A. §-át.

A kifejezettséget tehát a Malom 1. és Malom 2. ügyekben akként kell értelmezni, hogy a jogalkotónak arra vonatkozóan kell rendelkeznie, hogy kiterjed-e a jogszabály a felülvizsgálati eljárásra is, tehát a felperesi érveléssel ellentétben nem arról kell kifejezett rendelkezés, hogy nem terjed ki a közigazgatási

39 Kfv.II.37.671/2014/12. végzés, 8.

40 BH2004.300., BH2001.505.

41 Kfv.II.37.671/2014/12. végzés, 9., Kfv.II.37.754/2014/24. végzés, 10.

42 PAMY (28. lj.) 480., továbbá SMUK: The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013, Wolters Kluwer, Budapest 2013. 147.

43 Kfv.II.37.671/2014/12. végzés, 9., Kfv.II.37.754/2014/24. végzés, 10.

44 A Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.018/2015/14. számú ítélete, 16., 20., 22.

45 A Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650/020/2015/5. számú ítélete, 6., 7.

46 Kfv.II.37.671/2014/12. végzés, 9., Kfv.II.37.754/2014/24. végzés, 10.

perre.⁴⁷ Ebben a körben maga az alperesi felülvizsgálati érvelés is azt mutatta be, hogy olyan esetekben, amikor a jogalkotó szándéka kiterjedt arra, hogy a még be nem fejezett közigazgatási perre is alkalmazandó legyen a jogszabály, akkor erről kifejezetten így rendelkezett.⁴⁸

5. A végzések jelentősége

Egyrészt a Ket. 2005-ös hatálybalépése és 2008-as novelláris módosítása nyomán kialakult jogi szabályozás és a gyakorlat között vert hidat a döntés, mivel tisztázta, hogy a közigazgatási ügy és a közigazgatási per két teljesen elkülönülő szakaszok. Ebből az absztrahált rendszerből következett a Szakmaközi törvény alkalmazása során, hogy annak a „*folyamatban lévő ügy*” fordulatát nem lehetett másként értelmezni, mint kizárólag a közigazgatási ügyre vonatkozó rendelkezést. Ezzel áttekintve a gyakorlat változását, azt lehet mondani, hogy míg a BH2004.300. és BH2001.505. számú döntések szerint a közigazgatási ügy mindaddig folyamatban volt, amíg a bíróság anyagi jogerős ítéletet nem hozott, a Malom 2. ügyben hozott, BH2015.112. számú döntés óta a közigazgatási ügy addig van folya-

matban, amíg a hatóság alaki jogerős határozatot nem hoz.

A Pp. 339/A. §-ának alkalmazásával egyértelművé vált az is, hogy a Szakmaközi törvény nem minősült jogszabály eltérő rendelkezésének, tehát a bíróságnak a GVH határozatának a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján kellett a felülvizsgálatot elvégeznie.

Végül a Pp. 335/A. § alkalmazása körében a közigazgatási perek speciális jellegét kidomborító döntések születtek, valójában megerősítették azt a gyakorlatot, amely igyekszik rászorítani a peres feleket arra, hogy koncentrálják érveiket és előadásait a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatakor. Azt mindenesetre látni kell, hogy a Pp. XX. fejezete szerinti eljárásokban a rendes és rendkívüli jogorvoslat is egy felfelé szűkülő érvelési mezsgyét ad a feleknek. A jelenleg zajló közigazgatási bírászkodást is érintő perjogi kodifikáció során ennek a kérdésnek a tisztázása, azaz a keresetváltoztatás tilalmába ütközés jogi természetének egyértelműsítése célként jelenhetne meg, mivel a Pp. 235. § (3) bekezdése, 272. § (2) bekezdése és 275. § (2) bekezdései nem adnak kielégítő választ arra a kérdésre, hogy hivatból vizsgálendő-e a keresetváltoztatás tilalmába ütközés.

47 Kfv.II.37.671/2014/12. végzés, 10., Kfv.II.37.754/2014/24. végzés, 11.

48 A jövedéki szabályozásról és ellenőrzésről, valamint a bérfőzési szesadóról szóló 1993. évi LVIII. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXXXIV. törvény 19. § (3) bekezdése kifejezetten tartalmazta, hogy az új rendelkezések „*a közigazgatási bírósági eljárás alatt lévő ügyek*”-ben is alkalmazandók, azaz a jogalkotó a közigazgatási perben történő alkalmazásról kifejezetten rendelkezett, továbbá az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2002. évi XLVII. törvény 305. § (6) bekezdésében is kifejezetten akként rendelkezett a jogalkotó, hogy a bírósági szakasz befejezése előtti jogviszonyokra is alkalmazandó az adott rendelkezés.

A versenyjogi jogsértés mint a közbeszerzési eljárásból való kizárás lehetséges eszköze – a C-470/13. számú ügy bemutatása

Infringement of competition law as a possible ground for exclusion from a public procurement procedure – introduction of the Case C-470/13

Abstract

This case study (Case C-470/13) aims to present the optional exclusion applied in competition law infringement cases being regulated by the Hungarian Act CVIII of 2011 on Public Procurement, 57 §, (b) section, (1) point. The importance of the above mentioned case is that in its judgement the Court said that a national regulation, which excludes from a public procurement procedure an undertaking who has previously committed competition law infringement, does not preclude the basic principles of the European Union. The protection of fair competition however may not lead to the extended interpretation of certain legal provisions which can violate the requirement of legal certainty. For this reason the task of EU and national legislators is to create a regulatory regime which defines the system of the exclusions from public procurement procedures unambiguously and coherently with other laws.

A jelenleg hatályos közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény („Kbt.”) alapelveinek teljesülése érdekében előírja az ajánlatkérők részére, hogy a törvényben taxatív módon felsorolt magatartások megvalósulása esetén bizonyos ajánlattevőket, részvételre jelentkezőket és alkalmasságot igazoló szervezeteket ki kell zárni a közbeszerzési eljárásból.¹ Ezen túl a törvény az ajánlatkérők mérlegelési jogkörébe utalja a Kbt. 57. §-ában foglalt fakultatív kizáró okok alkalmazásának lehetőségét. A kizáró okok szerepe a közbeszerzésben egy szűrő beiktatása az eljárásba, amely szűrőn „fennakadnak” azok a vállalkozások, akik érvényesen nem tehetnek ajánlatot egy eljárásban, jogkövetkezményként az ajánlatuk érvénytelenítése mellett kizárásra kerülnek. Ezen

szabályok eljárási rendbe iktatása biztosítja a közbeszerzési eljárás lefolytatásának eredményességét, a közpénzek ésszerű és hatékony, valamint transzparens, jogszabályoknak megfelelő elköltését.

Jelen esettanulmány a versenyjogi jogsértést mint fakultatív kizáró ok alkalmazását mutatja be a Kbt. és az uniós irányelvek tükrében a C-470/13. számú² előzetes döntéshozatali eljárás tapasztalatai alapján.

1. Jogszabályi környezet

1.1. Nemzeti és uniós szabályozás

A Kbt. 57. §-a szabályozza az ajánlatkérő választásán alapuló fakultatív kizáró okok körét, amelyek

* Közbeszerzési szakjogász, a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra-fejlesztési és Kommunikációs Csoportjának munkatársa.

¹ Kbt. 56. §.

² C-470/13. sz. Generali-Providencia Biztosító Zrt. és Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság ügyében 2014. december 18-án hozott ítélet. [ECLI:EU:C:2014:2469]

közül az eljárást megindító felhívásban az ajánlatkérő egy vagy több kizárásra okot adó körülményt is előírhat az ajánlattevőkkel szemben. Az 57. § (1) bekezdésének b) pontja alapján azon ajánlattevőket, akik jogerős és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy annak bírósági felülvizsgálata esetén a bíróság jogerős ítéletében versenyjogi jogsértés miatt elmarasztaltak és bírsággal szankcionáltak, az ajánlatkérő mérlegelésétől függően az eljárásból kizárhatók.³ A nemzeti szabályozási rezsím – az uniós jogharmonizáció következtében – teljes egészében konvergál az uniós irányelvek⁴ regulációjával, így a klasszikus és a közszolgáltató ajánlatkérőkre vonatkozó irányelvek is megkülönböztetik a kötelező és a választható kizáró okok rendszerét. Az Irányelv 45. cikke, a „*Minőségi kiválasztás kritériumai*” szakaszában szabályozza az abszolút és relatív kizáró okok rendszerét. Az Irányelv 45. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján kizárható az olyan ajánlattevő a közbeszerzési odaitelési eljárásból, aki súlyos kötelezettségszegést követett el, és ez az ajánlatkérő általi bármely bizonyítási eszközzel igazolható. E helyütt szükséges hangsúlyozni, hogy az Irányelv magyar nyelvi változata a súlyos kötelezettségszegést nevesíti, ugyanakkor az angol („grave professional misconduct”), a német („eine schwere Verfehlung im Rahmen der beruflichen Tätigkeiten”) és a francia („en matière professionnelle, a commis une faute grave”) nyelvű szövegváltozatok alapján egyértelmű, hogy a kérdéses rendelkezés valójában a súlyos szakmai kötelezettségszegésről rendelkezik.⁵ Ez alapján az ajánlatkérőknek viszonylag széles mérlegelési jogkörük van arra vonatkozólag, hogy mely magatartást tekintik súlyos szakmai kötelezettségszegésnek, ugyanakkor az Európai Unió Bírósága („Bíróság”)

a Forposta-ügyben⁶ meghatározta, hogy mely magatartások alapozzák meg a szakmai kötelezettség megszegését. A Bíróság megállapította, hogy a „*szakmai kötelezettségszegés fogalma minden olyan felróható magatartásra vonatkozik, amely befolyásolhatja a szóban forgó gazdasági szereplő szakmai hitelességét, és nem csupán a szűkebb értelemben vett, az e gazdasági szereplő szakmájával kapcsolatos etikai szabályok azon megsértéseire, amelyeket az e szakmával kapcsolatos ügyekben eljáró fegyelmi szerv vagy jogerős bírósági határozat állapít meg.*”⁷ A Bíróság ítéletében azt is hangsúlyozta, hogy e pont szerinti kizáró ok megállapítása esetén az ajánlattevő súlyos kötelezettségszegését szándékosan vagy legalább bizonyos fokú gondatlanság tanúsítása mellett kövesse el. Ezen értelmezés vonatkozásában megállapítható, hogy a versenyjogi jogsértések – különösen a Tpv.⁸ 11. § vagy az EUMSZ⁹ 101. cikkben foglaltak – szándékosan valósíthatók meg, amely szándékosság véleményem szerint az esetleges szándékot is magában hordozza. Mivel az Irányelv a versenyjogi jogsértést mint kizáró okot nem nevesíti, így megállapítható, hogy a Kbt. 57. § (1) bekezdés b) pontja az Irányelv 45. cikk (2) bekezdés d) pontjának feleltethető meg. További fontos rendelkezés, hogy az Irányelv a kizáró okokkal kapcsolatos végrehajtási feltételeket tagállami hatáskörébe utalja azzal, hogy a nemzeti joggal összhangban és a közösségi jog figyelembevételével kell meghatározniuk a tagállamoknak a kizáró okokkal kapcsolatos szabályokat. Az Irányelv a felsorolt rendelkezésektől való pozitív eltérést – azaz új ok meghatározását – csak nyomós közérdekből tesz lehetővé, ilyen módon a kizáró okok taxatívnek tekinthetők. A Bíróság számos ítéletében foglalkozott a kizáró okok kimerítő jellegével, a joggyakorlat jelenlegi iránya alapján

3 A későbbiekben bemutatásra kerülő előzetes döntéshozatali eljárás vonatkozásában kiemelendő, hogy az alap közbeszerzési ügy kapcsán az ajánlattevő kizárására a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény („rég. Kbt.”) 61. § (1) bekezdés b) pontja alapján került sor, amely szerint: „b) a Tpv. 11. §-a, vagy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikke szerinti – öt évnél nem régebben meghozott – jogerős és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat bírósági felülvizsgálata esetén a bíróság jogerős és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el versenyzetési eljárás során; illetőleg ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság vagy bíróság – öt évnél nem régebben – jogerősen megállapította és egyúttal bírságot szabott ki”.

A korábbi Kbt. tehát csak a versenyzetési eljárásban elkövetett versenyjogi jogsértés esetén tette lehetővé a kizárás alkalmazhatóságát.

4 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról [HL L 134, 2004. 04. 30. 1.].

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaitelési eljárásainak összehangolásáról [HL L 134, 2004. 04. 30. 114., magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132.] („Irányelv”).

5 Dezső Attila: Magyarázat az európai unió közbeszerzési jogához, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2015. 523.

6 C-465/11. számú Forposta és ABC Direct Contact ügyben 2012. december 13-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:801].

7 A Forposta-ügyben hozott ítélet 27. pontja.

8 A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény („Tpv.”).

9 Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL [2010] C 83/13, 2010. 03. 30. („EUMSZ”).

azt mondhatjuk, a felsorolt okok taxatív rendszert képeznek, azoktól a tagállamok csak abban az esetben térhetnek el, ha valamely alapelv érvényre jutását kívánják elősegíteni.¹⁰

Az uniós és a nemzeti szabályozásnak való egyidejű megfelelés és a szabályozási pontatlanságok eltérő jogalkalmazási és jogértelmezési gyakorlatokhoz vezetnek, amely alapul szolgált a későbbiekben bemutatásra kerülő előzetes döntéshozatali eljárásnak is.

2. Az előzetes döntéshozatal alapjául szolgáló előzmények

2.1. A versenyjogi jogsértés megállapítása

A Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) 2005. június 20-án előzetes értesülés nélküli helyszíni vizsgálatot folytatott le az Allianz Hungaria Kft., a Generali-Providencia Zrt. („Generali”) és még öt érintett vállalkozás székhelyén a Tpv. 11. §-ába ütköző, versenykorlátozó megállapodás és összehangolt magatartás feltételezett megsértése miatt. A rajtútés alkalmával begyűjtött bizonyítékok alapján valószínűsíthető volt, hogy az eljárás alá vont biztosítótársaságok és a járműkereskedők a 2002–2005 közötti időszakban évente egyeztetéseket folytattak egymással és egységesen megállapodtak a gépjármű-felelősségbiztosítások alapján rendezésre kerülő károk kapcsán alkalmazott rezsiradíjak évenkénti, az inflációt meghaladó mértékű (10%) emeléséről.¹¹ A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján alapos okkal feltételezhető volt az is, hogy az említett megállapodások nemcsak a casco biztosításra, hanem a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításra is kiterjedtek, továbbá feltehetően a javítói óradíj-megállapodásokhoz kötődően az alkuszok között is létezett egy olyan megállapodás, amely a márka-

kereskedésekkel szembeni egységes tárgyalásra, és az azonos óradíjak és kiegészítések alkalmazására vonatkozott.¹² A feltételezett jogsértő magatartás alapján került sor a versenyfelügyeleti eljárás megindítására, amelynek eredményeként a Versenytanács megállapította, hogy az eljárás alá vont vállalkozások – egy kivételével – a fentiekben kifejtett tevékenységükkel a versenykorlátozó megállapodás és az összehangolt magatartás tényállását valószínűsítették meg, amely a Tpv. 11. §-a szerinti súlyos versenyjogi jogsértésnek minősül.¹³ A vállalkozásokkal szemben jogsértő magatartásuk tanúsítása miatt összesen 6 814 300 000 Ft összegű bírság került kiszabásra, amelyből a Generalival szemben kiszabott szankció mértéke 1 046 000 000 Ft volt.¹⁴

2.2. A közbeszerzési eljárásról

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal („Ajánlatkérő”) mint a Kbt. 6. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti ajánlatkérő 2011. november 30. napján KÉ-31371/2011. számon nemzeti eljárást megindító felhívást¹⁵ tett közzé, melynek tárgya felelősségbiztosítási szerződések beszerzése a NAV gépjárműveire vonatkozóan. Az Ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban megjelölte a régi Kbt. 61. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti, versenyeztetési eljárásban elkövetett versenyjogsértést mint eljárásból kizárásra okot adó körülményt. A felhívásnak megfelelően kizárólag két ajánlattevő, a Generali és Groupama Garancia Biztosító Zrt. („Groupama”) nyújtott be ajánlatot. Ajánlatkérő a beérkezett ajánlatok elbírálását követően az eljárást lezáró döntésében a Generalit hirdette ki nyertes ajánlattevőnek. A Groupama a Kbt. 79. §-a szerint előzetes vitarendezési kérelmet nyújtott be az Ajánlatkérőnél arra hivatkozással, hogy a Generali mint nyertes ajánlattevővel szemben fennállnak a régi Kbt. 61. § (1) bekezdés *a*–*b*) pontjában foglalt kizáró okok, aminek megfelelően a nyertes hamis nyilatkozatot tett az eljárásban. Az Ajánlatkérő az előzetes

10 Ezen kizáró okokat hívja a szakirodalom alapvető kizáró okoknak, amelyre hazai példának tekinthető a Kbt. 56. § (1) bekezdés *k*) pontjában szabályozott, ún. offshore kizáró okok köre is.

11 Vj-51/2005/184. számú határozat indokolásának 1. pontja („Határozat”).

12 Határozat indokolásának 2. pontja.

13 Kiemelendő, hogy a versenyfelügyeleti határozatot az eljárás alá vontak felülvizsgálati kérelmükkel támadták a Fővárosi Bíróság előtt, amely a határozatot a bírság összegére és az alkuszok közötti megállapodásra vonatkozóan részben megváltoztatta (7.K.31.116/2007/44.). A Fővárosi Ítéltábla (2.Kf.27.129/2009/14.) helyt adott a GVH határozatában foglaltaknak, ugyanakkor a Kúria mint felülvizsgálati bíróság 2013. november 27-én kelt ítéletében (Kfv.II.37.268/2013/8.) a Fővárosi Ítéltábla döntését hatályon kívül helyezte és helyt adott a Fővárosi Bíróság ítéletének, amely az alkuszok közötti megállapodás tekintetében új eljárás lefolytatására kötelezte a GVH-t. Tekintettel arra, hogy a felülvizsgálati eljárás érdemben nem befolyásolja a jelen cikkben szereplő előzetes döntéshozatali eljárást, így részletesebb elemzésétől e helyütt eltekintek.

14 Határozat 3. pontja.

15 <http://www.mhk.hu/kozbesz/pdf/2011/KBE141.pdf> (letöltve: 2015. 03. 18.).

vitarendezési kérelem elbírálása érdekében állásfoglalást kért több érintett szervezettől, így a GVH-tól, a Közbeszerzési Hatóságtól, valamint a Magyar Közbeszerzési Intézettől is. A GVH álláspontja szerint a Generalival szemben lefolytatott eljárás (VJ-51/2005.) során nem merült fel versenyztetéssel kapcsolatos jogsértés, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint ugyanakkor a régi Kbt. 61. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján – tekintettel arra, hogy a Generali bíróság által megállapított gazdasági tevékenységével összefüggő jogszabálysértést követett el – kizárható az eljárásból.¹⁶ Az Ajánlatkérő a Groupama vitarendezési kérelmének helyt adott és a Generalit a régi Kbt. 61. § (1) bekezdés *a*) pontjára hivatkozással kizárta az eljárásból, ugyanakkor az eljárást eredménytelennek nyilvánította arra hivatkozással, hogy egyik ajánlattevő sem tett – a rendelkezésre álló anyagi fedezet mértékére tekintettel – megfelelő ajánlatot.¹⁷

2.3. Döntőbizottság előtti jogorvoslati kérelem

A Generali az Ajánlatkérő eljárást lezáró határozatát a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz („Döntőbizottság”) 2012. március 23-án benyújtott jogorvoslati kérelmével megtámadta, és kérte az eljárást lezáró döntés megsemmisítését.

2.3.1. A Generali érvelése

A Generali álláspontja szerint az Ajánlatkérő a régi Kbt. 61. § (1) bekezdésének *a*)–*b*) pontjára vonatkozó értelmezése helytelen, mivel véleménye szerint a *b*) pontban meghatározott versenyjogi jogsértést szankcionáló kizáró ok speciális, ezért felülírja az *a*) pontban meghatározott rendelkezéseket. Ezen értelmezés alapján a *b*) pont a *lex specialis* viszonyában áll az *a*) ponthoz képest, amit alátámaszt az is, hogy „*a jogalkotó egyértelműen és kifejezetten elválasztotta egymástól a Tpv. hatálya alá tartozó, vagyis versenyjogi jellegű jogsértéseket az egyéb, így a gazdasági és szakmai tevékenységgel kapcsolatban elkövetett, a Kbt. 61. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jogsértésektől.*”¹⁸ A Generali utalt arra is, hogy a *b*) pontban szerep-

lő kizáró ok csak a versenyztetési eljárásban elkövetett versenyjogsértés esetén lenne alkalmazandó, amely ebben az esetben – tekintettel a GVH állásfoglalására is – nem valósult meg.¹⁹

Jogorvoslati indítványában a Generali hivatkozott a Kbt. 2005. november 1-jén hatályba lépő rendelkezésére, amely szerint a 61. § (1) bekezdés *b*) pontja azon eseteknél alkalmazható, ahol a versenyjogi jogsértés kimondása mellett bíróság kiszabásával szankcionálják a vállalkozásokat. A bíróságkikötés bevezetésének jogpolitikai indoka a GVH engedékenységi politikájának elősegítése volt. Az engedékenységben részesülő vállalkozás a versenyfelügyeleti eljárás során bíróságelengedésben részesülhet, amely alapján vele szemben a *b*) pont szerinti kizáró ok – bíróságkiszabás hiányában – nem alkalmazható. A Tpv. engedékenységi politikával kapcsolatos módosításának megfelelően módosult a régi Kbt. 61. § (1) bekezdésének *b*) pontja, ugyanakkor az *a*) pont ehhez képest változatlan maradt, amely arra enged következtetni, hogy a versenyjogi jogsértésekre kifejezetten és kizárólagosan csak a *b*) pontos kizáró ok alkalmazható.²⁰

Az eljárás folyamán a Generali előadta továbbá, hogy véleménye szerint a régi Kbt. 61. § (1) bekezdés *a*) pontjának Ajánlatkérő általi értelmezése nem fogadható el, tekintettel a rendelkezés szankciós jellegére, amely megköveteli a megszorító értelmezés alkalmazását, így csak olyan magatartások miatt alkalmazható a kizárási szankció, amelyet a Kbt. kifejezetten nevesít.²¹

A Generali kérelmezőként végül előadta, hogy álláspontja szerint a kérdéses rendelkezés sérti az uniós Irányelv rendelkezéseit arra is figyelemmel, hogy az Irányelv kizáró okokra vonatkozó szabályozása – a korábban bemutatott joggyakorlatnak megfelelően – taxatív, azok kibővítésére csak a közösségi jog alapelveinek betartása mellett és akkor van lehetőség, ha azok megfelelnek az arányosság követelményének, az EUMSZ 18. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmának, valamint nem korlátozzák az EUMSZ 34., 49. és 56. cikkében foglalt áruk és szolgáltatások szabad áramlását, valamint a letelepedés szabadságát. A Generali álláspontja szerint

¹⁶ D.224/11/2012. sz. határozat, 14.

¹⁷ Kbt. 76. § (1) bekezdés *c*) pont alapján.

¹⁸ D.224/11/2012. sz. határozat, 15. oldal 1.1 pontja.

¹⁹ D.224/11/2012., 16.

²⁰ D.224/11/2012., 17.

²¹ D.224/11/2012., 18.

a régi Kbt. 61. § (1) bekezdés *a*) pontjának Ajánlatkérő általi értelmezése sérti a hivatkozott rendelkezéseket, mivel az eljárást lezáró döntés szerinti tág, kiterjesztő értelmezés oda vezethet, hogy a vállalkozásokkal szemben született valamennyi bírósági ítéletet magába foglalhatná, amely azt jelentheti, hogy a jogsértés jellegétől függetlenül akár egy kisebb adójogi, munkaügyi vagy fogyasztóvédelmi jogszabálysértés is megalapozhatja közbeszerzési eljárásból való kizárást.²² Ezen értelmezés kapcsán véli úgy a Generali, hogy a Kbt. kérdéses rendelkezése ellentétes az uniós jog alapelveivel.

2.4. A Döntőbizottság döntése

A Döntőbizottság határozatában a Generali kérelmét – hivatkozva annak alaptalanságára – az alábbi indokokra tekintettel utasította el. A Döntőbizottság elfogadta a Generali azon álláspontját, mely szerint a jelen ügyben a régi Kbt. 61. § (1) bekezdésének *a*) pontja bír relevanciával – kizárva ezzel a *b*) pont jelen esetre történő alkalmazhatóságát, figyelemmel a versenyzetési eljárás kritériumának hiányára –, így az eljárás során az *a*) pont szerinti kizáró okot, illetve alkalmazásának jogszerűségét értelmezte a közösségi jog figyelembevételével. „A Döntőbizottság álláspontja szerint az irányelv 45. cikkben foglalt rendelkezései közül a fakultatív kizáró okok tekintetében a 45. cikk 2. bekezdés d) pontjában foglalt kizáró ok feleltethető meg a Kbt. 61. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti kizáró oknak.”²³ A jogalkotó feladata az értelmezési módszerek alkalmazása kapcsán annak vizsgálata, hogy meghatározott jogszabályok egymással koherenciában kerüljenek megalkotásra. Ennek kapcsán a Döntőbizottság megállapította, hogy számára a jogszabályhely nyelvtani értelmezését kell figyelembe venni, ami a kérdéses esetben azt jelenti, hogy „a Kbt. 61. § (1) *a*) pontja, *a*) *b*) pontban meghatározott és külön kiemelt versenyjogi jogsértésen kívüli egyéb versenyjogi, valamint a gazdasági és szakmai tevékenységgel kapcsolatos és jogerős bírósági ítéletben meghatározott jogszabálysértéseket kívánt a közbeszerzési eljárásból való kizárással szankcionálni a jogalkotó.”²⁴ A Döntőbizottság véleménye szerint a kérelmező magatartását a Fővárosi Ítéltábla az irányelv 45. cikk 2. bekezdés *d*) pontja szerinti sú-

lyos kötelezettségzegésnek minősítette – az ajánlatkérő tényleges piaci helyzetétől eltekintve is –, amely egyébként a Kbt. taxációjában is szerepel, így nem jelent új kizáró okot vagy annak új értelmezési módját. A Bíróság a C-226/04. és C-228/04. számú²⁵ egyesített ügyekben hozott ítéletében hangsúlyozta, hogy a tagállamok jogosultak eltekinteni valamennyi kizáró ok alkalmazásától, a lehető legteljesebb részvételt biztosítva ezzel a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásában, vagy ezen okokat eltérő szigorúsággal érvényesíteni a nemzeti jogszabályokban a nemzeti szinten figyelembe veendő jogi, gazdasági és társadalmi szempontoktól függően.²⁶ Az ítélet alapján látható, hogy a nemzeti jogalkotás szabad kezet kap a tekintetben, hogy a kizáró okok tartalmát, az alapelvek, különösen az egyenlő bánásmód és az átláthatóság jegyében határozzák meg. Mivel a Fővárosi Ítéltábla ugyan nem versenyzetési eljárás keretében, de ítéletében megállapította, hogy a kérelmező súlyos kötelezettségzegést követett el – amelyet alátámaszt a további ilyen jellegű jogsértő tevékenység felfüggesztésére szóló felhívás, valamint az igen magas bírság kiszabása is –, így a Döntőbizottság értelmezése alapján a kérelmező a jogszabályok helyes értelmezése alapján került kizárássra a közbeszerzési eljárásból.

3. Az előzetes döntéshozatali eljárás

3.1. Az előterjesztett kérdésekről

A Generali a Döntőbizottság elutasító határozatával szemben 2012. május 18-án jogorvoslati kérelmet terjesztett elő a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság („FKMB”) mint illetékes bíróság előtt, amelyben kérte a Döntőbizottság határozatának megváltoztatását, valamint az Ajánlatkérő eljárást lezáró határozatának megsemmisítését. Keresetének indokolása körében a Generali fenntartotta azon álláspontját, amely szerint az Ajánlatkérő a Kbt. 61. § (1) bekezdésének *a*) pontja alapján nem zárhatta volna ki a közbeszerzési eljárásból, mivel álláspontja szerint a kérdéses rendelkezés ellentétes az uniós joggal, aminek következtében

22 D.224/11/2012., 19–20.

23 D.224/11/2012., 26.

24 D.224/11/2012. 27.

25 C-226/04. és C-228/04. számú La Cascina és társai egyesített ügyben 2006. február 9-én hozott ítélet [ECLI:EU:C:2006:94].

26 C-226/04. és C-228/04. sz. ítélet 23. pont.

figyelmen kívül kellett volna hagynia az Ajánlatkérőnek. A Generali keresetében továbbra is arra hivatkozott, hogy a fenti rendelkezés ellentétes az irányelv 45. cikkével, figyelemmel az irányelv második preambulumbekzdésére is. Az FKMB az ügy érdemi eldöntése érdekében arról határozott, hogy az eljárás felfüggesztése mellett az EUMSZ 267. cikkében foglalt lehetőséggel élve előzetes döntéshozatali kérelemmel fordul a Bírósághoz. Az előzetes döntéshozatali eljárásban az FKMB a 2013. augusztus 23-án benyújtott kérelmében az alábbi kérdésekre várta a választ:

„1. Van-e lehetősége a tagállamnak arra, hogy az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról szóló 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 45. cikkében felsorolt okoktól eltérő – különösen a közérdek védelme, az ajánlatkérő jogos érdeke vagy a tisztességes verseny és a verseny tisztaságának fenntartása szempontjából igazolhatóan vélt – okokat határozzon meg a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásban való részvételből történő kizárására, és ha igen, akkor összeegyeztethető-e az említett irányelvi rendelkezés második preambulumbekzdésével és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 18., 34., 49. és 56. cikkével annak a gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból való kizárása, akinek vagy amelynek gazdasági, illetőleg szakmai tevékenységével kapcsolatban – öt évnél nem régebben meghozott – jogerős bírósági ítélet megállapította, hogy a gazdasági szereplő jogszabálysértést követett el?

2. Amennyiben a Bíróság válasza nemleges az első kérdésre, úgy kell-e értelmezni a 2004/18/EK irányelv 45. cikk (2) bekezdése első albekezdésének előírásait, különösen a c) és d) pontját, hogy a közbeszerzési eljárásból ki lehet zárni mindazon gazdasági szereplőt, akit vagy amelyet a gazdasági, illetőleg a szakmai tevékenysége miatt indított versenyfelügyeleti eljárás alapján a hatóság és/vagy bíróság elmarasztal, és jogsértés miatt a gazdasági szereplővel szemben versenyfelügyeleti jogkövetkezményt alkalmaz?”²⁷

Az FKMB szerint amennyiben a jogsértés befolyásolja a gazdasági szereplő szakmai hitelességét, abban az esetben a fenti rendelkezés alapján kizárható a közbeszerzési eljárásból, ellenkező esetben ezt

nem tartja jogszerű kizáró oknak. Álláspontja szerint azon értelmezés, amely szerint e jogsértés nem befolyásolja a gazdasági szereplő szakmai hitelességét, arra kötelezi, hogy ne alkalmazza a Kbt. 61. § (1) bekezdésének a) pontját a jelen ügy során, figyelemmel az irányelv azon rendelkezésére, amely szerint „a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó nemzeti szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog szabályait és alapelveit”.²⁸

3.2. A Bíróság ítélete

A felek beadványai, az eljárás során tett írásbeli észrevételek, valamint a 2014. szeptember 25. napján megtartott tárgyalás alapján a Bíróság 2014. december 18-án főtanácsnoki indítvány nélkül az ügyben az alábbi ítéletet hozta:

„Az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely kizárja a közbeszerzési eljárásban való részvételből azt a gazdasági szereplőt, amely jogerős bírósági határozattal megállapított versenyjogi jogsértést követett el, amelyért bírságot szabtak ki rá.”²⁹

Ítéletének indokolása körében a Bíróság az uniós irányelv vonatkozásában kifejtette, hogy – a Generali tárgyaláson előadott válaszaival, valamint a magyar kormány írásbeli észrevételeiben foglaltak szerint – jelen ügyben az Irányelv szabályai nem alkalmazandók tekintettel arra, hogy a jelen ügy alapját képező közbeszerzési szerződés értéke nem éri el az Irányelv 7. cikk b) pontjában rögzített értékhatárt. Az irányelvet átültető nemzeti szabályozás ugyanakkor az említett értékhatárt elérő és azt el nem érő értékű szerződésekre egyaránt alkalmazandó, amely kapcsán a felek hivatkoztak a Bíróság azon gyakorlatára,³⁰ amely szerint a Bíróság hatáskörrel rendelkezik előzetes döntéshozatali ügyek lefolytatására olyan esetekben is, amikor az alapjárat tárgyát képező tények nem vonatkoznak az uniós jogi aktusok hatálya alá, de az említett rendelkezéseket a nemzeti jog tartalmukra való hivatkozással alkalmazandóvá tette.³¹ Ezzel ellentétben a Bíróság a jelen ügyben nem találta bizonyíthatónak azt – az eljárás során benyújtott észrevételek és az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alap-

27 C-470/13. számú ügyben hozott ítélet 18. pontja („Ítélet”).

28 Az Irányelv (2) preambulumbekzdése alapján.

29 Az Ítélet 40. pontja.

30 C-297/88 és C-197/89. számú Massam Dzodzi vs. Belga Állam ügyben hozott ítélet 36. pontja [ECLI:EU:C:1990:360].

31 Az Ítélet 22. pontja és az ott hivatkozott esetjog alapján.

ján –, hogy létezik olyan nemzeti szabály, amely az Irányelv közvetlen és feltétlen alkalmazását írná elő azon közbeszerzésekre, amelyek értéke nem éri el az irányelvben szereplő releváns értékhatárt, így arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy nem lenne köteles a kérdést előterjesztő FKMB részére az ügy érdemében választ adnia. Az előzetes kérdések megválaszolása körében a Bíróság álláspontja szerint ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy ugyan az Irányelv rendelkezései – a közbeszerzési értékhatár el nemérése folytán – nem alkalmazandók, ugyanakkor az EUMSZ alapvető rendelkezéseinek és általános érvényű elveinek érvényesülniük kell abban az esetben, ha a közbeszerzés tagállamokon átnyúló érdeket képvisel. A határon átnyúló érdek megállapítása során figyelembe kell venni a beszerzés jelentőségét és a teljesítés helyét is. A Bíróság ítéletében számos korábbi döntését³² hivatkozta a határokon átnyúló érdek fennállása vonatkozásában, amely jelen ügyben is felveti ezen érdek vizsgálatát. A Bíróság álláspontja szerint amennyiben az előzetes döntéshozatali eljárás folyamán rendelkezésre álló iratokból és a kérdést előterjesztő FKMB előtt folyamatban lévő ügy anyagaiból egyértelműen megállapítható a határokon átnyúló érdek – amelynek megállapítása a kérdést előterjesztő FKMB-t terheli –, úgy határoz, hogy a felterjesztett kérdéseket a bíróságok közötti együttműködés jegyében az ítéletében foglaltaknak megfelelően feltételeken megválaszolja.³³

3.2.1. A Bíróság álláspontja az EUMSZ alapelveinek megsértéséről

A Bíróság elvi élelleszögezte, hogy mivel az alapügy biztosítási szolgáltatások nyújtására vonatkozik, így az EUMSZ 34. cikkében meghatározott áruk szabad mozgásának alapelve nem alkalmazható. Ezzel szemben az EUMSZ 49. cikke szerinti letelepedés szabadsága és az 56. cikkben deklarált szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó követelmény a jelen ügy kapcsán relevanciával bír.³⁴ A Bíróság korábbi megállapítása alapján a hivatkozott – 49. és 56. cikk

szerinti – elvek csak abban az esetben alkalmazhatók az ügyre, ha a határon átnyúló érdek fennállása megállapítást nyer. Az Ajánlatkérő által alkalmazott Kbt. 61. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti kizáró ok vonatkozásában a Bíróság nem találta megállapíthatónak, hogy annak alkalmazása megvalósítaná akár csak közvetetten is az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát vagy az átláthatóság elvének megsértését, különösen annak tudatában, hogy az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásában kifejezetten előírta ennek a kizáró oknak az alkalmazását az eljárás során.³⁵

3.2.2. Az irányelvi kizáró okokra vonatkozó szabályozás értelmezése

Az Irányelv 45. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján az olyan gazdasági szereplő, amely súlyos szakmai kötelezettségszegést követett el, és ezt az ajánlatkérő bármely bizonyítási eszközzel igazolni tudja, kizárható az eljárásból. A Bíróság utalt korábbi ítéletére,³⁶ amelyben a súlyos szakmai kötelezettségszegés fogalmát határozta meg, amely alapján álláspontja szerint egy versenyjogi jogsértés, különösen ha azt bírsággal szankcionálták, kimeríti az Irányelv fent hivatkozott pontját, amely alapján a közbeszerzési eljárásból való kizárás jogszerűnek tekinthető.³⁷ Ha az Irányelv kapcsán ezen kizáró ok igazolható, akkor még inkább helye van az olyan eljárások során, amelyek nem érik el az Irányelvben foglalt értékhatárt, így az Irányelv szabályai az ilyen esetekben nem lennének alkalmazhatók.³⁸

A Bíróság az eset körülményeinek vizsgálata során Ítéletében azt is kiemelte, hogy a Generali az ügy során nem azt a tagállami jogosultságot vitatta, hogy egy nemzeti szabály alapján lehetséges-e van a tagállamnak arra, hogy versenyjogi jogsértés megvalósítása alapján zárjon ki valakit az eljárásból, hanem magának a nemzeti szabálynak, nevezetesen a Kbt. 61. § (1) bekezdésének *a*) pontja szerinti kizáró ok hatályát vitatja. A Generali – ahogy azt kérelmében is kifejtette – az *a*) pont szerinti kizáró okot „catch all”, azaz általánosan

32 A C-159/11. számú Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ügyben hozott ítélet 23. pontja [ECLI:EU:C:2012:817], valamint a C-358/12. számú Lapin luonnonsuojelupiiri ügyben hozott ítélet 24. pontja [ECLI:EU:C:2014:2063].

33 Az Ítélet 29. pontja.

34 Az Ítélet 30. pontja.

35 Az Ítélet 33. pontja.

36 A C-465/11. számú Forposta és ABC Direct Contact ügyben hozott ítélet 27. pontja.

37 Az Ítélet 35. pontja.

38 Az Ítélet 36. pontja.

érvényesülő kizáró oknak tekinti, amely túllépi az Irányelvben foglalt kizáró okok keretét. A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a nemzeti szabályozási kérdések eldöntése nem tartozik az alapügy eldöntéséhez.³⁹

3.3. Az Ítélet kritikája

A Bíróság ítélete egyrészt egy szerencsés jogfejlődés és joggyakorlat irányába mutat, amellyel megerősíti az EUMSZ 101. cikkében foglalt rendelkezések, így a tiszta verseny és a kartellekkel szembeni fellépés fontosságát, hangsúlyozva azt is, hogy az uniós és nemzeti jogszabályokban is tilalmazott piaci magatartás megvalósítása igenis olyan súlyú szankciókat vonhat maga után, amely talán elrettenti a jogsértő vállalkozásokat az ilyen jellegű gyakorlatok folytatásától. A közbeszerzések alapelvei, így a közpénzek átlátható, hatékony és gazdaságos elköltése, valamint a verseny tisztaságának megvalósulása egy olyan közérdek, amelynek minden körülmények közötti érvényesüléséhez kiemelt cél fűződik, és egy „hibás” nemzeti szabályozás nem elegendő ahhoz, hogy a jogsértést megvalósító vállalkozások elmeneküljenek a következmények alkalmazása elől. Másrészt azonban a jelenlegi szabályozás hiányossága ott érhető tetten, hogy példának okáért akár egy kisebb összegű adóhátralékot megállapító jogerős bírói végzés is kötelezettségszegésnek minősülhet, amely alapján egy gazdasági szereplő kizárható egy közbeszerzési eljárásból. A kötelezettségszegés kapcsán fontos, hogy az egy gazdasági szereplő szakmai, gazdasági tevékenységével kapcsolatban merüljön fel, ami a jelenlegi hazai szabályozásban még nem kellő pontossággal megfogalmazott. A Bíróság és a Közbeszerzési Hatóság jelen ügygel kapcsolatos jogalkalmazói álláspontja ugyanakkor abba az irányba mutat, hogy a Kbt. 57. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti kizáró ok, minden – akár versenyjogsértéssel megvalósuló – szakmai kötelezettségszegés esetén alkalmazandó lehet, amely megkérdőjelezi az 57. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt kizáró ok létjogosultságát, és teljességgel feleslegessé teheti a felsorolásban szereplő többi kizáró ok szükségességét is.

4. Az Irányelv időközbeni változása

Az előzetes döntéshozatali eljárás során időközben hatályba léptek az új uniós közbeszerzési irányelvek, amelyek közül a jelen ügy és a kizáró okok kapcsán kiemelt jelentősége a 2014/24/EU irányelv⁴⁰ („új Irányelv”) szabályainak van, ugyanis a korábbi irányelvi szabályozáshoz képest már kifejezetten és konkrétan tartalmazza azon kizáró okok körét, amelyek versenyjogi jogsértés megvalósulása esetén alkalmazhatók. Az új Irányelv 101. preambulumbekzdése kimondja, hogy „biztosítani kell továbbá az ajánlatkérő szervek számára annak lehetőségét, hogy kizárják a megbízhatatlannak bizonyult gazdasági szereplőket, például akik megsértették a környezetvédelmi vagy a szociális kötelezettségeiket, beleértve a fogyatékkal élő személyek számára való akadálymentességre vonatkozó szabályokat és a súlyos szakmai kötelezettségszegés egyéb formáit, mint például a versenyszabályok vagy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok megsértését.”⁴¹ Ennek a tételnek megfelelően az új Irányelv 57. cikk (4) bekezdésének *d*) pontja már előírja, hogy a gazdasági szereplő kizárható a közbeszerzési eljárásból abban az esetben, „ha az ajánlatkérő szervnek kellően megalapozott információi vannak annak megállapításához, hogy a gazdasági szereplő más gazdasági szereplőkkel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött.”⁴² A fenti irányelvi kizáró rendelkezés kapcsán a hazai jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy az 57. cikk (4) bekezdés *d*) pont szerinti „kellő információ” rendelkezésre állása esetén egy ajánlattevő kizárható az eljárásból, amely szabályt összhangba kell hozni a Kbt. 57. § (1) bekezdés *b*) pontjában található kizáró ok megszövegezésével. A megfogalmazás kapcsán több kérdés is felmerül, egyrészt, hogy mit jelent a „kellő információ” mint kizáró okot megalapozó követelmény, valamint a Kbt. jelen szabálya a versenyjogsértéshez kapcsolódó kizáró ok alkalmazását jogerős bírósági döntéshez kapcsolja. A „kellő információ” rendelkezésre állása nem jelenti a jogerős bírósági ítélet meglétét, amely szabályozás ahhoz vezethet, hogy az ajánlatkérő számára lehetővé teszi a „prejudikálást” az olyan esetekben, amikor még jogerősen le nem zárt ügy alapján megengedi a kizárást

39 Az Ítélet 38. pontja.

40 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [HL L 94. 2014.3.28. 65.].

41 Az új Irányelv 101. preambulumbekzdése.

42 Az új Irányelv 57. cikk (4) bekezdés *d*) pontja.

egy közbeszerzési eljárásból. Az új Irányelv átültetésének való megfelelés érdekében jelenleg is folyamatban van a jogszabály kodifikációja, az új Kbt. tervezete⁴³ azonban továbbra is a fakultatív kizáró okok között, azonban két elkülönült pontban szabályozza a versenyjogi jogsértés miatti kizárás okait. A jogszabály új rendelkezése – az irányelvi rendszernek megfelelően – a kellően megalapozott információ követelményének előírása a versenyjogi jogsértés elkövetésének gyanúja miatt, amely esetben szintén kizárható a gazdasági szereplő az eljárásból. A jelenlegi tervezet még az egyeztetés fázisában tart, a hatálybalépés időpontja továbbra is kérdéses, de vélhetően még az idei évben elfogadásra kerül változtatlan formában a jogszabály.

5. Összegzés

A közbeszerzési jog területén összességében elmondható, hogy kiemelt szerepük van a közbeszerzési eljárásból kizárásra okot adó körülményeknek, így a kizáró okok megfogalmazásának, ugyanakkor elvárt, hogy azok koherens rendszert alkossanak. Minden egyes kizáró ok egy másikhoz képest valamely többletkötelezettséget írjon elő, ami alapján jól elhatárolhatóvá válnak egymástól az egyes kizáró okok, elősegítve ezáltal a jogbiztonságot és a joggyakorlat

egységességét. A C-470/13. számú előzetes döntéshozatali eljárás jelentősége abban áll, hogy a Bíróság a verseny tisztasága mellett tette le a voksát akkor, amikor ítéletében kimondta, hogy egy olyan nemzeti szabályozás, amely egy versenyjogsértés miatt elmarasztalt vállalkozást kizár valamely közbeszerzési eljárásból, nem tekinthető ellentétesnek az uniós jog alapelveivel. A verseny tisztaságának védelme azonban nem eredményezheti azt, hogy bizonyos jogszabályi rendelkezéseket olyan kiterjesztő módon értelmezzünk, amely már sérti a jogbiztonság követelményét. Ezen kérdés fontosságára a Bíróság is felhívja a figyelmet, ugyanakkor az uniós és a nemzeti jogalkotó feladata olyan közbeszerzési jogszabályok megalkotása, amely hézagoktól mentesen, egyértelműen, az erre irányuló szándéknak megfelelően fektesse le az ajánlattevőkkel szemben támasztott követelményeket. A Bíróság a jelen ügyben csak a jogszabály uniós joggal való összhangját vizsgálta, ugyanakkor a nemzeti szabályozási kérdések megoldását a nemzeti jogalkotó hatáskörébe utalja.

A tavalyi évben hatályba lépett új irányelv elmozdulást jelent a tekintetben, hogy kifejezetten nevesíti a verseny tisztaságának követelményét, és megvalósulása érdekében konkrét kizáró okot nevesít a jogszabályban. A szabályozási hiányosságok orvoslása a nemzeti jogalkotó feladata az irányelv által biztosított korlátok között.

43 <http://hirlevel.egov.hu/2015/04/20/az-uj-kozbeszerzesi-torveny-tervezete/> (letöltés: 2015. 06. 06.).

Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez

Review: Commentary on the Hungarian Competition Act

Abstract

This article reviews the recently published commentary on the Hungarian Competition Act. The book is written by leading practitioners, including mainly authors from the Hungarian competition authority. This is also reflected in the method and style of the book, which leads us to a practical handbook on Hungarian competition law, but the authors also take into consideration the relevant EU decisional and court practice.

A rovatban általában monográfiákat szoktunk górcső alá venni, azonban tekintettel alapvető jelentőségére jelen recenzió egy sokszerzős – 21 – művet mutat be. A Tpv.-kommentár közel évtizedes adósága a magyar gyakorló jogászoknak, különös tekintettel arra, hogy a jogterület jelentős fejlődésen esett át az elmúlt évtizedben, valamint arra, hogy az uniós jog kapcsán a született és többször frissített kommentár¹ igen magas színvonalon mutatja be a jogterület uniós vetületét. A magyar versenyjog egyes területeit ismert szerzők bemutatták², született kiemelkedő uniós monografikus átfogó mű is³, ezek azonban a német jogterületen megszokott kommentárjellegtől eltérnek. Az utolsó kommentár lényegében a 2000-es évek elején született.⁴

A sokszerzős kommentárok esetén nem járható minden szerző egyedi méltatása, így jelen recenzióban is a mű bemutatására törekszem. A szerzők jelentős része a Gazdasági Versenyhivatal szakembereiből áll, de megtalálhatók közöttük gyakorló jogászok és bírók, ezáltal biztosítva, hogy a Kommentár valóban gyakorlati segítség lehessen a jogkeresők számára. A szerkesztők nem véletlenül hangsúlyozzák a „fűl-szövegben”, hogy a kommentárral a GVH célja a megfelelő előmozdítása volt.

Ha kommentárokról beszélünk, néhány kommentár etalonként vehető, ezek elsősorban német⁵ nyelvterületen jellegzetesek, de angolszász területen is találunk ebbe a kategóriába eső műveket⁶. Figyelembe véve a nívós kommentárok kö-

* Versenyjogi Kutatóközpont (PPKE JÁK), igazgató.

1 Osztoivits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata, Complex, Budapest, 2011.

2 Lásd pl. Pázmándi Kinga (szerk.): Magyar versenyjog, HVG-ORAC, Budapest, 2012.

3 Tóth Tihamér: Az EU versenyjoga, Complex, Budapest, 2013.

4 Miskolczi Bodnár Péter: A versenytörvény magyarázata, KJK-Kerszöv, Budapest, 2002 és Sárközy Tamás (szerk.): Versenyjog, HVG-ORAC, Budapest, 2001.

5 Lásd pl. Schröter Helmuth, Jakob Thimam and Mederer Wolfgang (szerk.): Europäisches Wettbewerbsrecht, Nomos, Baden-Baden, 2014; Immenga Ulrich, Mestmäcker Ernst Joachim, Biermann Jörg, Burrichter Jochen and Dannecker Gerhard (szerk.): Wettbewerbsrecht, 2015; vagy Basedow Jürgen, Immenga Ulrich and Mestmäcker Ernst Joachim (szerk.): Wettbewerbsrecht, 2015.

6 Lásd pl. Faull Jonathan and Nikpay Ali (szerk.): Faull & Nikpay, the EU Law of Competition, Oxford University Press, 2014; Rose Vivien (szerk.): Bellamy and Child: European Union Law of Competition, Oxford University Press, Oxford, 2013.

zős jellemzőit, megállapítható, hogy elvárás a kommentároktól a hazai és nemzetközi joggyakorlat hatályos feldolgozása, tényyszerűség és előremutató jelleg, joggyakorlat-fejlesztő szerep és a téma komplex feldolgozása. Az említett külföldi kommentárok és a Tpvt. kommentárja között lényegesnek tűnő különbség, hogy míg a vonatkozó bírói esetjog gazdagon be van dolgozva az egyes törvényhelyek Tpvt.-kommentárjába, addig a kapcsolódó szakirodalomnak ilyen teljes körű feldolgozására – vélhetően tudatosan – a magyar kommentárban nem került sor.

A most megjelent kommentárban inkább eseti jelleggel, esetlegesen találunk szakirodalmi hivatkozást. A Tpvt.-kommentár jövőbeni fejlesztésének tehát egy hasznos iránya lehetne az ilyen jellegű megközelítés, mert egyes kérdések kapcsán a joggyakorlat formálódó jellege miatt általánosabb érvényű következtetések is levonhatók lennének.

Fentiekén túl elmondható, hogy a szerzők kiemelkedő munkát végeztek. A feldolgozás során egyéges rendszerben kezelték a magyar és uniós jogot, figyelve azonban arra, hogy magyar jogirodalmi műről van szó.

A könyvet bárkinek ajánlom, aki a hatályos magyar versenyjogi joggyakorlattal tisztába szeretne kerülni és a szerkesztők szándékával egyezően meg kívánja ismerni a Gazdasági Versenyhivatal és a felülvizsgálati bíróságok gyakorlatát. Szintén jól látható a műből, hogy a szerzők jelentős gyakorlati tudás birtokában adott mondandó megfogalmazására törekedtek, amely segít formálni a joggyakorlatot az általuk megfogalmazott irányba. Ez korántsem meglepő, hiszen a szerzők jelentős részben részt is vettek a mai joggyakorlat kialakításában.

Mindent egybevetve a mű hiánypótló és bizonyosan alapmű lesz a következő évek gyakorló jogászai számára.

Felhívás publikációk benyújtására

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

A Versenytükör a GVH kifejezetten szakmai közönségnek szóló jogi és közgazdasági folyóirata, amely évente két alkalommal, a nyári hónapokban, illetve év végén jelenik meg. A publikálásra szánt írások szerkesztőbizottságnak való megküldési határideje a 2015. évi téli szám esetében **2015. október 15.**, a 2016. évi nyári szám esetében pedig **2016. május 15.**

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

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

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

A Versenytükör Szerkesztőbizottsága

KOMMENTÁR A TISZTESSÉGTELEN PIACI MAGATARTÁS ÉS A VERSENYKORLÁTOZÁS TILALMÁRÓL SZÓLÓ 1996. ÉVI LVII. TÖRVÉNYHEZ

SZERZŐK:

Bacher Gusztáv, Bártfai Judit, Bodócsi András, Buránszki Judit, Csépai Balázs, Fejes Gábor, Hargita Árpád, Hegyemi-Barakonyi Zoltán, Kocsis Márton, Kovácsi Sára Ráhel, Miskolczi Bodnár Péter, Nagy Krisztina, Ruszthiné Juhász Dorina, Sárai József, Szabó Zsuzsanna, Számadó Tamás, Tibold Ágnes, Torjákné Amberger Teréz, Tóth András, Udvardi Anita, Zavodnyik József

SZERKESZTŐK:

**Juhász Miklós, Ruszthiné Juhász Dorina,
Tóth András**

Mintegy 18 év telt el azóta, hogy a Gazdasági Versenyhivatal munkatársainak közreműködésével megjelent a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) első kommentárja. Az eltelt közel két évtized alatt a Tpv. számtalan változáson ment keresztül, miközben a hazai jogalkalmazási gyakorlat is jelentős mértékben gazdagodott, amelynek különös jelentősége van a jogterület működése és fejlődése szempontjából. A hazai versenyjog az elmúlt 25 évben – e lassan induló, ám folyamatos építkezés eredményeként – egyre inkább olyan komplex jogterületté fejlődött, ami a törvényi szabályozás gyakorlati megvalósulását bemutató és elemző, átfogó, új kommentár elkészítését, kiadását igényelte. Mindez nem jöhetett volna létre a Gazdasági Versenyhivatal munkatársainak és a terület elismert gyakorlati szakembereinek – bíráinak, ügyvédeknek – építő hozzájárulása nélkül. Bízunk abban, hogy e Kommentár hozzájárul a joggyakorlat-fejlesztéshez és jobb megismeréséhez. Haszonnal forgathatják nem csak a versenyjoggal foglalkozó szakmai közönség tagjai, hanem a megfelelésre törekvő jogkeresők is, akiknek hatékonyabb tájékoztatása és versenyjogi tudatosságuk növelése a Gazdasági Versenyhivatal kiemelt célja.



Ára: 4000 Ft



**A kötet
a Gazdasági Versenyhivatal
gondozásában jelent meg.**

Megvásárolható a **hvgorac** Kiadónál:

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.,

1037 Budapest, Montevideo utca 14. **Fax:** (36-1) 349-7600

Telefon: (36-1) 340-2304 • info@hvgorac.hu

Központi könyvesbolt: 1053 Budapest, Károlyi u. 17.

