

Tóth András

Kortárs magyar versenyjog



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Tóth András
Kortárs magyar versenyjog



Tóth András

Kortárs magyar versenyjog



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

Szerzők
Tóth András

Szakmai lektor
Pümkösty András

Kiadja a Nemzeti Közszerológati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Benkő Krisztina
Olvasószekesztő: Pokorádi Zsófia
Korrektor: Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Gelbert Eco Print Kft.
Felelős vezető: Gellér Róbert

DOI: https://doi.org/10.36250/01055_00

ISBN 978-963-531-783-7 PDF (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-784-4 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-785-1 (ePub)

© A szerző, 2022
© A kiadó, 2022

Minden jog védve.

As a starting point, let me propose a simple idea: the aim of managerial work in the public sector is to create public value just as the aim of managerial work in the private sector is to create private value.”*

* Mark H. Moore: *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, Harvard University Press, 1995. 28.

Tartalom

Előszó	11
Módszertani bevezetés	13
A gazdaság mint a versenyjog elsődleges közege	17
Két válság közt: válságkezelés és versenyfelügyelet Magyarországon	17
A versenyfelügyelet fokozása a válságból való kilábalás érdekében	17
Kriziskartellek Magyarországon	19
A versenyhatóság működése hatékonyságának fokozása	21
A GVH kiszámítható jogalkalmazását támogató közlemények kiterjedt alkalmazása	21
Elektronikus ügyintézés bevezetése	23
A fúzióengedélyezési rezsím fejlesztése	23
Gazdasági növekedés és fúziók	25
Problémamentes fúziók jóváhagyásának gyorsítása	25
A bürokratikus terhek csökkentése	26
Előzetes egyeztetés bevezetése és hozadékai	27
A GVH beavatkozásai	28
Start-up befektetések sajátosságainak figyelembevétele	29
A családi vállalkozások generációváltásának előmozdítása	30
Az összefonódás-bejelentés időelőttiségeinek lazítása	31
Nacionalizáció és fúziókontroll	32
Az önálló döntéshozatali centrum értékelése a GVH gyakorlatában	33
A nemzetstratégiai jelentőségű összefonódás	34
A koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés	37
A gazdaság egyes jelenkori kihívásainak versenyjogi vonatkozásai	39
Digitális átalakulás	39
Kitekintés	40
Magyar ügyek	43
Versenykorlátozás joga	43
Fúziókontroll	45
Fogyasztóvédelem	47
Fenntarthatóság és versenyjog	56
Verseny(jog) a fenntarthatósági célok hatékonyabb teljesüléséért	59
Verseny(jog) és fenntarthatóság konfliktusa és annak feloldása	60
Monoposzónia és önfoglalkoztatás átalakuló kereteinek versenyjogi kihívásai a munakerőpiacokon	66
A magyar társadalmi sajátosságok figyelembevétele a hazai versenyjogi jogérvényesítés és versenypolitika alakítása során	71
A magyar vállalkozások versenyismereteinek figyelembevétele: megfelelés és ismerethiány	71
A versenyjogi ismerethiány ellensúlyozása a magyar szabályozásban és a GVH gyakorlatában	71
A KKV-jelleg figyelembevétele	72
Megfelelési erőfeszítések elismerése	73
Egyezség	74
A GVH-val együttműködés és a közbeszerzési öntisztázás	76
A nagyvállalati megfelelés erősödése és hatása a versenyjogi jogérvényesítésre	77

A célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos útkeresés Magyarországon és annak ára	77
Információk lényegessége és tartalma fogyasztóvédelmi ügyekben	85
A verseny elfogadottságának erősítése a magyar fogyasztók körében	86
Magyar versenyjog az Európai Unióban	91
Az EU- és a magyar versenyjog viszonya: jogkövetés és kölcsönhatás	91
Kötelező jogharmonizáció	93
Magyar hatás a kötelező jogharmonizációra	97
Célszerűségi jogharmonizáció a magyar versenyjogban	98
Különállás és jogharmonizáció a magyar fúzió-ellenőrzési jogban	99
Az EU versenyjoga mint a magyar versenyjogi gyakorlat kiszámíthatóságának alkotmányos támasztéka	101
Az EU-versenyjogba ütközés miatti félretétel Magyarországon	102
Magyar versenyügyek hozzájárulása az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez	104
Tibor-Trans-ügy	105
Célzatos versenykorlátozások gyakorlatának magyar ügyek általi fejlesztése	107
A magyar biztosítós kartell: új korszak születik?	107
Az Allianz-ügyet követő európai bírósági gyakorlat: a konszolidáció	109
Ismét egy magyar ügy: az Allianz-ügy szerinti korszakhatár mégis létezik	113
A magyar ügyek általi európai jogfejlesztés egy elmulasztott esete	116
Versenyyjog a magyar közigazgatási bíróságok gyakorlatában	119
A 2010 utáni időszak mérlege az adatok tükrében	119
A magyar bírói jogorvoslat hatékonysága a versenyügyekben	119
A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez	121
A teljes körű felülvizsgálat követelménye a magyar közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata során	122
A felülmérlegelés tilalmának tisztázása a teljes körű felülvizsgálati elv fényében	124
A teljes körű felülvizsgálat sem jelent parttalanságot	129
A magyar versenyjogi döntések felülvizsgálati sztenderdje	131
A versenyjogi anyagi jogi szabályok értelmezése	131
A közvetett bizonyítás jelentőségének növekedése	133
A kétséget kizáró bizonyítás követelménye és a közvetett bizonyítás, valamint a vélelmek	134
A közvetett bizonyítás helytállósága	135
A bizonyítékok hitelessége	138
Adatszolgáltatási kötelezettség	140
Általános megfontolások a bírói gyakorlatban a tényállástisztázással kapcsolatban	141
A tényállástisztázás (adatszolgáltatás) sajátosságai összefonódás-ellenőrzési eljárásokban	142
A magyar versenyfelügyeleti eljárás egyes alapvető jogi kérdéseinek tisztázódása	143
A GVH bírságolási gyakorlata	143
Versenyyfelügyeleti bírság	144
A GVH bírságolási jogosítványa az Alkotmánybíróság gyakorlatában	144
A GVH bírságolási gyakorlata a közigazgatási bíróságok döntéseinek fényében	145
Eljárási bírság	151
Az eljárás elhúzására irányuló magatartás	151
A valós tényállás felderítésének meghíúsítására irányultság	152
Az eljárás elhúzása, illetve a tényállásfeltárás meghíúsulása mint eredmény	155

A magánszféra korlátozásával beszerzett bizonyítási eszközök a versenyfelügyeleti eljárásban	155
Alapvető megfontolások a magánszférát korlátozó bizonyítási eszközök jogszerűségével kapcsolatban	156
Rajtatűtés	162
Büntetőügyből származó bizonyíték felhasználása a versenyfelügyeleti eljárásban	164
Védett tanú	166
Iratbetekintés és üzleti titok	168
Az észszerű ügyintézési idő követelménye a versenyfelügyeleti eljárásokban	171
Az Alkotmánybíróság jogfejlesztése az észszerű idő követelményének megsértése kapcsán	172
Közigazgatási bírósági útkeresés az alkotmánybírósági jogfejlesztés fényében	177
Az észszerű idő és az ügyféli érdeksérelem megítélése a versenyügyekkel kapcsolatos európai bírósági gyakorlatban	180
A legújabb magyar gyakorlat értékelése és javaslatok	183
Az elévülés megítélése versenyügyekben	186
A bírósági felülvizsgálat hatása a versenyfelügyeleti intézményrendszer hatékony közérdek-érvényesítésére	187
Teljes körű versenyhatás-vizsgálat szakhatósági tiltás esetén	187
Összefonódás-ellenőrzési eljárásban hozott döntéssel szembeni perindítási jog	188
Azonnali jogvédelem a közbeszerzésből való kizárás elkerülése érdekében	193
A bírósági felülvizsgálat hatása az EU-versenyjog hatásos érvényesülése elvére	194
A magyar versenyjogi gyakorlat fejlődése	197
Hub-and-spoke kartell a GVH gyakorlatában	197
Kartellre felhívás	199
Kartellben való közreműködői felelősség	200
Egységes, folytatólagos, komplex jogsértés	202
Az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés és a nullum crimen sine lege elv	203
Az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés fogalmi elemei	203
Felelősség	206
Az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés elévülése	207
A vállalkozások függetlenségének kérdése közbeszerzési kartellekben	208
Az engedékenységi kérelem visszavonása	211
A mögöttes tagi felelősség megosztása bírság kiszabásánál	212
A kereskedelmi törvény szerinti jelentős piaci erővel való visszaélés	213
A jelentős piaci erő számítása alapja	213
Kertv. 7. § (1) bekezdés e) és f) pontjainak viszonya	214
Indokolatlanság	215
Egyoldalúság	215
Az érdekelti felelősség körvonalazása fogyasztóvédelmi ügyekben	216
A fúziós joggyakorlat fejlődése	218
Végrehajtási tilalom	218
A kapcsolódó versenykorlátozások és a végrehajtási tilalom elhatárolása	219
A végrehajtási tilalmat sértő és nem sértő gyakorlatok	219
Jogalkalmazói engedékenységi program a végrehajtási tilalom megsértése esetére	222
Kapcsolódó versenykorlátozások	223
Az irányítási jog gyakorlása kockázati tőkealap esetében	224
Vállalkozásrész megszerzésének összefonódáskénti minősülése	225

Bérleti szerződés megszerzése	226
Ingatlan tulajdonjogának megszerzése	227
Vállalkozásrész és kizárólagos jog átruházása	227
Több ügylet egy eljárásban való elbírálása	227
Tényállásfeltárási kötelezettség fúziókontroll-eljárásban	229
Adathitelesség	231
Lényeges tény fúziós határozat visszavonása szempontjából	232
A Tpv. 24. § (4) bekezdés szerinti bejelentési kötelezettség	233
A fokozatosság elve a teljes körű eljárás indításai kapcsán	235
Ellenőrzési biztos	235
Összegzés	237
Felhasznált irodalom	239
Hivatkozott jogszabályok	245
Törvények	245
Rendeletek	245
Irányelvek	246
Hivatkozott döntések, ítéletek	247
Az Európai Unió Bíróságának ítéletei	247
Az Európai Törvényszék ítéletei	249
Az Európai Bizottság döntései	250
Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) döntései	250
Hazai bíróságok döntései	250
Alkotmánybírósági határozatok, döntések	252
A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának döntései	253
Külföldi hatóságok döntései	255
Hivatkozott közlemények	257
A Gazdasági Versenyhivatal közleményei	257
Az Európai Bizottság közleményei	258
Internetes hivatkozások	259
Egyéb hivatkozások	262

Előszó



Ajánlom a könyvet mindazoknak, akik nem csupán szeretnének többet tudni a versenyjog klasszikus nagy területeiről, hanem arra is kíváncsiak, hogy miképpen lehet egyedi látásmódból fakadó módszertannal bemutatni és elemezni a magyar versenyjog 12 évnyi fejlődését 2010 és 2021 között. Ha röviden kellene megfogalmazni a tanulmánykötet legfontosabb üzenetét, akkor az egyértelműen a közérdek védelme az egyéni érdekek védelme előtt. Ez az üzenet tiszteletre méltó és teljes mértékben érthető egy olyan szakember tollából, aki legalább két évtizednyi versenyjogi tapasztalattal rendelkezik. Mindemelett Tóth András közel 12 éve a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) elnökhelyettese, egyúttal a Versenytanács elnöke.

A könyv gazdag elméleti hivatkozások segítségével, ugyanakkor sok-sok gyakorlati jogesettel alátámasztva átfogóan mutatja be a társadalom károktól való megóvásának képességét a versenyfelügyelet, a versenypártolás és a versenykultúra-fejlesztés eszközeivel. Tóth András unikális struktúrában, rengeteg területet érintve, valamennyi eszmefuttatását szakirodalmi hivatkozással, kutatásokkal, valamint az európai és magyar joggyakorlatból vett versenyfelügyeleti példákkal, bírósági ítéletekkel támasztja alá. Külön értéke a munkának a több helyen is felbukkanó bátor kritika, amely minden esetben logikusan levezetett. A szerző nem fél kimondani és cáfolni, ha egy bírósági ítélet ellentmondásos vagy a bíróság nem veszi figyelembe az Alkotmánybíróság határozatát.

Elfogultság nélkül írhatom, hogy a művet precíz igényesség és teljességre való törekvés jellemzi. Nem maradt ki a dolgozatból egyetlen olyan releváns ügy sem, amely a GVH elmúlt 12 éves történetében előfordult. A teljesség igénye nélkül álljon itt néhány – ma is hungarikumszámba tartozó – rendkívül izgalmas és aktuális téma napjaink jogalkalmazásából, amelyek kétséget kizáróan alátámasztják, hogy abszolút kortárs mű született: a versenyjog és fenntarthatóság konfliktusának feloldása (mentesülés), az adattal való fizetés jelensége (FB-ügy), a magyar vállalkozások versenyismeretének fejlődése, a monoposzónia és önfoglalkoztatás, az észszerű ügyintézési idő mint kiforratlan joggyakorlat, az aktív perbeli legitimáció vizsgálatának hiánya összefonódás-ellenőrzési eljárásban hozott döntés közigazgatási bírósági felülvizsgálata során, azonnali jogvédelem a GVH határozatával szemben a közbeszerzési tenderekből történő kizárás elkerülése érdekében, *hub-and-spoke* kartell a GVH gyakorlatában.

A könyv bőven alkalmat ad arra, hogy a szerző gondolataival azonosuljon az olvasó, vagy azokat árnyalva továbbgondolja, esetleg vele építő vitát kezdeményezzen. Ugyanakkor a kiindulópontként javasolt egyszerű ötlet viszont vitán felül áll, hogy tudniillik „a közszférában végzett vezetői munka célja a közszolgálati

érték megteremtése, csakúgy, mint a magánszektorban végzett vezetői munka célja a magánérték megteremtése”.

Javaslom, hogy fejezetenként olvassák!

Rigó Csaba Balázs
a Gazdasági Versenyhivatal elnöke

Módszertani bevezetés



A versenyjogról szóló átfogó, teljes körű elemzéseknek bevett módszertana van az európai és a magyar versenyjogi irodalomban. Az európai versenyjog átfogó tárgyalása és bemutatása a versenyjog négy nagy területe (versenykorlátozás joga, erőfölénnyel visszaélés, fúziókontroll és állami versenyjog) mentén szokott történni. Ebben a műfajban mind angol,¹ mind pedig magyar nyelven² most már klasszikusnak számító kötetek érhetők el. A magyar versenyjog átfogó bemutatásának bevett módszertana kommentárjelleggel a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) rendelkezései mentén zajlik.³

Egyre gyakoribb azonban a versenyjog valamilyen egyedi látásmódból fakadó módszertan szerinti leírása, amelyre már magyar nyelven is van több példa.⁴ Sőt, arra is, hogy a magyar versenyfelügyeletről angolul jelenik meg egy meghatározott nézőpontból feldolgozás.⁵ Jelen kötettel a magyar versenyjog elemzésének ezt a kategóriáját akartam bővíteni.

Mivel „a nézőpont meghatározza az álláspontot is”, ezért a magam részéről nem kívánom véka alá rejteni, hogy a hazai versenyjognak a későbbiekben ismertetett módszertan szerinti feldolgozása során markánsan befolyásolta nézőpontomat az a körülmény, hogy az említett időszakban a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban röviden: GVH) elnökhelyetteseként, egyúttal a Versenytanács elnökeként működtem. Már előjáróban fel szeretném hívni a figyelmet azon területekre, amelyek tekintetében szakmai érvelésem mögött a hazai versenyjogi közérdek-értvényesítés hatékonysága, a hatékonyság megőrzésének motivációja húzódott meg. Például:

¹ Alison Irene Jones – Brenda Sufrin – Niamh Dunne: *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2019; David Bailey – Laura Elizabeth John: *Bellamy & Child: European Union Law of Competition*. Oxford, Oxford University Press, 2018; Richard Whish – David Bailey: *Competition Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

² Tóth Tihamér: *Unió és magyar versenyjog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020b.

³ Pázmándi Kinga (szerk.) *Magyar versenyjog*, Budapest, HVG-Orac, 2012; Juhász Miklós – Juhász Dorina – Tóth András (szerk.): *Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal, 2014; Nagy Csongor: *Versenyjogi kézikönyv*. Budapest, HVG-Orac, 2021.

⁴ Nagy Csongor: *A kartelljog dogmatikai rendszere*. Budapest, HVG-Orac, 2021; Tóth András: *Versenyjog és határterületei. A versenyszabályozás jogági kapcsolatai*. Budapest, HVG-Orac, 2016.

⁵ Maciej Bernatt: *Populism and Antitrust: The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*. Cambridge, Cambridge University Press, 2022. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a feldolgozás nem a magyar versenyfelügyeleti intézményrendszernek a szerző álláspontja szerinti nézőpontjából való értékelését valósítja meg. A módszertan azonban megkérdőjelezhető, hiszen névtelen, nem ellenőrizhető forrásokra hivatkozik, sokszor egyetlen véleményre alapít következtetést (például a célzott versenykorlátozás politikai célokra felhasználása kapcsán, miközben a konkrét ügyet a Kúria jóváhagyta. Lásd Bernatt [2022]: i. m. 137.; Kfv.III.37.582/2016/16.), illetve e könyv Összegzés című fejezete.

pusztán egyoldalú gazdasági függés is hozzon létre tényleges irányítást; a GVH ne szabhasson ki bírságot, ha túllépi az ügyintézési időt; a Versenytanács működése teljesen egyértelműen alkalmatlan a tisztességes eljárás követelményének biztosítására.

Amikor a könyvnek a *Kortárs magyar versenyjog* címet adtam, akkor a *kortárs* megjelöléssel egyúttal módszertant is választottam. A jog kortársként való szemlélése a pozitív jog működését az aktuális társadalmi viszonyokba ágyazottan és hangsúlyosan kölcsönhatásként mutatja be. A jog kölcsönhatásban van a társadalom többi alrendszerével, és a társadalmi igények és változások alakítják magát a jogot; a komplexitás tudománya rámutatott, hogy az összetettség egy bizonyos szintje után a rendszer új tulajdonságokat kezd mutatni.⁶ Már a komplex rendszerelmélet előtt Montesquieu-nél megjelenik az, hogy a jog adott társadalom körülményeinek és viszonyainak kifejeződése.⁷ Nála a jogrendekben minden esetben tükröződik azon nép szelleme, észjárása, amely e törvényeket létrehozta.⁸ Ez a népszellem jelenik meg aztán Savigny-nél,⁹ ami ezzel járult hozzá a jog társadalomtudományosításához, talán éppen annak érdekében, hogy teljesítse Kant tudománnyal kapcsolatos elvárásait, az esetlegesség kiküszöbölése érdekében (lásd jogalkotói kiszámíthatatlanság).¹⁰ A német történeti iskola így a jogot mintegy „államtalanítva”¹¹ nem pusztán törvények halmazának tekintette, hanem sokkal inkább az emberek meggyőződése kifejezésének, miként a nyelvet, a szokásokat vagy a művészetet. Mindez valószínűleg Hegel filozófiájában gyökeredzik, amely szerint a filozófia nem más, mint annak saját kora gondolatokban megragadva.¹²

Pokol így foglalja össze: „A jog tehát – funkciójának normatív dimenzióban ellátása mellett – ugyanúgy társadalmi jelenség, mint a többi társadalmi funkciót ellátó tevékenységi szféra, a gazdaság, a művészet, a tudomány, a politika stb., és éppúgy vizsgálható minden jogi jelenség a ténszerűség oldaláról, mint a többi társadalmi jelenség.”¹³ A jog tehát eleve kortárs, mert mint a művészet, a jog is tükrözi saját korát és kihívásait. A tételes jog természetesen nem fogható fel az adott társadalom teljes körű tükröződéseként, miként a művészet sem. Egyrészt Jehring szerint is a tételes jog eleve csak azon társadalmi életfeltételek biztosítását emeli ki mindig megvalósítandó célként, amelyek a központosított államhatalom kényszerrendjét

⁶ Parti Tamás: Jog és komplexitás – egy komplex jogrendszermodell. *Magyar Jog*, 68. (2021), 9. 538–539.

⁷ Egresi Katalin et al.: *Államelmélet*. Győr, SZE DF ÁJK Jogelméleti Tanszék, 2016. 90.

⁸ Losonczy István: *Jogfilozófiai előadások vázlatja*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 111.

⁹ Paksy Máté: *A konstitucionalizmus archeológiája. Történetek és elméletek az összehasonlító alkotmánytan köréből*. Budapest, Gondolat, 2014. 13.

¹⁰ Pokol Béla: A jogtudomány társadalomtudományosodása (és így perspektivikus létrejötte). *MTA Law Working Papers*, (2015), 13. 7.

¹¹ Frivaldszky János – Karácsony András: Jog, jogosultság, erőszak – jogfilozófiai kérdésfeltevések, Jehring tanai nyomán. *Jogelméleti Szemle*, (2010), 2.

¹² Egresi et al. (2016): i. m. 94.

¹³ Pokol (2013): i. m. 18.

igénylik.¹⁴ Másrészt, ahogy a tételes jogot képzik és alkalmazzák, abban olyan esetlegességek vannak, mint a megismerésben magában, amely során kanti értelemben az emberi elme nemcsak visszatükrözi a valóságot, hanem aktívan alakítja is.¹⁵ Ezért a jog sajátos társadalmi képződmény, akár önállóan vizsgálható társadalmi képletként (organizmusként) is felfogható, mint Luhmann-nál.¹⁶ De semmiképpen sem a többi társadalmi alrendszerrel függetlenül működő. Pokol szerint a társadalomtudományosított jogi szemléletmódnál a normatív dimenzió helyett a tényszerűség, a társadalmi okok és hatások dimenziójába térünk át a jogi normák és a jogi jelenségek vizsgálatánál.¹⁷

A magyar versenyjog kortárs megközelítésének módszertanából fakadóan először azonosítani kell a verseny jogának azt a közegét, amely a jogalkotást és a jogalkalmazást alakítja, befolyásolja. A versenyjog általános közege kapcsán nem lehet elvonatkoztatni attól, hogy Magyarország az EU tagállama, amelynek történetesen a versenyjog az egyik legfontosabb jogterülete. Ezen túlmenően a verseny mint a piacgazdaság egyik feltétele nem választható el magától a gazdaságtól és annak körülményeitől. A versenyjog társadalmi közegét adják a fogyasztók és a piaci szereplők. És nem lehet megfeledkezni a versenyjogi jogalkalmazás szempontjából a bíróságokról¹⁸ sem. Alábbiakban a magyar versenyjogot ezen felsorolt szempontokból mutatom be:

- A gazdaság mint a versenyjog elsődleges *közege* (*A gazdaság egyes jelenkori kihívásainak versenyjogi vonatkozásai*).
- Magyar társadalmi sajátosságok figyelembevétele a hazai versenyjogi jogérvényesítés és versenypolitika alakítása során (*A magyar társadalmi sajátosságok figyelembevétele a hazai versenyjogi jogérvényesítés és versenypolitika alakítása során*).
- Magyar versenyjog az Európai Unióban (*Magyar versenyjog az Európai Unióban*).
- Versenyjog a magyar közigazgatási bíróságok gyakorlatában (*Versenjyog a magyar közigazgatási bíróságok gyakorlatában*).

A versenyjog anyagi jogát főként ezen felosztás mentén tárgyalom. Ennek köszönhetően:

- a gazdasági, *A gazdaság egyes jelenkori kihívásainak versenyjogi vonatkozásai* című fejezetben található meg a közeli hozzátartozói minőség megítélése a fúziós jogban, az önálló döntéshozatali centrum értékelése a GVH

¹⁴ Pokol (2013): i. m. 13.

¹⁵ Takács Péter: Államelmélet a XX. században. A jogi, a társadalmi, és a politikai államfogalom. *Pro Publico Bono Online*, 1. (2011), 2. 4.

¹⁶ Pokol (2013): i. m. 74.

¹⁷ Pokol (2013): i. m. 18.

¹⁸ Lásd: Isabelle de Silva: *Un mandat placé sous le signe d l'action et du numérique*. Conseil d'État, interview, *Concurrences* No 4-2021. 13.

gyakorlatában, az ingyenesség hamis látszatának keltése az online közösségi médiában, a vertikális kettős árazás, a fenntarthatóság mint a versenykorlátozás tilalma alóli mentesülési ok, a *no poach* és *no touch* megállapodások értékelése;

- a társadalmi, *Versenyjog a magyar közigazgatási bíróságok gyakorlatában* című fejezetben található a nagyvállalati megfelelés erősödése okán a célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos gyakorlat és a fogyasztói döntések érzékelhető torzításának a kérdése;
- az EU-s és magyar versenyjog viszonyával foglalkozó *Magyar versenyjog az Európai Unióban* című fejezetben található meg, hogy a magyar gyakorlat miként járult hozzá a célzatos versenykorlátozások európai joggyakorlatának fejlesztéséhez.

Azoknak az anyagi jogi kérdéseknek, amelyek a fenti felosztásba nem fértek bele, a könyv végén önálló fejezetet szentelek *A magyar versenyjogi gyakorlat fejlődése* címmel.

Azt az időhorizontot, amelyet átfogok, a versenyjog két legfontosabb közege, a gazdaság és társadalom szempontjából határoltam be. Jelenkori (kortárs) gazdasági és társadalmi helyzetünket két válság fogja keretbe: a 2008-as nagy pénzügyi válság, valamint a 2020-ra begyűrűzött koronavírus-járvány okozta gazdasági válság és az ezekből való kilábalás. Erre figyelemmel a magyar versenyjog 2010 és 2022 közepe közötti fejleményeit dolgoztam fel és mutatom be.

A gazdaság mint a versenyjog elsődleges közege



Két válság közt: válságkezelés és versenyfelügyelet Magyarországon

Amikor a piacgazdaságról van szó, abba beleértendő a versenyszabadság, és fordítva. „A piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke ugyanis a gazdasági verseny kibontakozása és védelme.”¹ A verseny tehát nem választható el a piacgazdaságtól, és fordítva, ezért a versennyel és annak szabályozásával, valamint a versenyjog alkalmazásával kapcsolatos legfontosabb külső tényezőt maga a gazdaság adja. Ebből a szempontból lényeges, hogy a magyar gazdaság jelen- és közelmúltbeli állapotát keretbe foglalja két válság: a 2008-as nagy pénzügyi válság, valamint a 2020-ra begyűrűzött koronavírus-járvány okozta gazdasági válság, és az ezekből való kilábalás. Magyarország a 2008-as pénzügyi krízisnek is köszönhetően „összetett, válságok halmazából álló válságot él[t] át”.² Magyarországot 2010-re a legkockázatosabb országok között jegyezték, az EU-ból Magyarország kért először nemzetközi pénzügyi segítséget.³ A válságokból való kilábalás kulcsa az ellenálló képesség növelése. Az ellenálló képesség a zavarokkal való megbirkózást és a változások közepette megnyilvánuló olyan újraszerveződési képességet jelent, amely közben a rendszer nem veszíti el szerkezetét, identitását és funkcióját.⁴ Az ellenálló képesség a gazdaságban többek között a verseny biztosítását,⁵ továbbá az állami működés hatékonyabbá tételét is magába foglalja.⁶ Ennek mentén mutatom be és tekintem át a hazai versenyfelügyeleti intézményrendszer és a versenyt biztosító szabályozás és jogalkalmazás fejlesztését és alakulását.

A versenyfelügyelet fokozása a válságból való kilábalás érdekében

A korábbi válságok tapasztalatai azt mutatják, hogy a versenynek alapvető szerepe van a piacok ellenálló képességének megerősítésében és a gazdaság válságból való gyors kilábalásának támogatásában.⁷ Például az élelmiszer-ellátási láncokat

¹ 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH1991. 401., 402.

² Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2020. 152.

³ Matolcsy (2020): i. m. 153.

⁴ Brian Walker et al.: Resilience, Adaptability, and Transformability in Social-ecological Systems. *Ecology and Society*, 9. (2004), 2., 4.

⁵ Matolcsy (2020): i. m. 207.; OECD: *The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery. Background Note By Secretariat* (2020. december 2.). 6.

⁶ OECD: *COVID-19: Competition Policy Actions for Governments and Competition Authorities* (2020).

⁷ Lásd: Tóth András: A nemzeti versenyhatóságok szerepe a gazdasági válság kezelésében. *Verseny-tükör*, 8. (2012), 2. 31–35.

érő sokkok hatásaink kutatása során kimutatták, hogy azok a gazdaságok, ahol élénk a verseny, kevésbé valószínű, hogy fennakadásokat szenvednek.⁸ Az OECD 2008-as pénzügyi válságra adott stratégiai válasza is arra mutat rá, hogy a verseny a válságból való kilábalásban is fontos szerepet játszik.⁹ A magyar versenyhatóság is ennek fényében fokozta a versenyjogi jogérvényesítést. A válság kezdeti éveiben (2008–2009) összesen 8 erőfölénnyel való visszaélés és 13 versenykorlátozó magatartás tilalmába ütköző ügyben hozott döntést a GVH. 2010–2011-ben már 19 erőfölénnyel való visszaélés ügyben és 12 versenykorlátozó magatartás tilalmába ütköző ügyben járt el a hivatal. Miközben a 2008-as válság első két évében a GVH nem szabott ki erőfölénnyel való visszaélés miatt bírságot, addig 2010–2011-ben már 245 millió forint összegben. Versenykorlátozó magatartások esetében a kiszabott bírságok összege a válság kezdeti két évéhez képest majdnem megduplázódott (5 milliárd forintról 9,6 milliárd forintra emelkedett). A versenykorlátozó magatartások terén ez a tendencia a 2010-es években végig folytatódott, a GVH összesen 44,6 milliárd forint bírságot szabott ki ebben a körben, kétharmaddal többet, mint a 2000-es években összesen kiszabott 26,8 milliárd forint. A GVH a fogyasztóvédelem terén is fokozta az aktivitását, és a 2000-es évekhez képest (5,6 milliárd forint) 2010 után több mint háromszor annyi bírságot szabott ki (18,9 milliárd forint).

2013 és 2018 között 150 milliárd forintnál több maradt a fogyasztók zsebében azáltal, hogy a GVH áremelkedéssel járó kartelleket számolt fel, vagy ilyen fúziókba avatkozott be, így a jóléti haszon 6,66-szorosa időarányosan a GVH-ra fordított kiadásoknak.¹⁰

A szigorodó jogérvényesítés része, hogy a GVH országgyűlési beszámolói alapján a GVH 2014 óta több mint 100 esetben eljárásí bírságot több mint 900 millió forint összegben, 2013 óta 29 céggel szemben alkalmazott ideiglenes biztosítási intézkedést, 38 esetben tett büntetőfeljelentést, és 27 esetben kezdeményezett felszámolást.

A versenyfelügyelet intenzitásának fokozása¹¹ a magyarországi versenymutatók alakulásán is meglátszik. Az Európai Unió adatai szerint:¹²

– 2009–2019 között:

- 13%-kal (az EU-átlag felett) javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny jobb fogyasztói árakat eredményez, miközben az EU-átlag csak 2%-os javulást mutat, és e tekintetben visszaesés vagy

⁸ Diana L. Moss – Laura Alexander: When COVID-19 is the Symptom and Not the Disease: Consolidation, Competition, and Breakdowns in Food Supply Chains. *American Antitrust Institute*, 2020. május 7.

⁹ OECD: *Strategic Response to the Financial and Economic Crisis* (é. n.).

¹⁰ GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről. Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről* (2020). 16.

¹¹ E tekintetben vissza kell utasítani azt a vádat, hogy a magyar versenyjogi jogérvényesítés korlátozott lenne. Bernatt (2022): i. m. 127.

¹² Flash Eurobarometer 476: *Citizens' Perceptions About Competition Policy* (2019. január).

- stagnálás mutatkozik 13 tagállamban, köztük a legnagyobb mértékben Belgiumban, Spanyolországban, Szlovákiában és Portugáliában;
- 17%-kal (messze az EU-átlag felett) javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny nagyobb választékot eredményez, miközben az EU-átlag csak 5%-os javulást mutat, és e tekintetben visszaesés mutatkozik 8 tagállamban.
- 2014–2019 között:
- 10%-kal (az EU-átlag fölött) javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny magasabb minőséget eredményez, miközben az EU-átlag stagnálást mutat, és e tekintetben visszaesés mutatkozik 6 tagállamban, köztük a legnagyobb mértékben Belgiumban, Portugáliában, Olaszországban, Franciaországban, Szlovéniában. Például míg Franciaországban csak a lakosság 60%-a gondolja így (ezzel az utolsó az EU-ban), addig Magyarországon 77%-uk;
 - 5%-kal (az EU-átlag felett) javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny innovációt és gazdasági fejlődést eredményez;
 - az EU-átlaggal megegyezően 4%-kal javult a fogyasztók arra vonatkozó érzékelése, hogy a verseny őket fogyasztóként pozitívan érinti;
 - Magyarországon az EU-átlag alatt érzékelnek a fogyasztók versenyproblémákat az energetika, távközlés, közlekedés szektoraiban.

Kríziskartellek Magyarországon

A válságok időszakában felmerül, hogy a versenyhatóságok átmenetileg hunyjanak szemet az olyan vállalati versenykorlátozások felett, amelyek ezekben a vészterhes időkben a munkahelyek megőrzésére, a túlkapacitások racionalizálására, a termelők túlélésének, megélhetésének biztosítására, az árak stabilitására hivatkozással szoktak létrejönni.¹³ Ezzel kapcsolatban a korábbi uniós versenyügyi biztos kifejezetten azt hangsúlyozta, hogy a válságok megszorító hatásait nem súlyosbítani, hanem enyhíteni kell.¹⁴ A GVH két válságkartell esetében is fellépett. Az egyik a 2011-es végtörlesztős kartell (Vj-74/2011.), amely ügyben a devizahitelt nyújtó bankok összehangolták arra vonatkozó stratégiájukat, hogy a jogalkotó által megteremtett fix árfolyamú végtörlesztés előmozdítása érdekében a forintalapú kiváltó hitelek terén nem fognak aktív versenyző magatartást tanúsítani. Ezt az ügyet a GVH jogalap tekintetében jogerősen megnyerte.¹⁵

A másik ügyben a GVH 2012 augusztusában indított eljárást (Vj-62/2012.) számos magyarországi kereskedelmi láncsal szemben, mert azok a minisztérium

¹³ Lia Vitzilaiou: Crisis Cartels: For Better or for Worse? *CPI Antitrust Chronicle*, (2011), 2. 7.

¹⁴ Neelie Kroes: *Working Together to Clear Up the Banking Mess*. SPEECH/09/269.

¹⁵ Kfv.III.37.582/2016/16.

felhívására megegyeztek a Magyarországon termesztett görögdinnye 2012. július közepétől alkalmazandó áraiban, másrészt abban, hogy a Magyarországon kívül megtermelt dinnyét nem vagy csak diszkriminatív árázással forgalmazzanak Magyarországon. Az Országgyűlés 2012. november 19-i ülésnapján elfogadta a szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről szóló 2012. évi CXXVIII. törvény módosítását, amelynek eredményeként az eljárást a GVH vizsgálati szinten megszüntetni kényszerült.¹⁶ Tóth Tihamér szerint a GVH joggal értelmezi úgy a helyzetet, hogy a közérdek hiánya miatt uniós jog alkalmazásával sem feladata erőteljesen fellépni az agráriumban folyó verseny védelme érdekében.¹⁷ Meg kell jegyezni, hogy a versenyjog mozgásterét szűkítő változások következtek be ezzel párhuzamosan uniós szinten is. 2009-ben például a tejárak jelentős csökkenésére a gazdák kríziskartellekkel válaszoltak, ami magával vonta az EU versenyhatóságainak beavatkozásait.¹⁸ A gazdák később erős nyomást gyakoroltak a politikusokra, elérve egy politikai kompromisszumot („Milk Package”, 2012),¹⁹ ami tovább erodálta a versenyjog szektorsemleges jellegét, és precedenst teremtett a Közös Agrárpolitika 2013-as reformjára, amely tovább szűkítette a versenyjog mozgásterét a mezőgazdasági szektorban. Például a tej- és sajtágazatban²⁰ 33%-os nemzeti részesedésig a termelői szervezetek tárgyalhatnak a termelői nyerstej eladásáról.

¹⁶ A Szakmaközi törvény módosítása értelmében mezőgazdasági termékeket érintő – akár folyamatban lévő – kartellejárásokban a GVH köteles kikérni a vidékfejlesztési miniszter állásfoglalását a hazai versenyjog alkalmazhatósága kérdésében, és eljárását csak ezen álláspont alapján folytathatja. A GVH megkereste a vidékfejlesztési minisztert, az általa adott válasz szerint nem állapítható meg a Tptv. 11. §-a szerinti jogsértés a vizsgált magatartás vonatkozásában. Bár a miniszter állásfoglalása az uniós jog alkalmazhatóságát nem érinti, a Szakmaközi törvény az EUMSZ 101. cikke vonatkozásában is kizárta a szankció kiszabásának lehetőségét. „A GVH úgy ítélte meg, hogy a jogkövetkezmény nélküli, pusztán a jogsértés kimondására irányuló eljárás a jelen körülmények között nem vezethet a verseny feltételeinek érdemi javulásához.” GVH: *Döntött a GVH a „dinnye kartell” ügyben* (2013. április 12.).

¹⁷ Tóth Tihamér: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020a), 2. 88.

¹⁸ Philippe Chauve – Antonia Parera – An Renckens: Agriculture, Food and Competition Law: Moving the Borders. *Journal of European Competition Law & Practice*, 5. (2014), 5. 309.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról (HL L 94. 2012. március 30.), 38–48.

²⁰ Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council (17 December 2013) Establishing A Common Organisation of the Markets in Agricultural Products and Repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007 (CMO Regulation). 149. cikk.

A versenyhatóság működése hatékonyságának fokozása

A 2011-ben elindított közigazgatás-fejlesztési program²¹ célja az ügyfélközpontú, szolgáltató működés kialakítása, az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése volt, amely program a vizsgált időszakban konkrét jogalkotási lépésekben²² is testet öltött. A GVH ennek jegyében 2011-ben a hatóság ügyfélbarát működésének stratégiai irányát jelölte ki, ennek keretében a hatóság az eljárások kiszámíthatóságának növelése és ügyfélszolgálatának megújítása mellett belekezdett a fúziós eljárásrend fejlesztésébe, annak gyorsítását célként deklarálva.²³

Az eljárások határidőben való befejezése 2010 óta a GVH kiemelt célja volt.²⁴ Az egyik legjelentősebb eredmény ezen a fronton, hogy míg 2010-ben az összes ügy 56%-a határidőn túli volt, addig 2021-re megszűntek a hátralékos ügyek a Versenytanácson.²⁵

A GVH kiszámítható jogalkalmazását támogató közlemények kiterjedt alkalmazása

A GVH tehát kiemelt hangsúlyt helyezett jogalkalmazási gyakorlata kiszámíthatóságának és átláthatóságának a növelésére. A versenyjogi jogalkalmazás előreláthatósága és kiszámíthatósága az Alkotmánybíróság szerint is alapvető jelentőségű.²⁶ Ennek jegyében több mint háromszor annyi GVH és Versenytanács elnöki közleményt adtak ki 2010 óta (38 db), mint a 2010 előtti időszakban összesen (12 db).²⁷ A közlemények között van több hiánypótló jellegű is, amelyek más közigazgatási szervek és eljárások szempontjából is iránymutatók lehetnek. Ezek között kell említeni

²¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. „A Haza üdvére és a Köz szolgálatában”* (2011).

²² Így például az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet, a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény.

²³ GVH: *A GVH 2011. évi beszámolója az Országgyűlés részére* (2021. március 29.).

²⁴ Lásd: GVH: *Középtávú intézményi stratégia 2015–2018* (2014). 28.

²⁵ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 14.

²⁶ Lásd: 30/2014. (X. 30.) AB határozat, 114.; továbbá: „[...] e közlemények – az Európai Unió gyakorlatára tekintettel – az érintett piaci szereplők számára fogalmaznak meg olyan támpontokat, amelyek alapján világossá válik számukra, hogy a versenytanács milyen szempontrendszert alkalmaz határozatának meghozatala során. Pontosan a GVH jogalkalmazási gyakorlata alapjának széles körű ismertetése lehet alkalmas arra, hogy – a jogbiztonság követelményének érvényesülését fokozva – világossá tegye a jogalanyok számára a versenyhivatali döntések alapjait, valamint jelen esetben azt, hogy milyen elvek alapján, illetve milyen mértékben kerülhet figyelembevételre a jogsértés felderítésében hatékonyan közreműködő jogsértő vállalkozás eljárást segítő együttműködő magatartása a bírság kiszabásáról hozott döntés mérlegelésekor.” 1392/B/2007. AB határozat.

²⁷ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 13.

az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kiszabott eljárási bírságokról,²⁸ valamint a GVH nyilvános tájékoztatási gyakorlatáról és a GVH felső vezetőivel való kapcsolattartás szabályairól²⁹ szóló közleményt. Ez utóbbi közlemény kapcsán megjegyezendő, hogy az európai ombudsman 2015. márciusi ajánlása³⁰ is sürgeti olyan tájékoztató közzétételét, amely az érdekeltek számára világosan rögzíti a folyamatban lévő versenyhatósági eljárásokkal kapcsolatos nyilvános tájékoztatások kereteit és rendjét. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a jogszerű eljárás követelménye (benne a tisztességes eljárás, törvényesség, pártatlanság elveivel) nemcsak a hatósági döntéssel, hanem a teljes eljárással szemben a pártatlanság követelményét támasztja. A pártatlanság az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ártatlanság vélelméből fakadó követelmény. Az Alkotmánybíróság már korábban³¹ sem csupán a büntetőeljárásban irányadó alkotmányos elvnek tekintette az ártatlanság vélelmét, az Emberi Jogok Európai Bírósága³² és az Európai Unió Bírósága³³ gyakorlatával összhangban alkalmazandónak találta az ártatlanság vélelmét a versenyfelügyeleti eljárásokkal összefüggésben is.³⁴ Minderre figyelemmel a GVH közleménye rögzíti, hogy a GVH nevében eljáró személyek minden olyan intézkedéstől tartózkodnak, amely adott ügyben az eljárás pártatlanságát megkérdőjelezheti, ezzel összefüggésben a nyilvánosság felé irányuló kommunikációjuk során nem kelthetik azt a benyomást, hogy a még folyamatban lévő ügy érdemében eldőlt volna.³⁵ Ebből is következően ugyanakkor a ténybeli közlések tekintetében – így különösen a már meghozott érdemi döntésről szóló nyilvános tájékoztatás esetén – a pártatlanság követelményének sérelme nem merülhet fel.³⁶

²⁸ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 13/2017. közleménye az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kiszabott eljárási bírságokról.

²⁹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2021. közleménye a Gazdasági Versenyhivatal egyes eljárásaival összefüggő nyilvános tájékoztatási gyakorlatáról és a Gazdasági Versenyhivatal felső vezetőivel való kapcsolattartás szabályairól.

³⁰ Draft Recommendation of the European Ombudsman in the Inquiry into Complaint 1021/2014/CK against the European Commission.

³¹ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH263. 272.

³² Décision Requête n°2324/08 Societe Bouygues Telecom contre la France.

³³ Európai Unió Bírósága, C-199/92 P. számú ügy (Hüls AG kontra Bizottság), ECLI:EU:C:1999:358, 149. és 150.

³⁴ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 54.

³⁵ Lásd: Draft Recommendation of the European Ombudsman in the Inquiry into Complaint 1021/2014/CK against the European Commission, 18.

³⁶ Az Emberi Jogok Európai Bírósága egy folyamatban lévő francia versenyhatósági eljárásról megjelent sajtóhír kapcsán nem állapította meg az ártatlanság vélelmének sérelmét, mert a sajtóközlemény tárgyilagos volt, és nem állította, hogy az érintett vállalkozás elkövette volna a versenyjogi jogsértést. Lásd: Décision Requête n°2324/08 Societe Bouygues Telecom contre la France; Draft Recommendation of the European Ombudsman in the Inquiry into Complaint 1021/2014/CK against the European Commission, 23.

Elektronikus ügyintézés bevezetése

Az OECD is hangsúlyozza, hogy a fúziók felgyorsítása, az elektronikus ügyintézés hozzájárul a válságból való kilábaláshoz.³⁷ A GVH 2018 óta lehetőséget biztosít a vállalkozások számára, hogy az összefonódás-bejelentéseket elektronikus formában nyújtsák be a GVH számára, azóta az elektronikusan benyújtott bejelentések aránya folyamatosan emelkedik. 2020-ban, a járványhelyzetben különösen segítette ez az ügyintézés, így ebben az évben már a bejelentések több mint 82%-át elektronikus formában nyújtották be.³⁸ A GVH az iratbetekintés kapcsán is bevezette az akták elektronikus elérési lehetőségét, 2017-től. Az online iratbetekintés során az egyes iratokat akár vízjellel ellátott példányban le is lehet tölteni, és ki is lehet nyomtatni.³⁹

A fúzióengedélyezési rezsim fejlesztése

A Tptv. fúziók ellenőrzésére vonatkozó szabályai a 2010-es évek első feléig nem vezettek a szabályozás alapvető, elvi jelentőségű megváltoztatásához. 2010 után azonban két, az összefonódás-ellenőrzési rendszer alapvonását érintő változtatás is történt: 2014. július 1-jei hatállyal bevezették a végrehajtási tilalmat,⁴⁰ 2017. január 15-étől pedig az addigi kérelmezés helyébe az összefonódás-bejelentés rendszere lépett.⁴¹

A GVH a fúziós eljárásrendjének fejlesztése során három, egymással is összefüggő szempont érvényesítésére törekedett: a vállalkozások terheinek csökkentésére, a fúziós ügyintézés kiszámíthatóságának, átláthatóságának javítására és az eljárások átfutási idejének rövidítésére az adathitelesség megőrzése mellett.⁴² Van egy negyedik tényező is, ez pedig a fúziós jogalkalmazás, amelynek kiszámíthatósága, átláthatósága és észszerűsége szintén hozzájárul az intézményrendszer hatékonyságának fejlesztéséhez.

Az egyik első lépés 2011-ben a GVH által alkalmazott fúziós űrlap és az annak kitöltését segítő útmutató teljes revíziója volt. Az új űrlap megkönnyítette az egyszerűbb és a bonyolultabb megítélésű fúziók elhatárolását, részletesebb adatok benyújtását csak a versenyprobléma lehetőségét felvető ügyletekhez kapcsolódóan írta elő, és így csökkentette a szolgáltatandó adatok körét és így az ügyfelek ezzel összefüggő

³⁷ OECD: *COVID-19: Competition Policy Actions for Governments and Competition Authorities* (2020).

³⁸ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 14.

³⁹ GVH: *Tájékoztató az ügyfelek iratbetekintési jogának a versenyfelügyeleti eljárás versenytanácsai szakaszában való gyakorlásáról* (2018. november 29.). 7.1.

⁴⁰ 2013. évi CCI. törvény 11. §.

⁴¹ 2016. évi CLXI. törvény.

⁴² Bodócsi András et al.: Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, (2021), 2., 271.

költségeit. Ezzel párhuzamosan a GVH lehetővé tette és transzparens módon egy tájékoztatóval, majd közleménnyel szabályozta a fúziós kérelmek benyújtása előtt a GVH-vizsgálóval folytatható egyeztetések lehetőségét. A hatékonyságnövelő intézkedések sorát 2012 márciusában a szervezeti átalakítás folytatta, amelynek eredményeképpen létrejött az erre az ügýtípusra szakosodott vizsgálati egység, a Fúziós Iroda, ami a szakértelem koncentrációja révén az ügyintézés gyorsítását és egységességét is előmozdította.

A korábbi, Ket. (2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól) szerinti, indokolást és a jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó, úgynevezett egyszerűsített döntés 2012. február 1-jétől való alkalmazása fúziós eljárásokban gyorsította az eljárásokat az indokolt döntések számának csökkentésével, amit a GVH a közleményeivel⁴³ igyekezett ellensúlyozni, biztosítva az iránymutatást a jogkeresőknek. Mindennek köszönhetően a jogalkotó 2014 júliusától az egyszerűsített eljárások határidejét 45 napról 30 napra tudta csökkenteni. Emellett a 2016. január 1-jével hatályba lépő, közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosítás a GVH fúziós eljárásainak a határidejét is érintette: a főszabály szerint 30 nap alatt intézendő egyszerűsített fúziós eljárásokban – abban az esetben, ha a kérelem minden szükséges információt tartalmazott – alkalmazandóvá tette az úgynevezett sommás eljárás szabályait (annak nyolcnapos határidejével), ami hozzájárult ahhoz, hogy az egyszerűbb megítélésű fúziós ügyek ügyintézési határideje tovább csökkent.

2017. január 15-étől a korábbi kérelmes eljárást a bejelentéssel rendszer váltotta fel a fúziókontrollban, amelynek lényege, hogy nem minden összefonódás-bejelentés alapján indul versenyfelügyeleti eljárás, mint a korábbi kérelmes rezsimben, hanem csak abban az esetben, ha az összefonódás felveti a verseny jelentős mértékű csökkenésének lehetőségét (ekkor úgynevezett teljes körű eljárás indul, alapesetben 4 hónapos határidővel), vagy ha a benyújtott űrlap nem tartalmaz a versenyhatások előértékeléséhez szükséges minden információt (ekkor egyszerűsített eljárás indul, alapesetben 30 napos határidővel). Azon fúziókat, amelyek előzetes értékeléséhez minden, az űrlapban elvárt információt a GVH rendelkezésére bocsátottak, és azok a piaci verseny szempontjából nyilvánvalóan aggálymentesek, a GVH hatósági bizonyítvánnyal veszi tudomásul a bejelentést követő 8 napon belül.

A bejelentéssel rendszer a fúziók ügyintézésének szervezeti oldalát is érintette: a vizsgálók csak a kijelölt eljáró tanács egyetértésével dönthetnek hatósági bizonyítvány kiadásáról⁴⁴ vagy eljárás indításáról, emellett a Fúziós Iroda az egyetlen vizsgálati szervezeti egység, amelyet szervezetileg is a döntéshozó Versenytanács elnöke irányít.

⁴³ Jogalkalmazási, eljárásindítási feltételekről és kötelezettségekről szóló közlemények.

⁴⁴ Lásd: Tptv. 43/N. § (1) bekezdés *b)* és *cd)* pontok; Tptv. 67. § (4), (5), (5a) és (7) bekezdései, valamint a Tptv. 69. §.

A fúzióengedélyezés egyfajta mintavételezés, ezért a hatékonysága négy mutatón keresztül mérhető: az egyik, hogy a problémamentes fúziókat a rendszer milyen gyorsan és milyen bürokratikus teher mentén engedi át; a másik, hogy az ehhez szükséges adatok hitelessége miként biztosítható; a harmadik (ezzel összefüggésben), hogy a versenyproblémákat felvető fúziókat a közérdek mentén miként sikerül kezelni; és a negyedik, hogy a fúziós jogalkalmazás mennyiben kiszámítható.⁴⁵ Jelen fejezet ezen mutatók közül csak azokkal foglalkozik, amelyeknek kifejezetten a gazdasági növekedés szempontjából van jelentőségük. A jogalkalmazás kiszámíthatóságáról és az adathitelesség biztosításáról 9. Az érdekelti felelősség körvonalazása fogyasztóvédelmi ügyekben *Az érdekelti felelősség körvonalazása fogyasztóvédelmi ügyekben* című alfejezet szól.

Problémamentes fúziók jóváhagyásának gyorsítása

A 2008-ban kirobbant gazdasági világválság általános recessziót eredményezett, a beruházási szándék csökkent, megtört a közvetlen külföldi tőkebefektetések tendenciája,⁴⁶ ami a fúziók számát is visszavetette. A válság mélypontját követően megindult a gazdasági növekedés, ami a piaci tranzakciók számának emelkedésével járt. A GVH-hoz bejelentett összefonódások száma 2010-hez képest 2020-ra 42%-kal nőtt.⁴⁷ A bejelentett összefonódások számát a fúziós bejelentési küszöbszám emelése sem törte meg 2017-ben, ami arra utal, hogy gazdasági növekedés fokozta a vállalati összefonódási kedvet Magyarországon. A Covid-világjárvány okozta gazdasági növekedés lassulása a GVH által vizsgált tranzakciók összetételére is hatással volt: a GVH-hoz bejelentett összefonódások kisebb vállalkozások feletti irányítástervezésre vonatkoztak.⁴⁸ 2020-ban a világjárvány ellenére mintegy 10%-kal nőtt az összefonódás-bejelentések száma 2019-hez képest.⁴⁹

Az a fúzióengedélyezési intézményrendszer, amely 2010 előtt a GVH-ban működött, alkalmatlan lett volna a 2008-ban indult gazdasági válságból való kilábalás kezelésére.⁵⁰ Az Európai Bíróság esetjoga is elismeri, hogy a versenyjogi ügyek

⁴⁵ Bodócsi András et al.: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartó fejlesztése. *Versenytükör*, 17. (2021), 1. 15.

⁴⁶ KSH: *Makrogazdaság 2008–2009* (2010).

⁴⁷ Ezt árnyalja, hogy a bejelentési küszöbszámok közül az 500 milliós forintos növekményi küszöb 1 milliárd forintra emelkedett a Tptv. 2017. január 15-től hatályos módosításakor.

⁴⁸ GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről, Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről* (2020).

⁴⁹ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 7.

⁵⁰ Bodócsi András et al.: Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, (2021), 2. 254–275.

elhúzódása károsan érintheti a befektetők pénzügyi érdekeit.⁵¹ Mivel az adott ország fúzióengedélyezési rezsimje kihat a befektetők pénzügyi érdekeire, így annak hatékonysága egy növekedő gazdaságban, a befektetőkért folyó versenyben, alapvető fontosságú. Különösen igaz ez az olyan nyitott gazdaságra, mint a magyar, amit az is mutat, hogy az egész EU-ban a magyar versenyhatóság alkalmazta harmadik legtöbbször az összes tagállam közül az EU versenyjogát GDP-arányosan.⁵² Ehhez képest a GVH 2010-ben még 43 összefonódás-bejelentést intézett, és azok 90%-át átlagosan 103 nap alatt kezelte. 2020-ra a GVH 69 bejelentés mellett az ügyek 80%-ában már átlagosan 4 nap alatt volt képes döntésre jutni.⁵³ (Ami ahhoz képest különösen szembetűnő, hogy 2010-ben az aggálymentes fúziók átlagos átfutási ideje több mint 100 nap volt.) A 2010. évi adatokhoz képest a teljes körű fúziós eljárások átlagos ügyintézési ideje 2020-ra 62%-kal, az I. fázisú ügyek elintézési ideje 82,5%-kal csökkent.⁵⁴

A bürokratikus terhek csökkentése

2017-ben a 2016. évi CLXI. törvénnyel⁵⁵ a fúziós bejelentések 80%-ában az igazgatási szolgáltatási díj 4 millió forintról 1 millió forintra csökkent, ennek hatására a GVH fúziós eljárási díjbevételeinek körülbelül harmada (éves átlagban 40-60 millió forintnyi összeg) a vállalkozásoknál marad.⁵⁶ A gazdasági szereplők adminisztratív terheit csökkentő 2017. évi változás volt – szintén a 2016. évi CLXI. törvény alapján – a bejelentési küszöbszám emelése, amelynek eredménye, hogy a jogalkotó indokolása szerint⁵⁷ körülbelül 10-15%-kal csökkent azoknak a tranzakcióknak a száma, amelyek végrehajtásához a GVH hozzájárulása szükséges. A 2016. évi CLXI. törvény indokolása szerint az akkor hatályos küszöbszámok 2005 óta változatlanok, miközben 2005 és 2015 között az infláció 50%-os volt. Ez azonban nem vezetett a 15 milliárdos küszöb emeléséhez, mert mint az indokolás megjegyezte: „Európai összehasonlításban a hatályos 15 milliárd forintos magyar küszöbérték GDP-arányosan érezhetően magasabb, mint az európai országok átlaga, és a hozzánk hasonló nagyságrendű országok többségét tekintve is magas, azonban az eltérés nem tekinthető jelentősnek.” Ezzel szemben az akkor 500 millió forintos küszöbérték

⁵¹ Európai Unió Bírósága, C-385/07. sz. ügy (Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2009:456, 186.

⁵² GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről. Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről* (2020). 8.

⁵³ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 13.

⁵⁴ Bodócsi András et al.: Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, (2021), 2.

⁵⁵ 2016. évi CLXI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról.

⁵⁶ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 13.

⁵⁷ Lásd: 2016. évi CLXI. törvény indokolása.

nemcsak a GDP-hez viszonyított arányát tekintve, de abszolút összegében is a leg-alacsonyabbak közé tartozott az EU-ban, ezért 1 milliárd forintba emelték.

Előzetes egyeztetés bevezetése és hozadécai

A GVH a fúziós eljárások hatékonyságának növelése, gyorsítása, a bejelentők adminisztratív terheinek csökkentése és ilyen értelemben az ügyfélbarát és rugalmas jogalkalmazás elősegítése érdekében már 2011-től biztosítja a fúziók bejelentőinek, hogy a hivatalos benyújtás előtt űrlapjukat a GVH-val egyeztethessék.⁵⁸ Az előzetes egyeztetés ahhoz is hozzájárul, hogy a GVH hatékonyan tudja szűrni az aggálymentes fúziókat, és ezek vizsgálatával a befektetések végrehajtását indokolatlanul ne késleltesse.⁵⁹ A GVH vonatkozó közleménye kifejezetten rögzíti, hogy a benyújtandó információk köre egyeztetés tárgyát képezheti.⁶⁰ A később a Tpvt. 43/L. §-ba került előzetes egyeztetések révén jelentősen csökkenthető az elkerülhető eljárások megindításának kockázata, amit jól mutat, hogy 2020-ban a prenotifikált ügyek 7%-ában indítottak ügyet (ez a teljes körű ügyeket is tartalmazza), míg a nem prenotifikált ügyek esetében ugyanez az arány 43% volt.⁶¹

A prenotifikációs eljárások egyik hozadéka, hogy amennyiben az előzetes egyeztetés során benyújtott dokumentumokban foglalt információkra tekintettel a vizsgáló úgy ítéli meg, hogy a) további információk szükségessége nem valószínűsíthető; és b) a meglévő információk alapján az összefonódás megítélése egyértelmű, akkor a vizsgáló az előzetes egyeztetés során kezdeményezheti a Versenytanács bevonását, ami az aggálymentes összefonódások esetén a bejelentés megtételekor jelentősen lerövidítheti a vizsgáló és az eljáró versenytanács közötti, a Tpvt. 43/N. § (1) bekezdés b) pontja szerinti intézkedésre vonatkozó egyeztetés kialakításának időigényét.⁶² Ha ugyanis az egyeztetést követően a bejelentő az egyeztetés során a vizsgáló és a Versenytanács által megismerttel azonos ténybeli és jogi helyzet mellett az előzetes egyeztetés eredményének megfelelő tartalommal nyújtja be az űrlapot, akkor a Tpvt. 43/N. § (1) bekezdés b) pontja szerinti hatósági bizonyítványt a GVH a nyolcnapos határidő leteltét megelőzően is, akár már az összefonódás-bejelentés benyújtását

⁵⁸ Bodócsi András et al.: Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, (2021), 2. 258.

⁵⁹ Lásd a bejelentéses rezsim első tapasztalatai kapcsán: Bodócsi András: Az új fúziós rendszer bevezetése és első tapasztalatai. *Versenytükrök*, 13. (2017), 2. 19–29.

⁶⁰ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 9/2017. közleménye az összefonódások vizsgálatával foglalkozó eljárásokhoz kapcsolódó előzetes egyeztetésekről. 17.

⁶¹ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 15.

⁶² A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 9/2017. közleménye az összefonódások vizsgálatával foglalkozó eljárásokhoz kapcsolódó előzetes egyeztetésekről. 6.

követő egy-két munkanapon belül kiadja.⁶³ Ezen prenotifikációk által lehetővé tett gyorsított bejelentéssel annak 2017-es bevezetése óta az összes bejelentés 10%-ában éltek a felek.⁶⁴

A GVH beavatkozásai

A magyar és a nemzetközi tapasztalat is az, hogy az engedélyezés alá vont tranzakciók kis része indokol beavatkozást (bármilyen korrekciós intézkedést), a tiltások száma pedig kifejezetten elenyésző.⁶⁵ A GVH 2010 óta összesen 10 tranzakció esetében látta szükségesnek valamilyen korrekciós intézkedés alkalmazását, illetve 1 tranzakciót akadályoztak meg a GVH-t kötő tiltó szakhatósági állásfoglalás miatt⁶⁶ (ezek együttesét tekintjük beavatkozásnak). Ennek helyes értelmezéséhez ugyanakkor azt is hozzá kell tenni, hogy a fúziókontroll létezésének önmagában is van egy nem elhanyagolható megelőző szerepe, bizonyos tranzakciókba a vállalkozások bele sem vágnak, mert már a saját előzetes értékelésük alapján nyilvánvaló számukra, hogy azt a versenyhatóság nem engedélyezné. Arra is van példa, hogy a vállalkozások a GVH álláspontja fényében hagynak fel a fúzióval, amint történt 2014-ben, amikor a Magyar Telekom visszavonta a VidaNet feletti irányításszerzés engedélyezésére benyújtott kérelmét, mert a versenyproblémák kiküszöböléséhez ajánlott vállalásokat a GVH nem fogadta el.⁶⁷ A prenotifikáció további fórumot adott a GVH-nak arra, hogy aggályait jelezze. 2019-ben például a Tptv. 43/L. § szerinti előzetes egyeztetés során felmerült aggályokra figyelemmel álltak el a felek a fúzióktól.⁶⁸ 2020-ban pedig szintén a prenotifikáció során jelzett aggályokra figyelemmel a felek még a fúzió hivatalos bejelentése előtt leválasztották a versenyproblémát felvető vállalkozásrészt, és azt harmadik félnek értékesítették.⁶⁹ A prenotifikáció tehát jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy az érdemi versenyproblémák harmadának megoldása mára a GVH nem formális jelzése következtében történik (ezt hívja a GVH verbális intervenciónak).⁷⁰

⁶³ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 9/2017. közleménye az összefonódások vizsgálatával foglalkozó eljárásokhoz kapcsolódó előzetes egyeztetésekről. 6.

⁶⁴ A GVH Országgyűlési beszámolói alapján számolva: 2017-ben: 4; 2018-ban: 10; 2019-ben: 9; 2020-ban: 4; 2021-ben 3 esetben.

⁶⁵ Ennek helyes értelmezéséhez ugyanakkor azt is hozzá kell tenni, hogy a fúziókontroll létezésének önmagában is van egy nem elhanyagolható megelőző szerepe, bizonyos tranzakciókba a vállalkozások bele sem vágnak, mert már a saját előzetes értékelésük alapján nyilvánvaló számukra, hogy azt a versenyhatóság nem engedélyezné.

⁶⁶ Vj-87/2016. sz. eljárás (Magyar RTL Televízió Zrt., Central Digitális Média Kft.).

⁶⁷ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 18.

⁶⁸ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 18.

⁶⁹ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 18.

⁷⁰ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 18.

A kapcsolódó versenykorlátozások terén ennél is nagyobb az arány. A GVH a fúziós eljárásokban – a Bizottsághoz, illetve más versenyhatóságokhoz hasonlóan – nem végzi el a kapcsolódó versenykorlátozások értékelését, ugyanakkor az előzetes egyeztetések során jelzi a felek számára, hogy mely korlátozások terjeszkedhetnek túl az elfogadható körön. Ennek eredményeként 2016 és 2020 között az esetek 75%-ában ilyen módon elkerülhető volt a versenyfelügyeleti eljárás megindítása.⁷¹

Start-up befektetések sajátosságainak figyelembevétele

A GVH egyre növekvő számban szembesült a piacon adott tevékenységgel korábban nem jelen lévő (*start-up*) vállalkozásokba való, kockázati tőkealapok általi befektetésekkel (évente 10-20). Ezek a befektetések azzal a specialitással rendelkeznek, hogy a befektetőknek nem szakmai, hanem pénzügyi profiljuk van, emiatt felmerült, hogy a GVH azon gyakorlata, amely főszabályként nem tekinti kapcsolódónak a közös irányítás megszűnése utáni esetre is fennálló versenytilalmat, nem védi eléggé a pénzügyi befektetők érdekeit. Másfelől, gyakran a start-up alapítók kisebbségi tulajdonosként maradnak a pénzügyi befektetők mellett, viszont a GVH (szintén szakmai befektetőkre tekintettel kialakított) gyakorlata ilyen esetben csak három évig ismerte el kapcsolódóként a kisebbségi tulajdonosokra vonatkozó versenykorlátozást, ami a pénzügyi befektetők esetében megint csak elégtelen lehet. Minderre figyelemmel a GVH ezen általánosan érvényesített gyakorlatát a pénzügyi befektetők esetében két lépésben enyhítette.

Első lépésben a versenytilalom jogszerű időtartamát terjeszték ki akként, hogy a vállalkozásnak a pénzügyi befektető melletti (szakmai befektetőnek minősülő) közös irányítóját terhelő versenytilalom nemcsak a közös irányítás idejére, hanem az irányítása megszűnését követő további legfeljebb kétéves időtartamra is vonatkozhat (kapcsolódó versenykorlátozásnak minősül). Ez a könnyítés azon a megfontoláson alapult, hogy egy szakmai ismeretekkel rendelkező (nem pénzügyi) befektető közös irányító a közös irányítói helyzetéből fakadóan már hozzájuthatott azokhoz az ismeretekhez, amelyek képessé teszik arra, hogy a közös irányításból kilépő részéről esetlegesen jelentkező versenyben ne legyen hátrányos helyzetben. A vállalkozást korábban irányító, a szakmai tudás és a piaci ismeretek birtokában lévő irányító mellé belépő pénzügyi befektetőtől azonban nem feltétlenül várható el, hogy a közös irányítás időtartama alatt a szakmai befektetővel versenyképes tudásra tegyen szert.

Második lépésként a Gazdasági Versenyhivatal a versenytilalomra jogszerűen kötelezhetők körét a pénzügyi befektető belépését követően is (közös) irányítói pozícióban maradó addigi tulajdonosok mellett kiterjesztette azokra az alapítókra

⁷¹ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 19.

is, akik a befektetést követően (közös) irányítási joggal nem rendelkező tulajdonosok maradnak.⁷² Ezekről ugyanis alappal feltételezhető, hogy részesei voltak a start-up vállalkozás tevékenységét megalapozó innovációnak, és így rendelkeznek azzal a képességgel, hogy tudásukat más vállalkozásban felhasználva veszélyeztessék a pénzügyi befektető érdekeit. Az ilyen versenytilalom legfeljebb a kisebbségi tulajdonlás megszűnését követő kétéves időszakra vonatkozhat, és csak addig, amíg a pénzügyi befektető a céltársaságban tulajdonosi részesedéssel rendelkezik.⁷³ Ilyen helyzetben sem minősül azonban a Tpvt. 30. § (7) bekezdése szerinti kapcsolódó versenykorlátozásnak a céltársaság működtetésében ugyan meghatározó szerepet játszó, de tulajdoni részesedéssel nem rendelkező, úgynevezett kulcsmunkavállalókra vonatkozó versenytilalom. Az ilyen személyekkel kapcsolatos korlátozásokra a Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényben foglaltak az irányadók.⁷⁴

A családi vállalkozások generációváltásának előmozdítása

A 2010-es években felerősödő jelenség volt, hogy az elsősorban az 1980-as évek végén, illetve az 1990-es évek elején a (jelentős részben spontán) privatizáció révén vállalkozásokban irányítást biztosító tulajdont szerző magánszemélyek a tulajdonukban lévő vállalkozások irányítását (véltetőleg korukra is tekintettel) részben vagy egészben utódaiknak adták át. Az előzőek szerinti jelenségtől függetlenül is egyre gyakoribb, hogy adott vállalkozásban egyidejűleg több családtag is rendelkezik tulajdonrészszel, illetve a családtagok különböző vállalkozásokban tulajdonosok. Mindez szükségessé tette a Ptk. közeli hozzátartozókra vonatkozó rendelkezéseinek alapulvételével a családi vállalkozásokkal kapcsolatos joggyakorlat egyértelműsítését.

A természetes személyek által irányított vállalkozásokra a Tpvt. nem tartalmaz speciális szabályokat. A természetes személyek irányítási viszonyaira így a Tpvt. általános szabályai az irányadók, tekintettel arra is, hogy a Tpvt. 1. §-a a természetes személyeket a jogi személyekkel egyezően bevonja a vállalkozás gyűjtőfogalma alá. A Ptk. ugyanakkor a közeli hozzátartozókra nézve tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket a versenyjogi gyakorlat az irányítási viszonyok értékelésénél nem hagyhat figyelmen kívül. A Ptk. 8:2 § (5) bekezdése szerint ugyanis a Ptk. 8:1 § (1) bekezdésének 1. pontja szerinti közeli hozzátartozók közvetlen és közvetett tulajdoni részesedéseit egybe kell számítani.

Egy vállalkozás adott időpontban meglévő irányítási viszonyainak értékelésekor erre a körülményre a Gazdasági Versenyhivatal már 2010 előtt is tekintettel volt (az akkor hatályos Ptk. a fentebb ismertetettel teljesen azonos tartalmú rendelkezést

⁷² Lásd: Vj-19/2019.

⁷³ Lásd: Vj-19/2019. számú ügyben született határozat, 75–77.

⁷⁴ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről. 245.

tartalmazott). A versenyfelügyeleti gyakorlat abból indult ki,⁷⁵ hogy ha az egymással kölcsönösen közeli hozzátartozói kapcsolatban álló személyek külön-külön nem, de együttesen rendelkeznek a vállalkozás (a továbbiakban: családi vállalkozás) irányítását biztosító szavazati joggal, akkor (csakúgy, mint az egy vállalkozáscsoportba tartozó, és így egymástól nem független jogi személyiségű vállalkozások) arra vonatkozó külön megállapodásuk nélkül is valószínűsíthetően összehangoltan élnek a szavazati jogaikkal, így a vállalkozás közös irányítóinak⁷⁶ minősülnek. A kölcsönös közeli hozzátartozói viszony fontos megszorító feltétel, mert valamely természetes személy két közeli hozzátartozója nem feltétlenül közeli hozzátartozója egymásnak. Ezért, ha egy ilyen személy mindkét közeli (de egymásnak nem közeli) hozzátartozójával képes az irányításhoz szükséges szavazattöbbséget biztosítani (például a férj a feleségével és a testvérével is), vagyis a szavazattöbbség nem csak egyféle módon jöhet létre, akkor a gyakorlat úgy tekinti, hogy a vállalkozásnak nincs irányítója. Mindezt a Kúria is megerősítette egy közbeszerzésikartell-ügyben: csak a közeli hozzátartozói minőség alapozhat meg egy vállalkozáscsoportba tartozást.⁷⁷

A 2010 előtti joggyakorlat az előzőeket csak (megdönthető) főszabálynak tekintette, jelenleg azonban a Gazdasági Versenyhivatal már minden esetben alkalmazható szabálynak minősíti.⁷⁸ Ennél is lényegesebb, hogy a jelenlegi joggyakorlat a közeli hozzátartozói kapcsolatot nemcsak a Ptk. hivatkozott rendelkezése szerinti statikus módon (adott időpontban meglévő tulajdonosi struktúrára nézve) tekinti relevánsnak, hanem dinamikusan is, vagyis nem minősül összefonódásnak, ha adott vállalkozásba az addigi tulajdonos helyébe annak közeli hozzátartozója (mint tőle nem független vállalkozás) lép.⁷⁹ Ez a jogértelmezés nagyban segítette a családi vállalkozásokban a 2010-es években bekövetkezett generációváltási folyamatot.

Az összefonódás-bejelentés időelőttiségének lazítása

Az összefonódás bejelentetőségének feltétele, hogy a felek között végleges akarat-egyezség jöjjön létre annak végrehajtását illetően.⁸⁰ Ez alól kivételt képez az irányítási jog megszerzését célzó nyilvános vételi ajánlatnak a megtételét követő bejelentése,

⁷⁵ Lásd: Vj-78/2008.

⁷⁶ A közös irányítás lényege, hogy a közös irányítók közötti megállapodás hiányában a vállalkozás irányíthatatlanná válik. Lásd részletesen: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről. III. 2.2.

⁷⁷ Kf.VI.39.085/2021/5., 20.

⁷⁸ Éppen ezért nem lehet megdönthető vélelemről beszélni a közeli hozzátartozói minőség vállalkozáscsoportot keletkeztető körülménye kapcsán, miként ezt állítja: Nagy (2021b): i. m. 82.

⁷⁹ Lásd: VJ-99/2016.

⁸⁰ Lásd: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről. 197.

amely esetében értelemszerűen még nem lehet az eladóval való akarategyezséget megkövetelni.⁸¹

A jogalkalmazás során problémaként jelentkezett azon feltételek kezelése, amelyek teljesüléséhez kötötték a felek a szerződésben az összefonódás végrehajtását. Az összefonódás-bejelentési rendszer bevezetését követően a Gazdasági Versenyhivatal még azt a szigorú követelményt támasztotta, hogy ha a zárást a felek olyan általuk elhatározott feltételekhez kötik, amelyek megvalósulása harmadik fél, illetve felek közreműködését (hozzájárulását) is igényli, akkor azok teljesülése hiányában a bejelentés idő előttinek minősül. Ez alól csak speciális esetekben tett kivételt a joggyakorlat (például olyan bankgarancia hiánya, amelyet a vállalkozás a méretére, jellegére tekintettel nyilvánvalóan megkap majd).⁸² Ez a gyakorlat azon a megfontoláson alapult, hogy elkerülhető legyen, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a korlátozottan rendelkezésére álló erőforrásait olyan összefonódások vizsgálatára használja fel, amelyek a tudomásulvétel esetén sem biztos, hogy megvalósulnak. A tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy ennek a veszélye minimális. Ezért a Gazdasági Versenyhivatal 2019-től változtatott a gyakorlatán, és lényegében csak a felek közötti akarategyezséget tekintette az összefonódás bejelentése elengedhetetlen feltételének. Ezzel is elősegítve a piaci szereplők által eldöntött (és jellemzően a gazdasági hatékonyság javulását eredményező) összefonódások mielőbbi megvalósíthatóságát.⁸³ Ennek megfelelően a jelenlegi gyakorlat szerint a felek közötti akarategyezés megléte esetén nem teszi idő előttivé az összefonódás-bejelentést, ha a felek az összefonódás zárását meghatározott feltételek (például bankgarancia beszerzése, harmadik tulajdonostárs hozzájárulása) megvalósulásához kötik, de azok az összefonódás bejelentésekor még nem teljesültek.⁸⁴

Nacionalizáció és fúziókontroll

2010 után deklarált gazdaságpolitikai cél lett a stratégiai ágazatokban a nemzeti vagyon visszaszerzése, különösen ott, ahol az Magyarországról kiáramló monopoljövedelmet biztosított külföldi tulajdonosának, növelve ezzel az egyensúlytalanságot.⁸⁵ Ennek eredményeként a 2010-es években a GVH-hoz bejelentésköteles állami irányításszerzések aránya átlagosan 15% körül mozgott, de például 2020-ban

⁸¹ Vj-61/2009. számú ügyben született határozat, 17.

⁸² Lásd: 1/2017. sz. Közlemény, 177.

⁸³ Bodócsi András et al.: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartó fejlesztése. *Versenytükör*, 17. (2021), 1. 18.

⁸⁴ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről. 197., 201.

⁸⁵ Matolcsy (2020): i. m. 628.

30% volt.⁸⁶ Ez utóbbi adathoz hozzá kell tenni, hogy ezen irányításszerzések nagy része állami tulajdonban lévő kockázati tőkealaphoz kapcsolódó közös irányításszerzéseket jelentett start-upokban, ami ellensúlyozta a tranzakciók száma esetében a Covid miatti esetleges visszaesést, ugyanakkor ezek többnyire szintén kisebb értékű tranzakciók voltak.⁸⁷ Több állami irányításszerzést ugyanis *A nemzetstratégiai jelentőségű összefonódás* alcím alatt ismertettek szerint nemzetstratégiai jelentőségűvé nyilvánítottak.

Az önálló döntéshozatali centrum értékelése a GVH gyakorlatában

A Tpv-t.-nek az állami többségi tulajdonban lévő vállalkozások függetlenségével kapcsolatos rendelkezései értelmezésének a jelentősége 2010 után az állam mint tulajdonos szerepének erősödése következtében jelentősen felértékelődött, amely jogértelmezésre a Gazdasági Versenyhivatal már a 2010-es évek elején sort kerített.⁸⁸

A jogértelmezés kiindulópontja az, hogy a Tpv-t. 15. § (3) bekezdés szerinti, az állami többségi tulajdonban lévő vállalkozás függetlenségét megalapozó *önálló döntési jog* nem a vállalkozás egy-egy konkrét döntéséhez kapcsolódó fogalom, hanem olyan tartós állapot, amelyben az állam nem él többségi tulajdonán alapuló irányítási jogával.⁸⁹ A GVH a többségi közvetlen állami tulajdonú vállalkozás feletti döntési jog jogosultjának meghatározásakor abból indult ki, hogy ki jogosult az érintett állami vállalat üzleti tervének elfogadására.⁹⁰ Ha az üzleti terv elfogadásához az állam többségi tulajdonosi jogai gyakorlójának jóváhagyása szükséges, akkor a vállalkozásnak nincs önálló döntési joga. Ez alól azonban kivételt képezhet, ha az üzleti terv csak általános célkitűzéseket rögzít, vagy az üzleti terv elfogadására vonatkozó felhatalmazás csak formális. Ebben az esetben a vállalkozás működése egészének értékelésével dönthető el az, hogy rendelkezik-e önálló döntési joggal, vagy sem. Ha az üzleti tervet a közvetlen állami irányítás alatt álló vállalkozás vezető testülete (igazgatósága, ügyvezetése) önállóan – az irányítási jogok gyakorlójától (például a minisztertől) függetlenül – fogadja el, akkor az a körülmény, hogy a vezető testület tagjait a miniszter választja meg vagy hívja vissza, önmagában nem kérdőjelezi meg a vállalkozás Tpv-t. szerinti függetlenségét.⁹¹ Lényeges, hogy mindezt a megközelítést a közvetlenül állami irányítás alatt álló vállalkozások esetében kell

⁸⁶ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 8.

⁸⁷ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). 8.

⁸⁸ Lásd: Vj-17/2012., Vj-51/2012.

⁸⁹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről. 70.

⁹⁰ Vj-17/2012. számú ügyben született határozat, 27.

⁹¹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről. 72.

alkalmazni. Az ilyen vállalkozáshoz tulajdonilag kapcsolódó vállalkozások esetében a függetlenséget nem a Tptv. 15. § (3) bekezdése, hanem a Tptv. 15. § (1) és (2) bekezdése szerinti általános szabályok alapján kell megítélni.⁹²

A Tptv. 27. § (3) bekezdése alapján az állami vagy helyi önkormányzati közvetlen irányítás alatt álló vállalkozások nettó árbevételének kiszámításánál azt a gazdasági egységet alkotó vállalkozást kell számításba venni, amely piaci magatartásának meghatározásában önálló döntési joggal rendelkezik. Ezért a másik értelmezendő fogalom a *gazdasági egység*. Az állami tulajdonosi jogok gyakorlását végző szervezethez tartozó további, önálló döntési joggal nem rendelkező vállalkozások (és az azok által irányított vállalkozások) az állami tulajdonosi jogok gyakorlásával együttesen alkotnak egy gazdasági egységet. Ez azzal jár, hogy a gazdasági egység tagjai közötti irányításváltozások nem minősülnek összefonódásnak, továbbá a gazdasági egység valamely tagja által megvalósított összefonódás esetén az abba tartozó valamennyi vállalkozást figyelembe kell venni a bejelentési kötelezettség és a versenyhatások értékelésekor.⁹³

Az önálló döntési jog és azon alapulóan a gazdasági egység egyértelmű meghatározása az érintett vállalkozások működésének részletes vizsgálatát igényelheti. Ezért a Gazdasági Versenyhivatal – az eljárások lehető leggyorsabb lefolytathatósága érdekében – azt a gyakorlatot alakította ki, hogy nyitva hagyja azok egyértelmű meghatározását, ha az közömbös az összefonódásnak minősülés, a bejelentési kötelezettség fennállása, a káros versenyhatások hiánya és a hatáskör (Gazdasági Versenyhivatal vagy Bizottság) szempontjából is.⁹⁴

A nemzetstratégiai jelentőségű összefonódás

Minthogy a nacionalizációs gazdaságpolitikai törekvés összeütközésbe kerülhet a fúziókontroll céljával, ezért a 2013. évi CXCI. törvénnyel 2013. november 22-től a Tptv.-be építették a 24/A. §-t, amelynek értelmében a kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti. Az ilyen összefonódást nem kell a Gazdasági Versenyhivatalnak a 24. § szerint bejelenteni. A kormány 2020 végéig 31 esetben élt az ezen törvény adta felhatalmazással, ami jól mutatja a nacionalizáció és a fúziókontroll közti konfliktus súlyát.

A Tptv. 24/A. § szerinti szabályozás célja elsősorban annak biztosítása, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban a Tptv. alapján nem mérlegelhető, de nemzetgazdasági szempontból lényeges szempontokat is megfelelően figyelembe vehessék.

⁹² Vj-51/2012. számú ügyben született határozat, 17.

⁹³ Bodócsi András et al.: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartó fejlesztése. *Versenytükkör*, 17. (2021), 1. 20.

⁹⁴ Lásd: Vj-87/2013.

A versenyen kívüli közérdekű tartalommal is bíró célokra való hivatkozások figyelembevételére a GVH-nak ugyanis nincsen hatásköre és így törvényes lehetősége (lásd Tpvt. 33. § [1] bekezdés). Ennek fényében pedig a Tpvt. 24/A. §-t kifejezetten a GVH függetlenségét erősítő megoldásként kell elismerni.

Az Európai Bizottság (a későbbiekben: Bizottság) fúziós munkacsoportja (EUMWG) 2016-ban egy összefoglaló kutatási anyagot tett közzé munkájának eredményeként arról, mely tagállamok fúziókontroll-rezsimjét/összefonódás-ellenőrzési rendszerét hogyan befolyásolják a közérdekkel kapcsolatos megfontolások.⁹⁵ Elöljáróban leszögezhető, hogy a jogintézmény széles körben elterjedt, az Európai Unió 28 tagállamából számos országban (például Ciprus, Németország, Spanyolország, Hollandia, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Románia, Svédország, Egyesült Királyság, Magyarország, Finnország, Franciaország) kifejezetten lehetőséget biztosít a jogalkotó, hogy a versenyszempontokon túlmutató közérdeket a vállalkozások összefonódásának ellenőrzése során figyelembe vegyék. A közérdekű szempontok megjelenhetnek egyrészt a versenyhatóság eljárása során, másrészt pedig – ahogy a magyar példa is mutatja – az adott ország versenyhivatalán kívüli más intézmény, illetve kormányzati szerv eljárásában. Egyes tagállamokban a közérdek figyelembevételére csak bizonyos iparágakban létrejövő összefonódások ellenőrzésekor van mód, például Görögországban a médiakoncentrációk esetén. Azzal kapcsolatban, hogy mely okok minősülhetnek közérdekkel kapcsolatos megfontolásnak egyes tagállamoknál, a tanulmány több említésre érdemes példát is bemutat: a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése (Egyesült Királyság), nemzetbiztonság (Svédország), ellátás biztosítása (Svédország), médiapluralizmus (Görögország), gondos ügyintézés érdekében alkalmazott szabályok (Ciprus), munkahelyek megőrzése/teremtése (Franciaország), a fúzió hozzájárul a gazdasági és technikai fejlődéshez (Lengyelország). A magyar megoldáshoz hasonló található Kanadában és Izraelben is.⁹⁶

Az Alkotmánybíróság a Közép-európai Sajtó és Média Alapítvány által megvalósított összefonódások nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet Alaptörvény-ellenességét vizsgáló 16/2020. (VII. 8.) AB határozatában is megállapította, hogy az Alaptörvényből nem olvasható ki pusztán egyféle nemzetstratégia helyessége.⁹⁷ A nemzetstratégiai jelentőségű közérdek meghatározása a mindenkori kormányzati szervek hatásköre.⁹⁸ A közérdek fogalmának meghatározásakor az egyedi esetben a kormányzati szerveknek széles mérlegelési lehetősége van a nemzetstratégia helyességének elbírálására;

⁹⁵ *Public Interest Regimes in the European Union – Differences and Similarities in Approach*. Final Report of the EU Merger Working (2016. március 10.).

⁹⁶ *Public Interest Considerations in Merger Control*. OECD Working Party No. 3 on Cooperation and Enforcement, DAF/COMP/WP3(2016)3 (2016. június 30.). 14. Ebben az értelemben vitatható Tóth Tihamér azon kijelentése, hogy a Tpvt. 24/A. § „nem harmonizál sem az uniós, sem a »mainstream« európai szabályozással”. Tóth T. (2020a): i. m. 89.

⁹⁷ 16/2020. (VII. 8.) AB határozat, 54.

⁹⁸ 16/2020. (VII. 8.) AB határozat, 54.

a vállalkozások fúziója előnyeinek és hátrányainak mérlegelésére az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen.⁹⁹ A kormánypolitika meghatározása a kormány feladata és felelőssége, ennek része a gazdaságpolitika meghatározása is. Annak megítélése, hogy egy konkrét beruházás nemzetgazdasági szempontból kiemelten közérdekűnek minősül-e, alapvetően gazdaságpolitikai döntésnek tekinthető, ami elsődlegesen a kormány politikai felelőssége körébe tartozik. Az is gazdaságpolitikai döntésnek tekinthető, hogy a kormány gazdasági okokból, a gazdaságpolitikája keretében mely fúziót mentesít a fúziókontroll alól. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fúziókontroll alóli mentesítés a gazdasági verseny szabadságának a korlátozása, a gazdasági verseny szabadságának a korlátozását pedig ilyen esetben a gazdaságpolitikai döntés mögött álló közérdek igazolhatja.¹⁰⁰

A 2013. évi CXCI. törvényjavaslat indokolása szerint a Tptv. 24/A. §-ban foglalt szabály a Tptv. „hatálya alóli kivételi kört pontosítja, egyértelművé téve, hogy az mely, a Kormány által közérdekből rendelettel nemzetstratégiainak minősített ügyekre nem terjed ki. A módosítás a jogbiztonságot és az átláthatóságot szolgálja.” A Tptv. 1. §-a rendelkezik a törvény személyi és tárgyi hatályáról, egyúttal biztosítja a lehetőséget a Tptv. hatálya alól – törvényi rendelkezés alapján történő – kivételre is, miszerint: „E törvény hatálya kiterjed [...] kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik.” Fontos rögzíteni, hogy – miként azt a törvényjavaslat indokolása is rögzíti – a GVH gyakorlata szerint a törvénnyel azonos elbírálás alá esnek a törvényre egyértelműen visszavezethető alacsonyabb szintű jogszabályok is.¹⁰¹ A Tptv. 97. §-a erre figyelemmel felhatalmazást ad a kormánynak, hogy a vállalkozások összefonódását rendelettel közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítse, így e rendeletek a Tptv. 97. §-ára tekintettel a törvényre egyértelműen visszavezethetőnek minősülnek. A 16/2020. (VII. 8.) AB határozat szerint bár a Tptv. 97. § szerint kiadott rendelet címzettje és tárgya egyedi megjelöléséből következik, hogy az egyedi rendelkezés,¹⁰² így önmagában nem eredményez Alaptörvény-ellenességet a jogszabály normativitásának a hiánya.¹⁰³ Sőt, önmagában egy összefonódás is lehet közérdek,¹⁰⁴ nem kell a Tptv. 24/A. §-ban meghatározott további közérdeket sem társítani hozzá, ez nem eredményez az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdéséből fakadó – amely szerint a kormány rendelete nem lehet törvénnyel ellentétes – Alaptörvény-ellenességet.

⁹⁹ 16/2020. (VII. 8.) AB határozat, 58.

¹⁰⁰ 16/2020. (VII. 8.) AB határozat, 77.

¹⁰¹ Ugyanezt az elvet erősítette meg az eljáró Versenytanács a Vj-63/2009. számú ügyben született határozatában is. A Versenytanács gyakorlatában az önkormányzati rendelettel biztosított kizárólagos jogok Tptv. hatálya alá tartozásával kapcsolatban a Versenytanács akként foglalt állást, hogy a Tptv. tárgyi hatálya nem terjed ki a temetőt üzemeltető vállalkozások azon tevékenységeire, amelyeket a temetkezésről szóló törvény szerinti felhatalmazás, illetve kötelezés alapján az adott település önkormányzata rendeletben szabályozott.

¹⁰² 16/2020. (VII. 8.) AB határozat, 31.

¹⁰³ 16/2020. (VII. 8.) AB határozat, 33.

¹⁰⁴ 16/2020. (VII. 8.) AB határozat, 65.

Szintén nem állapított meg Alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság arra hivatkozással, hogy más, hasonló helyzetben lévő jogalanyok – akik összefonódása nem részesül a Tpvt. 97. § szerinti rendeleti mentesítésében – hátrányt szenvednek. Az Alkotmánybíróság ugyanis emlékeztetett rá, hogy a rendeleti mentesítéssel érintett versenyszabadság azonban nem önálló alkotmányos jog; a 8/2014. (III. 20.) AB határozat megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, amely szerint a gazdasági versenyt korlátozó jogszabálynak nem kell megfelelnie az alapjog korlátozására általában irányadó szempontoknak. Nincs tehát akadálya annak, hogy a törvényhozó a gazdasági versenyt a közérdekre tekintettel korlátozza. Az Alkotmánybíróság szerint az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében csak akkor állapítható meg Alaptörvény-ellenes megkülönböztetés, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes.¹⁰⁵ Az Alkotmánybíróság szerint azonban a nemzetstratégiai jelentőségű minősítés észszerűen igazolja az egyes összefonódások vizsgálhatósága közti eltérést, így – bár az összefonódó vállalkozások azonos szabályozási körbe tartoznak – a különbségtétel nem sérti az Alaptörvény XV. cikkét.

A koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés

A koronavírus (Covid) okozta gazdasági válság eltér a korábbi gazdasági válságoktól, amelyek esetében általában jellemző, hogy a kereslet az egész gazdaság szintjén csökkent, ami többletkapacitások kialakulásához vezet. Általában a gazdasági válságokban ezért a kríziskartellek is a többletkapacitás felszámolást szokták célozni.¹⁰⁶ A Covid-válság azonban más. Míg számos iparág hirtelen jelentős keresletcsökkenést tapasztalt (például a légi közlekedés és a vendéglátás), mások kapacitáshiányokkal és megnövekedett kereslettel szembesültek. Ez különösen a Covidhoz kapcsolódó termékek, például kézfertőtlenítők és maszkok esetében jelentkezett.¹⁰⁷ Mindezek alapján nem meglepő, hogy a Covid-válság kapcsán ezért a rövid távú kapacitáshiány kezelésének versenyjogi vonatkozásai kerültek előtérbe. Az Európai Versenyhálózat (ECN) által közzétett közlemény megállapította, hogy a vállalatok együttműködhetnek annak érdekében, hogy „biztosítsák a szűkös termékek ellátását és méltányos elosztását minden fogyasztó számára”.¹⁰⁸ Ilyen esetekben ugyanis ezek az intézkedések „nem valószínű, hogy versenykorlátozást jelentenek, vagy ha igen, akkor

¹⁰⁵ Lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]; 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43].

¹⁰⁶ Lásd: Európai Unió Bírósága, C-209/07. sz. ügy (Beef Industry Development and Barry Brothers), ECLI:EU:C:2008:643.; Európai Unió Bírósága, C-101/07 P. sz. ügy (Coop de France bétail and viande v. Commission), ECLI:EU:C:2008:741.

¹⁰⁷ Oxera: *Crisis Cartels: A COVID-19 Side Effect?* (2021. január 28.).

¹⁰⁸ European Competition Network: *Antitrust: Joint Statement by the European Competition Network (ECN) on Application of Competition Law during the Corona Crisis* (2020. március 23.).

valószínűleg hatékonyságnövekedést eredményeznek, amely meghaladja az esetleges kárt”.¹⁰⁹ Ennek jegyében az Európai Bizottság engedélyezett is koordinációt a Covid kezelésére nélkülözhetetlen gyógyszerek „egyensúlyának helyreállításához és kiigazításához”.¹¹⁰ A Bizottság is hangsúlyozta, hogy a sokkok „főként a hatóságok népegészségügyi megfontolásokból eredő döntésein alapulnak, nem pedig olyan tényezőkön, amelyeknek nem mindegyike van a vállalkozások ellenőrzése alatt”.¹¹¹ Ugyanakkor a jelenlegi helyzetben fontos annak biztosítása, hogy a fogyasztók egészségének védelméhez elengedhetetlennek tartott termékek (például arcmaszkok és fertőtlenítő) versenyképes áron álljanak rendelkezésre. Az ECN ezért hangsúlyozta, hogy nem habozik fellépni azokkal a vállalatokkal szemben, amelyek kihasználják a jelenlegi helyzetet, és kartellizálnak, vagy visszaélnak az erőfölényükkel.

A GVH a fogyasztóvédelmi hatásköre révén mutatott különös versenyfelügyeleti aktivitást a koronavírus-járvány idején. A GVH a Covid-járványra tekintettel 2020. március 19–20-án átfésülte a vírusellenesnek hirdetett termékeket, valamint védőmaszkokat kínáló webshopokat.¹¹² A GVH külön figyelemfelhívást tett közzé a Covid-tesztek¹¹³ és a koronavírus-járvánnyal összefüggő egyéb egészségügyi tárgyú hirdetések jogszerűségének biztosítása érdekében.¹¹⁴ Emellett a GVH eljárásokat is indított olyan termékek reklámjai kapcsán, amelyek megalapozatlanul tulajdonítottak maguknak vírusölő hatást,¹¹⁵ vagy pszichés nyomásgyakorlással próbáltak vírusellenes termékek megvételére rábírní.¹¹⁶

A koronavírus okozta járvány hatásaként bekövetkező gazdasági nehézségeket a GVH 2020 folyamán figyelembe vette, ennek eredményeként a GVH 768 millió forint részletfizetési kedvezményről vagy hátralévő bírság átütemezéséről döntött.¹¹⁷ A bírságok átütemezése a moratóriummal érintett időszakban időlegesen 128,2 millió Ft megfizetése alól mentesítette a magyar vállalkozásokat.¹¹⁸ A Versenytanács emellett több tízmillió forint értékben vett figyelembe gazdasági nehézséget

¹⁰⁹ OECD: *Co-operation between Competitors in the Time of COVID-19* (2020). 3.

¹¹⁰ European Commission: *Comfort Letter: Coordination in the Pharmaceutical Industry to Increase Production and to Improve Supply of Urgently Needed Critical Hospital Medicines to Treat COVID-19 Patients* (2020. április 8.).

¹¹¹ Bizottság Közleménye: *Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitröszt kérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul* (2020/C 116 I/02). 2.

¹¹² GVH: *A GVH koronavírus elleni termékek internetes árusítását vizsgálta* (2020. március 31.).

¹¹³ GVH: *Otthoni koronavírus-tesztekkel kapcsolatban figyelmeztet a GVH* (2020. július 22.).

¹¹⁴ GVH: *A GVH ismét hadat üzent a hamisan vírusellenes terméket kínáló weboldalaknak* (2020. december 14.).

¹¹⁵ Száj- és orrspray: GVH: *Eljárást indít a Versenyhivatal a koronavírus gyógyítását ígérő terméksalád reklámozásával kapcsolatban* (2021. március 26.); ágynemű: GVH: *Vírusellenes technológiával hirdetett ágynemű miatt indított vizsgálatot a GVH* (2021. április 26.); fertőtlenítőszer: GVH: *100 milliós bírság a pandémia alatt megtévesztően hirdető cégnek* (2021. június 16.).

¹¹⁶ Ékszer Tv: GVH: *Versenyszerőségi eljárás indult az ÉkszerTV kézfertőtlenítőt is értékesítő műsora miatt* (2020. április 14.).

¹¹⁷ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 15.

¹¹⁸ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 15.

bemutató érveléseket bírságsökkentő tényezőként elsősorban a munkahelyek megtartása érdekében.¹¹⁹

A gazdaság egyes jelenkori kihívásainak versenyjogi vonatkozásai

A gazdaság mint a versenyjogi jogalkalmazás elsődleges közegét nem csak a válságok alakították és alakítják, de a digitális átállás, a klímaváltozás következményeinek enyhítése és a munkaerőpiaci kihívások is. Alábbiakban az ezekkel kapcsolatos magyar gyakorlatot mutatom be.

Digitális átalakulás

A világban zajló digitális átalakulás a társadalom minden aspektusát áthatja, befolyásolva az emberek interakcióját, és széles körű szociológiai változásokat idéz elő.¹²⁰ A világgazdaság digitalizálódása a digitalizált információk és tudás kulcsfontosságú termelési tényezővé válását jelenti. Ma már a teljes gazdaság digitális abban az értelemben, hogy nincs olyan ágazat, amely ne használna digitális adatokat.¹²¹ A digitális gazdaság az emberek, vállalkozások, eszközök, adatok és folyamatok közötti mindennapi online kapcsolatok sokaságából származik. A digitális gazdaság gerincét tehát ez az úgynevezett „hiperkapcsoltság” adja, amely az emberek, szervezetek és gépek növekvő összekapcsolódásából fakad, ami az internet, a felhőalapú számítástechnika, a mobiltechnológia és a tárgyak internete (IoT) segítségével valósul meg.¹²² Ezek mind olyan információs és kommunikációs technológiák (ICT),¹²³ amelyek lehetővé teszik ezen kapcsolódások (tranzakciók) lebonyolódását.

A digitális gazdaságon belül a digitális szektor az információk digitális gyűjtésére, tárolására, elemzésére és megosztására, valamint a társadalmi interakciók bonyolítására szolgál, és szűken véve az információs és kommunikációs technológiákat (ICT), a *big datát*, a mesterséges intelligenciát és az online platformokat jelenti. A digitális gazdaság tehát digitális eszközökkel megkönnyített tranzakciók sokasága. A digitális szektor részét képező, online platform óriások (Google, Facebook) által jellemzett adatvezérelt digitális szektorban a platformok a fogyasztói figyelmet

¹¹⁹ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 15.

¹²⁰ *Understanding the Digital Economy: What Is It and How Can It Transform Asia?* (2018. február 21–22.)

¹²¹ Állami Számvevőszék: *Elemzés a digitális gazdaság megadóztatásának aktuális kérdéseiről, a modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályokról értékelő elemzés figyelemmel a terület ellenőrizhetőségére* (2020); IMF Staff: *Measuring the Digital Economy. IMF Staff Report* (2018. február 28.).

¹²² Deloitte: *What is Digital Economy? Unicorns, Transformation and the Internet of Things* (é. n.).

¹²³ ICT – Information and Communication Technology.

és adatokat használják bevételtermelő lehetőségek létrehozására. Az adat azonban az egész digitális átalakulás kulcsa, annak tüzelőanyaga, az új olaj.¹²⁴

Kitekintés

A platformosodás a digitális szektor fő jellemző üzleti modellje, ebben a formában működnek a digitális szektor részét képező megosztásalapú gazdasági szereplők (például Uber, Arbnb), a mobil operációs rendszerek gyártói (Google Android, Apple iOS), az adatvezérelt figyelempiaci szereplők (Google-kereső, YouTube, Chrome böngésző, Facebook) és az online piacterek (például Amazon). A platformok egy része úgynevezett zéróáras üzleti modellben működik, ami azt jelenti, hogy a keresleti oldali felhasználók nem fizetnek pénzt a platformnak annak használatáért, azonban cserébe jelentős értékű személyes adatot kereskedelmi célból át kell adniuk. A versenyjogi problémák a digitális átalakulással összefüggésben jellemzően a platformokkal kapcsolatosan merülnek fel, nem függetlenül azok versenykorlátozásra hajlamosító közgazdasági jellemzőitől, mint amilyen a hálózati hatás vagy a méretgazdaságosság. Az online platformokkal kapcsolatos versenyproblémák az USA-ban egyenesen reflexióra készítettek az antitröszt célját illetően (lásd hipszter antitröszt).¹²⁵

A versenyhatóságokat több bíráló is érte amiatt, hogy évekig tétlenül nézték a technológiai óriások növekedését. 2009–2018 között a Google, Apple, Facebook, Amazon 400 fúziót hajtott végre, miközben egyet sem tiltottak meg ezek közül.¹²⁶ 2012-ben például az FTC fontolgatta a Google elleni antitrösztfellépést, de végül letett erről.¹²⁷ Az EU első komolyabb beavatkozása a Google ellen is csak 2017-ben történt.¹²⁸ Az óceán mindkét partján közben a versenyhatóságok nem elleneztek olyan összefonódásokat sem, amelyek jelentősen hozzájárultak a technológiai óriások megerősödéséhez. Ide kell mindenképpen sorolni a Google–DoubleClick és Facebook–WhatsApp-fúziókat. Különösen az előbbi összefonódás következményeként a Google olyan vertikálisan integrált online hirdetési vállalkozássá vált (hiszen a DoubleClick megszerzése tette számára lehetővé a böngészési adatok megismerését), amely mára az online hirdetési piac főbb problémáinak egyike lett például a francia versenyhatóság ágazati vizsgálata szerint.¹²⁹

Az EU-ban a digitális gazdaság versenyproblémái kapcsán maguk a versenyhatóságok (ideértve az Európai Bizottságot, amelynek a digitális korszakért felelős

¹²⁴ The World's Most Valuable Resource Is No Longer Oil, But Data. *The Economist*, 2017. május 6.

¹²⁵ Gönczöl Tünde: *A hipszter antitrösztirányzat és kritikussai. Verseny és szabályozás 2018*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019. 13–43.

¹²⁶ Jason Furman (szerk.): *Unlocking Digital Competition*. London, HM Treasury – OGL, 2019. 84.

¹²⁷ William Kovacic: Roads Not Taken. The Federal Trade Commission and Google. *Concurrences*, 2020. szeptember. No 3.

¹²⁸ Case No COMP/AT.39740 – Google Search (Shopping).

¹²⁹ *L'Autorité rend son avis sur la publicité en ligne*. Autorité de la concurrence (2018. március 6.).

ügyvezető alelnöke 2019-től egyben az EU versenyügyi biztosa is) azok, akik a technológiai óriások szabályozás alá vonását sürgetik úgy, hogy az új hatáskörök gyakorlására magukat ajánlják. A 2020. decemberi bizottsági Digital Market Act (DMA)¹³⁰ javaslat kapcsán is az EU versenyhatóságai közös nyilatkozatban kérték, hogy a DMA alkalmazásában (a kapuőri kijelölés és a mentesítés kivételével) kapjanak ők is szerepet.¹³¹

A Benelux államok versenyhatóságainak közös nyilatkozata¹³² és a francia versenyhatóság javaslata¹³³ is a versenyhatóságok digitális óriásokkal szembeni szabályozási megerősítése mellett érvelt. A 2021-ben elfogadott német szabályozás pedig már fel is jogosította a német versenyhatóságot a digitális kapuőrökkel¹³⁴ szembeni fellépésre.¹³⁵ A brit CMA¹³⁶ a versenyhatóságon belüli dedikált szervezeti egység létrehozását javasolta versenyjogot kiegészítő további eszközök megteremtése mellett.

Miközben tehát a versenyhatóságokat bírálatok érték amiatt, hogy a technológiai óriások a szemük láttára és némely esetben az asszisztálásuk mellett nőttek nagyra, addig az EU-ban a versenyhatóságok a technológiai óriások megregulázásának zászlóvivői és – úgy tűnik – az új hatáskörök élvezői is lesznek. Az, hogy a versenyhatóságok szabályozási javaslattal élnek a versenyjog elégtelensége esetére, fontos prevenciós eszköz a társadalom károsodástól való megóvása érdekében.¹³⁷ Mindenképpen figyelemre méltó fejlemény, hogy az EU-ban a versenyhatóságok ilyen értelemben megerősödve kerülnek ki a kritikákból.

2021-ben a Facebook ellen vizsgálódik az Európai Bizottság¹³⁸ és a német versenyhatóság¹³⁹ is adatkizsákmányolás miatt (emlékezetes, a tárgyban már született más, hasonló ügyben német döntés a Facebookkal szemben¹⁴⁰). Az üzletfelek adatainak

¹³⁰ Lásd: Európai Bizottság.

¹³¹ *Joint Paper of the Heads of the National Competition Authorities of the European Union: How National Competition Agencies Can Strengthen the DMA, Was Endorsed by National Competition Authorities at the ECN Directors General's Meeting* (2021. június 22.). 28.

¹³² *Belgian Competition Authority, Dutch Authority for Consumers & Markets, and Luxembourg Conseil de la Concurrence. Joint Memorandum on Challenges Faced by Competition Authorities in a Digital World*, 2019.

¹³³ *Autorité de la concurrence: L'Autorité publie sa contribution au débat sur la politique de concurrence face aux enjeux posés par l'économie numérique* (2020. február 21.).

¹³⁴ Egy vállalkozás, amely különösen a többoldalú piacokon és hálózatok esetén jelentős erővel bír, kiemelkedő, piacokon átívelő jelentőséggel rendelkezik a verseny szempontjából.

¹³⁵ Bundeskartellamt: *Amendment of the German Act against Restraints of Competition* (2021. január 19.).

¹³⁶ CMA: *Online Platforms and Digital Advertising. Market Study Final Report* (2020. július 1.).

¹³⁷ Lásd: Tóth András: Creating More Public Value in the EU Competition Law by Reaching a Higher Level of Prevention in the Particular Context of the Digital Markets, (2021), 44, *World Competition*, Issue 4, 433-454.

¹³⁸ Lydia Beyoud – Aoife White: Facebook's Libra Currency Gets European Union Antitrust Scrutiny. *Bloomberg*, 2019. augusztus 20.

¹³⁹ Bundeskartellamt *Examines Linkage between Oculus and the Facebook Network*. Bundeskartellamt (2020. december 10.).

¹⁴⁰ Bundeskartellamt *Prohibits Facebook from Combining User Data from Different Sources*. Bundeskartellamt (2019. február 7.).

vertikális versenyben való tisztességtelen, versenyelőnyt keletkeztető felhasználása miatt az Európai Bizottság előtt az Amazon,¹⁴¹ a Facebook¹⁴² és a Google¹⁴³ ellen van folyamatban eljárás. Önpreferencia miatt vizsgálja a Bizottság¹⁴⁴ és az olasz versenyhatóság¹⁴⁵ is az Amazont, miután a Google-t a Bizottság már elmarasztalta hasonlóért (lásd a korábban már hivatkozott Google Shopping-ügyet). A Google, az Apple, az Amazon ellen azért folyik további európai bizottsági eljárás, mert felmerült, hogy az érintett cégek korlátozzák más hangvezérelt asszisztensek elérését az eszközeiken.¹⁴⁶ Az Apple ellen ezenkívül két további bizottsági eljárás van folyamatban egyrészt az alkalmazás-áruházának szerződési feltételei,¹⁴⁷ másrészt az Apple Play kizárólagos használatának előírása miatt.¹⁴⁸ De szép számmal találunk a technológiai óriásokkal szemben tagállami versenyjogi eljárásokat is. Az olasz versenyhatóság az Enel elektromos autó appjának Google Autóból való kizárása miatt büntette a Google-t erőfölénnyel való visszaélés miatt.¹⁴⁹ A Google-t a francia versenyhatóság is megbírságolta erőfölénnyel való visszaélése miatt, mert saját reklámértékesítő piacterét részesítette előnyben.¹⁵⁰ Az Európai Bizottság 2021. június 22-én indított ugyanígy ebben a körben a Google onlinereklám-értékesítési gyakorlatának vizsgálatára eljárást.¹⁵¹ De a Google-t vizsgálja a brit versenyhatóság is a harmadik fél, illetve felek cookie-jainak eltávolítása miatt.¹⁵²

A technológiai óriásokkal szembeni fenti számos eljárás elég erős jelzés arra vonatkozóan, hogy a versenyügyek önmagukban nem bírnak elégséges visszatartó erővel. Az *ex-post* beavatkozással elérhető elrettentés ilyenkor nem képes hatékonyan visszatartani a jogsértéstől és kikényszeríteni a jogkövető magatartást. A Nobel-díjas Tirole szerint az óriáscégeket nem rendíti meg az erőfölénnyel való visszaélés miatt

¹⁴¹ European Commission: *Antitrust: Commission Opens Investigation into Possible Anti-Competitive Conduct of Amazon* (2019. július 17.)

¹⁴² European Commission: *Antitrust: Commission Opens Investigation into Possible Anticompetitive Conduct of Facebook* (2021. június 4.).

¹⁴³ Javier Espinoza: Brussels Asks News Groups to Describe Their Data Deals with Google. *Financial Times*, 2019. december 9.

¹⁴⁴ European Commission: *Antitrust: Commission Sends Statement of Objections to Amazon for the Use of Non-Public Independent Seller Data and Opens Second Investigation into Its E-Commerce Business Practices* (2020. november 10.).

¹⁴⁵ Thibault Larger: Italy competition watchdog opens probe into Amazon. *Politico*, 2019. április 16.

¹⁴⁶ Foo Yun Chee: EU Regulators to Probe Alexa, Siri and Other Voice Assistants. *Reuters*, 2020. július 16.

¹⁴⁷ Apple Investigated in UK over 'Unfair' App Store Claims. *BBC.com*, 2021. március 4.

¹⁴⁸ European Commission: *Antitrust: Commission Opens Investigations into Apple's App Store Rules* (2020. június 16.).

¹⁴⁹ Italy Fines Google for Excluding Enel E-Car App from Android Auto. *Reuters*, 2021. május 13.

¹⁵⁰ Autorité de la concurrence: *The Autorité de la Concurrence Hands Out a €220 Millions Fine to Google for Favouring Its Own Services in the Online Advertising Sector* (2021. június 7.).

¹⁵¹ European Commission: *Antitrust: Commission Opens Investigation into Possible Anticompetitive Conduct by Google in the Online Advertising Technology Sector* (2021. június 22.).

¹⁵² CMA Opens Investigation into Possible Abuse of Dominance Arising from Google's "Privacy Sandbox" Browser Changes. *Practical Law Competition*, 2021. január 8.

rájuk kiszabott bírság, és nem tartanak a jó hírnevük sérelmétől sem.¹⁵³ A méretgazdaságosság és a hálózati hatás kombinációja egyetlen vállalkozás javára billentheti az egész piacot (*tippling*), amikor a verseny a piacért, és már nem a piacon folyik.¹⁵⁴ Ebben az esetben a piaci hatalom tartósan is fennállhat, miként a technológiai óriások példája is mutatja. A helyzet kezelésére 2020 decemberében előterjesztett bizottsági DMA-javaslat indokolása is kifejezetten elismeri, hogy a versenyjogi érvényesítés utólag történik, és gyakran nagyon összetett tények kiterjedt, eseti alapú vizsgálatát igényli.¹⁵⁵

Magyar ügyek

A fentiekhez képest a magyar versenyjogi gyakorlatba a digitális gazdaság nem a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, hanem a versenykorlátozó magatartások, a fúziókontroll és a fogyasztóvédelem területén szivárogtak be.

Versenykorlátozás joga

A GVH kétszer is foglalkozott az úgynevezett legkedvezőbb elbánást biztosító (*most favoured nation*, MFN) klauzulákkal, egyrészt ágazati vizsgálat formájában¹⁵⁶ az online szállásközvetítési piac tekintetében 2016-ban, majd az online ételkiszállítási piac kapcsán egy Netpincér elleni eljárásban. A GVH az online szállásközvetítési piacon lefolytatott ágazati vizsgálatról szóló jelentésében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az MFN-kikötések teljes körű használata korlátozhatja a piaci versenyt az árak standardizálásával és a belépési korlátok növelésével. Ugyanakkor a GVH szerint a potyautazás veszélyét is figyelembe véve a piaci problémákra a szűkített paritás (amikor csak a saját értékesítői oldalra vonatkozik a kedvezőbb ár felajánlásának a tilalma, a versenytársplatformokra nem) a jelenlegi piaci viszonyok alapján alkalmas megoldás lehet. Két évvel később a GVH a Netpincérrel szemben folytatott eljárásban elfogadott kötelezettségvállalással (Vj-89/2015.) arra a következtetésre jutott, hogy a szűkített MFN sem megoldás az online ételrendelés piacán, mert ha az éttermek saját honlapon nem adhatnak kedvezményt, akkor nincs ösztönzés más online közvetítőn keresztül sem olcsóbban adni.

¹⁵³ Jean Tirole: *Telecommunications and Competition*. In Pierre A. Buigues – Patrick Rey (szerk.): *The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications*. Cheltenham, Edward Elgar, 2004.

¹⁵⁴ Stigler Committee on Digital Platforms Final Report. *Stigler Center News*, 2019. szeptember 16.

¹⁵⁵ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act)*. COM(2020) 842 végleges 2020/0374 (COD) (2020. december 15.). 5.

¹⁵⁶ GVH: *Végleges jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról* (2016. május).

Az MFN tekintetében nem volt egységes a versenyjogi és szabályozási megközelítés sem. Az online szállásfoglalás piacán Franciaország, Ausztria, Olaszország és Belgium teljesen betiltotta az MFN-klauszula alkalmazását, tehát a szűket is.¹⁵⁷ Franciaországban, Svédországban és Olaszországban azonban a szabályozási tiltás előtt a versenyhatóságok elfogadták az online szállásközvetítés terén a szűkített MFN alkalmazását.¹⁵⁸ Németországban pedig a versenyhatóság volt eleve szigorú, és tiltotta meg a szűk MFN alkalmazását is.¹⁵⁹ Ezt a döntését a német Szövetségi Bíróság 2021-ben fenntartotta.¹⁶⁰

A 2019-es P2B rendelet¹⁶¹ 10. cikk (1) bekezdése pusztán azt kívánja meg, hogy amennyiben szolgáltatásuk nyújtása során az online közvetítő szolgáltatók korlátozzák az üzleti felhasználókat abban, hogy ugyanazon árukat és szolgáltatásokat különböző feltételek mellett, az említett szolgáltatásoktól eltérő eszközök segítségével kínálják a fogyasztóknak, akkor szerződési feltételeik között fel kell tüntetniük e korlátozás okait, és ezeket könnyen hozzáférhetővé kell tenniük a nyilvánosság számára. Ez a kötelezés tehát akkor is irányadó, ha a platform szűk MFN-t alkalmaz. Viszont a VBER¹⁶² nem mentesíthető korlátozásnak minősíti a tág MFN-t¹⁶³ és a DMA 5. cikk 3. pont is megtiltana a tág MFN alkalmazását a kapuőrnek minősülő online platformok számára, amikor az üzleti felhasználók ugyanazokat a termékeket és szolgáltatásokat az adott kapuőrről kívül, más online közvetítő szolgáltatókon keresztül, eltérő feltételekkel és árakkal nem értékesíthetnék. Az EU-szabályozás tehát a szűk MFN-t engedi.¹⁶⁴

2019-ben a GVH 111 millió Ft bírsággal sújtotta a Husqvarna Magyarország Kft.-t, mert a cég és egyes forgalmazói jogsértő módon határozták meg a cég márkái

¹⁵⁷ Philippe Chappatte – Kerry O’Connell – Sarah de Morant: European Union – E-commerce: Most Favoured Nation Clauses. *Global Competition Review*, 2018. december 7.

¹⁵⁸ French Competition Authority (Autorité de la concurrence), Decision 15-D-06 dated April 21, 2015; Italian Competition Authority (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), Decision dated April 21, 2015; Swedish Competition Authority (Konkurrensverket) Decision 596/2013 dated April 15, 2015.

¹⁵⁹ German Competition Authority (Bundeskartellamt), Decision B 9 – 66/10 dated December 20, 2013; Decision B 9 – 121/13 dated 22 December 2015.

¹⁶⁰ Charley Connor: German Enforcer Wins Booking.com Appeal. *Global Competition Review*, 2021. május 18.

¹⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1150 rendelete (2019. június 20.) az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról, HL L 186/57, 11.7.19., 57-79.

¹⁶² Commission Regulation (EU) 2022/720 of 10 May 2022 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices OJ L 134, 11.5.2022

¹⁶³ VBER, 5. cikk (1) bekezdés d) pont: bármely olyan közvetlen vagy közvetett kötelezettség, amelynek értelmében a vevő nem kínál, nem ad el vagy viszonteladás keretében nem értékesít árukat vagy szolgáltatásokat a végső felhasználók részére kedvezményesebb feltételek mellett, versenytárs online közvetítő szolgáltatók révén

¹⁶⁴ Communication from the Commission: Guidelines on vertical restraints, Brussels, 10.5.2022 C (2022) 3006 final, 254. a) pont

internetes továbbeladási árait.¹⁶⁵ A cég ajánlott fogyasztói árakat tett közzé, ami önmagában nem sérti a versenyjogi előírásokat, viszont azzal, hogy a forgalmazók közreműködésével rögzítette az ajánlott árakhoz képest megengedhető legnagyobb kedvezmény mértékét is az online értékesítésekre vonatkozóan, azzal tiltott vertikális viszonteladói árrögzítést valósított meg.¹⁶⁶ Ehhez hasonló módon minősült viszonteladói árrögzítésnek a könyvkereskedők kartelljében az „ajánlott” árak tényleges megkötése.¹⁶⁷

Fúziókontroll

2018-tól kezdődően a GVH is növekvő arányban szembesült start-up vállalkozásokba való befektetések útján megvalósuló fúziókkal.¹⁶⁸ Ezek aránya 2020-ra az összes bejelentés már több mint ötödét tette ki, és alapvetően állami tulajdonú kockázati tőketársaságok által megvalósított befektetésekhez kapcsolódtak.¹⁶⁹ A GVH a start-upokba való befektetés sajátosságait ismerte el, amikor két lépésben enyhítette az ilyen esetekre vonatkozó általános gyakorlatát a kapcsolódó versenykorlátozások terén.¹⁷⁰ A GVH általános gyakorlata szerint ugyanis kapcsolódó versenykorlátozásnak minősül a közösen irányított vállalkozás irányítóinak (és csak azoknak) az a vállalása, hogy a közös irányítás időtartama alatt (és csak addig) nem versenyeznek a közös irányításuk alatt álló vállalkozással. Erről részletesen a *Start-up befektetések sajátosságainak figyelembevétele* alcím alatt lehet olvasni.

A 2019. évben a GVH több olyan összefonódást is vizsgált,¹⁷¹ amelyek az online kereskedelmet vagy valamilyen digitális platformon keresztül nyújtott szolgáltatást érintettek, nevezetesen az online biztosításközvetítést a (Netrisk–Biztosítás.hu-ügy¹⁷²), a műszaki cikkek kiskereskedelmét (Media Markt – Tesco-vállalkozásrészek,¹⁷³ Media Markt – Tesco győri vállalkozásrésze¹⁷⁴ és eMAG – Extreme Digital-ügyek¹⁷⁵), valamint az online szállásközvetítést (Szallas.hu – PK Travel-ügy¹⁷⁶).

¹⁶⁵ Vj-103/2014.

¹⁶⁶ Kertészeti termékek: GVH: *Százmillió bírság kertészeti termékek internetes viszonteladási árainak rögzítéséért* (2019. május 20.).

¹⁶⁷ Lásd: Kfv.III.37.441/2016. (Vj-96/2009.).

¹⁶⁸ Bodócsi András et al.: Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, (2021), 2. 254–275.

¹⁶⁹ GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021).

¹⁷⁰ Bodócsi András et al.: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartó fejlődése. *Versenytükör*, 17. (2021), 1. 37–54.

¹⁷¹ Lásd: Buránszki Judit: A digitális piacokat érintő összefonódások vizsgálatainak tapasztalatai a Gazdasági Versenyhivatal legutóbbi ügyei során. *Versenytükör*, 16. (2020), 2. 5–24.

¹⁷² Vj-12/2019.

¹⁷³ Vj-34/2018.

¹⁷⁴ Vj-3/2019.

¹⁷⁵ Vj-14/2019.

¹⁷⁶ Vj-16/2019.

A GVH ezen digitális fúziók értékelése során szerzett legfontosabb tapasztalata talán, hogy a digitális piacok változnak és szolgáltatástípusonként is különbözhetnek, ami miatt egységes, bevett megközelítésmódról nem lehet beszélni. Álljon itt szemléltetésül néhány példa!

A GVH online szálláshely-ágazati vizsgálati jelentésében 2016-ban még arra a következtetésre jutott, hogy „[a] magyar nyelv tehát alapvető feltételnek tűnik ahhoz, hogy egy nemzetközi közvetítő sikeres lehessen Magyarországon”.¹⁷⁷ A GVH három évvel később a Szallas.hu fúziós ügyben már arra jutott, hogy a Booking.com már nemcsak hogy magyar nyelven is elérhető, de „már több hazai és azon belül is vidéki szálláshely érhető el, mint a szallas.hu weblapon”.¹⁷⁸

Az indirekt hálózati hatás kapcsán is szolgáltatástípusonként eltérő következtetésre lehet jutni. Míg a szálláshelyek esetében annál vonzóbb egy platform, minél több felhasználóval rendelkezik, addig a biztosítók az értékesítési csatornák diverzifikálásában érintettek.¹⁷⁹ A biztosításközvetítés piacán a GVH nem döntötte el, hogy az online és offline biztosításközvetítés egy piachoz tartozik-e, míg érdekes módon a műszaki cikkek online kereskedelmét Magyarországon az offline-nal egy piachoz tartozónak nyilvánította többek között azért, mert az online kereskedők 70%-ának van fizikai vevőpontja is.¹⁸⁰

Az árazási gyakorlatokat illetően is hasonlóan vegyes a kép. Az online biztosításközvetítési mint tranzakciós piacon a közvetítő platformokkal szemben a biztosítóknak kiegyenlítő vásárlóereje van, ők határozzák meg az árat.¹⁸¹ A nem tranzakciónak tekinthető webáruházak esetében (akik saját termékeiket értékesítik) a vizsgált fúziók esetében még nem voltak Magyarországon elterjedtek az irodalomban már sokat vizsgált árazási algoritmusok.¹⁸² A GVH tapasztalatai szerint az árak hasonlóságát az ár-összehasonlító oldalak segítik elő.¹⁸³ A GVH a nemzetközi trendeknek¹⁸⁴ megfelelően vizsgálta a digitális piaci fúziók adatokra gyakorolt hatását is. Ebben a körben a GVH nem csak azt vizsgálta, hogy a fúzió eredményeként bekövetkezik-e olyan adatbővülés, amelynek köszönhetően olyan új szolgáltatás is indítható lehet, amelyre korábban nem nyílt volna lehetőség,¹⁸⁵ vagy megkerülhetetlen adatbázis

¹⁷⁷ GVH: *Végleges jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról* (2016. május). 110.

¹⁷⁸ Vj-16/2019. számú ügyben született határozat, 53.

¹⁷⁹ Buránszki (2020): i. m. 12.

¹⁸⁰ Vj-14/2019. számú ügyben született határozat, 18.

¹⁸¹ Vj-12/2019. számú ügyben született határozat, 61.

¹⁸² Lásd: Tóth András: Algoritmusok és versenyjog. *Versenytükör*, 14. (2018), 2. 40–50.

¹⁸³ Vj-14/2019. számú ügyben született határozat, 23.

¹⁸⁴ Európai Bizottság M.8788 Apple/Shazam-ügyben hozott döntésének 317) pontja szerint az adatbázisok kereskedelmi és így versenyjogi relevanciája négy fő paraméter (a „4V”: variety – változatosság, összetétel; velocity – sebesség; volume – mennyiség; value – érték) vizsgálatával ítéltető meg. Ezt a döntést a GVH kifejezetten is hivatkozta a vizsgált fúziók adatokra gyakorolt hatása értékelése körében. Lásd: Vj-14/2019.; Vj-12/2019.

¹⁸⁵ Vj-12/2019. számú ügyben született határozat, 75.

jönne létre a versenytársak szempontjából.¹⁸⁶ Emellett a GVH azt is vizsgálta az online biztosításközvetítési piacon, hogy létrejön-e adatszolgáltatási sztenderd, nevezetesen, hogy versenytárs platformok majd azért nem tudják támadni a fuzionáló feleket, mert azok méretéből adódóan létrejön egy olyan biztosítási adatfelvételi sztenderd, amelyről majd a biztosítók nem akarnak másokra áttérni vagy másiknak is megfelelni. A GVH megállapításai szerint azonban éppen ellenkező a helyzet, az adatkicserélési felületeket nem az online platformok, hanem a biztosítók képzik.¹⁸⁷

Fogyasztóvédelem

A GVH 2018 szeptemberében tette közzé Digitális Fogyasztóvédelmi Stratégiáját, amelyben jelezte, hogy a digitális gazdaság növekvő jelentőségére figyelemmel prioritásként fogja kezelni a területet nemcsak eljárások, de nemzetközi együttműködések, piacelemzések és útmutatások adása formájában is.¹⁸⁸ Ennek szellemében tett közzé útmutatót¹⁸⁹ a GVH a közösségi médiában aktív szerepet vállaló, úgynevezett véleményvezéreken (influencereken) keresztül történő reklámozással kapcsolatban. A fogyasztói döntési folyamatra ugyanis a reklámok és a reklámnak nem minősülő tartalmak eltérő módon képesek hatást gyakorolni, így például adott esetben az elfogulatlanak tűnő, egy adott áru vagy szolgáltatás kedvező tulajdonságait közvetlenül vagy közvetetten ismertető szerkesztői tartalom nagyobb meggyőző erővel bírhat, mint az értékesítésében érdekelt vállalkozás reklámja.¹⁹⁰ Főleg a fiatalok esetében meghatározók a közösségi média véleményvezérei, akik esetében különösen fontos, hogy világossá tegyék követőik felé, ha egy véleménynek látszó posztjuk valójában fizetett tartalom. A Versenytanács gyakorlatában, amennyiben az influenszerek nem tüntetik fel, hogy egy posztjuk valójában fizetett, akkor az Fttv. (2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról) melléklete 11. pontja szerint szerkesztői tartalomnak álcázott reklám valósul meg.¹⁹¹ Ezt a gyakorlatot később a UCP Iránymutatás is megerősítette.¹⁹² Abban az esetben, amikor nem a megrendelő utasítására, a megjelenítés módjával összefüggésben valósul meg a jogsértés, akkor az influenszer felelőssége az Fttv. 9. § (3) bekezdése szerint merül fel.¹⁹³

¹⁸⁶ Lásd: Vj-14/2019. számú ügyben született határozat, 72.

¹⁸⁷ Lásd: Vj-12/2019. számú ügyben született határozat, 77.

¹⁸⁸ GVH: *Középtávú digitális fogyasztóvédelmi stratégia* (2018. szeptember 27.).

¹⁸⁹ GVH: *#GVH#Megfeleles#Velemenyvezer* (2017. november 20.).

¹⁹⁰ Competition Bureau Canada: *Big Data and Innovation: Implications for Competition Policy in Canada*. Draft Discussion Paper (2017). 41.

¹⁹¹ Vj-110/2016.

¹⁹² European Commission: *Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council Concerning Unfair Business-To-Consumer Commercial Practices in the Internal Market* (2021. december 29.). 98.

¹⁹³ Vj-3/2020.

A GVH a piacelemzés eszközével is élt. 2020 márciusában tette közzé a GVH a *Piacelemzés a digitális összehasonlító eszközök fogyasztói döntésre gyakorolt hatásai feltárására* című piacelemzési tanulmányát.¹⁹⁴ Elemzésében a GVH a jogi elvárásoknak való megfelelés – a fogyasztók egyértelmű és érzékelhető tájékoztatása – érdekében számos ajánlást fogalmazott meg így, hogy legyen egyértelmű, ha a találati listában a kiemelés mögött nem teljesítményadatok, hanem díjfizetés áll, vagy hogy tegyenek lépéseket az ilyen szolgáltatók a hamis vagy befolyásolt értékelések (például fizetett álértékelés) megjelenésének megakadályozása érdekében. A GVH számos jelentős piaci szereplővel szemben járt el, és szabott ki bírságot:

- Apple (2018, Vj-32/2016.): 100 millió forint, mert egy szoftverfrissítés során elhallgatta, hogy a Wi-Fi Assistant-szolgáltatás gyenge Wi-Fi-jel esetén automatikusan a mobilhálózatra csatlakozik.
- Facebook (2019, Vj-85/2016.): 1,2 milliárd forint bírság, mivel a Facebook ingyenesként hirdette szolgáltatását, holott a felhasználók aktivitásukkal és adataikkal üzleti hasznot hajtottak a vállalkozásnak és így fizettek a szolgáltatásért.
- Booking.com (2020, 2020. április 28.): 2,5 milliárd forint bírság, amiért a Booking megtévesztően hirdette egyes szálláshelyeit ingyenes lemondási lehetőséggel, valamint agresszív, pszichés nyomással készített mihamarabbi foglalásra.
- Be2 (2020, Vj-19/2018.): 1,6 milliárd forint bírság, szolgáltatását ingyenesként hirdette, de maga a társkeresés csak díjfizetéssel volt lehetséges.
- Alza (2020, Vj-39/2018.): 862 millió forint bírság, *Black Friday* kampányai népszerűsítésére szolgáló kereskedelmi kommunikációja során azt a benyomást keltette, hogy a fogyasztók jelentős mértékű, akár 80%-os kedvezményre tehetnek szert, holott ez a termékeknek csak egy igen szűk (10% alatti) és atipikus körére volt elérhető.

Előremutató kötelezettségvállalás elfogadására került sor az alábbi esetekben:

- Google (2018, Vj-88/2016.): nem tájékoztatta a fogyasztókat az Allo chatklienssel kapcsolatos adataik kezeléséről. Kötelezettségvállalásaként adatkezelési aloldalt hozott létre, ezt 44 nyelvre lefordították.
- Airbnb (2018, Vj-89/2016.): vállalta, hogy a magyar weboldalon a fogyasztók valamennyi elektronikus eszközön kompatibilis módon (asztali számítógép, tablet, mobiltelefon) tájékoztatást kapnak a szolgáltatás teljes áráról, beleértve az összes díjat (például takarítás).
- PayPal (2019, Vj-18/2017.): a vállalkozás módosítja fogyasztói tájékoztatását, így átváltást igénylő fizetések során a felhasználók könnyebben dönthetnek az alkalmazott árfolyamról.

¹⁹⁴ GVH: *Piacelemzés a digitális összehasonlító eszközök fogyasztói döntésre gyakorolt hatásai feltárására* (2020. március 12.).

- Szállás.hu (2020, Vj-41/2019.): vállalta, hogy online felületeit a jogszabályokkal összhangba hozza, fogyasztói tájékoztató kampányban felhívja a figyelmet a pszichés nyomásgyakorlásra alkalmas magatartásokra, felismerésük fontosságára és elkerülésük lehetőségeire. Piacfelmérést és fogyasztói kutatást folytat a témában, amelynek eredményéről tájékoztatja a többi piaci szereplőt (például szállásadó partnereit, illetve e-kereskedelmi vállalkozásokat).
- Tesco (2020, Vj-65/2017.): vállalta, hogy Online Bevásárlás szolgáltatása mellett a fogyasztók országos webáruházi vásárlását is lehetővé fogja tenni, ennek infrastruktúráját kialakítja. A vállalat költségvetése 407 millió forint.
- eMAG (2021, Vj-50/2018.): 200 millió forintos bírság mellett 4 milliárd forint értékű fogyasztói jóvátétel előírása, mert a cég a kampányok során nem alakított ki olyan belső szabályokat, amelyek biztosították volna, hogy „eredeti” árként a termék tényleges, jellemző ára jelenjen meg; ehelyett az áthúzott árak korábban csak alkalmoszerűen, nagyon rövid időre érvényesültek.

a) Szoftverfrissítés mint üzleti döntés:

Az Apple-t azért marasztalták el, mert az iOS 9 operációs rendszer szoftverfrissítése alkalmával alapbeállításként vezette be a WiFi-asszisztens funkcióját, amelynek lényege, hogy a készülék gyenge, nem megfelelő erősségű WiFi-jelnél automatikusan mobilinternet-hálózatra vált.¹⁹⁵ A GVH szerint az Apple ezzel tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytatott, mert nem hívta fel hangsúlyosan a fogyasztók figyelmét a WiFi-asszisztens automatikus aktiválódására, ezzel azonban a fogyasztóknak nem várt mobilinternetes többlet-adatforgalmuk keletkezhetett. A GVH a bíróság által is megerősítetten¹⁹⁶ a frissítést olyan üzleti döntésnek tekintette, mint amely a termék továbbhasználhatóságának lényeges körülményére (végeredményben a márkahűsége) vonatkozik. A frissítés üzleti döntés jellegét erősíti, hogy a digitális tartalom szolgáltatására és a digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződésekről szóló EU-irányelv is a szerződésszerű teljesítés egyik lényeges szempontjaként tekint rá.¹⁹⁷

b) Az ingyenesség hamis illúziója keltésének felszámolása a GVH gyakorlatában: a Facebook-ügy:

A figyelempiaci szereplők olyan online platformok, amelyek emberi figyelem és adatok felhasználásával¹⁹⁸ felületet kínálnak az online térben reklámozóknak,

¹⁹⁵ GVH: *Lényeges információk elhallgatása miatt kapott bírságot az Apple* (2018. április 18.).

¹⁹⁶ Fővárosi Törvényszék 104.K.700.626/2018/47.

¹⁹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve (2019. május 20.) a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól (OJ L 136, 22.5.2019, 1–27.), 7. cikk d).

¹⁹⁸ John M. Newman: John M. Newman: Regulating Attention Markets. *University of Miami Legal Studies Research Paper*, 2019. július 21. 25.

illetve harmadik félnek, illetve feleknek adnak el a felhasználók szokásait is megérteni segítő adatokat, függetlenül attól, hogy milyen, nem pénzért kínált szolgáltatással gyűjtik egybe az emberek figyelmét (például Facebook, Google, YouTube). E figyelemkereskedőkben közös a platformalapúság és a zéróáras üzleti modell alkalmazása.

A figyelempiacokon a felhasználókat a figyelempiaci szereplők olyan szolgáltatásokkal gyűjtik egybe, amelyekért a felhasználók a reklámok megtekintésével járó idejük mellett a személyes adataikkal fizetnek.¹⁹⁹ Az online figyelempiaci szereplőknek azonban érdekükben áll, hogy az ingyenesség hamis illúzióját fenntartsák. Nem véletlen, hogy az online figyelemkereskedők a megszerzett adatok továbbadását még titoktartási klauzulákkal is védik.²⁰⁰ Sok esetben a cégek a felhasználók kifejezett tudta nélkül osztják meg harmadik féllel az adataikat.²⁰¹ A német versenyhatóság Facebookkal szembeni döntése is kiemeli, hogy a fogyasztók nem tudtak arról, hogy a Facebook kizsákmányolja őket, és az adataikat Facebooktól független internethasználat során is megszerzi a cég.²⁰² Az ingyenesség hamis illúziójának fenntartása kétszeres kizsákmányolást biztosít az online figyelemkereskedőknek. Nem véletlen, hogy a 2021-es UCP Iránymutatás kifejezetten megtevesztőnek minősíti az ingyenesség súlykolását olyan helyzetben, amikor a felhasználó a személyes adataival fizet.²⁰³ Az Európai Bíróság is megerősítette, hogy a UCP Irányelv értelmezésében fizetésnek kell tekinteni a vagyoni értékkel bíró ellenszolgáltatást, amennyiben egyértelmű kapcsolat áll fenn fizetés és a szolgáltatás között.²⁰⁴ Ez a helyzet például a konkrét ügyben a szerzői jogi oltalom alatt álló fényképeknek kereskedő általi ingyenes rendelkezésre bocsátása esetén.

A kétszeres kizsákmányolás felismerésében segít, ha azonosítjuk, hogy az adatvezérelt vagy figyelempiacok online platformjai (Google, Facebook) pontosan olyan, úgynevezett nem tranzakciós piacok, mint a reklámból élő média. Az offline média (például újság, TV) – hasonlóan az online figyelempiacok szolgáltatásaihoz – a felhasználóknak tartalmat, élményt kínál, a hirdetőknak pedig felületet a reklámozáshoz, azzal a különbséggel, hogy az offline média nem kereskedik az előfizetőinek személyes adatával is a figyelmük mellett. A médiapiaci nem tranzakciós platform két oldala között ráadásul összefüggés van a felhasználó által fizetett előfizetési díj

¹⁹⁹ Autorité de la Concurrence – Bundeskartellamt: *Competition Law and Data*. 3.

²⁰⁰ Chris Jay Hoofnagle – Jan Whittington: Free: Accounting for the Costs of the Internet's Most Popular Price. *61 UCLA Law Review*, (2014). 634.

²⁰¹ Omer Tene – Jules Polonetsky: Big Data for All: Privacy and User Control in the Age of Analytics. *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*, 11. (2013), 5. 261.; Stacy-Ann Elvy: Paying for Privacy and the Personal Data Economy. *Columbia Law Review*, 117. (2017), 6.

²⁰² Bundeskartellamt: *Bundeskartellamt Prohibits Facebook from Combining User Data from Different Sources* (2019. február 7.).

²⁰³ European Commission: *Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council Concerning Unfair Business-To-Consumer Commercial Practices in the Internal Market* (2021. december 29.). 84.

²⁰⁴ Európai Unió Bírósága, C-371/20. sz. ügy (Peek & Cloppenburg), ECLI:EU:C:2021:674.

és a kapott szolgáltatás minősége között, ez utóbbiba pedig beletartozik a kapott figyelemlekötő reklámok helyes aránya is. Természetesen a platformot érő versenynyomásnak is van szerepe ezen helyes arányok beállításában, amely az online figyelempiacokon eleve sérült, ugyanakkor ezt a helyzetet súlyosbítja annak a látszatnak a fenntartása, hogy a felhasználók részéről nincs költsége a szolgáltatás igénybevétele. Anderson szerint ez olyannyira sikeres, hogy a fogyasztók egyenesen azt képzelik, hogy az online tér a cégek működésének alapfundamentumait is megváltoztatja.²⁰⁵ A valóság azonban az, hogy az online cégek mögött emberek, épületek, számítógépek, mindezekkel járó komoly költségek állnak.²⁰⁶

Abban az esetben ugyanis, ha a felhasználókat abban az illúzióban tartják, hogy részükről nem merül fel költség, akkor nem kell foglalkozniuk azzal sem, hogy arányban áll-e az átadott érték a kapott szolgáltatással, beleértve a reklámok és az élmény arányát. Mert a felhasználó egyszer már fizet a figyelmével a kapott reklámok tekintetében. Ha az adattal fizetés jelentősége el van rejtve, akkor nem kell azzal foglalkozni, hogy a kapott szolgáltatás színvonala arányban áll-e a megszerzett személyes adatok és a reklámmal lekötött figyelem értékével. Sőt, elég abban az illúzióban maradni, hogy a Facebook szolgáltatásáért egyedül reklámokat kell elviselni, amit még a Kúria is elhitt a GVH döntésével szembeni felülvizsgálati döntésében.²⁰⁷ Az adattal fizetés tényének eltagadása, elrejtése miatt a felhasználók nem lesznek tisztában az átadott személyes adataik valós értékével, ami miatt nem foglalkoznak azzal, hogy a kapott szolgáltatással arányban áll-e a személyes adat átadásának mértéke és értéke (lásd *privacy paradox*²⁰⁸), továbbá azzal, hogy csak annyi reklámot kapnak, amennyi a személyes adat átadása mellett a nyújtott szolgáltatás pénzügyi egyensúlyához még szükséges. Ebben áll az ingyenesség hamis illúziójára visszavezethető kétszeres kizsákmányolás: egyrészt a felhasználók aránytalan mértékű személyes adatot adhatnak át, másrészt aránytalan mértékű reklámot kell elviselniük. Ennek a kizsákmányolásnak a felszámolásában csak egy eszköz a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmi szabályainak érvényesítése, és nem is oldja meg a problémát teljeskörűen. Ehhez szükség van versenyjogi, adatvédelmi (annak biztosítása, hogy a felhasználók személyes adat átadása nélkül is élvezhessék az „ingyenes” szolgáltatásokat) és médiajogi jellegű (reklám és tartalom helyes aránya) eszközök bevetése is.²⁰⁹ A probléma megoldása tehát felveti a különböző szabályozási politikák egymást segítő, kiegészítő alkalmazását. A felhasználó ugyanis az ingyenesség hamis illúziója miatt az adatvédelemnek sem tulajdonít akkora jelentőséget.

²⁰⁵ Hivatkozza: Hoofnagle–Whittington (2014): i. m. 620.

²⁰⁶ Lásd: Hoofnagle–Whittington (2014): i. m. 621.

²⁰⁷ A Kúria 2021. október 6-i Kfv.II.37.243/2021/11. sz. ítélete.

²⁰⁸ Omar P. Vasquez Duque – Jörg Hoffmann: Can Data Exploitation be Properly Addressed by Competition Law? A Note of Caution. *Concurrences*, 2021. február. 79.

²⁰⁹ Lásd: Tóth András: A tisztességes adatkereskedelmet biztosító szabályozás szükségességéről. *Állam- és Jogtudomány*, 62. (2021), 3. 100–121.

Ez is magyarázza a *privacy paradoxont* (másfelől pedig a *take it or leave it* hatást²¹⁰). Az EUMSZ 12. cikke is előírja, hogy fogyasztóvédelmi követelményeket figyelembe kell venni az egyéb uniós politikák (lásd például az adatvédelemről szóló 16. cikk) és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor. Az EU adatvédelmi biztosa is hangsúlyozza a fogyasztóvédelem adatvédelmet elősegítő alkalmazását az adatvédelmi hozzájárulásokkal kapcsolatban.²¹¹ A Kúria ugyanakkor a Facebook-ügyben hozott ítéletében sajnálatosan azt a kérdést, hogy a fogyasztó mennyire van tisztában azzal, hogy adatait felhasználják és hogy mire, nem fogyasztóvédelmi, hanem elsősorban adatvédelmi kérdésnek minősítette. Ezzel szemben azonban az ingyenesség hamis illúziója elaltatja a felhasználó éberségét, amely az adatvédelmi önrendelkezéshez nélkülözhetetlenül szükséges volna. A Booking-ügyben hozott Kúriai döntés is megerősíti, hogy „*ingyenesség lehetősége ténylegesen olyan kedvező képet generál, amely arra ösztönzi [felhasználót], hogy [...] tovább ne vizsgálódjon. [...] Az ingyenességre utalás a fogyasztót önmagában a szolgáltatás igénybevételére ösztönözi, és nem vizsgálódik tovább.*”²¹² Az ingyenesség hamis illúziójának felszámolása ennek az adatvédelmi önrendelkezésnek egy szükséges, de persze nem elégséges eszköze.

A Kúria a Facebook-ügy kiinduló jogkérdésévé tévesen azt nyilvánította, hogy lehet-e az ingyenesség kapcsán megtevesztésről beszélni, ha a fogyasztó hozzájárulásával átadott személyes adatokat a Facebook úgy adja tovább üzleti partnereinek, hogy ezzel a fogyasztó célzott, személyre szabott hirdetést kap.²¹³ Ezzel szemben azonban Facebook szolgáltatásának lényegi eleme nem az, hogy valaki reklámot kap, hanem hogy élményt, kapcsolatokat (ez a közösségi média). Az üzleti modellből következik, hogy a Facebookon reklámok is elérhetők, de miként a médiapiac esetében, nyilván nem a reklám miatt veszik igénybe a felhasználók a szolgáltatást, mert mindenki tudja, hogy az szűkös erőforrást (figyelmet) követel meg, ezért joggal várnak el érte cserébe a felhasználók ellentételező tartalmat.²¹⁴ Ebből következően nem az az ügy jogkérdése, hogy a személyes adatok célzott hirdetések elhelyezésére vonatkozó használata minősül-e árnak (díjnak) – ár alatt értve az üzleti döntést befolyásoló ellenszolgáltatást is²¹⁵ –, hanem hogy lehet-e beszélni ingyenességről, ha adatokért kap a felhasználó élményt (közösségimédia-szolgáltatást), és nem reklámot, mert azt a hirdető kapja a pénzükért, a felhasználó az idejével fizet még ahhoz kapcsolódóan. Ennek fényében tévedés, hogy az ügynek nem tárgya, hogy a fogyasztó mennyire van tisztában azzal, hogy adatait felhasználják, és hogy mire.

²¹⁰ Marc van Lieshout: The Value of Personal Data. *IFIP Advances in Information and Communication Technology*, 2015. május. 34.; Dzhuliiya Lypalo: Can Competition Protect Privacy? An Analysis Based on the German Facebook Case. *World Competition*, 44. (2021), 2. 215.

²¹¹ European Data Protection Supervisor: *Privacy and Competitiveness in the Age of Big Data. The Interplay between Data Protection, Competition Law and Consumer Protection in the Digital Economy* (2014. március 26.).

²¹² Kúria 2022. április 21-i Kfv.V.38.235/2021/9. sz. ítélete, 54.

²¹³ A Kúria 2021. október 6-i Kfv.II.37.243/2021/11. sz. ítélete, 57.

²¹⁴ Hámori Balázs: „A figyelem ökonómiaja”. *Közgazdasági Szemle*, 68. (2021), 1. 109.

²¹⁵ A Kúria 2021. október 6-i Kfv.II.37.243/2021/11. sz. ítélete, 59.

A Kúria megítélése szerint „ellenszolgáltatásnak is csak az olyan hátrány tekinthető az Fttv. 6. § (1) bekezdés c) pontja alkalmazásában, amely a szolgáltatás természetéből immanens módon nem következik, közvetlenül hat és szignifikáns, tehát ügyleti döntés befolyásolására érdemben képes, vagy arra alkalmas”.²¹⁶ Magyarul, nem lehet ingyenességet kommunikálni a fogyasztók felé, ha a fogyasztó részéről van ellenszolgáltatás, amely a Kúria szerint csak olyan hátrány lehet, amely a szolgáltatás természetéből immanens módon nem következik. Kifogásolható azonban, hogy miért kizárólag a szolgáltatás immanens természetéből nem következő hátrány okozása lehet ellenszolgáltatás. Az miért nem az ingyenesség megtévesztő állítása, ha közben a fogyasztónak akár a szolgáltatás természetes jellegéből következő pénzt (azzal arányos ellenértéket) kell átadnia? Ez az ingyenességgel kapcsolatos megtévesztés legalapvetőbb esete ugyanis, amelyet éppen a kúriai absztrakt meghatározás zár ki! Természetesen, ha a szolgáltatás természetéből immanens módon nem következő értéket ad át a fogyasztó, akkor is megáll az ingyenességgel kapcsolatos megtévesztés. Ebből következik, hogy nem azon van a hangsúly, hogy a szolgáltatás jellegéből immanens módon következik-e az értékátadás a fogyasztó részéről, hanem hogy van-e ilyen értékátadás.²¹⁷ Ezt az absztrakt megközelítést a Kúria az online platformok üzleti modellje működésének félreértéséből deriválta, mert abból indult ki, hogy a reklámozás a Facebook-szolgáltatás meghatározó eleme, így az azzal járó fizetés nem hátrány, ezért az ingyenesség nem megtévesztő. Csakhogy a reklámozás a platform nem fogyasztói, hanem hirdetői oldalának szolgáltatása. A fogyasztói oldalon a platform szolgáltatása a közösségi média. A GVH döntésével érintett kérdés e tekintetben kifejezetten nem az volt, amire a Kúria utalt,²¹⁸ hogy fizet-e a figyelmével a fogyasztó, hanem az, hogy az adataival fizet-e. Meg kell jegyezni, hogy a Kúria fenti absztrakt leírása szerint az adattal fizetés éppen a szolgáltatás jellegéből nem következő hátrány, hiszen mint azt bemutattuk, a közösségi média médiapiaci analógiájából következően a fogyasztó észszerű ellenszolgáltatása az élményért az, hogy elviseli a reklámot, nem pedig az, hogy még az adatait is elszedik. Ez már kétszeres kizsákmányolást jelez a fentiek szerint. A Kúria absztrakt megközelítése azonban hibás, az úgynevezett GVH döntésével érintett valódi jogkérdése az volt, hogy az adattal fizetés mellett mondható-e a Facebook szolgáltatása ingyenesnek. Az eddigi bírósági gyakorlat az ingyenesség kategorikus állításával össze nem egyeztethetőnek nyilvánította azt is, ha a fogyasztónak a termék szállítási díját kellett megfizetni.²¹⁹ Vagyis az ingyenesség állításának vizsgálatakor azt kell tisztázni, hogy a fogyasztó részéről kell-e teljesíteni bármilyen címen (a szolgáltatás természetéből vagy nem a természetéből fakadó) olyan értékátadást, amelyről ha tudott volna, akkor kihatott volna az ügyleti döntésére. Ehhez nem az a kérdés, hogy

²¹⁶ A Kúria 2021. október 6-i Kfv.II.37.243/2021/11. sz. ítélete, 62.

²¹⁷ Lásd: a Kúria 2012. június 27-i Kfv.II.37.467/2011. sz. ítélete.

²¹⁸ Lásd: a Kúria 2021. október 6-i Kfv.II.37.243/2021/11. sz. ítélete, 59.

²¹⁹ Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.066/2017/6.

mit kell elviselnie (reklám), hanem hogy értékes dolgot kell-e ezért cserébe átadni. (A Kúria ráadásul el is ismeri, hogy a személyes adat rendelkezik ilyen értékkel.²²⁰)

A Kúria ítélete ott is önmagának ellentmondó, hogy ha szerinte nem az adattal fizetés volt az ügy jogkérdése, akkor miért foglalkozott azzal, hogy vajon a UCP Irányelv hatálya egyáltalán kiterjedhetett-e az adatra, illetve hogy a felhasználónak el kell fogadnia az adatkezelési szabályzatot. Ez utóbbi kapcsán fentiek alapján látható, hogy az adatkezelési tájékoztatók – mint a tudatos fogyasztói döntést támogató eszközök – értelme erőteljesen megkérdőjelezhető. Egy európai kutatás szerint a felhasználók mindössze 18%-a nyilatkozott úgy, hogy végig is olvassa az adatvédelmi nyilatkozatokat.²²¹ De még ha a felhasználók el is olvasnák, a *take it or leave it* hatás miatt csak a között választhatnak, hogy igénybe veszik-e az egyoldalúan diktált adatkizsákmányoló feltételekkel a szolgáltatást, vagy inkább kimaradnak belőle. Ráadásul a fentebb hivatkozott német Facebook-döntés alapján tudható, hogy a Facebook sokkal több adatot megszerez a felhasználóiról annál, mint amennyihez előzetesen hozzájárulást kért. Ennek fényében pedig az ingyenesség állítása nemcsak elataltja még a minimális adatkezelési hozzájárulással kapcsolatos éberséget is (amely fentiek szerint igenis fogyasztóvédelmi kérdés is), hanem ráadásul az adatkezelési tájékoztatókat elolvasók szempontjából sem igaz.

A Kúria szerint az ingyenesség állítása azért nem torzítja a fogyasztói döntéshozatalt, mert a fogyasztónak nem „fáj”, ha a Facebook az adatain keres, továbbá mert a célzott reklámok a fogyasztónak még hasznosak is, a nem célzott reklámok kapcsán pedig a fogyasztók elfogadják, hogy így működik a média.²²² Utóbbi két kijelentés igaz,²²³ viszont fentiek szerint a platform fogyasztói oldalán nem ez a kérdés, hanem hogy az adattal fizetés fényében lehet-e a szolgáltatás ingyenességét reklámozni. Az pedig, hogy a fogyasztóknak közömbös lenne, hogy a Facebook mennyit keres rajtuk, nem is állja meg a helyét. Az európai felhasználók többsége ugyanis kifogásolja, hogy csak személyes adatokért cserébe kap „ingyen” online szolgáltatásokat.²²⁴

c) Adatvédelem és fogyasztóvédelem összefüggései a GVH gyakorlatában:

A fogyasztóvédelem a GVH gyakorlata alapján – összhangban az EUMSZ 12. cikkében foglalt elvárásokkal – két ponton tud hozzájárulni az adatvédelmi célkitűzések

²²⁰ A Kúria 2021. október 6-i Kfv.II.37.243/2021/11. sz. ítélete, 69.

²²¹ A válaszadók kétharmada (67%) szerint azok túl hosszúk, míg tízből közel négynek (38%) nem egyértelműek vagy túl nehezen érthetőek. Minden internetfelhasználónak átlagosan évi 244 óráját venné igénybe, ha minden általuk megtekintett weboldal adatvédelmi elveit végigolvasnák, ami több mint az 50%-a annak az időtartamnak, amit egy átlagos internetfelhasználó az interneten eltölt. Lásd: Preliminary Opinion of the European Data Protection Supervisor: *Privacy and competitiveness in the age of big data: The interplay between data protection, competition law and consumer protection in the Digital Economy* (2014. március 4.).

²²² A Kúria 2021. október 6-i Kfv.II.37.243/2021/11. sz. ítélete, 69–70.

²²³ David S. Evans: *The Economics of Attention Markets*. 2020. április 15. 26–27.

²²⁴ Eurobarometer: *Adatvédelmi Eurobarometer 2015. Special Eurobarometer 431*.

teljesüléséhez. Az egyikre a Facebook-ügy mutatott rá, amely szerint az ingyenesség hamis látszata elaltatja az adatvédelmi önrendelkezéshez is szükséges felhasználói éberséget azzal, hogy azt sugallja, nincs költsége a szolgáltatásnak. Ezt az összefüggést az Európai Bizottság 2021 UCP Irányelvvel kapcsolatos iránymutatása kifejezetten is elismeri.²²⁵

Az adatvédelem és fogyasztóvédelem közti másik összefüggésre a GVH Google-ügye mutatott rá, amelyben a GVH 2018-ban olyan kötelezettségvállalást ért el,²²⁶ amelynek eredményeként a cég 44 nyelven dolgozta ki és tette elérhetővé chatszolgáltatása adatvédelmi szabályzatát (Vj-88/2016.). Ebben az esetben az adatvédelmi tájékoztatás hiányát a fogyasztóvédelmi eljárás orvosolta. E helyen érdemes megállni! Az adatvédelmi szabályzat ugyanis e tekintetben az ügyleti döntés egy szükséges, de messze nem elégséges támasztéka. Már a Facebook-ügy alapján látható volt, hogy a GVH nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a felhasználóknak el kell fogadniuk az adatkezelési tájékoztatót. Ennek oka, hogy az adatvédelmi szabályzatok gyakran olyan hosszan és bonyolultan vannak megfogalmazva, hogy a legtöbb fogyasztó számára nehézséget okoz a megértésük, vagy egyszerűen sajnálják az időt az elolvasásukra.²²⁷ Egyes kutatásokra, amelyek szerint éves szinten több mint 200 órát is igénybe venne, ha egy átlagfogyasztó minden ilyen online tranzakciós helyzetben gondosan végigolvasná ezeket a tájékoztatásokat.²²⁸ Ez is arra utal, hogy ezek az eszközök önmagukban kevesek a fogyasztói információs aszimmetria csökkentésére, ezért sürgeti az OECD is a valós, fogyasztókat védő, tájékozott döntéshozatalt előmozdító megoldások bevezetését.²²⁹ Ehhez például a GDPR *by design* szabályozási elvét lehetne olyan módon segítségül hívni, hogy a felhasználók egységesen (mondjuk a böngészőjükön keresztül) megadhassák azokat az adatvédelmi beállításokat, amelyek aztán az internetezés során végig érvényesülnek, hacsak egyedi kivételeket hozzá nem adnak. Továbbá ehhez kapcsolódóan a zéróáras üzleti modell kiegészítése is felmerülhet, hogy az adatvédelmileg tudatosabb felhasználóknak legalább abban legyen döntési szabadságuk, hogy pénzért vagy személyes adatokért kívánják-e igénybe venni az online platformok szolgáltatásait.

Fogyasztóvédelmi szempontból tehát nem az a kérdés, hogy betartja-e a vállalkozás az adatvédelmi szabályokat. Miként a GVH a Google-ügyben hozott

²²⁵ European Commission: *Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council Concerning Unfair Business-To-Consumer Commercial Practices in the Internal Market* (2021. december 29.). 84.

²²⁶ GVH: *Kötelezettségvállalással zárult a Google elleni versenyfelügyeleti eljárás* (2018. augusztus 31.).

²²⁷ OECD: *Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era*. DAF/COMP/M(2016)14 (2021. július 27.). 88.; Marco Botta – Klaus Wiedemann: *Exploitative Conducts in Digital Markets: Time for a Discussion after the Facebook Decision*. *Journal of European Competition Law & Practice*, 10. (2019), 8. 476.

²²⁸ OECD: *Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era*. DAF/COMP/M(2016)14 (2021. július 27.). 88.

²²⁹ OECD: *Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era*. DAF/COMP/M(2016)14 (2021. július 27.). 88.

döntésében hangsúlyozta: „Még az adatvédelmi szabályok betartása esetén is sérülhet a fogyasztónak a nem torzított üzleti döntés meghozatalához való joga, ha valamely olyan, fentiek szerinti információt nem kap meg vagy nem időszerűen, nem érthetően stb., amely a tájékozott döntéséhez szükséges.”²³⁰ Vagyis fogyasztóvédelmi oldalról annak van jelentősége, hogy az adatok kezelésével kapcsolatos előzetes tájékoztatás egyúttal az adott üzleti döntés szempontjából lényeges-e. Ez a helyzet jellemzően az online figyelemplatformok szolgáltatásai esetében, ahol a felhasználók az adatokkal fizetnek. Ezen szolgáltatások esetében az adatkezelési tájékoztatás szükséges, de az üzleti döntés torzítatlanságának megítélése vonatkozásában nem az egyetlen szempont a fenti gyakorlati okokból. Ráadásul az ingyenesség hamis illúziójának súlykolása esetén az adatvédelmi tájékoztatásra hivatkozás súlytalanná is válik a Facebook-ügy alapján, még ha a Kúria ezzel nem is értett egyet. A magyar Google-ügy is arra mutat rá, hogy míg az adatvédelemnek nincs egy minimumszintje, addig a fogyasztóvédelem tudja kezelni az információs aszimmetriát, ezért a két politika összehangolt alkalmazása előmozdítja az adatvédelmi önrendelkezést.²³¹

Fenntarthatóság és versenyjog

A fenntarthatóság kétségkívül korunk egyik legmeghatározóbb társadalmi kihívása, amely alól a versenyjog sem tudja kivonni magát. A fenntarthatóság ugyanis nemcsak a környezetvédelemnek és a társadalmi méltányosságnak, hanem a gazdasági fejlődésnek is olyan tulajdonsága kell legyen, amely csak ezen három összetevő egyidejű és kiegyensúlyozott megvalósításával érhető el.²³² Ezt lényegében már az 1972-es stockholmi ENSZ-konferencián kimondták: „Az emberi környezet védelme és javítása a jelen és a jövő generációi számára olyan cél, amelyet a béke és a világméretű gazdasági és társadalmi fejlődés alapvető céljaival együtt és összhangban kell megvalósítani.”²³³ Mivel a verseny a gazdasági működés és fejlődés motorja, a versenyjog pedig a gazdaságsszabályozás egyik eszközeként a verseny torzítatlanságát hivatott biztosítani, ezért a fenntarthatóság és a versenyjog viszonya kapcsán is a kulcs a két közpolitika összehangolása lesz, mint általában a gazdaság tekintetében. A verseny(jog) és a fenntarthatóság összehangolt működésének van azonban egy problémamentes és egy konfliktusos vetülete.

A problémamentes működés visszavezethető arra, hogy a verseny előmozdítja, hogy a vállalatok a fenntarthatósági célokat hatékonyabban teljesítsék.²³⁴ Az OECD

²³⁰ Vj-88/2016. számú ügyben született határozat, 245.

²³¹ Michiel Rhoen: Beyond consent: improving data protection through consumer protection law, *Internet Policy Review* (2016) 5(1)

²³² OECD: *Sustainability and Competition*. OECD Competition Committee Discussion Paper (2020). 12.

²³³ *Stockholm Declaration and Action Plan for the Human Environment* (1972. június 5–16.). 6.

²³⁴ European Commission: *Competition Policy Supporting the Green Deal Call for Contributions* (2020).

szerint alapos okkal feltételezhető, hogy a fogyasztók a fenntarthatóbb terméket választanák két, egyébként helyettesítő termék közül, ha azonos áron kínálják őket.²³⁵ Másfelől ebből következően a versenyjogi beavatkozásnak köszönhető fokozott verseny a fenntarthatósági célok hatékonyabb elérését eredményezi.²³⁶ A megfelelően működő versenybe beletartozik, hogy a versengési folyamat betetőzésekor, a fogyasztó döntésekor is érvényesül a torzítatlanság. Hiába ugyanis a versengő folyamat torzítatlan struktúrája, ha a verseny realizálódását jelentő fogyasztói választást tisztességtelen eszközökkel eltérítik. Miként az OECD utalt rá, a fenntarthatóság olyan termékjellemző, amelyet a fogyasztók díjaznak, így biztosítani kell, hogy azt csak megalapozottan használják a kereskedelmi kommunikációkban.

A versenyjog és a fenntarthatósági célok összehangolásának konfliktusos vetülete abból fakad, hogy a fenntartható technológia drágább.²³⁷ Emiatt viszont a verseny ellenősztrőzést jelenthet arra, hogy egy vállalat elsőként vezessen be fenntartható megoldásokat, mert szembe kell néznie az „élenjárók által elszenvedett hátrányokkal”, mint a magasabb költségek vagy a piaci részesedés csökkenése. Érthető ezért, hogy a fenntarthatósági kezdeményezések kapcsán ilyen esetekben iparági együttműködésre van igény.²³⁸ Ez a terület így a szokásos közpolitikai ütközések színterévé válik, ahol felmerül annak kockázata, hogy a jogalkotó (mint az ilyen ütközések feloldásáért elsősorban felelős) a versenyjogi mozgástér kárára, azt szűkítve lép fel. Ebben a vonatkozásban felértékelődnek a jogalkotó és a versenypolitikáért felelős intézmények közötti hatékony párbeszéd, amelyek a múltbeli tapasztalatok alapján felemás eredménnyel zárultak a versenypolitikai közérdek érvényesülését illetően. Ez pedig magával hozza a közpolitikák ütközésekor ilyenkor szokásosan felmerülő reakciókat, adott esetben a versenypolitika által védett közérdek jogalkotói korlátozását, amely attól függ, hogy a versenyért felelős intézmények mennyire képesek hatékonyan érvényesíteni a szempontjaikat. Erre általában véve találni pozitív és negatív példát is. A mezőgazdaság esetében a versenypolitikai mozgástér szűkítése következett be. 2009-ben például a tejárak jelentős csökkenésére a gazdák kríziskartellekkel válaszoltak, ami magával vonta az EU versenyhatóságainak beavatkozásait.²³⁹ A gazdák később erős nyomást gyakoroltak a politikusokra, elérve egy politikai

²³⁵ OECD: *Sustainability and Competition*. OECD Competition Committee Discussion Paper (2020). 19.

²³⁶ OECD: *Sustainability and Competition*. OECD Competition Committee Discussion Paper (2020). 19.

²³⁷ Hans Vedder: Environmental Sustainability and Competition Policy: Trend sin European and national cases, *Concurrences*, No 98036; Grant Murray: Antitrust and Sustainability: Globally Warming Up To Be A Hot Topic?, *Kluwer Competition Law Blog*, 2019. október 18.

²³⁸ Jan Peter van der Veer: Art 101(3) and Sustainability – New Developments in the Netherlands. *Kluwer Competition Law Blog*, 2014. május 15.

²³⁹ Chauve–Parera–Renckens (2014): i. m. 309.

kompromisszumot (*Milk Package*, 2012),²⁴⁰ ami tovább erodálta a versenyjog szektorsemleges jellegét, és precedenst teremtett a későbbiekben a Közös Agrárpolitika reformjára 2013-ban, amely tovább szűkítette a versenyjog mozgásterét a mezőgazdasági szektorban. De szintén a mezőgazdaság területéről lehet említeni a magyar dinnyekartell esetét, amely ellen a GVH 2012 augusztusában indított eljárást (Vj-62/2012.), majd az Országgyűlés 2012. november 19-i ülésnapján elfogadott, a szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről szóló 2012. évi CXXVIII. törvény módosítása eredményeként az eljárást a GVH vizsgálati szinten megszüntetni kényszerült.²⁴¹ Az iparpolitikai érdekek kapcsán sikerült elkerülni a versenyjog által védett közérdek korlátozását. A Siemens–Alstom-összefonódás²⁴² 2019. februári európai bizottsági tiltása nyomán a francia és német kormányok közös nyilatkozatban követelték a 21. századi iparpolitikai szempontok érvényesítését a versenyügyekben, ideértve a globális verseny figyelembevételét és a rugalmasabb piacmeghatározást.²⁴³ Az Európai Bizottság azonban ebben a kérdésben hatásosan tudott amellet érvelni, hogy nem az EU-s fogyasztók kárára létrejövő piaci hatalmak fogják az európai cégek globális gazdasági kihívásait megoldani.²⁴⁴ Ennek hozadéka, hogy végül a nem versenyjogot csorbító jogalkotási kezdeményezés, hanem az EU nyitottságát csökkentő bizottsági javaslat született 2021 májusában, amely fellépést enged, és beavatkozási eszközöket biztosít az EU-n kívülről finanszírozott vállalatok európai cégfelvásárlásai vagy közbeszerzésen indulásai esetére.²⁴⁵

²⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermékágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról (HL L 94. 2012. március 30.), 38–48.

²⁴¹ A Szakmaközi törvény módosítása értelmében a mezőgazdasági termékeket érintő – akár folyamatban lévő – kartell eljárásokban a GVH köteles kikérni a vidékfejlesztési miniszter állásfoglalását a hazai versenyjog alkalmazhatósága kérdésében, és eljárást csak ezen álláspont alapján folytathatja. A GVH megkereste a vidékfejlesztési minisztert, az általa adott válasz szerint nem állapítható meg a Tptv. 11. §-a szerinti jogsértés a vizsgált magatartás vonatkozásában. Bár a miniszter állásfoglalása az uniós jog alkalmazhatóságát nem érinti, a Szakmaközi törvény az EUMSZ 101. cikke vonatkozásában is kizárta a szankció kiszabásának lehetőségét. „A GVH úgy ítélte meg, hogy a jogkövetkezmény nélküli, pusztán a jogsértés kimondására irányuló eljárás a jelen körülmények között nem vezethet a verseny feltételeinek érdemi javulásához.” GVH: *Döntött a GVH a „dinnye kartell” ügyben* (2013. április 12.).

²⁴² M.8677 SIEMENS/ALSTOM, HL [2019] C 300. 2019. szeptember 5. 14–20.

²⁴³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – Ministère de l'Économie et des Finances: *A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century* (2019. február 19.).

²⁴⁴ Lásd: European Political Strategy Centre: *EU Industrial Policy after Siemens-Alstom. Finding a New Balance between Openness and Protection* (2019. március 18.).

²⁴⁵ European Commission: *Commission Proposes New Regulation to Address Distortions Caused by Foreign Subsidies in the Single Market* (2021. május 5.).

Verseny(jog) a fenntarthatósági célok hatékonyabb teljesüléséért

Az alábbi versenyjogi esetek azt támasztják alá, hogy a korlátozásmentes verseny miként tudja hatékonyabban előmozdítani a fenntarthatósági célokat. Mind az Európai Bizottság, mind a GVH eljárta olyan kartellek miatt, amelyek célja a kötelező környezetvédelmi előírásokból fakadó többletköltség vevőkre való áthárítása. A Bizottság 2016-ban többek között azért marasztalta el az európai kamiongyártókat, mert az EURO 6-os motorokra való átállás során egyeztettek az ezzel járó többletköltségek vevőkre hárításáról. A Bizottság szerint ez a magatartás azáltal korlátozta a versenyt, hogy csökkentette a stratégiai bizonytalanság szintjét a jövőbeli árak és azok emelkedése, valamint a környezeti előírásoknak megfelelő teherautók bevezetésével kapcsolatos költségek időzítése és áthárítása tekintetében.²⁴⁶ A GVH 2019-ben megállapította, hogy az Energizer, a Duracell és a Varta elemek gyártói 10 éven keresztül jogsértő magatartást tanúsítottak, amikor egyeztettek az általuk forgalmazott hordozható elemek és akkumulátorok hulladékkezelési díjának áthárításáról a vevőikre.²⁴⁷ A GVH szerint a gyártók kizárták a versenyt egymás között a költségelem vonatkozásában, ami az árak rögzítésének minősül versenyjogi szempontból.²⁴⁸ Vagyis egy környezetvédelmi elvárásnak megfelelésből fakadó többletköltséget a versenytársak nem a gazdasági verseny intenzitása és saját működésük hatékonysága függvényében építettek be, hanem egységesen a vevőkre terheltek, aminek eredményeként a környezetvédelmi célok teljesülése tekintetében a verseny jelentette hatások a fogyasztók javára nem tudtak érvényesülni.

Miután növekszik azon vásárlók aránya, akik figyelembe veszik fogyasztásuk környezetre gyakorolt hatását,²⁴⁹ ezért a GVH 2020-ban vállalkozások megfelelését segítő tájékoztatót tett közzé a témában.²⁵⁰ A GVH szerint félrevezetheti a fogyasztókat, ha a fenntarthatósági állításokat túl tágra fogalmazzák meg. Például „bio” vagy „organikus” minősítésnél figyelemmel kell lenni arra, hogy a termék és a termékhez felhasznált alapanyagok igazolhatóan organikusak-e, valamint hogy valamennyi összetevő rendelkezik-e „bio” minősítéssel.²⁵¹ Ugyanígy a fogyasztók felé fontos jelezni, hogy a termék csomagolása (ideértve a kupak és a címke is!), annak bizonyos részei vagy a termék maga készült-e újrahasznosított anyag(ok)ból, esetleg mindkettő.²⁵² A GMO-mentesség kapcsán érdekes a helyzet. Egyfelől az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az egészséghöz való jog érvényesülését

²⁴⁶ Commission Decision of 27.9.2017 Relating to a Proceeding under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 53 of the EEA Agreement (AT.39824 – Trucks), 322.

²⁴⁷ GVH: *Versenybírálati bírság a kartellező elemgyártóknak* (2019. április 18.).

²⁴⁸ Vj-43/2015. számú ügyben született határozat, 154.

²⁴⁹ European Commission: *Special Eurobarometer 501: Attitudes of European Citizens towards the Environment* (2020); *Who Cares, Who Does? Consumer Response to Plastic Waste* (2019. szeptember).

²⁵⁰ GVH: *Zöld marketing. A Gazdasági Versenybíróság tanácsai vállalkozásoknak* (2020).

²⁵¹ GVH: *Zöld marketing. A Gazdasági Versenybíróság tanácsai vállalkozásoknak* (2020). 8.

²⁵² GVH: *Zöld marketing. A Gazdasági Versenybíróság tanácsai vállalkozásoknak* (2020). 7.

Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal segíti elő. Másfelől viszont, ha egy adott GMO-t tartalmazó élelmiszert az unióban engedélyeztek élelmiszercélú felhasználásra, akkor az áruk szabad mozgásának elve miatt forgalomba lehet hozni az Európai Unió területén, így Magyarországon is.²⁵³ Ebből következően egy termék csomagolásán Magyarországon a GMO-mentesség nem megtévesztő, hiszen az Alaptörvény ellenére nem zárható ki ilyen termék felbukkanása, ezért az Fttv. melléklete (az úgynevezett „feketelista”) 10. pontja²⁵⁴ sérelme nem merül fel. Közben vita van arról, hogy nem éppen a GMO jelenti-e a fenntartható mezőgazdaság és élelmiszeripar jövőjét főként olyan területeken, ahol a hagyományos fajták a klímaváltozás miatt kiszorulnak, ezzel súlyosbítva az ott élők megfelelő tápanyaghoz való hozzájutását.²⁵⁵

Verseny(jog) és fenntarthatóság konfliktusa és annak feloldása

Az ENSZ 2015-ben elfogadott 2030 Agendája sürgeti, hogy a cégek fogadjanak el fenntartható üzleti gyakorlatokat.²⁵⁶ Mivel azonban a fenntartható technológia drágább, ezért szembe kell nézni az „élenjárók által elszenvedett hátrányokkal”, amit a cégek iparági együttműködéssel igyekeznek kivédeni, ez pedig adott esetben konfliktust szülhet a versenyjoggal. Ennek a konfliktusnak a feloldásával kapcsolatban kétféle nézőpont létezik. Az egyik szerint ezt a feladatot a jogalkotóra kell bízni. Az Európai Bizottság maga is szkeptikus azzal kapcsolatban, hogy ezt a szerepet a versenyjog hatékonyan be tudja-e tölteni.²⁵⁷ A német versenyhatóság szerint is a jogalkotó feladata a közpolitikák ütközésének feloldása.²⁵⁸ A másik nézetet a holland versenyhatóság képviseli, amely aktív szerepet játszik a fenntarthatósági célú vállalati együttműködések versenyjogi megfelelésének előmozdításában, mert Hollandiában a fenntarthatóság kiemelt kormányzati politika. Van olyan szakirodalmi álláspont, hogy a magyar versenyhatóságnak is ezt a modellt kellene követnie.²⁵⁹ Igaz, a holland versenyhatósági megfelelési iránymutatás maga is jelzi, hogy

²⁵³ NÉBIH: *Mikor lehet „GMO-mentes termelésből” származó egy szójaliszt, a tej, a méz, egy szójaital vagy egy szalámi?* (2017. június 28.)

²⁵⁴ A fogyasztók törvényes jogainak olyanként való bemutatása, mintha azok a vállalkozás ajánlatának sajátosságai lennének.

²⁵⁵ Isaac Gyamfi: *The Future of Sustainable Global Food Supply: Is GMO an Option?* San Francisco, Berkeley Rausser College of Natural Resources' International and Executive Programs, 2017.

²⁵⁶ UN: *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2015). 12.6.

²⁵⁷ European Commission: *Competition Policy Supporting the Green Deal Call for Contributions* (2020).

²⁵⁸ Lásd a német versenyhatóság észrevételét az OECD által tartott konzultáción. OECD: *Sustainability and Competition – Note by Germany* (2020. december 1.). 90.

²⁵⁹ Belényesi Pál: Paradigmaváltás a versenyjogilag érzékeny fenntarthatósági célú együttműködésekkel kapcsolatban Hollandiában – a holland versenyhatóság átdolgozott iránymutatása. *Versenytükör*, 17. (2021), 1. 6.

végso soron jogszabályi mentesítéshez kell folyamodni, ha versenyjogilag a konfliktus nem oldható fel.²⁶⁰

2013-ban a holland energiaipar és kormány megállapodást kötött 5, a holland energiatermelés mindösszesen 10%-át biztosító széntüzelésű erőmű bezárásáról. A megállapodásban részt vett a 40 legnagyobb holland energiatermelő vállalkozás, a kormányzat, nem kormányzati szervezetek és érdekképviselői szervezetek is. A felek a hatékonyabb energiafelhasználást előmozdító, megújuló energiaforrásokat elterjesztő, a fosszilis energiaforrásokat visszaszorító – például adócsökkentést, támogatások nyújtását magában foglaló – intézkedések foganatosításáról állapodtak meg. Az 5 széntüzelésű erőmű bezárásának indoka az erőművek magas károsanyag-kibocsátása volt, ami azonban a környezetterheléssel együttesen a megállapodás idején eszközölt fejlesztéseknek és beruházásoknak köszönhetően jelentősen csökkent.²⁶¹ A holland versenyhatóság (ACM) a megállapodást illetően megállapította, hogy az összeegyeztethetetlen a versenyjogi szabályokkal, hiszen az energiaárak emelkedéséhez vezet, és a szerződésből származó bármilyen előny nem elegendő a magasabb árak miatti hátrányok kompenzálására. Fontos kiemelni, hogy a holland versenyhatóság az elektromos áram árban és a kibocsátott károsanyag mennyiségében bekövetkező változásokat közgazdasági módszerekkel vizsgálta a kérdéses erőművek működése és azok bezárása esetére is, továbbá vizsgálata kiterjedt a fogyasztóknál jelentkező előnyök meghatározására, számszerűsítésére.²⁶² A károsanyag-kibocsátásból származó előnyök azonban az EU-ban a kibocsátási jogok kereskedelme révén bárhol megjelenhettek.

Két évvel később, 2015-ben élelmiszer-üzletláncok, baromfitenyésztők, csirkehúsfeldolgozók megállapodtak az állatok jólétének javításában (Chicken of Tomorrow-ügy²⁶³), és a törvényi minimum felett határozták meg az állatjóléti előírásaikat. Ennek a megállapodásnak az volt a célja, hogy 2020-ra az üzletláncokban kizárólag olyan friss csirkehúst áruljanak, amely ezen kezdeményezés szerint nevelt állatoktól származik.²⁶⁴ Ezt a fenntarthatósági kezdeményezést is megtiltotta az ACM azon az alapon, hogy a megállapodás a fogyasztók költségén javította volna az állatok helyzetét, amivel a fogyasztók választási lehetősége csökkent volna magasabb árak mellett. Az ACM fizetési hajlandóság- (*willingness to pay* – WTP) elemzést alkalmazott,

²⁶⁰ ACM: *Second Draft Version: Guidelines on Sustainability Agreements. Opportunities Within Competition Law* (2021. július 26.). 22.

²⁶¹ Sipka Renáta: A fenntarthatóságot célzó megállapodások versenyjogi értékelésének keretei – az európai legjobb gyakorlatok bemutatása. *Versenytükör*, 14. (2018), 1. 4.2.2. fejezet.

²⁶² *Notitie ACM over sluiting 5 kolencentrales in SER Energieakkoord* (2013. szeptember 26.). Lásd: ACM: *Analysis by the Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM) of the Planned Agreement on Closing Down Coal Power Plants from the 1980s as Part of the Social and Economic Council of the Netherlands' SER Energieakkoord* (2013. szeptember 26.).

²⁶³ ACM: *ACM's Analysis of the Sustainability Arrangements Concerning the 'Chicken of Tomorrow'* (2015. január 26.).

²⁶⁴ Jacqueline M. Bos et al.: Animal Welfare, Consumer Welfare, and Competition Law: The Dutch Debate on the Chicken of Tomorrow. *Animal Frontiers*, 8. (2018), 1. 20.

és arra a következtetésre jutott, hogy a teljes megnövekedett fizetési hajlandóság nem tudja ellensúlyozni a csirkehús kalkulált árnövekedését az élelmiszer-üzletláncokban. Az ACM a csirkehússal kapcsolatos megállapodás szükségessége és arányossága vizsgálatának körében megállapította, hogy a megállapodást megelőzően is lehetőség volt számos – például fenntartható módon nevelt vagy valamely sztenderdnek megfelelő, címkével ellátott – termék forgalmazására, és kitért rá, hogy az úgynevezett „Better life” címkével ellátott termékek esetén a fogyasztók az elérhető fogyasztói árnál magasabb árat is hajlandók fizetni. A holland versenyhatóság szerint az üzletláncok megállapodás nélküli, önálló kereskedelmi stratégiája alapján is dönthetnek különféle előállítási hústermékek értékesítéséről és a fogyasztói tudatosság növeléséről, ami a termékválasztékra nézve versenyhelyzetet hozna létre, és kevésbé lenne aránytalan korlátozás. Összességében ezért az ACM a kiadott – a megfelelés érdekében a megállapodáson eszközendő módosításokat tartalmazó – ajánlása alapján úgy látja, hogy a Chicken of Tomorrow megállapodás alkalmas a baromfi-hústermékek piacán a verseny korlátozására, továbbá mivel a megállapodás nem eredményez tényleges hasznot és előnyt a fogyasztók vonatkozásában, az egyedi mentesüléshez biztosított feltételeket sem képes teljesíteni.²⁶⁵

A holland kormány mindezek után megkísérelte a fenntarthatósági kezdeményezések és a versenyjog közötti konfliktus rendezését számos policy-jellegű ajánlás kibocsátásával, ami arra ösztönözné az ACM-et, hogy az ilyen jellegű kezdeményezések megítélésekor azok össztársadalmi hatását is figyelembe vegye.²⁶⁶ 2014 májusában a holland kormány által kiadott policy-anyagban iránymutatást adott az ACM-nek, hogy értékelje a fenntarthatósági kezdeményezések kapcsán a holland versenytörvényben és az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésében meghatározott mentesülés lehetőségét.²⁶⁷ Az Európai Bizottság azonban határozottan kifogásolta a holland kormány megközelítését a fenntarthatósági kérdések versenyjogi értékelése kapcsán.²⁶⁸ A Bizottság szerint az EUMSZ versenyre vonatkozó cikkei nem hatalmazzák fel az EU versenyhatóságait az egymással ütköző közérdekek közötti egyensúly megteremtésére. A Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy az EU versenyjoga alapján a versenyhatóságok nem vehetik figyelembe egy megállapodás hatásait olyan emberekre, akik nem vevői vagy felhasználói a szóban forgó terméknek vagy szolgáltatásnak.

²⁶⁵ ACM: *ACM's Analysis of the Sustainability Arrangements Concerning the 'Chicken of Tomorrow'* (2015. január 26.). 7–8.

²⁶⁶ Decision of the Minister of Economic Affairs of May 6, 2014, No. WJZ/14052830, containing the policy rule regarding the application by the Netherlands Authority of Consumers and Markets of Section 6, paragraph 3 of the Dutch Competition Act in anticompetitive arrangements that have been made for the purpose of sustainability.

²⁶⁷ Besluit van de Minister van Economische Zaken van 6 mei 2014, nr. WJZ /14052830, houdende beleidsregel inzake de toepassing door de Autoriteit Consument en Markt van artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet bij mededingingsbeperkende afspraken die zijn gemaakt ten behoeve van duurzaamheid.

²⁶⁸ *Brief EU over Mededinging en Duurzaamheid* (é. n.).

A holland kormányzati iránymutatások gyakorlati megvalósítására nem sokkal később az ACM kiadott egy saját anyagot (*Vision Document: Competition and Sustainability*),²⁶⁹ amelyben részletesen elemzi, hogy az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésében lefektetett szempontrendszer a fenntarthatósági kezdeményezések kapcsán milyen esetekben tud teljesülni. Ezek után a holland képviselőházban 2019 júniusában benyújtottak egy olyan jogalkotási javaslatot, amely a versenyjog támasztotta korlátok lebontásával a fenntarthatósági célok érdekében a vállalkozások együttműködését támogatja.²⁷⁰ A javaslat szerint fenntarthatósági kezdeményezést javasolhat bárki (legyen az szervezet, vállalkozás vagy egyéni állampolgár) az érintett miniszterhez fordulva egy kérelemben, amelyben a kezdeményezés jogszabállyá való átültetését kéri. A javaslat a *fenntartható fejlődés* jegyében azonban az érintett fenntarthatósági kezdeményezéseket egyelőre szűken határozza meg, azaz azokra vonatkozik, amelyek (i) csökkentik az üvegházhatású gázok kibocsátását, (ii) fenntartható energia-termelést és energiamegtakarítást eredményeznek, (iii) az állategészségügyi, illetve állatjóléti helyzet javítását célozzák. A javaslat értelmében az előterjesztőnek kellene bizonyítania a kezdeményezés tárgyának társadalmi támogatottságát és a fenntarthatóságra gyakorolt hatását. A kérelmek értékelését az egyes miniszterek felelősségébe utalja, akiknek ki kell kérniük a holland versenyhatóság véleményét is a piaci hatások vonatkozásában, valamint a kezdeményezés általános megítélését illetően (vajon létezik-e más, kevésbé [verseny]korlátozó alternatíva, a javaslatban foglaltak mennyiben megvalósíthatók, kikényszeríthetők).²⁷¹ Ha az adott kezdeményezés a közérdeket figyelembe vevő miniszteri értékelés után zöld utat kap, akkor egy miniszteri rendeletbe (*general administrative order*) foglalják, amely alapesetben 5 éves határozott időtartamra szól, amely egyszer meghosszabbítható. A javaslatot egyelőre nem fogadták el. Egyrésztől felmerült, hogy a fenntarthatósági kezdeményezések versenyjogi megítélésének kiterjedését elsősorban az EU szintjén kellene tisztázni, hiszen a holland versenyszabályok is az európai szabályokon alapulnak, így strukturális megoldásokat is elsősorban az európai keretrendszerben kellene elérni, és nem nemzeti szinten.²⁷² Ráadásul kérdés, hogy a javaslat nem ellentétes-e az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikk (3) bekezdése, az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése és a 27. sz. jegyzőkönyv együttes olvasatából következő *effet utile* elvvel, amely értelmében a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely a torzulásmentes versenyt biztosító szabályrendszert (EUMSZ 101. és 102. cikkek)

²⁶⁹ Visiedocument Mededinging & Duurzaamheid.

²⁷⁰ Lásd bővebben: Mariska van de Sanden – Hera Butt: Competition Law and Sustainability Initiatives: Dutch Bill Provides More Leeway. *Kluwer Competition Law Blog*, 2019. szeptember 23.

²⁷¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal: 35 247 *Regels ter bevordering van de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling door na een daartoe strekkend verzoek deze initiatieven in regelgeving op te nemen (Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven)* (2020. október 21.).

²⁷² Sanden–Butt (2019): i. m.

hatásosságuktól megfosztja²⁷³ azáltal, hogy előírja, elősegíti, megerősíti az EUMSZ 101., 102. cikkébe ütköző megatartást, vagy jogalkotói hatalmáról lemondva a gazdasági élet szereplőire delegál az EUMSZ 101., 102. cikkébe ütköző megatartást.²⁷⁴ Az ACM közben tovább folytatta a fenntarthatósági megállapodások versenyjogi megfelelőségének elősegítését azzal, hogy 2021-ben kiadta erre vonatkozó iránymutatásának második tervezetét.²⁷⁵

A fenntarthatósági együttműködés és a versenyjog konfliktusa az eddigi konkrét versenyjogi gyakorlat alapján (egyéb hipotetikus esetkörök versenyjogi mentesíthetőségének szempontjai a holland hatóság hivatkozott iránymutatásából kiolvashatók) két módon oldható fel: szabványosítással vagy mentesítéssel. Előbbi a Horizontális Iránymutatás²⁷⁶ szerint:

„Amennyiben a szabvány megállapításában való részvétel nincs korlátozva, a szóban forgó szabvány elfogadási eljárása pedig átlátható, a szabványnak való megfeleléssel kapcsolatos követelményt nem állító, és a szabványhoz tisztességes, észszerű és megkülönböztetésmentes feltételekkel hozzáférést biztosító szabványosítási megállapodások a 101. cikk (1) bekezdésének értelmében rendesen nem korlátozzák a versenyt.”

Például az amerikai autógyártók magasabb CO₂-kibocsátási határértéket önkéntesen vállaló együttműködése az EU-ban a szakirodalom szerint emiatt nem esne az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése hatálya alá.²⁷⁷ A versenyjogi és fenntarthatósági együttműködések közti konfliktus feloldásának második módja a 101. cikk (3) bekezdése szerinti mentesítés. Az elsődlegesen a fenntarthatóságra irányuló megállapodásoknak, egyeztetéseknek természetüknél fogva nem az a céljuk, hogy a közös piacon belüli versenyt megakadályozzák, korlátozzák vagy torzítsák az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének értelmében, vagyis hatásalapon kell megközelíteni ezeket, amelynél fogva a 101. cikk (3) bekezdése szerinti mentesítés alkalmazható lesz rájuk. Ezzel kapcsolatban két kérdés szokott felmerülni: (i) mi a figyelembe veendő hatékonysági előnyök köre a versenyjogban az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdése körében adható mentesítés keretében; (ii) mely fogyasztók esetében jelentkező előnyök vonhatók be ebbe az értékelésbe.

²⁷³ Európai Unió Bírósága, C-13/77. sz. ügy (GB-Inno v. Association des dltaillants en tabac), ECLI:EU:C:1977:185.

²⁷⁴ Európai Unió Bírósága, C-267/86. sz. ügy (Pascal Van Eycke v. ASPA NV.), ECLI:EU:C:1988:427.

²⁷⁵ ACM: *Second Draft Version: Guidelines on Sustainability Agreements. Opportunities Within Competition Law* (2021. július 26.).

²⁷⁶ A Bizottság közleménye: *Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról* (OJ C 11, 14.1.2011). 1–72., 280. (A továbbiakban röviden: Horizontális Iránymutatás.)

²⁷⁷ Julian Nowag – Alexandra Teorell: *The Antitrust Car Emissions Investigation in the U. S. – Some Thoughts from the Other Side of the Pond. CPI Antitrust Chronicle*, 1. (2020), 2.

Az EUMSZ 11. cikke²⁷⁸ alapján a környezetvédelmi előírásokat be kell építeni az EU politikáinak és tevékenységeinek meghatározásába és végrehajtásába. E helyen kell megjegyezni, hogy a magyar versenytörvény, a Tpv. 17. § a) pontja a mentesítési szempontok között kifejezetten említi a környezetvédelmi helyzet javulásához való hozzájárulást. A fenntarthatósági kezdeményezések révén lehet, hogy csökken a választék és nő az ár, de javul a termékminőség, amit a Horizontális Iránymutatás ugyanúgy hatékonysági előnyként ismer el. Lehet ezt az előnyt is gazdaságivá minősíteni, ha az EUMSZ 11. cikkére hivatkozással nem elégedünk meg, de ebben az esetben be kell látni, hogy ennek a tényezőnek a fogyasztók értéket tulajdonítanak. Kérdés viszont akkor, hogy miként lehet ezt az értéket számszerűsíteni.

A Horizontális Iránymutatás 43. pontja szerint csak olyan hatékonysági előny vehető figyelembe, amely a megállapodással érintett piacon keletkezik. A múltban nem volt olyan jogeset, ahol ezt ne vették volna figyelembe az eljáró hatóságok. A CECED-ügyben²⁷⁹ a háztartási mosógépek gyártói abban állapodtak meg, hogy beszüntetik a legkevesbé energiahatékony mosógépek gyártását. A csúcsponton, további gyártók belépését követően az együttes piaci részesedést tekintve az érintett piac 95%-át lefedő megállapodás folyamatos csatlakozási lehetőséggel 2001. december 31-ig volt hatályban. Az érintett vállalkozások megállapodása egy háromlépcsős folyamatra terjedt ki, amelynek első lépéseként vállalták, hogy 1997. december 31-ét követően megszüntetik egyes E energiasztályú mosógépek gyártását, forgalmazását; ezt követően 1999. december 31-e után bizonyos D energiasztályú termékek tekintetében szüntetik meg azok gyártását, forgalmazását; majd utolsó lépésként 2000. december 31-ig terjedő időszakra vállalták azon lakossági felhasználású mosógépek gyártását, amelyek átlagos hatékonysága 0,24 kWh/kg. A megállapodás a termékekkel kapcsolatos korlátozásokon felül magában foglalta a megállapodásban lefektetett célok megvalósulását ellenőrző közös, évente friss adatokkal feltöltött adatbázis létrehozását, és a fogyasztók tájékoztatását a környezettudatosság és energiahatékony megoldások tekintetében.²⁸⁰ A megállapodás azonban nemcsak az energiaköltségek csökkenését eredményezte, hanem az alacsonyabb CO₂-kibocsátás miatt kollektív környezeti hasznokkal is járt. A Bizottság a megállapodásból származó előnyöket mindkét körben nézve figyelembe vette. Vagyis a konkrétan érintett fogyasztók esetében figyelembe vették az energiaköltség csökkenését, európai szinten pedig társadalmi hatásként a CO₂-kibocsátás miatti kollektív környezeti hasznokat. E helyen kell emlékeztetni, hogy a holland széntüzelésű erőművek már említett esetében nem az volt a kérdés, hogy a holland hatóság miért nem vette figyelembe ez utóbbi kollektív társadalmi hasznot, hanem annak volt jelentősége, hogy az érintett fogyasztók szintjén nem költségmegtakarítás, hanem -emelkedés

²⁷⁸ A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.

²⁷⁹ Az Európai Bizottság 1999. január 24-i határozata az EK Szerződés 81. cikkének és az EGT-megállapodás 53. cikkének alkalmazásáról (IV.F.1/36.718. sz. CECED-ügy).

²⁸⁰ IV.F.1/36.718. sz. CECED-ügy, (18)–(24).

volt megállapítható. Ráadásul persze az is igaz, hogy a holland versenyhatóság nemzeti, míg az Európai Bizottság európai szinten működik, így a kollektív társadalmi hasznok figyelembevehetőségi dimenziója is eltérő. A Chicken of Tomorrow-ügyben sem jelentkezett haszon az érintett fogyasztók oldalán, hiszen a fogyasztók költségén javította volna az állatok helyzetét, amivel a fogyasztók választási lehetősége csökkent volna magasabb árak mellett.

A 101. cikk (3) bekezdése szerinti mentesítéshez szükséges, hogy a verseny korlátozása arányos legyen az elérendő céllal. A Chicken of Tomorrow-ügyben pedig az üzletláncok megállapodás nélküli, önálló kereskedelmi stratégiája alapján is dönthetnek különféle előállítású hústermékek értékesítéséről és a fogyasztói tudatosság növeléséről.

Összességében bár a versenyjogi konfliktus feloldása a két érdek között szofisztikált, összhangban van az EU-jog követelményeivel (a fent ismertetett *effet utile* elv), végső soron viszont az eddigi gyakorlat alapján nem engedi a csak társadalmi szinten előálló olyan fenntarthatósági hasznokkal kecsegtető együttműködéseket, amelyek az érintett fogyasztók körében semmiféle gazdasági hasznot nem hoznak. Ez a versenyjog működésének logikájából következik.²⁸¹ Egyetértve a Bizottság és a német versenyhatóság fent ismertetett következtetéseivel – a fenntarthatóság jelentős társadalmi súlya miatt – végső soron a jogalkotónak (és az *effet utile* elv miatt EU-szinten) kell eldönteni, hogy ez a versenyjogi oldalról korlátokkal, megszorításokkal járó konfliktusfeloldás elegendő-e a fenntarthatóság gazdasági oldalának társadalmi cél érdekében elvárt eredményével, vagy ennél többre van szükség, adott esetben a versenypolitika által védett közérdek korlátozása árán.

Monopszónia és önfoglalkoztatás átalakuló kereteinek versenyjogi kihívásai a munkaerőpiacokon

A munkaerőpiacok az elmúlt időszakban bizonyos szektorokban az önfoglalkoztatás terjedése és az ezt felerősítő digitális gazdaság, továbbá a monopszónia miatt is a versenyjogi gondolkodás,²⁸² illetve a versenyhatóságok fókuszába kerültek.²⁸³

²⁸¹ Berezvai Zombor közgazdasági oldalról tesz javaslatot arra, hogy a versenypolitikai szempontokba milyen közgazdasági érvek mentén lehetne beépíteni az érintett fogyasztói körön kívüli jelentkező, össztársadalmi hatékonysági előnyöket. Lásd: Berezvai Zombor: Versenypolitika, fenntarthatóság és etika. In Valentiny Pál – Antal-Pomázi Krisztina – Berezvai Zombor – Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2021*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2021.

²⁸² Jonathan Tepper – Denise Hearn: *The Myth of Capitalism, Monopolies and the Death of Competition*. New York, Wiley, 2019; OECD: *Competition in Labour Markets* (2020).

²⁸³ Portuguese Competition Authority: *Labour market agreements and competition policy, Issues Paper* (2021. szeptember); US Department of Justice Antitrust Division and Federal Trade Commission: *Antitrust Guidance for Human Resource Professionals* (2016. október); Japan Fair Trade Commission, Competition Policy Research Center: *Report of the Study Group on Human Resource and Competition Policy* (2018).

A piaci erőt úgy ismerjük, mint amely a birtokosát képessé teszi az ár versenyzőszint fölé emelésére, a verseny paramétereinek (például minőség, innováció) befolyásolására. Ugyanilyen kedvezőtlen hatásokkal jár, ha ez a piaci erő a vevő oldalán összpontosul (monopszónia). A munkaerőpiacokon a monopszónia minden olyan esetet magába foglal, amikor a cégeknek van olyan munkaerőpiaci ereje, amely lehetővé teszi számukra a foglalkoztatás csökkentését, a bérek versenyszint alá szorítását vagy a foglalkoztatás feltételeinek hátrányos megváltoztatását.²⁸⁴ A munkaadók azonban magas munkaerőpiaci koncentráció hiányában is mesterségesen előállíthatnak monopszóniával analóg helyzeteket, mégpedig olyan versenykorlátozásokkal, amelyek csökkentik a béreket vagy a munkavállalók mobilitását.²⁸⁵ Az Egyesült Államokban és Európában számos versenyhatóság (köztük a magyar GVH is) vizsgálta a közelmúltban ezeket a gyakorlatokat.²⁸⁶ A Tptv. 11. § (1) bekezdésének c) pontja szerinti *beszerzési forrás* fogalomba valamennyi, az adott piaci tevékenység végzéséhez szükséges input (forrás), így a munkaerő is beletartozik.²⁸⁷ A GVH kimondta, hogy a versenytárs munkavállalójának (fúziótól független) átcsábítási tilalmában való megállapodás az ügyfelek és a piac felosztását is jelenti.²⁸⁸ A GVH szerint a megfelelően képzett szakemberek megszerzése a piaci verseny egy fontos alapköve, az ezt korlátozó előírások súlyosan sértik a gazdasági versenyt.²⁸⁹ Az átcsábítási (*no poach*) tilalom megfosztja a munkavállalót attól, hogy magasabb fizetésre, jobb munkakörülményekre teheszen szert, foglalkoztatójáról pedig lekerül az ezzel kapcsolatos versenynyomás.²⁹⁰ A munkavállaló ezentúl ezen korlátozás miatt kevesebb munkavégzésre szóló ajánlatban részesülhet, ami elzárja a munkavállalót az esetleges előrelépési lehetőségektől.²⁹¹ A GVH szerint a munkajogban biztosított versenytilalmi kikötés megfelelő és arányos eszköz a munkáltató üzleti érdekeinek védelmére.²⁹² A GVH a döntésében foglalkozott az úgynevezett *no touch* kikötéssel, amelynek lényege, hogy amennyiben egy munkaerő-közvetítéssel foglalkozó vállalkozás egy adott munkavállalót egy adott ügyfél részére díj ellenében sikeresen kiközvetített, a munkavállalót utóbb nem keresheti meg állásajánlattal.²⁹³ Ezt a Versenytanács ugyanúgy a piac felosztásának és a beszerzési források közötti választás korlátozásának minősítette,²⁹⁴ és ugyanazokat a hátrányos következményeket társította vele, mint a *no poach* kikötés esetében. A Versenytanács szerint tehát a *no touch* kikötés kapcsán nem állapítható meg, hogy valamiféle teljesen új, eddig ismeretlen, újszerű

²⁸⁴ OECD: *Competition in Labour Markets* (2020). 7.

²⁸⁵ OECD: *Competition in Labour Markets* (2020). 8.

²⁸⁶ Vj-61/2017.

²⁸⁷ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 952.

²⁸⁸ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 940.

²⁸⁹ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 948.

²⁹⁰ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 957.

²⁹¹ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 961.

²⁹² Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 955.

²⁹³ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 975.

²⁹⁴ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 940.

jogsértésről lenne szó, ezért a célzatos kategóriabővítés a C-228/18. sz. ügyben (Budapest Bank) kifejtett szempontjai sem irányadók.²⁹⁵ A *no touch* kikötés a versenyből a korábbi kiközvetítő kiiktatása révén korlátozottabb lesz, ami így megvalósítja a piac felosztását is a közvetítő cégek között.²⁹⁶ A kikötés révén egyébként a kiközvetített munkavállalók lehetőségei is romlanak, hiszen adott esetben egy közvetítő cég egy, a munkavállaló számára kedvezőbb feltételeket jelentő lehetőségtől esik el, hiszen az őt már korábban kiközvetítő cég számára fel sem merülhet mint lehetséges jelölt az új állásra.²⁹⁷ A beszerzési források felosztása a keresleti oldalon korlátozza a versenyt. Az ilyen megállapodások eredményeként az érintett vállalkozások döntési szabadsága megszűnik vagy korlátozódik arra vonatkozóan, hogy meghatározott, számunkra fontos gazdasági eszközöket – például nyersanyagokat vagy az üzletvitelhez fontos szolgáltatásokat stb. – hol szereznek be.²⁹⁸

A megosztásalapú gazdaság rámutatott, hogy az online platformokon szolgáltatást nyújtó egyéni vállalkozók (például Über-sofőrök) nem élveznek munkavállalói védelmet, ami így hozzájárulhat a platform monopolszóniaszerű erejének megerősítéséhez. Mindez felvetette azt a kérdést, hogy a platformmunkások versenyjog hatálya alól való kizárása (fogalkoztatásukat tartalmilag munkaviszonynak elismerve) hatékony megoldás lehet-e platformok hatalmának ellensúlyozására.²⁹⁹ Ezt a gondolkodását támogatja az európai bírósági gyakorlat,³⁰⁰ amely a digitális gazdaságon kívül is szembesült az önfoglalkoztatás növekvő jelentőségével és azzal a kérdéssel, hogy az ilyen személyek kiszolgáltatott helyzete lehetővé teszi, hogy a kollektív szerződések előnyeiből részesüljenek. Az Európai Bíróság szerint a kollektív szerződés, amennyiben a *látszólagos önálló vállalkozóknak* minősülő szolgáltatók minimális díjazását állapítja meg, a jellegénél és céljánál fogva nem tartozik az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének hatálya alá.³⁰¹ A munkáltatókat és munkavállalókat képviselő szervezetek közötti kollektív szerződések kétségtől bizonyos versenykorlátozó hatásokkal járnak, az e szerződésekben foglalt szociálpolitikai célokat azonban súlyosan aláásná, ha a szociális partnerek az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznának a foglalkoztatási és munkafeltételek javítását célzó intézkedések kialakítására való közös törekvésük során.³⁰² Ezért a szociális partnerek között

²⁹⁵ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 940.

²⁹⁶ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 978.

²⁹⁷ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 979.

²⁹⁸ Vj-61/2017. számú ügyben született határozat, 980.

²⁹⁹ Európai Bizottság: *Kollektív szerződések önfoglalkoztatóknak – az uniós versenyszabályok alkalmazási köre* (2021).

³⁰⁰ Európai Unió Bírósága, C-413/13. sz. ügy (FNV Kunsten Informatie en Media), ECLI:EU:C:2014:2411.

³⁰¹ Európai Unió Bírósága, C-413/13. sz. ügy (FNV Kunsten Informatie en Media), ECLI:EU:C:2014:2411, 41.

³⁰² Európai Unió Bírósága, C-67/96. sz. ügy (Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie), ECLI:EU:C:1999:430, 59.; Európai Unió Bírósága, C-438/05. sz. ügy (International Transport Workers' Federation és Finnish Seamen's Union), ECLI:EU:C:2007:772, 49.; valamint az Európai Unió Bírósága, C-319/07 P. sz. ügy (3F kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2009:435, 50.

kollektív tárgyalások keretében szociálpolitikai célokból megkötött megállapodásokat – jellegükre és céljukra figyelemmel – úgy kell tekinteni, hogy nem vonatkozik rájuk az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése.³⁰³ Bár az önfoglalkoztató versenyjogilag vállalkozásnak minősül,³⁰⁴ elveszítheti a független gazdasági szereplő minőségét és így a vállalkozási státuszát, ha a piaci magatartását nem önállóan határozza meg, hanem teljes mértékben a megbízójától függ, mivel egyáltalán nem viseli a megbízó tevékenységéből eredő pénzügyi és kereskedelmi kockázatokat, és a megbízó vállalkozásába integrált segédszerveként működik.³⁰⁵ Ennek fényében a nemzeti jog szerint *szolgáltatást nyújtó önálló vállalkozónak* minősülés nem zárja ki, hogy az uniós jog értelmében az adott személy *munkavállalónak* minősüljön, ha önállósága csak látszólagos, és így valójában egy munkaviszonyt leplez,³⁰⁶ mert a munkáltatója irányítása alatt dolgozik, különösen a munkavégzése idejének, helyének és tartalmának meghatározását illetően,³⁰⁷ amennyiben nem osztozik e munkáltató kereskedelmi kockázataiban,³⁰⁸ és amennyiben a munkaviszony időtartama alatt az említett munkáltató vállalkozásának a részét képezi, vele egy gazdasági egységet alkotva.

Az Európai Bizottság 2021 decemberében nyújtotta be irányelvjavaslatát a platform munkások munkakörülményeinek javítására.³⁰⁹ Ezzel egy időben az Európai Bizottság egy iránymutatás-tervezetet is közzé tett, amely azokra az önálló vállalkozókra terjed ki, akiknek kevés befolyásuk van munkakörülményeikre, mert: a) a munkavállalókhoz hasonló helyzetben vannak; vagy b) mert kiegyensúlyozatlan tárgyalási pozícióban vannak.

Az iránymutatás tervezet megkülönbözteti azt az esetet tehát, amikor a kollektív szerződések nem tartoznak az EUMSZ 101. cikkének hatálya alá. Ez az eset akkor, amikor az egyéni vállalkozók a munkavállalókhoz hasonló helyzetben vannak (pl. digitálismunka-platformon keresztül dolgozó egyéni vállalkozók). A másik eset az adja, amikor az egyéni vállalkozók nincsenek olyan helyzetben, mint a munkavállalók, de ennek ellenére kevés befolyásuk van munkakörülményeikre (például művészek és előadóművészek, akik a szerzői jogi irányelvvel összhangban tisztességes

³⁰³ Európai Unió Bírósága, C-67/96. sz. ügy (Albany), ECLI:EU:C:1999:430, 60.; Európai Unió Bírósága, C-115/97. sz. ügy (Rentjens' Handelsonderneming BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen), ECLI:EU:C:1999:434, 57.; Európai Unió Bírósága, C-219/97. sz. ügy (Drijvende Bokken), EU:C:1999:437, 47.; Európai Unió Bírósága, C-180/98 – C-184/98. sz. ítélet (Pavlov és társai), EU:C:2000:428, 67.; Európai Unió Bírósága, C-222/98. sz. ügy (van der Woude), EU:C:2000:475, 22.; valamint az Európai Unió Bírósága, C-437/09. sz. ügy (AG2R Prévoyance), ECLI:EU:C:2011:112, 29.

³⁰⁴ Európai Unió Bírósága, C-413/13. sz. ügy (FNV Kunsten Informatie en Media), ECLI:EU:C:2014:2411, 27.

³⁰⁵ Európai Unió Bírósága, C-217/05. sz. ügy (Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio) ECLI:EU:C:2006:784, 43–44.

³⁰⁶ Európai Unió Bírósága, C-256/01. sz. ügy (Allonby), ECLI:EU:C:2004:18, 71.

³⁰⁷ Európai Unió Bírósága, C-256/01. sz. ügy (Allonby), ECLI:EU:C:2004:18, 72.

³⁰⁸ Európai Unió Bírósága, C-3/87. sz. ügy (Agegate), ECLI:EU:C:1989:650, 36.

³⁰⁹ Proposal for Directive on improving working conditions in platform work, Brussels, 9.12.2021 COM(2021) 762 final 2021/0414 (COD)

díjazásról tárgyalnak). Az ilyen önálló vállalkozók munkakörülményeire vonatkozó kollektív szerződések továbbra is az EUMSZ 101. cikkének hatálya alá tartozhatnak, de a Bizottság kötelezettséget vállal arra, hogy nem lép fel az ilyen megállapodások ellen. Mindez visszavezethető arra, hogy az EU versenyjoga a magyarral szemben nem ismeri a tárgyi hatályt. A magyar versenyjogban ugyanis felmerül, hogy egyéni vállalkozók munkakörülményeinek a javítására irányuló valódi kollektív értelmű és tartalmú megállapodásra nem terjed ki a magyar versenytörvény hatálya. Az EU versenyjoga azonban csak a személyi hatályt ismeri, és ebben az esetben valóban felmerül, hogy egy kollektív munkakörülményeket javítására irányuló vállalkozások közötti megállapodás, ha emiatt nem is célja, de hatása szerint versenykorlátozóként az EUMSZ 101. cikke hatálya alá esik.

A magyar társadalmi sajátosságok figyelembevétele a hazai versenyjogi jogérvényesítés és versenypolitika alakítása során



A magyar vállalkozások versenyismereteinek figyelembevétele: megfelelés és ismerethiány

A GVH rendszeresen méri a hazai vállalkozói és fogyasztói versenytudatosságot és -ismertséget. Helyes, ha a versenyhatóság jogérvényesítési politikája és a jogalkotás alakítása terén törekszik a nemzeti sajátosságok figyelembevételére. A GVH 2015-ben közzétett intézményi stratégiája rögzíti, hogy a GVH „folyamatosan igyekszik fejleszteni hazánkban a versenykultúrát, javítani a verseny társadalmi elfogadottságát mind a fogyasztók, mind a gazdasági társaságok (különösen a KKV-k) körében”.¹ Egy GVH által a vállalkozások körében végzetett 2015-ös felmérés szerint² a vállalkozások

- 17%-a soha nem is hallott a versenyjogról;
- 16%-a szerint a versenyjog a sporttevékenységek rendjére vonatkozik, 28%-a pedig nem is tudott erre a kérdésre válaszolni;
- 20%-a szerint a minimálár-rögzítés, 32%-a szerint pedig a piacfelosztás nem tiltott;
- 10%-a szerint a közbeszerzési kartell nem tiltott.

A versenyjogi ismerethiány ellensúlyozása a magyar szabályozásban és a GVH gyakorlatában

A GVH által készített közvélemény-kutatások alapján egyértelműen látható, hogy szignifikáns eltérés tapasztalható a versenyjogi ismeretekről vállalatméret szerint.³ A nagyvállalati vezetők érzékelhetően tájékozottabbnak bizonyulnak a versenytörvény céljait illetően,⁴ és az eredmények alapján vitathatatlan, hogy a cégméret egyenes összefüggésben áll az ismertség valószínűségével.⁵ Nem véletlen, hogy

¹ GVH: *Középtávú intézményi stratégia, 2015–2018* (2014). 39.

² TNS-Hoffmann: *Komplex versenykultúra-felmérés 2015: Vállalkozások* (2015. október).

³ MASMI: *2010-es Komplex versenykultúra-felmérés a vállalkozások körében* (2010). 20.

⁴ MASMI: *2010-es Komplex versenykultúra-felmérés a vállalkozások körében* (2010). 25., 31.

⁵ MASMI: *2018-as Komplex versenykultúra-felmérés a vállalkozások körében* (2018). 25.

a magyarországi versenyfelügyeleti eljárások alanyai 75%-ban kis- és középvállalkozások (KKV-k).⁶

A KKV-jelleg figyelembevétele

A kutatási eredmények rendre rosszabb arányokat mutattak a fenti átlaghoz képest a kis- és középvállalkozások esetében. Erre figyelemmel a GVH azt javasolta a jogalkotónak, hogy az első jogsértés esetében a KKV-kal szemben a versenyfelügyeleti bírság mérséklésére vagy mellőzésére nyíljon mód.⁷ Erre figyelemmel 2015-től hatályos a Tptv. azon rendelkezése, amely szerint KKV-kal szemben (bizonyos kivételektől eltekintve) az első esetben előforduló jogsértés esetén bírság kiszabása helyett az eljáró versenytanács figyelmeztetést is alkalmazhat. 2020 végéig erre 8 ügyben 9 vállalkozással szemben került sor.⁸

A KKV-minőség figyelembevétele a GVH antitrösztbírság-közleményében⁹ is megjelenik akként, hogy a GVH – az EU-gyakorlattal összhangban¹⁰ – kiemelt jelentőséget tulajdonít a pénzügyi teljesítőképességnek. Ennek jegyében a GVH a Vj-61/2017. sz. (ügynevezett HR-kartell-) ügyben arra az esetre, ha a bírságot a vállalkozások társulása nem fizeti meg, és a végrehajtás sem vezet eredményre, akkor a jogsértés megvalósításában részt vett társulási tagok mögöttes helytállása arányának beállítása során a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése szerinti kötelmet fakasztva figyelembe vette azok globálisan rendelkezésre álló pénzügyi erőforrásait. Az ECN+ Irányelv¹¹ is előírja, hogy a nemzeti versenyhatóságnak figyelembe kell vennie a társuláshoz tartozó vállalkozások viszonylagos méretét, különösen a kis- és középvállalkozási helyzetét.

A KKV-státuszból fakadó sajátosságokat az eljáró versenytanács az engedékenységgel kapcsolatosan is figyelembe vette. Egyrészt a GVH nem várja el a KKV-kérmezőktől, hogy ismerjék az egységes, folytatólagos jogsértés fogalmát és ennek megfelelően azonosítsák a kartellt, de azt elvárja, hogy az adott esetben az átfogó tervet (konkrét esetben az informális kapcsolatokat és az ebből fakadó üzleti döntés átadását a másik piaci szereplőnek) és az egységességet megalapozó körülményeket

⁶ GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről. Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről (2021/1)* (2021). 34.

⁷ GVH: *Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 2014. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról* (2014). 18.

⁸ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 10.

⁹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2020. közleménye az antitröszt típusú jogsértésekre vonatkozó tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról, 20.

¹⁰ Európai Unió Bírósága, C-413/08 P. sz. ügy (Lafarge kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2010:346, 14.

¹¹ Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelv, 48. (A továbbiakban röviden: ECN+ Irányelv.)

ne hallgassák el.¹² Ennek körében és általában is a bizonyítékátadás kapcsán az eljáró versenytanács szerint mérlegelendő az egyes eljárás alá vontak technikai felkészültsége, erőforrásaik megfelelősége, a bizonyítékok jellege, fellelhetősége, az átadott és a „kimaradt” bizonyítékok egymáshoz képesti viszonya (számosságukat, bizonyító erejüket tekintve).¹³ Nem zárható ki ugyanis, hogy – különösen *forensic* IT-eszközökkel nem rendelkező KKV-k esetében – a bizonyítékok feltárása, a jogséreléssel érintett tenderek beazonosítása a kérelmezőnek fel nem róható módon nem tudott megvalósulni. Viszont a KKV-któl is elvárható, hogy a benyújtott anyagokat bizonyos mértékig feldolgozzák, hogy legalább azon információkat a hatóság rendelkezésére bocsássák, amelyek a későbbi, hatóság általi kutatás, szűrés szempontjából jelentősek lehetnek.

Megfelelési erőfeszítések elismerése

Szintén a fenti kutatási eredmények sarkallták arra a GVH-t, hogy ösztönözze a vállalkozásokat versenyjogi megfelelési programok bevezetésére és működtetésére a jövőbeli jogsérelések elkövetésének csökkentése érdekében. A Gazdasági Versenyhivatal fogyasztóvédelmi ügyekben 2015 óta,¹⁴ antitörzsztügyekben pedig 2017 óta¹⁵ ismeri el a vállalati versenyjogi megfelelési programok (*compliance*) elfogadását.¹⁶ 2016–2021 között legalább 872,1 millió Ft bírságkedvezményt adott a vállalati megfelelési erőfeszítések honorálásaként az érintett cégeknek. Lényeges, hogy a GVH nem a megfelelési programokat, hanem a megfelelési erőfeszítéseket díjazza.¹⁷ A GVH megkülönbözteti az előzetes és az utólagos megfelelési erőfeszítést.

Amennyiben antitörzsztügyben a vállalkozás objektív és hiteles bizonyítékkal áll tudja támasztani, hogy a jogsérelés abbahagyása a vállalkozás által önként működtetett vagy számára a GVH által egy korábbi eljárásban előírt megfelelési programnak köszönhetően, azzal összefüggésben történt, 7%-os bírságcsökkentésben részesülhet. Fogyasztóvédelmi ügyben előzetes megfelelési erőfeszítésként a GVH a jogsérelőnek

¹² Vj-10/2018. számú ügyben született határozat, 335.

¹³ Vj-10/2018. számú ügyben született határozat, 335.

¹⁴ Lásd: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2015. sz. közleménye.

¹⁵ Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 11/2017. sz. közleménye.

¹⁶ Lásd ezek megalapozásáról: Tóth András: Framework for the Recognition of Competition Compliance Programmes and Dilemmas Faced by Competition Authorities. *Loyola Consumer Law Review*, 31. (2017), 2. 95–103.; Tóth András: How Could Competition Authorities Reward Competition Compliance Programmes? *European Competition and Regulatory Law Review*, 1. (2017), 1. 4–10.

¹⁷ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2020. közleménye az antitörzszt típusú jogsérelésekre vonatkozó tilalmakra ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról, 36.; A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 12/2017. közleménye a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásának szempontjairól, 74.

bizonyult kereskedelmi gyakorlatot megelőzően beszerzett, az alkalmazandó jogszabályokkal és a GVH gyakorlatával nyilvánvalóan nem ellentétes tartalmú olyan állásfoglalást ismer el, amelyet a később kifogásolt kereskedelmi gyakorlat alakítása során az érintett követett.¹⁸

Mivel a versenyfelügyeleti eljárás megindítását követő időponttól alkalmazott vagy az eljárás során felajánlott megfelelési programok (ideértve az előzetes megfelelés keretében nem honorálható, már meglévő programok továbbfejlesztését is) az adott eljárásban vizsgált magatartás feltárásához, az eljárás eredményességéhez már nem tudnak érdemben hozzájárulni, csak a jövőre vonatkozóan segíthetik elő a jogkövető magatartást, ezért ezt csak szűkebb körben ismeri el a GVH. A GVH az utólagos megfelelési programokat antitrösztügyben (a nemzetközi példák alapján) csak az engedékenységi politikában, egyezségi eljárásban való részvétellel együtt és/vagy tevőleges jóvátétel tanúsításával párhuzamosan ismeri el, ezzel is ösztönzést teremtve az ezen együttműködési formákban való részvételre. Fogyasztóvédelmi ügyben a GVH csak olyan, utólagosan vállalt megfelelési programot ismer el, amely olyan belső eljárásrendet alakít ki, amelynek értelmében a kereskedelmi gyakorlat alkalmazása előtt biztosítja azok jogi ellenőrzését.¹⁹ Fogyasztóvédelmi ügyben nagyobb súllyal (20%) esik latba, ha a megfelelési program utólagos vállalása tevőleges jóvátétel tanúsításával vagy a jogsértés beismerésével párhuzamosan történt.²⁰

Egyezség

A GVH 2003 óta létező engedékenységi programja mellé a jogalkotó 2014-től a további jogsértést elkövető vállalkozásoknak bírságenyhítést kínáló együttműködési módot vezetett be az egyezség formájában. A bizottsági tapasztalatok alapján ugyanis az egyezségi eljárás további ösztönzést jelent a bírságsökkentéses engedékenységi kérelmek benyújtására. Talán nem meglepő, hogy Magyarországon ez nem valósult meg. A Bizottság 2010 és 2016 között egyezséggel zárt ügyeinek mindegyikében (21 ügy) volt olyan fél, aki egyúttal engedékenységi kérelmező is volt (9 ügyben minden engedékenységi kérelmező egyúttal egyezségi eljárásban is részt vevő volt).²¹ Ezzel szemben a GVH által 2021 őszéig egyezséggel lezárt 14 ügyből csak 4 esetben élt is valamely fél engedékenységgel is. 2018-ban a GVH engedékenységi politikájának ismertsége csak 25%-os volt a vállalkozások körében (a 2010-es 23%-hoz képest sem jelentős az elmozdulás), és mindössze 20% azoknak az aránya, akik biztosan vagy valószínűleg részt vennének egy kartell feltárásában

¹⁸ Lásd: 12/2017. sz. Közlemény, 78.

¹⁹ 12/2017. sz. Közlemény, 87.

²⁰ Lásd: 12/2017. sz. Közlemény, 83.

²¹ Agapi Patsa et al.: An Overview of EU and National Case Law. *E-Competitions Cartel settlements*, Art. N° 81310 (2016. szeptember 21.).

ebben a formában.²² Az engedékenységgel GVH-eljárás indításához 2010–2020 között így csak a versenykorlátozó magatartás miatt indított ügyek 16%-ában járult hozzá. 2010-től 2021 végéig a Versenytanács engedékenységgel keretében 5,6 milliárd forint bírságot engedett el (teljes bírságmellőzés miatt), valamint 1,2 milliárd forint bírságcsökkentést adott, ami 2021 végéig összesen 6,8 milliárd forint bírságkedvezményt jelentett az eljárás alá vont vállalkozások számára.²³ Nagy Csongor is arra jut, hogy az alacsony magyar engedékenységi aktivitás nem a szabályozási körülményektől függ, amelyeket hatósági vagy szabályozási beavatkozással nem lehet rövid távon pótolni.²⁴

Itt kell megjegyezni, hogy a GVH esetében kiemelkedő (42%) a hivatalból indított eljárásindítás a versenykorlátozó magatartások esetében.²⁵ Erre figyelemmel a magánjogi jogérvényesítés nem járt Magyarországon olyan hatásokkal, mint mondjuk az Európai Bizottság esetében, ahol 2018-ban és 2019-ben is még mindegyik feltárt kartellügy engedékenységen alapult, miközben az engedékenységek száma a 2014. évi 46-ról 17-re esett 2018-ra.

2014-től az esetek 55%-ában kötöttek egyezséget (összehasonlításképpen ez az arány az EU-ban 53%, az USA-ban 47,6%), és ez 2021 végéig összességében 1,7 milliárd forint bírságkedvezménnyel járt a vállalkozások számára.²⁶ Összességében az egyezség intézményének bevezetése óta 3,4 milliárd forint bírság rögzült ebben a formában, mert egyezség keretében az eljárás alá vont vállalatja, hogy nem fordul bírósághoz. Az egyezségi eljárásban a Versenytanács 10–30%-kal csökkentheti a bírság összegét, ha az eljárás alá vont vállalkozás az elé tárt bizonyítékok alapján elismeri az általa elkövetett jogsértést, továbbá lemond részletesebb iratbetekintési, nyilatkozattételi, tárgyalás tartására irányuló és bírósági jogorvoslati jogáról, hozzájárulva az eljárások gyorsabb és kevesebb erőforrást igénylő lezárásához. Az egyezség sikeres lezárása az eljárás alá vont vállalkozás számára is előnyös, mert a csökkentett összegű bírság mellett a további közigazgatási és peres eljárással járó jelentős időt és költségeket is megtakaríthatja. Az egyezség összekapcsolható egyéb bírságcsökkentő tényezőkkel, mint például az engedékenységi kérelem vagy az utólagos megfelelés, amellyel tovább csökkenthető (akár 80–85%-os mértékig) a várható bírság.

A GVH az elmúlt években azon vállalkozásoknak, akik antitrösztügyekben az egyezség keretében (lásd Tptv. 73/A. § [3] bekezdés a) pontja) nem tudnak

²² MASMI: *2018-as Komplex versenykultúra-felmérés a vállalkozások körében* (2018. július–augusztus). 45.

²³ 2020-ig a forrás: GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 8.

²⁴ Nagy Csongor István: Az engedékenységi politika keretében való együttműködés fékező- és hajtóerői. Összehasonlító jogi adalékok. In Valentiny Pál – Kiss Ferenc – Nagy Csongor István – Berezhvai Zombor (szerk.): *Verseny és szabályozás 2017*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2018. 187.

²⁵ Saját gyűjtés: 33% jelzés (bejelentés vagy panasz), a maradék pedig informátori díj.

²⁶ 2020-ig a forrás: GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 8–9.

jogsértést elismerő nyilatkozatot tenni (mert mondjuk megismételt eljárásban a GVH a jogalapot már jogerősen a bíróságon megnyerte²⁷), azoknak is biztosít 20%-ig bírságkedvezményt a jogorvoslatról való önkéntes lemondás, illetőleg a tények nem vitatása esetére.²⁸ Mivel fogyasztóvédelmi ügyekben nem alkalmazható az egyezségi eljárás, ezért a GVH ezen ügýtípusban jogsértés beismerésére tekintettel legfeljebb 30%-kal, a bizonyítékok szolgáltatására, a jogsértés körülményeinek tisztázására és a tények nem vitatására, valamint a jogorvoslatról való önkéntes lemondásra tekintettel összességében legfeljebb 20%-kal mérsékelheti a bírság összegét.²⁹ A fentiek szerinti együttműködést a GVH idáig 770,7 millió forint bírságkedvezmény formájában ismert el az antitröszt- és fogyasztóvédelmi ügyekben.³⁰

A GVH-val együttműködés és a közbeszerzési öntisztázás

A fenti együttműködési formák biztosítják, hogy az alacsonyabb versenytudatossággal vagy versenyjogi ismeretekkel rendelkező vállalkozások alacsonyabb bírság és kisebb idő- és költségvesztés mellett tudják a versenyfelügyeleti eljárásaikat maguk mögött tudni. Ezeknek az együttműködési formáknak az igénybevételére közbeszerzési kartellügyekben különös ösztönzést ad a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 62. § (1) bekezdés *n*) pontjában említett kizáró ok alóli mentesülést lehetővé tevő, a Kbt. 64. § szerinti öntisztázás. Az öntisztázás során ugyanis a Kbt. 188. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján a kizáró ok hatálya alá tartozó gazdasági szereplő a megbízhatóságának bizonyítása érdekében köteles igazolni, hogy az illetékes hatóságokkal aktívan együttműködve átfogóan tisztázta az ügy tényállását és körülményeit. A GVH szerint ugyanis a versenyfelügyeleti eljárás során tanúsított fenti együttműködési formák (engedékenységi, egyezségi, jogorvoslatról lemondás, tevőleges jóvátétel, megfelelési program vállalása) megalapozhatják a vállalkozás oldaláról az öntisztázás tekintetében elvárt Kbt. szerinti aktív együttműködést.³¹ Erre figyelemmel kifogásolható az a kúriai gyakorlat,³² amely azonnali jogvédelemben részesíthetőnek gondolja azt a kartellezésért a GVH által elmarasztalt vállalkozást, amely semmilyen együttműködést nem tanúsított a versenyfelügyeleti eljárás során, és ezért öntisztázást sem kért. Ezzel gyakorlatilag a kúriai gyakorlat az azonnali jogvédelemmel megkerülhetővé engedi

²⁷ Lásd: GVH: *Bíróági utasítás alapján a GVH újraszámolta a lapkiadókra 2014-ben kiszabott kartell-bírságot* (2021. március 31.).

²⁸ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2020. közleménye az antitröszt típusú jogsértésekre vonatkozó tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról, 41–42.

²⁹ 12/2017. sz. Közlemény, 88.

³⁰ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 10.

³¹ 1/2020. Közlemény, 27.

³² Kpkf.VI.39.737/2020/2.; Kpkf.VI.40.375/2021/3.

a közbeszerzési kizáró okot, illetve az alóla való mentesülést biztosítani hivatott öntisztázás intézményét, ezzel ásva alá a vállalkozások GVH-val való együttműködési ösztönözöttségét. Pedig a fenti együttműködési formák vélhetően elérik céljukat, hiszen 2018-ra a versenyjoggal kapcsolatosan tájékozatlan vállalkozások (tévesen vagy sehogy sem válaszolók, illetve a Versenytörvényt még hallomásból sem ismerők) részaránya 49% lett, ami valamelyest javulást jelent 2010-hez képest.³³ Szintén a fenti együttműködési formák járulnak hozzá ahhoz, hogy a GVH gyorsabban zárja az ügyeket, miközben a versenyfelügyeleti határidők megtartottsága a bíróságok részéről³⁴ is egyre inkább fókuszba került az elmúlt időkből.

A nagyvállalati megfelelés erősödése és hatása a versenyjogi jogérvényesítésre

Ha a nagyvállalatokat érintő magyarországi versenyfelügyeleti eljárásokat nézzük, akkor megfigyelhető, hogy a gyakorlatban egyre több a kevésbé egyértelműen minősíthető (lásd banki adatbázisos ügy, kontaktlencse-adatbázisos ügy, vertikális kontaktlencsés ügy, Facebook-ügy) vagy éppen bonyolult megítélésű magatartás (például MIF-ügy) az elmúlt évtizedben. Sőt olyan ügyet is találni a GVH gyakorlatából,³⁵ amelyben a forgalmazói érdekképviselő megkeresését a világ legnagyobb vegyipari gyártóit tömörítő érdekképviselő arra hivatkozással hárította el, hogy annak célja versenyjogilag kifogásolható.

A célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos útkeresés Magyarországon és annak ára

Az, hogy a célzatos versenykorlátozás ennyire a versenyjogi gyakorlat és elmélet homlokterébe került, álláspontom szerint egyértelműen visszavezethető a versenyjogi megfelelés terjedésére. Az elvont versenyjogi szabályoknak való megfelelés mindig is kihívás volt. Ez egyrészt jól látszik a magyar versenyjog 1990-től kezdődő fejlődési pályáján is, amelynek első évtizedében a GVH visszafogott bírságolása kifejezetten a versenyjog alacsony hazai ismertségére tekintettel volt deklarálva.³⁶ Másrészt az absztrakt szabályozás okozta megfelelési kihívásokra adott választ jelentik a csoportmentességi rendeletek, és lényegében maga a célzatos versenykorlátozás

³³ MASMI: 2018-as Komplex versenykultúra-felmérés a vállalkozások körében (2018. július–augusztus). 28.

³⁴ Kúria Kf.II.37.959/2018/14. 2019. december 4-i ítélete a Vj-2/2015. sz. ügynevezett ólomakkumulátoros ügyben.

³⁵ Vj-84/2013.

³⁶ Lásd: Tóth András: Hungarian Experiences on the Role of the Competition Policy in a Transitional Economy. *Korea Economic Law Journal*, 13. (2014), 3. 123–138.

is,³⁷ amely egyúttal kiszámíthatóságot és biztonságot is ad a jogkeresőknek. Persze a versenyhatóságok részéről is érthető a törekvés, hogy a jogsértéseket a célzatos kategórián belül tartsák,³⁸ hiszen ilyenkor nem kell a nehézségekkel teli, sokszor támadható, éppen ezért kevesebb valószínűséggel sikerre vihető hatásalapú értékeléseket végezni.³⁹ A célzatos versenykorlátozások körének elmúlt évtizedekbeli egyértelmű kirajzolódása viszont növelhette az elrettentést és ezáltal a megfelelést, ami nyilván alakította a piaci szereplők magatartását is. Ezt az Európai Törvényszék kifejezetten el is ismeri a Pometon-ügyben hozott ítéletében:

„A versenyellenes magatartásokban és megállapodásokban való részvétel tilalma, valamint a szankció, amelyre a jogsértők számíthatnak ugyanis közismert; az összejátszásra irányuló tevékenységek egyre titkosabban folynak le, a vállalkozások képviselői közötti találkozókat titokban tartják, általában valamely harmadik országban, továbbá az erre vonatkozó dokumentáció a legminimálisabbra szorítkozik, éppen azért, hogy elkerüljék a kartell felderítését és az igazságosan szigorú szankciókat. Ily módon, még ha a Bizottság fel is fedez olyan iratokat, amelyek kifejezett módon tanúsítják az érintett társaságok gazdasági szereplői közötti jogellenes kapcsolatfelvételt, e dokumentumok általában töredékesek és szórványosak, és ezért bizonyos részleteket gyakran következtetésekkel kell rekonstruálni.”⁴⁰

Az egyértelműen (*prima facie*) célzatos versenykorlátozások körébe tartozik az eddigi gyakorlat alapján a horizontális árrögzítés,⁴¹ a piacfelosztás⁴² és a kibocsátáskorlátozás.⁴³ Ezenkívül a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozó vertikális megállapodások tartoznak ide, különösen az abszolút területi korlátozások, a tagállamok közötti viszonteladás és a párhuzamos kereskedelem korlátozása, a passzív értékesítés, különösen az internetes viszonteladás kizárása és végül a vertikális viszonteladási ár megkötése.

A megfelelés erősödével párhuzamosan a versenyhatóságok egyrészt kevésbé egyértelműnek bizonyuló, másrészt olyan piacokon megvalósuló magatartásokkal

³⁷ Erről részletesen: Tóth András: Vélelmek a versenyjogban. *Magyar Jog*, 66. (2019), 3. 125–131.; továbbá: Jussi Koivusalo: The Pursuit of an Anti-competitive Outcome – Restrictions of Competition by Object after GUK and Budapest Bank. *ECLR*, 42. (2021), 6. 316.; Nagy Csongor István: Anticompetitive Object/Effect: An Overview of EU and National Case Law. *E-Competitions, Anticompetitive Object/Effect*, Art. N° 91905, 2019. október 31. 3.

³⁸ Giorgio Monti: EU Competition Law and the Rule of Reason Revisited. *TILEC Discussion Paper*, DP 2020-021, 2020. szeptember 4. 3.

³⁹ Európai Unió Bírósága, C-58/64. sz. ügy (Establishment Consten SA & Grunding-Verkaufs-GmbH v. Commission), ECLI:EU:C:1965:60, 342.

⁴⁰ Törvényszék, T-433/16. sz. ügy (Pometon kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2019:201, 110–111.

⁴¹ A tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy az ilyen magatartások a termelés csökkenésével és az árak növekedésével járnak, és a forrásoknak különösen a fogyasztók hátrányára való kedvezőtlen elosztásához vezetnek. Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (CB kontra Bizottság), EU:C:2014:2204, 51.; Európai Unió Bírósága, C-345/14. sz. ügy (Maxima Latvija), ECLI:EU:C:2015:784, 19.

⁴² Európai Unió Bírósága, C-172/14. sz. ügy (ING Pensii), ECLI:EU:C:2015:484, 32.

⁴³ Európai Unió Bírósága, C-286/13 P. sz. ügy (Dole Food és Dole Fresh Fruit Europe kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2015:184, 115.

szembesültek, amely piacok működései bonyolultabbak és összetettebbek, amelyeken így eleve az első ránézésre nem egyszerűen megítélhető magatartások a jellemzők. A közelmúltbeli európai ügyek között találunk például az úgynevezett *pay-for-delay* gyógyszeripari szabadalmi jogvitákat lezáró megállapodásokkal kapcsolatos versenyügyeket, ahol fel is merült, hogy ezek célzatos versenykorlátozásként való minősülése mennyire volt előre látható a korábbi versenyjogi gyakorlat alapján.⁴⁴ Másrészt a fentiek fényében nem véletlen a célzatos versenykorlátozások azonosítása kérdésének felmerülése olyan összetett szolgáltatási piacokon, mint a biztosítási (lásd a magyar Allianz-ügyet⁴⁵) vagy a pénzügyi szektor (lásd a magyar MIF-ügyet⁴⁶ vagy a Bizottság CB-ügyét⁴⁷).

A célzatos versenykorlátozások megítélésnek fentiek szerinti nehézségeivel nemcsak a magyar hatóság, de a Bizottság⁴⁸ és más tagállami hatóság⁴⁹ is szembesült. Kétségtelen azonban, hogy ebben a kérdésben a magyar, előzetes döntéshozatalra kiutalt versenyügyek lényeges pontokon járultak hozzá az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez (lásd *Az EU-versenyjogba ütközés miatti felfutétel Magyarországon* című alfejezetet). Az Európai Bíróság elé előzetes döntéshozatalra kiutalt mindkét magyar ügy a bonyolultabb piaci működésű biztosítási és pénzügyi szektorhoz kapcsolódott. Szintén lényeges, hogy ezekben az ügyekben az Európai Bíróság a nemzeti bíróság által feltett kérdésekre válaszol, ami sok esetben nehezen teszi összevethetővé az ilyen ítéletek megállapításait azokkal, amelyekben a Bíróság konkrét ügyben hozott döntést vizsgál felül.⁵⁰ A célzatos versenykorlátozások terén az elmúlt években született európai bírósági ítéletek megértését ezen körülmény is nehezíti. Az előzetes döntéshozatal műfaja ugyanis rámutat a jogi értékelés és a jogilag releváns tények közötti összefüggésekre, nevezetesen, hogy (a jogalkalmazási logikai sorrendet megfordítva) a bizonyos jogi kérdések mögött meghúzódó jogi okfejtések bizonyos irányú tényállításokat is feltételeznek, amelyek vizsgálata nélkül a feltett kérdés nem válaszolható meg. Ugyanakkor ilyen esetekben is megfigyelhető, hogy az Európai

⁴⁴ Európai Unió Bírósága, C-591/16 P. sz. ügy (Lundbeck v Commission), ECLI:EU:C:2021:243, 148.

⁴⁵ Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz és ts.-i kontra Gazdasági Versenyhivatal), ECLI:EU:C:2013:160.

⁴⁶ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank Nyrt. and Others), ECLI:EU:C:2020:265.

⁴⁷ Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204.

⁴⁸ Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204; Európai Unió Bírósága, C-307/18. sz. ügy (Generics [UK] Ltd. and others v. Competition and Markets Authority), ECLI:EU:C:2020:52.

⁴⁹ Európai Unió Bírósága, C-345/14. sz. ügy (SIA „Maxima Latvija” és Konkurences padome), ECLI:EU:C:2015:784.

⁵⁰ Lásd az Allianz-ügyet, amelyben a bíró a célzatosságra kérdezett csak rá, miközben hatásalapú volt a magatartás; vagy az olasz Hoffmann – La Roche-ügyet (Európai Unió Bírósága, C-179/16. sz. ügy [Hoffmann – La Roche Ltd., Roche SpA, Novartis AG, Novartis Farma SpA v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato], ECLI:EU:C:2018:25), amelyet az olasz versenyhatóság eredetileg piacfelosztásként azonosított, de az olasz bíró által feltett kérdések erre egyáltalán nem utalnak.

Bíróság igyekszik elvi támpontokat adni (lásd az Európai Bíróság okfejtését a MIF-megállapodás önmagában álló célzatosságát illetően⁵¹).

A 2010-es évek közepére kialakulhatott a GVH-ban óvatosság az Allianz- és a CB-ügyek alapján nem egyértelműen minősíthető horizontális versenykorlátozások célzatosságnyilvánításával kapcsolatban. Ennek az óvatosságnak esett áldozatul az úgynevezett BankAdat-ügy⁵² és egy másik adatbázisos ügy a kontaktlencsepiacról.⁵³ Ezekben az ügyekben a GVH elvetette a célzatos megközelítést, és inkább hatásalapú megközelítésre váltott.

A GVH BankAdat-ügyben⁵⁴ hozott 2016. január 11-i döntésének 288 oldalas indokolásából az sajnos nem derül ki, hogy a GVH a tényállásból miért éppen a hatásalapú megközelítés szükségességét szűrte le. A GVH a kontaktlencse-adatbázisos Vj-96/2010. sz. ügyben 2014. június 13-án hozott döntése előtt kiadott előzetes álláspontjában pedig még azon a véleményen volt, hogy a felek nyilvános forrásból el nem érhető, egymás üzleti stratégiáját befolyásolni képes piaci adatokat osztottak meg egymással, amivel versenykorlátozó célú információcserét valósítottak meg.⁵⁵ A GVH azonban a kontaktlencse-adatbázisos Vj-96/2010. sz. ügyben éppen a felek a magyar biztosítás kartellügyre való hivatkozással előadott álláspontja alapján váltott a hatásalapú megközelítésre.⁵⁶ Ez az átváltás azonban nemcsak ennek az ügynek a sorsát pecsételte meg a bíróság előtt, de az ezen üggyhöz hasonló BankAdat-ügyét is, amelyet emiatt a GVH két évvel később szintén hatásalapon értékelt. Pedig – majd amint a BankAdat-ügy kapcsán lentebb látszik – az ilyen típusú információk negyedéves megosztása felveti a célalapú versenykorlátozást. Maga a GVH is elismerte a kontaktlencse-adatbázisos döntésében, hogy a negyedéves adatok egyáltalán nem voltak historikusnak tekinthetők.⁵⁷ Az eljárás alá vontak árbevételi, értékesített mennyiségekkel kapcsolatos nem nyilvános adatai pedig növelték a piaci átláthatóságot.⁵⁸ A kontaktlencseügyben az egyedi, vállalatokra lebontott mennyiségi és árbevételi adatokat, illetve az ezek alapján számított részesedéseket és átlagárakat is megosztották. Mindezek alapján pontosabb kép volt kialakítható az egyes versenytársakat illetően, hogy milyen hatással vannak a saját és versenytársaik értékesítéseire, árbevételére egyes jól megfigyelhető, ismert vagy köztudott piaci magatartások.⁵⁹ Ilyen lehet például a saját vagy versenytársi mar-

⁵¹ „Felmerül tehát a kérdés, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló megállapodás olyannak tekinthető-e, amely az e rendelkezés értelmében vett közvetett árörögzítés körébe tartozik, amennyiben közvetetten meghatározta a kereskedői jutalékokat.” Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank Nyrt. and Others), ECLI:EU:C:2020:265, 62.

⁵² Vj-8/2012. sz. ügyben született döntés.

⁵³ Vj-96-310/2010.

⁵⁴ Vj-8/2012.

⁵⁵ Vj-96-310/2010., 287.

⁵⁶ Vj-96-310/2010., 183., 199., 288.

⁵⁷ Vj-96-310/2010., 310.

⁵⁸ Vj-96-310/2010., 303.

⁵⁹ Vj-96-310/2010., 319.

ketingkampány, promóciós időszak, technológiai újítás, termékpaletta-változtatás. Ilyen stratégiai adatokra vonatkozó rendszeres információcserével olyan adatbázis lett kialakítva, amelynek az elemzésével nagyobb valószínűség rendelhető egy-egy, a jövőre vonatkozó várakozáshoz, és ezzel csökken a piaci bizonytalanság, csökken annak az esélye, hogy a piaci szereplők váratlan lépéssel lépjenek meg versenytársaikat.⁶⁰

„Ennek tudatában pedig maguk a vállalkozások is kevésbé lesznek motiváltak és ösztönzöttek aktív, erős piaci versenyre, hiszen számíthatnak arra, hogy versenytársaik sejtik, milyen hatással járnak a piacra egyes lépéseik, magatartásuk, és azokra hogy kell hatékonyan reagálni. Egy ilyen adatbázis tehát, amely precízebb várakozásokhoz vezet az egyes piaci magatartások versenytársakra gyakorolt hatása vonatkozásában, elfojthatja az aktív piaci versenyzés ösztönzőit.”⁶¹

Ennél pontosabban nem is lehetne körülírni egy célzatos információcserét, hiszen a gyakorlat szerint versenykorlátozónak minősül a versenytársak közötti olyan információcseré, amely alkalmas arra, hogy megszüntesse a bizonytalanságot az érintett vállalkozások tervezett magatartását illetően.⁶²

A BankAdat-ügyben a hatásalapú megközelítésre vonatkozó áttérés indokolatlansága különösen a hasonló ténybeli alapokon 2019 szeptemberében született portugál versenyhatósági döntés fényében szembeötlő. A portugál versenyhatóság célalapon 225 millió EUR-ra bírságolt 14 bankot érzékeny üzleti információk cseréje miatt.⁶³ Bár a portugál ügyben az úgynevezett banki *spread*ek is az információcseré tárgyát képezték, a célzatosság megállapítása szempontjából volt egy fontos egyezőség, ez pedig a termelés értékére és mennyiségére vonatkozó banki adatok megosztása. Ezzel összefüggésben mind a portugál, mind a magyar versenyhatóság szinte szó szerint ugyanarra a következtetésre jut,⁶⁴ amiből a portugál hatóság (éppen a magyar biztosítós kartellügyben hozott európai bírósági ítéletre hivatkozással⁶⁵) a célzatosságra, míg a magyar versenyhatóság a hatásalapú megközelítésre konkludált. Ebben a körben talán lényeges különbség lehet, hogy a portugál bankok havonta utólag,

⁶⁰ Vj-96-310/2010., 325.

⁶¹ Vj-96-310/2010., 325.

⁶² Lásd: Európai Unió Bírósága, C-8/08. sz. ügy (T-Mobile Netherlands és társai), ECLI:EU:C:2009:34331, 36.; Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz Hungária Biztosító Zrt. és társai), ECLI:EU:C:2013:160, 38.

⁶³ Autoridade da Concorrência, PRC/2012/9.

⁶⁴ Mindkét esetben a felek által üzleti titoknak minősített, egyediesített, nyilvános forrásokból hozzáférhető adatok cseréltek gazdát. A magyar döntés indokolása szerint: „Az értékesített mennyiségre és adott tevékenység, üzletág, termék jövedelmezőségére vonatkozó adatok nyomon követése, az az alapján számított piaci részesedés alapvető jelentőségű egy vállalkozás gazdasági tevékenységében, ugyanis az ad egyértelmű visszacsatolást a vállalkozás által adott időszakban követett üzleti stratégia – ennek részeként terméktervezés, termékfejlesztés, értékesítési gyakorlat, árazás – sikerességéről.” (Vj-8/2012., 1143.) A portugál döntés szerint pedig a versenyhelyzet az egyik fő tényező a vállalat kereskedelmi stratégiájának meghatározásában, amennyiben ez lehetővé teszi az egyes vállalatok számára, hogy könnyebben megjósolják a versenytársaktól elvárt viselkedést.

⁶⁵ Autoridade da Concorrência, PRC/2012/9, 3546.

míg a magyar bankok negyedévente utólag cseréltek adatokat. Viszont éppen a portugál versenyhatóság hivatkozta döntése indokolásában a Bizottság egy döntését, amely szerint az egy éven belüli stratégiai adatok aktuálisnak minősíthetők.⁶⁶ Mindezek alapján is inkább lett volna helye ebben az ügyben is a célalapú megközelítés alkalmazásának. Ennek hiányában pedig a Kúria a BankAdat-ügyben 2020. január 22-én hozott ítéletében nem tudott mást tenni, mint a hatásalapú értékelés körében nyilatkozni.⁶⁷

Míg a horizontális versenykorlátozások kapcsán az európai bírósági gyakorlat óvatossá tehetette a versenyhatóságokat (így a GVH-t is) a célzatossá minősítés terén, addig az internetes értékesítés korlátozásában eltérő folyamat figyelhető meg. Az Európai Bíróság 2011 októberében hozott ítéletet előzetes döntéshozatal keretében a Pierre Fabre-ügyben.⁶⁸ A Pierre Fabre Dermo-Cosmétique kozmetikai és testápoló termékeinek a forgalmazási szerződéseiben kikötötte, hogy az értékesítésekre kizárólag helyiségben, okleveles gyógyszerész kötelező jelenléte mellett történhet, miközben az érintett termékek nem tartoztak a gyógyszerek kategóriájába, így tehát nem vonatkozott rájuk gyógyszerészi monopólium. A Bíróság esetjogi gyakorlatában a szelektív disztribúciós rendszerek nem sértik az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében meghatározott tilalmat, amennyiben a viszonteladókat egységesen meghatározott és hátrányos megkülönböztetéstől mentesen alkalmazott, objektív minőségi kritériumok alapján választják ki, továbbá amennyiben a termék jellemzői a termék minőségének megóvása és megfelelő használatának biztosítása érdekében szükségessé teszik az ilyen forgalmazási hálózatot, végül pedig amennyiben a kialakított kritériumok nem haladják meg a szükséges mértéket.⁶⁹ Az ügyben nem volt vitatott, hogy a Pierre Fabre Dermo-Cosmétique szelektív forgalmazási hálózata keretében a viszonteladókat egységesen meghatározott, objektív minőségi kritériumok alapján választják ki.⁷⁰ Ugyanakkor a Bíróság szerint meg kell vizsgálni azt is, hogy a versenykorlátozások arányosan próbálják-e megvalósítani az egyébként jogszerű célkitűzéseket. A Bíróság szerint a presztízst sugalló arculat megóvására irányuló célkitűzés nem minősülhet a versenykorlátozás alapjául szolgáló jogszerű célkitűzésnek, és így nem igazolhatja, hogy az ilyen célkitűzésre irányuló szerződéses kikötésre ne vonatkozzék az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése, ha az internet mint forgalmazási mód alkalmazását *de facto* megtiltja.⁷¹

⁶⁶ 98/4/ECSC: Commission Decision of 26 November 1997 relating to a proceeding pursuant to Article 65 of the ECSC Treaty (Case IV/36.069 Wirtschaftsvereinigung Stahl), 52.

⁶⁷ Kf.VI.38.305/2018/21.

⁶⁸ Európai Unió Bírósága, C-439/09. sz. ügy (Pierre Fabre), ECLI:EU:C:2011:649.

⁶⁹ Európai Unió Bírósága, C-26/76. sz. ügy (Metro SB-Großmärkte kontra Bizottság), ECLI:EU:C:1977:167, 20.; valamint Európai Unió Bírósága, C-31/80. sz. ügy (L'Oréal), ECLI:EU:C:1980:289, 15–16.

⁷⁰ Európai Unió Bírósága, C-439/09. sz. ügy (Pierre Fabre), ECLI:EU:C:2011:649, 43.

⁷¹ Európai Unió Bírósága, C-439/09. sz. ügy (Pierre Fabre), ECLI:EU:C:2011:649, 54.

Ezt követően a német versenyhatóság az Adidas-⁷² és Asics-⁷³ ügyeiben 2014-ben és 2015-ben megállapította, hogy a forgalmazók eltiltása szelektív disztribúciós rendszerben harmadik fél online platformjának értékesítésre felhasználásától célzatos versenykorlátozás. A német versenyhatóság ebben a körben hivatkozott a Pierre Fabre-ügyre, és aláhúzta, hogy a forgalmazási mód kizárását a márka presztízsének megőrzésére hivatkozás sem mentheti.⁷⁴ 2014-ben szintén Németországban a bíróság elutasította a luxusmárkákat forgalmazó Coty keresetét, amely arra irányult, hogy tiltsa el a viszonteladóját az amazon.de-n keresztüli forgalmazástól. A német bíróság szerint egy ilyen keresetnek helyt adni a Pierre Fabre-ügyre tekintettel ellentétes lenne az EUMSZ 101. cikkével.

A magyar GVH ennél is tovább ment, és lényegében a német Asics-üggyel egy időben, 2015. augusztus 6. napján kelt Vj-055-115/2013. számú határozatában megállapította, hogy a kontaktlencsék és a kontaktlencse-ápolószerek forgalmazására vonatkozóan alkalmazott kedvezményrendszer céljában és hatásában korlátozza a versenyt, mert az internetes kereskedők kontaktlencse-illesztési kedvezmény igénybevételére csak akkor jogosultak, ha folyamatosan fenntartanak szerződéses együttműködési kapcsolatot több fizikai üzlettel. A GVH szerint a kedvezményrendszernek köszönhetően a csak interneten kereskedők kiszorultak az értékesítési hálózathoz, ami a kettős árazásnak volt köszönhető, ennél fogva a csak internetes értékesítést végzők magasabb forgalmazási árral szembesültek, mint a megfelelő számú fizikai bolttal rendelkezők.

A Bizottság e-kereskedelmi ágazati jelentésében 2017 májusában jelezte, hogy az online piactereken keresztüli forgalmazás korlátozása nem esik a Vertikális Csoportmentességi Rendelet 4(b) és 4(c) cikkei szerinti különösen súlyos korlátozások tilalma hatálya alá.⁷⁵ A kérdést végleg eldöntötte az Európai Bíróság 2017 végén a fent hivatkozott Coty-ügyben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás során.⁷⁶ Az Európai Bíróság szerint a Pierre Fabre-ügyhöz képest a Coty-ügyben luxustermék forgalmazásáról van szó, amelynek szelektív disztribúciós rendszerben való értékesítése esetén a márka presztízsének megőrzése megkövetelheti az értékesítési feltételeknek való megfelelés szállító általi ellenőrizhetőségének megvalósítását, ami harmadik félen keresztüli értékesítés esetén nem feltétlenül garantálható.⁷⁷ Azzal kapcsolatban, hogy a kifogásolt tilalom meghaladja-e a megvalósítani kívánt cél eléréséhez szükséges mértéket, az Európai Bíróság megállapította, hogy a Pierre Fabre-ügytől eltérően nincs abszolút tilalom a szerződéses forgalmazókkal szemben a szerződés tárgyát képező termékek internetes értékesítésére vonatko-

⁷² B3-137/12 of 19 August 2014.

⁷³ B2-98/11 of 26 August 2015.

⁷⁴ Decision of August 26, 2015, case B2 – 98/11.

⁷⁵ European Commission: *Final Report on the E-commerce Sector Inquiry*. COM(2017) 229 végleges (2017. május 10.). 42. (A továbbiakban röviden: Vertikális Csoportmentességi Rendelet.)

⁷⁶ Európai Unió Bírósága, C-230/16. sz. ügy (Coty), ECLI:EU:C:2017:941.

⁷⁷ Európai Unió Bírósága, C-230/16. sz. ügy (Coty), ECLI:EU:C:2017:941, 49.

zóan.⁷⁸ Ráadásul az Európai Bíróság – hivatkozva a Bizottság e-kereskedelmi ágazati vizsgálati jelentésére – hangsúlyozta az arányosság körében, hogy a meghatározó online értékesítési csatorna továbbra is a kereskedők saját weboldala.⁷⁹ Miután a Coty-ügyben nem valósult meg az internet mint értékesítési csatorna használatának abszolút tilalma, így a Vertikális Csoportmentességi Rendelet szerinti passzív eladás korlátozása sem állapítható meg.

Ezt követően a bíróság a magyar vertikális kontaktlencseügyben is szűkítette a Pierre Fabre-esetre hivatkozást. A Kúria 2019-ben született ítéletében kifogásolta, hogy miért minősül versenykorlátozásnak az, ha nem kap meg olyan kedvezményt az internetes értékesítő (amely korábban jogszabályilag nem is létező értékesítési csatorna volt), amelyet a fizikai boltot fenntartók az anyagi ráfordításaik miatt joggal élveznek.⁸⁰ A Kúria a kettős árazást jogilag meg nem határozott kategóriaként azonosította, amit úgy lehet érteni, hogy álláspontja szerint az ügybeli eset nem esik a Vertikális Iránymutatás 52. pont d) alpontjában leírt *prima facie* célzatos versenykorlátozás körébe.⁸¹ Mindezek alapján úgy lehet érteni, hogy a Kúria a GVH által *prima facie*-nek is gondolt kettős árazást kifejezetten a célzatos kategórián kívülként azonosította, és jelezte, hogy ennek versenykorlátozóként való minősítése csak akkor valósulhat meg, ha a GVH észszerű indokát adja annak, hogy a felpereseknek miért állhatott érdekében a verseny korlátozása. A felek szándékának figyelembevétele felmerült már az európai versenyjogi gyakorlatban is mint a célzatos kategória bővítésének egyik nem kötelező, de figyelembe vehető szempontja.⁸² Szintén a célzatos kategória kiterjesztése körébe tartozó szempontként értelmezhető (bár a Kúria ezen döntése az európai esetjogot nem hivatkozza, de tartalma megegyezik az ott ismertetett károssági fok vizsgálatával) a Kúria azon iránymutatása, amely szerint a GVH-nak

„definiálnia kell a kettős árazást, mint versenyjogsértő magatartást, meg kell határoznia ennek tényállási elemeit, és számot kell adnia arról is, hogy milyen jogszabályi rendelkezéseket, jogi dokumentumokat, egyéb jogi tényeket, körülményeket vett figyelembe a fogalom meghatározás kidolgozásánál. Választ kell adni arra is, hogy milyen jogi alapon, feltételek mellett mondható ki egy újonnan bevezetett kedvezmény versenykorlátozó jellege akkor, ha korábban az adott kedvezmény az érintett számára semmilyen feltételek mellett sem volt elérhető.”⁸³

⁷⁸ Európai Unió Bírósága, C-230/16. sz. ügy (Coty), ECLI:EU:C:2017:941, 52.

⁷⁹ Európai Unió Bírósága, C-230/16. sz. ügy (Coty), ECLI:EU:C:2017:941, 54.

⁸⁰ Kf.VI.37.870/2018/9. 2019. április 10. (Vj-55-115/2013. sz. ügynevezett vertikális kontaktlencsés ügy).

⁸¹ Megállapodás abban, hogy a forgalmazó fizessen magasabb árat az interneten keresztül értékesíteni kívánt termékekért, mint azokért a termékekért, amelyeket hagyományos módon kíván értékesíteni.

⁸² Európai Unió Bírósága, C-8/08. sz. ügy (T-Mobile Netherlands and Others), ECLI:EU:C:2009:343, 27.; Európai Unió Bírósága, C-501/06 P. sz. ügy (GlaxoSmithKline Services Unlimited kontra Európai Közösségek Bizottsága), ECLI:EU:C:2009:610; Európai Unió Bírósága, C-515/06 P. és C-519/06 P. sz. ügyek, (GlaxoSmithKline Services and Others v. Commission and Others), ECLI:EU:C:2009:610, 58.; Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz Hungária Biztosító and Others), ECLI:EU:C:2013:160, 37.; Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (CB v. Commission), EU:C:2014:2204, 54.

⁸³ 2019. április 10-i ítélet Kf.VI.37.870/2018/9., 71.

Megjegyezendő, hogy 2021-ben a német versenyhatóság egy – az online forgalmazás vonzerejét kedvezményrendszerrel rontó – hasonló ügyben kötelezettségvállalást tudott elérni a Liebherr-rel szemben.⁸⁴

2022-től azonban a vertikális iránymutatás is finomított szóhasználatán a kettős árazást illetően. A kiindulópont az lett, hogy mentesülhet az a követelmény, hogy a vevő az online értékesített termékekért eltérő nagykereskedelmi árat fizessen, mint az offline értékesített termékekért (kettős árképzés). Ennek oka, hogy a kettős árképzés ösztönözheti az online vagy offline értékesítési csatornába történő befektetések megtérülését, kivéve, ha a nagykereskedelmi ár veszteségesse vagy pénzügyileg fenntarthatatlanná teszi az online értékesítést, vagy ahol a kettős árazás korlátozza a vevő számára online értékesítésre elérhető termékek mennyiségét.⁸⁵

Információk lényegessége és tartalma fogyasztóvédelmi ügyekben

A fogyasztóvédelmi eljárások terén is több olyan példát találni az elmúlt időszakból, amikor a bíróság a GVH-val ellentétben azt állapította meg, hogy a vizsgált kereskedelmi gyakorlat nem járt a fogyasztói üzleti döntés érzékelhető torzításával, vagy éppen nem volt félrevezető. Vagyis ezek az esetek is arra példák, hogy a GVH olyan kereskedelmi gyakorlatokat vizsgált, amelyek jogellenessége nem volt egyértelműen megítélhető.

A Vj-17/2014. sz. ügy tárgya az volt, hogy egy mobiltarifa-csomag reklámozása során jelentős információ elhallgatásának minősül-e, ha a szolgáltató a reklámban nem ad tájékoztatást arról, hogy a tarifacsomagra váltás esetén az addig rendelkezésre állt, előzetesen feltöltött egyenleg is lejár a feltöltést követő 30. napon (mert egyébként az előzetesen mobilszámlára feltöltött egyenleg 365 napig használható fel). A Kúria azonban úgy értékelte, hogy ez az információ nem tekinthető a reklámozott termék lényeges tulajdonságának.⁸⁶ A Kúria szerint ez az információ az üzleti döntés meghozatala során lehet szükséges és jelentős információ, de ez csak a vásárlásra felhívás esetén lehet jogilag releváns, mert akkor már figyelembe kell venni, hogy a tarifaváltáshoz kapcsolódó egyéb szabályok – így a korábbi feltöltések 30 nap utáni elvesztése – az azonnali ügyletkötés esetén nem derültek ki a fogyasztó számára.⁸⁷ Megtévesztés esetén azonban a termék lényeges tulajdonságaira vonatkozó elhallgatás lehet csak képes az üzleti döntés érzékelhető torzítására. Az ilyen termékre vonatkozó nem lényeges információk a döntéshozatali folyamat későbbi szakaszaiban is jogszerűen állhatnak elő.

⁸⁴ Bundeskartellamt: *Bundeskartellamt Ensures Equal Opportunities for Online Sales in the New Liebherr Distribution Model* (2021. április 12.).

⁸⁵ Guidelines on vertical restraints, 209. pont

⁸⁶ Kfv.III.37.421/2017/7., 2018. február 27-i ítélet, 24.

⁸⁷ Kfv.III.37.421/2017/7., 2018. február 27-i ítélet, 26.

A Vj-10/2017. számú eljárásban az volt a kérdés, hogy egy társadalmi felelősségvállalási kampányban tett azon kijelentéssel, miszerint „Minden Domestos után 5 forint” megvalósul-e a valótlan állítás arra figyelemmel, hogy képtelenség minden egyes eladott terméket nyilvántartani és számításba venni. A Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a fogyasztó „nem érthette úgy, hogy a saját vásárlása után adott 5 forintjának az útja a kampányon belül pontosan azonosíthatóan a vásárlástól kezdve a felhasználásig nyomon követhető. A perbeli üzenet fogyasztók általi értelmezése szempontjából közömbös, hogy egyébként a vásárlásokkal nem vitatottan ténylegesen összefüggésbe hozható támogatás miként jut el a programban meghirdetett célhoz.”⁸⁸ A Kúria szerint „az észszerűen tájékozottan eljáró fogyasztó ugyanis pontosan tisztában van azzal, hogy az adott egyedi vásárlás – mivel ahhoz semmilyen regisztrációs felhívás nem kapcsolódik – a támogatás mértékét ugyan befolyásolja, de a felújításra szánt összeget [...] nem pontos darabszám adja majd ki”.⁸⁹ Vagyis az ügyleti döntés érzékelhető korlátozásának értékeléséig el sem lehet jutni, mert maga az üzenet nem volt a fogyasztók szempontjából megtévesztő.⁹⁰

A verseny elfogadottságának erősítése a magyar fogyasztók körében

Az Európai Bizottság is rendszeresen végzi az európai fogyasztói verseny percepciójának kutatását, így a magyar adatok e tekintetben tágabb összefüggésbe is elhelyezhetők. Az Eurobarometer 2019-es, versennyel kapcsolatos fogyasztói percepciómérése⁹¹ szerint a magyar lakosság 60%-a még soha nem hallott versenyesetekről,⁹² és a magyarok vonják az egész EU-ban leginkább kétségbe, hogy a verseny a fogyasztók érdekeit szolgálja.⁹³ Mindezek az eredmények arra ösztönözték a GVH-t, hogy a verseny érdekében történő beavatkozásainak a hozadékát eljuttassa a fogyasztókhoz, tevékenységét ezáltal számukra láthatóvá és értékelhetővé tegye. Ennek jegyében a GVH az elmúlt években egyre több ügyben fogadott el olyan, a Tvpvt. 75. §-a szerinti kötelezettségvállalást vagy a Tvpvt. 78. § (3) bekezdése és a 76. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kötelezést (jogsértés megállapítása és akár még bírság kiszabása mellett is), amelynek célja a fogyasztóknak okozott károk megtérítése (például Wizzair,⁹⁴ Tesco-hitelkártya,⁹⁵ OTP-hitelkártya,⁹⁶ Vodafone elveszett egyenleg⁹⁷) vagy más, a jogsértéssel érintett piaccal, a kifogásolt magatartással

⁸⁸ Kf.IV.38.020/2019/9., 2020. szeptember 29-i ítélet, 38.

⁸⁹ Kf.IV.38.020/2019/9., 2020. szeptember 29-i ítélet, 38.

⁹⁰ Kf.IV.38.020/2019/9., 2020. szeptember 29-i ítélet, 39.

⁹¹ Flash Eurobarometer 476: *Citizens' Perceptions About Competition Policy* (2019. január).

⁹² Flash Eurobarometer 476: *Citizens' Perceptions About Competition Policy* (2019. január). 62.

⁹³ Flash Eurobarometer 476: *Citizens' Perceptions About Competition Policy* (2019. január). 25.

⁹⁴ Vj-17/2017.

⁹⁵ Vj-121/2015.

⁹⁶ Vj-16/2017.

⁹⁷ Vj-15/2018.

összefüggő valamilyen fogyasztóknak (például 407 millió forint értékű fejlesztéssel a Tesco vállalta az országos házhoz szállítás megteremtését;⁹⁸ 2021-ben az eMAG 200 millió forint bírság megfizetése mellett vállalta 1 milliárd forint értékben, hogy a platformon a megelőző 1 évben vásárlóknak 3 ezer forint értékű vásárlási kupont juttat⁹⁹), magyar kis- és középvállalkozásoknak hasznosuló piaci fejlesztési program elindítása (például az eMAG a korábban említett ügy részeként a magyar vállalkozások online kereskedelmi jelenlétét előmozdító program indítását vállalta mintegy 3 milliárd forint értékben; 2020-ban a SPAR vállalt 1,7 milliárd forint értékű beruházást a helyi kistermelők piacra jutását segítő program elindítására¹⁰⁰).

2016-ban az Európai Unióban Hollandia után másodikként Magyarországon versenyjogi kötelezettségvállalás eredményeként vezették be az adathordozók megvásárlásával megfizetett üres hordozói díj (ÜHD) visszaigénylésének jogintézményét.¹⁰¹ Így a magyarországi közös jogkezelők vállalták, hogy azon fogyasztók, akik az üres adathordozó(k)ra kizárólag saját, professzionális tartalmaikat másolják, visszaigényelhetik az ÜHD-t. Abban az esetben pedig, ha jogvita keletkezik a visszatérítésről, akkor a visszatérítést kérő fogyasztó és a közös jogkezelő ennek rendezése céljából részt vesz a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala keretében működő egyeztető testület eljárásában. Továbbá vállalták a közös jogkezelők, hogy az egyeztető testület előtt indult eljárás díját teljes egészében megfizetik, így lehetővé válik, hogy a fogyasztó díjmentesen vegye igénybe a peren kívüli vitarendezési fórumot.

2017 és 2021 között a GVH 8,035 milliárd forint értékben hagyott jóvá kompenzációs programokat, amelyekből 3,165 milliárd forintot tett ki a fogyasztók számára való közvetlen jóvátétel.¹⁰²

A GVH-nak a bíróság által is elismerten széles körű és törvényen (Tpvt. 78. § [3] bekezdés) alapuló mérlegelési jogköre van a bírságkiszabás körében, ideértve, hogy egyáltalán szab-e ki bírságot.¹⁰³ A GVH ezen széles körű mérlegelési jogkörét a bíróság által is elismerten a GVH közleményei jogszerűen töltik ki tartalommal a Tpvt. 36. § (6) bekezdés szerinti felhatalmazás alapján.¹⁰⁴ A GVH a Tpvt. 75. § alapján jogosult a felek által felkínált kötelezettségvállalás elfogadására jogsértés megállapítása és bírság kiszabása nélkül. A GVH jogsértés megállapítása és bírságkiszabás mellett vagy anélkül is jogosult kötelezések megállapítására a Tpvt. 78. § (3) bekezdése és a 76. § (1) bekezdés *i*) pontja alapján. A Kúria is elismerte,

⁹⁸ GVH: *A GVH eljárásának köszönhetően országosan fejleszti házhozszállítási szolgáltatását a Tesco* (2020. szeptember 21.).

⁹⁹ GVH: *A digitális piacon is bekeményít a GVH: 200 millió forint bírság és közel 4 milliárd forint értékű jóvátétel* (2021. május 12.).

¹⁰⁰ GVH: *Bírság helyett fejleszthet a Spar: új lehetőség a helyi kistermelőknek* (2020. december 10.).

¹⁰¹ GVH: *Az üres hordozói díj fogyasztói visszaigénylésének lehetőségére vonatkozó kötelezettségvállalással zárult a közös jogkezelők ügye* (2016. december 9.).

¹⁰² 2020-ig adatforrás: GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről. Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről (2021/1.)* (2021). 26.

¹⁰³ Lásd: 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény.

¹⁰⁴ Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.453/2009/5.

hogy a felkínált együttműködések elfogadására a GVH-nak nincsen kötelezettsége, a tekintetben széles körű mérlegeléssel bír.¹⁰⁵ A GVH közleményei részletesen leírják azt a mérlegelést, amelyet a GVH annak során végez, amikor a Tpvt. 75. § szerinti kötelezettségvállalást¹⁰⁶ vagy Tpvt. 76. § (1) bekezdés *i*) pontja szerinti (jogsértés hatásainak kiküszöböléséhez szükséges) kötelezést fogad el a Tpvt. 78. § (3) bekezdésében foglalt együttműködés (például jogorvoslatról lemondás, elismerés, tevőleges jóvátétel) tanúsításával. A GVH a Tpvt. 76. § (1) bekezdés *i*) pontja szerinti kötelezésnél valamely, a Tpvt. 78. § (3) bekezdés szerinti együttműködést is figyelembe vehet. Ilyen együttműködést jelenthet a jogsértéssel okozott kár megtérítése, amelynek hatósági eljárásban való ösztönzését a magánjogi jogérvényesítési irányelv kifejezetten is elismeri.¹⁰⁷ Ilyen felkínált együttműködés eredményeként a GVH közleményei alapján a jogsértés megállapítása mellett bírság kiszabására is sor kerülhet, vagy a kötelezés értékére figyelemmel attól el is tekinthet. Ez esetben a bírságsökkentés vagy akár teljes elengedés mérlegelésének szempontjait a közlemények részletesen tartalmazzák.¹⁰⁸ A GVH a közleményei alapján¹⁰⁹ a tevőleges jóvátételre vonatkozó vállalás elfogadhatósága kapcsán az alábbiakat mérlegelheti:

- a felajánlott tevőleges jóvátétel közvetlen összefüggést mutat-e a versenyfelügyeleti eljárásban érintett problémával;
- a vállalás kifejezetten az eljárásban érintett probléma orvoslására szolgál, és nem egy már korábban elhatározott és egyébként is elvégzendő intézkedésről van-e szó;
- az intézkedés (például beruházás) értéke, költsége (vagy fiskális hatása) hogyan viszonyul a kalkulált bírság összegéhez;
- a tevőleges jóvátétel a fogyasztók széles köre (de legalább a jogsértéssel érintettek) számára közvetlenül hasznosul-e;
- a vállalás a munkahelyteremtésre, a piacra jutásra, a külkereskedelemre, az adóbevételekre milyen hatást gyakorol;
- a vállalás hozzájárul a fenntarthatósághoz vagy a környezetvédelemhez, ezáltal fogyasztói jólétet eredményez;
- a vállalással elérni kívánt előnyök adatokkal vagy elemzésekkel alátámaszthatók-e, majd a végrehajtást követően a hatások utóbb auditált eredményekkel is igazolhatók és számonkérhetők-e.

A GVH a fenti szempontokat is figyelembe véve dönt arról, hogy a tevőleges jóvátételt milyen mértékű bírságsökkentésként ismeri el a jogsértés megállapítása mellett.

¹⁰⁵ Kúria 2021. június 30-i Kfv.III.37.147/2021/13. sz. ítélete (Vj-21-96/2018. Magyar Telekom), 44., 37.

¹⁰⁶ Lásd: 6/2014. közlemény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának feltételezett megsértése tárgyában indult eljárásokban tett kötelezettségvállalásról.

¹⁰⁷ 2014/104/EU irányelv, 5.

¹⁰⁸ 1/2020. közlemény, 33–34. és 12/2017. sz. közlemény, 71–72.

¹⁰⁹ Lásd: 1/2020. közlemény, 33–34. és 12/2017. sz. közlemény, 71–72.

Ennek érdekében a GVH értékeli azt is, hogy a fenti szempontok szerint előálló közérdekű hatás miként viszonyul az esetleges bírsággal elérhető elrettentő hatáshoz (a bírsággal a piac felé küldhető fegyelmező üzenethez). Ezen értékelés körében a GVH figyelembe veszi a jogsértés súlyát, azt a társadalmi-gazdasági kontextust, amelyben a jogsértés megtörtént, újszerűségét vagy éppen az ezzel kapcsolatos joggyakorlat kifarrottságát, a visszaesést, az okozott kár mértékét, valamint azt, hogy az üzletfelet vagy fogyasztót, ez utóbbin belül sérülékeny fogyasztói kört érintett-e. Ez az értékelés eredményezheti a tevőleges jóvátétel elvetését, a jogsértés megállapítása mellett a teljes bírság elengedését vagy összegének csökkentését. A Kúria megerősítette, hogy a GVH mérlegelési jogkörében hoz döntést arról, hogy egy felajánlást elfogad-e kötelezettségvállalásként vagy bírságcsökkentő tényezőként, erre jogszabályi kötelezettsége nincsen.¹¹⁰ A Kúria azt is megerősítette, hogy „az üzleti titokként kezelendő kompenzációs felajánlás a vállalat elfogadásának akadályát képezi, mert a nyilvánosságra nem hozható jóvátételi ígéret nem képes célját, funkcióját betölteni”.¹¹¹

A gyakorlatban a Versenytanács a felajánlott tevőleges jóvátételnek az eljárás alá vont által becsült gazdasági értékéből (a továbbiakban: bekerülési érték) indul ki. Ezt az összeget először is valós gazdasági értékén veszi figyelembe (például nettó érték, tényleges fogyasztói igénybevétel), másfelől pedig a bírságotól mellett szóló érveket, illetve a vállalat közérdekű hozadékait figyelembe véve kialakítja a végső bírságösszeget (amely lehet nulla is).

A teljes körű és közvetlen fogyasztói megtérítés a GVH gyakorlatában jellemzően Tptv. 75. § szerinti kötelezettségvállalást eredményez (jogsértés megállapítása és bírság kiszabása nélküli ügyzárás). Erre példa a korábban már említett Wizzair-,¹¹² Tesco-hitelkártya-,¹¹³ OTP-hitelkártya-¹¹⁴ vagy a Vodafone elvesztettegyenleg-ügy.¹¹⁵ Ezenkívül a GVH akkor is kötelezettségvállalást fogad el, ha úgy ítéli meg, hogy a felajánlott tevőleges jóvátétel a GVH kötelezettségvállalási közleménye¹¹⁶ alapján Tptv. 75. § szerinti kötelezettségvállalás elfogadására ad alapot (például a Tesco országos házhozszállítási ügye).

Nem teljes körű és nem közvetlen kompenzációnál (amennyiben a Tptv. 75. § és a kötelezettségvállalási közlemény alapján más szempontokra figyelemmel kötelezettségvállalás elfogadása nem indokolt – lásd az előbb hivatkozott

¹¹⁰ Kúria 2021. június 30-i Kfv.III.37.147/2021/13. sz. ítélete (Vj-21-96/2018. Magyar Telekom), 44., 37.

¹¹¹ Kúria 2021. június 30-i Kfv.III.37.147/2021/13. sz. ítélete (Vj-21-96/2018. Magyar Telekom), 49. Vj-17/2017.

¹¹³ Vj-121/2015.

¹¹⁴ Vj-16/2017.

¹¹⁵ Vj-15/2018.

¹¹⁶ Lásd: 6/2014. közlemény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának feltételezett megsértése tárgyában indult eljárásokban tett kötelezettségvállalásról.

Tesco-házhozszállítási ügyet) a jogsértést megállapították. Ennek két további esete lehetséges:

- a) bírság kiszabásának mellőzése: ha a vállalt intézkedések bekerülési értéke meghaladja a kalkulált bírságot, emellett további jelentős közérdekű előnyök is azonosíthatók, amelyek felülírják a jogsértés súlyosságát, nyilvánvalóságát, az ismétlődést is akár (erre példa a Spar-ügy,¹¹⁷ ahol a munkahelyteremtés és a KKV-támogatás miatt a vállalásra fordítandó költségvetés teljes összegét a GVH levonta a kalkulált bírság összegéből, és mivel a költségvetés 8%-kal magasabb volt a kalkulált bírságösszegnél, a bírságot ez nullázta);
- b) bírság kiszabása: a jogsértés súlyossága, nyilvánvalósága, az ismétlődés esetén tehát főszabályként az eljáró versenytanács a tevőleges jóvátételt legfeljebb bírságcsökkentőként ismeri el. Ebben az esetben a Versenytanács a bekerülési értéket a valós gazdasági értékén veszi figyelembe, majd a bírságot a mellett szóló körülményeket, illetve a vállalat közérdekű hozadékait figyelembe véve kialakítja a végső bírságösszeget, amely jelen esetben nem lehet nulla (lásd a már hivatkozott eMAG-ügyet).

¹¹⁷ Vj-43/2016.

Magyar versenyjog az Európai Unióban



Az EU- és a magyar versenyjog viszonya: jogkövetés és kölcsönhatás

Az EU versenyszabályainak érvényesítésére az 1/2003/EK rendelet értelmében is a Bizottság és a tagállami hatóságok párhuzamosan rendelkeznek kompetenciával. Míg az EUMSZ 101–102. cikkeinek alkalmazása decentralizált az EU-ban, addig a 139/2004/EK rendelet esetében szigorú joghatóság-elhatárolás érvényesül. Vagyis míg a tagállami versenyhatóságok a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége esetén kötelesek – adott esetben nemzeti jogukkal párhuzamosan – alkalmazni az EUMSZ 101–102. cikkeit,¹ addig a 139/2004/EK rendelet 21. cikk (3) bekezdése kifejezetten tiltja a tagállamoknak, hogy nemzeti jogukat alkalmazzák a közösségi léptékű összefonódásokra, illetve csak a Bizottság jogosult döntéseket hozni e rendelet alapján.

Az EUMSZ 101. cikke által tiltott versenykorlátozó magatartások kapcsán viszont harmonizáció érvényesül abban az értelemben, hogy az 1/2003/EK rendelet 3. cikk (2) bekezdése alapján nem lehet tiltani az olyan megállapodásokat a nemzeti jog hatálya alatt sem, amelyek az EUMSZ 101. cikk alkalmazásával nem volnának tilalmazottak. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint egyértelmű európai uniós érdek, hogy a jövőbeli eltérő értelmezések elkerülése érdekében egységesen értelmezzék az uniós jogból vett rendelkezéseket vagy fogalmakat, függetlenül attól, hogy milyen körülmények között alkalmazzák őket.² Erre figyelemmel a Kúria (akkori Legfelsőbb Bíróság) az alábbiak szerint foglalt állást az EUMSZ 101. cikkének és a Tpv. 11. §-ának viszonya kapcsán:

„A Legfelsőbb Bíróság először is megállapítja, hogy a Tpv. 11. §-a (1) bekezdésének szövege szinte teljesen megegyezik az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének szövegével, és a Tpv. 11. §-ának értelmezése – amely rendelkezés a szóban forgó megállapodások tekintetében irányadó – a jövőben ugyancsak hatással lesz az EUMSZ 101. cikk e tagállamban történő értelmezésére. E bíróság egyébiránt kiemeli, hogy nyilvánvaló érdek fűződik ahhoz, hogy az uniós jog rendelkezései vagy fogalmai egységes értelmezést kapjanak.”³

¹ Lásd: 1/2003/EK rendelet 3. cikk (1) bekezdését.

² Európai Unió Bírósága, C-542/14. sz. ügy (SIA „VM Remonts és társa kontra Lett Versenytanács), ECLI:EU:C:2016:578, 17.; Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz Hungária Biztosító és társai), ECLI:EU:C:2013:160, 20.; Európai Unió Bírósága, C-413/13. sz. ügy (FNV Kunsten Informatie en Media), ECLI:EU:C:2014:2411, 18. pont; Európai Unió Bírósága, C-345/14. sz. ügy (Maxima Latvija), ECLI:EU:C:2015:784, 12.

³ Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz Hungária Biztosító és társai), ECLI:EU:C:2013:160, 15.

Az Európai Bíróság legújabb gyakorlata is megerősíti mindezt:

„[az EU Bíróság] hatáskörrel rendelkezik az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről való döntésre olyan – a tagállamok közötti kereskedelemre hatással nem lévő – tisztán belső helyzetekben, amelyekben a versenytörvény 11. cikkének (1) bekezdése alkalmazandó, ha a nemzeti joggyakorlat szerint a vonatkozó nemzeti jog a EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében meghatározott jogi kerettel azonos jogi keretet hoz létre, valamint hogy a vonatkozó nemzeti jogot ugyanúgy kell értelmezni, mint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését.”

Erre tekintettel az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a Vertikális Csoportmentességi Rendelet értelmezésére, ha a nemzeti szabályozás az EU-rendelet által elfogadott megoldásokat a nemzeti jog alá tartozó helyzetekre nem tette alkalmazhatóvá.⁴

Ezzel szemben az EUMSZ 102. cikkében szabályozott gazdasági erőfölénnyel visszaélés tilalmát illetően már derogáció érvényesül abban az értelemben, hogy az 1/2003/EK rendelet 3. cikk (2) bekezdése alapján a tagállamok szigorúbb tilalmakat és szankciókat is meghatározhatnak ebben a körben. Erre vezethető vissza például a magyar jogban a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) 7/A. §-a,⁵ amely szerint a gazdasági erőfölényt a napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítésének piacán – mint érintett piacon – fennállónak kell tekinteni, amennyiben a vállalkozásnak a napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítéséből származó előző évi (konszolidált) nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot.

A magyar versenyjogot az EU-társulás óta jellemzi a kötelező és az önként vállalt harmonizáció kettőssége. Tóth Tihamér ez utóbbit spontán harmonizációnak nevezi, de e mögött általa is elismerten nagyon is tudatos megfontolások húzódnak meg.⁶ A magyar versenyjog önkéntes európai versenyjoghoz közelítésének két típusát figyelhetjük meg: az egyik az úgynevezett célszerűségi jogközelítés,⁷ amely a Tpv. eredeti szövegéhez fűzött miniszteri indokolás szerint arra a megfontolásra vezethető vissza, hogy „a tagállam nemzeti piacán hozzátétőleg ugyanazok a versenyszabályok érvényesüljenek, hogy a vállalkozásoknak ne kelljen kétféle szabályozáshoz igazodniuk magatartásuk lehetséges következményeinek függvényében”. A másik jogközelítés pedig az eljárások hatékonyságának fejlesztését szolgálja (például a settlement/egyezség átvétele).⁸ Míg tehát a célszerűségi jogközelítés motivációját

⁴ Európai Unió Bírósága, C-306/20. sz. ügy („Visma Enterprise” SIA és a Konkurencas padome), ECLI:EU:C:2021:935, 49.

⁵ Lásd: Kfv.II.38.134/2019/10. sz. 2020. október 7-i ítélet (Vj-60/2012., Auchan), 24–25.

⁶ Tóth T. (2020a): i. m. 88.

⁷ Lásd: Tóth András: Preambulum. Juhász Miklós – Juhász Dorina – Tóth András (szerk.): *Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal, 2014. 38–39.

⁸ A 2013. évi CCI. törvény 2014. július 1-től bevezeti az egyezségi kísérletet.

az egységes szabálykörnyezet és a vállalkozások megfelelésének előmozdítása dominálja, és ekként az anyagi jogra jellemző, addig az eljárásjog fejlesztése mögött innovatív európai megoldások átvétele húzódik meg.

Érdemes megjegyezni, hogy nemcsak a magyar jogalkotót inspirálják az európai szabályok, de előfordult, hogy az európai kötelező harmonizációs szabályok mögött magyar versenyjogi esetek vagy szabályok sejlének fel.⁹

Kötelező jogharmonizáció

Az elmúlt időszakban két kötelező jogharmonizációra kellett sort keríteni.

Az egyik a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, a nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról¹⁰ szóló Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (kártérítési irányelv) átültetését jelentette a magyar jogba. A kártérítési irányelv és a magyar jog viszonya négy jellemzővel volt leírható.¹¹ Először is a kártérítési irányelv bizonyos kérdésekben nem hozott újdonságot a versenyjogi kártérítés hazai szabályozásába (például: mindenki jogosult kártérítésre, vö. Ptk. 6:519. §). Másodszor, az irányelv bizonyos elveinek teljes körű érvényesülése érdekében a Ptk. egyes szabályait a versenyjogi kártérítési perekben nem lehet alkalmazni. A teljes kártérítés elvének biztosítása érdekében a Tpt. 88/E. § így kizárja a Ptk. 6:522. § (4) bekezdését, amely szerint a bíróság különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a kártérítés mértékét a teljes kárnál alacsonyabb összegben is meghatározhatja. Figyelemmel a kártérítési irányelv rendelkezéseire a Tpt. 88/I. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy a versenyjogi kártérítési igények esetén nem alkalmazható a Ptk. 6:524. §-ának (2) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy a bíróság mellőzze az egyetemleges felelősség alkalmazását. Harmadszorra viszont a kártérítési irányelv olyan új jogintézményeket hozott el a magyar jogba, mint a bizonyíték feltárása, a versenyhatósági döntésből fakadó kööttség vagy az áreltérítés továbbhárításának szabályozása. Negyedrészt, bár korábban a magyar 10%-os kartellfelár-vélelem pozitív példaként állt az EU-ban,¹² az irányelvből végül kimaradt az ennek megfelelő számszerűsítés, ezért ennek a magyar jogban való megőrzése harmonizációs kényszeren felüli teljesítményként értékelhető.

⁹ Tóth Tihamér hoz arra példát, hogy a 2000-es évek elején az EU-s csoportmentességi rendeletek modernizálása során az 1990-es évek végén kidolgozott magyar rendeletek szolgáltak mintaként. Tóth Tihamér (2020a): i. m. 13. lábjegyzet.

¹⁰ OJ L 349, 5.12.2014, 1–19.

¹¹ Zavodnyik József: Egyensúlyemelés. A versenyjogi kártérítési irányelv átültetésének egyes kérdései. *Versenytükör*, 12. (2016), 4. klsz. 64.

¹² Oxera: *Response to the Consultation on Private Actions in Competition Law. Prepared for the Department for Business, Innovation & Skills* (2012. július 24.). 3.

A másik kötelező jogharmonizáció az úgynevezett ECN+ Irányelvből¹³ (amelyet Magyarország elsőként ültetett át az EU-ban)¹⁴ fakad. Az irányelv kettős célt követ: egyrészt az uniós versenyszabályok hatékony érvényesítése feltételezi, hogy a versenyhatóságok megfelelő függetlenségi garanciákkal és erőforrásokkal rendelkeznek, másrészt pedig, hogy EU-szerte egységes bírságolási és jogérvényesítési eszközök állnak a tagállami versenyhatóságok rendelkezésére, és e tekintetben nincs különbség az EU versenyjogának érvényesülése között tagállamonként. Bár az ECN+ Irányelv hatálya az uniós vagy a kettős jogalapon indult ügyekre terjed ki, a magyar jogalkotó általában indokolatlannak tartotta az eljárásjogi különállást a magyar jog alapján indított versenyfelügyeleti eljárásokra, ezért egységes szabályokat határoztak meg.¹⁵ Kivételként említhető, hogy a magyar jog fenntartotta az érdekelttekkel való egyeztetés kapcsán a különállást, mert csak az EU-jog alatt elfogadni tervezett kötelezettség vagy kötelezettségvállalás egyeztetése kötelező, a magyar jog alatt ez továbbra is csak lehetőség.¹⁶

A magyar szabályok alapvetően már korábban is megfeleltek az irányelvi változásoknak,¹⁷ ezért jellemzően technikai jellegű kiigazításokra volt szükség.¹⁸ Tóth Tihamér szerint is a GVH rendelkezik a szükséges humán és pénzügyi erőforrásokkal, képes az irányelv értelmében prioritások szerint dolgozni, a GVH státusza jól szabályozott, a döntéshozók több irányból is védettek a külső, jogilag nem szabályozott jellegű befolyásolástól.¹⁹ A Kúria már korábban megállapította, hogy „a döntéshozó versenytanácsstagok 6 éves kinevezése, a garanciákkal ellátott felmentési okok, továbbá a külső ráhatást megakadályozó egyéb szervezeti, pénzügyi és személyi függetlenséget biztosító szabályok biztosítják a döntést hozó alperesi versenytanács végrehajtó hatalomtól és felektől való függetlenségét”.²⁰ Az Alkotmánybíróság is megerősítette, hogy a GVH Versenytanácsa függetlenségét több biztosíték is garantálja.²¹

Az ECN+ Irányelv kapcsán a magyar jog egyik leglényegesebb módosítása a bírságolás és az engedékenység kapcsán történik.

¹³ Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról (HL 2019 L 11).

¹⁴ GVH: *IV. Magyar Versenyjogi Fórum – korszakváltás a Gazdasági Versenyhivatalban* (2021. április 13.).

¹⁵ Nagy Krisztina – Orbán Szilvia: A felkészülés jegyében – az ECN+ irányelvet átültető rendelkezések ismertetése. *Versenytükör*, 16. (2020), 1. 46.

¹⁶ Lásd: Tptv. 75/A. § (1) és (2) bekezdés.

¹⁷ Lásd: Nagy–Orbán (2020): i. m. 46.; Sárai József – Szilágyi Gabriella: Mit érdemes tudni az „ECN+” irányelvjavaslatról? *Versenytükör*, 13. (2017), 1. 48.

¹⁸ Horányi Márton – Mezei Péter: Implementation of the ECN+ Directive in Hungary: New Rules on Leniency and Secret Recordings as Evidence? *CoRe*, 5. (2021), 3. 267.

¹⁹ Tóth T. (2020a): i. m. 86.

²⁰ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13-i ítélet (Vj-74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kartell), 119.

²¹ 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 73.

A korábbi szabályozáshoz képest a jövőben nem kell a végrehajtás eredménytelenségét megvárni ahhoz, hogy a vállalkozáscsoport – hangsúlyozottan a határozatban nevesített – tagjait egyetemlegesen kötelezhesse az eljáró versenytanács a bírság megfizetésére.²² A vállalkozások társulásaira kiszabott bírság megfizettetése terén is változás állt be az eddigi magyar szabályozáshoz képest, és egy új, többlépcsős eljárásrendet vezettek be.²³ Az első lépés, hogy eredménytelen végrehajtás esetén a Versenytanács hozzájárulás-gyűjtésre kötelezi a társulásokat. Ezt követően, ha a hozzájárulás nem fedezi a vállalkozások társulásával szemben kiszabott bírság összegét, az eljáró versenytanács a bírság fennmaradó részének megfizetésére egyetemlegesen kötelezheti azokat a határozatban nevesített tagvállalkozásokat, amelyek nevében eljáró személy a vállalkozások társulása jogsértő döntésének meghozatalában részt vevő döntéshozó testület tagja volt a jogsértéssel érintett időszakban.²⁴ Amennyiben pedig a fedezet még ebben az esetben sem állna rendelkezésre, akkor az eljáró versenytanács kötelezheti az érintett piacon tevékenységet folytató és a határozatban nevesített további tagvállalkozásokat is.²⁵ A megfizetés nem követelhető attól a tagvállalkozástól, amely bizonyítja, hogy a vállalkozások társulásának jogsértő döntését nem hajtotta végre, és nem volt tudomása annak létezéséről, vagy attól aktívan távol tartotta magát a vizsgálat megkezdése előtt.²⁶

Az Alkotmánybíróságnak már korábban volt alkalma a tagvállalkozások mögöttes felelősségének alkotmányossági vonatkozásait értékelni a jogbiztonság, a jogorvoslathoz való jog, az ártatlanság véelme és az egyesülés szabadsága fényében.²⁷ Az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a tagvállalkozások másodlagos felelősségének külön végzéssel történő megállapítását a törvény rendelkezése alapján mindenképpen megelőzi a versenyhatóságnak az érdemi, jogsértést megállapító határozata, amely a mögöttes felelősöket is nevesíti. Mivel a határozat rendelkező részében nevesített tagvállalkozás ügyfél, ezért a határozatban foglaltakkal szemben a védekezését előterjesztheti, jogorvoslatot kérhet. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonságot szolgálja, hogy csak nevesített tagtól követelhető a bírság, akinek így lehetősége van arra hivatkozni, hogy nem vett részt a társulásban, nem tudott annak jogellenes működéséről, vagy az ilyen működéstől hatékonyan elhatárolódott, illetve a jogsértő döntés ellen szavazott. Lényegében ezeket a szempontokat képezi le a Tpvt. 78. § (6c) bekezdése. Ráadásul ez a védekezési-kimentési lehetősége fennáll a tagvállalkozásnak a másodlagos felelősséget megállapító külön végzéssel szemben, hiszen e döntés ellen is külön jogorvoslatot biztosít a jogszabály.²⁸ Az Alkotmánybíróság szerint a fentiek megfelelően biztosítják, hogy a tagvállalkozás

²² Nagy–Orbán (2020): i. m. 46.; Sárai–Szilágyi (2017): i. m. 50.

²³ Nagy–Orbán (2020): i. m. 46.; Sárai–Szilágyi (2017): i. m. 50.

²⁴ Tpvt. 78. § (6a) bekezdés.

²⁵ Tpvt. 78. § (6b) bekezdés.

²⁶ Tpvt. 78. § (7) bekezdés.

²⁷ 353/B/2009. AB határozat.

²⁸ Lásd: Tpvt. 78. § (7) bekezdés.

felelőssége nem megdönthetetlen vélelmen, hanem a hatósági eljárás során lefolytatott bizonyítékokból levont következtetésen alapul, amely ellen a bírósági jogorvoslat biztosított, így az ártatlanság vélelmének a sérelme nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyesülés szabadsága sem nyújt védelmet a bizonyítottan jogsértő cselekményekkel szemben.

Az engedékenység kapcsán a magyar jogalkotó – élve az irányelv adta lehetőséggel – biztosítja a bírságcsoökkentés engedékenység esetében is a nem végleges (ügynevezett marker-) kérelem benyújtását.²⁹ Az irányelv miatt törvényi szintre emelkedtek az engedékenységi kérelmezővel szembeni olyan elvárások, amelyek korábban a GVH közleménye szintjén léteztek,³⁰ mint a kérelmező vállalkozás és személyzetének rendelkezésre állására vonatkozó kötelezettség vagy a bizonyítékok, információk megsemmisítésének vagy meghamisításának tilalma. A DHL-ügy³¹ által feltárt hiányosságok kiküszöbölését szolgálja az irányelv azon rendelkezésének átvétele, amely szerint a Bizottsághoz benyújtott engedékenységi kérelemmel egy időben más tagállamokhoz benyújtott nem végleges előzetes kérelem időpontjában benyújtottnak minősül a kérelem, ha a Bizottság végül nem folytatja az eljárást, de a bizottsági és a tagállami kérelmek az érintett piacot és a jogsértés időtartamát illetően megegyeznek.³² A DHL-ügyben ugyanis a cég a Bizottsághoz benyújtott engedékenységi kérelmének köréhez képest szűkebb piacra adott be az olasz versenyhatósághoz nem végleges előzetes kérelmet. Ez aztán azért lett később probléma, mert az olasz hatóság végül pont olyan ügyben vált jogosulttá a Bizottság döntése folytán az eljárás nemzeti folytatására, amely piac esetében a DHL az olasz hatósághoz nem adott be elsőként nem végleges előzetes kérelmet. Ezt a hibát a jövőre nézve ez a módosítás kiküszöböli, hiszen eleve csak a bizottsággal egyező tárgyú kérelem fogadható el nemzeti szinten is a későbbi nemzeti eljárás esetére. A két kérelem tárgyának egyezőségét a GVH éppen ezért ellenőrizheti.³³

Ki kell még emelni az ECN+ Irányelv 32. cikkének³⁴ implementációját a magyar jogba. Az ECN+ Irányelv ezen cikkét magyarázó 73. preambulumbekzdése³⁵

²⁹ Tptv. 78. § (4) bekezdés.

³⁰ 14/2017. számú közlemény 27. b) pont *ba)–bd*).

³¹ Európai Unió Bírósága, C-428/14. sz. ügy (DHL Express Srl, DHL Global Forwarding SpA v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), ECLI:EU:C:2016:27.

³² Lásd: Tptv. 78/B. § (5) bekezdés.

³³ Lásd: Tptv. 78/B. § (6) bekezdés.

³⁴ A tagállamok biztosítják, hogy a dokumentumok, szóbeli nyilatkozatok, elektronikus üzenetek, kép- vagy hangfelvételek és bármely egyéb, információt tartalmazó tárgy a nemzeti versenyhatóság részéről elfogadható bizonyítéknak minősüljön, függetlenül annak formájától és az információt tároló adathordozó típusától.

³⁵ „A nemzeti versenyhatóságok lehetőségei között kell szerepelnie, hogy eldönthessék, hogy bizonyítékként felhasználhatónak minősítenek-e valamely, hatóságnak nem minősülő természetes vagy jogi személyek által készített rejtett felvételeket is, feltéve, hogy az említett felvételek nem egyedüli bizonyítékok. Mindez nem sérti a meghallgatáshoz való jogot, valamint a hatóságok által készített vagy megszerzett felvételek elfogadhatóságát.”

az Európai Törvényszék Goldfish-ügyben³⁶ hozott ítéletéből szivároghatott át. Ezen ítéletében a Törvényszék a magánszemély által jogellenesen készített bizonyíték állam általi felhasználásával kapcsolatosan értelmezi az EJEB gyakorlatát,³⁷ amikor kimondja, hogy

„valamely jogellenes felvétel bizonyítékként való felhasználása önmagában nem sérti a tisztességes eljárásnak az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében biztosított elveit, akkor sem, ha e bizonyítékot az EJEE 8. cikkében foglalt követelmények megsértésével szerezték, amennyiben egyrészt az érintett felperest nem fosztották meg a tisztességes eljárástól, sem a védelemhez való jogától, másrészt pedig e bizonyíték nem minősül az elítélés indokolásaként figyelembe vett egyetlen bizonyítéknak”.³⁸

A Tpv. 64/A. § (1) bekezdés³⁹ azonban nemcsak ezt veszi át, hanem az ECN+ Irányelv rendelkezésein túl beépít egy további követelményt is: „Nem használható fel bizonyítékként a Gazdasági Versenyhivatal vagy más hatóság által jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.” Ugyanakkor az Európai Törvényszék Goldfish-ügyben hozott ítéletének ECN+ Irányelvben való magyarázata már eleve túl megszorító a korábbi gyakorlat fényében, és nem kellett volna egyetlen törvényszéki ítéletre alapítani EU-jogharmonizációs kötelezettséget. A mindezzel kapcsolatos részletes leírás *A magánszféra korlátozásával beszerzett bizonyítási eszközök a versenyfelügyeleti eljárásban* című alfejezetben található.

Magyar hatás a kötelező jogharmonizációra

Az ECN+ Irányelv viszont aktuálisan befed egy olyan szabályozási lyukat, amely a bírságot kiszabó határozatok határokon átnyúló végrehajtására vonatkozik, és amelyre egy magyar ügy irányította rá a figyelmet.⁴⁰ A GVH bírságot szabott ki a Siemens Austria AG-ra a magyar gázszigetelt kapcsolóberendezési kartellben. A másodfokú bíróság ítélete alapján 2008-ban a GVH visszafizette a Siemens bíróságot és körülbelül 166 000 euró kamatot. A Legfelsőbb Bíróság 2011-es ítélete következtében a Siemens ugyan újra megfizette a bírságot a GVH-nak, de nem volt hajlandó visszafizetni a GVH által korábban fizetett kamatot. Mivel az 1/2003/EK rendelet értelmében nem áll rendelkezésre megfelelő együttműködési mechanizmus, a GVH keresetet indított a kamatok visszafizetésére a jogalap nélküli gazdagodás

³⁶ Törvényszék, T-54/14. sz. ügy (Goldfish és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2016:455, 62.

³⁷ Dumitru Popescu v. Romania, 71525/01, 26/04/2007.

³⁸ Törvényszék, T-54/14. sz. ügy (Goldfish és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2016:455, 62.

³⁹ A versenyfelügyeleti eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas. A természetes vagy jogi személyek által készített rejtett felvétel akkor vehető figyelembe, ha az nem a jogsértés egyedüli bizonyítéka.

⁴⁰ Európai Unió Bírósága, C-102/15. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Siemens AG.), ECLI:EU:C:2016:607.

magyar szabályai alapján. A GVH azt állította, hogy a jogalap nélküli gazdagodás a kártérítési jogba tartozik, és ezért a 44/2001 rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében meghatározott különleges joghatóság szabálya alkalmazható az ügyben. A Siemens a joghatóság hiányára hivatkozott, azzal érvelve, hogy a 44/2001 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazható a szóban forgó ügyre, következésképpen az osztrák bíróságok, és nem a magyar bíróságok rendelkeznek joghatósággal. Előzetes döntéshozatal keretében az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a közigazgatási hatóság által a nemzeti jogszabályok alapján ráruházott szabályozási hatáskörök gyakorlása során kiszabott büntetés a »közigazgatási ügyek« fogalmába tartozik, és nem a 44/2001 rendelet hatálya alá”.⁴¹ Ezzel egy olyan helyzet állt elő, amely gyengíti a versenyjogi közjogi igényérvényesítést az EU-ban,⁴² miközben a versenyjogi kártérítési perek esetében az Európai Bíróság arra az álláspontra helyezkedett a flyLAL-Lithuanian Airlines-ügyben, hogy „az Európai Unió versenyjogának állítólagos megsértéséből eredő károk jogorvoslata [...] e rendelet hatálya alá tartozik”.⁴³ Az ECN+ Irányelv megszünteti a bírságot kiszabó határozatok határon átnyúló végrehajtásával kapcsolatos hiányosságokat, és az irányelv 26. cikke előírja a tagállamoknak, hogy biztosítsák, hogy a megkereső hatóság kérésére a megkeresett hatóság végrehajtsa a bírságot kiszabó végleges határozatokat a megkeresett hatóság állama szerinti jog alapján.

Célszerűségi jogharmonizáció a magyar versenyjogban

A fentiek szerinti kötelező harmonizáción túl célszerűségi és innovációs jogkövetésre (ez utóbbira lásd példaként a már említett *settlementet*) is volt példa a magyar versenyjogban. A célszerűségi jogközelítés egyik fóruma az Európai Versenyhálózat (ECN), amely az eljárási legjobb gyakorlatok feltérképezése és feldolgozása révén biztosítja a versenyhatóságok számára a nemzeti jog fejlesztését. A Tpv-t-t módosító 2013. évi CCI. törvény általános indokolása is kiemeli, hogy

„a versenyjogi szabályozás és gyakorlat terén mindig is szorosan követett [a] nemzetközi versenyjogi szabályozási tendenciák és versenyhatósági gyakorlatok fejlődése (ezek között is kiemelten az európai uniós versenyjogé, amelyhez a hazai versenyjogi jogalkalmazás az európai versenyhatóságok hálózatában való részvétel folytán is számos szállal kötődik)”.

Ez a folyamat egyfajta „puhább” harmonizációt biztosít, hiszen a nemzeti versenyhatóságok nem jogalkotók, azokat nekik kell meggyőzniük nemzeti jogintézményeiknek

⁴¹ Európai Unió Bírósága, C-102/15. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Siemens AG.), ECLI:EU:C:2016:607, 21.

⁴² Lásd: Baskaran Balasingham: 15 Years after *Courage v Crehan*: The Right to Damages under EU Competition Law. *European Competition and Regulatory Law Review*, 1. (2017), 1.

⁴³ Európai Unió Bírósága, C-302/13. sz. ügy (flyLAL-Lithuanian Airlines), ECLI: EU:C:2014: 2319, 28.

az európai legjobb gyakorlathoz való közelítésének szükségességéről. Vannak azonban olyan területek, ahol ilyen módon is lehetett európai szintű sikereket elérni, például az ECN-modell engedélyezési program elfogadásával a nemzeti engedélyezési programok főbb elemeinek közelítése terén, amire Magyarországon is sor került 2013-ban. Szintén célszerűségi jogkövetés figyelhető meg a magyar *de minimis* szabályozás európai bizottsági közleményhez közelítése terén.⁴⁴ Ahogy a módosításhoz fűzött miniszteri indokolás kiemeli:

„Az európai uniós joggal való összhang megteremtése önmagában is növeli a jogbiztonságot, mivel így kizárható, hogy pusztán a tagállamok közti kereskedelem érintettsége miatt eltérően minősüljön egy megállapodás; másrészt, a piaci versenyre eleve csekélyebb hatást gyakorló vertikális megállapodások esetén indokolt magasabb piaci részesedés mellett is lehetővé tenni a *de minimis* kivétel alkalmazását. Ezzel érdemben csökkennek az alacsony piaci részesedéssel bíró vállalkozások versenyjogi megfeleléssel kapcsolatos terhei.”

Ennek jegyében a vertikális korlátozások esetében 15%-ra emelkedett a mentesülés küszöbe, viszont a kivétel már nem alkalmazható az eladási árak közvetlen vagy közvetett meghatározására.

Különállás és jogharmonizáció a magyar fúzió-ellenőrzési jogban

Külön ki kell emelni a jogközelítés szempontjából a fúziókat, amelyek tekintetében bár fentiek szerint szigorú joghatóság-elhatárolás érvényesül az EU-s és a tagállami szint között, mégis az utóbbi időben számos fúziós eljárásjogi és anyagi jogi területen történt meg a magyar jog EU-joghoz közelítése. Vagyis hiába a deklarált anyagi jogi elkülönülés az EU- és a tagállami szint között, Magyarországon a fúziók esetében is tetten érhető az egységes európai megközelítés érvényesítésének igénye.⁴⁵ Ezzel kapcsolatban általános irányelvként elmondható, hogy azokban az esetekben, amikor a magyar fúziós szabályok a kiszámíthatóság, illetve a közérdek védelme szempontjából kedvezőbbnek minősültek az uniós gyakorlatnál, ott a Versenytanács kifejezetten fenntartotta az elkülönülést, egyébként pedig a magyar gyakorlatot az unióshoz igazította.⁴⁶ Az eddigi gyakorlat ezzel együtt öt területen mutatott rá

⁴⁴ 2017. évi CXXIX. törvény, 2018. január 1-től.

⁴⁵ Tóth T. (2020): i. m. 611.

⁴⁶ Bodócsi András et al.: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartó fejlesztése. *Versenytükör*, 17. (2021), 1. 16.

az uniós és a magyar fúziós jog közti olyan különbségekre, amelyek kapcsán a Gazdasági Versenyhivatal a magyar jog elkülönültségének fenntartását látta indokoltnak.⁴⁷

Például az európai bizottsági jogalkalmazás szerint a közös irányítók számának csökkenése⁴⁸ anélkül, hogy a közös irányításnak az egyedüli irányítással való felváltása megtörténne, az általában nem vezet összefonódáshoz. A Bizottság álláspontja szerint az ilyen tranzakciók összefonódásnak való minősüléséhez az is szükséges, hogy az adott változás az irányítás minőségére, így végső soron a vállalkozás piaci magatartására is hatással legyen. Vagyis a bizottsági gyakorlatban a feleknek értékelniük kell az irányítók személyében bekövetkező változás várható hatásait. Ezzel szemben a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata sokkal formalisztikusabb (és ezzel nagyobb jogbiztonságot adó), eszerint az irányítók számának csökkenése, mind a csökkent számú irányításszerzők közös irányításszerzése minden esetben összefonódásnak minősül, és az, hogy ez a változás eredményezhet-e változást a közösen irányított vállalkozás piaci magatartásában, a tranzakció piaci hatásainak körében veendő figyelembe. A Gazdasági Versenyhivatal több ügyben is követett álláspontja ugyanis az, hogy nem szabad semmiféle bizonytalanságot keletkeztetni abban a tekintetben, hogy adott tranzakciótípus összefonódásnak minősül-e, vagy sem, mert az engedélykérési kötelezettség elmulasztása súlyos jogkövetkezményekkel járhat.⁴⁹

Szintén a joggyakorlat kiszámíthatósága indokolja a másik eltérést is, ami a vállalkozásrész értelmezésével kapcsolatos. A Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata értelmében ugyanis – szemben a Bizottság gyakorlatával⁵⁰ – a vállalkozásrésznek minősülés szempontjából irreleváns, hogy a vállalkozásrész átvevője valóban végezni fog-e annak révén piaci tevékenységet, elegendő azt belátni, hogy az átadásra kerülő eszközök önmagukban vagy a megszerzendő vállalkozás rendelkezésére álló eszközökkel együtt alkalmasak lehetnek piaci tevékenység végzésére. Az *outsourcing* megállapodások összefonódásnak minősülése szempontjából ezért a meghatározó körülmény az, hogy az átvevő képes-e a megszerzett eszközök és munkavállalók felhasználásával harmadik fél, illetve felek részére is szolgáltatást nyújtani (ideértve azt is, ha a szerződés ezt kifejezetten nem tiltja meg). Ebből következően tehát a magyar gyakorlat szerint csak az olyan *outsourcing* megállapodás nem minősül

⁴⁷ Ezek: a vállalkozásrész értelmezése, az összevásárlási szabály, a vállalkozáscsoportok egymás közötti forgalmának számítása, az összefonódás révén közvetett közös irányítást szerző vállalkozások érintett vállalkozásként történő kezelése. Lásd: a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2020. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, II.2.

⁴⁸ A Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (2008/C 95/01) (a továbbiakban: Bizottsági jogalkalmazási közlemény), (90).

⁴⁹ Vj-40/2008. számú ügyben született határozat, 32. és Vj-1/2013. számú ügyben született határozat, 16.

⁵⁰ Vj-40/2008. számú ügyben született határozat, 32. és Vj-1/2013. számú ügyben született határozat, 16., 25–27.

összefonódásnak, amely kifejezetten kizárja, hogy az átadott vállalkozás harmadik felek részére szolgáltatást nyújtson.

Innovációs jogközelítésre példa a hazai fúziós eljárásjogban az összefonódások előzetes egyeztetési lehetőségének (prenotifikáció) megteremtése.⁵¹ A kiszámíthatóságra törekvés, a célszerűség jegyében vette át azonban a magyar joggyakorlat az Európai Bíróság Austria Asphalt-ügyben született ítéletének⁵² megállapítását, amely szerint egy vállalkozás teljes funkciójúságának kérdése nemcsak az alapításkor, hanem abban az esetben is vizsgálendő, ha a korábbi egyedüli irányítást a tranzakció révén közös irányítás váltja fel. Ennek értelmében tehát azok az esetek, amikor egy már létező, de nem teljes funkciójú vállalkozás felett történik közös irányításszerzés, akkor az – szemben a korábbi értelmezéssel, amely ilyen esetben nem követelte meg, hogy a közös irányítás alá kerülő vállalat egyben teljes funkciójú közös vállalkozásnak is minősüljön – nem minősül összefonódásnak. A jogközelítésre azért volt szükség, mert a kérdés eltérő megítélése jogbizonytalanságot keletkeztetne a vállalkozások számára, hiszen nem zárná ki, hogy amennyiben a GVH a nem teljes funkciójú vállalkozás feletti irányításváltozást összefonódásnak minősítené, és azt tudomásul venné, attól még azt az Európai Bizottság az EUMSZ 101. cikke alapján mint esetlegesen versenykorlátozó magatartást vizsgálhatná.⁵³

Az EU versenyjoga mint a magyar versenyjogi gyakorlat kiszámíthatóságának alkotmányos támasztéka

Az Alkotmánybíróság a *nullum crimen sine lege*⁵⁴ és a *nulla poena sine lege*⁵⁵ elvek alkalmazhatóságát nem zárta ki a versenyjogi jogsértések esetében sem.⁵⁶ Az Alkotmánybíróság szerint az előreláthatóság és a kiszámíthatóság követelménye ugyan elsősorban a jogalkotóra vonatkozik, amelynek így a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell érvényesülni, ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során.⁵⁷

A *nullum crimen sine lege* elv nem zárja ki a büntetőjogi felelősséget meghatározó szabályoknak bírói jogértelmezéssel, esetről esetre történő fokozatos kibontását, feltéve, hogy ez a fejlődés összhangban áll a cselekmény lényegével, és észszerűen előre látható.⁵⁸ Miután a versenyjogilag tilos magatartások körét a jogalkotó meglehetősen elvont módon határozta meg, a jogalkalmazók (végső soron a bíróságok) feladatává

⁵¹ 2016. évi CLXI. törvény, 2017. január 15-től.

⁵² Európai Unió Bírósága, C-248/16. sz. ügy (Austria Asphalt), ECLI:EU:C:2017:643.

⁵³ Lásd: Vj-12/2018., Vj-14/2018., Vj-18/2018.

⁵⁴ Nincs bűncselekmény törvény nélkül.

⁵⁵ Nincs büntetés törvény nélkül.

⁵⁶ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 103.

⁵⁷ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 106.

⁵⁸ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 111.

vált, hogy – figyelemmel a különböző értelmezési módszerekre – kibontsák a versenyjogi felelősség elemeit, s konkrét megvalósulási formákra alkalmazzák.⁵⁹ Egy konkrét ügyben az Alkotmánybíróság ezért azt állapította meg, hogy az egységes és komplex jogsértés (mint a versenykorlátozó magatartás kifejtésének módja)⁶⁰ vonatkozásában a joggyakorlat nem volt kiszámíthatatlan, sőt, nagyrészt észszerűen előre látható volt,⁶¹ mert e tekintetben az EU gyakorlata már azt megelőzően ismert volt, hogy az elmarasztalásra vezető magatartást az eljárás alá vontak megkezdték volna.⁶²

Szintén az uniós versenyjogi gyakorlat alapján, az előre látható gazdasági egység elméletét figyelembe véve állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a GVH súlyosbító tényezőként veheti tekintetbe az ugyanazon vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozás korábbi versenykorlátozó magatartását.⁶³

Az EU-versenyjogba ütközés miatti félretétel Magyarországon

A hatékony érvényesülés elvének fényében az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt kötelezettség alapján, ha az EU elsőbbséget élvező jogával (így például a versenyjogi szabályokkal) összhangban nem lehet értelmezni egy nemzeti szabályt,⁶⁴ akkor azt félre kell tenni.⁶⁵ Erre figyelemmel felmerült, hogy a vizsgáló nem tette félre a dinnyekartell elleni eljárásban a 2012. évi CXXVIII. törvényt, amely akadályozta a GVH bírságkiszabási jogát az EU-jog alkalmazása körében is.⁶⁶ E tekintetben azonban nem egységes a jogirodalom megközelítése. Egyrészt van olyan vélemény, hogy „az uniós versenyjog alkalmazása szempontjából a magyar versenyhatóság az EU segítője, és a tagállamközi kereskedelmet érintő kartellek esetén nyilvánvalóan az EU-s (és nem a magyar) közérdek irányadó”.⁶⁷ Másrészt viszont Tóth Tihamér szerint a GVH joggal értelmezi úgy a helyzetet, hogy a közérdek hiánya miatt uniós jog alkalmazásával sem feladata erőteljesen fellépni az agráriumban folyó verseny védelme érdekében.⁶⁸ Ennek oka, hogy az EUMSZ 42. cikke értelmében a versenyszabályokról szóló fejezet rendelkezései a mezőgazdasági termékek termesztésére és kereskedelmére csak olyan mértékben vonatkoznak, ahogy azt a Tanács

⁵⁹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 114.

⁶⁰ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 113.

⁶¹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 114.

⁶² 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 116.

⁶³ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 78–79.

⁶⁴ Lásd analógia útján: Európai Unió Bírósága, C-612/15. sz. ügy (Kolev és társai), ECLI:EU:C:2018:392, 66.; valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁶⁵ Európai Unió Bírósága, C-198/01. sz. ügy (Consorzio Industrie Fiammiferi, CIF), ECLI:EU:C:2003:430.

⁶⁶ Nagy (2021b): i.m. 111.

⁶⁷ Nagy (2021b): i.m. 113.

⁶⁸ Tóth T. (2020a): i. m. 88.

meghatározza. Az 1308/2013/EU rendelet⁶⁹ (ezt megelőzően pedig az 1184/2006/EK rendelet) pedig bőven tartalmaz a mezőgazdaság körében versenyjogi tilalmakra vonatkozó korlátozásokat. Az Európai Bíróság⁷⁰ szerint is ez a rendelkezés elismeri az agrárpolitika céljainak elsőbbségét az EUMSZ versennyel kapcsolatos céljaival szemben. Éppen egyébként a magyar dinnyekartell éve volt a vízvázlat az EU-ban is a versenyjog és a mezőgazdaság viszonyát illetően, hiszen ez volt az az év, amikor az európai mezőgazdasági kríziskartellek elleni versenyhatósági fellépésekre válaszul⁷¹ az agrárium elérte az európai versenyjog további korlátozását (Milk Package, 2012).⁷²

Nagy Csongor szerint a GVH más, „sajátos körülményekkel nem terhelt” esetben hajlandó volt alkalmazni az EU-jogot és félretenni az EU-jogba ütköző magyar szabályt.⁷³ Ez azonban vitatható. Az általa hivatkozott ügyben⁷⁴ a Versenytanács nem nyilvánította alkalmazhatatlannak és nem tette félre a Tptv. arra vonatkozó passzusát, amely a jogsértés hiányának megállapítására hatalmazza fel a Versenytanácsot.⁷⁵ Erre ugyanis nem volt szükség. Miként fentebb már utaltam rá, az európai bírósági gyakorlat alapján félretételre csak akkor van szükség, ha jogértelmezés útján az elsőbbséget élvező EU-joggal az összhang nem állítható helyre. Márpedig ebben az ügyben a Versenytanácsnak az 1/2003/EK rendelet 5. cikkére és a vonatkozó esetjogra figyelemmel⁷⁶ a félretételen kívül volt más választása: az akkori Ket. 31. § (1) bekezdés a) pontja szerinti megszüntető döntést hozni.⁷⁷ Ebben az ügyben tehát nem volt szó félretételi döntésről.

Deklarált félretétel az elmúlt időszakban egy alkalommal történt a versenyjogi jogalkalmazással összefüggésben, ami azonban a versenyügyeken túlmutató hatással is járt (erről részletesen lásd *A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez* című alfejezetet). Erre a deklarált félretételre a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntések jogszerűségi szempontjait rögzítő, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. évi törvény (a továbbiakban: Pp.) 339/B. §-sal kapcsolatban került sor. Mondhatnánk, hogy emögött egy félreértés húzódott meg, mert a felülmérlegelésnek a Kúria teljes felülvizsgálatot korlátozó

⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékipiacok közös szervezésének létrehozásáról és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347, 20.12.2013), 671.

⁷⁰ Európai Unió Bírósága, C-139/79. sz. ügy (Maizena), EU:C:1980:250, 23; Európai Unió Bírósága, C-280/93. sz. ügy (Germany v. Council), EU:C:1994:367, 61.

⁷¹ Chauve–Parera–Renckens (2014): i. m. 309.

⁷² Az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról (HL L 94. 2012.03.30.), 38–48.

⁷³ Nagy (2021b): i. m. 114.

⁷⁴ Vj-2/2010.

⁷⁵ Lásd: Vj-2/2010. számú ügyben született határozat, 488.

⁷⁶ Európai Unió Bírósága, C-375/09. sz. ügy (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów v. Tele2 Polska sp. z o. o., devenue Netia SA.), ECLI:EU:C:2011:270, 27.

⁷⁷ Lásd: Európai Unió Bírósága, C-612/15. sz. ügy (Kolev és társai), ECLI:EU:C:2018:392, 66.

értelmet tulajdonított. Később a Kúria korrigálni is kényszerült ezt a félértékelési döntését. A Kúria az úgynevezett vasútépítő kártell versenyügyben hozott 2014. májusi döntése⁷⁸ ugyanis arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a versenyügyekben az EJEE alapján érvényesülnie kell a teljes felülvizsgálat követelményének, az Európai Unió Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdése pedig az EJEB joggyakorlatából következő teljes felülvizsgálat elvét az EU-jog részévé tette, ezért ha a GVH EU-jogot alkalmazva hozott döntést, akkor ezek felülvizsgálata során a Pp. 339/B. §-át egyenesen félre kellett tenni. Ezt a megközelítést azonban később a Kúria pontosítani kényszerült, mert néhány hónappal a Kúria döntése után, 2014 októberében az Alkotmánybíróság – összhangban a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglaltakkal – rámutatott⁷⁹ a tisztességes eljárás és a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának összekapcsolódásából következő azon alkotmányos követelményre, hogy a bíróság tény- és jogkérdésekben egyaránt felülvizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő. Ebből a Kúria 2016. decemberi ítélete⁸⁰ az úgynevezett végtörlesztős kártell ügyében már azt a következtetést vonta le, hogy a Kúria fenti, az úgynevezett vasútépítő kártell ügyében született 2014. májusi döntésével⁸¹ szemben nemcsak az uniós, de most már egyértelműen a magyar jog alkalmazása során is azonos a bíróságok felülvizsgálatának terjedelme a bizonyítékok értékelése körében. A Kúria azonban a végtörlesztős kártell ügyében hozott ítéletében arra utalt, hogy a korábbi (vasútépítő kártell ügyében született) félértékelésről szóló döntése nem volt megalapozatlan, mert az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével erősítette meg a korábbi alkotmány alatti gyakorlatát az Alaptörvény hatálya alatt is.⁸² Lényegében azonban ez a félértékelés is elkerülhető lett volna jogértelmezéssel, ha a felülmérlegelés tilalmát a Kúria helyesen szűken (csak a mérlegelési jogkörben hozott döntéssel kapcsolatban) értelmezi, és nem tágan, a teljes közigazgatási döntés vonatkozásában.

Magyar versenyügyek hozzájárulása az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez

Miután a nemzeti versenyhatóságok az EU versenyjogát is alkalmazzák, ezért két okból is előfordulhat, hogy azok adott tagállam kereteit meghaladó hatással is bírhatnak. Egyrészt, ha a jogsértés határokon átnyúló, másrészt, ha az ügy előzetes

⁷⁸ Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007. sz. úgynevezett vasútépítő kártell), 34.

⁷⁹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 63.

⁸⁰ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kártell), 108.

⁸¹ Kfv.III.37.690/2013/29., 2014. május 20. (Vj-174/2007. sz. úgynevezett vasútépítő kártell).

⁸² Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kártell), 106.

döntéshozatal során az Európai Bíróság elé kerül. Az előzetes döntéshozatal keretében hozott európai bírósági ítéletek mára az európai versenyjogi jogfejlesztés fontos forrásaivá váltak, Tóth Tihamér szerint egyfajta kisugárzó hatással bírnak.⁸³ Jelen fejezetben azokat a magyar ügyeket mutatom be, amelyek az előzetes döntéshozatal ezen kisugárzó hatásának köszönhetően járulhattak hozzá az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez.

Határokon átnyúló magyar ügyre két példát is lehet említeni. 2018-ban a GVH kötelezte a Google-t (Vj-88/2016.), hogy az Allo chatklienssel kapcsolatos adatok kezeléséről nyújtson tájékoztatást, aminek eredményeként a cég 44 nyelvre lefordított adatkezelési aloldalt hozott létre. (Lásd még a *Fogyasztóvédelem* című alfejezet c) pontját) A Jacobs-ügyben (Vj-57/2017.) pedig az abszolút területi korlátozás és a viszonteladói árkikötés felszámolása több európai tagállam területén is hozzájárult a verseny korlátainak felszámolásához.⁸⁴

Az alábbiakban részletesen bemutatom azokat az előzetes döntéshozatalra kiutalt magyar versenyügyeket, amelyek lényeges pontokon járultak hozzá az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez. A már említett Siemens Austria-ügyet – mivel EU-s jogalkotást befolyásolt – nem itt tárgyalom, hanem a *Magyar hatás a kötelező jogharmonizációra* című részben. Viszont mindenképpen e helyen kell említeni a magánjogi jogérvényesítés körében a Tibor-Trans-ügyben született ítéletet,⁸⁵ illetve a célzatos versenykorlátozások tárgyában hozott két magyar ítéletet.

Tibor-Trans-ügy

A Tibor-Trans-ügyben 2019 júliusában született európai bírósági ítélet fontos lépés a több tagállamra, adott esetben az egész EU-ra is kiterjedő kartellekkel szembeni kártérítési igények hatékony érvényesítése felé.⁸⁶ Az ügyben a kamionos kartell⁸⁷ egy tagjával szemben indított kártérítési pert egy magyar vállalkozás Magyarországon, amely nem volt az érintett kartellező közvetlen vevője, ráadásul csak lízingelte a kamionokat. Az ügyben kérdésként merült fel, hogy megállapítható-e a magyar bíróság joghatósága, ha a károkozó cselekmény (a kartellmegállapodás) nem Magyarországon következett be, és a vevő csak közvetett (ráadásul érintettsége nem is adásvételen alapul). A kérdések elméleti hangzásuk ellenére igenis gyakorlati következményekkel járnak, hiszen lényegében azon gyakori helyzetre vonatkoznak,

⁸³ Tóth T. (2020b): i. m. 583.

⁸⁴ GVH: *Az EU több tagállamát is érintő versenykorlátozó megállapodást tárt fel a magyar versenyhatóság* (2021. március 5.).

⁸⁵ Európai Unió Bírósága, C-451/18. sz. ügy (Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV), ECLI:EU:C:2019:635.

⁸⁶ Mester Ágnes: A „káresemény bekövetkezésének helye” értelmezése az Európai Unió Bíróságának Tibor-Trans-ügyben hozott ítélete tükrében. *Versenytükör*, 15. (2019), 2. 76.

⁸⁷ Az Európai Bizottság 2016. július 19-én közzétett AT.39824 határozata.

amikor egy kartell közvetett vevője az áthárított felár miatt szenved el kárt, és egy általa választott kartellezővel szemben pert indít.

Először is a Bíróság a korábban meghozott flyLAL-Lithuanian Airlines-ügyben⁸⁸ hozott ítéletére hivatkozással megerősítette, hogy az uniós versenyjog megsértéséből eredő kár megtérítésére irányuló kereset a Brüsszel I. rendelet⁸⁹ értelmében vett *polgári és kereskedelmi ügy* fogalmába tartozik. Másrészt az így alkalmazandó Brüsszel I. rendelettel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat alapján emlékeztetett, hogy a „hely, ahol a káresemény bekövetkezett” fogalma⁹⁰ magába foglalja egyrészt azt a helyet, ahol a kár bekövetkezett, másrészt azt a helyet, ahol az e kárt okozó esemény bekövetkezett, ezért a felperes választásától függően az alperes perelhető mind az egyik, mind a másik hely szerinti bíróság előtt.⁹¹ A Bíróság számára ennek alapján nem volt kérdéses, hogy mivel a szóban forgó kartell az egész EU-ra kiterjedt, így benne Magyarországra is, ezért a kárt okozó esemény bekövetkezésének helyeként a magyar bíróságok erre joghatóságot alapíthatnak.⁹² Harmadrészt ugyanakkor a Bíróság szintén a flyLAL-Lithuanian Airlines-ügyben hozott ítéletre hivatkozással⁹³ aláhúzte, hogy a kár bekövetkezése helyének meghatározása attól is függ, hogy a kárt okozó eseményből közvetlenül fakadó első kárról – amely kár bekövetkezésének a helye megalapozhatja a Brüsszel I. rendelet szerinti joghatóságot – van-e szó.⁹⁴

A Tibor-Trans-ügyben hozott ítélet jelentősége egyfelől abban áll, hogy a Bíróság egyértelműen kimondta, hogy egy kartell miatti felár áthárításából fakadó többletkifizetés egy ilyen joghatóságot megalapozó első, közvetlen kár.⁹⁵ Hiába tehát a közvetett vevői érintettség, van közvetlen joghatóságot megalapító körülmény, ráadásul a Bíróság mindezt a következtetést a szerződésen kívüli kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló Róma II. rendelettel⁹⁶ is összhangban állónak találta, amely rendelet kimondja, hogy a versenykorlátozó magatartással összefüggő kár megtérítése iránti keresetekre azon ország joga alkalmazandó, amelynek piaca érintett vagy érintve lehet.⁹⁷ Ez az érintett piac pedig – minthogy a kartell az egész

⁸⁸ Európai Unió Bírósága, C-302/13. sz. ügy (flyLAL-Lithuanian Airlines), ECLI:EU:C:2014:2319, 38.

⁸⁹ 2012. december 12-i 1215/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2012. L 351), 2.

⁹⁰ Lásd: 1215/2012 rendelet 7. cikk 2.

⁹¹ Európai Unió Bírósága, C-451/18. sz. ügy (Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV), ECLI:EU:C:2019:635, 25.

⁹² Európai Unió Bírósága, C-451/18. sz. ügy (Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV), ECLI:EU:C:2019:635, 26.

⁹³ Európai Unió Bírósága, C-302/13. sz. ügy (flyLAL-Lithuanian Airlines), ECLI:EU:C:2018:533, 31.

⁹⁴ Európai Unió Bírósága, C-451/18. sz. ügy (Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV), ECLI:EU:C:2019:635, 27.

⁹⁵ Európai Unió Bírósága, C-451/18. sz. ügy (Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV), ECLI:EU:C:2019:635, 31.

⁹⁶ 2007. július 11-i 864/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, (HL 2007. L 199), 40.

⁹⁷ Európai Unió Bírósága, C-451/18. sz. ügy (Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV), ECLI:EU:C:2019:635, 35.

EU-ra kiterjedt – Magyarországot is magában foglalja.⁹⁸ A Bíróság aláhúzta, hogy a joghatósági következtetéseit nem érinti, hogy a Tibor-Trans a bíróság előtt kizárólag egy, mégpedig olyan elkövetővel szemben indított keresetet, amelynél közvetlenül nem végzett beszerzéseket, mert egy egységes és folyamatos versenyjogi jogsértés az elkövetők egyetemleges felelősségét vonja maga után.⁹⁹

Célzatos versenykorlátozások gyakorlatának magyar ügyek általi fejlesztése

A célzatos versenykorlátozás megítélése a versenyjog elmúlt évtizedekbeli egyik legkomplexebb gyakorlati kihívását adta,¹⁰⁰ a digitális gazdaság problémáinak megjelenéséig mindenképpen. Nagyon izgalmas, hogy a célzatos versenykorlátozások megítélése és kategóriájának bővíthetősége kérdéséhez európai szinten a magyar bíróságok is hozzájárultak azáltal,¹⁰¹ hogy a GVH két, a 2000-es években hozott döntését is előzetes döntéshozatali eljárásra utalták az Európai Bíróság elé, amely így ezek kapcsán fontos iránymutatásokat tudott adni.¹⁰²

A magyar biztosítós kartell: új korszak születik?

A GVH 2006. december 21-én a Vj-51/2005. sz. ügyben hozott határozatában megállapította, hogy az Allianz és a Generali a magyar versenyjogba ütközően¹⁰³ versenykorlátozó céllal összekapcsolta a javítási óradíj mértékét és a biztosításaik értékesítésében elért (vállalt) teljesítményt. Bár az eredeti Vj-51/2005. sz. ügy magyar jogalapon folyt, az Európai Bíróság a magyar és az EU-szabályozás egyezősége okán befogadta az akkori Legfelsőbb Bíróság jogértelmezési kérdéseit,¹⁰⁴ amelyek a vertikális megállapodások célzatosságának megítélésére vonatkoztak. Az eredeti

⁹⁸ Európai Unió Bírósága, C-451/18. sz. ügy (Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV), ECLI:EU:C:2019:635, 32.

⁹⁹ Európai Unió Bírósága, C-451/18. sz. ügy (Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV), ECLI:EU:C:2019:635, 36.

¹⁰⁰ David Bailey: Restrictions of Competition by Object under Article 101 TFEU. *Common Market Law Review*, 49. (2012), 2. 559–599.

¹⁰¹ Lásd: Tóth András: Versenyjogi útkeresés a célzatos versenykorlátozások terén és a magyar ügyek szerepe. *Magyar Jog*, 68. (2021e), 9. 493–503.

¹⁰² Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal), ECLI:EU:C:2013:160; Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank Nyrt. and Others) ECLI:EU:C:2020:265.

¹⁰³ A GVH az EU versenyjoga alkalmazhatóságát nem látta megállapíthatónak a biztosítási termékekkel való határon átnyúló kereskedés korlátoltsága miatt. Vj-51/2005. számú ügyben született határozat, 482.

¹⁰⁴ C-32/11 Allianz Hungária Biztosító és társai, EU:C:2013:160, 20Az Európai Bíróság legújabb gyakorlata is megerősíti mindezt: C-306/20. sz. ügy (Visma Enterprise SIA és a Konkurencas padome), ECLI:EU:C:2021:935, 49.

Vj-51/2005. sz. ügyben hozott döntés valóban elnagyolt ebben a kérdésben, utalt a megállapodások összességének hatására,¹⁰⁵ miközben a versenykorlátozás célját a GVH önmagában abban látta, hogy a magasabb óradíjért cserébe a biztosítók számára előnyösen korlátozódjék más biztosítók hozzáférése a márkakereskedésekhez mint értékesítési csatornákhöz. Az ügy tárgyává tett magatartás versenyjogilag valójában egy vertikális versenytilalom, amely már a GVH döntése időpontjában sem volt célzatos a joggyakorlat szerint.¹⁰⁶ Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy nem a GVH volt az egyetlen versenyhatóság, amely vertikális, eleve hatásalapú megközelítésű megállapodást minősített célzatosnak. A Maxima Latvija-ügyben a litván bevásárlóközponti kizárólagosságot eredményező vétőjog kapcsán mondta ki az Európai Bíróság, hogy ez a vertikális megállapodás csak hatásalapon vizsgálható.¹⁰⁷ Bár az Európai Bíróság kifejezetten nem utalt rá, de ebben az ügyben a hatásalapú vizsgálathoz adott iránymutatása lényegében megegyezik az egyedüli márkakikötések vizsgálatának szempontjaival. Tulajdonképpen a magyar biztosítás kartell esetében is egy ilyen értékelésnek kellett volna megtörténnie, ha az Európai Bíróság nem a célzatos kategória bővítése szempontjainak lerakására használja fel ezt az ügyet. Az Európai Bíróság ítéletét azért is övezte mindig is értetlenség,¹⁰⁸ mert amit mondott a Bíróság, és ami kapcsán mondta, az elvált egymástól. Mivel ez az ügy is előzetes döntéshozatal keretében jutott az Európai Bíróság elé, ezért itt is lényeges, hogy az Európai Bíróság számára a nemzeti bíróság által feltett kérdés határozza meg a mozgásteret,¹⁰⁹ amely ebben az ügyben kizárólag a célzatosságra vonatkozott. Ezért az Európai Bíróság nem említi, hogy a vizsgált magatartás kapcsán azt kellene értékelni, hogy az hatásában versenyt korlátozó egyedüli márkakikötést valósít-e meg. Ezzel szemben az Európai Bíróság számba veszi azokat az eseteket (összesen hármat említi), amikor egy ilyen vertikális magatartás kapcsán a célzatosság egyáltalán felmerülhet. Az első eset, ha lenne arra bizonyíték, hogy a két biztosító között a piac felosztására irányuló horizontális megállapodás vagy összehangolt magatartás állna fenn, amelyek megvalósítására kötötték a kérdéses vertikális megállapodásokat,

¹⁰⁵ Lásd: Vj-51/2005. számú ügyben született határozat, 335. Anélkül, hogy a biztosítók közötti horizontális szálát feltárta volna. Vö.: Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal), ECLI:EU:C:2013:160, 45.: „A kérdést előterjesztő bíróság feladata ezen állítások valóságtartalmának vizsgálata és – olyan mértékben, amennyire a nemzeti jog ezt számára lehetővé teszi – annak értékelése, hogy elegendő bizonyíték áll-e rendelkezésre annak megállapítására, hogy az Allianz és a Generali ilyen megállapodást kötöttek, vagy ily módon összehangolták magatartásukat.”

¹⁰⁶ Lásd erről részletesen: Nagy (2021a) i. m. 157.

¹⁰⁷ Európai Unió Bírósága, C-345/14. sz. ügy (SIA „Maxima Latvija” és a Konkurences padome), ECLI:EU:C:2015:784.

¹⁰⁸ Lásd: Nagy (2019): i. m.

¹⁰⁹ Lásd a legfrissebb európai bírósági gyakorlatot: „[...] az EUMSZ 267. cikkben említett eljárás keretében – amely a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapul – a Bíróság feladata csupán azon uniós jogi rendelkezések – a jelen esetben az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése – értelmezésére korlátozódik, amellyel kapcsolatosan ezt kérték.” Európai Unió Bírósága, C-306/20. sz. ügy („Visma Enterprise” SIA és a Konkurences padome), ECLI:EU:C:2021:935, 51.

mert akkor azok is jogellenesek lennének.¹¹⁰ A második eset, amikor a biztosítótársaságok lényegében a gépjármű-forgalmazói szövetség gépjárműjavítási óradíjakra vonatkozó ajánlott áras döntéseit erősítették meg.¹¹¹ A harmadik eset pedig, amikor a vertikális megállapodások megkötésének következtében megszűnik vagy jelentősen gyengül a verseny az érintett piacon, aminek megállapítása érdekében az alternatív értékesítési csatornák létezését és azok jelentőségét, valamint az érintett társaságok piaci erejét kell figyelembe venni. Az ítélet leginkább a harmadik eset miatt ad okot félreértésekre. Ez a harmadik eset ugyanis semmiképpen nem a célzatosság, hanem a megállapodások hatásainak elemzése körében releváns, így az tévedést tartalmaz.

Ez a tévedés egyrészt alapot szolgáltat azon következtetés levonására, hogy a célzatos versenykorlátozások köre bővíthető,¹¹² és akár a hatásalapon minősülő magatartások felől is van oda átjárás, ha azok kellő károssági fokot mutatnak. Másrészt felmerült, hogy a célzatos kategória bővítése hatáselemzéssel lehetséges, ami viszont kérdésessé tette az önálló hatásalapú versenykorlátozások létét.¹¹³ Miként Wahl főtanácsnok a CB kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványában az Allianz-ügy után egy évvel megállapította:

„Úgy tűnik, hogy a Bíróság és a Törvényszék ítélkezési gyakorlata, emlékeztetve az EK 81. cikk (1) bekezdésében szereplő korlátozások két típusa közötti megkülönböztetésre, bizonyos mértékig eltérő értelmezések, sőt zavar forrása lehetett. Egyes ítélkezési gyakorlatban található megközelítések ugyanis láthatóan kényessé tették a vállalkozások között [sic!] megállapodások versenyellenes céljának vizsgálata és versenyhatásainak elemzése közötti szükségszerű különbségtételt.”¹¹⁴

Az Allianz-ügyet követő európai bírósági gyakorlat: a konszolidáció

Az Európai Bíróság az Allianz-ügyben hozott ítélete után több mint egy évvel hozta meg a Cartes Bancaires- (CB-) ügyben¹¹⁵ a döntését, amely már nem előzetes döntéshozatali, hanem bizottsági döntés-felülvizsgálati jogkörben született. Ezen döntésében az Európai Bíróság – úgy tűnt – mind a célzatos kategória bővíthetősége,

¹¹⁰ Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal), ECLI:EU:C:2013:160, 45.

¹¹¹ Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal), ECLI:EU:C:2013:160, 49–50.

¹¹² Gál Gábor: Kártyatrükk. Az Európai Bíróság C-228/18. sz. Budapest Bank ügyben hozott ítélete és annak jelentősége. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 46.

¹¹³ Lásd: Dömötörfy Borbála Tünde – Kiss Barnabás Sándor – Firniksz Judit: *Látészólagos dichotómia? Versenykorlátozó cél és hatás vizsgálata az uniós versenyjogban, különös tekintettel a Budapest Bank ügyre*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2020. 32.

¹¹⁴ Nils Wahl Főtanácsnok indítványa a C-67/13 P, EU:C:2014:1958 ügyben, az ismertetés napja: 2014. március 27., 46. pont.

¹¹⁵ Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204.

mind pedig a hatáselemzés kérdésében eloszlatta az Allianz-döntés által felvetett fenti aggályokat.

Az Európai Bíróság ugyanis kimondta, hogy a cél általi versenykorlátozást megszorítóan kell értelmezni.¹¹⁶ Továbbá az Európai Bíróság ítéletéből arra lehet következtetni, hogy az Allianz-ügyben kifejtett „elegendő károssági fok” vizsgálata¹¹⁷ keretében értékelendő körülmények¹¹⁸ nem a hatáselemzés, hanem a kérdéses megállapodás célzatosságának megítélése szempontjából relevánsak. (Ez a következtetés később a Generics-¹¹⁹ és magyar MIF-ügyekben¹²⁰ megerősítést is nyert.) Mivel a Bíróság a CB-ügyben az Allianz-ügyre hivatkozott ebben a körben, ezért érdemes felidézni e tekintetben a Bíróság Allianz-ügyben tett megállapításait. Eszerint a célzatosságnak a *verseny tekintetében* kell elegendő károssági fokot mutatnia,¹²¹ hogy hatáselemzés nélkül meg lehessen állapítani a verseny korlátozását. Vagyis a célzatos versenykorlátozások megszorító értelmezése azt jelenti, hogy be kell tudni mutatni a verseny tekintetében gyakorolt káros hatást *prima facie*.¹²² Az Allianz-ügyben is hangsúlyozta az Európai Bíróság, hogy annak a gazdasági és jogi környezetnek a figyelembevétele, amelybe az alapeljárás tárgyát képező vertikális megállapodások illeszkednek – azaz a *gépjármű-biztosítási piacon fennálló verseny tekintetében* – elegendően károsak-e ahhoz, hogy „a verseny célzott korlátozásának” minősüljenek.¹²³ Vagyis egy versenykorlátozás célzatossá minősítése körében releváns körülmények a kérdéses magatartás megfelelő piaci kontextusba helyezését és annak megállapítását feltételezi, hogy az így értelmezhető piaci verseny kellő károssági fokot mutató

¹¹⁶ Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204, 58.

¹¹⁷ „Annak értékelése érdekében, hogy valamely, vállalkozások közötti megállapodás vagy vállalkozások társulása által hozott döntés elegendő károssági fokot mutat-e ahhoz, hogy az EK 81. cikk (1) bekezdése értelmében vett „cél általi versenykorlátozásnak” kelljen tekinteni, e megállapodás rendelkezéseinek tartalmát és az általa elérni kívánt célkitűzéseket, valamint azt a gazdasági és jogi háttérrel kell megvizsgálni, amelybe a megállapodás illeszkedik. Az említett háttér értékelése keretében figyelembe kell venni továbbá az érintett termékek vagy szolgáltatások jellegét, valamint az érintett piac vagy piacok működésének és szerkezetének tényleges feltételeit is”. Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204.

¹¹⁸ Megállapodás rendelkezéseinek tartalma és az általa elérni kívánt célkitűzések, valamint azt a gazdasági és jogi háttér, ezen belül pedig az érintett termékek vagy szolgáltatások jellege, valamint az érintett piac vagy piacok működésének és szerkezetének tényleges feltételei.

¹¹⁹ Európai Unió Bírósága, C-307/18. sz. ügy (Generics Ltd and others v. Competition and Markets Authority), ECLI:EU:C:2020:52, 104.

¹²⁰ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank Nyrt. and Others), ECLI:EU:C:2020:265, 76.

¹²¹ Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal), ECLI:EU:C:2013:160, 34.

¹²² Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204, 58.

¹²³ Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal), ECLI:EU:C:2013:160, 46.

korlátozást szenved el a tapasztalatok¹²⁴ szerint. Ennek jegyében hangsúlyozza az Európai Bíróság a CB-ügyben, hogy nem lehet összemosni az érintett piac meghatározásának témakörét azzal a kérdéssel, hogy mely piaci háttérrel kell figyelembe venni annak megállapításakor, hogy valamely magatartás cél szerinti korlátozást valósít-e meg, mert az megvalósulhat az érintett piactól eltérő, ahhoz kapcsolódó piacon is.¹²⁵ Vagyis úgy tűnik, hogy a CB-ügyben hozott döntés úgy korrigálja az Allianz-ügyben hozott döntést, hogy a célzatos kategória nem bővíthető, a vizsgált magatartásoknak találni kell egy olyan piaci kontextust, ahol a verseny érdemi korlátozása a klasszikus kategóriák szerint (árrögzítés, piacfelosztás, kibocsátáskorlátozás) megállapítható. Vagyis azok a szempontok, amelyek az Allianz-ügyben hatáselemzésnek tűntek, valójában a célzatoság (és ezzel az alkalmazandó bizonyítási sztenderd) megállapításához szükséges megfelelő piaci kontextusba helyezést jelentik. (Ezt az Európai Bíróság később a Generics-ügyben kifejezetten ki is mondta.)¹²⁶ A CB-ügyben erre utalnak azok az érvek, amelyekkel a Bíróság a BIDS-ítélet relevanciáját elvetette. Nevezetesen, hogy a BIDS-üggyel szemben a CB-ügyben nem volt arra hivatkozás, hogy a versenytárs vállalkozások kilépésének ösztönzésére hivatott mechanizmussal érezhetően módosítsák az érintett piac szerkezetét, és hogy ennél fogva ezen intézkedések a BIDS-megállapodáshoz hasonló károssági fokot mutatnak.¹²⁷ Az Európai Bíróság szerint ugyanis azon intézkedések, amelyek a kibocsátókat pénzfizetésre kötelezik, miáltal az új belépők nehezen tudják kiterjeszteni elfogadási tevékenységüket, ez a főtanácsnok indítványával összhangban „a versenyre gyakorolt hatás, nem pedig ezen intézkedések céljainak vizsgálatába tartozik”.¹²⁸ Nem véletlen, hogy ezt követően a megismételt CB-ügyben¹²⁹ a Törvényszék hatáson alapon fenntartotta a Bizottság döntését arra hivatkozással, hogy az új piacralépőket terhelő többletdíj visszafogja a kártyakibocsátásra való ösztönözöttséget, vagy növeli annak költségét, ezáltal csökkentve a piacon lévők nehezedő versenynyomást.¹³⁰

Az Allianz-ügy korrekciójának tűnő CB-döntést követően úgy tűnt, a célzatos kategória bővíthetősége le is kerül a napirendről. Az Európai Bíróság 2018. január 23-i ítélete a Hoffmann – La Roche-ügyben – amely szintén előzetes döntéshozatal

¹²⁴ Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204, 51.

¹²⁵ Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204, 77–78.

¹²⁶ Európai Unió Bírósága, C-307/18. sz. ügy (Generics Ltd. and others v. Competition and Markets Authority), ECLI:EU:C:2020:52, 104.

¹²⁷ Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204, 85.

¹²⁸ Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204, 81.

¹²⁹ Törvényszék, T-491/07. sz. ügy (RENV – CB kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2016:379.

¹³⁰ Alain Ronzano: *Restriction by Effect: The General Court of the European Union Confirms the Tariff Measures by the French Interbank Network Effectively Restricted Competition after the ECJ Ruled That They Had No Restrictive Object (Groupement des cartes bancaires)*. Concurrences, N° 3-2016, Art. N° 81099 (2016. június 30.).

keretein belül született – aztán megint felvetette a célzatos kategória bővíthetőségének kérdését,¹³¹ dacára annak, hogy a Bíróság a CB-ügyben már kimondott megszorító értelmezést továbbra is hangsúlyozta.¹³² Az ügyben az olasz versenyhatóság piacfelosztást állapított meg két gyógyszergyártó közötti kartell kapcsán, amely arra irányult, hogy megtévesztő információkat terjesszen az e gyógyszerek egyikének olyan javallatokra történő felhasználásával járó mellékhatásokról, amelyekre nem terjed ki e gyógyszer forgalombahozatali engedélye, annak érdekében, hogy csökkentse az e felhasználásból eredően a másik gyógyszer felhasználására gyakorolt versenynyomást. Az ügyben született európai bírósági ítélet értelmezési nehézsége abból fakad, hogy az Európai Bíróság ítéletének indokolása meg sem említi a piacfelosztást, ugyanakkor fondorlatos megjelenése ellenére ez egyértelműen az volt.¹³³ Szemben a magyar Allianz- és a bizottsági CB-üggyel, ez a magatartás nem egy összetett és bonyolult piac részelemére, hanem egy nehezen azonosítható, de egyébként érdemben megragadható piaci verseny célzatos korlátozására vonatkozott. Vagyis ez az ügy is arra példa, mint a CB-döntés: nincs célzatoskategória-bővítés, a klasszikus célzatos kategóriákat (árrögzítés, piacfelosztás, kibocsátáskorlátozás) kell tudni beazonosítani a verseny egy értelmezhető dimenziójában. Erre utal, hogy jelen ügyben az Európai Bíróság ugyanannak, az Allianz-ügyben bevezetett *károsságfok-vizsgálatnak* a relevanciáját erősítette meg, amelyből a CB-ügyben a kérdéses magatartásnak a klasszikus célzatos kategóriába tartozásának azonosítása érdekében szükséges megfelelő piaci kontextusba helyezése (a verseny egy értelmezhető dimenziójának megragadása) következett.¹³⁴

Ezt követte 2020. január 30-án egy szintén a gyógyszerpiacot érintő európai bírósági döntés, ugyancsak előzetes döntéshozatal keretében. A Generics-ügy arra példa, hogy egy gyártási folyamatra vonatkozó szabadalommal kapcsolatban a nemzeti bíróság elé terjesztett komoly jogvita kereteibe illeszkedő egyezséget „lehet-e mégis a piac felosztására vagy a piacról való kizárásra irányuló ilyen megállapodásokkal azonosítani”.¹³⁵ Ebben az ügyben – szemben az ezt megelőző Hoffmann – La Roche-üggyel – tehát az Európai Bíróság kifejezetten rögzítette, hogy elemzésének célja nem a versenykorlátozás kategóriájának bővítése, hanem a kérdéses magatartásnak a már létező célzatos kategóriába tartozásának vizsgálata, ami tovább erősítette, hogy a célzatos kategória bővítésének az Allianz-ügyben felsejlett útja nem létezik. Az azonosítás érdekében pedig ebben az ügyben is az Allianz-ügyben kifejtett

¹³¹ Nagy Cs. I. (2019): i. m.

¹³² Európai Unió Bírósága, C-179/16. sz. ügy (Hoffmann–La Roche Ltd., Roche SpA, Novartis AG, Novartis Farma SpA v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), ECLI:EU:C:2018:25., 78.

¹³³ Nagy (2021a): i. m. 161.

¹³⁴ Európai Unió Bírósága, C-179/16. sz. ügy (Hoffmann–La Roche Ltd., Roche SpA, Novartis AG, Novartis Farma SpA v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), ECLI:EU:C:2018:25., 94.

¹³⁵ Európai Unió Bírósága, C-307/18. sz. ügy (Generics Ltd. and others v. Competition and Markets Authority), ECLI:EU:C:2020:52, 77.

„károssági fok” vizsgálata történt meg,¹³⁶ amelynek célja a kérdéses magatartás értelmezhető versenydimenzióba (kontextusba) helyezése, és annak fényében a károsságnak a klasszikus célzatos kategóriák valamelyikébe besorolása. Annyi érdekesség történt ezen „károssági fok” vizsgálata kapcsán a Generics-ügyben, hogy a versenyt támogató hatásra hivatkozást a Bíróság a károsság igazolása kapcsán elvégzendő háttérvizsgálat részének tekintette.¹³⁷ A Generics-ügy alapján e hatásoknak nemcsak bizonyítottnak, relevánsnak és konkrétan az érintett megállapodásra jellemzőnek kell lenniük, de azoknak kellően jelentőseknek is kell bizonyulniuk.¹³⁸ E megállapodás által követett cél azonban ezen döntést megelőzően és ezt követően is önálló értékelési szempontja a károssági fok vizsgálatának, és nem a háttérelmzés része.¹³⁹

Ismét egy magyar ügy: az Allianz-ügy szerinti korszakhatár mégis létezik

Ilyen előzmények után hozta meg a másik magyar ügyben az Európai Bíróság a döntését 2020. április 2-án, szintén előzetes döntéshozatal keretében, és ismét egy összetett működésű piac tekintetében. A magyar MIF-ügyben hozott ítéletben az Európai Bíróság fenntartotta, hogy a célzatos kategóriát megszorítóan kell értelmezni,¹⁴⁰ és hogy a kérdéses magatartást el kell helyezni a piaci kontextusban, amelyben rá kell tudni mutatni a tapasztalatok szerinti elegendő károssági fokot mutató versenykorlátozásra.¹⁴¹ Ugyanakkor a korábbi döntések által sugalltakkal

¹³⁶ Európai Unió Bírósága, C-307/18. sz. ügy (Generics Ltd. and others v. Competition and Markets Authority), ECLI:EU:C:2020:52, 103.

¹³⁷ Európai Unió Bírósága, C-307/18. sz. ügy (Generics Ltd. and others v. Competition and Markets Authority), ECLI:EU:C:2020:52, 103.

¹³⁸ Európai Unió Bírósága, C-307/18. sz. ügy (Generics Ltd. and others v. Competition and Markets Authority), ECLI:EU:C:2020:52, 106.

¹³⁹ Lásd a megelőző gyakorlatból: Európai Unió Bírósága, C-67/13 P. sz. ügy (Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2204, 54., 70.; az azt követő gyakorlatból: Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 51., 52. és a károssági fok vizsgálatát összefoglaló Lundbeck-ítélet: „Egy adott megállapodás »cél általi korlátozásnak« minősítése szempontjából kizárólag a megállapodás sajátos jellemzői bírnak jelentőséggel. (Lásd ebben az értelemben: 2020. január 30-i Generics [UK] és társai ítélet, C-307/18, EU:C:2020:52, 84. és 85. pont), amely jellemzők alapján kell következtetni a verseny szempontjából esetlegesen fennálló különös károsságra, szükség esetén e megállapodásnak, a célkitűzéseinek, valamint azon gazdasági és jogi háttérnek a részletes elemzését követően, amelybe e megállapodás illeszkedik.” Európai Unió Bírósága, C-591/16 P. sz. ügy (Lundbeck), ECLI:EU:C:2021:243, 131.

¹⁴⁰ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 54.

¹⁴¹ Lásd: Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 35., 51–52., 54., 80.

szemben egyértelműen világossá tette az Európai Bíróság azt, ami már az első magyar ügy kapcsán felmerült, nevezetesen:

„Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése a) pontjának szövegéből, főként pedig az »így különösen« fordulatból az is kitűnik, hogy – mint az a jelen ítélet 54. pontjában is megállapítást nyert – az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében említett megállapodástípusok nem képezik a tiltott összejátszások kimerítő felsorolását, így pedig egyéb megállapodástípusok esetében is alkalmazható a »cél általi« korlátozás minősítés, amennyiben az ilyen minősítésre a Bíróságnak a jelen ítélet 33–39., 47. és 51–55. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatából eredő követelményekkel összhangban kerül sor. Következésképpen nem lehet eleve kizárni azt sem, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló valamely megállapodást »cél általi« korlátozásként minősítsenek amiatt, hogy az semlegesíti a két kártyás fizetési rendszer közötti verseny egyik elemét.”¹⁴²

A MIF-ügyben tehát a Bíróság világossá tette, hogy egy magatartást vagy sikerül már létező célzatos kategória alá vonni,¹⁴³ vagy ennek hiányában kategóriabővítést kell végezni, azaz be kell tudni mutatni, hogy az új típusú magatartás azért célzatos, mert eléri a klasszikus típusúak tapasztalat szerinti károssági fokát.¹⁴⁴ Nem véletlen ezért, hogy a célzatos kategória bővítésének és a nem egyértelműen célzatosként azonosítható magatartások értékelésének ugyanaz a tesztje. Ezt az Európai Bíróság is megerősítette a MIF-ügyben.¹⁴⁵ A MIF-ügyben a Bíróság azt is megerősítette, amit már korábban a Generics-ügyben kimondott, hogy nem szükséges hatáselemzés ahhoz, hogy valamely megállapodást »cél általi« versenykorlátozásnak minősítsenek.¹⁴⁶ Lényeg, hogy kellően szilárd és megbízható tapasztalatnak kell fennállnia ahhoz, hogy megállapítható legyen, hogy e megállapodás önmagában a jellegénél fogva káros a verseny megfelelő működésére.¹⁴⁷ Fentiek alapján tehát

¹⁴² Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 63.

¹⁴³ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 62.: »[...] minősül-e a MIF közvetett árörögzítésnek, amennyiben közvetetten meghatározta a kereskedői jutalékokat.»

¹⁴⁴ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 63.: »Ezenkívül az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése a) pontjának szövegéből, főként pedig az »így különösen« fordulatból az is kitűnik, hogy – mint az a jelen ítélet 54. pontjában is megállapítást nyert – az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében említett megállapodástípusok nem képezik a tiltott összejátszások kimerítő felsorolását, így pedig egyéb megállapodástípusok esetében is alkalmazható a »cél általi« korlátozás minősítés, amennyiben az ilyen minősítésre a Bíróságnak a jelen ítélet 33–39., 47. és 51–55. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatából eredő követelményekkel összhangban kerül sor. Következésképpen nem lehet eleve kizárni azt sem, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló valamely megállapodást »cél általi« korlátozásként minősítsenek amiatt, hogy az semlegesíti a két kártyás fizetési rendszer közötti verseny egyik elemét.»

¹⁴⁵ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 51–52., 59.

¹⁴⁶ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 76.

¹⁴⁷ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 76.

a már célzatosként ismert kategóriák kapcsán van elegendő tapasztalat.¹⁴⁸ Nem létező kategóriák esetében pedig ezt a tapasztalatot a kérdéses magatartás arra vonatkozó vizsgálatából kell megszerezni, hogy az jellegénél fogva kellően káros-e a verseny megfelelő működésére.¹⁴⁹

Bár az Európai Bíróság elismerte a célzatos kategória bővítésének lehetőségét a MIF-ügyben, a konkrét magatartás kapcsán maradt a korábbi döntésekből megszokott kontextusba helyezés (nevezetesen a kérdéses magatartás piaci körülmények és megragadható verseny dimenziójába helyezése) talaján. Ennek jegyében a Bíróság áttekintette, hogy a verseny miként működik a kártyás fizetési piacon, és megállapította, hogy a versenynek három megragadható dimenziója van a nyílt bankkártyarendszerek területén: a „rendszerközi piac”, amelyen a kártyarendszerek versenyeznek egymással, a „kibocsátói piac”, amelyen a kibocsátó bankok versenyeznek a kártyabirtokosokból álló ügyfélkörért, végül pedig az „elfogadói piac”, amelyen az elfogadó bankok versenyeznek a kereskedőkből álló ügyfélkörért.¹⁵⁰ A GVH egyébként elszakadt a Bizottság Mastercard-döntésétől,¹⁵¹ és alapvetően nem hatásalapon közelítette meg az ügyet. A Bíróság szerint ugyan nem jogsértő, hogy a cél mellett hatásalapon is megállapítják a jogsértést, de ez a hatóságot „semmilyen módon nem mentesíti azon kötelezettség alól, hogy egyrészt az ezzel kapcsolatos megállapításait a szükséges bizonyítékokkal alátámassza, másrészt pedig pontosítsa, hogy az említett bizonyítékok mennyiben vonatkoznak az így megállapított korlátozás egyik vagy másik típusára.”¹⁵² A Bizottság 2007-es döntése arra jutott, hogy a MIF rögzítésével a kereskedői díj (MSC) minimumárának beállítása hatásában korlátozza a kibocsátók általi versenyt a kereskedőkért. A magyar MIF-ügyben ugyanezt a közvetett kereskedői jutalékmeghatározást a GVH célzatosnak minősítette. A Bíróság azonban nem látta, hogy egy kártyás fizetési költségelem (MIF) egységesítése és ezzel egyidejűleg a kereskedői díj (MSC) minimumküszöbének beállítása a kártyás fizetési rendszer fenti három versenymérete közül melyik tekintetében jár a tapasztalatok szerint a versenyre kellő mértékű negatív hatással (értsd árrogzítás, piacfelosztás, kibocsátáskorlátozás).¹⁵³ Főleg, mert a felek azzal érveltek, hogy a MIF rögzítése nem engedte az MSC emelkedését.¹⁵⁴ Az, hogy ez a konkrét versenykorlátozó cél nem látszódott, nem zárja ki, hogy más

¹⁴⁸ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 36.

¹⁴⁹ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 79.

¹⁵⁰ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy. (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 56.

¹⁵¹ Case No COMP/34.579 – MasterCard.

¹⁵² Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265.

¹⁵³ Koivusalo (2021): i. m.

¹⁵⁴ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 82.

versenyellenes célokat ne lehetne azonosítani,¹⁵⁵ mert a Bíróság számára ehhez nem állt rendelkezésre elegendő adat.¹⁵⁶ Ebben a körben lényeges lehet, hogy a magyar MIF-ügy abban tért el az európai hasonló ügyektől, hogy itt a MIF nem a kártyatársaságok mint vállalkozások társulásának döntése formájában jelentkezett, hanem a két versenyző kártyatársaság közötti megállapodásként. Kérdés, hogy ez lehet-e lényeges körülmény arra is figyelemmel, hogy a Bíróság jóváhagyta a Bizottság arra vonatkozó következtetését, hogy a MIF nem szükséges eleme a kártyás fizetési rendszer működtetésének.¹⁵⁷ E kérdés megválaszolására a GVH előtt jelenleg is folyamatban lévő megismételt eljárás hivatott.

A MIF-ügyet követő Lundbeck-ügyben¹⁵⁸ az Európai Bíróság 2021 márciusában a fenti következtetéseket tovább erősítette. Egyrészt nem engedte a célzatos kategória bővíthetőségét azzal korlátozni, hogy a megfelelő károssági fok elérését jelentő tapasztalat csak olyan magatartás esetében állhat elő, amely magatartást már a Bizottság szankcionálta.¹⁵⁹ Ezért hangsúlyozza a Bíróság, hogy a „cél általi korlátozásnak minősítése szempontjából kizárólag a megállapodás sajátos jellemzői bírnak jelentőséggel, amely jellemzők alapján kell következtetni a verseny szempontjából esetlegesen fennálló különös károsságra, szükség esetén e megállapodásnak, a célkitűzéseinek, valamint azon gazdasági és jogi háttérnek a részletes elemzését követően, amelybe e megállapodás illeszkedik”.¹⁶⁰ Másrészt további megerősítést nyert, hogy a célzatos versenykorlátozássá minősítéshez szükséges „károssági fok” vizsgálat és a hatásalapú jogsértések elemzése eltérő tartalmú, amikor a Bíróság aláhúzta:

„A »kontrafaktuális forgatókönyv« vizsgálata, amelynek célja egy adott összejátszásra irányuló magatartás hatásainak bizonyítása, nem lehet kötelező az összejátszásra irányuló magatartás »cél általi jogsértésnek« minősítéséhez, mivel az ezzel ellentétes megközelítés a »cél általi korlátozás« és a »hatás általi korlátozás« fogalmai közötti, magából az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének szövegéből eredő egyértelmű különbségtétel tagadását jelentené.”¹⁶¹

A magyar ügyek általi európai jogfejlesztés egy elmulasztott esete

Sajnálatos módon a GVH 2010-es években hozott döntéseit illetően ez a tendencia már nem folytatódott, és ezzel leállt az európai versenyjog magyar ügyek általi további fejlesztése, amelyre a tényleges és potenciális hatások elkülönítése kapcsán

¹⁵⁵ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 52.

¹⁵⁶ Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank), ECLI:EU:C:2020:265, 78.

¹⁵⁷ Európai Unió Bírósága, C-382/12 P. sz. ügy (MasterCard és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2201, 94.

¹⁵⁸ Európai Unió Bírósága, C-591/16 P. sz. ügy (Lundbeck), ECLI:EU:C:2021:243.

¹⁵⁹ Európai Unió Bírósága, C-591/16 P. sz. ügy (Lundbeck), ECLI:EU:C:2021:243, 130.

¹⁶⁰ Európai Unió Bírósága, C-591/16 P. sz. ügy (Lundbeck), ECLI:EU:C:2021:243, 131.

¹⁶¹ Európai Unió Bírósága, C-591/16 P. sz. ügy (Lundbeck), ECLI:EU:C:2021:243, 140.

nyílt volna esély. A GVH kontaktlencse-adatbázisos ügye ürügyet kínált a magyar Kúriának 2018-ban, hogy iránymutatást adjon¹⁶² a tényleges- és potenciálshatás-alapú vizsgálathoz, amelyet a Kúria 2020-ban a BankAdat-ügyben is megerősített.¹⁶³ Ezen ügyek valamelyikében indokolt lett volna előzetes döntéshozatalt kérni, mert a Kúria olyan elvárást fogalmazott meg, mintha a potenciális hatás nem önálló alapú jogsértés, hanem a tényleges hatás bizonyíthatóságának hiányában alkalmazható kategória lenne. Ilyen következtetést azonban az EU versenyjogi ítélkezési gyakorlatában eddig nem vontak le, sőt az Európai Bíróság gyakorlatából inkább a potenciális hatás tényleges hatástól független önálló jogalapi létezése olvasható ki.¹⁶⁴ Igaz, ezen európai bírósági joggyakorlatról maga a Kúria nyilvánította ki,¹⁶⁵ hogy a potenciális és tényleges hatás közötti különbség vonatkozásában nem tekinthető irányadónak, ezzel maga szolgáltatva érvet amellett, hogy miért is kellett volna ez ügyben az Európai Bíróságot megkeresni, hiszen ezzel az uniós jog helyes alkalmazása nemcsak az esetjog által nem tisztázottnak, de még olyan nyilvánvalónak sem tekinthető, amely minden észszerű kétséget kizárna (*acte clair*).¹⁶⁶ A nyilvánvalóság hiányára utal, hogy a Kúria azon eljárásjogi megközelítése, amely szerint a potenciális hatás a tényleges hatás bizonyíthatatlansága esetén az alkalmazható jogirodalomból sem vezethető le. Mivel az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése anyagi jogi szabály, ezért a jogirodalom szerint a potenciális hatás akkor releváns, ha a versenykorlátozás még nem valósult meg, vagy annak a jövőbeni piacra gyakorolt hatásai a döntés időpontjában még nem mutatkoztak meg.¹⁶⁷

¹⁶² Kfv.II.37.110/2017/13. sz. 2018. január 17.-i ítélet (Vj-96-310/2010. sz. ügynevezett horizontális kontaktlencse adatbázisos ügy).

¹⁶³ KfVI.38.305/2018/21. sz. 2020. január 22.-i ítélet (Vj-8-1749/2012. sz. ügynevezett BankAdat-ügy), 97.: „A versenyellenes hatás vizsgálata során a versenyhatóságnak el kell végeznie a konkrét tényeken alapuló közgazdasági elemzést és oksági kapcsolatot kell kimutatnia az információcsere és a versenyellenes tényleges hatás között. Csak meglévő akadályozó tényező esetében van arra lehetősége a hatóságnak, hogy befejezett cselekménynél potenciális (lehetséges) hatások elemzésébe kezdjen, ami egyfajta sorrendiséget jelent a bizonyítás során. Ezért be kell mutatni befejezett cselekménynél, hogy mi az a körülmény, amely a tényleges hatás bekövetkeztét, igazolását kizárja, akadályozza.”

¹⁶⁴ Európai Unió Bírósága, C-238/05 sz. ügy (Asnef-Equifax), ECLI:EU:C:2006:734, 50. és az ott hivatkozott Európai Unió Bírósága, C-7/95 P. sz. ügy (John Deere kontra Bizottság), ECLI:EU:C:1998:256: „[...] az EUMSZ 101.] cikk (1) bekezdése a fenti vizsgálatot nem korlátozza csupán a tényleges hatásokra – mivel annak figyelembe kell vennie a kérdéses megállapodás vagy magatartás a közös piacon belüli versenyre gyakorolt potenciális hatását [...]”

¹⁶⁵ A Kúria az Európai Unió Bírósága, C-7/95 P. sz. ügy (John Deere kontra Bizottság), ECLI:EU:C:1998:256 kapcsán: „A Kúria megállapította, hogy az 1998. évben hozott döntésnek sem előzménye, sem folytatása nem lelhető fel a gyakorlatban. [...] A Kúria álláspontja az, hogy ilyen időtávlatban (23 év) egyetlen, a perbeli ügygel – hellyel-közzel – hasonlóságot mutató döntés a jelen esetben felmerült jogkérdés eldöntéséhez nem ad elegendő alapot [...]” Kfv.II.37.110/2017/13., 32.

¹⁶⁶ Európai Unió Bírósága, C-283/81. sz. ügy (CILFIT kontra Ministero della Sanità), ECLI:EU:C:1982:335, 11. és 16. pontok; megerősítette a Bíróság legújabb gyakorlata: Európai Unió Bírósága, C-561/19. sz. ügy (Consortio Italian Management e Catania Multiservizi és Catania Multiservizi), ECLI:EU:C:2021:799, 66.

¹⁶⁷ Pablo Ibáñez Colomo: Anticompetitive Effects in EU Competition Law. *Journal of Competition Law & Economics*, (2021), 17. 21.; Nagy (2021a): i. m. 193.

Vákát

Versenyjog a magyar közigazgatási bíróságok gyakorlatában



A 2010 utáni időszak mérlege az adatok tükrében

2010 után (2020 végéig) a közigazgatási bíróságok elé került GVH-döntések (ebben tehát a 2010 előtti döntések is benne vannak) összesen 72,8 milliárd forint bírságösszeget érintettek. Ezen bírságösszezből 2010 előtti döntésen alapul 19,3 milliárd forint, míg 53,5 milliárd forint bírság a 2010 utáni GVH-döntésekből ered. A 2010 és 2020 közötti időszakban a bíróságokon 54 milliárd forint versenyfelügyeleti bírság sorsa dőlt el jogerősen, amelyből 34 milliárd forintnyi bírságot hagytak jóvá, ami a véglegesen rögzült bírságtömeg 63%-a.

A 2010 után (2020 végéig) kiszabott 64,4 milliárdnyi bírságból 53,5 milliárdot (83%) peresítettek (ha az ügyszámokat nézzük, akkor a kartellügyek 74%-ában, az erőfölényes ügyek 78%-ában, a fogyasztóvédelmi ügyek 40%-ában kérték a GVH döntésének felülvizsgálatát).¹ A 10,9 milliárd forint nem peresített bírságösszeg 69%-a a Tptv. 73/A. § szerinti egyezségi eljárás (*settlement*) 2015. évi bevezetése utánra tehető. Itt kell megjegyezni, hogy a kartellügyekben a *settlementtel* zárult ügyek aránya Magyarországon 55%, az EU-ban az elmúlt öt év átlagában 53%, az USA-ban pedig 47,6%.² A peresített bírságtömegből 18,5 milliárd forintot hagytak helyben 2021 év végéig a bíróságok, 19 milliárd forint bírság sorsának kérdése a folyamatban lévő bírósági felülvizsgálat miatt még kérdéses. Ha a folyamatban lévő ügyeket nem nézzük, akkor a GVH által 2010–2020 között kiszabott összes bírság majdnem kétharmadában a GVH a pernyertes. A GVH 2010 után született döntései 92%-át 2022 közepéig jogalap tekintetében a bíróságok jóváhagyták.

A magyar bírói jogorvoslat hatékonysága a versenyügyekben

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint a bíróságok feladata a közigazgatási határozatok törvényességéről eredő döntés. A büntető- és polgári ügyekhez képest a bíróságok feladata a közigazgatás kapcsán különleges.³ A közigazgatási bíráskodás gyökere ugyanis elsősorban nem a jogorvoslathoz fűződő jogból fakad, hanem

¹ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 5–6.

² GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 5–9.; OECD: *Competition Trends Volume I. Global Competition Enforcement Update 2015–19* (2021. február 24.). 13.

³ Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai*. VIII. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 294.

a hatalommegosztás szempontjából alapvető fontosságú.⁴ Bár a GVH döntéseinek bírói kontrollja elsődlegesen nem a jogorvoslattal való jogból vezethető le, a bírói jogorvoslat hatékonyságával kapcsolatos megfontolások ugyanúgy alkalmazhatók rá. A közigazgatási bírászkodásnak ugyanis biztosítania kell, hogy a közérdek érvényesítése is jogi keretek között maradjon,⁵ ne legyen önkényes vagy nyilvánvalóan észszerűtlen,⁶ és ez lényegében jogorvoslati működési kereteket jelent, azzal, hogy a közérdekű szempontokra (a versenyjog esetében a közérdekvédelemre) – az alkotmányos követelményekből fakadóan – figyelemmel kell lenni (erről részletesen lásd a következő oldalakon).

A hatékony és független igazságszolgáltatási rendszer hozzájárul a bizalomhoz és a stabilitáshoz. A kiszámítható, gyors és végrehajtható igazságszolgáltatási határozatok a vonzó üzleti környezet fontos szerkezeti összetevőit jelentik.⁷ A hatékony jogorvoslatához való jog jelentőségét az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke is kiemeli.

A jogorvoslati rendszer hatékonysága többek között az eljárások időtartamától is függ.⁸ Magyarországon a GVH döntéseinek bírósági felülvizsgálata a 2010 és 2020 között bíróságokon lezárult ügyek időtartama tekintetében az alábbi tanulságokkal szolgál:

- 32 db kartell- és erőfölényes ügy átlagos pertartalma között nincsen jelentős különbség: egy kartellügy bírósági felülvizsgálata átlagosan 4 év 2 hónap alatt, egy erőfölényes ügy átlagosan 4 év 1 hónap alatt jutott túl a magyar közigazgatási bíróságokon az elmúlt évtizedben. (Beleértve a versenyügyekben szinte minden esetben szokásos rendkívüli jogorvoslat idejét is.)
- A kartell- és erőfölényes ügytípusok átlagos bírósági átfutási ideje között annak ellenére nincsen különbség, hogy a 2010 és 2020 között lezárt bírósági perekkel érintett erőfölénnyel való visszaélés miatt kiszabott bírságösszeg mindössze 2,5 milliárd forint, míg a kartellügyek bíróság által felülvizsgált bírságtömege ennek több mint tizennyolcszorosa, 46 milliárd forint volt. Ez is arra utal, hogy a versenyjogi ügyek a bírság összegétől függetlenül bonyolultak.
- Az erőfölényes és kartellügyek 65%-a zárult ezen ügytípusok átlagos pertartamán (4 év 2 hónap) belül. Az erőfölényes és kartellügyek 35%-a, amelyek az összes bírság 46%-át adják, viszont ezen ügyek átlagos pertartamán túl tartott. A leghosszabb ideig (11 év 2 hónapig) tartó bírósági felülvizsgálat olyan ügyben zajlott (Vj-018/2008. sz. MIF-ügy), amelyben a kiszabott bírság

⁴ Szabolcsi László: Közigazgatási bírászkodás és jó közigazgatás. Az önálló közigazgatási per jog megalkotása felé mutató tendenciák. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. (2015), 1. 107., 110.

⁵ Szabolcsi (2015): i. m. 109.

⁶ Dudás–Kovács (2018): i. m. 164.

⁷ A Bizottság közleménye: *Az EU igazságügyi eredménytáblája A hatékony igazságszolgáltatás és a növekedés előmozdításának eszköze*. COM(2013) 0160 végleges (2013. március 27.).

⁸ Kovács András: *Piacszabályozás és jogorvoslat*. Budapest, HVG–Orac, 2012. 267.

(1,9 milliárd forint) nincs a 10 legnagyobb valaha kiszabott bírsággal zárult magyarországi versenyügy között.

- A 10 legnagyobb valaha kiszabott bírsággal zárult magyarországi versenyügy, amelyek bírósági felülvizsgálata 2010 után zárult le, átlagosan 4 év és 8 hónapig tartott, ami ismételten arra utal, hogy a bírság összege kartell- és erőfölényes ügyekben nincs összefüggésben a perek elhúzódásával.
- Az átlag feletti ideig tartó bírósági felülvizsgálattal érintett 11 ügyben összesen 22,3 milliárd forint bírság sorsa volt kérdéses. Vagyis az átlagos pertartamon túl zárt ügyek az érintett bírságösszeg 46%-át érintették, miközben az összes felülvizsgálati idő 60%-át ezek az ügyek adták. Ez is azt támasztja alá, hogy a bírósági felülvizsgálat elhúzódása kartell- és erőfölényes ügyekben nem feltétlenül a kiszabott bírság nagyságával mutat összefüggést.
- A GVH fogyasztóvédelmi döntései kapcsán viszont inkább találni szorosabb összefüggést a magasabb bírságösszeg és a perek időtartama között: fogyasztóvédelmi ügyekben az átlagos pertartamon túl zárt ügyek ugyanis az érintett bírságösszeg 64%-át érintették, és rájuk esett az összes felülvizsgálati idő 60%-a is.

A versenyügyekben született elsőfokú bírósági döntések átlagos hossza alapján (három év átlagában ez 2 év) Magyarország az EU 28 tagállamából a tizenötödik.⁹ A brit versenyügyekre specializálódott bíróság (Competition Appeal Tribunal) mint elsőfokú bíróság 20 éves átlagos ítélkezési ideje csak 12 hónap!¹⁰ Érdekes, hogy ehhez képest a GVH döntéseit felülvizsgáló bírói gyakorlat a GVH határidő-túllépését az alkotmányos elvárásokból és a vonatkozó európai gyakorlatból sem következő módon szankcionálta, amelyről a továbbiakban részletesen lesz szó, miközben a GVH döntéseinek magyar bírósági felülvizsgálati ideje az EU-tagállamok közül a tizenegyedik leghosszabb. Az átlagos pertartam felett zárult kartell- és erőfölényes ügyeket megvizsgálva arra lehet jutni, hogy ezekben a felülvizsgálat elhúzódását jellemzően az Európai Bíróság megkeresése (MIF-ügy) vagy a bírósági jogorvoslati szintek megismétlése eredményezte.¹¹ Nyilván az sem segítette a hatékony bírói jogorvoslatot, hogy 2010–2017 között versenyügyekben háromfokú volt az ítélkezés.

A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez

A versenyügyek a közigazgatási bíráskodás fejlesztésének egyik fontos mozgatórugóját adták az elmúlt évtizedben, ami nem az ilyen ügyek mennyiségére, hanem

⁹ European Commission: *The 2020 EU Justice Scoreboard* (2020. augusztus). 18.

¹⁰ Oxera: *Are Competition Appeals Taking Too Long?* (2020. február 28.)

¹¹ Lásd: Tóth András: A magyar versenyügyek 2010–2020 közötti bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai, *Iustum Aequum Salutare*, 17. (2021a), 4. 139–161.

jelentőségére volt visszavezethető. 2010 és 2020 között éves átlagban körülbelül 40 magyar versenyügyet vittek a magyar közigazgatási bíróságok elé, és ezek összességében 72,8 milliárd forintnyi bírságösszeget érintettek, ami önmagában kiemeli ezeket az ügytípusokat a közigazgatási ügyek közül.

A 2000-es évek második felétől kezdődően – nem függetlenül a drasztikusan emelkedő bírságok miatt – egyre intenzívebben kerültek a versenyjogi szakmai diskurzus középpontjába a versenyügyi eljárások egyes alapvető jogi kérdései, köztük a versenyügyek büntetőjogi karaktere és az abból fakadó garanciális elvárások teljesülésének a kérdése. Tulajdonképpen az európai versenyjogi gondolkodás és gyakorlat 2010-es évekbeli egyik legfontosabb témáját adták a versenyügyek alapvető jogi kérdései,¹² a célzatos versenykorlátozás megítélése mellett a digitális gazdaság versenyjogi kihívásai megjelenéséig mindenképpen.

A versenyügyek büntetőjogi karakterének köszönhetően fókuszba került teljes körű bírói felülvizsgálat követelménye három ponton járult hozzá a közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez. Az egyik, hogy a magyar jogban a teljes körű bírói felülvizsgálat követelménye nem csak a büntetőjogias közigazgatási eljárások sajátja; a másik a felülmérlegelés tilalmának tisztázása; a harmadik pedig, hogy a teljes körű felülvizsgálat sem jelent parttalanságot.

A teljes körű felülvizsgálat követelménye a magyar közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata során

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban röviden: EJEB) 2006-ban egy adóhatósági ügyre¹³ alkalmazva az Engel-ügyben¹⁴ kifejtett szempontjait megállapította, hogy bár az adóhatósági bírság a belső jogi minősítése szerint nem büntetőjogi, mivel ahhoz elrettentés és megtorlás kapcsolódik, ezért az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban röviden: EJE) 6. cikke érvényesülését vizsgálni kell. Az EJEB szerint ugyanakkor a szóban forgó adóhatósági eljárás nem tartozik a büntetőjog magvához, ebből következően a büntetőjogi garanciák érvényesülését sem lehet teljes szigorúsággal megkövetelni a közigazgatási eljárás szintjén. Néhány évvel később az adóügyekre korábban megfogalmazott *quasi* büntetőjogi karakter 2011-ben a versenyügyekre is megerősítést nyert.¹⁵ Az EJEB a versenyhatósági szankciót is annak összege és elrettentő hatása miatt tekintette büntetőjogi természetűnek. Ugyanakkor azt is világossá tette, hogy nem kell a büntetőjogi garanciák

¹² Nagy Csongor: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat versenyfelügyeleti eljárásban, In Valentin Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2014*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2015. 55–72.

¹³ Jussila v. Finland, no. 73053/01, 23 November 2006.

¹⁴ Engel and others v. the Netherlands, no. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 and 5370/72, 23 November 1976.

¹⁵ Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italy, 43509/08., 27.9.2011.

teljes körű érvényesülését a versenyjogi jogsértésekkel kapcsolatos adminisztratív eljárásban megkövetelni, amennyiben az adminisztratív döntéssel szemben mind jogi, mind ténybeli alapú (teljes körű) bírósági felülvizsgálat áll rendelkezésre.

Viszonylag hamar, egy évvel később (2012 végén) az EJEB egyértelművé tette¹⁶ a Menarini-ügyre hivatkozással, hogy a GVH Versenytanácsa nem kell hogy teljesítse a bírósággal kapcsolatos követelményeket, mert eljárása nem vonatkoztatható el a Versenytanács döntéseit felülvizsgáló bíróságok eljárásaitól, amelyek elegendő, ha megfelelnek az EJEE 6. cikke elvárásainak. Az EJEB szerint erre figyelemmel nem állapítható meg az ártatlanság vélelmének sérelme sem, azért, mert a Versenytanács adja ki az előzetes álláspontot és a végső döntést is. Ugyanezen okból kifolyólag nem találta tisztességes eljárásba ütközőnek ezt a szabályozási megoldást (nevezetesen, hogy ugyanazok a személyek írják alá az előzetes álláspontot, akik a végső döntést is meghozzák) aztán az Alkotmánybíróság sem, amely elé átfogóan először 2014-ben kerültek ezek a kérdések.¹⁷ A Versenytanács által kibocsátott előzetes álláspont kapcsán következőket a bírói gyakorlat, hogy az egyértelműen a védekezési jogot előmozdító intézmény.¹⁸ Az előzetes álláspont és a határozat közötti eltérés esetén a védekezéshez való jog sérelme csak abban az esetben merülhet fel a Kúria szerint, ha a határozati döntés olyan lényeges új tényen, körülményen, bizonyítékon alapul, amely az előzetes álláspontban még nem szerepelt olyan módon, hogy az alapján az eljárás alá vont meg tudta volna védeni magát.¹⁹

Az Alkotmánybíróság az EJEB gyakorlatára támaszkodva megállapította:

„Versenyügyekben a GVH azonban nem természetes személyek bűnössége felől dönt, a felelősségre vonással olyan súlyú stigmatizáció, negatív társadalmi előítélet, illetve kifejezett joghátrány, mint a büntetőjogi elítéléssel, nem jár. A versenyellenes magatartáshoz – a büntetőjog *ultima ratio* jellegével összefüggésben álló – súlyos alapjog-korlátozással járó büntetések nem kapcsolódnak.”²⁰

A GVH előtti eljárásnak ezért nem kell megfelelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, ha a bíróság a GVH határozatát mind tény-, mind jogkérdésben teljeskörűen felülvizsgálhatja, és a GVH határozatát hatályon kívül helyezheti, esetleg maga hozhat döntést.²¹

2014 októberében az Alkotmánybíróság – összhangban a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglaltakkal – a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában rámutatott a tisztességes eljárás és a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának összekapcsolódásából következő azon alkotmányos követelményre, hogy a bíróság

¹⁶ DEBÚT Zrt. and Others against Hungary no. 24851/10.

¹⁷ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 67.

¹⁸ Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37.451/2008/7. számú ítélete

¹⁹ Kúria 2022. március 1. napján kelt Kfv.VII.38.167/2021/15. számú részítélete 53. pont (VJ/77/2016 Kukásautó kartell)

²⁰ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 61.

²¹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 65.

tény- és jogkérdésekben egyaránt felülvizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő. Ebből a Kúria 2016. decemberi ítélete²² az úgynevezett végtörlesztős kartellügyben már azt a következtetést vonta le, hogy a Kúria úgynevezett vasútépítő kartellügyben született 2014. májusi döntésével²³ szemben nemcsak az uniós, de most már egyértelműen a magyar jog alkalmazása során is azonos a bíróságok felülvizsgálatának terjedelme a bizonyítékok értékelése körében. A Kúria azonban az úgynevezett végtörlesztős kartellügyben hozott ítéletében utalt rá, hogy a korábbi (vasútépítő kartellügyben született) felperesről szóló döntése nem volt megalapozatlan, mert az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével erősítette meg a korábbi alkotmány alatti gyakorlatát az Alaptörvény hatálya alatt is.²⁴ A versenyügyek kapcsán derült ki tehát, hogy míg a teljes körű felülvizsgálat az EJEE alapján csak azon ügyekben követelmény, amelyek kielégítik az Engel-kritériumokat, addig a magyar joggyakorlat a közigazgatási ügyekben általános elvárassá tette a teljes körű felülvizsgálat elvét, függetlenül az alapul fekvő közigazgatási eljárás büntetőjogi jellegétől. Ezt az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata is megerősíti.²⁵

A felülmérlegelés tilalmának tisztázása a teljes körű felülvizsgálati elv fényében

A versenyjog büntetőjogi karaktere tehát fókuszba helyezte a bírósági felülvizsgálat teljeskörűségét, ami kapcsán a Kúriának és az Alkotmánybíróságnak is lehetősége adódott a bírói felülmérlegelés kérdésének átfogó tisztázására. Ez két következménnyel járt. Egyrészt a teljes körű felülvizsgálat követelményének a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata körében kell érvényesülnie, és nem a bíróságok egymás közötti viszonyában. Másrészt a felülmérlegelés tilalmának kiterjesztő értelmezése ellentétes a teljes körű felülvizsgálat követelményével.

A felülmérlegelés tilalmának a közigazgatási bíráskodás gyakorlatában két vonatkozása ismert.

Az egyik a bíróságok egymás közötti relációjában (függetlenül a közigazgatási bíráskodástól) érvényesül, amely szerint az alsóbb fokon eljáró bíró bizonyítékmérlegelését a felülvizsgálati bíróság nem bírálja felül, csak nyilvánvalóan önkényes és észszerőtlen, a logika szabályainak ellentmondó érvelés esetén.²⁶ Ezt a kúriai jogértelmezést az Alkotmánybíróság kifejezetten egy versenyügy kapcsán hozott

²² Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. úgynevezett végtörlesztős kartell), 108.

²³ Kfv.III.37.690/2013/29., 2014. május 20. (Vj-174/2007. úgynevezett vasútépítő kartell).

²⁴ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. úgynevezett végtörlesztős kartell), 106.

²⁵ 8/2020. (V. 13.) AB határozat, 50.

²⁶ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. úgynevezett végtörlesztős kartell), 144.

döntésében – a korábbi gyakorlatára visszautalva²⁷ – elismerte.²⁸ Ez a bíróságok relációjában érvényesülő felülmérlegelési tilalom a szóbeliségen, a közvetlenségen és a nyilvánosságon alapuló peres eljárások következménye.²⁹ Az alacsonyabb fokú bíróság a bizonyítékokat közvetlenül megvizsgálva ugyanis szélesebb körű és mélyebb információval, benyomással rendelkezik a döntéshozatal során, mint a magasabb szinten iratokból ítélkező bíróság.³⁰ A Kúria egy 2016. decemberi versenyügyben hozott ítélete³¹ külön ki is tér annak kérdésére, hogy a GVH döntéseit hozó Versenytanács az EJEE értelmében vett bíróságnak minősül-e. Ha a Versenytanács ugyanis nem teljesíti az EJEE 6. cikkéből fakadó követelményeket, akkor azokat a bíróságnak kell mintegy kipótolnia.³² Ennek oka, hogy az EJEB gyakorlata a közigazgatási eljárást egyfajta „előzetes eljárásnak tekinti, amelyre ugyan szintén irányadók az eljárási garanciák, de végső soron ezen garanciák bírósági felülvizsgálat során való betartásának van jelentősége.”³³ A Kúria szerint, ha a Versenytanács bíróság lenne,³⁴ akkor az indokolhatná az enyhébb (értsd fenti értelmű felülmérlegelési tilalom miatt a bizonyítási eljárásra csak kivételesen kiterjedő) további bírósági felülvizsgálatot.

Ezzel kapcsolatban megalapozatlannak kell tekinteni az olyan kijelentéseket, hogy a Versenytanács működése teljesen egyértelműen alkalmatlan a tisztességes eljárás követelményének biztosítására, vagy a bírósági felülvizsgálat szigorúsága és szorossága attól függ, hogy az alapul fekvő hatósági eljárás kontradiktórius-e, illetve hogy a GVH határozatát a Kúria pusztán vádiratnak minősítette, ami azt jelenti, hogy a Versenytanács nem független.³⁵ Ezek a megállapítások a vonatkozó kúriai gyakorlat és a közigazgatási bíráskodás lényegének teljes félreértelmezéséből fakadnak. Először is a Kúria korábban már teljes mértékben függetlennek találta a Versenytanácsot a végrehajtó hatalomtól és felektől.³⁶ „[A] versenytanácsstagok

²⁷ 3085/2013. (III. 27.) AB végzés.

²⁸ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 83.

²⁹ Köblös Adél: *Bírói jogalkalmazás alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében – szemeztetések*. Budapest, NKE, 2020. 6.

³⁰ Tóth Kincső: Tárgyaláson kívüli elbírálás. In Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai II.* Budapest, HVG-Orac, 2017. 266.

³¹ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. ügynevezett végtörlesztős kartell), 108.

³² Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. ügynevezett végtörlesztős kartell), 113.

³³ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. ügynevezett végtörlesztős kartell), 113.

³⁴ „[...] versenytanács eljárása sok szempontból közel áll egy kvázi bírói fórum eljárásához, a kontradiktórius eljáráshoz szükséges bizonyos elemek részlegesen érvényesülnek, ami a teljes felülvizsgálat elvének terjedelmére is kihat a bírósági felülvizsgálat során.” Kfv.III.37.690/2013/29., 2014. május 20. (Vj-174/2007. sz. ügynevezett vasútépítősz kartell), 127.

³⁵ Nagy (2021b): i.m. 396.

³⁶ Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007. sz. ügynevezett vasútépítősz kartell), 119.

függetlensége nem kérdőjelezhető meg.”³⁷ Sőt, megállapította, hogy a Versenytanács eljárása sok szempontból közel áll egy kvázi bírói fórum eljárásához.³⁸ Másodszor, nem lehet olyan látszatot kelteni, hogy a Versenytanácsnak teljesíteni kellene a bíróságra vonatkozó feltételeket, mert ellenkező esetben csak valamiféle degradált fórum lenne, amelynek döntései (mert az csak vád) még szigorúbb felülvizsgálati szttenderd alá is kell hogy essenek. Ez a vonatkozó bírói gyakorlat ismeretében teljesen megalapozatlan. Egyfelől az EJEB 2012. végi ítélete egyértelművé tette³⁹ a Menarini-ügyre hivatkozással, hogy a GVH Versenytanácsa nem kell hogy teljesítse a bírósággal kapcsolatos követelményeket, mert eljárása nem vonatkoztatható el a Versenytanács döntéseit felülvizsgáló bíróságok eljárásától, amelyek elegendő, ha megfelelnek az EJEE 6. cikke elvárásainak. Tehát az EJEB szerint sincs összefüggés a Versenytanács bíróságnak minősülésének hiánya, illetve a tisztességes eljárás között. Másfelől az Alkotmánybíróság is megállapította a GVH esetében: „A tisztességes eljáráshoz való jogból származó követelmények teljesülnek, ha a versenyfelügyeleti eljárásban szabnak ki bíróság által felülvizsgálható bírságot.” Harmadszor, pusztán azért volt annak jelentősége, hogy a Versenytanács bíróságnak minősül-e, mert akkor a döntéseinek felülvizsgálati korlátai közé belép a kontradiktóius és csak iratokból ítélező bírói fórum viszonyait jellemző felülmérlegelés tilalma.⁴⁰

A felülmérlegelés tilalmának másik vonatkozása kapcsán sokáig bizonytalanság uralkodott a közigazgatási bíráskodásban, és a kérdés tisztázódásához a versenyjog büntetőjogi karaktere miatt fókuszba került teljes felülvizsgálat elve is hozzájárult. A 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény bevezetője is rögzíti:

„A közigazgatási bíráskodás 1991. évi újraindulását követően hamar felmerülő kérdés volt a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat törvényességének megítélése, mivel a bíróság előtti jogvitákban – elsősorban a közigazgatási hatóságok részéről – rendre megjelentek az olyan típusú hivatkozások, melyek a mérlegelési jogkörre tekintettel megkérdőjelezték a határozat érdemi felülvizsgálhatóságát.”

A bírói gyakorlatot beépítő Pp. 339/B. § – a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntések jogszerűségének bírói megítéléséről – ugyanis sok esetben kiterjesztő értelmezést kapott, és olyankor is hivatkozási alapul szolgált, amikor a tényállás megállapításáról, az ehhez szükséges bizonyítás felvételéről volt szó.⁴¹ Ezért a Kúria

³⁷ Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007. sz. ügynevezett vasútépítős kartell), 126.

³⁸ Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007. sz. ügynevezett vasútépítős kartell), 127.

³⁹ DEBÚT Zrt. and Others against Hungary no. 24851/10.

⁴⁰ Lásd: Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007. sz. ügynevezett vasútépítős kartell), 127.; Tóth András: A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez. *Jogtudományi Közöny*, 76. (2021c), 7–8. 319–325.

⁴¹ Nagy Csongor: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. In Kiss Ferenc László – Valentiny Pál (szerk.): *Verseny és szabályozás 2009*. Budapest, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, 2010. 109.

az úgynevezett vasútépítő kartell versenyügyben hozott 2014. májusi döntésében⁴² arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a versenyügyekben az EJEE alapján érvényesülnie kell a teljes felülvizsgálat követelményének, ezért „a versenyhatóság határozatait felülvizsgáló közigazgatási bíróság nem hivatkozhat a felülmérlegelés tilalmának doktrínájára, nem alkalmazhatja a Pp. 339/B. §-ából következő felülvizsgálati korlátokat”. Vagyis a Kúria a Pp. 339/B. § kiterjesztő értelmezését versenyügyekben a teljes felülvizsgálat elve miatt nem alkalmazhatónak nyilvánította (ahelyett, hogy kimondta volna a felülmérlegelés tilalma ezen kiterjesztő értelmezésének megalapozottságát). Ráadásul a Kúria szerint, mivel az Európai Unió Alapjogi Chartájának 52. cikk (3) bekezdése az EJEB joggyakorlatából következő teljes felülvizsgálat elvét az EU-jog részévé tette, ezért ha a GVH EU-jogot alkalmazva hozott döntést, akkor ezek felülvizsgálata során a Pp. 339/B. §-át egyenesen félre kellett tenni. Ezt a megközelítést azonban később a Kúria pontosítani kényszerült, mert – mint arra fentebb utalás történt – kiderült, hogy a teljes felülvizsgálat elve a versenyjog büntetőjogi karakterének nyilvánvalóvá válása előtt is a közigazgatási döntések bírói kontrolljának jellemzője volt.

Valójában azonban nemcsak a teljes felülvizsgálat elve miatt nem alkalmazható kiterjesztően a felülmérlegelés tilalma, hanem mert nem nevezhető mérlegelésnek a bizonyítás és a jog tényállásra vetítése (szubszumciója). Ezt már a 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény világossá tette: a felülmérlegelés tilalmának ezen másodlagos vonatkozása kizárólag azokra az esetekre vonatkozik, amikor jogszabály a közigazgatás számára a döntése lehetőségeit, mozgásterét kijelöli, amint a KMK vélemény szerint a Tptv. a bíróság kiszabása tekintetében. Szintén mérlegelési jogkörben hoz döntést a GVH a bírói gyakorlat alapján arról, hogy elfogad-e egy felajánlást kötelezettségvállalásként vagy bírságcsökkentő tényezőként, mivel erre jogszabályi kötelezettsége sincsen.⁴³ A bírói gyakorlat⁴⁴ szerint a figyelmeztetés alkalmazását is szabadon mérlegelheti a GVH, mivel a mérlegelés szempontjait, terjedelmét a Tptv. nem határolja be. Első jogsértés esetén sem jogszabálysértő a versenyfelügyeleti bírság megállapítása olyan kis- és középvállalkozásnak minősülő vállalkozással szemben, amely a versenyfelügyeleti eljárásban nem tanúsít együttműködő magatartást.

Hozzá kell tenni, maga a jogirodalom sem segítette a tisztánlátást, amikor mérlegelésnek tekintette a bizonyítékok értékelését, de még magát a szubszumciót is.⁴⁵ A bizonyítékok értékelése, a tényállás megállapítása, a jog szabályainak értelme-

⁴² Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007. sz. úgynevezett vasútépítő kartell), 34.

⁴³ A Kúria 2021. június 30-i Kfv.III.37.147/2021/13. sz. ítélete (Vj-21-96/2018. Magyar Telekom), 44., 37.

⁴⁴ A Kúria Kfv.IV.37.774/2018/13. sz. ítélete, 70.

⁴⁵ Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái. *Belügyi Szemle*, 49. (2001), 12. 66–83.; Erdős Éva – Kecske-méti Ágnes: *A mérlegelési jog sajátosságai a jogalkalmazói gyakorlat tükrében*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXII. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2014, 150.; Nagy (2009): i. m.

zése és a kettő (tényállás és az alkalmazandó jog) összekapcsolása olyan művelete a jogszolgáltatásnak, amely kapcsán nincs különbség a közigazgatási és bírósági döntéshozatal között. A jogszolgáltatás ezen folyamatait nem nevezhetjük mérlegelésnek,⁴⁶ mert nincs szó a szabályozás adta keretek közötti jogszerű választási lehetőségéről.⁴⁷ Csak egyféle tényállás és jogértelmezés lehet ugyanis helyes. Ennek ellenére még a legújabb kúriai gyakorlatban is van arra példa, amely a jogi értékelést mérlegelésnek tekinti.

Míg a mérlegelési jogkör egy szabályozási technika, amelynek a jog által adott és megragadható keretei vannak a döntéshozatal jogállami korlátok közé szorítása érdekében, addig a bizonyítási eljárás és a szubszumció a döntéshozatal kulcsfontosságú lépéseit jelentik. A mérlegelés és a döntéshozatalra vezető meghatározó lépések bírói felülvizsgálata egyrésztől mindkét esetben folyamatvezérelt (a döntésre vezető folyamat helyességének vizsgálatára irányul), másrésztől a szabályozási felhatalmazás keretei között végzett mérlegelés kapcsán a bírói felülvizsgálat értelemszerűen lehet korlátozottabb terjedelmű, hiszen a döntésnek több jogszerű alternatívája is lehet.⁴⁸ Bírói felülmérlegelésre a gyakorlat szerint ezért csak jogszabálysértés esetén van lehetőség, ha az indokolás hiányos, okszerűtlen, logikailag ellentmondó vagy iratellenes tényálláson alapul.⁴⁹ Másként, a bíróságnak nincs jogszerű lehetősége a kiszabott bírságösszeg felülmérlegelésére, csak akkor, ha megállapítható, hogy az alperes valamely releváns körülményt okszerűtlenül nem mérlegelt, vagy a mérlegelése tárgyává tett szempontokat az okszerű mérlegelés elvárásával ellentétesen vette figyelembe.⁵⁰ A mérlegelési jogkörben hozott döntés sajátosságából fakad, hogy az egyébként jogszerű határozat nem lesz pusztán attól jogsértő, hogy lehetne – a figyelembe vett szempontok eltérő értékelésével, súlyozásával – egy másik, ugyancsak jogszerű döntést hozni.⁵¹

A mérlegelés körében hozott közigazgatási döntés felülvizsgálatának sajátos esete, amikor a közigazgatási szerv a jogszabályon alapuló mérlegelési jogkörét önként, előre közzétett jogalkalmazási közleményben keretek közé szorítja annak kiszámíthatósága és a jogkövetés elősegítése érdekében. A GVH-nak ilyen közlemények kibocsátására a Tptv. 36. § (6) bekezdése jogszabályi felhatalmazást ad. A bírósági gyakorlatban a GVH közleménye a GVH-t köti, és attól csak kivételesen, akkor és annyiban térhet el, amennyiben a közlemény szempontrendszerének konkrét

⁴⁶ Tóth Kincső: *A közigazgatási fellebbviteli eljárások tapasztalatai. Összefoglaló vélemény. Az ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Kúria Közigazgatási-Munkaügyi és Polgári Kollégiumai, Joggyakorlat-elemző Csoport, 2017. 140.; és Pfeffer Zsolt: *Mérlegelés az adóigazgatási eljárásban. Pro Futuro*, 8. (2018), 1. 116.

⁴⁷ Lásd: 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról.

⁴⁸ Kúria 13.Kf.VI.37.650/2018/5. sz. ítélete, 48.

⁴⁹ Kúria 2021. június 30-i Kfv.III.37.147/2021/13. sz. ítélete (Vj-21-96/2018. Magyar Telekom), 41.

⁵⁰ Kúria Kfv.III.37.083/2016/4., Kfv.III.37.599/2017/6., Kf.V.39.083/2021/8., Kfv. III.37.147/2021/13.

⁵¹ Kúria 13.Kf.VI.37.650/2018/5. sz. ítélete, 51.

esetre alkalmazása jogszabályba ütközne, például kirívóan okszerűtlen eredményre vezetne.⁵² A GVH azonban ezen esetekben is csak akkor térhet el a közleménytől jogszerűen, ha álláspontját részletes indokolással alapozza meg. A bíróság a felülmérlegelés tilalmából fakadóan ezért köteles figyelembe venni azt a körülményt, ha a hatóság a saját mérlegelési jogköre kitöltésekor a hatóság jogalkalmazási közleményét alkalmazta.

„A Közlemény alkalmazása körében nem annak van jelentősége – ellentétben a másodfokú bíróság álláspontjával –, hogy az jogilag a közigazgatási perben eljáró bíróságot nem köti, hanem annak, hogy az alperes milyen szempontok alapján mérlegelte a bíróság megállapítását. Amennyiben a Közlemények kerültek alkalmazásra, úgy ezek képezik a mérlegelés szempontjait, tehát a bírósági felülvizsgálat során is kizárólag ezek megalapozottságából lehet kiindulni.”⁵³

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a GVH-bírság kiszabásának elsődlegesen nem a törvényi mérlegelési szempontnak kell megfelelni. Másként, hiába felel meg a GVH mérlegelése a saját közleményének, ha közben a törvényi mérlegelési szempontok betartása a bíróság számára nem ellenőrizhető.⁵⁴

A teljes körű felülvizsgálat sem jelent parttalanságot

A közigazgatási bíráskodás tárgya a közigazgatási döntés, amely a döntése alátámasztásához tartalmazza a tényállást, az azt alátámasztó bizonyítékokat és a jogi értékelést. Vagyis az a körülmény, hogy a bíróság közigazgatási döntést vizsgál felül, a közigazgatási bíráskodás sajátosságából fakad (amely persze végső soron visszavezethető az államhatalmi ágak elválasztására), és ebből egyfajta adottságként az is következik, hogy a hatóság döntése valamilyen bizonyítási szinten áll, amelyhez képest az vitatható és megdönthető lesz.⁵⁵ A Kúria az úgynevezett végtörlesztős kartellügyben az úgynevezett vasútépítő kartellügyben hozott döntése után keletkezett „légüres teret” betöltötte azzal, hogy a teljes körű felülvizsgálat sem jelenti azt, hogy közigazgatási ügyben a bíróság figyelmen kívül hagyná, hogy egy alperes által már meghozott és indokolt döntést vizsgál felül.⁵⁶ Ezzel a Kúria kiegészítette az úgynevezett vasútépítő kartellügyben hozott döntését, világossá téve,

⁵² Kúria Kfv.III. 37.697/2011/9. számú ítélete (Vj-112/2006).

⁵³ LB Kfv.II. 37.497/2010/14. sz. (Vj-102/2004.), II. megismételt eljárás.

⁵⁴ „A bírósági felülvizsgálat során jogszerűségi vizsgálatot végez, vagyis a törvénynek való megfelelést vizsgálja. A bírságkiszabást befolyásoló körülményeket nem általánosságban, elvontan vagy mechanikusan – a Közlemény szerinti számszaki adatok matematikai műveletekkel való kezelésével –, hanem a konkrét ügy tényeire vonatkoztatva kell értékelni és megindokolni.” Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 1.Kf.650.080/2016/4. számú határozata.

⁵⁵ Dudás–Kovács (2018): i. m. 164.

⁵⁶ Dudás–Kovács (2018): i. m. 162.

hogy a közigazgatási döntés teljes felülvizsgálata sem parttalan. A Kúria a korábbi értelmű – félreértésen és túlzott kiterjesztésen alapuló – felülmérlegelési tilalmat a közigazgatási bíráskodás államhatalmi ágak elválasztásából fakadó alkotmányos jelentőségének megfelelő felülvizsgálati keret szttenderddé alakította. Ebből a szempontból pedig a közigazgatási döntés által elfoglalt bizonyítási szint és annak processzuális kötöttségű megalapozottsága a kulcs.

A teljes körű felülvizsgálat sem jelenti tehát azt, hogy a bírósági felülvizsgálat parttalan lenne. A demokratikus elszámoltathatóság elvéből például az következik, hogy a közigazgatási szervekre kell hagyni, miként érvényesítik a közérdeket.⁵⁷ A Kúria úgynevezett végtörlesztős kartellügyben kifejtett álláspontja szerint ebből az következik, hogy a bírói hatalom korlátait jelentő alkotmányos elvek – különösen a hatalmi ágak elválasztásának elve – fényében a teljes felülvizsgálat követelménye nem foglalhatja magában annak kötelezettségét, hogy a közigazgatási hatóság helyébe lépve döntse el az ügyet.⁵⁸ A Kúria ebből vezette le az úgynevezett végtörlesztő kartellügyben, hogy a bizonyítékok értékelésekor a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azt a tényt, hogy a közigazgatási ügyekben a GVH által már meghozott és indokolt határozatokat vizsgál felül.⁵⁹

A felülvizsgálat sajátos kereteit képezi a közigazgatási szerv korábbi bírósági döntés nyomán megismételt eljárása, mert ilyenkor a megismételt eljárásban hozott közigazgatási döntésnél azt is vizsgálni kell, hogy a közigazgatási szerv betartotta-e a korábbi új eljárásra kötelező bíróság iránymutatásait. A Kúria szerint a felpereseket a jogorvoslati jogtól nem lehet elrettenteni azzal, hogy a megismételt eljárásban a számukra kedvezőnek ítélt és ezért jogorvoslattal nem támadott, ítéleti rendelkezéssel nem is érintett körülményeket mellőzzék, illetve biztosítani kell azt, hogy a pernyertességhez fűződő jogos várakozásuk érvényesüljön.⁶⁰ Amennyiben a GVH az új eljárásra kötelező bírósági döntés alapjául szolgáló ügyben alkalmazott bírsághozkezelését a megismételt eljárásban új közleménnyel váltja fel, azzal új mérlegelési körülményeket vezet be, amelynek eredményeként a korábbi bírósági döntés útmutatása nem ellenőrizhető, akkor az semmis döntést eredményez.⁶¹ „A felperesek

⁵⁷ Tsfayo kontra Egyesült Királyság, 60860/00, 2006. november 14., 40–42.

⁵⁸ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kartell), 130.

⁵⁹ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kartell), 131.

⁶⁰ Kfv.II.37.814/2020/12., 131.

⁶¹ Kfv.II.37.814/2020/12., 2021. június 2-i ítélet a Vj-20-239/2017. sz. megismételt végtörlesztős kartell ügyben. A Kúria emlékeztetett az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozat [76] bekezdésére, amelyben a testület, idézve a 9/1992. (I. 30.) AB határozatot, kiemelte, hogy „[a] jogbiztonság megköveteli, hogy a jogerős határozat – az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között – irányadóvá váljék mind az eljárásban résztvevőkre [sic!], mind a később eljáró bíróságra, illetőleg más hatóságra”. A Kúria szerint ezért az új *Bírsághozkezelés* megismételt eljárásban történt alkalmazásával az alperes megsértette a hatékony jogorvoslatihoz való jogot, mert a felperesek számára a korábbi peres eljárásban biztosított jogorvoslatot kiüresítette, azt formálissá tette azzal, hogy a Kúria ítéletvégrehajtását lehetetlenítette el.

jogos várakozása, hogy az alperes a megismételt eljárásban a korábbi bírósági ítéletben előírtaknak megfelelően fog eljárni (bizalmi elv).⁶² Szintén versenyügyben mondta ki a Kúria, hogy a közigazgatási szervet a megismételt eljárásban akkor nem köti az új eljárásra kötelező bírósági ítélet, ha „a döntést megalapozó tények időközben megváltoztak, vagy olyan jogszabályi változás történt, amely a megismételt közigazgatási eljárásban is alkalmazandó”.⁶³ Ennek oka, hogy a Kp. (2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról) 85. § (2) bekezdése a korábbi törvényi szabályozással és a kialakult töretlen bírói gyakorlattal összhangban kimondja, hogy a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja.⁶⁴

A magyar versenyjogi döntések felülvizsgálati sztenderdje

A magyar versenyhatósági döntések bírósági felülvizsgálata a bizonyítási elvárásokat illetően három tanulssággal is szolgált. Az egyik, hogy a magyar bíróságok a versenyügyekben hozott döntések felülvizsgálatát az alkalmazandó jog szabályainak értelmezése körében is elvégzik. A másik tanulság a megfelelés erősödésével párhuzamosan előtérbe került közvetett bizonyítással kapcsolatos. A harmadik a bizonyítékok hitelességének megítélésére vonatkozik.

A versenyjogi anyagi jogi szabályok értelmezése

Mivel az anyagi igazság érvényesülésére nincs alanyi jog (lásd 9/1992. [I. 30.] AB határozat), ezért mind a bizonyítás, a tényállás megállapítása, mind pedig a szubszumció helyessége (benne az alkalmazandó jog megállapítása és értelmezése) alapvetően processzuális kötöttségű, amely természetesen legtöbb esetben elvezet az anyagi igazságra. Ebből a szempontból a döntéshez vezető folyamat tisztességessége és az azt biztosító garanciák teljesülése, a bizonyítékok és az alkalmazandó jog értékelésének okszerűsége, a levezetések logikai szilárdsága, észszerűsége a kulcs.⁶⁵ Mindebből fakadóan a közigazgatási döntéseket felülvizsgáló bíróságok nemcsak a bizonyítási folyamat, hanem az irányadó anyagi jogi szabályok értelmezése

⁶² Kfv.II.37.814/2020/12., 148.

⁶³ A Kúria 2021. május 12-i Kfv.III.37.217/2021/10. sz. ítélete (RTL eljárási bírság a megismételt RTL/CDM Vj-8-1/2020. sz. fúziós ügyben), 56.

⁶⁴ A Kúria 2021. május 12-i Kfv.III.37.217/2021/10. sz. ítélete (RTL eljárási bírság a megismételt RTL/CDM Vj-8-1/2020. sz. fúziós ügyben), 56.

⁶⁵ Kovács András: Nem csak a tagállami bíróságokon múlik...: Hozzászólás Tóth András: Az elektronikus hírközlésre vonatkozó európai szabályozási keret 2006. évi felülvizsgálata: a tagállami bíróságokon múlik a szabályozási keret hatékony működése? című cikkhez. *Infokommunikáció és Jog*, 3. (2006), 4 (14). 129.

körében is felülvizsgálatra jogosultak, miként erre fentebb utalás történt. A magyar versenyügyekben⁶⁶ egyértelműen tetten érhető, hogy a közigazgatási bíráskodás zsinórmércéje az eljárásjogi kötöttségtől⁶⁷ eltolódott a valódi teljes felülvizsgálat elve felé, ami azt jelenti, hogy a felülvizsgálatot végző bíróságok a versenyjog absztrakta anyagi rendelkezéseinek értelmezését is elvégzik, ami bár korábban sem volt példa nélküli, de inkább kivételesnek volt tekinthető.⁶⁸ A legutóbbi időkben például a magyar közigazgatási bíróságok a GVH versenyjogi anyagi jogi minősítését már olyan részletes szakismeretet igénylő versenyjogi kérdésekben értékelték újra, mint a célzatos versenykorlátozás kategóriájának bővítése vertikális relációban⁶⁹ vagy az egységes és folytatólagos jogsértés.⁷⁰ Ez ilyen bírói szakjogi értékeléseknek mindig van olyan veszélye – főleg az olyan bonyolult, sajátos jogterületek esetén, mint a versenyjog –, hogy elvétí a kontextust. Erre jó példa a GVH vertikális riasztóberendezési ügye, amelyben a tagállamok kereskedelmi közötti érintettséghez szükséges érintett piac meghatározás pontossága volt kérdéses. A GVH a megkeresett piaci szereplők becsléseire támaszkodott, amelyek mindegyike az érzékelhető hatás küszöbét jelentő 5% fölé „lőtte” az érintett vállalkozás piaci részesedését. A Kúria szerint azonban az érintett piac meghatározása nem maradhat az általánosság szintjén, mert a vonatkozó kúriai és alkotmánybírói gyakorlat alapján versenyügyekben az „*általános hatósági bizonyítási kötelezettséghez képest a bizonyítottság magasabb fokát kell elvárni*”.⁷¹ Ennek oka a Kúria szerint, hogy ez szolgálja azt a felsőbb bírósági elvárást, hogy a „*tényállás ne pusztán spekuláción és feltételezéseken, hanem ellentmondásmentes bizonyítékokon alapuljon, amelyek alapján a jogsértés tényére megalapozott következtetést lehessen levonni*”.⁷² A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége meghatározásának célja azonban nem a jogsértés tényének, hanem az alkalmazandó jog megválasztása, ehhez szükséges az érzékelhetőség vizsgálat és az 5%-os küszöbérték teljesülésének vizsgálata, amely természetesen nem nélkülözheti az érintett piac vizsgálatát. Az érintett piac vizsgálata azonban ebben a kontextusban nem hozható még csak távoli kapcsolatba sem a jogsértés tényének megalapozásával, ezért ezzel kapcsolatos magasabb bizonyítási mérce elvárása az alkalmazandó jog megválasztásának metódusát indokolatlanul nehezíti el. Ha a hatóság a felek és a versenytársak saját becslései szerint képes bemutatni, hogy az érintett szereplő piaci részesedése minden megkérdozett jelentős szereplő szerint bőven az érzékelhetőségi küszöb felett van, akkor miért kell ennél megalapozottabb bizonyítást lefolytatni ehhez,

⁶⁶ Mert az EU-ban az absztrakt versenyszabályok értelmezése már korábban is az európai bírósági gyakorlat tárgyát képezte az európai bizottsági döntések felülvizsgálata során. Nagy (2014): i. m. 56.

⁶⁷ Kovács (2006): i. m. 128–132.

⁶⁸ Nagy (2014): i. m. 58.

⁶⁹ Kf.VI.37.870/2018/9., 2019. április 10. (Vj-55-115/2013. sz. ügynevezett vertikális kontaktlencsés ügy), amelyben a Kúria az egységes, folytatólagos jogsértést nem látta megalapozottnak.

⁷⁰ Kfv.II.37.364/2017/26. 2018. február 28-i ítélet (Vj-29/2011. sz. ügy, az ügynevezett betonos kartell).

⁷¹ Kfv.IV.37.739/2021/12., 2022. április 26 (Vj/97/2016. sz. ún. vertikális riasztóberendezési ügy), 82.

⁷² Uo.

ha ennek tétje pusztán az alkalmazandó jog megválasztása. Álláspontom szerint ez csak szükségtelenül húzza az eljárásokat.

A közvetett bizonyítás jelentőségének növekedése

A versenyszabályok megsértése is alapulhat közvetlen és közvetett bizonyításon. A közvetlen hatósági bizonyításnak ugyanakkor versenyügyekben sem kell főszabálynak lennie, mint arra fentebb utalás történt, és ez nem következik a kétséget kizáró bizonyításból sem. Főleg, mert a versenyellenes megállapodások tilalmának közismert jellegére és ennél fogva végrehajtásuk titkos jellegére figyelemmel a hatóságtól nem várható el, hogy ilyen okirati bizonyítékot nyújtson.⁷³ Az Európai Törvényszék kifejezetten el is ismeri a Pometon-ügyben hozott ítéletében, hogy ez egyre inkább lehetetlen, vagy legalábbis kivételes lesz (lásd erről még *A célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos útkeresés Magyarországon és annak ára* című alfejezetet):

„A versenyellenes magatartásokban és megállapodásokban való részvétel tilalma, valamint a szankció, amelyre a jogsértők számíthatnak ugyanis közismert; az összejátszásra irányuló tevékenységek egyre titkosabban folynak le, a vállalkozások képviselői közötti találkozókat titokban tartják, általában valamely harmadik országban, továbbá az erre vonatkozó dokumentáció a legminimálisabbra szorítkozik, éppen azért, hogy elkerüljék a kartell felderítését és az igazságosan szigorú szankciókat. Ily módon, még ha a Bizottság fel is fedez olyan iratokat, amelyek kifejezett módon tanúsítják az érintett társaságok gazdasági szereplői közötti jogellenes kapcsolatfelvételt, e dokumentumok általában töredékesek és szórványosak, és ezért bizonyos részleteket gyakran következtetésekkel kell rekonstruálni.”⁷⁴

Viszont amikor a hatóság versenyjogi jogsértés bizonyításának keretében okirati bizonyítékokra hivatkozik, az érintett vállalkozások feladata, hogy ne csak a hatóság elméletének hihető alternatíváját mutassák be, hanem hivatkozzanak a megtámadott határozatban a feltételezett jogsértés létezésének alátámasztására az utóbbi által előterjesztett bizonyítékok elégtelen voltára is.⁷⁵ A vállalkozások irati bizonyítékkal ellentétes magyarázata önmagában nem elegendő a jogsértés alóli mentesüléshez.⁷⁶

A közvetett bizonyítás előtérbe kerülésével két további kérdést kellett tisztázni: az egyik, hogy a közvetett bizonyítás miként egyeztethető össze a kétséget kizáró bizonyítás követelményével, a másik pedig a közvetett bizonyítás megalapozottságával kapcsolatos.

⁷³ Kfv.II.37.672/2015/28., 2016 április 6. (Vj-69/2008. sz. úgynevezett malmi kartell), 112.

⁷⁴ Törvényszék, T-433/16. sz. ügy (Pometon kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2019:201, 110–111.

⁷⁵ Lásd: Törvényszék, T-655/11. sz. ügy (FSL és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2015:383, 181.

⁷⁶ A Fővárosi Bíróság Legfelsőbb Bíróság által helybenhagyott 7.K.31091/2007/16. sz. ítélete.

A kétséget kizáró bizonyítás követelménye és a közvetett bizonyítás,
valamint a vélelmek

A Kúria 2014-es úgynevezett vasútépítős kartell ügyében hozott döntése rögzíti, hogy az EJEB joggyakorlatából nem olvasható ki olyan követelmény, hogy valamely sajátos tartalommal bíró, egzaktan meghatározható bizonyítási sztenderdhez kéne igazodni (például a kétséget kizáró bizonyítás sztenderdje).⁷⁷ Ezt a szintén versenyügyben hozott 30/2014. AB határozat fényében úgy kell érteni, hogy kétséget kizáróan nem bizonyított tényeknek a terhelt terhére való értékelésének tilalma (amely az ártatlanság vélelmének részeként a versenyfelügyeleti ügyekben is köti a hatóságot, illetve felülvizsgálatot végző bíróságokat⁷⁸) sem jelenti azt, hogy a GVH-nak mindeképpen valamiféle „szuperbizonyítékokkal” (például okiratokkal) alátámasztva lehetne csak a versenyjogsértést bizonyítani. A Kúria szerint a versenyhatóság a feltárt egyes bizonyítékok logikai láncba fűzésével és az azokból levont okszerű következtetéssel – egyetlen, mindent elsöprő, közvetlen dokumentum hiányában is – megfelelően igazolhatja a jogsértés elkövetését.⁷⁹ Főleg, mert a versenyellenes megállapodások tilalmának közismert jellegére és ennél fogva végrehajtásuk titkos jellegére figyelemmel a hatóságtól nem várható el, hogy ilyen okirati bizonyítékot nyújtson.⁸⁰ Miként a Kúria újabb ítélete újfent megerősíti:

„[S]em az Alkotmánybíróság, sem az EJEB, sem az Európai Unió Bírósága joggyakorlata nem követeli meg versenyügyekben sajátos tartalommal bíró egzakt bizonyítási sztenderdet. A közvetett bizonyítékok láncolatán alapuló határozat is jogszerűnek fogadható el amennyiben a Tptv. 11. §-ában foglalt tilalom megsértését az alperes által egyenként és összességében értékelt bizonyítékok olyan zárt láncolata támasztja alá, amelyet a felperesek általános hivatkozása nem tud áttörni.”⁸¹

Az EJEB is rendszeresen megállapítja, hogy a „minden kétséget kizáró” bizonyíték „származhat olyan valószínűsítő körülmények együtteséből vagy meg nem döntött vélelmekből, amelyek kellően súlyosak, pontosan meghatározottak és egybevágóak”, egyenlőségjelet téve így a valószínűsítő körülmények együttese és a meg nem döntött vélelmek közé.⁸² A Kúria szerint is az Engel-kritériumok⁸³ alapján büntetőügynek

⁷⁷ Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007. sz. úgynevezett vasútépítős kartell), 31.

⁷⁸ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 50.

⁷⁹ Kfv.II.37.672/2015/28., 39.

⁸⁰ Kfv.II.37.672/2015/28., 2016 április 6. (Vj-69/2008. sz. úgynevezett malmi kartell), 112.

⁸¹ Kf.V.39.062/2020/4. szám, 2020. június 10. (Vj-41-191/2016. sz. úgynevezett napelemes kartell), 51.

⁸² Öcalan kontra Törökország, 46221. sz., EJEB 2005-IV,180. §

⁸³ Engel and others v. the Netherlands, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 and 5370/72, 23 November 1976.

minősülő közigazgatási ügyekben (mint amilyen a versenyjog is)⁸⁴ a bizonyítási mérce, bár az indokolt kétséget kizáró bizonyítást jelenti, ez nem zárja ki a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztül bizonyítást (ténybeli vélelmek alkalmazását), de jogi vélelmek alkalmazását sem, amennyiben e vélelmek észszerű keretek között maradnak.⁸⁵ Az Európai Bíróság szerint a vélelem észszerű keretek között marad akkor is, ha nehéz megdönteni, ha az általa elérni kívánt jogszerű céllal arányos,⁸⁶ és biztosított az ellenkező bizonyítás lehetősége, valamint a védelemhez való jog.⁸⁷ Több főtanácsnok is kifejtette azonban, hogy az ártatlanság vélelmére figyelemmel a versenyügyekben alkalmazott vélelmeknek megdönthetőnek kell lenniük.⁸⁸ A Kúria a vélelmek versenyügyekben való alkalmazására vonatkozó következtetését arra alapította, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a versenyjogsértést megállapító közigazgatási határozatok nem természetes személyeket, hanem jogi személyeket szankcionáltak.⁸⁹ Jogi személyek esetén viszont a szubjektív tudattartalom vizsgálatáról nem beszélhetünk.⁹⁰

Mind az Alkotmánybíróság,⁹¹ mind pedig a Kúria⁹² megerősítette, hogy a bizonyítás során a hatóság közvetett bizonyítékokat is felhasználhat, úgyszintén a piac szerkezetére vonatkozó adatokat, számításokat, gazdasági modelleket stb. is, még akkor is, ha ez utóbbiak – egyébként a szakértői véleményekre is jellemző módon – esetenként bizonytalan elemeket, illetve bizonyos fokú valószínűségi bizonyítást is magukban hordoznak a tudomány adott állásához igazítottan.

A közvetett bizonyítás helytállósága

A versenyyellenes magatartás vagy megállapodás létezését tehát sok esetben bizonyos számú egybeesésből és valószínűsítő körülményből kell kikövetkeztetni, amelyek együtt figyelembe véve, más összefüggő magyarázat hiányában a versenyszabályok

⁸⁴ Lásd: Menarini Diagnostics S.R.L. vs. Italy, 43509/08, September 27; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

⁸⁵ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kartell), 137.,140.

⁸⁶ Lásd az EJEB vonatkozó gyakorlatát is: Västberga Taxi and Vulic v. Sweden, 23 July 2002, no. 36985/97, para. 113.

⁸⁷ Európai Unió Bírósága, C-521/09 P. sz. ügy (Elf Aquitaine), ECLI:EU:C:2011:620, 62.; Európai Unió Bírósága, C-501/11 P. sz. ügy (Schindler), ECLI:EU:C:2013:522.

⁸⁸ AG Kokott indítványa: Európai Unió Bírósága, C-8/08. sz. ügy (T-Mobile), ECLI:EU:C:2009:110, 93. és AG Szpunar indítványa: Európai Unió Bírósága, C-74/14. sz. ügy (Eturas), ECLI:EU:C:2015:49397.

⁸⁹ Kfv.III.37.582/2016/16., 138.

⁹⁰ Kfv.III.37.582/2016/16., 138.

⁹¹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 71.

⁹² Kúria Kfv.III.37.582/2016/16., 137–138.

megsértésének bizonyítékaul szolgálhatnak.⁹³ Amennyiben a tényekre való hatósági bizonyítás ilyen közvetett, akkor a tényállást a bizonyítékok okszerű, az észszerűség és a logika követelményeinek megfelelő értékelésével állapítják meg, ezért ilyen esetben a vállalkozások által felvetett lényegi érvekre ki kell térni, és azokat szintén okszerű, észszerű és a logika szabályainak megfelelő érveléssel kell elvetni.⁹⁴ Ezért mondja a Kúria az úgynevezett végtörlesztő kartellüggyben hozott ítéletében, hogy ha a felperesi magyarázat (értsd: a bizonyítékok értékelésére nézve) okszerűbb, akkor az alperesi határozat indokolása szükségszerűen okszerűtlen, az alperesi hatóság a rendelkezésre álló bizonyítékokból téves következtetést vont le.⁹⁵

A Kúria szerint is a „[hatósági] döntés megalapozatlanságának megállapítására csak akkor kerülhet sor, ha a felperesek a megfelelően bizonyított és kellően alátámasztott állításaikkal alapos kétséget ébresztenek az alperesi hatóság logikai láncra fűzött érvelése tekintetében, azaz magatartásukra más ésszerűbb [sic!] magyarázatot adnak, mint a versenyellenes magatartás tanúsítása.”⁹⁶ Ebből fakad, hogy az eset összes körülményére figyelemmel tett levezetés megdöntésére nem elegendő a logikai láncolatból kiragadni egyes cselekményeket és bizonyítékokat anélkül, hogy összefüggő eltérő okszerű magyarázatot adnának. Tehát a megdöntés érdekében olyan előadást kell tartani, amely a megállapított komplex és egymással összefüggő eseményláncolatot összességében más megvilágításba helyezné, és a cselekvéssort más magyarázattal váltaná fel.⁹⁷ Annak állítása önmagában nem teszi a GVH döntését jogsértővé, hogy a felperesnek van egy ésszerűbb magyarázata. A Kúria szerint „a konkrét, ésszerűbbnek gondolt magyarázatot – a versenyhatóság által feltárt bizonyítékokra, és az azok értékelésével megállapított tényállásra is reflektálva – mindig az eljárás alá vont vállalkozásnak kell megadnia”.⁹⁸ A konkrét ügy arra is jó példa, hogy az eset összes körülménye alapján a kartell létezésére levont versenyhatósági következtetést okszerűségben nem sikerült eltérő magyarázattal felülmúlni.

A felperesnek a bizonyítási teher megfordulásához nem elég állítania, sokkal inkább hitelt érdemlően kell bizonyítania, valószínűsítienie, hogy a versenyhatóság nem tett eleget a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségének.⁹⁹ A Kúria a Kfv.II.37.441/2012/9. számú eseti döntésében is megerősítette, hogy a bizonyítási teher megfordulására alappal akkor lehet hivatkozni, ha a felperes olyan bizonyítékot szolgáltat, amelyből következően a tényállás valóságával kapcsolatban alapos

⁹³ Európai Unió Bírósága, C-634/13 P. sz. ügy (Total Marketing Services kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2015:614, 26.; Európai Unió Bírósága, C-613/13 P. sz. ügy (Keramik Keramische Werke és társai), ECLI:EU:C:2017:49, 51.

⁹⁴ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kartell), 142.

⁹⁵ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kartell), 131.

⁹⁶ Kfv.37.646/2015/14. szám.

⁹⁷ 9.Kpk.720.051/2018/8.

⁹⁸ 9.Kpk.720.051/2018/8.

⁹⁹ Kf.VI.39.668/2021/15., 2021. május 10-i ítélet (Vj-43/2011. sz. úgynevezett papíros kartell), 118.

kétség merül fel, vagy a bizonyíték a tényállás valóságtartalmát megdönti, illetve a valóságtartalom megalapozottságának hiányát kellőképpen valószínűsíti. A bizonyítási teher a perben nem fordult át, nem az alperesnek kellett bizonyítania, hogy következtetései indokolt kétely nélküliek, hanem a felpereseknek, hogy az alperesi határozat megállapításai megalapozatlanok, nem valóságok.¹⁰⁰

A közigazgatási döntést felülvizsgáló bíróság akkor tekinti – többek között – jogszerűtlennek a közigazgatási szerv döntését, ha a bizonyítékok egyenként és összességében nem alkalmasak az állított, megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mértékben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le, vagy nyilvánvaló logikai hibában szenved, nyilvánvalóan észszerűtlen, vagy megfelelő indokolás hiányában nyilvánvalóan önkényes. A bíróság e bizonyítékértékelési tevékenysége, a bizonyítékok bizonyító erejének meghatározása a bíró belső meggyőződésére van bízva, így annak a tisztességes eljárást kielégítő korlátja a bírónak a szabad mérlegelést illető számadási (indokolási) kötelezettsége.¹⁰¹

A versenyügyekben megállapított tényállás tehát nem alapulhat pusztán spekuláción és feltételezéseken, annak ellentmondásmentes bizonyítékokon kell nyugodnia.¹⁰² A versenyhatósági bizonyítással szemben követelmény, hogy a hatóság pontos és egybevágó bizonyítékokat nyújtson a jogsértés megtörténtének bizonyítására, de nem szükséges minden bizonyítéknak a jogsértés összes elemét tekintve eleget tennie e feltételeknek.¹⁰³ Elegendő, ha a hatóság által hivatkozott bizonyítékok összességében értékelve megfelelnek e követelménynek.¹⁰⁴ Nem jogellenes, ha a hatóság csak a döntéshez szükséges mértékben tisztázza a tényállást, csak a releváns tényekre, körülményekre folytat le bizonyítást, a tényállás tisztázásához nem szükséges kérdésekre nem folytat le szakértői bizonyítást, de a felek részére biztosítja az ügyféli jogaik gyakorlását, nyilatkozataikat, észrevételeiket, releváns bizonyítékaikat értékelve, mérlegelve (sic!) hozza meg a döntését.¹⁰⁵

A versenyellenes magatartás vagy megállapodás létezésére tehát bizonyos egybeesésekből és jelekből is lehet olyan következtetéseket levonni, amelyek együttes vizsgálata egyéb összefüggő magyarázat hiányában a versenyjogi szabályok megsértésének bizonyítékát nyújthatják.¹⁰⁶ A hatóság rendelkezésre álló töredékes és szórványos elemek kiegészíthetők a releváns körülmények rekonstruálására alkalmas következtetésekkel.¹⁰⁷ Ennek a „következtetési” bizonyítékértékelési műveletnek (közvetett

¹⁰⁰ Kf.VI.39.668/2021/15., 2021. május 10-i ítélet (Vj-43/2011. sz. ügynevezett papíros kartell), 121.

¹⁰¹ Kf.VI.39.668/2021/15., 2021. május 10-i ítélet (Vj-43/2011. sz. ügynevezett papíros kartell), 112. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 71. és Kfv.III.37.582/2016/16., 138.

¹⁰² Kfv.II.37.672/2015/28., 2016 április 6. (Vj-69/2008. sz. ügynevezett malmi kartell), 112.

¹⁰³ Törvényszék, T-110/07. sz. ügy (Siemens kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2011:68, 46–47.

¹⁰⁴ Kfv.II.37.827/2015/19., 2016. május 4. (Vj-134/2008. sz. ügynevezett malmi kartell).

¹⁰⁵ Törvényszék, T-110/07. sz. ügy (Siemens kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2011:68, 48.

¹⁰⁶ Törvényszék, T-110/07. sz. ügy (Siemens kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2011:68, 48.

bizonyításnak) akár két dimenziója is lehet az adott ügy szempontjából. Lényeg, hogy a következtetés kiállja a kétséget kizáróság próbáját.¹⁰⁸

Az egyik, amikor ez a fentiek szerinti következtetéslevonás a tényállás egyes elemeire vonatkozik. Például amikor egy jogellenes kartelltalálkozón való részvétel abból következik, hogy az érintett vállalkozás képviselője megjelenik az annak folytatására szóló, az első találkozáson megbeszélt második időpontra is.¹⁰⁹

A másik dimenzió, amikor a versenyhatóság a versenyszabályok megsértését a teljes vizsgált magatartás vonatkozásában abból kiindulva állapítja meg, hogy a megállapított tényállás nem magyarázható másként, mint a versenyellenes magatartás fennállásával. Bár ez utóbbi kapcsán van olyan szakirodalmi álláspont például a magyar kávékartelles ügy kapcsán,¹¹⁰ amely szerint ez a tágabb dimenzió már a törvényi tényállás (nevezetesen a párhuzamos magatartás és az összehangolt magatartás elhatárolása) jogi értékelése körébe tartozik – álláspontom szerint azonban ez ugyanúgy bizonyítási kérdés. Ebből következik, hogy az első dimenzióhoz hasonlóan ebben az esetben is (összhangban a bírói gyakorlattal¹¹¹) a vállalkozások más, hihető, észszerű magyarázattal megdönthetik a hatóság levezetését, amikor az érintett vállalkozások olyan érvelést terjesztenek elő, amely a hatóság által megállapított tényállást más megvilágításba helyezi, és amely így lehetővé teszi, hogy a tényállásnak a hatóság által a jogsértés fennállásának megállapításakor kialakított magyarázatát más hihető magyarázattal lehessen felváltani.¹¹² Ebben az esetben a piaci szereplők más hihető magyarázata nemcsak az adott tényállási elem, de az egész ügy vonatkozásában cáfolja a hatóság következtetését.

A bizonyítékok hitelessége

A bizonyítékoknak tulajdonítandó bizonyító erővel kapcsolatosan az egyetlen fontos tényező, amelyet a bizonyítékok szabad értékelése során meg kell vizsgálni, az a bizonyítékok hitelessége.¹¹³ A bizonyítékokra vonatkozóan általában alkalmazandó szabályok szerint valamely dokumentum megbízhatósága, és ennél fogva bizonyító ereje az irat eredetétől, készítésének körülményeitől, címzettjétől függ, és attól,

¹⁰⁸ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. ügynevezett végtörlesztősz kartell), 158.

¹⁰⁹ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. ügynevezett végtörlesztősz kartell), 157.

¹¹⁰ Nagy (2009): i. m.

¹¹¹ Törvényszék, T-110/07. sz. ügy (Siemens kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2011:68, 49.

¹¹² Lásd: Európai Unió Bírósága, C-29/83. és C-30/83. sz. ügyek (Compagnie royale asturienne des mines és Rheinzink kontra Bizottság), ECLI:EU:C:1984:130, 16., valamint az Európai Unió Bíróságának C-89/85., C-104/85., C-114/85., C-116/85., C-117/85. és C-125/85 – C-129/85. sz. ítéletei.

¹¹³ Kfv.II.37.672/2015/28., 2016 április 6. (Vj-69/2008. sz. ügynevezett malmi kartell), 112. és Kfv. II.37.646/2015/14., 2016. március 9. (Vj-3/2008. sz. MÁV–GYESEV-kartell).

hogyan a tartalma értelmes és megbízható-e.¹¹⁴ Így különösen nagy jelentőséget kell tulajdonítani annak, ha valamely dokumentum a tényekkel szoros összefüggésben¹¹⁵ (ideértve a közbeszerzési eljárásban tett nyilatkozatot a vállalkozás irányításáról¹¹⁶) vagy a tényállás e tények közvetlen tanúja révén jött létre.¹¹⁷ Ezen túlmenően általában különösen megbízható bizonyítéknak kell tekinteni azt a nyilatkozatot, amely a nyilatkozattevő érdekeivel ellentétes.¹¹⁸

A Kúria álláspontja szerint nem minősül jogszerűtlenül megszerzett bizonyítéknak az olyan irat, amelyet ismeretlen személytől kerül a GVH birtokába már az eljárás megindítását megelőzően.¹¹⁹ Nem hagyhatja figyelmen kívül a hatóság, ha hozzá jogsértést bizonyító iratot juttatnak el, feltéve, hogy az irat hiteles, a hitelességéhez nem fér kétség. Az ügyben a GVH nyilatkoztatta az irat készítőjét, és a nem tőle származó részeket nem is vette figyelembe bizonyítékként. Ezen túlmenően a Kúria jelentőséget tulajdonított annak, hogy az eljárás alá vontak gyakorolhatták a kérdéses irat vonatkozásában védekezési jogukat, mert azt megismerhették és arra nyilatkozhattak. Attól, hogy az iratot nem érkezettették, iktatták, az a bizonyíték szabad felhasználásának elve és a bizonyítékok hitelessége fényében nem zárta ki a bizonyíték felhasználhatóságát és azt, hogy a GVH az alapján a bíróságtól rajtaütéshez engedélyt kérjen.

A Kúria gyakorlata¹²⁰ szerint a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás vizsgálata céljából nincs törvényes akadálya annak, hogy a GVH a Tptv. 65/A. §-a szerinti eljárásban beszerzett bizonyítékot a helyszíni átkutatóval érintett vállalkozáson kívül más vállalkozással (üggyféllel) szemben folytatott eljárásban felhasználja. Kérdésként merült fel, hogy az egyezségi eljárásban részt vevő elismerő nyilatkozata mennyiben vehető figyelembe bizonyítékként. A Tptv. 73/A. § (5) bekezdése, valamint az egyezségi eljárásról szóló, a 2/2018. számú közleménnyel módosított 10/2017. számú közlemény alapján csak jogszerű visszavonás esetében nem vehető figyelembe az egyezségi nyilatkozat, illetve hogy amennyiben

¹¹⁴ Törvényszék T-25/95., T-26/95., T-30/95 – T-32/95., T-34/95 – T-39/95., T-42/95 – T-46/95., T-48/95., T-50/95 – T-65/95., T-68/95 – T-71/95., T-87/95., T-88/95., T-103/95. és T-104/95. sz. döntései.

¹¹⁵ Törvényszék, T-157/94. sz. ügy (Ensidesa kontra Bizottság), ECLI:EU:T:1999:54, 312.; valamint Törvényszék, T-5/00. és T-6/00. sz. ügyek (Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied és Technische Unie kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2002:81, 181.

¹¹⁶ Lásd: Kfv.VI.39.085/2021/5., 24. A Kúria ebben az ügyben jelentőséget tulajdonított annak, hogy a felek a közbeszerzési eljárásban az irányítási viszonyaik tekintetében nem a versenyfelügyeleti eljárásban tett előadásaik mentén nyilatkoztak. A versenyfelügyeleti eljárásban ugyanis a tényleges irányítás mentén érveltek, miközben a közbeszerzési eljárásban ennek nyoma sem volt. A Kúria a közbeszerzési – mint a tényekkel közvetlenebbül összefüggésben álló – eljárásban tett nyilatkozatnak tulajdonított döntő bizonyító erőt.

¹¹⁷ Törvényszék, T-67/00., T-68/00., T-71/00. és T-78/00. sz. ügyek (JFE Engineering és társai), ECLI:EU:T:2004:221, 207.

¹¹⁸ Törvényszék, T-67/00., T-68/00., T-71/00. és T-78/00. sz. ügyek (JFE Engineering és társai), ECLI:EU:T:2004:221, 207., 211. és 212.

¹¹⁹ Kfv.VI.37.232/2011/13., 14.

¹²⁰ Kfv.IV.39.399/2007/28.

az egyezségi eljárás az ügyfélnek felróhatóan befejeződik vagy megszakad, vagy a nyilatkozatot jogszerűtlenül vonja vissza, az bizonyítékként (továbbra is) felhasználható. Az Európai Bizottság a gyakorlatában szintén felhasználja bizonyítékként az egyezségi elismerő nyilatkozatokat.¹²¹ „[E]gyedül nem lehet kartellezni.”¹²² A Kúria Kf.V.39.062/2020/4. számú ítélete¹²³ szerint az eljárással érintett egyik vállalkozás „egyezségi eljárás keretében tett, az alperes által megállapított tényállást teljes egészében alátámasztó, a jogsértést elismerő nyilatkozatát” bizonyítékként jogszerűen figyelembe lehet venni. A Kúria a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletében¹²⁴ szintén az egyezségi nyilatkozatok bizonyító erejét hangsúlyozta, amikor kimondta, hogy „az alperes nem kizárólag egyetlen forrásból származó bizonyítékok [...] alapján állapította meg a jogsértést, hanem egyéb bizonyítékok is rendelkezésre álltak, így [...] F. Zrt. egyezségi nyilatkozata is, melyek a jogsértést alátámasztó, hiteles bizonyítékként értékelhetőek voltak”.

A Kúria szerint tehát egységes és kialakult a kúriai álláspont arra nézve, hogy a jogsértést elismerő egyezségi nyilatkozatban foglaltak nemcsak az azt tevő, hanem a jogsértésben részt vevő, eljárás alá vont más vállalkozás esetében is a jogsértést alátámasztó, hiteles bizonyítékként felhasználhatók. A Kúria hangsúlyozta, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítás alapvetően szabad: bármely bizonyítási eszköz felhasználható, a bizonyítékok súlyának, nyomatékának, bizonyító erejének értékelése is a hatóság feladata. Nincs olyan szabályozás, amely az egyezségi nyilatkozat bizonyítékként való felhasználását akadályozná. Éppen ellenkezőleg, a Tpv. (5) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a jogsértést elismerő egyezségi nyilatkozatok bizonyítékként való felhasználását, hiszen pontosan arról rendelkezik, hogy csak az egyezségi nyilatkozat jogszerű visszavonása esetén nem vehető figyelembe bizonyítékként a Tpv. 73/A. § (3) bekezdés a) pontja szerinti elismerő nyilatkozat.

Adatszolgáltatási kötelezettség

Versenýűgyekben az egyik leggyakrabban használt bizonyítási eszköz a Tpv. 64/B. § (6) bekezdése szerinti adatszolgáltatásra kötelezés. A bírói gyakorlatban ezzel a bizonyítási eszközzel kapcsolatosan leginkább felmerűűlő kérdés, hogy mik a kötelezett közreműködésének határai. Ezt a kérdést a közigazgatási bíróságok a GVH tényállás tisztázási kötelezettsége fényében értelmezték.

¹²¹ Lásd például a Bizottság döntését a Case No COMP/38866 – Animal Feed Phosphates-űgy, 52. pont „Lásd továbbá a Bizottság C(2015) 432 végleges sz. döntését az AT.39861 – Yen Interest Rate Derivatives-űgyben, 97. pontja és annak a 86. lábjegyzete:

¹²² Kúria Kfv.II.37.364/2017/26. száműű ítélete a Vj-29/2011. száműű versenyfelűűyeleti eljűűrást követően.

¹²³ A Vj-41/2016. száműű versenyfelűűyeleti eljűűrást követően.

¹²⁴ A Vj-2/2015. száműű versenyfelűűyeleti eljűűrást követően.

A bírói gyakorlat szerint ahhoz, hogy a GVH jogszerű és megalapozott döntést hozhasson az ügy érdemében, az ügy tárgyával közvetett vagy közvetlen összefüggést mutató tények, adatok, információk teljes körű feltárása szükséges, majd ezt követően kerül a GVH abba a helyzetbe, hogy kiválaszthassa a döntés meghozatalához szükséges jogilag releváns tényeket.¹²⁵ Elképzelhető e körben, hogy később a GVH bizonyos körülményeket, tényeket, adatokat nem értékel a döntése során, ez a szelekció azonban az eljárás azon szakaszában, amikor a GVH adatszolgáltatásra kötelező végzéseket hoz meg, még nyilvánvalóan nem lehetséges.¹²⁶ A tényállásfelderítési kötelezettség célja az, hogy a GVH eldönthesse, mely releváns tények és összefüggések azok, amelyek alapján az adott döntés meghozható.¹²⁷ Nem jogellenes ezért, ha a GVH az általa bekért adatok egy részét utóbb nem találja a döntés szempontjából relevánsnak.¹²⁸ Az eljárási bírság kiszabásának nincs olyan törvényi feltétele, amely szerint az kizárólag a határozat érdemi megállapításait érintő tényállásbeli valótlanúság esetén alkalmazható.¹²⁹ Ez a kijelentés úgy lehet igaz, hogy a tényállásfeltárás fenti folyamata alapján előfordulhat, hogy az érdemi döntéshez szükséges tények köre még nem körvonalazható egyértelműen az adott szakaszban. Ellenkező esetben természetesen az adatszolgáltatásra kötelezési ügy érdemével való nyilvánvaló összefüggésének hiányára hivatkozni lehet.¹³⁰

Nem jelenti a közigazgatási hatósági eljárás során érvényesülő alapelvek sérelmét, ha a GVH a felderítési kötelezettségének teljesítése körében később esetleg kevésbé relevánsnak megítélt bizonyítást is lefolytatott.¹³¹ A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei a közigazgatási eljárás egészére vonatkoznak, és nem kívánják lerontani az egyébként a bizonyítási és tényállásfelderítési kötelezettségek teljesítésével szükségképpen együtt járó eljárások logikáját, hatékonyságát, eredményességét.¹³²

Főszabályként a kötelezettnek az érdemi döntés elleni jogorvoslatok során van lehetősége kifogásolni azt, ha a hatóság a tényállástisztázási kötelezettsége körében rá nézve kirívóan alaptalan, jogellenes vagy egyértelműen felesleges, többletköltséget jelentő adatszolgáltatási kötelezettséget rótt.¹³³ Az eljárás adott szakaszában

¹²⁵ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.935/2011/7. sz. végzése (Vj-17/2011.).

¹²⁶ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.935/2011/7. sz. végzése (Vj-17/2011.).

¹²⁷ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.935/2011/7. sz. végzése (Vj-17/2011.).

¹²⁸ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.935/2011/7. sz. végzése (Vj-17/2011.).

¹²⁹ Fővárosi Törvényszék 104.K.706.606/2020/12. sz. ítélete (Vj-42/2018.).

¹³⁰ Lásd: Fővárosi Bíróság 3.Kpk.46.368/2009/2. sz. és 2.Kpk. 45.980/2007/14. sz. végzések.

¹³¹ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.935/2011/7. sz. végzése (Vj-17/2011.).

¹³² Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.935/2011/7. sz. végzése (Vj-17/2011.), Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.730/2011/2. sz. végzése (Vj-11/2011.), Fővárosi Bíróság 2.K.32.348/2003/1-1. sz. végzése (Vj-127/2001.), Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45122/2012/5. sz. végzése (Vj-47/2010.).

¹³³ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 13/2017. közleménye az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kiszabott eljárási bírságról, 18.

a kötelezett nem veheti át a hatóság jogkörét annak megítélésére, hogy az eljárás szempontjából milyen adatok a relevánsak,¹³⁴ sőt a hatóság kizárólagos hatáskörébe tartozó tényállástisztázási kötelezettség okán az ügy vizsgálati szakaszában még a bíróság sincs feltétlenül abban a helyzetben, hogy az adatkérés indokolatlanságát a tényállásfeltárás aktuális fázisában meg tudja ítélni.¹³⁵

A Kúria legújabb gyakorlata szerint az érdemi döntés meghozatalához nem szükséges adatokat, információkat az ügyfélnek nem kell megadnia, az ilyen felhívás nem teljesítése miatt őt hátrány nem érheti.¹³⁶ A hatósági felhívás indokoltsága, jogszerűsége ezért vitatható, nincs szó arról, hogy az ügyfél minden körülmények között köteles a közigazgatási szerv felhívását teljesíteni. A közigazgatási bíróság – erre vonatkozó kereseti kérelem alapján – a felhívás szükségességét, annak tartalmát érdemben is vizsgálhatja.¹³⁷ Álláspontom szerint a Kúria ezen kijelentése nincsen feltétlenül ellentmondásban az alsóbb fokú bíróságok fentiek szerinti következetes gyakorlatával. Egyrészt az alsóbb fokú bíróságok is ismerik az ügy tárgyával nyilvánvaló összefüggést nem mutató adatszolgáltatási felhívások alóli kimentés lehetőségét.¹³⁸ Másrészt, az alsóbb fokú bíróságok gyakorlata is olvasható úgy, hogy az adatszolgáltatásra felhívás szükségessége a tényállásfeltárás adott szakasza fényében értékelhető. Az alsóbb fokú bíróságok gyakorlata csak arra akarta ráirányítani a figyelmet, hogy a tényállásfeltárás korai fázisaiban az érdemi döntéshez szükséges adatok köre nem feltétlenül azonosítható egyértelműen, ugyanakkor ilyenkor is kifogásolhatók az ügy érdemével – annak részleteit nem értékelve – nyilvánvaló összefüggést nem mutató felhívások. A Kúria pedig arra utal, hogy amennyiben a tényállásfeltárás aktuális szakaszában az érdemi döntéshez szükséges adatok köre is azonosítható, megítélhető, akkor a felhívás indokoltsága ennek fényében is vitatható lesz. Ezért gondolom, hogy a Kúria és az alsóbb fokú bíróságok gyakorlata egymást kiegészítő és nem egymást kizáró viszonyban van.

A tényállástisztázás (adatszolgáltatás) sajátosságai összefonódás-ellenőrzési eljárásokban

A Kúria hangsúlyozza, hogy az összefonódással kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárásban is a versenyhatóság köteles a tényállást tisztázni és bizonyítani.¹³⁹ A Kúria szerint függetlenül attól, hogy az összefonódás-ellenőrzési eljárás bejelentésre (korábban kérelemre) indul, a hatóságot terheli a tényállásfeltárási kötelezettség.¹⁴⁰ Konkrét ügyben az RTL a GVH kérése ellenére a nézettségi adatokat azért

¹³⁴ FKMB 35.Kpk.45.874/2013/8. sz. végzése (Vj-23/2011.).

¹³⁵ Fővárosi Bíróság 16.Kpk.45.835/2009/4. sz. végzése (Vj-42/2009.).

¹³⁶ Kfv.III.37.217/2021/10., 61.

¹³⁷ Kfv.III.37.217/2021/10., 61.

¹³⁸ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.46.368/2009/2. sz. és 2.Kpk. 45.980/2007/14. sz. végzések.

¹³⁹ Kfv.III.37.217/2021/10., 72.

¹⁴⁰ Kf.IL.37.809/2019/12., 24.

nem nyújtotta be a GVH korábbi gyakorlatának megfelelő, országos kereskedelmi csatornák, illetve kiegészítő csatornák szerinti bontásban, mivel a GVH ezen kérdésbe foglalt piacdefiníciójával nem értett egyet. A Kúria szerint viszont a bejelentést előterjesztő ismeri a saját helyzetét, nála lelhetők fel az eljárás lezárásához szükséges adatok, így az ő feladata, hogy az elbíráláshoz szükséges információkat megadja. Ennek terhét a GVH-ra nem lehet áthárítani.¹⁴¹

Egy másik ügyben¹⁴² a bejelentő által a bejelentési űrlapon megadott adatok és a GVH által lefolytatott helyszíni kutatás alkalmával lefoglalt okiratban szereplő információk között az összefonódással érintett egyik szolgáltatás tekintetében ellentmondás volt. Ezzel kapcsolatban rögzítette a Kúria, hogy „[a]z ilyen típusú eljárásokban is fennáll a hatóság kötelezettsége egyrészt arra, hogy minden adatforrást ellenőrizzen, az ellentmondásokat feloldja, s ha elakad a releváns tények azonosításában, akkor tisztázó kérdéseket kell feltennie a kérelmezőnek (jelen esetben a felperesnek).”¹⁴³ A Kúria szerint a GVH tényfeltárási kötelezettségébe tartozik, hogy az űrlapon szereplő és a helyszíni kutatás során lefoglalt adatokat, dokumentumokat összevesse, és amennyiben eltérést észlel, és emiatt akár kérdése merül fel, akár további pontosítás, egyértelműsítés látszik szükségesnek, a felperest nyilatkoztassa.¹⁴⁴

A magyar versenyfelügyeleti eljárás egyes alapvető jogi kérdéseinek tisztázódása

A 2010-es évek egyik eredménye a versenyügyi eljárások egyes alapvető jogi kérdéseinek tisztázása a bíróságok által. A 2000-es évek második felétől kezdődően – nem függetlenül a drasztikusan emelkedő bírságok miatt – egyre intenzívebben kerültek a versenyjogi szakmai diskurzus középpontjába a versenyfelügyeleti eljárás egyes alapvető jogi kérdései, köztük a versenyügyek büntetőjogi karaktere és az abból fakadó egyes garanciális elvárások teljesülése. Az Alkotmánybíróság az olyan, a jogalkotót terhelő alkotmányossági követelményeket, mint az előreláthatóság és a kiszámíthatóság,¹⁴⁵ a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütköző eljárási szabály félretétele,¹⁴⁶ a jogalkalmazó GVH-val szemben is követelményként állította.

A GVH bírságolási gyakorlata

Az alábbiakban mind a versenyfelügyeleti bírság, mind pedig a GVH által alkalmazott eljárási bírság kapcsán kialakított bírói gyakorlatot mutatom be.

¹⁴¹ Kfv.III.37.217/2021/10., 72.

¹⁴² Vj-31-49/2018.

¹⁴³ Kf.IL37.809/2019/12., 24.

¹⁴⁴ Kf.IL.37.809/2019/12., 24.

¹⁴⁵ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 106.

¹⁴⁶ 13/2015. (V. 14.) AB határozat.

Versenylügyeleti bírság

A 2010-es években a GVH által a versenykorlátozó magatartások miatt kiszabott 44,6 milliárd forint bírság kétharmaddal meghaladta a 2000-es években összesen kiszabott 26,8 milliárd forint bírságot. Fogyasztóvédelmi téren a 2000-es évekhez képest (5,6 milliárd forint) 2010 után a GVH több mint háromszor annyi bírságot szabott ki (18,9 milliárd forint). Az elmúlt időszakban az emelkedő bírságösszegek a bírságkiszabás indokolását is fókuszba helyezték, miként ezt több bírósági ítélet kifejezetten el is ismeri.¹⁴⁷

A GVH bírságolási jogosítványa az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a GVH bírságolási jogosítványával, amelynek megteremtésével az Alkotmánybíróság szerint az állam a tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségének tesz eleget.¹⁴⁸ Az Alkotmánybíróság a GVH bírságával kapcsolatban rögzítette, hogy a tulajdonhoz való jog jogszerű gyakorlását korlátozó állami közhatalmi beavatkozással szemben védi a tulajdonost, nem biztosít azonban védelmet a jogszerűtlen tulajdonosi magatartás jogkövetkezményeként alkalmazott közigazgatási jogi szankciókkal szemben.¹⁴⁹

Nem Alaptörvény-ellenes az Alkotmánybíróság szerint, ha a jogalkotó széles körű lehetőséget biztosítva a GVH-nak a versenyhatóságra bízva azt is, hogy önálló értékelése és felelőssége alapján döntsön, hogy valamely ügyben az eljárás alá vont vállalkozás vagy az azonosított vállalkozáscsoport árbevételét tartja alkalmasnak és arányosnak a gazdasági versenyt ért jogsérelem okozta hátrányok, torzító hatások kiküszöbölésére, a jövőbeni hasonló esetek elkerülése érdekében.¹⁵⁰ Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiemelte a GVH közleményeinek jelentőségét, mint amely ebben az ügyben is biztosította a megfelelő előreláthatóságot, amikor rögzítette, hogy olyan esetekben, amikor vállalkozáscsoport azonosítható az ügyben, akkor a versenyhatóság annak árbevételét tekinti főszabályként alkalmazandónak.¹⁵¹ Viszont csak olyan vállalkozáscsoport-tag kötelezhető a Tptv. 78. § (5) bekezdése alapján a bírság megfizetésére, akit a GVH az eljárásba ügyfélként bevont.¹⁵² Az azonosított vállalkozáscsoport árbevételének figyelembevétele ugyanakkor nem feltételezi a vállalkozáscsoport tagjainak ügyféli jogállását.

¹⁴⁷ Fővárosi Törvényszék 10.Kf.650.113/2019/14. sz. ítélet; Fővárosi Törvényszék 105.K.701.058/2020/24. sz. ítélet.

¹⁴⁸ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 105.

¹⁴⁹ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 149.

¹⁵⁰ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 60.

¹⁵¹ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 60.

¹⁵² 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 51.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a jogsértésért kiszabandó bírság mértékének a meghatározása a törvényi keretek között a jogalkalmazók feladata. A Tptv. előírásait szem előtt tartva a GVH-nak és a közigazgatási perekben eljáró bíróságoknak kell a súlyosító és enyhítő körülményeket figyelembe venniük és értékelniük.¹⁵³ A Tptv. maga nem fogalmazza meg tényállásszerűen a visszaesői minőséget, így e tekintetben a GVH-ra az a feladat hárul, hogy az egyedi esetek konkrét körülményeit figyelembe véve állapítsa meg indokolt határozatával a jogsértéssel arányban álló szankciót.¹⁵⁴ Az Alkotmánybíróság szerint a gazdasági egység elméletét is figyelembe véve, nem észszerűtlen súlyosbító körülményként értékelni ugyanazon vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások korábbi versenykorlátozó magatartását is egy későbbi versenyjogsértés jogkövetkezményének meghatározásakor.¹⁵⁵

Az Alkotmánybíróság szerint magának a bírságnak az arányossága nem áll alkotmányjogilag értékelhető kapcsolatban a tisztességes eljáráshoz való joggal sem.¹⁵⁶

A GVH bírságolási gyakorlata a közigazgatási bíróságok döntéseinek fényében

A GVH döntéseit felülvizsgáló közigazgatási bíróságok az utóbbi időkben a versenyfelügyeleti bírságkiszabás számos vonatkozását érintették. Ezek közül a legtöbb kérdés a GVH bírságközleményei körül forgott ügy, mint például a törvényi bírságkiszabási szempontok és a GVH bírságközleményeinek a viszonya, a matematikai bírságszámítási módszertan alkalmazása.

a) A törvényi bírságkiszabási szempontok és a GVH bírságközleményének viszonya:

Korábban már volt arról szó, hogy a GVH a versenyfelügyeleti bírságot mérlegelési jogkörében szabja ki, amelynek kiszámíthatósága érdekében a GVH saját mérlegelését keretek közé szorító bírságközleményt ad ki. A felülvizsgálati bíróságok előtt a bírságolással kapcsolatosan egyik leggyakrabban felmerülő kérdés a törvényi bírságkiszabási szempontok (Tptv. 78. § [3] bekezdés) és a közlemény viszonyára vonatkozott.

Egyrészt a kialakult bírói gyakorlat szerint a Tptv. 78. §-ban foglalt körülmények értékelése elengedhetetlen.¹⁵⁷

„A szankció alkalmazásakor a GVH-nak speciális prevenciós célokat kell figyelembe vennie, ezért a bírság mértéke az egyedi jogsértéshez kell, hogy igazodjon. Ennek érdekében ütköztetnie kell a Tptv. 78. §-ában foglalt, példálózó jelleggel felsorolt szempontokat az egyedi

¹⁵³ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 79.

¹⁵⁴ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 79.

¹⁵⁵ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 78–79.

¹⁵⁶ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 80.

¹⁵⁷ Kúria Kf.V.39.083/2021.8. sz. ítélete, 61.

ügyben feltárt körülményekkel, és ezek összevetésének eredményeként határozható meg körültekintően a szankció mértéke.”¹⁵⁸

Másrészről viszont a mérlegelési jogkör nem kizárólag a Tpv. 78. §-ának (3) bekezdésében a jogalkotó által meghatározott szempontok, hanem további, a jogsértés súlyát adekvátan kifejező egyéb szempontok értékelését is lehetővé teszi.¹⁵⁹ Az ismertetett jogsértés súlyosbító körülményként való figyelembevételének tekintetében nem jogsértő az „egy jogsértés, egy szorzó” elv alkalmazása, ugyanis a Tpv. a körülmények szabad értékelését teszi lehetővé. Feltétel azonban, hogy a korábbi és az új magatartás tényállása és körülményei azonosak legyenek.¹⁶⁰

A GVH a törvényi keretek között jogosult a bírságközleményekben megnyilvánuló bírságolási politikájának szigorítására;¹⁶¹ a felek a jogos várakozás elvére a törvényi szabályozást illetően hivatkozhatnak.¹⁶² Viszont miként erről a mérlegelési jogkörben hozott döntés kapcsán már volt szó, megismételt eljárásban a GVH nem alkalmazhat olyan új közleményt, amely nem volt az új eljárásra kötelező bírsági döntéskor hatályban, mert ezzel ellenőrizhetetlenné teszi a bírósági utasítások új eljárásban való megtartottságát.¹⁶³ Ettől a speciális körülménytől eltekintve azonban, a büntetőjoggal ellentétben, a (megismételt) közigazgatási eljárásban nincs súlyosítási tilalom, hiába „büntetőjogi jellegű” a versenyjog.¹⁶⁴

b) Matematikai műveletek alkalmazása a bírságkiszabás során:

Szintén a mérlegelési jogkör kapcsán utalás történt arra, hogy ha a GVH a bírságot az erre vonatkozó közleménye alapján számítja ki, akkor annak felülvizsgálatát a bíróságnak is a közlemény figyelembevételével kell elvégeznie. Éppen emiatt fontos a bírói döntések megértéséhez figyelembe venni, hogy az milyen közleményi háttér mellett született. Antitrösztügyekben ugyanis volt olyan időszak (2009. május és 2012. január között), amikor nem volt hatályban bírságközlemény, vagy amikor a bírságközlemény az egyes mérlegelési szempontokat matematikai műveletekkel súlyozta (2012. január és 2021. január között); a jelenlegi helyzetben pedig olyan közlemény van hatályban,¹⁶⁵ amelyben a mérlegelési szempontok nélkülözik a pontosos módszertant. Így volt olyan időszak, amikor nem volt a GVH-nak bírságköz-

¹⁵⁸ Kúria Kf.V.39.083/2021.8. sz. ítélete, 59.

¹⁵⁹ Fővárosi Törvényszék 2.Kf.649.891/2013/4. sz. ítélete, 4.

¹⁶⁰ Fővárosi Törvényszék 105.K.701.046/2020/21. sz. ítélete, 74.

¹⁶¹ Fővárosi Törvényszék 105.K.701.046/2020/21. sz. ítélete, 78.

¹⁶² Lásd: Európai Unió Bírósága, C-189/02 P. sz. ügy (Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2005:408.

¹⁶³ Kúria Kfv.II.37.814/2020/12. sz. ítélete, 110.

¹⁶⁴ Kúria Kfv.II.37.814/2020/12. sz. ítélete, 113., 149.

¹⁶⁵ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2020. közleménye az antitröszt típusú jogsértésekre vonatkozó tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról.

leménye, és a felperesek számon kérték, hogy a GVH nem a korábbi, matematikai pontozással súlyozó módszertant tartalmazó közleményének megfelelően járt el. Ekkor kimondta a Kúria, hogy még a büntetőjogban sincs olyan követelmény, hogy a bíróságnak olyan részletes indokolást kellene meghatároznia, amelyből matematikailag pontosan visszavezethető lenne a kiszabott büntetés, ezért a mérlegelést nem teszi jogszerűtlenné, hogy az indokolás nem tartalmaz konkrét számítást a figyelembe vett szempontok tekintetében.¹⁶⁶ Viszont, amikor a GVH-nak pontozásos módszertanra építő bírságközleménye volt hatályban, akkor a Kúria osztotta azt a felperesi hivatkozást, amely szerint a konkrét pontszámok megjelenítése nélkül az alperes mérlegelési tevékenysége megfelelő módon nem ellenőrizhető.¹⁶⁷ Ezért mondta a Kúria egy fogyasztóvédelmi ügyben – amelyekben alkalmazandó GVH-s bírságközlemények sohasem alapultak matematikai módszereken –, hogy egy mérlegelési jogkörben hozott döntés akkor jogszerű, ha a hatóság az egyedi ügy sajátosságait megfelelően, logikusan, a súlyukhoz igazodóan értékeli, indokolásában számot ad a mérlegelés folyamatáról; mely körülményt, milyen súllyal értékelt, melyet hagyott figyelmen kívül, illetve mindezt milyen okból tette.¹⁶⁸ Ennek fényében nem helytálló az az elsőfokú bírósági gyakorlat, amely a fogyasztóvédelmi ügyekben úgy követeli meg a matematikai műveletek alkalmazását, hogy az ezen ügyekben alkalmazandó bírságközlemény sohasem alapult az antitrösztügyekhez hasonló pontozásos módszertanon.¹⁶⁹

c) Bírság több jogalap alapján:

E tekintetben a bírói gyakorlat nem egységes. Egyrészt, a Kúria szerint, amennyiben a GVH egy versenykorlátozást mind a célja, mind pedig a hatása alapján jogsértőnek talál, akkor a bírósági gyakorlat szerint az egyes jogalapokkal kapcsolatban önállóan kell elemzést elvégeznie, és határozottan el kell különítenie a bírság körében, hogy mi az, ami a célalapú versenykorlátozásból következik, mi az, ami a versenykorlátozás hatására tekintettel súlyosítja a kiszabott bírságot, és abban a kérdésben is határozottan állást kell foglalnia, hogy a másodlagos jogalap alapján milyen mértékű bírság

¹⁶⁶ Kúria Kfv.37.690/2013/29. sz. ítélet; Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 32.K.30.629/2015/5. sz. ítélet; Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.091/2014/9. sz. ítélet; Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.32.476/2015/7. sz. ítélet; Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.050/2016/14. sz. ítélet.

¹⁶⁷ Kúria Kfv.II.37.814/2020/12. sz. ítélete, 136.

¹⁶⁸ Kúria 13.Kf.VI.37.650/2018/5. sz. ítélete, 48.

¹⁶⁹ Fővárosi Törvényszék 103.K.706.642/2020/36. sz. ítélete, 79.

volna indokolt, amelynek önálló kiszabására azért nem került sor, mert az elsődleges jogalap alapján történt a bírság kiszabása.¹⁷⁰

Másrészt a Kert. 7. § (2) bekezdés *e)* és *f)* pontjainak viszonya¹⁷¹ tekintetében a *ne bis in idem* elv értelmezhető, amennyiben az *f)* pont szerinti visszaélés egyben az *e)* pont szerinti visszaélés is.¹⁷² Valójában azonban ebben az esetben álláspontom szerint nem a *ne bis in idem* elv alkalmazásáról van szó, hanem arról, hogy a formailag két külön visszaélés tartalmilag a Kúria szerint egy, ezért csak egy bírság szabható ki. Annál is inkább, mert ha tartalmilag is két elkülönült jogsértésről lenne szó, akkor a *ne bis in idem* elv alkalmazásához szükséges jogi azonossági feltétel (a tényállásbeli és személyi átfedés mellett) nem teljesülne, tehát nem lenne akadálya a két bírságnak.

Viszont felmerült, hogy ha korábban a GVH végzéssel megszüntette egy magatartás vizsgálatát, akkor arra figyelemmel később kimondhatja-e ugyanazon magatartás jogellenességét. A Kúria szerint a *ne bis in idem* elv nem értelmezhető eljárás megszüntető végzés kapcsán, mert az anyagi jogerőt nem keletkeztet.¹⁷³ Ilyen akadályt csak a Versenytanács azon döntése képezne, amely határozatban mondja ki egy magatartás jogszerűségét.¹⁷⁴

d) A visszaesés mint súlyosbító körülmény:

Mind a magyar Kúria,¹⁷⁵ mind pedig az Európai Bíróság¹⁷⁶ azon az állásponton van, hogy súlyosbító tényezőként a visszaesés akkor is figyelembe vehető, ha azon határozat elleni bírósági felülvizsgálat, amely alapján a bírságot egy későbbi határozatban növelték, még nem zárult le. A Kúria egyetértett azzal, hogy az ismétlődést jelentős

¹⁷⁰ Kúria Kfv.II.37.385/2020/17. sz. ítélete, 92.

¹⁷¹ A Kertv. 7. § (1) bekezdése értelmében a beszállítóval szemben a jelentős piaci erővel visszaélni tilos. Ugyanezen szakasz (2) bekezdés *e)* illetve *f)* pontja szerint az (1) bekezdés szerinti visszaélésnek minősül különösen *e)* a beszállítóval a kereskedővel, illetve más kereskedővel kialakítandó üzleti kapcsolataira vonatkozó indokolatlan feltételek előírása, valamint *f)* a különféle – különösen a kereskedő beszállítóinak listájára vagy árukészletébe való bekerülésért, más, a beszállító által nem igényelt szolgáltatásokért fizetendő – díjak egyoldalú felszámítása a beszállítóval. Amennyiben az indokolatlan feltétel alapján a beszállítóval fizetési kötelezettsége is keletkezik a kereskedő felé, akkor a bírói gyakorlat alapján az egyúttal a Kertv. 7. § (2) bekezdés *f)* pontja szerinti díjnak minősül. Ilyen esetben a Kúria szerint tekintettel arra, hogy az *f)* pont szerinti jogsértés súlyosabb esetkörnek tekinthető, mint az *e)* pont, ezért az *e)* pont a jogkövetkezmények értékelésekor beolvad az *f)* pontba. Lásd: Kfv.III.37.392/2015/5., 13.

¹⁷² Kfv.III.37.392/2015/5. (Vj-92/2008. sz. SPAR-ügy), 9.

¹⁷³ Kfv.III.37.392/2015/5. (Vj-92/2008. sz. SPAR-ügy), 9.

¹⁷⁴ Itt kell megjegyezni, hogy az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazása kapcsán a Versenytanács ilyen döntést az Európai Bíróság, C-375/09. sz. ügy (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów v. Tele2 Polska sp. z o. o., devenue Netia SA.), ECLI:EU:C:2011:270, 27. gyakorlata szerint értelmezett 1/2003/EK rendelet 5. cikke alapján nem hozhat. Ezt megerősítette a Versenytanács Vj-2/2010. sz. döntése is.

¹⁷⁵ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kartell), 243.

¹⁷⁶ Európai Unió Bírósága, C-413/08 P. sz. ügy (Lafarge v Commission), ECLI:EU:C:2010:346, 81–90.

súlyosító körülménynek kell tekinteni, „ami szükséges is ahhoz, hogy a speciális preventív hatások érvényesülhessenek, és lehetővé teszi, hogy az ismételt kartell ügyekben [sic!] keveredő vállalkozások valóban hangsúlyt fektessenek a versenyellenes munkavállalói magatartások kiküszöbölésére.”¹⁷⁷ Az Európai Bíróság szerint a Bizottság határozatainak érvényességét vélelmezni kell mindaddig, amíg azokat nem semmisítették meg vagy nem vonták vissza.¹⁷⁸ Ebben a körben mind a Kúria, mind pedig az Európai Bíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a GVH¹⁷⁹ és az Európai Bizottság bírságközleménye¹⁸⁰ is világosan előre jelezte, hogy a közigazgatási döntés önmagában ismétlődésre alapot adó körülmény lehet.

Eppen ezért nem lehet egyetérteni azzal az állásponttal, hogy a GVH közleménye e tekintetben a jogállami követelményekkel ellentétes lenne, sértené az ártatlanság vélelmét és a jogorvoslathoz fűződő jogot.¹⁸¹ Egyrészt maga az Európai Bíróság húzza alá, hogy ezen iránymutatások kifejezetten jogbiztonságot teremtenek az érintett vállalkozások számára azzal, hogy meghatározza azt a módszert, amelyet a hatóságok a kiszabott bírságok összegének megállapítása céljából önmagukra nézve kötelezőnek ismernek el.¹⁸² Ezzel összhangban állapította meg a GVH közleményeiről a magyar Alkotmánybíróság is, hogy azok kifejezetten alkalmasak a jogbiztonság előmozdítására.¹⁸³ Másrészt az ártatlanság vélelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában a versenyfelügyeleti eljárásban is köti a GVH-t,¹⁸⁴ amelyre figyelemmel a versenyjogi felelősséget megalapozó összes jelentős tény a GVH-nak kell bizonyítania, azon tények pedig, amelyek valósága tekintetében kétség merül fel, az eljárás alá vont javára veendő figyelembe. Viszont az Alkotmánybíróság szerint, ha a GVH a jogsértést a hatósági eljárás során lefolytatott bizonyítékokból levont következtetésre alapozza, amely ellen a bírósági jogorvoslat biztosított, akkor az ártatlanság vélelmének a sérelme nem állapítható meg.¹⁸⁵

¹⁷⁷ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj-/74-871/2011. sz. úgynevezett végtörlesztős kartell), 243.

¹⁷⁸ Európai Unió Bírósága, C-137/92 P. sz. ügy (Bizottság kontra BASF és társai), ECLI:EU:C:1994:247, 48.

¹⁷⁹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2020. közleménye az antitröszt típusú jogsértésekre vonatkozó tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról, 16.

¹⁸⁰ *Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról* (2006/C 210/02), 28.

¹⁸¹ Nagy (2021b): i. m. 396.

¹⁸² Európai Unió Bírósága, C-413/08 P. sz. ügy (Lafarge v. Commission), ECLI:EU:C:2010:346, 93. és az ott hivatkozott esetjog.

¹⁸³ 1392/B/2007. AB határozat.

¹⁸⁴ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 54.

¹⁸⁵ 353/B/2009. AB határozat.

e) Egyéb, bírsággal kapcsolatos kérdések:

A GVH által kiszabott bírság arányosságát nem más ügyekben, más jogsértőkkel szemben kiszabott bírságokhoz kell viszonyítani, hanem a kiszabott bírságot az elkövetett jogsértéshez kell arányosítani.¹⁸⁶ Nem tekinthető enyhítő körülménynek a huzamosabb ideje jogszerűen végzett tevékenység, mivel a jogkövető magatartás tanúsítása minden piaci szereplő jogszabályi kötelezettsége.¹⁸⁷

Az eljárást segítő együttműködő magatartás mint bírságcsökkentő körülmény a Kúria álláspontja szerint (mivel az ügyfél jóhiszemű eljárását törvényi alapelvei kötelezettség írja elő) önmagában még nem eredményezheti enyhébb szankció kiszabását. A törvény szerint elvárt magatartáson túlmutató mértékű közreműködésének lehet enyhítő hatása.

A Kúria szerint a bírság csökkentése irányába ható, enyhítő körülményeket, szempontokat – általánosságban – indokolt lehet figyelembe venni, ha az eljárás alá vont jogsértőt a versenyjogi jogkövetkezményeken kívül olyan egyéb, tényleges hátrányok érik, amelyek külön is visszatartó hatást fejthetnek ki. Ez az állítás álláspontom szerint a *ne bis in idem* esetére lehet igaz, vagyis az azonos ténybeli alapon versenyjogilag is elmarasztalt vállalkozásra korábban versenyjoggal azonos jogi alapon (például büntetőjogi) kiszabott szankciót a versenyfelügyeleti bírság kiszabásánál figyelembe kellene venni. A Kúria szerint azonban a közbeszerzési eljárásokból történő időleges kizárás a Tpv. 11. §-a, illetve az EUMSZ 101. cikke szerinti, bírsággal sújtott jogsértések közbeszerzési törvényben meghatározott általános, automatikus jogkövetkezménye, amelyet a jogalkotó éppen a versenyjogi jogkövetkezményre (bírság) is figyelemmel szabályozott, azt kiegészítő, erősítő jelleggel, így a kiszabott versenyfelügyeleti bírság összege ezen az alapon nem tekinthető okszerűtlennek, eltúlzottnak.¹⁸⁸ Vagyis úgy tűnik, mintha a Kúria a *ne bis in idem* elv szempontjából arra jutott volna, hogy a versenyfelügyeleti bírság kiszabásakor nincs is korábbi szankció (hiányzik a *bis*), hiszen a közbeszerzési kizárás tapad a versenyjogi jogkövetkezményhez. Viszont mivel ez a szankció utóbb mindenképpen bekövetkezik a törvény erejénél fogva, emiatt annak kiszabásakor a kettős értékelés tilalmát már nem lehet mérlegre tenni, így észszerűen merül fel, hogy a versenyfelügyeleti bírság alkalmazásakor vegyék figyelembe. Igaz, hogy az Európai Bíróság a nemzeti és az európai versenyjog megsértéséért, ugyanazon döntésben kiszabott két bírság esetében is formálisan a *bis* hiányát állapította meg.¹⁸⁹ Álláspontom szerint ugyanakkor a *ne bis in idem* elv alkalmazása szempontjából ebben az esetben sokkal inkább van relevanciája az *idem* feltétel teljesülésének, hiszen a közbeszerzési kizárás nem bírság. Az Alkotmánybíróság szerint például az állatkínzás miatt kiszabott

¹⁸⁶ A Kúria Kfv.III.37.147/2021/13. sz. ítélete, 51.; a Kúria Kf.II.37.969/2018/10. sz. ítélete, 38.

¹⁸⁷ A Kúria Kfv.IV.37.774/2018/13. sz. ítélete, 63.

¹⁸⁸ Kfv.VII.38.167/2021/15.,72.

¹⁸⁹ Vö. Európai Unió Bírósága C-857/19 (Slovak Telekom a.s. v Protimonopolný úrad Slovenskej republiky) és ECLI:EU:C:2021:139, 42.

büntetőjogibírság-szankció nem áll ütközésben a közigazgatási állatvédelmi ügyben kiszabott állattartástól eltiltással, mert az nem büntető jellegű, hanem preventív szankció.¹⁹⁰

A bírói gyakorlat elfogadta, hogy súlyosbító körülmény lehet, ha a korábban kiforratlan joggyakorlat tisztázását követően az érintett vállalkozás magatartását nem igazítja a nyilvánosságra hozott hatósági állásponthoz.¹⁹¹

Eljárási bírság

A Tptv. 61. § (1) bekezdése szerint eljárási bírság kiszabása alapjául szolgál az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányuló vagy azt eredményező magatartás és cselekmény, illetve kötelezettség önhibából történő megszegése. Mivel mind a tényállás feltárásának megghiúsítására irányuló, mind az eljárás elhúzását eredményező magatartás külön-külön is alapul szolgálhat az eljárási bírság kiszabására, ezért ha egyazon eljárásban mindkét fordulat megvalósul, akkor az súlyosító nyomatékkel értékelhető a bírság összegének meghatározása során.¹⁹²

A GVH 2010 óta több mint 100 esetben szabott ki eljárási bírságot 900 millió forintot meghaladó összegben.

A bírói gyakorlat¹⁹³ alapján az irányultságra (mint szubjektív elemre) általános-ságban a feltárt tényállásban megállapított objektív külső körülményekből lehet következtetni. A fő szempont e körben az adott szituációban tanúsított viselkedés, amit erősíthetnek vagy gyengíthetnek a vizsgált magatartást megelőzően és azt követően tanúsított cselekmények.¹⁹⁴

Az eljárás elhúzására irányuló magatartás

Az eljárás elhúzására irányuló magatartásra az eljárási bírság kiszabásának alapjául szolgáló magatartás összes egyedi körülményeit figyelembe véve például abban az esetben lehet következtetni, ha az adatszolgáltatásra kötelezett a kérelemre adott második póthatáridőt követően sem szolgáltat adatot, hanem ismételt határidő-hosszabbítási kérelmet terjeszt elő.¹⁹⁵ A Kúria szerint is az eljárás elhúzódása körében kell értékelni azt is, hogy a felperes kérelmére a GVH meghosszabbította

¹⁹⁰ 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, 108.

¹⁹¹ Kfv.II.38.134/2019/10. (Vj-60/2012. Auchan-ügy), 40.

¹⁹² Kfv.III.37.217/2021/10., 83.

¹⁹³ Fővárosi Bíróság 7.Kpk.45.029/2010/4. sz. végzése (Vj-93/2009.).

¹⁹⁴ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 13/2017. közleménye az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kiszabott eljárási bírságról, 34.

¹⁹⁵ Fővárosi Bíróság 2.Kpk.45.792/2007/23. sz. végzése (Vj-73/2007.).

a válaszadási határidőt, és ennek ellenére voltak hiányosak, illetve nem megfelelők az általa szolgáltatott adatok, a kérdésekre adott válaszok.¹⁹⁶

A valós tényállás felderítésének megghiúsítására irányultság

A bírói gyakorlat alapján a valós tényállás felderítésének megghiúsítására irányultság akkor állapítható meg, ha a kötelezett jobb tudomása ellenére,¹⁹⁷ illetve alapos ok nélkül nem teljesítette megfelelően vagy tagadta meg az adatszolgáltatást. A bírói gyakorlat¹⁹⁸ által kimunkált értelmezés szerint az adatszolgáltatásra kötelezett jobb tudomása ellenére nem tesz eleget a GVH felhívásának, különösen akkor, ha többszöri figyelmeztetés ellenére tagadja meg az adatszolgáltatás teljesítését, illetve ha a kötelezett az adatszolgáltatás benyújtásakor bizonyíthatóan tudatában van annak, hogy az általa szolgáltatott adatok, nyilatkozatok nem felelnek meg a valóságnak.¹⁹⁹ A bírói gyakorlat nagyon részletes a tekintetben, hogy mely hivatkozások nélkülözik az alapos okot.²⁰⁰ Ezek közül a leggyakoribb az egymásnak ellentmondó nyilatkozatok tétele. A GVH vonatkozó közleménye²⁰¹ az alaptalan hivatkozásokat nagyon részletesen ismerteti a jogkövetés előmozdítása érdekében. Érdemes ezek közül néhány fontosabbat kiemelni:

- a) azon hivatkozás megítélése, hogy a GVH-nak nincs az ügyben hatásköre,²⁰² az ügy érdemével szembeni jogorvoslatra tartozik;
- b) az adatszolgáltatásra kötelezett eljárás alá vont nem ért egyet az eljárásba történő bevonásával vagy az eljárás tárgyával;²⁰³
- c) a kötelezett szerint a kért információk nem tartoznak az ügy érdeméhez,²⁰⁴ az adatok beszerzése vagy az adatok csoportosítása többletköltséggel és többletmunkával jár;²⁰⁵

¹⁹⁶ 7.Kfv.III.37.217/2021/10., 9.

¹⁹⁷ Fővárosi Bíróság 2.K.32.348/2003/1-1. sz. végzése (Vj-127/2001.), illetve FKMB 33. Kpk.45.954/2014/4. sz. végzése (Vj-96/2010.).

¹⁹⁸ Fővárosi Bíróság 7.Kpk.45.059/2010/2. sz. végzése (Vj-93/2009.), Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.935/2011/7. sz. végzése (Vj-17/2011.).

¹⁹⁹ A Versenytanács Vj-34-154/2015. számú végzése.

²⁰⁰ Fővárosi Bíróság 2.Kpk.45.036/2009/8. sz. végzése (Vj-29/2008.); Fővárosi Bíróság 11. Kpk.45.811/2009/4. sz. végzése (Vj-46/2009.), a Versenytanács Vj-23-164/2011. sz. végzése, a Versenytanács Vj-96-309/2010. sz. végzése.

²⁰¹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 13/2017. közleménye az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kiszabott eljárási bírságokról, V. fejezet.

²⁰² Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.730/2011/2. sz. végzése (Vj-11/2011.), Fővárosi Bíróság 7.Kpk.45.029/2010/4. sz.mű végzése (Vj-93/2009.).

²⁰³ A Versenytanács Vj-69-62/2013. sz. végzése.

²⁰⁴ Fővárosi Bíróság 2.Kpk.45.980/2007/14. sz. végzése (Vj-110/2007.).

²⁰⁵ FKMB 35.Kpk.45.874/2013/8. sz. végzése (Vj-23/2011.). A hatóság által okozott kár külön úton követelhető.

- d) a kérdések nem voltak az adatszolgáltatásra kötelezett számára értelmezhetők (ha az adatszolgáltatási határidő lejárt előtt erre vonatkozó egyeztetést a GVH-val nem kezdeményezett);²⁰⁶
- e) az adatszolgáltatási kötelezettség a kötelezett szerint célszerűtlen, szükségtelen (beleértve azt az esetet is, amikor a kötelezett a GVH-hoz benyújtott iratok titokmentes változata benyújtásának szükségtelenségére hivatkozik);²⁰⁷ a tényállás feltárása ugyanis a GVH feladata, ezért nem az adatszolgáltatásra kötelezett kompetenciája annak előzetes elbírálása, hogy valamely adatszolgáltatás teljesítése szükséges-e, vagy sem a tényállás feltárásához, s ha igen, milyen körben;²⁰⁸ ez alól kivétel, ha a felhívás érthetetlen, ellentmondó, önmagában teljesíthetetlen, vagy az ügy tárgyával összefüggést – az ügy részletei értékelésének szüksége nélkül is – nyilvánvalóan nem mutat;²⁰⁹
- f) a kért információk korlátozottan megismerhető adatot tartalmaznak (ezeket ugyanis a GVH a Tpvt. 64/B. § [1] bekezdése, valamint a Tpvt. 64/D. § (1) bekezdése alapján megismerheti és kezelheti²¹⁰), e körben az sem elfogadható hivatkozás, hogy az adatszolgáltatásra kötelezett az adatszolgáltatás megtagadásával ügyfelei személyes adatait kívánta megóvni, mert a GVH hivatalból köteles gondoskodni a személyes adatok védelméről;
- g) a vállalkozás törvényes képviselője külföldön tartózkodik, szabadságon van, beteg,²¹¹ vagy a vállalkozásnak belső adminisztrációs nehézségei adódtak.²¹² Jogszerű és megalapozott elvárás az, hogy a gazdasági társaság úgy szervezze a munkáját, adminisztrációját, nyilvántartását, hogy adott esetben bármelyik hatóság felhívásának a megszabott határidőn belül eleget tudjon tenni. Az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése szempontjából irreleváns, hogy a gazdasági társaság belső struktúrája miatt nem teszi lehetővé, hogy a vezető tisztségviselői kompetenciába tartozó feladatokat más személy is képes legyen teljesíteni. A törvényes képviselő betegségével kapcsolatosan pedig a bíróság aláhúzta, hogy ezzel összefüggésben azt is bizonyítani kell, hogy a törvényes képviselő fizikailag volt akadályozott abban, hogy az iratokat olyan személyhez juttassa el, aki azt a nevében benyújtja, vagy a kért adatokra a törvényes képviselőn kívül más érdemben nyilatkozni nem tud.²¹³ Amennyiben a versenyfelügyeleti eljárás ügyfele társas vállalkozás, és a vál-

²⁰⁶ FKMB 39.Kpk.45.272/2014/12. sz. végzése (Vj-23/2011.), illetve 36.Kpk.45.315/2013/6. számú végzése (Vj-14/2011.).

²⁰⁷ A Versenytanács Vj-60-109/2014. sz. végzése.

²⁰⁸ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.730/2011/2. sz. végzése (Vj-11/2011.).

²⁰⁹ Fővárosi Törvényszék 3.Kpk.45.935/2011/7.

²¹⁰ FKMB 36.Kpk.46.627/2014/5. sz. végzése (Vj-11/2014.) szerint a GVH jogosult bekérni a mobiltelefonhoz tartozó cellaazonosító adatokat és a cella földrajzi helyének meghatározását lehetővé tevő információkat. Lásd: Fővárosi Bíróság 16.Kpk.45.835/2009/4. sz. végzése (Vj-42/2009.).

²¹¹ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.46.368/2009/2. sz. végzése (Vj-152/2008.).

²¹² Fővárosi Bíróság 3.Kpk.46.086/2011/2. sz. végzése (Vj-125/2010.).

²¹³ Fővárosi Bíróság 2.Kpk.45.792/2007/23. sz. végzése (Vj-73/2007.).

lalkozás mulaszt, akkor e mulasztás miatt a társaság valamely tagja vagy vezetője személyében fennálló okra hivatkozással kimentésnek csak akkor van helye, ha a vállalkozás egyértelműen – többes mulasztás esetén minden egyes mulasztás vonatkozásában – bizonyítja, hogy az általa hivatkozott személyi körülmény objektív ténybeli és jogi akadályát képezte annak, hogy a felhívásnak a vállalkozás is – mint személy- és/vagy vagyonegyesítő jogalany – eleget tehessen;²¹⁴

- h) a helyszíni kutatás során lehetősége volt a GVH-nak bármely iratanyag lefoglalására.²¹⁵

A valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányulónak tekinthető a GVH ügyfeleként eljárás alá vont vállalkozás azon magatartása továbbá, hogy honlapján közzétett állásfoglalással kísérletet tesz a GVH által harmadik személyként megkeresett vállalkozások befolyásolására,²¹⁶ valamint az eljárás alá vont vállalkozás képviselőjének azon magatartása is, amely során az eljárásban tanúként meghallgatni kívánt személyt felkereste, és a vallomástétel opcionális voltáról tájékoztatta, hiszen ezáltal szándékosan olyan helyzetet teremtett, amelyben csökkent a tanú meghallgatáson való részvételének és így a tényállás tisztázásának a valószínűsége.²¹⁷

A Kúria szerint az a körülmény, hogy egy fúziós eljárásban az érintett vállalkozások érdeke az, hogy az eljárás minél előbb érdemben befejeződjön, még nem zárja ki a fúziós eljárás ügyfelének a tényfeltárás megghiúsulására irányuló szándékának megállapíthatóságát.

A Kúria szerint a hatósági felhívás indokoltsága, jogszerűsége vitatható, nincs szó arról, hogy az ügyfél minden körülmények között köteles a közigazgatási szerv felhívását teljesíteni.²¹⁸ A közigazgatási bíróság – erre vonatkozó kereseti kérelem alapján – a felhívás szükségességét, annak tartalmát érdemben is vizsgálhatja.²¹⁹ A bírói gyakorlat alapján azonban az adatszolgáltatásra kötelezett csak szűk körben mentesülhet adatszolgáltatási kötelezettsége alól, ha az adatszolgáltatási határidő lejárta előtt kétséget kizáróan bizonyítja,²²⁰ hogy az adatszolgáltatási felhívás

- a) érthetetlen, ellentmondó, önmagában teljesíthetetlen;²²¹ vagy
- b) az ügy tárgyával összefüggést – az ügy részletei értékelésének szükségessége nélkül is – nyilvánvalóan nem mutat.²²²

²¹⁴ Fővárosi Bíróság 2.Kpk.45.792/2007/23. sz. végzése (Vj-73/2007.).

²¹⁵ Fővárosi Törvényszék 30.K.701.106/2020/4. sz. ítélete (Vj-53/2017.).

²¹⁶ FKMB 38.Kpk.46.218/2014./5. sz. végzése (Vj-97/2013.).

²¹⁷ A Versenytanács Vj-38-142/2016. sz. végzése.

²¹⁸ Kfv.III.37.217/2021/10., 61.

²¹⁹ Kfv.III.37.217/2021/10., 61.

²²⁰ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.122/2012/5. sz. végzése (Vj-47/2010.).

²²¹ Fővárosi Törvényszék 3.Kpk.45.935/2011/7.

²²² Fővárosi Bíróság 3.Kpk.46.368/2009/2. sz. és 2.Kpk.45.980/2007/14. sz. végzések.

Az utóbbi körben a bizonyítás tehát a kötelezettet terheli;²²³ ennek megfelelően szükséges a felhívás jogszerű megtagadásához az ehhez szükséges tények, körülmények ok- és tényyszerű bizonyítása.²²⁴

Amennyiben ugyanis a kötelezett előzetes egyeztetés nélkül az adatszolgáltatásban megalapozatlanul hivatkozik a fenti körülményekre, akkor a GVH eljárási bírságot alkalmazhat vele szemben.²²⁵ A Kúria is megerősítette fúziós ügyben, hogy ha a bejelentőnek „valamely kérdésre adott válasz mibenléte tekintetében kétségei támadtak, úgy az űrlapban is megjelenő tájékoztatásnak megfelelően egyeztetést kezdeményezhetett volna az alperesnél”.²²⁶

Az eljárás elhúzása, illetve a tényállásfeltárás meghíúsulása mint eredmény

Az eljárás elhúzása, illetve a tényállásfeltárás meghíúsulása mint eredmény tekintében közös, hogy a megbírságolt magatartása és az eljárás elhúzása, illetve a tényállás feltárásának meghíúsulása mint eredmény között ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia. A Tpvt. 61. § (1) bekezdése további feltételt nem határoz meg, így akár az eljárás egynapos késedelve is eljárási bírság alapjául szolgálhat a törvény rendelkezése szerint.²²⁷ Több ügyfeles ügyekben az eljárás elhúzásának eredménye akkor állapítható meg, ha bizonyítható, hogy az eljárás elhúzódásának eredménye az adott ügyfél magatartására vezethető vissza.²²⁸ Az eljárási bírság alapjául szolgáló legsúlyosabb jogsértés az, ha az adatszolgáltatásra kötelezett vállalkozás magatartásának eredményeként a valós tényállás feltárásának meghíúsulása tényszerűen be is következik.²²⁹

*A magánszféra korlátozásával beszerzett bizonyítási eszközök
a versenyfelügyeleti eljárásban*

A bizonyítási eszközök sajátos kategóriáját képezik azok, amelyek a magánszféra egyes aspektusainak korlátozásával járnak. Az elmúlt időszak magyarországi versenyjogi gyakorlata ezen típusú bizonyítási eszközök közül kettő kapcsán szolgált tanulságokkal: az egyik a büntetőeljárásban fogatosított lehallgatás versenyfelügyeleti

²²³ Fővárosi Bíróság 3.Kpk.46.368/2009/2. sz. végzése (Vj-152/2008.) és 2.Kpk.45.980/2007/14. sz. végzése (Vj-110/2007.).

²²⁴ FKMB 35.Kpk.45.874/2013/8. sz. végzése (Vj-23/2011.).

²²⁵ Fővárosi Törvényszék 30.K.701.106/2020/4. sz. ítélete (Vj-53/2017.).

²²⁶ Kfv.III.37.217/2021/10., 69.

²²⁷ Kfv.III.37.217/2021/10., 78.

²²⁸ FKMB 33.Kpk.46.318/2014/7. sz. végzése (Vj-29/2011.), illetve 34.Kpk.46.054/2015/11. sz. végzése (Vj-8/2012.).

²²⁹ Fővárosi Törvényszék 104.K.706.606/2020/12. sz. ítélete (Vj-42/2018.).

eljárásban való felhasználhatósága, a másik pedig a köznyelvben rajtaütésnek nevezett házkutatással kapcsolatban felmerült kérdések. A távközlési rendszerek útján való kommunikáció lehallgatása az EJEE 8. cikk (1) bekezdésében biztosított jog gyakorlásába történő beavatkozásnak minősül.²³⁰ Ugyanez vonatkozik az elektronikus levelezés természetes személyek üzleti és kereskedelmi helyiségeiben vagy jogi személyek helyiségeiben való házkutatás során történő lefoglalására.²³¹ Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában elismerte, hogy a jogi személyek is hivatkozhatnak az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogvédelemre.²³² Meg kell jegyezni, hogy a Kúria kartellügyben ezzel ellentétesen foglalt állást, nevezetesen, hogy jogi személy esetében nem értelmezhető a magán- és családi élet.²³³ Viszont a Kúria teljesen észszerűen jutott arra a következtetésre, hogy jogi személy esetében nem értelmezhető a lehallgatás, az csak természetes személyekre irányulhat.²³⁴

Alapvető megfontolások a magánszférát korlátozó bizonyítási eszközök jogszerűségével kapcsolatban

A bizonyítással kapcsolatos legáltalánosabb elvárást az Alkotmánybíróság 3174/2014. (VI. 18.) AB határozata jól összefoglalja. Eszerint a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg a bizonyítási rendszer kialakítása során, amelynek végső soron összességében kell megfelelnie a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének. Nemcsak a bizonyításra vonatkozó jogszabálynak, de azok tényleges alkalmazásának is összhangban kell állnia a tisztességes eljáráshoz való joggal.²³⁵ A tisztességes eljárás részjogosítványai többek között: a védelemhez való jog, az azt elősegítő fegyverek egyenlősége,²³⁶ a nyilatkozattételi jog és az iratbetekintési jog, a jogorvoslat joga, a pártatlan és független bírósághoz való jog,²³⁷ a nyilvános bírósági tárgyaláshoz, a törvényes vádhoz, az észszerű időben való döntéshozatalhoz,²³⁸ az indokolt döntéshez való jog.²³⁹

²³⁰ EJEB 1978. szeptember 6-i Klass és társai kontra Németország ítélete, A. sorozat, 28. szám, 41. §; az 1984. augusztus 2-i Malone kontra Egyesült Királyság ítélet, A. sorozat, 82. szám, 64. §.

²³¹ EJEB 1992. december 16-i Niemietz kontra Németország ítélet, A. sorozat, 251-B. szám, 29–31. §

²³² 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 121.

²³³ Lásd: Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. ügynevezett pharma-kartell), 68.

²³⁴ Lásd: Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. ügynevezett pharma-kartell), 68.

²³⁵ 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 53.

²³⁶ 2/2017. (II. 10.) AB határozat, 50.

²³⁷ 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, 58.

²³⁸ 3024/2016. (II. 23.) AB határozat, 15.

²³⁹ 7/2013. (III. 1.) AB határozat, 34.

A bizonyítással szemben a tisztességes eljárásból következő elvárásokhoz adódik hozzá, ha az adott bizonyítási eszköz alapjogot (esetünkben a magánszférát) korlátozó tulajdonsággal is bír. Ilyenkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint:

„Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák.”²⁴⁰

A bizonyítással kapcsolatban van egy harmadik elvárás is, ez pedig a bizonyítékok hitelessége.²⁴¹ A bizonyíték hitelessége kizárja annak manipuláltságát. Az eddigi versenyjogi gyakorlatban különösen is hiteles bizonyítéknak kell elfogadni a tényekkel szoros összefüggésben vagy e tények közvetlen tanúja révén létrejött bizonyítékokat.²⁴² Ezen túlmenően főszabály szerint különösen megbízható bizonyítéknak kell tekinteni azt a nyilatkozatot, amely a nyilatkozattevő érdekeivel ellentétes.²⁴³

A gyakorlatban az alapjogi korlátozási teszt alkalmazása a bizonyítással összefüggésben nem következetes. Például abban az esetben, amikor nem vagy nem volt egyértelmű a bizonyítási eljárás nemzeti szabályozása, például a büntetőeljáráshoz beszerzett bizonyítékok közigazgatási eljárásban való felhasználhatósága terén. Az FSL-ügyben²⁴⁴ kérdéses volt az olasz adóhatóság által végzett rajtatütés során beszerzett bizonyíték versenyügyi eljárás lefolytatása céljából való átadása az Európai Bizottságnak. Az Európai Törvényszék szerint a nemzeti jog alapján kell megítélni, hogy jogszerű-e az, ha a nemzeti ügyész vagy a versenyhatóságok a nemzeti büntetőjog alkalmazásával megszerzett információkat adnak át a Bizottságnak, amelynek megítélésre nincs hatáskörük.²⁴⁵ A Törvényszék ítélete szerint mivel a kérdéses dokumentumok átadásának jogellenességét nem mondta ki nemzeti bíróság, nincs helye olyan megállapításnak, amely szerint ezek a dokumentumok olyan elfogadhatatlan bizonyítékok lennének, amelyeket ki kell zárni az ügy iratai közül.²⁴⁶ A Törvényszék ezen megközelítése annyiban összhangban van a magyar WML-ügyben fél évvel

²⁴⁰ 3/2015. (II. 2.) AB határozat, 21.

²⁴¹ Kfv.II.37.672/2015/28., 2016. április 6. (Vj-69/2008. sz. úgynevezett malmi kartell), 112.; Kfv.II.37.646/2015/14. sz. 2016. március 9. (Vj-3/2008. MÁV-GYÉSEV-kartell); 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 92.

²⁴² Törvényszék, T-157/94. sz. ügy (Ensidesa kontra Bizottság), ECLI:EU:T:1999:54, 312.; Törvényszék, T-5/00. és T-6/00. sz. ügyek (Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied és Technische Unie kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2002:81, 181.

²⁴³ Törvényszék, T-67/00., T-68/00., T-71/00. és T-78/00. sz. ügyek (JFE Engineering és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2004:221, 207., 211. és 212.

²⁴⁴ Európai Unió Bírósága, C-469/15 P. sz. ügy (FSL Holdings and Others v. European Commission), ECLI:EU:C:2017:308; Törvényszék, T-655/11. sz. ügy (FSL Holdings), ECLI:EU:T:2015:383.

²⁴⁵ Törvényszék, T-655/11. sz. ügy (FSL Holdings), ECLI:EU:T:2015:383, 80.

²⁴⁶ Törvényszék, T-655/11. sz. ügy (FSL Holdings), ECLI:EU:T:2015:383, 80.

később hozott európai bírósági ítélet²⁴⁷ megközelítésével, hogy a büntetőeljárásban beszerzett bizonyíték versenyügyi eljárásban való felhasználhatóságát a nemzeti bíróságnak vizsgálnia kell. Az Európai Bíróság azonban a WML-ügyben az Alapjogi Chartára figyelemmel el is végezte annak értékelését, hogy az olyan bizonyítékok adóhatóság általi felhasználása, amelyeket egy le nem zárt büntetőeljárás keretében, távközlési rendszerek útján való kommunikáció lehallgatása és elektronikus levelezések lefoglalása útján szereztek, teljesíti-e az alapjogi korlátozási tesztet arra figyelemmel, hogy az ilyen bizonyítékátadás önmagában Charta 7. cikke által biztosított jog gyakorlása korlátozásának minősül.²⁴⁸ Az Európai Bíróság szerint az ilyen korlátozás ennél fogva csak akkor léphet életbe, ha azt jogszabály írja elő, továbbá ha az az arányosság elvére figyelemmel szükséges, és ténylegesen az unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket szolgálja.²⁴⁹ Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog alapján érvényesített szabad bizonyítás rendszere megköveteli, hogy az adóhatósági eljárásban az adóhatóság, a közigazgatási perben pedig a felülvizsgálatot végző bíróság a büntetőeljárásból származó bizonyíték mérlegelésével összefüggésben választ tudjon adni azon kérdésekre, hogy (i) a bizonyítékok beszerzése jogszerűen történt-e, azaz a bizonyíték eredeti forrása jogszerűnek minősül-e; (ii) a hatóság jogszerűen jutott-e a bizonyítékokhoz; (iii) az előző kérdésekre adott igenlő válasz esetén vizsgálandó a bizonyítékok hitelessége; valamint (iv) azon körülmények, hogy a félnek volt-e érdemben lehetősége vitatni a bizonyítékok hitelességét és felhasználhatóságát.²⁵⁰

Abban az esetben, amikor a bizonyítási eljárás során felmerült a vonatkozó nemzeti szabályozás megsértése (például amikor az állam sértette meg²⁵¹ vagy amikor magánszemély²⁵²), vagy amikor a bizonyítási eljárás szabályozási alapja bizonytalan (mint a büntetőeljárásban beszerzett bizonyítékok közigazgatási eljárásban való felhasználhatóságának esete²⁵³), akkor felértékelődik a bizonyítékok hitelességének a kérdése is. Ilyen esetben a védelemhez való jog tiszteletben tartása általános elvének fényében jelentősége van annak, hogy az adóalanynak a közigazgatási eljárás keretében lehetősége volt-e arra, hogy e bizonyítékokhoz hozzáférjen, és azokkal kapcsolatban meghallgassák.²⁵⁴ Ráadásul azokban az esetekben, amikor felmerült, hogy a bizonyítás során megsértették a nemzeti szabályokat (a fent hivatkozott

²⁴⁷ Európai Unió Bírósága, C-419/14. sz. ügy (WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatósága), ECLI:EU:C:2015:832.

²⁴⁸ Európai Unió Bírósága, C-419/14. sz. ügy (WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatósága), ECLI:EU:C:2015:832, 80.

²⁴⁹ Európai Unió Bírósága, C-419/14. sz. ügy (WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatósága), ECLI:EU:C:2015:832, 73.

²⁵⁰ 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 92.

²⁵¹ EJEB 1988. július 12-i Schenk kontra Svájc ítélete, CE:ECHR:1988:0712JUD001086284.

²⁵² Törvényszek, T-54/14. sz. ügy (Goldfish és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2016:455.

²⁵³ Lásd: 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat.

²⁵⁴ Európai Unió Bírósága, C-419/14. sz. ügy (WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatósága), ECLI:EU:C:2015:832, 91.

esetekben állami vagy magánszemély által végzett lehallgatással összefüggésben), akkor az EJEB és az Európai Törvényszék jelentőséget tulajdonított annak a kérdésnek, hogy a kérdéses bizonyíték az elítélés egyetlen indoka volt-e.²⁵⁵ Az európai törvényszéki gyakorlat is rámutatott, hogy az uniós jogban sincs olyan rendelkezés, amely kifejezetten megtiltana, hogy bírósági eljárásban figyelembe vegyenek jogellenesen, például az alapvető jogok megsértésével szerzett bizonyítékokat.²⁵⁶ Mindez megjelenik a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában: amikor versenyügyben rajtaütéssel beszerzett bizonyíték kapcsán felmerült a jogszabálysértés gyanúja, akkor kifejtette:

„[A] magánszféra védelméhez való jog sérelmével a GVH által megszerzett bizonyítéknak valamely ügyben történő felhasználása nem eredményezi elkerülhetetlenül a bírói ítélet alaptörvény-ellenességét. Az eljárás egészét, annak összes körülményét figyelembe véve kell az Alkotmánybíróságnak döntenie arról, hogy sérült-e a tisztességes eljáráshoz való jog azáltal, hogy ilyen bizonyítékra alapította a bíróság a döntését. Ennek során mérlegelni kell azt, hogy a kérdéses bizonyíték mennyiben volt hozzáférhető a felek számára, megszerzésének körülményeit módjukban állt-e vitatni, ezáltal a megbízhatóságát megkérdőjelezni, mennyiben alapul az ítélet az így megszerzett bizonyítékon, illetve milyen más bizonyítékot vettek még figyelembe a tényállás megállapítása során.”²⁵⁷

A Tptv. 64/A. § (1) bekezdése több szempontból sem követi a fenti gyakorlati megközelítést.

Egyrészt az állam által jogszabálysértéssel megszerzett bizonyítékokat felhasználhatatlannak minősíti. Természetesen a bírói gyakorlat fogja eldönteni, hogy mit jelent a jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték, de ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell a Be. 167. § (5) bekezdésére, amely alapján nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközökből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész, a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők büntetőeljárási jogainak lényeges sérelmével szerzett meg. Vagyis a Be. alapján is az állami jogszabálysértés bizonyos korlátok közé van szorítva. Az EJEB gyakorlatában is csak az olyan állami bizonyítékbeszerzés esett abszolút kizárás alá, amikor maga a nemzeti szabályozás a lehallgatás elrendelése és az így előállt bizonyíték büntetőeljárásban való felhasználása kapcsán is nélkülözte a független és pártatlan bírói kontrollt, azaz amikor az ilyen eset az EJEE 6. cikk (1) bekezdése az EJEE 8. cikkének sérelmével

²⁵⁵ EJEB 1988. július 12-i Schenk kontra Svájc ítélete, CE:ECHR:1988:0712JUD001086284; Törvényszék, T-54/14. sz. ügy (Goldfish és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2016:455.

²⁵⁶ Törvényszék, T-48/05. sz. ügy (Franchet és Byk kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2008:257, 75.

²⁵⁷ 3100/2015. (V. 25.) AB határozat, 128.

járt.²⁵⁸ Ráadásul – miként arról fentebb szó volt – az uniós jogban sincs olyan rendelkezés, amely kifejezetten megtiltaná az alapvető jogok megsértésével szerzett bizonyítékok felhasználhatóságát. Ráadásul a magyar joggyakorlatban a házkutatás kapcsán megvalósult jogsérelem eltérő megítélés alá esnek a lehallgatással okozott jogsérelemhez képest, mert a házkutatást az érintett jelenlétében kell lefolytatni, így a kényszerintézkedés alapján az eljárás részévé válik, ellenőrizheti annak lefolytatásának törvényességét, illetőleg ha a házkutatáson az érintett, illetőleg a védője, képviselője vagy megbízott hozzátartozója nincs jelen, az érintett érdekeinek védelmére olyan személyt kell kirendelni, akiről alaposan feltehető, hogy a házkutatással érintett érdekeit megfelelően védi.²⁵⁹

Másrészt a Tpv. 64/B. § (1) bekezdése annak vizsgálatát, hogy az ilyen bizonyíték a jogsértés egyetlen indoka-e, csak a természetes és jogi személyek által jogellenesen készített felvételek kapcsán irányozza elő. Egyfelől, az EJEB gyakorlata szerint önmagában a nemzeti szabályokba ütközően még az állam által beszerzett bizonyíték – akár egyetlen bizonyítékként való – felhasználhatósága sem érti a tisztességes eljárás követelményét.²⁶⁰ Az EJEB vonatkozó gyakorlata ilyen esetekre annak vizsgálatát írja elő, hogy a jogellenesen készített felvétel bizonyítékként való felhasználása nem fosztotta-e meg a felperest a tisztességes eljárástól, és tiszteletben tartották-e a védelemhez való jogát, amelynek során különösen azt kell megvizsgálni, hogy a felperesnek lehetősége volt-e vitatni az említett felvétel hitelességét és felhasználását.²⁶¹ Az a körülmény, hogy a kérdéses bizonyíték az elítélés egyetlen bizonyítéka, ráadásul nem is jelenik meg következetesen a joggyakorlatban. Bár a WML-ügyben – minthogy a beszerzett bizonyítékot büntetőbíró érdemben, kontradiktórius eljárásban nem vizsgálta meg – felmerült nemzeti szabály megsértése is, ennek ellenére sem az Európai Bíróság,²⁶² sem a magyar Alkotmánybíróság²⁶³

²⁵⁸ EJEB 2007. április 26-i Popescu kontra Románia ítélete, CE:ECHR:2007:0426JUD007152501: a Popescu-ügyben a kérelmező lényegében azt állította, hogy elítélése főként a nemzeti jogszabályok és az egyezmény megsértésével lehallgatott telefonhívásainak átíratán alapult. Szerinte az illegálisan megszerzett bizonyítékok felhasználása megfosztotta őt a tisztességes eljárástól, és megsértette a 6. cikket. A Bíróság azonban nem tudott egyetérteni ezzel az érveléssel. Míg ugyanis az Egyezmény 6. cikke biztosítja a tisztességes eljáráshoz való jogot, addig viszont nem szabályozza a bizonyítékok elfogadhatóságát, mint olyanokat, ami elsősorban a nemzeti jog kérdése. A Bíróság ezért nem zárja ki a nemzeti jog követelményeinek betartása nélkül megszerzett bizonyítékok elfogadhatóságát. A Bíróság emlékeztetett továbbá arra a gyakorlatára, hogy az illegális felvétel használata, ráadásul egyedüli bizonyítékként, önmagában nem ütközik a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt elveibe, beleértve azt is, ha ezt az Egyezmény 8. cikkének követelményeivel ellentétben szerezték be. Mindezek ellenére az EJEB a Popescu-ügyben jelentőséget tulajdonított annak, hogy a kérdéses felvétel nem volt az elítélés egyetlen bizonyítéka.

²⁵⁹ Kúria Kfv.I.35.594/2016/24.

²⁶⁰ EJEB 2007. április 26-i Popescu kontra Románia ítélete, CE:ECHR:2007:0426JUD007152501, 106. §.

²⁶¹ EJEB 1988. július 12-i Schenk kontra Svájc ítélete, CE:ECHR:1988:0712JUD001086284, 48. §.

²⁶² Európai Unió Bírósága, C-419/14. sz. ügy (WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatósága), ECLI:EU:C:2015:832.

²⁶³ 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 84.

nem tulajdonított annak jelentőséget, hogy a kérdéses bizonyíték az elítélés egyetlen indoka-e.²⁶⁴ Más versenyügyekben, az Európai Törvényszék²⁶⁵ és a magyar Alkotmánybíróság²⁶⁶ gyakorlatában ugyanakkor megjelenik, hogy a kérdéses bizonyíték a jogsértés egyetlen indoka-e. De míg a Törvényszék gyakorlatában a jogi személyek nevében eljáró természetes személyek által jogszabálysértő módon szerzett bizonyíték kapcsán, addig a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a GVH rajtaütésével kapcsolatban. Persze azt, hogy a természetes és jogi személyek által jogszabálysértő módon szerzett bizonyítékok ne legyenek az elítélés egyetlen indokai, lehet úgy is érteni, hogy a jogalkotó nem akar senkit jogszabálysértő bizonyítékok beszerzésére ösztönözni. Ezt azonban az EJEB esetjogával nagyobb összhangot biztosító módon is el lehetett volna érni, ezzel lehetővé téve, hogy ilyen bizonyíték akár az elítélés egyetlen indoka legyen. Mivel az EJEB gyakorlata nem zárja ki, hogy nemzeti szabályba ütköző bizonyíték akár az elítélés egyetlen indoka is legyen, ezért arányosabb korlátozást valószínűsíthetünk meg a Tpv. 64/A. § (1) bekezdése, ha a polgári bíróság által végzett bizonyítási kényszerhelyzet fennállására vonatkozó mérlegelés alkalmazását irányozza elő.²⁶⁷ Másfelől a Tpv. 64/A. § (1) bekezdése egybeomossza a jogi személy és természetes személy által készített felvételeket. Természetes személy jogi személy működésével összefüggésben eljárva tett nyilatkozatai ugyanis nem élvezik a magánszféra védelmét.²⁶⁸ Azt is számításba kell venni, hogy a felvételt a készítőtől eltérő jogi személy székhelyén készítették-e, mert ez esetben az sértheti a jogi személy székhelyével azonosított magán- és családi élet tisztelgésben tartásához fűződő jogot.²⁶⁹ A Tpv. 64/A. § (1) bekezdés második mondata azonban ennél szigorúbb, és jogi személy által rejtetten (értsd: másik fél hozzájárulása nélkül) készített felvétel esetén akkor sem engedi, hogy a jogsértés egyetlen bizonyítéka legyen, ha egyébként alapjogi sérelem nem valósult meg a készítéssel összefüggésben. Mivel a versenyjogi jogsértések jellemzően jogi személyek elmarasztalásához vezetnek,²⁷⁰ ezért a jogi személyek alapjogsértéssel nem járó rejtett felvételei felhasználásának ilyen korlátozása (és a természetes személyek által rejtetten készített felvételekkel egyformán való kezelése) a közérdek-érvényesítés aránytalan korlátozásának tűnik.

²⁶⁴ Lásd: EJEB 1988. július 12-i Schenk kontra Svájc ítélete, CE:ECHR:1988:0712JUD001086284; Törvényszék, T-54/14. sz. ügy (Goldfish és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2016:455.

²⁶⁵ Törvényszék, T-54/14. sz. ügy (Goldfish és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2016:455.

²⁶⁶ 3100/2015. (V. 25.) AB határozat, 128.

²⁶⁷ Lásd: Könyves Gréta: A cél szentesíti az eszközt? – A jogsértő bizonyítási eszközök felhasználásának dilemmái a polgári perben. *Magyar Jog*, 68. (2021), 9. 504–511.

²⁶⁸ Lásd: Bordács Bálint: Tényállás feltárása rejtett felvételekkel kartellügyekben. *Jogtudományi Közlemény*, 76. (2021), 7–8. szám, 343.

²⁶⁹ Lásd: 3100/2015. (V. 25.) AB határozat, 136. E tekintetben jelezni kell, hogy a Kúria szerint a jogi személy esetében nem értelmezhető a magán- és családi élet. Lásd: Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. ügynevezett farmakartell), 68.

²⁷⁰ Lásd: 30/2014. ABH, 61.

Az Alkotmánybíróság szerint a GVH számára engedélyezett helyszíni kutatásnak – összhangban az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdésével –, a magánszféra korlátozásának legitim célját képezi a tisztességtelen piaci magatartások feltárása.²⁷¹

Az EJEB szerint az EJEE 8. cikkében használt „magánélet”, illetve „lakás” kifejezések olyan értelmezése, amely magában foglalja bizonyos hivatás gyakorlását és gazdasági tevékenység végzését, illetve az ezekre szolgáló helyiségeket, egybecseng a 8. cikk céljával, nevezetesen az egyéneknek a hatóságok önkényes beavatkozásával szembeni védelmével. Egyúttal az EJEB arra is rámutatott, hogy ezen tevékenységekbe, illetve ezek végzését szolgáló helyiségekbe való beavatkozás szélesebb körű lehet, mint az otthoni életbe és kapcsolatokba történő beavatkozás.²⁷² Az Alkotmánybíróság még az Alkotmány ideje alatt hozott határozataiban szintén elismerte, hogy a magánlakás sérthetetlenségéhez való jog megilleti a jogi személyeket is.²⁷³ A magánlakás sérthetetlenségéhez való jogot a 26/2004. (VII. 7.) AB határozat kiterjesztette a hivatás gyakorlására szolgáló helyiségekre is. Meg kell jegyezni, hogy a Kúria ezzel ellentétesen foglalt állást, nevezetesen, hogy jogi személy esetében nem értelmezhető a magán- és családi élet.²⁷⁴

Miként az Alkotmánybíróság gyakorlata is rögzíti, a magánszférát korlátozó bizonyítási eszközöknek nemcsak a szabályozása kialakítása, de az alkalmazása során is meg kell felelniük a szükségességi-arányossági tesztnek.²⁷⁵ Az EJEB a DEBÚT Zrt. és társai kontra Magyarország ügyben²⁷⁶ rámutatott azokra a körülményekre, amelyek alapján a GVH által lefolytatott helyszíni kutatás jogszerűsége az EJEB 8. cikkben foglalt alapjog korlátozása körében vizsgálendő:²⁷⁷

- a nemzeti bíróságok teljeskörűen felülvizsgálták a kutatások törvényességét;
- specializált vizsgálok folytatták le;
- kifogást lehetett előterjeszteni;
- bizonyított, hogy a kutatásokat zaklató módon végezték;
- a rajtatütés a versenykorlátozó megállapodást alátámasztó közvetlen bizonyíték szerzésére korlátozódott;
- merült-e fel olyan körülmény, amely önkényességre utalt, vagy arra, hogy a közvetlen célján túlterjeszkedett volna.

²⁷¹ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 140.

²⁷² Niemietz kontra Németország, 13710/88, 1992. december 16., 31.

²⁷³ 87/2008. (VI. 18.) AB határozat.

²⁷⁴ Lásd: Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. ügynevezett farmakartell), 68.

²⁷⁵ 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 80.

²⁷⁶ 24851/10, 2012. november 20., 3.

²⁷⁷ Előrebocsátva, hogy üzleti célokat szolgáló helyiségek esetén a magánszféra védelmét biztosító jog nagyobb fokú korlátozása is elfogadható.

Az Alkotmánybíróság szerint bár a magánszférába történő behatolás garanciáját képező előzetes bírói engedély csak akkor képes a helyszíni kutatásokat az alkotmányos céllal összhangban és az arányosság keretein belül tartani, ha a törvényi követelményeket a bíró alaposan mérlegeli, és ennek szempontjai a bírói döntésből kitűnnek, önmagában a részletes kifejtés hiánya nem támasztja alá azt, hogy a GVH visszaélészerűen vagy alaptalanul kezdeményezte volna a helyszíni kutatást, illetve a bíróság önkényesen engedélyezte volna azt.²⁷⁸ Az sem jelenthető ki, hogy a magánszféra korlátozásának arányossága helyszíni kutatások esetében csakis rendőri jelenlét útján lenne biztosítható.²⁷⁹ Önmagában a kutatási jelentés hiánya és helyette jegyzőkönyv készítése sem ütközik a magánlakás sérthetlenségéhez való jogba.²⁸⁰

A Kúria a bírói engedély nélküli lehallgatáshoz képest nem tekintette az előzetes bírói engedély hiányát a házkutatás esetében kizáró körülménynek. E körben a Kúria jelentőséget tulajdonított annak, hogy a lehallgatáshoz képest a házkutatást az érintett jelenlétében kell lefolytatni, így ő a kényszerintézkedés alapján az eljárás részévé válik, ellenőrizheti lefolytatásának törvényességét, továbbá ha a házkutatáson az érintett, illetőleg a védője, képviselője vagy megbízott hozzátartozója nincs jelen, az érintett érdekeinek védelmére olyan személyt kell kirendelni, akiről alaposan feltehető, hogy a házkutatással érintett érdekeit megfelelően védi.²⁸¹ Az EJEB gyakorlata is elismeri, hogy az előzetes bírói engedély hiányát házkutatásnál ellensúlyozhatja, hogy a lefoglalással érintett személy utólagosan kérelmezhet a lefoglalás jogszerűségének és szükségességének bírósági felülvizsgálatát, feltéve, hogy az ilyen felülvizsgálat hatékonynak tekinthető.²⁸² Ezt a megközelítést az Európai Bíróság is a magáévá tette a WML-ügyben.²⁸³

A helyszíni vizsgálatot elrendelő bírói döntés nem tekinthető az ügy érdemében hozott döntésnek, így ezzel szemben a törvényhozónak nincs az Alkotmányból eredő kötelezettsége arra, hogy jogorvoslatot biztosítson.²⁸⁴

„Annál is kevésbé állapítható meg ez a kötelezettség, mivel a rajtaütésszerű helyszíni szemlélet engedélyező bírói végzés elleni fellebbezés lehetővé tétele éppen az intézkedés célját hiúsíthatná meg. Az egyes – közbenső – határozatok elleni fellebbezés lehetőségének kizárása azonban nem jelenti feltétlenül a jogorvoslati lehetőség kizárását. Az ügy érdemében hozott határozat esetében tehát a jogorvoslat mindenképp biztosított, és ezen jogorvoslat során van lehetőség a rajtaütésszerű helyszíni szemlélet engedélyező bírói végzés jogszerűségének vitatására is.”²⁸⁵

²⁷⁸ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 140.

²⁷⁹ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 144.

²⁸⁰ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 146.

²⁸¹ Kúria Kfv.I.35.594/2016/24.

²⁸² EJEB Smirnov kontra Oroszország ítélete, 71362/01. sz., EJEB, 2007-VII.

²⁸³ Európai Unió Bírósága, C-419/14. sz. ügy (WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatósága), ECLI:EU:C:2015:832, 78.

²⁸⁴ 1004/B/2004. AB határozat.

²⁸⁵ 1004/B/2004. AB határozat.

Miként arra fentebb utalás történt, nemcsak az alapjogot korlátozó, de mindenféle bizonyítási eszközzel kapcsolatosan általános elvárás a tisztességes eljárás követelményeinek való megfelelés. Ennek fényében az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a magánszféra védelmének sérelmével jár, GVH általi rajtaütés az eljárás egészét, annak összes körülményét figyelembe véve valósíthatja meg a tisztességes eljáráshoz való jogot. Ennek során mérlegelni kell azt, hogy a kérdéses bizonyíték mennyiben volt hozzáférhető a felek számára, megszerzésének körülményeit módjukban állt-e vitatni, ezáltal a megbízhatóságát megkérdőjelezni, mennyiben alapul az ítélet az így megszerzett bizonyítékon, illetve milyen más bizonyítékot vettek még figyelembe a tényállás megállapítása során.²⁸⁶

Büntetőügyből származó bizonyíték felhasználása a versenyfelügyeleti eljárásban

A büntetőügyből származó bizonyíték közigazgatási eljárásban való felhasználhatóságának kérdése Magyarországon először egy olyan adóhatósági ügyben merült fel, amellyel párhuzamosan zajló büntetőügyben beszerzett lehallgatási jegyzőkönyvek és házkutatás során lefoglalt elektronikus levelek közigazgatási eljárásban való felhasználhatósága volt a kérdés. Ezt az ügyet (WML) előzetes döntéshozatal keretében az Európai Bíróság elé vitték.²⁸⁷ A WML-ügy később hatással volt a büntetőügyből beszerzett bizonyíték versenyfelügyeleti eljárásban való felhasználhatóságának bírósági megítélésére is.²⁸⁸ Mind a WML-ügyben, mind pedig a pharmakartell-ügyben a régi Be. szerinti titkos információgyűjtés is zajlott (házkutatás mellett), amelynek büntetőeljárásban bizonyítékként való felhasználásához egyrészt nyomozati bíró utólagos engedélyére (nyomozás elrendelése, illetve feljelentés megtétele után), illetve azt követően a büntetőperben a bíró arra vonatkozó, Be. szerinti érdemi értékelésére volt szükség, hogy a bizonyítási eszköz nem bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők büntetőeljárási jogainak lényeges sérelmével lett-e megszerzve. A WML-ügyben azonban egyfelől – minthogy a büntetőeljárás még folyamatban volt – a bizonyítékot büntetőbíró általi érdemi, kontradiktórius eljárásban nem értékelték, másfelől pedig kérdéses volt a bizonyíték közigazgatási eljárásban való felhasználhatóságának jogszabályi alapja. Az ügy kapcsán tehát egyfelől felmerült a bizonyítékfelhasználás nemzeti jogszabályba ütközése, másfelől pedig annak kérdése, hogy a bizonyítékátadásnak egyáltalán van-e jogszabályi alapja. Az előzetes döntéshozatal folytán eljáró Európai Bíróság mindkét kérdésben alapjogi korlátozási tesztet alkalmazott, megállapítva, hogy a magánszféra korlátozása az adómegállapítással összefüggésben legitim cél lehet, viszont csak akkor, ha azt

²⁸⁶ 3100/2015. (V. 25.) AB határozat, 128.

²⁸⁷ Európai Unió Bírósága, C-419/14. sz. ügy (WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatósága), ECLI:EU:C:2015:832.

²⁸⁸ Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. úgynevezett pharmakartell).

jogszabály írja elő, és az arányosság elvére figyelemmel szükséges.²⁸⁹ Ezenkívül vizsgálni kell, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása általános elvének megfelelően a közigazgatási eljárás keretében lehetőség volt-e arra, hogy a kérdéses bizonyítékokhoz a felperes hozzáférjen, és azokkal kapcsolatban meghallgassák. Az ügyben szintén döntést hozó magyar Alkotmánybíróság megállapította, hogy büntetőeljárásban beszerezett bizonyíték adóhatósági eljárásban való felhasználásának megvolt a jogszabályi alapja,²⁹⁰ ugyanakkor a szükségességi-arányossági tesztet is el kell végezni.²⁹¹ Az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatási bíróságnak a büntetőbíróság jogerős ítélete alapján kell meggyőződnie a bizonyítékok keletkezésének, hozzáféréseinek és felhasználásának jogszerűségéről. Az Alkotmánybíróság szerint, ha ez a büntetőjogi kontradiktórius felülvizsgálat amúgy nem történne meg, akkor annak érdekében célszerű a párhuzamos közigazgatási eljárást felfüggeszteni.²⁹² Továbbá az adóhatóságnak igazolnia kell, hogy az iratokhoz a feladatai ellátásához szükséges mértékben és időtartamban fért hozzá, és az adóhatósági eljárás alanya ezen bizonyítékokhoz, illetve a keletkezésükkkel, felhasználásukkal összefüggő egyéb, a büntetőeljárás iratanyagában szereplő iratokba betekinthetett, és előadhatta észrevételeit, nyilatkozatait, bizonyítási indítványait.²⁹³

Bár a WML-ügyben – minthogy a beszerezett bizonyítékot büntetőbíró érdemben, kontradiktórius eljárásban nem vizsgálta meg – felmerült nemzeti szabály megsértése is, ennek ellenére sem az Európai Bíróság, sem a magyar Alkotmánybíróság²⁹⁴ nem tulajdonított annak jelentőséget, hogy a kérdéses bizonyíték az elítélés egyetlen indoka-e.²⁹⁵ Ez a szempont azonban már megjelent a *pharmakartell* ügyében született kúriai ítéletben. Meg kell jegyezni, hogy korábbi versenyügyben is, amikor felmerült a bizonyítási eljárásra vonatkozó szabály megsértése, akkor az Alkotmánybíróság az eset összes körülményének értékelését irányozta elő, nem kizárva az ilyen bizonyíték felhasználhatóságát, amennyiben a védelemhez fűződő jog keretében a bizonyíték hitelessége vitatható volt, illetve hogy „milyen más bizonyítékot vettek még figyelembe a tényállás megállapítása során”.²⁹⁶

A GVH 2015. szeptember 14. napján kelt, Vj-28-506/2013. számú határozatában a kartelljogsértés megállapítását többek között büntetőügyből származó bizonyítékokra alapította. A döntés felülvizsgálata során a Kúria a fenti WML-ügy alapján²⁹⁷ megállapította, hogy a büntetőügyben lefolytatott titkos információgyűjtés

²⁸⁹ Európai Unió Bírósága, C-419/14. sz. ügy (WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatósága), ECLI:EU:C:2015:832, 73.

²⁹⁰ 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 88.

²⁹¹ 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 90.

²⁹² 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 90.

²⁹³ 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 91.

²⁹⁴ 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 84.

²⁹⁵ Lásd: EJEB 1988. július 12-i Schenk kontra Svájc ítélete, CE:ECHR:1988:0712JUD001086284; Törvényszék, T-54/14. sz. ügy (Goldfish és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2016:455.

²⁹⁶ 3100/2015. (V. 25.) AB határozat, 128.

²⁹⁷ És az annak alapján hozott EBH2018. K.I. sz. kúriai ítélet alapján.

jogszerűségének ellenőrzése a beszerzéséhez kapcsolódó büntetőeljárásban megtörtént.²⁹⁸ Mivel a Kúria szerint a versenyfelügyeleti elmarasztalással érintett jogi személyeknek nincs magánszférájuk, így nekik nem kellett a büntetőeljárásban részt venniük, emiatt nem állapítható meg az elvárt büntetőjogi jogszerűségi felülvizsgálat kontradiktórius jellegének sérelme.²⁹⁹ Azt is megállapította a Kúria, hogy a GVH tekintetében az iratok átadása világos törvényi felhatalmazáson alapult.³⁰⁰ A közigazgatás általi felhasználás szükségszerűsége körében a Kúria utalt rá, hogy a lehallgatási jegyzőkönyveket a közbeszerzési kartellel összefüggésben használták fel.³⁰¹ A Kúria arra is utalt, hogy a versenyjogi elmarasztalás nem kizárólag a lehallgatási jegyzőkönyvön alapult, miközben ilyen elvárás a WML-ügyben az Európai Bíróság nem fogalmazott meg. A Kúria megállapította továbbá, hogy a titkos információgyűjtés útján beszerzett bizonyítékok átvételét követően a szükséges eljárási garanciák megvalósultak, a felperesek az alperes által a határozatának elfogadása céljából figyelembe vett információkat megismerhették, arra lehetőségük volt észrevétel tenni.³⁰² Mivel a büntetőügy alanya természetes személy volt, a versenyfelügyeleti eljárásé pedig jogi személyek, ezért utóbbiak nem kifogásolhatták alappal, hogy teljeskörűen nem ismerhették meg a természetes személyek lehallgatásának jegyzőkönyvét, mert számára éppen ez jelentett volna érdeksérelmet.³⁰³

Védett tanú

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a védett tanúkra vonatkozó szabályozás alkotmányosságát a versenyfelügyeleti eljárások kapcsán, olyan módon, hogy azt összevetette a büntetőjog hasonló szabályozásával. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tanúk adatainak zártan kezelésével a védelemhez való jog korlátozottabban érvényesül a versenyfelügyeleti eljárások során, mert a büntetőeljárások kontradiktórius jellegéből adódóan büntetőügyekben a védett tanúk fizikai anonimitása szűkebb körben érvényesül. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor ez nem okoz alapjogi sérelmet, mert – ellentétben a büntetőügyekkel – a versenyügyekben „az elkövetők indítékai, jogsértéssel elért hasznai, valamint a velük szemben alkalmazott szankciók teljes mértékben pénzügyi jellegűek, amelyek ráadásul nem természetes

²⁹⁸ Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. ügynevezett farmakartell), 67.

²⁹⁹ Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. ügynevezett farmakartell), 70.

³⁰⁰ Tpt. 64/B. § (3) bekezdése, Kt. 26. § (1) bekezdés c) pontja, Be. 71/B. § (1) bekezdése. Az AB ezeket a jogszabályi hivatkozásokat nem találta megalapozatlannak, de hangsúlyozta, hogy a bizonyítékfelhasználás a közigazgatási eljárásban nem lehet automatikus. 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 81.

³⁰¹ Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. ügynevezett farmakartell), 94.

³⁰² Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. ügynevezett farmakartell), 89.

³⁰³ Kf.IV.37.468/2019/17., 2020. szeptember 22. (Vj-28-506/2013. sz. ügynevezett farmakartell), 90.

személyekhez, hanem vállalkozásokhoz kötődnek”.³⁰⁴ Mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a versenyfelügyeleti eljárás nem tartozik a büntetőeljárás szorosán vett magjához (lásd 30/2014. [IX. 30.] AB határozat), ezért „a védelemhez való joggal ütköző közigazgatási tanúvédelemnek nem kell a büntetőeljárásjoggal [sic!] mindenben egyező, teljes körű garanciákat biztosítani az ügyfelek számára”.³⁰⁵ Mindezek alapján az ügyfél védelemhez való jogának nem aránytalan korlátozása, hogy a védett tanúhoz nem intézhetnek közvetlenül kérdéseket,³⁰⁶ továbbá az sem elvárás, hogy a GVH biztosítsa a „védett tanú” egyidejű, elkülönített helyiségben folyó, torzított hangon közvetített meghallgatását.³⁰⁷ Az Alkotmánybíróság szerint ezért a védett tanúk adatainak, körülményeinek közvetlen ismeretének hiánya nem gátolja meg az ügyfeleket abban, hogy a tanúk elfogultságának, egyéb motivációinak feltárását indítványozzák, amely bizonyítási indítvány vonatkozásában a hatóságnak indokolási kötelezettsége áll fenn – legkésőbb – érdemi döntésében.³⁰⁸ Az Alkotmánybíróság arra is utalt, hogy – szemben a büntetőeljárással – a védett tanú személyének eljárás alá vontak általi felfedése azért sem eredményezheti a védelem levételét, mert a közigazgatás számára nem állnak rendelkezésre olyan tanúvédelmi eszközök, mint a büntetőeljárási jogban.³⁰⁹ Az Alkotmánybíróság egyebekben mulasztásban megnyilvánuló Alaptörvény-ellenességet állapított meg annak következtében, hogy a jogalkotó nem szabályozta a tanúk zártan kezelt adatainak a különböző eljárási törvények hatálya alá kerülése esetén fennálló védelmének eljárásrendjét. Ennek eredményeként a jogalkotó egyrészről beépítette³¹⁰ a Tpv-t.-be, hogy kötelező a zártan kezelés, ha ugyanazon tényállás alapján a jogerősen vagy véglegesen lezárt vagy párhuzamosan zajló más bírósági vagy hatósági eljárásban az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője adatainak zárt kezelését rendelték el.³¹¹ Másrészről a Be. 98. § (2a) bekezdése is rögzíti,³¹² hogy ha az érintett személyes adatainak zártan kezelését közigazgatási hatósági, polgári peres vagy más eljárásban elrendelték, az érintett személyes adatainak védelme érdekében az érintett személy kihallgatásáig a személyes adatait tartalmazó ügyiratot zártan kell kezelni. Ez a zártan kezelés azonban csak addig tarthat, ameddig az érintettet a büntetőeljárásban személyesen nem hallgatják ki, mert ilyenkor belépnek a Be. által biztosított védelmi jogintézmények (személyes adatok zárt kezelése, különösen védett tanú stb.), amelyekkel ettől az időponttól fogva már megoldható az érintett védelmének a megfelelő biztosítása.³¹³ A Pp.-t a módosítás nem érintette, annak 293. § (3) bekezdése kimondja, hogy ha az eljárás

³⁰⁴ 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 55.

³⁰⁵ 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 56.

³⁰⁶ 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 59.

³⁰⁷ 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 69.

³⁰⁸ 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 56.

³⁰⁹ 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 58.

³¹⁰ Beiktatta: 2019. évi CXXVII. törvény 18. §.

³¹¹ Tpv. 54/A. § (1a) bekezdés.

³¹² Beiktatta: 2020. évi XLIII. törvény 155. §.

³¹³ Lásd: 2020. évi XLIII. törvény 155. §-hoz fűzött előterjesztői indokolás.

során a bíróság megállapítja, hogy amennyiben a tanú megidézését kérő fél ellenfele – az ügyészt ide nem értve – a tanú személyi adatait ismeri, a bíróság a tanú személyi adatainak zártan kezelését megszünteti.

Az Alkotmánybíróságot megelőzően a Kúria is foglalkozott a védett tanú kérdésével, és kiemelte, hogy a tanú adatainak zárt kezelésének indokolatlan elrendelése az ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabálysértés, mert ebben az esetben nincs valós ok arra, hogy a vállalkozások védekezéshez való joga korlátozásokkal érvényesüljön.³¹⁴ A Kúria szerint a védett tanú nyilatkozatát szó szerint kell jegyzőkönyvezni, és erre irányuló kérelem alapján érdemben kellő időt kell biztosítani arra, hogy a vállalkozások kérdéseiket előterjeszthessék. A Kúria szerint a zárt adatkezelési kérelem esetén a hatóság az erre vonatkozó kérelem elbírálásánál csak igen szűk körben mérlegelhet.³¹⁵

Iratbetekintés és üzleti titok

Az üzleti titok a Tpv-t.-ben nem akadályozza az iratbetekintésnek (lásd Tpv-t. 55/A. § [1] bekezdés *da* pont), mert a Kúria szerint „az iratbetekintési jog még a korlátozottan megismerhető iratok tekintetében is csak alapos okkal szűkíthető, a védekezéshez való jog csak a Tpv-t.-ben rögzített feltételek maradéktalan teljesülése esetén nehezíthető el”.³¹⁶ Ez a megállapítás a Tpv-t. 2014-től hatályos, erre vonatkozó, rendkívül szofisztikált szabályozásának köszönhető (amelyet a GVH dolgozott ki a gyakorlati tapasztalatok fényében), mert egyébként az üzleti titok a közigazgatási hatósági eljárásban jellemzően iratbetekintést korlátozó tényező.³¹⁷

A Tpv-t.-ben tehát üzleti titok esetén sincs szó az iratbetekintés törvény általi kizárásáról, csak az adatjogosult érdekeit védendő annak keretek közé szorításáról. A Kúria szerint, amennyiben a Versenytanács az előzetes álláspontban a korlátozottan megismerhető iratok (mint a várható döntéshozatala szempontjából irrelevánsak) teljes kirekesztését vetítené elő, önmagában az sem alapozná meg a szakértői iratbetekintés elutasítását, mert az előzetes álláspontnak kötőereje nincsen, így nem akadályozza a Versenytanácsot, hogy az előzetes elképzelésektől eltérően a korlátozottan megismerhető iratok végül a marasztaló határozat alapját képezzék.³¹⁸ A Kúria szerint nem jogsértő, ha az iratbetekintéshez a GVH előzetesen egyeztetett időpontot (időpontfoglalás formájában) kíván meg, az egyeztetéshez pedig előzetesen

³¹⁴ Kfv.II.37.364/2017/26., 2018. február 28-i ítélet (Vj-29/2011. sz. ügynevezett betonos kartell), 34.

³¹⁵ Kfv.II.37.364/2017/26., 2018. február 28-i ítélet (Vj-29/2011. sz. ügynevezett betonos kartell), 38.

³¹⁶ Kfv.III.37.056/2021/5., 2021. április 7-i ítélet, 33.

³¹⁷ Lásd: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 299–301.

³¹⁸ Kfv.III.37.056/2021/5., 2021. április 7-i ítélet, 36.

határidőt szab.³¹⁹ Főleg, hogy az iratbetekintés megnyíltától (a Versenytanács előzetes álláspontjának megküldésétől) az folyamatosan biztosított, csak a gyakorlás módját érintően, a problémamentes joggyakorláshoz szükséges az előzetes egyeztetés.

A Tpvt. 55/B. § (3) bekezdése alapján az iratbetekintést kérő ügyfélnek az adat megismeréséhez és az adat jogosultjának az adat titokban tartásához fűződő érdekeinek mérlegelésével lehet fokozatosan szűkíteni az iratbetekintési jog mozgásterét. Ennek első fokozata az adat titokban tartásának kötelezettségét tartalmazó írásbeli nyilatkozat megtételének feltételével engedélyezett betekintés (lásd Tpvt. 55/B. § [3] bekezdés). A második fokozatot akkor lehet „bekapcsolni”, ha az adat jogosulatlan személyek általi megismerésének megakadályozása miatt az adat lehető legszükségesebb mértékben és körben való megismerhetővé válása érdekében ez szükséges (lásd Tpvt. 55/B. § [4] bekezdés). Ennek további két szintje van. Az egyik az iratról való másolat-, illetve kivonatkészítés jogának korlátozása (lásd Tpvt. 55/B. § [4] bekezdés *a*) pontja). A másik pedig tényleg kivételesen használható akkor, ha az ügyfél törvényes jogainak gyakorlása csak olyan adat megismerésének lehetővé tételével biztosítható, amely adatnak a betekintést kérő általi pontos ismerete az adat jogosultjának az adat titokban tartásához fűződő érdekét közvetlenül és visszafordíthatatlanul sértheti. Ekkor a Versenytanács előírhatja, hogy az iratbetekintés csak az ügyfelet képviselő ügyvéd vagy az ügyfél által megbízott szakértő személy útján gyakorolható, azzal, hogy a megismert korlátozottan megismerhető adatok nem tárhatók fel az ügyfélnek sem (lásd Tpvt. 55/B. § [4] bekezdés *b*) pont). A Kúria ezen legszigorúbb iratbetekintési korlátozási fokozat tekintetében tisztázta, hogy ha a GVH döntött az ügyvéd iratbetekintésének engedélyezése mellett, akkor külön mérlegelést és indokolást igényel az ügyfél által megbízott szakértő iratbetekintésének elutasítása, mert ők a törvény szövege szerint „egy soron” jogosultak a betekintésre.³²⁰ A bírói gyakorlat szerint a fenti korlátozások valamelyikével lehetővé tett formai iratbetekintés nem tekinthető a teljes körű iratbetekintés tartalmi biztosításának, így a korlátozást érintően a Tpvt. 55/B. § (1) bekezdése alapján jogorvoslatnak van helye.³²¹

Kérdésként merült fel a bírói gyakorlatban, hogy az üzleti titok jelentette védelmet a GVH milyen körben vonhatja meg. A Kúria szerint a Tpvt. (Tpvt. 55/A. § [2]–[5] bekezdései és az 55/B. § [1] és [2] bekezdései) a GVH birtokába jutott adatok vonatkozásában az üzleti titok kezelésének kérdését kifejezetten az iratbetekintési jog szempontjából szabályozzák.³²² A Tpvt. 80. § (5) bekezdése szabályozza, ha az 55/A. § (2), illetve (3) bekezdése szerint üzleti titokként, illetve magántitokként megjelölt adat tekintetében az eljáró versenytanács határozatának közzétételekor az adat ilyen titokként való kezelése egyéb törvényi feltételei nem állnak fenn, és a határozat ezen adat nélkül való közzététele a megállapított tényállás sérelmével

³¹⁹ Kúria Kf.II.37.959/2018/14., 2019. december 4-i ítélet (Vj-2/2015. sz. ügynevezett ólomakku-mulátoros ügy), 53.

³²⁰ Kfv.III.37.056/2021/5., 2021. április 7-i ítélet, 34.

³²¹ Fővárosi Törvényszék 105.K. 706.641/2020/13. számú döntése, 13.

³²² Kfv.II.37.751/2019/12., 2020. június 9-i ítélet, 45.

járna, akkor az eljáró versenytanács külön jogorvoslattal támadható végzéssel dönt az adat védett adatként való kezelésének megszüntetéséről. Mind az iratbetekintés, mind a versenytanács döntési indokolásának megismeréséhez fűződő érdek mentén való szabályozás kapcsán igaz, amit a Kúria csak előbbi tekintetében rögzített, hogy az üzleti titokká minősítést általános érvennyel a GVH nem oldhatja fel, mert arra csak polgári bíróság jogosult.³²³ A Kúria nem azonosította (mert adott jogvita tárgya nem ezt a kérdés képezte), hogy a döntés indokolásának nyilvánosságra hozatala tekintetében a fentiek szerint a Tptv. 80. § (5) bekezdése ismer önálló eljárásrendet az üzleti titok védettségének a megszüntetésére. Attól, hogy a GVH általános jelleggel nem oldhatja fel az üzleti titokká minősítést, a Kúria is elismeri, hogy annak fogalmi elemei vizsgálatára a GVH a Tptv. felhatalmazása alapján jogosult.³²⁴ Az, hogy ez a vizsgálat a gyakorlatban elválhat az iratbetekintési jog konkrét gyakorlásától, a Kúria szerint a Ket. 69. § (2) bekezdésére vezethető vissza, amely ugyan versenyfelügyeleti eljárásban nem volt alkalmazható, de a Kúria nem akart olyan értelmezéseket kikövetelni, amelyek „megvonják azon mérlegelési szempontok értékelését a döntéskor, melyeket bármely más általános szabályok szerint eljáró hatóság a perbeli időszakban megtehetett”.³²⁵ Mindebből következően azokban az időkben, amíg a Ket. volt párhuzamosan hatályban, akkor a GVH az üzleti titok fogalmi elemeinek a fennállását az iratbetekintési jog konkrét gyakorlásától függetlenül is vizsgálhatta. A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 34. §-a azonban már a Tptv.-hez hasonlóan nem hatalmazza fel a közigazgatási hatóságokat általában az üzleti titok fennállásáról szóló döntésre (iratbetekintési jog korlátozása), így akkor ennek fényében a GVH sem hozhat már iratbetekintéstől vagy a Tptv. 80. § szerinti indokolás nyilvánosságra hozatalától függetlenül döntést az üzleti titok fenn nem állásáról.

Az üzleti titok fogalmi elemeinek fennállása értékelése körében a Kúria megállapította, hogy a GVH „csak akkor dönthet a korlátozás megszüntetéséről, hogy ha az üzleti titokként kezelni kért adatok, információk közismertek, vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára könnyen hozzáférhetőek, avagy jogerős ítélet már megállapította, hogy az nem üzleti titok”.³²⁶ A bírósági gyakorlat szerint az Üttv. (2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről) és a Tptv. rendelkezései az üzleti titok minősítése körében időbeli korlátot nem állítanak.³²⁷

A bíróság az üzleti titokként kezelés GVH által elvárt formai követelményei kapcsán is megnyilvánult. A GVH ugyanis tájékoztatót dolgozott ki az üzleti titokra vonatkozó nyilatkozatokról és a titokmentes iratok benyújtásáról,³²⁸ amely elvárja

³²³ Kfv.II.37.751/2019/12., 2020. június 9-i ítélet, 55–56.

³²⁴ Kfv.II.37.751/2019/12., 2020. június 9-i ítélet, 58.

³²⁵ Kfv.II.37.751/2019/12., 2020. június 9-i ítélet, 58.

³²⁶ Kfv.II.37.751/2019/12., 2020. június 9-i ítélet, 56.

³²⁷ Fővárosi Törvényszék 105.K.705.019/2020/14., 27.

³²⁸ GVH: *Tájékoztató az üzleti titokra vonatkozó nyilatkozatokról és a titokmentes iratok benyújtásáról* (2020. október 26.).

az üzleti titkot megjelölő eljárási résztvevőktől a pontos formai megjelölést és indokolást. Ezzel kapcsolatban a bíróság rögzítette, hogy nem a tájékoztatót, hanem a vonatkozó jogszabályokat tekinti irányadónak, amelyek viszont

„nem zárják ki, hogy az ügyfél az üzleti adatként való kezelésre vonatkozó nyilatkozataiban akár a beadvány egészét vagy annak meghatározott részeit megjelölje, valamint az üzleti titokként való kezelés indokait, a védendő érdekeket általánosan, röviden határozza meg. Amennyiben a beadvány olyan adathalmaz, amely az üzleti adatok sokaságát tartalmazza, a felperes eleget tesz a Tptv. 55/A. § (4) bekezdésében foglalt követelménynek, ha az üzleti titkokat tartalmazó adathalmazra átfogóan jelöli meg a beadvány valamennyi adatára vonatkozóan a védendő érdeket.”³²⁹

A bíróság szerint a GVH által elvárt egyediesített indokolásnak csak az ellenérdekű ügyfél iratbetekintési jogával való összemérés során van jelentősége.³³⁰

Az észszerű ügyintézési idő követelménye a versenyfelügyeleti eljárásokban

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Az eljárások határidőben való befejezése 2010 óta a GVH-nak is kiemelt célja.³³¹ Az egyik legjelentősebb eredmény ezen a fronton, hogy míg 2010-ben az összes ügy 56%-a határidőn túli volt, addig 2021-re megszűntek a hátralékos ügyek a Versenytanácsban.³³² Éppen amikor a hátralékok felszámolása megtörtént volna, 2019 végére a bírói gyakorlatban olyan fordulat következett be, amely rendkívül hátrányosan érinti a versenyhez fűződő közérdek magyarországi érvényesítését. Ekkor ugyanis a Kúria kimondta,³³³ hogy az eljárási határidő túllépése esetén a GVH automatikusan nem alkalmazhat bírságot. Érdekes, hogy közben a GVH döntéseinek rendes jogorvoslati ideje a magyar bíróságokon a leghosszabbak közé tartozó második csoportba esik az EU-ban.³³⁴

Ez a megközelítés lényegében futótűzként terjedt el a hazai kartellezők körében, és olyan esetekben is hivatkozással szolgált, amikor a GVH az eljárási határidőket betartotta. Gyakorlatilag nincs már olyan kartellügy, amelynek bírósági felülvizsgálata során a kartellezők ne hivatkoznának arra, hogy a GVH túllépte az eljárási határidőt. Miközben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szakított az eljárási határidőbe be nem számítandó eljárási cselekmények

³²⁹ Fővárosi Törvényszék 105.K.705.019/2020/14., 24–25.

³³⁰ Fővárosi Törvényszék 105.K.705.019/2020/14., 25.

³³¹ Lásd: GVH: *Középtávú intézményi stratégia 2015–2018* (2014). 28.

³³² GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 14.

³³³ Kúria Kf.II.37.959/2018/14. 2019. december 4-i ítélet (Vj-2/2015. sz. ügynevezett ólomakkumulátoros ügy).

³³⁴ European Commission: *The 2020 EU Justice Scoreboard* (2020. augusztus). 18.

szabályozásával (vö. Ket. 33. § [3] bekezdés), addig az Ákr. hatálya alól kivett Tpv. megőrizte azt, és legtöbb esetben ezen idő számításának vitatása képezi a határidő-túllépésre hivatkozást.

Jelen fejezetben bemutatom, hogy miként alakult a versenyfelügyeleti eljárás határidejének megsértésével kapcsolatos bírósági gyakorlat Magyarországon, és a vonatkozó európai gyakorlat segítségével javaslatot teszek a továbblépésre.

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztése az észszerű idő követelményének megsértése kapcsán

Egy közigazgatási szervre vonatkozó határidő vagy anyagi jogi, vagy eljárásjogi. A határidők anyagi jogi természetének a jogszabályból kell kitűnni (lásd az Ákr. 103. § [4] bekezdését, amely az ügyintézési határidő kétszeresének túllépése esetére a hivatalból folyó eljárásokban kizárja a bírság kiszabásának lehetőségét).³³⁵ Mivel a versenyfelügyeleti eljárás határideje eljárásjogi, ezért következetes volt a felsőbb bírósági gyakorlat abban, hogy az ügyintézési határidő túllépése versenyügyekben eljárási jogsértés, de a határozat hatályon kívül helyezését csak abban az esetben eredményezheti, ha a jogsértés az ügy érdemére kihatott.³³⁶ A Kúria szerint ebben a körben olyan körülményekre kellene hivatkozni, amelyek igazolják, hogy az idő múlására tekintettel az ellenbizonyításra, a védekezésre a lehetőség korlátozottá vált. Ennek hiányában az időmúlás, az eljárás elhúzódása enyhítő körülményként sem vehető figyelembe.

A szellem a palackból az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata nyomán szabadult ki, amely versenyügyekben is hamar hivatkozási alappá vált. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a környezetvédelmi hatóság, amely a szennyezési határértékeknek való megfelelést éves léptékben értékeli, az esetleges jogsértést a tárgyévét követő év június 30-ig szankcionálhatja. Vagyis ez esetben nem eljárási, hanem anyagi jogi határidőt állapított meg a jogszabály. Ez azonban olyan szakjogi kérdés volt, amit nem lehetett volna alkotmányjogi panasz tárgyává tenni.³³⁷ Emiatt az Alkotmánybíróság igyekezett az anyagi jogi határidő mögötti alkotmányossági érveket kidomborítani („A hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák.”),³³⁸

³³⁵ Lapsánszky András: A hivatalból eljárás. In Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac, 2017. 249.

³³⁶ Kfv.II.37.672/2015/28., 2016 április 6-i ítélet (Vj-69/2008. sz. úgynevezett malmi kartell), 119.

³³⁷ F. Rozsnyai Krisztina: A Kúria döntése a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes követelményeiről. *Jogesetek Magyarázata*, 12. (2021), 2–3.

³³⁸ 5/2017. (III. 10.) AB határozat, 15.

de az indokolás is elismeri, hogy az ügyben anyagi jogi határidőről volt szó.³³⁹ Éppen ezért nem meglepő, hogy az Alkotmánybíróság ennek az 5/2017. (III. 10.) AB határozatnak a relevanciáját versenyügyekben kifejezetten elvetette, kimondva, hogy „a Tptv. 63. §-ában rögzített ügyintézési határidő nem tekinthető anyagi jogi határidőnek, ily módon nem vonatkoztatható rá az indítványozó által hivatkozott, az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozatában megállapított alkotmányos követelmény”.³⁴⁰

Az 5/2017. (III. 10.) AB határozat fenti okok miatti megfogalmazása azonban később adóügyekben alkalmat adott az ügyfeleknek arra, hogy az utólagos adóellenőrzésre szabott törvényi határidő túllépése esetén vitassák az adó és pótléka utólagos megfizetésére fennálló kötelezettségük fennállását. Ezt az Alkotmánybíróság is érzékelhette, mert a 17/2019. (V. 30.) AB határozatában részletes okfejtéssel igyekezett az 5/2017. (III. 10.) AB határozatát keretek közé szorítani. Ennek eredményeként megállapította, hogy az 5/2017. (III. 10.) AB határozattal érintett ügyben a határozathozatal egyetlen célra, mégpedig a bírságolásra irányult, ezzel szemben az adóhatósági utóellenőrzés eredményeként nemcsak bírságot, de a meg nem fizetett adót és annak pótlékait is elő lehet írni.³⁴¹ Ebből következően az 5/2017. (III. 10.) AB határozatban tett azon kijelentés, hogy határidő-túllépés esetén határozat nem hozható, „multifunkciós” eljárásokban nem alkalmazható, mert az 5/2017. (III. 10.) AB határozattal érintett ügyben a határozat és a szankció egyet jelentett.³⁴²

Lényeges, hogy a 17/2019. (V. 30.) AB határozat és a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat is utólagos adóellenőrzési ügyben született, amely a versenyfelügyeleti eljáráshoz képest számos – alkotmányjogi szempontból is jelentős – sajátossággal és emiatt különbséggel bír, amely okok miatt ezen döntések kritika nélküli versenyfelügyeleti eljárásra való alkalmazása a lentic szerinti káros hatásokkal jár a magyarországi versennyel kapcsolatos közérdek hatékony érvényesítésére.

A 17/2019. (V. 30.) AB határozat és a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat az utólagos adóellenőrzés határozattal való lezárásának kettős alkotmányos jelentőséget tulajdonított. Egyrészt az adózók számára ez szolgálja a kiszámíthatóságot és az előreláthatóságot,³⁴³ másfelől pedig az együtt jár az ellenőrzéssel lezárt időszak keletkeztetésével, valamint a bírósághoz fordulás jogának és a jogorvoslathoz való jognak a megnyílásával.³⁴⁴ Ezen okokból kifolyólag az utóellenőrzés határidejében való határozathozatal nem egyszerűen egy ügyintézési határidő betartását jelenti, hanem magas szintű alkotmányos védelmet élvező minőséget biztosít az eljárásnak. Ezt a minőséget a versenyfelügyeleti eljárás határideje kétségtávol nélkülözi. Ezen túl

³³⁹ „[Á]gazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni.” 5/2017. (III. 10.) AB határozat, 15.

³⁴⁰ 3270/2018. (VII. 20.) AB végzés, 31.

³⁴¹ 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 74.

³⁴² 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 75.

³⁴³ 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 73.

³⁴⁴ 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 74.

a 17/2019. (V. 30.) AB határozattal és a 25/2020. (XII. 2.) AB határozattal érintett adó-utóellenőrzés eredményeként nemcsak bírság, de a be nem fizetett adó és annak késedelmi pótléka előírásának is helye van. Ezen utóbbi két kategória kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy azok nem minősülnek szankciónak (a pótlék sem, hanem az lényegében kamatként funkcionál, szemben a versenyfelügyeleti bírság pótlékával, amely az alkotmánybíróság szerint már szankció³⁴⁵). Mind az adó, mind pedig a pótlék – mivel kapcsolatba hozható az Alaptörvény által előírt közteherviseléssel, ezért – „többfunkciós adóhatósági határozat okán a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk [1] bekezdés) – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel együtt értelmezve – nem zárja ki az ügyintézési határidőt követő határozathozatalt az elévülésig”.³⁴⁶ Ebből az Alkotmánybíróság számára az következett, hogy ez az „alapjogi tartalom ott hatol be az adójogi értelmezésbe, ahol lehetőség van különös méltánylást érdemlő okból mérsékelni vagy elengedni az adójogi szankciót. Erre tere van a törvényértelmezésnek a késedelmi pótléknál és mindkét bírságnál is. Nyilvánvalóan különös méltánylást érdemlő ok, ha az adóhatóság az ügyintézési határidő elhúzásával terheli az adózót.”³⁴⁷ Mindebből az következik, hogy az adózási utóellenőrzés határidejének túllépését alkotmányjogilag differenciáltan kell megközelíteni. A határidő-túllépés az utóellenőrzési határidő magas alkotmányos védelmi tartalma miatt (jogbiztonság, jogos várakozás, jogorvoslat megnyílt) súlyos jogsértésnek minősül. Ezt az alkotmányjogilag súlyos sérelmet lényegében kioltja az adót és pótlékát védő közteherviselési kötelezettség, amely esetében a határidő-túllépésnek főszabályként csak az elévülés szab határt. Azért főszabályként, mert az Alkotmánybíróság hagyott arra vizsgálati teret, hogy vajon „az ügyintézési határidő elmulasztása más, a tisztességes hatósági eljárás alapjogilag értékelhető sérelmének az okozásával együtt járva alkalmas lehet arra, hogy összességében értékelve lerontsa az eljárás minőségét.”³⁴⁸ Vagyis, hogy

„a határidőt követő időszakban bekövetkezett-e olyan változás az adózót érintő jogi és ténybeli körülményekben, amelyek miatt sérelmesebb számára az adójogi szankció határidőt követő megállapítása, mintha határidőn belüli lett volna. Így különösen azt szükséges vizsgálnia, hogy lehetetlenné vált-e vagy jelentősen elnehezült-e az adózó számára a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jog gyakorlása az adóhatóság működési körében bekövetkező okokra visszavezethető módon.”³⁴⁹

³⁴⁵ 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 90. Meg kell jegyezni, hogy a 13/2015. (V. 14.) AB határozat a versenyfelügyeleti eljárásban alkalmazott késedelmi pótléknak sem egyedül objektív szankciós jelleget tulajdonított, hanem kompenzációként is (77. pont). Kérdés, hogy a pótlék ezen kettős karaktere miért éppen az adópótlék esetében szűkül le a kompenzációra.

³⁴⁶ 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 75.

³⁴⁷ 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 107.

³⁴⁸ 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 104.

³⁴⁹ 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 105.

A 17/2019. (V. 30.) AB határozattal érintett ügyben ugyanakkor az adóbírság kiszabásának alkotmányossága nem volt kérdéses (csak a pótléké és az elmaradt adóé), mert azt a Kúria már megelőzően hatályon kívül helyezte.

Az adóbírság utóellenőrzési határidőn túli kiszabásának alkotmányossága a 25/2020. (XII. 2.) AB határozattal került terítékre. Bár a 17/2019. (V. 30.) AB határozat az utóellenőrzési határidőt tartalmában lényegében anyagi jogi határidővé tette a magas szintű alkotmányos tartalma miatt, a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban ennek már nyoma sincs, bár a különvélemények utalnak arra, hogy ezt a vonalat tovább kellett volna vinni. A 17/2019. (V. 30.) AB határozat nem zárja ki, hogy az észszerű idő megsértése következtében az egész adóigazgatási eljárás (benne a be nem fizetett adóval és pótlékával) megdőljön, de érthető okokból ezt az Alkotmánybíróság homályban hagyta. E tekintetben a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat sem segíti a tisztánlátást.

Az Alkotmánybíróság a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatában az utóellenőrzési határidőt már egyszerűen csak eljárási határidőnek tekinti, amelynek „elmulasztása nem jár együtt automatikusan a határozathozatali lehetőség elenyészésével. Az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog azonban ezt is keretek közé szorítja.”³⁵⁰ Az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog nem konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot ír elő a hatósági eljárást befejező döntésekre nézve (mert nem a törvényben rögzített határidőn belüli határozathozatalt oltalmazza³⁵¹), de nem is a törvényi határidőket hívja fel, hanem magas absztrakciós szinten teremt jogot mindenkinek arra, hogy ügyeit a hatóságok észszerű határidőn belül intézzék el, fejezzék be.³⁵² Az Alkotmánybíróság szerint az észszerű idő követelménye azzal jár, hogy „az adóbírságot tartalmazó adóhatósági döntés ne bármikor meglepetésként érhesse az adózót, hanem azt elvárható időn belül hozzák meg”.³⁵³ Ennek az előre láthatóságnak a megítélése szempontjából az Alkotmánybíróság a 17/2019. (V. 30.) AB határozatban kiemelt jelentőséget tulajdonított a jegyzőkönyvnek, amelyben az adóhatóság a várható bírságot előre jelzi. A 25/2020. (XII. 2.) AB határozat azonban továbbmegy, és rögzíti, hogy a határidő-túllépés észszerű idő fényében való megítélése kapcsán jelentősége van még az adóügy összetettségének, a túllépés mértékének és a határidő-hosszabbítás jellemzőinek.³⁵⁴ Továbbra is érvényes, hogy ilyenkor vizsgálni kell, hogy az adózó előre láthatta-e, hogy az adóbírság kiszabása milyen szempontok alapján vár rá.³⁵⁵ A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság megállapította:

³⁵⁰ 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 60.

³⁵¹ 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 57.

³⁵² 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 33.

³⁵³ 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 57.

³⁵⁴ 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 74.

³⁵⁵ 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 74.

„Terjedelmes jegyzőkönyv alapján hozták a szintén terjedelmes elsőfokú határozatot, amelyben számos gazdasági eseményt, kapcsolódó vizsgálati anyagot, szerződést, nyilatkozatot és tanúvallomást értékelték adójogi szempontból. A kiszámíthatóság követelményével összefüggésben hangsúlyozandó, amit az ellenőrzést lezáró jegyzőkönyv III. fejezete tartalmazott, továbbá az, hogy az indítványozó ügyében az észrevétel értékelése érdekében, szabályszerűen indokolva hosszabbították meg a határozathozatali határidőt.”³⁵⁶

Mindezekre figyelemmel a meghosszabbított határidő 10%-át kitevő túllépést az Alkotmánybíróság nem tekintette észszerűtlennek. Mindezek a szempontok már a versenyfelügyeleti eljárásban is sokkal inkább relevánsabbak. Nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság a 3458/2020. (XII. 14.) számú végzésében később versenyügyekben is kifejezetten az ezen 25/2020. (XII. 2.) határozata relevanciáját erősítette meg, és mindezt később is fenntartotta.³⁵⁷ Erre rímelve pedig a Kúria 2021. márciusi részítélete³⁵⁸ a GVH alkotmányjogi panasa tárgyában hozott 3458/2020. (XII. 14.) AB végzése alapján versenyügyekben, a határidő-túllépés esetében is kifejezetten a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatában foglaltak relevanciáját ismeri el.

Az Alkotmánybíróság szerint az adóhatóság az adózónak okozott sérelemmel arányos mértékben köteles mérsékelni az adóbírságot, vagy akár mellőzheti is annak kiszabását, ha az adózó előadásai alapján arra a következtetésre jut, hogy az jelentős sérelmet szenvedett el a határozathozatal elhúzódása miatt.³⁵⁹ Miként arra fentebb utaltam, a 17/2019. (V. 30.) AB határozat nem zárja ki, hogy az észszerű idő megsértése következtében az egész adóigazgatási eljárás (benne a be nem fizetett adóval és pótlékával) megdőljön, de ez ott és a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban is homályban maradt azzal, hogy az Alkotmánybíróság jelentős sérelemnél is csak a bírság elhagyását említi, de a 17/2019. (V. 30.) AB határozat szerint továbbra is vizsgálendő, hogy „lehetetlenné vált-e vagy jelentősen elnehezült-e az adózó számára a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jog gyakorlása az adóhatóság működési körében bekövetkező okokra visszavezethető módon.”³⁶⁰ Ez pedig nem jelenthet mást, csak annak a közigazgatási bírósági gyakorlatnak a folytatását – amelyre versenyügyek kapcsán fentebb már utalás történt –, amelynek értelmében az ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabálysértésnél a közigazgatási döntés hatályon kívül helyezésének van helye.

Kérdés van-e köztes terület, azaz olyan eset, amikor az észszerű idő olyan sérelmet okozott, amely nem hatott ki az ügy érdemére, viszont a bírságot teljesen „lenullázza”. Fenti gyakorlat ennek az esetben az elméleti fennállását nem zárja ki, bár

³⁵⁶ 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 79.

³⁵⁷ Lásd: 2021. október 5-én kelt 3433/2021. (X. 25.) AB végzés, 20. Ebben a döntésben ismét megjelenik az a korábbi hivatkozás, hogy a versenyfelügyeleti eljárások határideje nem anyagi jogi természetű.

³⁵⁸ Kf.VI.39.085/2021/5., 32.

³⁵⁹ 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 67.

³⁶⁰ 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 105.

ebből a szempontból zavaró, hogy az Alkotmánybíróság olyan egész ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabássértéseket említ példának, mint a nyilatkozattételi vagy a védekezési jog.

Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlata egy hozadékkal azonban szolgál az észszerű idő kapcsán – e tekintetben pedig a versenyügyeket illetően közeledés figyelhető meg az európai joggyakorlathoz –: ez pedig az ügyfélnek sérelmet nem okozó, de az észszerű idő követelményét sértő határidő-túllépés, amelynek esetére az Alkotmánybíróság – összhangban a versenyügyekben is követett európai bírósági gyakorlattal³⁶¹ – bírságcsökkentést ír elő. Ez egyébként összhangban van az EJEB gyakorlatával is, amely szerint az eljárás elhúzódása esetén a jogaiban sértett fél hatékony jogorvoslatra jogosult (*effective remedy*).³⁶² A korábbi gyakorlat szerint ez csak lényeges eljárási jogsértés esetén valósulhatott meg: akkor ez a hatályon kívül helyezés volt.

Közigazgatási bírósági útkeresés az alkotmánybírósági jogfejlesztés fényében

El kell ismerni, hogy a fenti alkotmánybírósági jogfejlesztés nem könnyen követhető nyomon, és ez az észszerű idő megtartottságát versenyügyekben vizsgáló közigazgatási bírósági gyakorlatban tetten is érhető.

Alig több mint egy évvel az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata után az Alkotmánybíróságnak 2018-ban már versenyügyek kapcsán meg kellett erősítenie, hogy „a Tptv. 63. §-ában rögzített ügyintézési határidő nem tekinthető anyagi jogi határidőnek, ily módon nem vonatkoztatható rá az indítványozó által hivatkozott, az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozatában megállapított alkotmányos követelmény”.³⁶³ Ezt követően a Kúria az úgynevezett ólomakkumulátoros kartellügyben 2019 decemberében hozott ítéletében³⁶⁴ a 17/2019. (V. 30.) AB határozatot tekintette irányadónak, ugyanakkor abból azt a következtetést vont le, hogy amennyiben a GVH az eljárási határidőt elmulasztja meghosszabbítani, akkor a lejárt ügyintézési határidőt követően szankciót már nem alkalmazhat, mert álláspontja szerint a GVH a versenyfelügyeleti eljárást nem kizárólag a szankcionálás érdekében folytatja. Fentiek alapján azonban a 17/2019. (V. 30.) AB határozat versenyügyekben való relevanciájának elfogadása több okból is hibás, és ehhez nem kell az akkor még nem létező 25/2020. (XII. 2.) AB határozatot sem segítségül hívni, hiszen maga a 17/2019. (V. 30.) AB döntés is komoly megszorításokat tartalmaz. Egyrészt a 17/2019. (V. 30.) AB határozatnak nem volt tárgya az adóbírság utóellenőrzési határidőn túli kiszabásának alkotmányossági vizsgálata. Másrészt

³⁶¹ Törvényszék, T-389/10. sz. ügy (SLM et Ori Martin SA kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2011:816, 299.

³⁶² European Court of Human Rights No 30210/96 Kudla v. Poland, 156–157.

³⁶³ 3270/2018. (VII. 20.) AB végzés, 31.

³⁶⁴ Kúria Kf.II.37.959/2018/14., 2019. december 4-i ítélet (Vj-2/2015. sz. úgynevezett ólomakkumulátoros ügy).

az Alkotmánybíróság a 17/2019. (V. 30.) határozatában magas alkotmányos minőséget tulajdonított az adózási utóellenőrzési eljárás határozattal való lezárásának, tekintve annak szoros kapcsolatát a jogbiztonsággal és a jogorvoslathoz fűződő joggal. Az Alkotmánybíróság a 17/2019. (V. 30.) AB határozatával az utóellenőrzési határidőt annak magas alkotmányos értéke miatt tartalmában anyagi jogi erejűvé tette, amivel a konkrét ügyben vizsgált adó és pótlék csak az Alaptörvényben elismert köztelherviselés miatt tudott úgy konkurálni, hogy azok tekintetében a határidő megsértésének a tisztességes eljárás is csak az elévülés intézményén keresztül szabott határt. Az adóbírság tekintetében azonban a 17/2019. (V. 30.) AB határozat is kifejezetten utalt arra, hogy csak akkor nem szabható ki adójogi szankció határozathozatali határidő elteltét követően, ha az más sérelmekkel együtt járva terheesebb helyzetbe hozza az adózót annál, mint amilyenben a határidőben született döntés esetében lett volna (111. pont). Vagyis már ezen AB döntés alapján világos volt, hogy a szankció alkalmazása az előírt határidő lejárta után sem eleve kizárt a tisztességes eljárás követelménye alapján. A Kúria tehát nemcsak tévesen állapította meg a 17/2019. (V. 30.) AB döntés analógiáját a versenyfelügyeleti eljárás vonatkozásában, de abból még téves következtetést is vont le, miszerint a versenyfelügyeleti eljárás ügyintézési idejének túllépése esetén bírság automatikusan nem alkalmazható. Ez azonban az európai jogi elvárások fényében is kifogásolható. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint a tagállami bíróságoknak a versenyhatósági döntések felülvizsgálata során e hatáskörüket az uniós jog és különösen a hatásos érvényesülés elvének tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk.³⁶⁵ Vagyis nem lehetetleníthetik el vagy nem nehezíthetik meg túlzottan az uniós jog érvényesülését, és ezen belül a versenyjog területén biztosítaniuk kell, hogy az általuk elfogadott és alkalmazott szabályok ne sértsék az EUMSZ 101. és az EUMSZ 102. cikkek hatékony alkalmazását.³⁶⁶ Az 1/2003/EK rendelet 35. cikke (1) bekezdésének megfelelően kijelölt hatóságoknak (mint amilyen a GVH) ugyanis közérdekből biztosítaniuk kell e cikkek hatékony alkalmazását.³⁶⁷ A közérdeket szolgáló versenyjogi jogérvényesítéssel szembeni elvárásokat így a lehető legteljesebb mértékben az uniós jog, különösen a versenyhatóságok által érvényesített versenyjog komplexitása fényében kell értelmezni, és azokat „hozzá kell igazítani a versenyjog sajátosságaihoz, [amely] főszabály szerint összetett ténybeli és gazdasági elemzés lefolytatás[át]” teszi szükségessé.³⁶⁸ Tehát a határidőtartás tekintetében a nemzeti bíróságok nem követelhetnek meg

³⁶⁵ Európai Unió Bírósága, C-308/19. sz. ügy (Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR), ECLI:EU:C:2021:47, 46.

³⁶⁶ Lásd: Európai Unió Bírósága, C-360/09. sz. ügy (Pfleiderer), ECLI:EU:C:2011:389, 24.

³⁶⁷ Európai Unió Bírósága, C-439/08. sz. ügy (VEBIC), ECLI:EU:C:2010:739, 56.

³⁶⁸ Európai Unió Bírósága, C-637/17. sz. ügy (Cogeco Communications), ECLI:EU:C:2019:263, 46-47.

olyan elvárásokat, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tennék az uniós jog végrehajtását.³⁶⁹

A Kúria 2019. decemberi ítéletét követően eltérő kúriai tanácsok a megelőző gyakorlatot vitték tovább versenyügyekben az észszerű idő követelményével kapcsolatban, és helyesen nem vették figyelembe a 17/2019. (V. 30.) AB határozat követelményeit. Egy hónappal később, 2020 januárjában a Kúria egy másik tanácsa a korábbi kúriai megközelítéssel összhangban kimondta: „Az időmúlás önmagában nem ad alapot enyhébb szankció alkalmazására, kivéve, ha a jogsértés elkövetésétől eltelt hosszabb idő következtében olyan körülmény (pl. bizonyítás ellehetetlenülése) merült fel, melyet kompenzálni kell a jogsértést elkövető védekezéshez fűződő jogainak megóvása érdekében.”³⁷⁰ Amennyiben az időmúlás az észszerű idő követelményének megsértését jelenti, akkor ez a kijelentés a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat fényében kiegészítésre szorul, mert az európai gyakorlattal összhangban az észszerű idő megsértését érdeksérelemtől függetlenül kompenzálni kell.

2020. szeptemberében a Kúria egy másik tanácsa szintén nem követte a Kúria 2019 decemberében hozott ítéletét, amikor kimondta, hogy „[a]mennyiben az alperesi határidő túllépés [sic!] megállapítható is lett volna, a felperes nem bizonyított olyan konkrét, ügyféli jogait alapvetően sértő alperesi cselekményt, amely a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét igazolta volna”.³⁷¹ A Kúria ezen, 2020. szeptemberi ítélete teljesen világosan rögzíti, hogy a tisztességes eljárás szempontjából az észszerű időn belüli döntésnek van jelentősége, amelynek megtartottságát esetről estre kell értékelni „az ügy összetettsége, a felperes és a hatáskörrel rendelkező hatóság viselkedése alapján”.³⁷² Azt is világosan rögzítette a Kúria, hogy az alperesi hatóságnak mindaddig nem kell az ügyintézési határidő megtartottságát bizonyítani, amíg felperes „ezen összefüggéseket nem mutatta be, konkrét jogsérelmet az ügyintézési határidő esetleges túllépésével összefüggésben nem igazolt”.³⁷³ Ez a kijelentés is úgy értelmezendő a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat fényében, hogy amennyiben a felperes a versenyfelügyeleti bírság hatályon kívül helyezését kívánja, akkor csak ahhoz kell érdeksérelemt igazolnia.

Mindezek után a Kúria azon tanácsa, amely a 2019. decemberi ítéletet hozta, 2021. május 5-én kelt Kfv.II.37.055/2021/8. sz. ítéletében úgy hivatkozik a 2019. decemberi ítéletére és az abban felhívott 17/2019. (V. 30.) AB határozatra, hogy azt követően versenyügyekben az Alkotmánybíróság 3458/2020. (XII. 14.) AB végzése a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat relevanciáját ismerte el, amelynek értelmében az eljárási határidő túllépése minden további mérlegelés nélkül nem vezethet a szankció alkalmazásának kizárásához. Az Alkotmánybíróság az ezen kúriai ítélettel

³⁶⁹ Lásd analógia útján: Európai Unió Bírósága, C-348/15. sz. ügy (Stadt Wiener), ECLI:EU:C:2016:882, 41.

³⁷⁰ Kúria Kfv.IV.37.774/2018/13. sz. ítélete, 63.

³⁷¹ Kf.IV. 38.020/2019/9., 2020. szeptember 29., 32.

³⁷² Kf.IV. 38.020/2019/9., 2020. szeptember 29., 33.

³⁷³ Kf.IV. 38.020/2019/9., 2020. szeptember 29., 33.

szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasító 3433/2021. (X. 25.) AB végzésében újfent megerősítette a 3458/2020. (XII. 14.) AB végzésben kimondottakat: „Adóügyet érintően az Alkotmánybíróság a közelmúltban azt állapította meg, hogy az adóbírság kiszabása nem Alaptörvény-ellenes pusztán az eljárási határidő megsértése miatt, mivel a törvény szerinti eljárási határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel.”³⁷⁴ A Kúria e témában született legújabb, 2021. márciusi részítélete³⁷⁵ a GVH alkotmányjogi panasz tárgyában hozott 3458/2020. (XII. 14.) AB végzés alapján versenyügyekben a határidő-túllépés esetében kifejezetten a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban foglaltak relevanciáját ismeri el.

Mielőtt a legújabb magyar bírósági gyakorlatot bemutatom az észszerű idő versenyügyekben való érvényesülése kapcsán, szükséges kitérni az európai gyakorlatra.

Az észszerű idő és az ügyféli érdeksérelem megítélése a versenyügyekkel kapcsolatos európai bírósági gyakorlatban

Az európai gyakorlatban ahhoz, hogy a hosszú időtartamú közigazgatási eljárás megvalósítsa az észszerű határidő elvének megsértését, ezen eljárás tartamának túlzottnak kell minősülnie.³⁷⁶ A határidő észszerűségét az egyes esetekre jellemző körülmények, és különösen az érintett személy szempontjából az ügy jelentősége, összetettsége, valamint a kérelmező és az illetékes hatóságok magatartása fényében kell értékelni.³⁷⁷ Az Európai Bíróság gyakorlata szerint ugyanis a versenyjog területére tartozó ügyek főszabály szerint összetett ténybeli és gazdasági elemzés elvégzését teszik szükségessé.³⁷⁸ Így a nagy bonyolultságot mutató esetek jelentős számában az ilyen aktusok, amelyek szükségképpen meghosszabbítják az eljárás időtartamát, elengedhetetlennek bizonyulhatnak.³⁷⁹ A határidő észszerűségének értékelése azonban nem teszi szükségessé az eset összes körülményeinek szisztematikus vizsgálatát, ha az eljárás időtartama az egyik körülményre tekintettel igazoltnak tűnik.³⁸⁰ Így az ügy bonyolultsága vagy a felperes időhúzó magatartása önmagában

³⁷⁴ 3458/2020. (XII. 14.) AB végzés, 14.

³⁷⁵ Kf.VI.39.085/2021/5., 32.

³⁷⁶ Törvényszék, T-389/10. sz. ügy (SLM et Ori Martin SA v. Commission), ECLI:EU:T:2015:513, 300.

³⁷⁷ Európai Unió Bírósága, C-185/95 P. sz. ügy (Baustahlgewebe v. Commission), ECLI:EU:C:1998:608, 29.

³⁷⁸ Európai Unió Bírósága, C-308/19. sz. ügy (Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SRL) ECLI:EU:C:2021:47, 56.

³⁷⁹ Uo., 56.

³⁸⁰ Európai Unió Bírósága, C-238/99 P., C-244/99., C-245/99 P., C-250/99 P – C-252/99 P. és C-254/99 P. sz. ügyek (Limburgse Vinyl Maatsdhappij a. o. v. Commission), ECLI:EU:C:2002:582, 188.

alkalmas egy első látásra túl hosszúnak tűnő időtartam igazolására.³⁸¹ Az eddigi európai gyakorlat alapján megállapítható, hogy az összességében 60 hónapig tartó bizottsági eljárások esetében a Törvényszék nem állapította meg a túlzottan hosszú eljárást.³⁸² 70 hónap felett azonban a Törvényszék megállapítja az észszerűtlenül hosszú időtartamot.³⁸³ Meg kell azonban jegyezni, hogy mind az Akzo-, mind pedig a Heineken-ügyben maga a Bizottság ismerte el, hogy az eljárás neki felróhatóan elhúzódott.³⁸⁴ Ez lényeges körülmény, mivel az Európai Bizottságnak nincs ügyintézési ideje, ezért a Törvényszék az észszerűtlenség megítélése kapcsán a láthatóan bírságszabásra fennálló 1/2003/EK rendelet 25. cikk (1) bekezdése szerinti ötéves elévülési időt tekinti egyfajta viszonyítási pontnak.³⁸⁵ Álláspontom szerint a formálódó magyar gyakorlatban is ezt az öt évet kellene az észszerű idő megítélése szempontjából kiindulópontnak tekinteni kartellügyekben. Egyrésről EU-jogalapon futó ügyek esetén már fentebb utaltam rá, hogy a közérdeket szolgáló versenyfelügyelettel kapcsolatos elvárásokat (ideértve az észszerű időt is) az Európai Bíróság szerint hozzá kell igazítani a versenyügyek sajátosságaihoz. Ugyanakkor mind a magyar, mind pedig az európai bírósági gyakorlat³⁸⁶ szerint kartellügyekben nincs különbség a nemzeti és európai szabályok között, ezért nincs ok arra, hogy az észszerű idő megítélésénél eltérjünk aszerint, hogy nemzeti vagy európai versenyjogi alapon fut-e az ügy.

Fentiek alapján nem az a kérdés, hogy a versenyhatóság túllépi-e az irányadó törvényi ügyintézési időt, hanem hogy ez a hatóságnak felróható módon történt-e, van-e vétkes hallgatás. Éppen ezért a vonatkozó európai gyakorlat alapján is vissza kell utasítani az olyan álláspontot, amely a versenyhatóság határidő-túllépését automati-

³⁸¹ Európai Unió Bírósága, C-385/07 P. sz. ügy (Der Grüne Punkt), ECLI:EU:C:2009:456, 182.

³⁸² Lásd: Törvényszék, T-419/14. sz. ügy (The Goldman Sachs Group Inc. v. Commission), ECLI:EU:T:2018:445, Európai Unió Bírósága, C-238/99 P., C-244/99., C-245/99 P., C-250/99 P – C-252/99 P. és C-254/99 P. sz. ügyek (Limburgse Vinyl Maatsdhappij a. o. v. Commission), ECLI:EU:C:2002:582, Törvényszék, T-475/14. sz. ügy (Prysmian és Prysmian cavi e sistemi kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2018:448.

³⁸³ Törvényszék, T-240/07. sz. ügy (Heineken Nederland BV and Heineken v. Commission), ECLI:EU:T:2011:284; Törvényszék, T-47/10. sz. ügy (Akzo Nobel és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2015:506.

³⁸⁴ Törvényszék, T-240/07. sz. ügy (Heineken Nederland BV és Heineken NV kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:T:2011:284., 289; Törvényszék, T-47/10. sz. ügy (Akzo Nobel és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2015:506, 325.

³⁸⁵ Az Európai Bizottság az 1/2003/EK rendelet 25. cikke (1), (3) és (5) bekezdései alapján a jogsértés elkövetésétől számított 10 éves abszolút elévülési időn belül hozhat szankcióval járó döntést úgy, hogy az elkövetéstől (vagy annak abbahagyásától) számított öt éven belül, ha addig azt megszakító cselekmény (például eljárásindítás, adatkérés, kifogásközlés) nem történik, akkor elévül a bírság alkalmazásának lehetősége.

³⁸⁶ Európai Unió Bírósága, C-542/14. sz. ügy (SIA „VM Remonts és társa kontra Lett Versenytanács), ECLI:EU:C:2016:578, 17.; Európai Unió Bírósága, C-32/11. sz. ügy (Allianz Hungária Biztosító és társai), ECLI:EU:C:2013:160, 20.; Európai Unió Bírósága, C-413/13. sz. ügy (FNV Kunsten Informatie en Media), ECLI:EU:C:2014:2411, 18. pont; Európai Unió Bírósága, C-345/14. sz. ügy (Maxima Latvija), ECLI:EU:C:2015:784, 12.

kusan felróhatónak minősíti azon az alapon, hogy a GVH számára rendkívül hosszú határidő áll rendelkezésre, rengeteg, a határidő nyugvását eredményező körülmény van, amelyre figyelemmel nehezen állítható, hogy a GVH határidő-túllépése neki nem felróható.³⁸⁷ Az európai gyakorlatban ugyanis önmagában a hosszú ideig tartó eljárási inaktivitás sem eredményez túlzott időtartamú eljárást, ha egyébként igazolt (például bonyolult és számos beadvány feldolgozása, értékelése).³⁸⁸ Kétségtől, ha évekig nem történik egy ügyben semmi (lásd a hivatkozott Akzo-ügyet), akkor ez esetben a 60 hónap, a törvényi ügyintézési idő túllépése jó eséllyel túlzottan hosszúvá teszi az eljárást.

Az európai gyakorlatban a támadott határozat megsemmisítése érdekében tehát az erre kérelmező félnek kell tudni bizonyítani azt, hogy az észszerű határidő elvének megsértése hatást gyakorolhatott az eljárás kimenetelére, amelynek eredményeképpen ténylegesen nehezebbé vált számára a bizonyítás, sérült a védekezéshez való joga, vagy az eljárás más kimenetellel zárult volna, ha a hatóság hamarabb hoz döntést.³⁸⁹ Ezekre a körülményekre sem elegendő csak általánosságban hivatkozni. Így a védekezés ellehetetlenülése körében a feleknek kell tudni kellően precíz módon bizonyítani, hogy a védekezésük során milyen nehézségekbe ütköztek, meg kell nevezni azokat a dokumentumokat vagy tanúvallomásokat, amelyeket már nem tudtak megszerezni, pontosan megjelölve az őket ebben akadályozó körülményeket, így eleget téve gondossági kötelezettségüknek.³⁹⁰

- Például a felperesek hivatkoztak bizonyos mentő bizonyítékok összegyűjtésének nehézségeire, megemlítve, hogy az érintett személyek személyes emlékei elhalványultak. Viszont a bíróság ezt nem fogadta el, mert ezt az állítást nem támasztották alá konkrét bizonyítékokkal, és különösen nem nevezték meg az érintett alkalmazottakat és azon indokokat, amelyek miatt létfontosságú lett volna e személyek emlékeire hagyatkozni; sem azokat a körülményeket, amelyek tekintetében már nem lehetett más módon információkat szerezni.³⁹¹ Ráadásul a Törvényszék jelentőséget tulajdonított annak, hogy valamennyi vállalkozásra és a vállalkozások társulásaira háruló általános gondosság kötelezettsége alapján a felperesek kötelesek a tevékenységük nyomonkövethetőségét lehetővé tevő tényezők könyveikben és archivált irataikban történő gondos megőrzéséről gondoskodni, többek között annak érdekében, hogy

³⁸⁷ Nagy (2021b): i. m. 493.

³⁸⁸ Törvényszék, T-725/14. sz. ügy (Aalberts Industries kontra Európai Unió), ECLI:EU:T:2017:47, 76.

³⁸⁹ Európai Unió Bírósága C-466/19 P. sz. ügy (Qualcomm és Qualcomm Europe kontra Bizottság) EU:C:2021:76; Törvényszék: T-47/10. sz. ügy; T-471/13. sz. ügy; T-758/14. sz. ügy; T-475/14. sz. ügy; Európai Unió Bírósága, C-185/95 P. sz. ügy; C-113/04 P. sz. ügy; C-385/07 P. sz. ügy; C-146/08 P. sz. ügy; C-50/12 P. sz. ügy; C-608/13 P. sz. ügy.

³⁹⁰ Törvényszék, T-471/13. sz. ügy (Xellia Pharmaceuticals és Alpharma kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2016:460, 357.

³⁹¹ Törvényszék, T-240/07. sz. ügy (Heineken Nederland BV és Heineken NV kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:T:2011:284, 300.

esetleges bírósági vagy közigazgatási eljárások esetében a szükséges bizonyítékok a rendelkezésekre álljanak.³⁹²

- A védekezési jog sérelmének állítása során a felek az ügyben az anyavállalati felelősség körében fennálló kimentési lehetőségüknek az eljárás elhúzódása miatti ellehetetlenülésére hivatkoztak, a cég igazgatósága egyik tagjának időközben bekövetkezett halála miatt. A Törvényszék ennek a hivatkozásnak is a mélyére nézett és megállapította, hogy az ilyen szóbeli bizonyítékok csak csekély szerepet játszanak a Bizottság vizsgálatának adminisztratív szakaszában, ennél fogva az nem lett volna alkalmas a Bizottság rendelkezésére álló terhelő bizonyítékok hatékony megcáfolására, ezáltal pedig az ellehetetlenülésre hivatkozás nem állja meg a helyét.³⁹³

Az európai gyakorlatban (összhangban a 25/2020. [XII. 2.] AB határozattal), ha az észszerű határidő megsértése nincs hatással az eljárás kimenetelére, akkor a jogsertés a kiszabott bírság összegének szükség szerinti csökkentésével orvosolható.³⁹⁴ A versenyügyben hozott hatósági döntés bírósági felülvizsgálatának elhúzódása viszont az európai gyakorlatban nem eredményezheti a hatóság által kiszabott bírság csökkentését. Ezt a Törvényszék előtt indított kártérítés iránti eljárás keretében lehet szankcionálni, mivel az ilyen kereset képez hatékony jogorvoslatot.³⁹⁵

A legújabb magyar gyakorlat értékelése és javaslatok

A Kúriának a témában legújabb, 2021. márciusi részítélete³⁹⁶ a GVH alkotmányjogi panasza tárgyában hozott 3458/2020. (XII. 14.) AB végzése alapján versenyügyekben, a határidő-túllépés esetében kifejezetten a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatában foglaltak relevanciáját ismeri el, igaz továbbra is a Kúria 2019. decemberi ólomakkumulátor ügyben hozott ítélete fényében, amely a fentiek szerint képtelenség, hiszen az abban hivatkozott és annak kereteket adó 17/2019. (V. 30.) AB határozatot éppen a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat haladta meg.

A Fővárosi Törvényszék emiatt nehéz helyzetbe került, hiszen a Kúria ezen részítélete alapján kellett megítélje az adott versenyfelügyeleti eljárásban megvalósult majdnem egyéves határidő-túllépést.³⁹⁷ Egyrészt megállapított 17 hónapot

³⁹² Törvényszék, T-240/07. sz. ügy (Heineken Nederland BV és Heineken NV kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:T:2011:284, 301.

³⁹³ Törvényszék, T-47/10. sz. ügy (Akzo Nobel és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2015:506, 315–317.

³⁹⁴ Törvényszék, T-389/10. sz. ügy (SLM et Ori Martin SA kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2011:816, 299.

³⁹⁵ Európai Unió Bírósága, C-58/12 P. sz. ügy (Groupe Gascogne kontra Bizottság), EU:C:2013:770, 78.

³⁹⁶ Kf.VI.39.085/2021/5., 32.

³⁹⁷ 104.K.702.939/2021/10.

kitevő – semmivel nem indokolható – inaktivitást (tétlenséget) az eljárásban, amellyel kapcsolatosan az észszerű idő megsértését nehéz kifogásolni. Másrészről viszont a védekezéshez fűződő jog érdemi sérelmének tekintette, hogy a 2015-ben indult eljáráshoz szükséges üzleti iratok 2018-ra a felperesnél már nem voltak meg. Ez azonban ellentétes azzal a fentebb ismertetett európai gyakorlattal, hogy a gazdálkodó szervezetek a tevékenységük nyomkövethetőségét biztosító gondos archiválásra kötelesek.

Ezen túlmenően a Fővárosi Törvényszék annak is jelentőséget tulajdonított, hogy időközben a felperesek egy potenciális tanúja elhunyt, miközben az európai gyakorlat szerint az ilyen szóbeli bizonyítékok csak csekély szerepet játszanak a versenyfelügyeleti eljárásban, ennél fogva az nem lett volna alkalmas a terhelő bizonyítékok hatékony megcáfolására, ezáltal pedig az ellehetetlenülésre hivatkozás nem állja meg a helyét.³⁹⁸

Mindezek alapján izgalmas, hogy a Fővárosi Törvényszék, a feleknek érdeksérelmet okozó észszerű idő megsértése miatt, a bírság hatályon kívül helyezése mellett döntött. Ez alapján pedig úgy tűnik, mintha a bírságcsökkentést eredményező, de valós érdeksérelmet nem okozó, valamint a teljes döntés hatályon kívül helyezését eredményező ügy érdemére kiható észszerű idősérelem között lenne egy középső kategória (ahogy ezt a 25/2020. [XII. 2.] AB határozat fentiek szerint implikálja), nevezetesen: olyan érdeksérelem, amely ugyan az egész ügy érdemére nem hatott ki, viszont bírságot „lenullázó” következménye van.

Már a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat kapcsán utaltam arra, hogy az Alkotmánybíróság által hivatkozott védekezési jog sérelmét illetően nehéz elképzelni olyan helyzetet, amikor a védekezési jog megalapozott sérelme esetén nem kell az egész döntést hatályon kívül helyezni. Ez a Fővárosi Törvényszéki ítélet csak tovább erősíti a kétséget ennek a „középső” kategóriának a léte és értelme kapcsán. Leginkább azért, mert az európai gyakorlat fényében a konkrét hivatkozások nem foghattak volna helyt. Viszont a felek pusztá hivatkozása érdeksérelemként az észszerű idő megsértésére nem működhet a bírság „lenullázásaként”. Eleve felmerül koncepcionálisan, hogy a 25/2020. (XII. 2.) AB határozattal létrehozott ezen „középső” kategória valójában csak olyan szabályozási háttér esetében értelmezhető és alkalmazható, mint amilyen az Ákr. 103. § (4) bekezdése vagy az 1/2003/EK rendelet 25. cikke, amelyek előírják a bírságolási jog elévülését. Ilyen szabályozás hiányában azonban ennek a koncepciónak az alkalmazása oda vezet, mint ami most a Fővárosi Törvényszék döntéséből kilálglik: látszólagos érdeksérelmek orvoslására észszerű idő megsértése esetén. Ez azonban a bizonyítási szint erodálódásához és aszimmetriájához vezet, mert amíg a GVH-nak magas sztenderdeknek kell megfelelnie

³⁹⁸ Törvényszék, T-47/10. sz. ügy, (Akzo Nobel és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:T:2015:506., 315-317.

a közérdek-érvényesítés tekintetében,³⁹⁹ addig a közérdeket sértők első ránézésre komolynak tűnő, valójában azonban nem releváns érvekre hivatkozással is mentesülhetnek a teljes bírság következményei alól. Ezt a kérdést a GVH megpróbálta felülvizsgálat keretében a Kúria elé tárni, amely azonban ezt felülmérlegelésnek gondolta.⁴⁰⁰ Ez azonban nem az alsóbb fokú bíróság által végzett közvetlen tényértékelés eredménye, hanem annak jogkérdése, hogy a hatályos szabályozási koncepció fényében jogilag fenntartható-e a fentiek szerinti „középső” kategória.

A Kúria legújabb gyakorlata (a Vodafone-ügy) a versenyügyekben az, hogy az észszerű idő megtartása kapcsán tovább feszegeti a hatályos ügyintézési időszabályozás jelen koncepciójának értelmét.⁴⁰¹ A fogyasztóvédelmi ügyben a Kúria a törvényi hét hónapos határidőt tekintette kiindulópontnak – mint európai kartellügyekben az Európai Bíróság az ötéves bírságolási elvételési időt –, és ehhez képest állapította meg, hogy az összességében több mint 3 évig tartó, kilenc hónapra felfüggesztett eljárás esetében, egy olyan dinamikus piacon, mint a mobilpiac, a döntés elveszíti preventív jellegét, ezért ezt a körülményt bírságcsökkentésként kell figyelembe venni. A Kúria tehát itt nem talált érdeksérelmet, e tekintetben a bírságcsökkentés esete helyesen merül fel, ha az észszerű idő sérelmét elfogadjuk. Az, hogy a bírságolásnak meddig van preventív hatása álláspontom szerint az állam büntetőigényének függvénye, amely elsősorban szabályozási, azon belül is elvételési kérdés. Magának az elvételésnek a szabályozása természetesen lehet alkotmányossági értékelés tárgya (például jogbiztonság szempontjából⁴⁰²), viszont jogszerű elvételési időn belül a preventív hatás megítélése már nem képezheti bírói mérlegelés tárgyát. Az észszerű idő megtartottsága szempontjából az ügy komplexitásának, a hatóság cselekvőségének, a döntés előreláthatóságnak van jelentősége a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat fényében.

Dinamikus piacokat érintő ügyekben is folyhatnak komplex vizsgálatok és ezt a tényt az észszerű idő értékelésekor is figyelembe kell venni. Ezen túlmenően az eljárás jogszerű felfüggesztése, amelyet jelen ügyben a Kúria külön is vizsgált, nem tekinthető vétkes inaktivitásnak, ezért azt az észszerű idő megtartottsága szempontjából álláspontom szerint nem szükséges figyelembe venni. Érdekes, hogy ez az ügy a GVH előtt 1188 napig tartott, felfüggesztés nélkül 910 napig, míg a bírósági felülvizsgálat 742 nap volt.

A Kúria 2022. áprilisi ítélete⁴⁰³ szerint versenyügyekben az észszerű idő megtartottságát az 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban meghatározott körülmények figyelembevételével kell megítélni. Viszont az Alkotmánybíróság gyakorlatával

³⁹⁹ Tóth András: A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez, *Jogtudományi Közlöny*, 2021. július–augusztus, 319–325.

⁴⁰⁰ Kfv.III.37.053/2022/2., 43.

⁴⁰¹ Kfv.IV.37.759/2021/9., 2020. január 25-i döntés

⁴⁰² 11/1992. (III. 5.) AB határozat

⁴⁰³ Kfv.V.38.235/2021/9.

szemben⁴⁰⁴ a Kúria az észszerű idő követelményét csak az ügyintézési idő túllépése esetén gondolja vizsgálhatónak. A konkrét ügyben a Kúria megerősítette, hogy

„az alperesi ügyintézési határidőbe nem számít bele az az időtartam, amikor az alperes számára még nem áll rendelkezésre az az irat, amelynek megküldését kéri a felperestől vagy más hatóságoktól, mivel annak hiányában az eljárást nem tudja folytatni, és az a körülmény, hogy a határidő utolsó napja a munkaidőn túl érkező beadványt az alperes a következő munkanapon tölti le, nem minősül az alperes felróható mulasztásának, így jogsértést nem valósít meg”.⁴⁰⁵

A Kúria ezt a törvényszéki értelmezését az Alaptörvény 28. cikke alapján a jogszabály céljával összhangban állónak minősítette arra figyelemmel, hogy a jogalkotói cél, hogy maradjanak figyelmen kívül azok az időtartamok, melyek alatt az eljárás folytatása objektíve lehetetlen.⁴⁰⁶

Az elévülés megítélése versenyügyekben

A Kúria 2018-ban az úgynevezett betonoskartell-ügyben hozott ítéletében⁴⁰⁷ arra az álláspontra helyezkedett, hogy a GVH nem vonhat eljárás alá olyan kartellezőt, akivel szemben a bevonás időpontjában az elkövetés óta az 5 év eltelt, akkor sem, ha a jogsértő kartellt leleplező eljárás az elévülési időn belül megindult már. A Kúria szerint az elévülés szabályainak meghatározása nemzeti hatáskör, ezért ebben a körben a GVH által hivatkozott európai bírósági joggyakorlat nem vehető figyelembe. Ezzel azonban lehet vitatkozni. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint ugyanis a tagállami bíróságoknak a versenyhatósági döntések felülvizsgálata során e hatáskörüket az uniós jog, különösen a hatáskör érvényesülés elvének tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk.⁴⁰⁸ Márpedig a versenyjogsértéssel okozott károk hatékony megtérítése kapcsán utalt arra az Európai Bíróság, hogy „azt a nemzeti szabályozást, amely az elévülés kezdő időpontjáról, annak időtartamáról, továbbá a nyugvásának vagy a megszakadásának feltételeiről rendelkezik, hozzá kell igazítani a versenyjog sajátosságaihoz, [amely] főszabály szerint összetett ténybeli és gazdasági elemzés lefolytatás[át]” teszi szükségessé.⁴⁰⁹ Sok esetben csak ilyen összetett elemzések révén derül ki, hogy más vállalkozások is a jogsértés részesei voltak. A kartellügyekben gyakori, hogy a hatóság az eljárás megindítása után von be további ügyfeleket, ahogy a tényállást kezdi feltárni. Ezért az elévülés ilyen értelmezése nem veszi

⁴⁰⁴ 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 57.

⁴⁰⁵ Kfv.V.38.235/2021/9., 52.

⁴⁰⁶ Uo.

⁴⁰⁷ Kfv.II.37.364/2017/26., 2018. február 28-i ítélet (Vj-29/2011. sz. úgynevezett betonos kartell).

⁴⁰⁸ Európai Unió Bírósága, C-308/19. sz. ügy (Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR), ECLI:EU:C:2021:47, 46.

⁴⁰⁹ Európai Unió Bírósága, C-637/17. sz. ügy (Cogeco Communications), ECLI:EU:C:2019:263, 46–47.

figyelmbe a versenyjogi jogérvényesítés ezen sajátosságát, ezért korlátozza a közérdek érvényre juttatását.

A bírósági felülvizsgálat hatása a versenyfelügyeleti intézményrendszer hatékony közérdek-érvényesítésére

A közigazgatási bíráskodásnak egyszerre kell biztosítania, hogy a közérdek érvényesítése is jogi keretek között maradjon (ne legyen önkényes), de egyúttal a közérdek érvényesülését is elő kell segítenie.⁴¹⁰ A versenyfelügyeleti intézményrendszerrel kapcsolatban ez azt jelenti, amit az Alkotmánybíróság 1893/B/2010. AB határozata is aláhúz:

„[...] a versenyfelügyeleti eljárás a tisztességes piaci verseny fenntartásához fűződő közérdeket és nem az egyéni sérelmek megoldását szolgálja; utóbbi követelések a bíróság előtt érvényesíthetők. Nem jelent beavatkozást a gazdasági versenybe, hogy nem vehet részt a GVH előtti eljárásban az a személy, aki egy vállalkozói magatartást a tisztességes piaci verseny követelményeibe ütközőnek vél, ellenkezőleg, kifejezésre juttatja, hogy a versenyfelügyeleti hatóság kompetenciája a magatartás versenyellenes voltának megítélése, valamint eljárásával a verseny tisztaságának kikényszerítése.”

Vagyis a GVH közérdekvédelmi funkciót lát el, nem egyéni sérelmek orvoslására, hanem absztrakt közérdek (tisztességes verseny) védelmére hivatott. Ebből a szempontból három kúriai ítélet kapcsán is felmerül, hogy a versenyfelügyelet ezen közérdekvédelmi jellege nem tolodott-e el az egyéni érdekvédelem irányába.

Teljes körű versenyhatás-vizsgálat szakhatósági tiltás esetén

Az egyik ilyen ítélet azzal kapcsolatos, amikor egy összefonódáshoz az Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) szakhatósággként nem járul hozzá,⁴¹¹ akkor a médiaszolgáltatásról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 171. § (4) bekezdése alapján ez köti a GVH-t, aki ilyenkor köteles megtagadni az összefonódás tudomásulvételét. A GVH emiatt ilyen esetben nem végzi el a fúzió versenyhatásainak értékelését. A Kúria 2019. december 9-én kelt ítélete⁴¹² szerint azonban a teljes körű bírói felülvizsgálat miatt a GVH ilyen esetben sem vonhatja ki magát a tényállás tisztázása alól, és el kell végeznie az összefonódás versenyhatásainak teljes körű vizsgálatát. A Kúria szerint emiatt a GVH nem hivatkozhat az Ákr. 4. § szerinti költséghatékonyság elvére sem. Álláspontom szerint ugyan-

⁴¹⁰ Szabolcsi (2015): i. m. 109.

⁴¹¹ Lásd: Vj-87/2016.

⁴¹² Kf.IV.38.095/2018/10.

akkor ez leegyszerűsítő következtetés. Mert valóban, olyan helyzetben, amikor a szakhatóság miatt nem lehet a kérelemhez hozzájárulni, akkor az érdemi döntést hozó hatóság indokolásának a jövőre nézve még lehet értelme és haszna az ügyfél számára. Ez azonban nem maradhat meg az absztrakció szintjén. Ilyen eset, ha az érdemi indoklás előmozdíthatja az ügyféli jogok gyakorlását. Az Alkotmánybíróság 3241/2017. (X. 10.) határozata⁴¹³ is például a konkrét megelőző védelmi helyzetet (olyan sérelmek bekövetkezése, amelyek orvoslására későbbi eljárásokban korlátozott mértékben vagy egyáltalán nincs mód) ismerte el olyannak, amikor az ügyfélnek hatékony bírói jogvédelmet és ebből következően olyan helyzetet kell biztosítani, hogy az őt érintő jogok és kötelezettségek teljeskörűen legyenek perbe vihetők. Másként, a közigazgatási eljárás egyszerűsége és a közérdeket jelentő szűkös kapacitásaival való hatékony gazdálkodás követelménye azzal jár, hogy ilyen helyzetben a közigazgatási bíróság megvizsgálja azon körülmények fennállását, amelyek mellett a hatósági többletterher közvetlen összefüggésben előmozdítja ügyféli jogok gyakorlását. Ez ugyanakkor feltételezi az ügyfél erre való hivatkozását és tényelőadását, amelyre az adott ügyben nem került sor.

Összefonódás-ellenőrzési eljárásban hozott döntéssel szembeni perindítási jog

A másik ilyen ítélet szintén fúziós ügyben született, amikor a Kúria arra a megállapításra jutott, hogy a Kp. 48. § (1) bekezdés c) pontja szerinti visszautasítási okot (a perindítási jogosultság hiányát) nem lehet megállapítani abban az esetben, ha a felperes a Kp. 17. § a) pontjában foglaltak szerint jog vagy jogos érdek közvetlen érintettségét állítja.⁴¹⁴ Ennek következményeként pedig a per érdemében kellett kimondani, hogy a versenytársi minőség önmagában nem elegendő az ügy tárgyával való közvetlen érintettség megalapozásához. A perindítási jog kiüresítése a konkrét ügyben oda vezetett, hogy a per érdemében a közigazgatási bíróság (adott esetben a Kúria) észlelhette a közigazgatási döntés semmisségét, amelynek eredményeként azt meg is semmisítette. Bár nem volt keresetössé felperesnek, keresete mégis elegendő volt ahhoz, hogy egy fúziós ügyet tisztázó hatósági döntést megdöntsön. Azért indokolt itt a kiterjesztő fogalomhasználat (fúziós ügy tisztázása), mert a konkrét ügyben a GVH a fúziót bejelentő kérelmére hatósági bizonyítvánnyal igazolta, hogy az adott összefonódás elbírálására hatáskörrel nem rendelkezik.⁴¹⁵ Ez is mutatja, hogy a tranzakciók lezártságához milyen fontos befektetői érdek fűződik. Miként a GVH-hoz bejelentett összefonódások kapcsán, így az olyan ügyletek tekintetében is, amikor a GVH-nak azt nincs hatásköre vizsgálni, a bejelentő vevőnek teljesen érthető (jogos) érdeke fűződik ahhoz, hogy tranzakciója hatóság általi lezártságáról

⁴¹³ Kf.IV.38.095/2018/10., 29–30.

⁴¹⁴ Kfv.IV.37.380/2020/11., 2021. február 16-i ítélet.

⁴¹⁵ 2018. december 6. napján kelt B/961-11/2018. számú hatósági bizonyítvány.

valamilyen szintű bizonyosságot nyerjen az érintett szervtől. A konkrét ügyben ezen jogi helyzet tanúsításának formai kivitelezését találta hivatalból semmisnek a Kúria, mert szerinte hatáskör hiányában ezt hatósági bizonyítvánnyal nem lehet igazolni. Talán ezzel vége is lehetne az ügynek, és nem is érdemelne több figyelmet, de ami miatt ez az eset túlmutat magán, az elvi jellegű: a tranzakciók lezártságához fűződő magánérdek ugyanis olyan nyomós, hogy végső soron közérdeket, konkrétan a Magyarország nemzetközi versenyképességét is érintő befektetővédelmet is érinti.⁴¹⁶ A GVH próbálta ezt a kérdést alaptörvényi kontextusba helyezni, de sikertelenül. Az Alkotmánybíróság szerint – bár az indokolás nehezen követhető – az állított kifogások nem tudták az elbíráláshoz szükséges közvetlen kapcsolatot megalapozni a tisztességes eljáráshoz fűződő jog és a támadott kúriai ítélet között,⁴¹⁷ miközben elismerte, hogy

„a perindítási jog és a keresetőségi jog vizsgálatakor a közigazgatási bíróságnak a szubjektív jogvédelmi igények érvényesítése mellett a jogvita jellegéhez mérten az objektív jogvédelmi szempontokra, így adott esetben a közérdekre is figyelemmel kell lennie annak érdekében, hogy jogértelmezése ne vezessen se valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére, se valamely állami szerv hatáskörének korlátozására”.⁴¹⁸

Vagyis azzal együtt az Alkotmánybíróság szerint a GVH panasza valójában a Kúria jogértelmezésének felülbírlatára irányult, még úgy is lehet érteni az Alkotmánybíróság döntését, hogy akár egyetértett a GVH jogértelmezésével, csak azt Alaptörvénybe ütközéssel nem lehetett kapcsolatba hozni.

Az Alkotmánybíróság szerint a perindítási jog hiánya csak akkor lehet keresetvisszautasítási ok, ha egyértelműen nem állapítható meg a nevesített perindításra jogosult körbe tartozás.⁴¹⁹ Azonban azzal a kérdéssel sem az Alkotmánybíróság, sem pedig a megkeresett IM nem foglalkozott, hogy mi a helyzet a zárt ügyfélfogalmú közigazgatási eljárásokkal, mint amilyen az összefonódás-ellenőrzés. Ennek a kérdésnek azért van jelentősége, mert a szakirodalom álláspontja szerint a Kp. felperesfogalma azért egyezik meg az Ákr. ügyfélfogalmával, mert a hatósági eljárások ügyfélfogalma megfeleltethető a közigazgatási per aktív perbeli legitimációjának.⁴²⁰ Az aktív perbeli legitimáció tehát konkrétan a hatósági eljárás ügyféli jogállásából fakad.⁴²¹ A Kp. 17. § a) pontja tehát egyszerre zárt és nyílt kategóriája

⁴¹⁶ Az Alkotmánybíróság már a korábbi gyakorlatában elismerte, hogy a közérdek megállapíthatóságra lehetőség van abban az esetben, ha a jogszabály alapján előtérben álló magánérdek mögött a közérdek egyértelműen és nyilvánvalóan fellelhető. Lásd: Alkotmánybíróság 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, 108.

⁴¹⁷ Lásd: az Alkotmánybíróság 2021. november 30-án kelt IV/1149/2021. sz. végzése.

⁴¹⁸ Az Alkotmánybíróság 2021. november 30-án kelt IV/1149/2021. sz. végzése, 30.

⁴¹⁹ Az Alkotmánybíróság 2021. november 30-án kelt IV/1149/2021. sz. végzése, 28.

⁴²⁰ Petrik Ferenc (Szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai II. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac, 2017. 17–18.

⁴²¹ Molnár Csaba – Szupera Péter: A jogorvoslathoz való jog és a keresetőségi jog kapcsolata közigazgatási perekben. *Fontes Iuris*, 7. (2021), 1. 11.

a perindításra jogosultaknak. Zárt, mert csak az lehet perindításra jogosult, aki megelőző hatósági eljárás ügyfele volt, vagy annak kellett volna lennie. Nyílt, mert ha valakinél utóbb a közigazgatási perben kiderül, hogy perindítási joga volt, akkor annak az alapul fekvő közigazgatási ügyben ügyfélnek kellett volna lenni, amelyre ha nem került sor, akkor ez az egész eljárást megalapozatlanná teszi. Teljesen észszerű, hogy a jogalkotó a Kp.-ban ezt a helyzetet rendezni kívánta, amikor valakinek ügyfélnek kellett volna lennie a közigazgatási eljárásban, akkor valamilyen módon ez orvoslást nyerjen. Ez az oka annak, hogy a formális ügyféli jogállás hiányában a közigazgatási per érdemében kell annak fennállását tartalmilag megítélni, ezzel biztosítva végső soron, hogy az ilyen ügyfelet is megillessen a jogorvoslati jog, ezzel helyreállítva az alapul fekvő hatósági eljárás törvényességét (azáltal, hogy a megismételt eljárásban majd ténylegesen is gyakorolhatja ezen jogorvoslatnak köszönhetően az ügyféli jogait). Vagyis az a következetes bírói gyakorlat,⁴²² amely a Kp. 17. § a) pontja esetében a perindítási jog kérdését a per érdemére tartozó keresetőség fényében tartja megítélendőnek, egyfelől szükséges értelmezés ahhoz, hogy azokban az esetekben, amikor a megelőző közigazgatási eljárásban nem volt formailag ügyfél az, akinek az ügy a jogát vagy a jogos érdekét közvetlenül érinti, akkor közigazgatási perben jogorvoslatot nyerhessen. Másfelől azonban ez az értelmezés nem lehet kizárólagos, és a GVH által az Alkotmánybíróság elé vitt ügyben éppen az ebből fakadó anomáliák kerültek elő. Teljesen világos ugyanis, hogy *contra legem* helyzetet eredményez a zárt ügyfélfogalmú eljárásokban, ha a közigazgatási bíróság olyan valaki perindítási jogát ismerné el, aki a törvény erejénél fogva⁴²³ amúgy nem lehet a közigazgatási eljárás ügyfele. Sem a Kúria, sem az IM, sem pedig az Alkotmánybíróság nem azonosította ezt a képtelen helyzetet, amelynek az egyetlen feloldása csak az lehet, ha a Kp. 17. § a) pontját úgy kell értelmezni, hogy zárt ügyfélfogalmú eljárásokban csak azoknak van perindítási joguk, akiket ügyfélként a speciális közigazgatási eljárási törvény nevesít. Vagyis a zárt ügyfélfogalmú eljárásokban az ilyen ügyfeleket végül is a nevesített perindításra jogosultakkal egy körben kell kezelni, és annak nyilvánvaló hiánya esetén a keresetet a perindítási jog hiánya miatt visszautasítani. A GVH ezt a kérdést próbálta alaptörvényi kontextusba helyezni, amikor a perindítási jog összefonódás-ellenőrzési eljárásokban való kiüresítését (értsd a zárt ügyfélfogalom figyelmen kívül hagyását) a vállalatfelvásárlások mint tranzakciók lezártságához fűződő érdek fényében láttatta, ehhez keresve alaptörvényi támasztékot. A Kúria értelmezése mellett ugyanis nemcsak a perindítási jog kategóriája üresedik ki a zárt ügyfélfogalmú összefonódás-ellenőrzési eljárásban, de ezzel gyakorlatilag Magyarországon a fúziók ügyében kiadott hatósági döntést bárki akadálytalanul

⁴²² Lásd: Fővárosi Törvényszék 104.K.700.534/2019/37. sz. ítélete.

⁴²³ Lásd: Ákr. 10. § (2) bekezdés: „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.”

közigazgatási per tárgyává teheti, ez azonban elbizonytalanítja a befektetőket, és hátrányosan érinti Magyarország nemzetközi versenyképességét is. Mindezt a GVH az alábbi alaptörvényi kontextusba is helyezte.

Egyrészt a Tptv. zárt ügyfélfogalmi részéhez fűzött miniszteri indokolás szerint:

„A versenyfelügyeleti eljárás ugyanis a piaci verseny tisztaságában és szabadságában megtestesülő közérdek védelmére hivatott, s a versenytársak egyedi sérelmeit így csak közvetetten orvosolja, mivel a verseny tisztaságának és szabadságának fogalmán keresztül egyedileg meg nem határozott piaci szereplők (és fogyasztók) összességének (köz-)érdeke áll a jogi védelem alatt.”

Vagyis a fúzió-ellenőrzési eljárás zárt ügyfélfogalma mögött egyértelműen az a jogalkotói megfontolás húzódik meg, hogy a GVH a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat szerint közérdekvédelmi funkciót lát el, nem egyéni sérelmek orvoslására, hanem absztrakt közérdek (tisztességes verseny) védelmére hivatott. Márpedig az Alkotmánybíróság 23/2018. (XII. 28.) számú AB határozata alapján a tisztességes eljáráshoz való jog megilleti a közhatalmat gyakorló állami szerveket is. Az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése az Alkotmánybíróság szerint természetes fogalmi egységet alkotnak, amelyből az eljáró bíróságra nézve az a kötelezettség háramlik, hogy az alkalmazandó jogszabály célját tárja fel, és annak fényében értelmezze azt. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a hatáskör hiányában eljáró GVH-nak nem lehetnek tisztességes eljárásból fakadó jogai, miközben a GVH nem hatáskör hiányában járt el, hanem a tranzakciók lezártságához fűződő érdek mentén éppen hatásköre hiányát kívánta a befektető felé igazolni.

Másrészt, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 27. § (1) bekezdés a) pont második fordulatára alapított panaszelem (hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozták) tekintetében az Abtv. 55. § (4a) bekezdésére mint speciális befogadhatósági feltételre is figyelemmel kell lenni, amely szerint a közhatalmat gyakorló indítványozó a hatásköre korlátozását kifogásoló indítványát csak akkor bírálják el érdemben, ha a támadott döntés az indítványozó a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti. Az Alkotmánybíróság szerint azonban „hatáskör hiányában a hatásköre Alaptörvénybe ütköző módon való korlátozására az indítványozó nem hivatkozhat”.⁴²⁴ Ez azonban sommás kijelentés arra tekintettel, hogy vagy a hatáskörgyakorlás súlyos zavarának, vagy az Alaptörvénybe foglalt hatáskör sérelmének kell bekövetkeznie, amely utóbbi esetben természetesen teljesen irreleváns, hogy konkrétan volt-e a szervnek hatásköre. De sommás a kijelentés arra figyelemmel is, hogy egy kúriai jogértelmezés a jövőre nézve általánosan is kihat az adott szerv hatáskörének gyakorlatára. Márpedig jelen ügy alkotmányossá tett jogkérdése nem az volt, hogy

⁴²⁴ Az Alkotmánybíróság 2021. november 30-án kelt IV/1149/2021. sz. végzése, 23.

a GVH hatásköre hiányában járt-e el, hanem hogy a tranzakciók lezártságához fűződő közérdek ér-e annyit alkotmányosan, hogy a perindítási jogot valóban csak a zárt ügyfélkategóriákba esőkre lehessen szűkíteni. Az Alkotmánybíróság szerint ez azonban a konkrét ügytől elszakadt, hipotetikus és absztrakt kérdés.⁴²⁵ Az Alaptörvénybe foglalt hatáskör kapcsán azonban az Alkotmánybíróság döntése hallgat. Pedig ezzel kapcsolatban elmondható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény M. cikk (2) bekezdésébe foglalt tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása az állam kötelezettsége.⁴²⁶ Az Alkotmánybíróság szerint: „Az intézményvédelmi kötelezettség körében eljáró jogalkotó külön törvényben ezt a feladatot a kormánytól független Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos hatáskörébe és illetékességébe utalta, és annak eljárásában, a versenyfelügyeleti eljárásban részére önálló eszközöket biztosított.”⁴²⁷ Az Alkotmánybíróság a 183/2010. (X. 28.) határozatában kiemelte, hogy „[A] GVH ugyan nem az Alkotmányban szabályozott állami szerv, de sajátos jogállásának alkotmányos garanciális szerepe van. [...] A GVH államszervezetben betöltött szerepe az Alkotmányban foglalt gazdasági versenyszabadság védelmében nyilvánul meg.” Az Alkotmánybíróság 5/2021. (II. 9.) határozata szerint mivel az Alaptörvény elfogadásakor már a GVH hatásköreit megalapozó tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény hatályban volt, ezért „az M) cikk (2) bekezdése szerinti alaptörvényi kötelezettség értelmezésekor a Tptv. ezen rendelkezéseinek tartalma is figyelembe vehető”. A Tptv. 30. § (1) bekezdése alapján a „gazdasági erőfölényt létrehozó vagy megerősítő” összefonódások kontrollja a GVH hatáskörébe tartozik. Így az M. cikk (2) bekezdése szerinti azon fordulat, hogy „Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben” azt is jelenti, hogy az erőfölényes helyzeteket létrehozó vagy megerősítő összefonódásokkal szemben is, amely a GVH hatásköre. Ráadásul van olyan jogirodalmi álláspont is, amely szerint az M) cikk (2) bekezdése szerinti erőfölény tágabb fogalom, és magába foglalja a versenyszabályozás egészét, mint amelynek célja a piaci hatalom (más szóval erőfölény) ellensúlyozása, kialakulásának megelőzése.⁴²⁸ A jogirodalom szerint ugyanis nemcsak a politikai, de a piaci hatalom tisztességtelen eszközökkel való megszerzése is alkotmányos tilalom alá esik.⁴²⁹ A versenyszabályozás ezen felfogását tükrözi az Alkotmánybíróság 5/2021. (II. 9.) határozata (42. pont), amely szerint az európai versenyszabályok a demokráciát is védik „a gazdasági hatalom koncentrációjától és befolyásától”. Fentiek alapján tehát az M) cikk (2) bekezdésében a gazdasági versennyel kapcsolatosan fennálló állami intézményvédelmi kötelezettség részét képezi a GVH hatáskörét képező

⁴²⁵ Az Alkotmánybíróság 2021. november 30-án kelt IV/1149/2021. sz. végzése, 29.

⁴²⁶ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 105.

⁴²⁷ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 29.

⁴²⁸ Tóth András: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel. *Versenyügyek*, 8. (2012), 1. 24–34.

⁴²⁹ Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány – a piaci verseny védendő értékei. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 32. 8.

összefonódás-kontroll. Ennek az Alaptörvényre visszavezethető hatáskörnek a gyakorlása kapcsán emlékeztetni kell az Alkotmánybíróság 1893/B/2010. AB határozatára, amely a Tpv. zárt ügyfélfogalmát a GVH hatáskörét védő intézményként rögzítette:

„A rendelkezések azáltal, hogy a bejelentőt nem tekintik ügyfélnek, így az nem gyakorolhatja a versenyfelügyeleti eljárásban az ügyfelet megillető valamennyi jogot, azt a – Tpv. preambulumban is megfogalmazott – jogalkotói szándékot juttatják kifejezésre, hogy a versenyfelügyeleti eljárás a tisztességes piaci verseny fenntartásához fűződő közérdeket és nem az egyéni sérelmek megoldását szolgálja; utóbbi követelések a bíróság előtt érvényesíthetők. Nem jelent beavatkozást a gazdasági versenybe, hogy nem vehet részt a GVH előtti eljárásban az a személy, aki egy vállalkozói magatartást a tisztességes piaci verseny követelményeibe ütközőnek vél, ellenkezőleg, kifejezésre juttatja, hogy a versenyfelügyeleti hatóság kompetenciája a magatartás versenyellenes voltának megítélése, valamint eljárásával a verseny tisztaságának kikényszerítése.”

A Kúria azon döntése azonban, amely bárkinek, aki nem lehet a Tpv. alapján az összefonódás-ellenőrzési eljárás ügyfele, perindítási jogot enged, áttöri ezt a védelmi vonalat, hiszen a befektetőknek ez esetben szembe kell nézniük érdemi perbeli fenyegetettséggel is. Ezzel a Kúria jogértelmezése az absztrakt jogvédelem felől az egyéni jogvédelem felé tolja el a GVH működésének közérdekvédelemre irányuló feladatát, amely ellentétes a GVH működésének Alkotmánybíróság által is elismert alkotmányos rendeltetésével.

Azonnali jogvédelem a közbeszerzésből való kizárás elkerülése érdekében

Szintén a közérdekvédelem egyéni érdekvédelem felé tolódásának rendszerszintű kockázatával fenyeget az a kúriai gyakorlat,⁴³⁰ amely azonnali jogvédelemben részesíthetőnek gondolja azt a kartellezésért a GVH által elmarasztalt vállalkozást, amely semmilyen együttműködést nem tanúsított a versenyfelügyeleti eljárás során annak érdekében, hogy aztán a Kbt. 188. § (1) bekezdése szerinti öntisztázást vehessen igénybe a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontjában foglalt kizáró ok alóli mentesülésre. A Kúria szerint ugyanis az öntisztázás és az azonnali jogvédelem jogintézménye nem azonos, ezért az öntisztázás nem helyettesíti az azonnali jogvédelem iránti kérelmet. A Kúria szerint a jogalkotó erre irányuló szándéka esetén kizárta volna az azonnali jogvédelem kérelmezésének/biztosításának lehetőségét. Ez azonban nem feltétlenül van így. Az egyes szabályozási intézmények ütközésének feloldása ugyanis nem csak jogalkotási úton valósulhat meg, ennek vannak jogértelmezési eszközei is, ilyen például a *lex specialis derogat legi generali* elv vagy az az általános jogelv, amely szerint saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat, hiszen

⁴³⁰ Kpkf.VI.39.737/2020/2.; Kpkf.VI.40.375/2021/3.

ez joggal való visszaélést valósítana meg. A jog által létrehozott intézményeket rendeltetésük szerint kell igénybe venni. A versenyfelügyeleti eljárásban számos lehetőség kínálkozik a későbbi öntisztázást megalapozó együttműködésre (például a Tpv. 78/A. § szerinti engedékenységi, a Tpv. 73/§. szerinti egyezségi eljárás vagy a GVH 1/2020. sz. bírságközlöny 35. pontja szerinti bizonyítékok önkéntes szolgáltatása, a jogsértés beismerése). Ha azonban valaki saját felróható magatartása miatt ezek egyikével sem él, mert ezen együttműködési lehetőségeket és az ebből fakadó öntisztázást nem veszi igénybe, és ezért az azonnali jogvédelem révén kíván a jogsértés hátrányos közbeszerzési következménye alól mentesülni, akkor az nemcsak joggal való visszaélés, de egyúttal a versenyjog elrettentő ereje lefokozásának rendszerszintű veszélyével is jár. Ennek oka, hogy a közbeszerzésből való kizárás szankciója alól az érintett nem az erre rendelkezésre álló öntisztázás (és az ehhez szükséges versenyfelügyeleti eljárásban tanúsított együttműködések) révén mentesül, hanem mintegy könnyebb utat választva az azonnali jogvédelem segítségével, amely csökkenti a versenyjogi elrettentéshez kapcsolt közbeszerzési szankció fenyegető erejét. Álláspontom szerint ez pedig a közérdekvédelmet az egyéni érdek védelme felé tolja. A Kúria ugyan hivatkozott arra, hogy az érintett fél közbeszerzésből kizártsága piaci pozíciója folytán a közérdekre is kihathat, annak sérelmét okozva, ez azonban csak az általánosság szintjén maradt. Mert ha az öntisztázást igénybe nem vevő gazdasági szereplők a bírósági jogorvoslat eredményeként utóbb alaptalanul szenvedték is el a közbeszerzésből kizárást, akkor a Ptk. 6:548. § szerint jogvédelemért fordulhatnak, ennek fényében pedig nem sérülhet a jogorvoslathoz való joguk sem. Nem látok okot arra, hogy az öntisztázást saját felróható magatartásuk miatt igénybe nem vevő gazdasági szereplők ezen utólagos jogvédelmen túlmenő azonnali jogvédelem vagy olyan halasztó hatály (a GVH döntéseinek jogerős bírósági felülvizsgálata végéig) álljon rendelkezésére, mint amit a bírói joggyakorlat a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontjában foglalt kizáró ok kapcsán kialakított. Az ilyen értelmezés ugyanis álláspontom szerint az egyéni (gazdasági szereplői) védelmet a társadalom károktól való megóvása elé helyezi.

A bírósági felülvizsgálat hatása az EU-versenyjog hatásos érvényesülése elvére

Mivel Magyarország az EU tagja, ezért az Európai Bíróság gyakorlata szerint a tagállami bíróságoknak a versenyhatósági döntések felülvizsgálata során e hatáskörüket az uniós jog, különösen a hatásos érvényesülés elvének tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk.⁴³¹ Vagyis nem lehetetleníthetik el vagy nem nehezíthetik meg túlzottan az uniós jog érvényesülését, és ezen belül a versenyjog területén

⁴³¹ Európai Unió Bírósága, C-308/19. sz. ügy (Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR), ECLI:EU:C:2021:47, 46.

biztosítaniuk kell, hogy az általuk elfogadott és alkalmazott szabályok ne sértsék az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk hatékony alkalmazását.⁴³² Az 1/2003/EK rendelet 35. cikke (1) bekezdésének megfelelően kijelölt hatóságoknak (mint amilyen a GVH) ugyanis közérdekből biztosítaniuk kell e cikkek hatékony alkalmazását.⁴³³

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében a tagállamok nemzeti jogszabályaik és azzal egy tekintet alá eső bírósági ítéleteik útján nem sérthetik az uniós jog teljes és egységes alkalmazását, és nem hozhatnak vagy nem tarthatnak hatályban olyan intézkedéseket, amelyek alkalmasak arra, hogy kizárják a vállalkozásokra alkalmazandó versenyszabályok hatékony érvényesülését.⁴³⁴

A hatékony érvényesülés elvének fényében a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a határidő megtartottságának követelménye az ilyen jogsértéseket megvalósító cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával jár-e.⁴³⁵ Amennyiben ez a rendszerszintű kockázat fennáll, főszabály szerint a bíróság feladata biztosítani – anélkül, hogy megvárná, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozást vagy akár bírósági ítéletet törvényi vagy bármilyen más alkotmányos úton módosítsák – az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében említett kötelezettségek teljes érvényesülését oly módon, hogy a versenyhatósággal szembeni elvárásokat a lehető legteljesebb mértékben az uniós jog, és különösen a versenyhatóságok által érvényesített versenyjognak a komplexitása fényében értelmezze, vagy szükség esetén mellőzze az említett szabályozás/ítélet alkalmazását.⁴³⁶ Ez a követelmény álláspontom szerint sérült a Kúria 2018-ban az úgynevezett betonoskartell-ügyben hozott ítéletében,⁴³⁷ amikor az elévülés szabályát olyan módon értelmezte, amely figyelmen kívül hagyta, hogy a kartellek titkos jellegére figyelemmel a tényállás feltárásának természetéből fakad, hogy a hatóság az eljárás megindítása után további elkövetők nyomára bukkanhat. Márpedig a bíróságok az elévülési szabályok terén sem követelhetnek meg olyan elvárásokat, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé tennék az uniós jog végrehajtását.⁴³⁸ De felmerül az EU-versenyjog hatékony érvényesülése elvének rendszerszintű sérelme a Kúria úgynevezett ólomakkumulátoros kartellügyében 2019 decemberében hozott ítéletében⁴³⁹ elfoglalt azon álláspont

⁴³² Lásd: Európai Unió Bírósága, C-360/09. sz. ügy (Pfleiderer), ECLI:EU:C:2011:389, 24.

⁴³³ Európai Unió Bírósága, C-439/08. sz. ügy (VEBIC), ECLI:EU:C:2010:739, 56.

⁴³⁴ Lásd: Európai Unió Bírósága, C-60/91. sz. ügy (Batista Morais), ECLI:EU:C:1992:140, 11.; valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁴³⁵ Lásd: Európai Unió Bírósága, C-308/19. sz. ügy (Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR), ECLI:EU:C:2021:47, 57.

⁴³⁶ Lásd: Európai Unió Bírósága, C-612/15. sz. ügy (Kolev és társai), ECLI:EU:C:2018:392, 66.; valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁴³⁷ Kfv.II.37.364/2017/26., 2018. február 28-i ítélet (Vj-29/2011. sz. úgynevezett betonos kartell).

⁴³⁸ Lásd analógia útján: Európai Unió Bírósága, C-348/15. sz. ügy (Stadt Wiener), ECLI:EU:C:2016:882, 41.

⁴³⁹ Kúria Kf.II.37.959/2018/14., 2019. december 4-i ítélet (Vj-2/2015. sz. úgynevezett ólomakkumulátoros ügy).

kapcsán is, amely a versenyfelügyeleti eljárás törvényi határidejének akár egy nappal való túllépése esetére is a bírság kiszabását nem teszi lehetővé annak vizsgálata nélkül, hogy az eljárás a GVH-nak felróható módon eltúlzottnak tekinthető-e, és hogy a felek tudtak-e bizonyítani az ügy érdemére kiható érdeksérelmet.

A magyar versenyjogi gyakorlat fejlődése



Mint a módszertani bevezetőben jeleztem, nem kommentár írása a célom, ezért a versenyre vonatkozó magyar anyagi jogi szabályokat sem a kommentárra irányadó módszertani elvek szerint tárgyalom. Korábban már számos anyagi jogi kérdést érintettem:

- a gazdasági részben található meg a közeli hozzátartozói minőség megítélése a fúziós jogban, az önálló döntéshozatali centrum értékelése a GVH gyakorlatában, az ingyenesség hamis látszatának keltése az online közösségi médiában, a vertikális kettős árazás, a fenntarthatóság mint a versenykorlátozás tilalma alóli mentesülési ok, a *no poach* és *no touch* megállapodások értékelése;
- a társadalmi részben található a nagyvállalati megfelelés erősödése okán a célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos gyakorlat és a fogyasztói döntések érzékelhető torzításának a kérdése;
- az EU- és a magyar versenyjog viszonyával foglalkozó részben található meg, hogy a magyar gyakorlat miként járult hozzá a célzatos versenykorlátozások európai joggyakorlatának fejlesztéséhez.

Jelen részben az általam vizsgált időszak legfontosabbnak ítélt azon joggyakorlati, jogalkalmazói fejleményeit szeretném kiemelni és bemutatni, amelyekre fentebb nem tértem ki.

Hub-and-spoke kartell a GVH gyakorlatában

A 2010-es évek egyik versenyjogi „sikertémája” volt az úgynevezett *hub-and-spoke* kartell. A *hub-and-spoke* kartellek az egy piacon működő versenytársak közötti megállapodások, összehangolt magatartások (a küllők), amelyeket vertikálisan kapcsolódó közvetítők (a központ) koordinálnak, többnyire információcsere révén.¹ A *hub-and-spoke* kartellek abban különböznek a hagyományos horizontális kartellektől, hogy nincs közvetlen kommunikáció a horizontális versenytársak között. A *hub-and-spoke* megállapodásban a kommunikáció jellemzően a közös csomópont (például egy közös szállító) és a küllők (például ugyanazon termék kiskereskedői)

¹ OECD: *Executive Summary of the Roundtable on Hub-and-Spoke Arrangements. Annex to the Summary Record of the 132nd Meeting of the Competition Committee held on 3–4 December 2019* (2019. december 3–4.).

közötti kétoldalú cseréken keresztül történik, így a versengő küllők közötti információcsere csak közvetett.²

Mivel a vertikális megállapodásokon keresztül zajló információcsere általában a versenyt segíti elő, ezért nehéz lehet különbséget tenni a jogszerű kapcsolatfelvétel és a közvetett horizontális összejátszás között. Emiatt a horizontális kartellektől eltérően a kicserélt információ stratégiai jellege nem lehet meghatározó kritériuma a jogellenes *hub-and-spoke* megállapodásnak, mivel vertikális viszonyokban az ilyen információk kicserélése elterjedt gyakorlat. Ezért a versenyhatóságoknak bizonyítékot kell találniuk a felek horizontális verseny korlátozására irányuló szándékára vagy más „plusztényezőkre”.³ Nem véletlen, hogy a bizonyítás nehézségei miatt az ilyen *hub-and-spoke* esetek ritkák, a GVH is megszüntette az erre vonatkozó eljárását 2018-ban.⁴

A Versenytanács szerint a kereskedelmi láncok – az összehangolt magatartás fogalmából kiindulva – akkor követnek el versenyjogsértést, ha a köztük lévő közvetlen vagy közvetett (például gyártón keresztül) kapcsolat révén a verseny kockázatait tudatosan (az uniós esetjog más fordításában: szándékosan) helyettesítik az egymás közötti gyakorlati együttműködéssel.⁵ A Versenytanács szerint közvetett kapcsolat esetén az összehangolt magatartás bizonyításához, a verseny kockázatai tudatos kiiktatásának igazolásához azt kell belátni, hogy akkor, amikor a kereskedelmi lánc a vele vertikális viszonyban lévő gyártóval közölt információt, akkor ezt azzal a szándékkal tette-e, illetve alappal feltételezhette-e, hogy ezt az információt a gyártó megosztja a kereskedelmi lánc versenytársával (első feltétel).⁶ Az első feltétel teljesüléséhez tehát szükséges egy magatartás (információ átadása kereskedő által a gyártó részére) és egy ehhez kapcsolódó szándék, tudattartalom vizsgálata. Szintén a közvetett kapcsolat sajátosságából fakadóan szükséges azt is vizsgálni a Versenytanács szerint, hogy akkor, amikor a gyártó az egyik kereskedőtől származó, versenyjogilag érzékeny információt átadja egy másik kereskedőnek, akkor ez utóbbi kereskedelmi lánc tudja-e, de legalábbis felismerheti-e azokat a körülményeket, amelyek során a gyártó ezen információ birtokába jutott (második feltétel). A második feltétel teljesüléséhez is szükséges tehát egy magatartás (információ átadása a gyártó által egy versenytárs kereskedő részére) és egy ehhez kapcsolódó tudattartalom-vizsgálat, azaz hogy az információt kapó fél felismerje, milyen körülmények között jutott a gyártó az információhoz.⁷ Ezáltal bizonyítható csak be, hogy a kereskedők

² OECD: *Executive Summary of the Roundtable on Hub-and-Spoke Arrangements. Annex to the Summary Record of the 132nd Meeting of the Competition Committee held on 3-4 December 2019* (2019. december 3-4.).

³ OECD: *Executive Summary of the Roundtable on Hub-and-Spoke Arrangements. Annex to the Summary Record of the 132nd Meeting of the Competition Committee held on 3-4 December 2019* (2019. december 3-4.).

⁴ Vj-22/2015.

⁵ Vj-22/2015. sz. ügyben született határozat, 76.

⁶ Vj-22/2015. sz. ügyben született határozat, 78.

⁷ Vj-22/2015. sz. ügyben született határozat, 79.

tudatosan helyettesítették a verseny kockázatait a köztük lévő – közvetett – együttműködéssel. Amennyiben mindkét feltétel bizonyítható, továbbá vélelmezhető, hogy a gyártón keresztül az egyik kereskedőtől versenyjogilag érzékeny információt kapó kereskedő az információt felhasználta piaci magatartása során, akkor megállapítható a jogsértés.

A konkrét ügyben, amikor a gyártó egy kiskereskedelmi láncnak arra vonatkozó információt adott át, hogy két versenytárs kiskereskedelmi láncnak milyen jövőbeni árazási tervei vannak, akkor a fenti tesztelemek közül a Versenytanács nem látta teljesülni az első feltételt, miszerint a két kiskereskedelmi lánc esetében nem volt bizonyítható, hogy számíthattak a jövőbeni árazási terveik harmadik versenytárral való gyártó általi megosztására, sőt, a két lánc ezt cáfoló észszerű magyarázattal állt elő.⁸ A Versenytanács azonban felhívta a figyelmet, hogy a gyártó ilyen kereskedelmi gyakorlata, ha rendszeres és attól a kereskedelmi láncok nem határolódnak el, akkor a kereskedelmi láncok tekintetében a jogi teszt teljesüléséhez szükséges tudattartalom megállapíthatóságát alapozhatja meg, a gyártó pedig szintén felelőssé tehető a jogsértésért, a Treuhand-ítéletben⁹ ismertetettek szerint.¹⁰

Szintén versenyjogi kockázatokra hívta fel a Versenytanács a figyelmet azzal a gyakorlattal kapcsolatban, amikor a kiskereskedelmi láncok jelezték a gyártónak, hogy a gyártói áremelést akkor tudják elfogadni, ha egyes versenytársaknál vagy a piacon a fogyasztói árak felemelkedtek. A Versenytanács álláspontja szerint az ilyen jellegű tárgyalási stratégia szintén veszéllyel járhat: a gyártót ösztönöztette teheti a fogyasztói árak emelkedésének aktív koordinálására, elősegítésére.¹¹ Jogsértés akkor állapítható meg ezzel kapcsolatban, amennyiben rendelkezésre állnak arra vonatkozó bizonyítékok, hogy a kereskedők a gyártót az egymás közötti kommunikációs csatornaként használják.¹²

Kartellre felhívás

Egy forgalmazói érdekképviselőt akart összehangolt gyártói piaci fellépést elérni többek között az ingyenes termékminták visszavonását illetően, mert az fenyegette a forgalmazók pénzügyi jövedelmező képességét.¹³ Ennek érdekében a forgalmazói érdekképviselő formális döntéseket, ajánlásokat is elfogadott, amelyekről a Versenytanács megállapította, hogy azok „alkalmatlan eszközcelekmények” mindaddig, amíg a döntés alapján a szállítók közötti kapcsolatfelvétel nem vezet el egy, a szál-

⁸ Vj-22/2015. sz. ügyben született határozat, 86.

⁹ Európai Unió Bírósága, C-194/14 P. sz. ügy (AC Treuhand AG kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2015:71.

¹⁰ Vj-22/2015. sz. ügyben született határozat, 88.

¹¹ Vj-22/2015. sz. ügyben született határozat, 89.

¹² Vj-22/2015. sz. ügyben született határozat, 89.

¹³ Vj-84/2013. sz. ügyben született határozat, 233.

lítók közötti megállapodásig vagy összehangolt magatartásig. A forgalmazók által elérni kívánt célt ugyanis kizárólag a gyártók tudták volna megvalósítani, ahhoz a forgalmazók közreműködésére semmilyen mértékben nem volt szükség.¹⁴ A Versenytanács azonban felhívta a figyelmet, hogy amennyiben a forgalmazói ösztönzés célt ért volna, akkor a forgalmazókat a Treuhand-ítéletben foglaltak szerint közvetítői felelősség terhelte volna.¹⁵ Az ügy érdekessége, hogy a forgalmazó érdekképviselőt először a gyártói érdekképviselőt kereste meg, amely azonban kifejezetten versenyjogi aggályokra hivatkozással zárkózott el az egyeztetéstől. A Versenytanács megjegyezte, hogy a jogsértő megállapodás létrehozatalára irányuló egyoldalú magatartás az amerikai versenyjogban ismert, ez az *invite to collude* (felhívás összejátszásra) jogsértő magatartás. A Federal Trade Commission (FTC) törvény 5. cikke az ilyen magatartásokat a tisztességtelen vagy megtévesztő kereskedelmi módszerek vagy gyakorlatok körébe sorolva tilalmazza.¹⁶ Azonban sem az EU-s, sem pedig a magyar versenyjog nem ismeri e tényállásokat, emiatt a GVH 2017. évi országgyűlési beszámolójában javasolta a Tpv. módosítását annak érdekében, hogy jogsértőnek minősüljön a versenytárhoz olyan felhívást intézni, amely a versenyjogot sértő magatartás megvalósítására irányul.¹⁷

Kartellben való közreműködői felelősség

Az AC-Treuhand-ügyben¹⁸ az Európai Bíróság megerősítette, hogy egy vállalkozás anélkül is lehet felelős az EUMSZ 101. cikkének megsértéséért, hogy nem végez a megállapodással, illetve az összehangolt magatartással érintett piacon tevékenységet. Az AC-Treuhand például a kartelltagok számára nyújtott a kartellel összefüggésben segítséget: szervezte a találkozókat, adatokat gyűjtött és előkészítő dokumentumokat gyártott. Az Európai Bíróság szerint lényeges, hogy az

„[EUMSZ 101. cikk] célja a közös piacon belül a torzításmentes verseny fenntartásának a biztosítása. Márpedig e rendelkezésnek az AC-Treuhand által javasolt értelmezése szűkíthetné az említett rendelkezésben foglalt tilalom teljes érvényesülését, mivel az ilyen értelmezés nem tenné lehetővé valamely vállalkozás versenykorlátozásban való aktív közreműködésének megakadályozását pusztán amiatt, hogy e közreműködés nem azon a releváns piacon végzett

¹⁴ Vj-84/2013. sz. ügyben született határozat, 190., 192.

¹⁵ Vj-84/2013. sz. ügyben született határozat, 233., 235.

¹⁶ Vj-84/2013. sz. ügyben született határozat, 236.

¹⁷ GVH: *Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2017. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról* (2018).

¹⁸ Európai Unió Bírósága, C-194/14 P. sz. ügy (AC Treuhand AG kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2015:71, 36.

gazdasági tevékenységből ered, amelyen e korlátozás megvalósul vagy azt megvalósítani szándékozzák.”¹⁹

Az európai joggyakorlat alapján a jogsértésért való felelősség megállapításához annak bizonyítása szükséges, hogy az érintett vállalkozás saját magatartásával hozzá kívánt járulni a valamennyi résztvevő által követett közös célokhoz, és tudomása volt a más vállalkozások által ugyanezen célok elérése végett tervezett vagy ténylegesen megvalósított magatartásokról, illetve e magatartásokat észszerűen előre láthatta, és kész volt azok kockázatát elfogadni.²⁰ Ezzel kapcsolatban az Európai Bíróság gyakorlata a jogsértésben való passzív részvételre irányadó megközelítést fogadta el, mert az ilyen közreműködés – anélkül, hogy nyilvánosan elhatárolódna a tartalmától, vagy feljelenené a közigazgatási hatóságoknak – azzal a hatással jár, hogy bátorítja a jogsértés folytatását, és veszélyezteti a leleplezését.²¹

A GVH fentiek szerinti gyakorlata alapján ezen AC-Treuhand-ügyben született ítéletnek megfelelő felelősség terheli a gyártót, ha *hub-and-spoke* típusú kartellt segít elő a kiskereskedelmi láncok között,²² illetve azt a forgalmazói érdekképviselőt, amely pedig gyártók közötti kartellt mozdít elő.²³ Bár ezek az ügyek megszüntetéssel zárultak, a közreműködői felelősségre vonatkozó megállapítások közül az érdekképviselőkre vonatkozók később beteljesültek. A Versenytanács 2019-ben ugyanis megállapította, hogy az elemgyártók hulladékkezelési kötelezettségeinek teljesítésére létrehozott társulása nemcsak tudott arról, hogy tagvállalatai a hulladékkezelési díj fogyasztókra hárításáról egyeztetnek, de közre is működött abban, hogy a három gyártó minél hatékonyabban átháríthassa ezt a hulladékkezelési díjat.²⁴

Klasszikus AC-Treuhand-típusú felelősséget állítottak meg a Vj-28/2013. sz. ügyben, ahol két vállalkozás nem tevékenykedett az érintett piacon, nem nyújtottak gyógyszer-nagykereskedői szolgáltatást, de a kartellben részt vevő vállalkozások egyeztetéseit szervezték, illetve tevékenyen előmozdították az egyeztetések eredményének valóra váltását. A két céget a szervező tevékenységükért cserébe kért anyagi előny motiválta.²⁵ A szervezői szerepkört az eljáró versenytanács a bírságkiszabás során vette figyelembe.²⁶

¹⁹ Európai Unió Bírósága, C-194/14 P. sz. ügy (AC Treuhand AG kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2015:71, 36.

²⁰ Európai Unió Bírósága, C-49/92 P. sz. ügy (Bizottság kontra Anic Partecipazioni), ECLI:EU:C:1999:356, 86–87.; Európai Unió Bírósága, C-204/00 P., C-205/00 P., C-211/00 P., C-213/00 P., C-217/00 P. és C-219/00 P. sz. ügyek (Aalborg Portland és társai kontra Bizottság), ECLI:EU:C:2004:6, 83.

²¹ Európai Unió Bírósága, C-194/14 P. sz. ügy (AC Treuhand AG kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2015:71, 30–31.

²² Vj-22/2015.

²³ Vj-84/2013.

²⁴ Vj-43/2015. sz. ügyben született határozat, 170.

²⁵ Vj-28/2013. sz. ügyben született határozat, 400.

²⁶ Vj-28/2013. sz. ügyben született határozat, 451.

A fényezőkartell ügyében a Versenytanács úgy alkalmazta az AC-Treuhand-ügyben kifejtett felelősséget, hogy abban az Európai Törvényszék ítéletet csak 2008-ban hozott, miközben a jogsértés 2004-ben kezdődött, de a Versenytanács szerint a Bizottság már 2003-ban elfogadta azt a döntését, amelyet követniük kellett volna.²⁷ A fényezőkartellnek informatikai háttérrel biztosító vállalkozás részt vett az üléseken, jegyzőkönyvet készített, és semmit nem tett annak érdekében, hogy az általa működtetett kárkalkulációs rendszer a valóságnak megfelelő adatokat tükrözzön, az importőrökkel szemben passzív magatartást tanúsított, manipuláció nem lépett fel.²⁸

A GVH gyakorlatában²⁹ arra is találni példát, amikor ugyan az AC-Treuhand-ügyre vonatkozó kifejezett hivatkozás nélkül, de annak elvi alapjain állapították meg egy olyan piaci szereplő kartellért való felelősségét, aki ugyan az érintett piacon tevékenykedett, de a konkrét versenykorlátozásban nem vett részt, csak a két versenytárs közötti „megbékélés” jegyében segítette azt elő. A Versenytanács szerint ezen piaci szereplő közreműködői felelősségét az alapozza meg, hogy a versenytársak közötti találkozót annak tudatában szervezte meg, hogy a két versenytárs önköltség alatt versenyzett egymással, és mert ezen a találkozón részt vett, ahol számára kiderülhetett, hogy a két versenytárs közötti megbékélést egy kölcsönös meg nem támadási megállapodás hozta el, miközben a fent ismertetett passzív részvételre vonatkozó kimentési szabályok szerint attól nem határolódott el.³⁰

Egységes, folytatólagos, komplex jogsértés

A versenyjogi gyakorlat alakította ki az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés mint a versenykorlátozó magatartások egy elkövetési módjának kategóriáját. (Nagy Csongor ezt intézményes kartellnek nevezi.)³¹ Az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta, hogy „az egységes és folyamatos jogsértés nem külön tényállásként, hanem a Tpv. 11. § (1) és (2) bekezdésében – egyébként igen absztrakt módon – megfogalmazott versenykorlátozó magatartás kifejtésének módjaként jelent meg, amely befolyásolta a bizonyítás körét, az elévülés kezdő időpontját, illetve a bírság mértékét”.³²

²⁷ Vj-2/2010. sz. ügyben született határozat, 581.

²⁸ Vj-2/2010. sz. ügyben született határozat, 544.

²⁹ Vj-73/2011.

³⁰ Vj-73/2011. sz. ügyben született határozat, 475.

³¹ Nagy (2021a): i. m. 168.

³² 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 113.

Az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés és a nullum crimen sine lege elv

Mivel a jogalkalmazói gyakorlat alakította ki ezt az elkövetésimogatartás-típust, ezért kérdésként merült fel, hogy ez nem ütközött-e a *nullum crimen sine lege* elvbe. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság egyrészt megállapította, hogy bár a bűncselekmények törvény általi meghatározottságából következik, hogy törvényben kell rendelkezni valamely cselekmény büntetendővé nyilvánításáról, ez azonban nem jelenti azt, hogy a normák soha nem szorulnak értelmezésre, sőt ez a változó élethelyzetekre igazítás miatt szükséges is.³³ Az Alkotmánybíróság szerint ezért a *nullum crimen sine lege* elv nem zárja ki a büntetőjogi felelősséget meghatározó szabályoknak a bírói jogértelmezéssel esetről esetre történő fokozatos kibontását, feltéve, hogy ez a fejlődés összhangban áll a cselekmény lényegével és észszerűen előre látható.³⁴ A versenyjogban a jogalkalmazási gyakorlatnak különösen nagy szerepe van az Alkotmánybíróság szerint, mert a versenyjogi tilalmakat a jogalkotó meglehetősen elvont módon határozta meg, így a jogalkalmazók (végső soron a bíróságok) feladata, hogy kibontsák a versenyjogi felelősség elemeit, s konkrét megvalósulási formákra alkalmazzák a 11. §-t.³⁵ Az Alkotmánybíróság ezért jelentőséget tulajdonított annak, hogy a GVH a konkrét ügyben hozott döntésében olyan európai bírósági jogesetekre hivatkozott az egységes és folytatólagos jogsértés kapcsán, amelyek még azelőtt születtek, hogy az indítványozó és más vállalkozások az elmarasztalásukhoz vezető magatartásukat megkezdték volna. Az egységes és folyamatos (komplex) jogsértés fogalma, jellege így – hozzáférhető határozatokon keresztül – ismert lehetett az indítványozó számára is, és észszerűen előre látható volt, hogy e gyakorlatot a GVH követni fogja.³⁶

A GVH nem várja el a KKV engedelkenységi kérelmezőktől, hogy ismerjék az egységes, folytatólagos jogsértés fogalmát, és ennek megfelelően azonosítsák a kartellt, de azt elvárja, hogy adott esetben az átfogó tervet (konkrét esetben az informális kapcsolatokat és az ebből fakadó üzleti döntés átadását a másik piaci szereplőnek) és egységességet megalapozó körülményeket ne hallgassák el.³⁷

Az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés fogalmi elemei

A Kúria a Kfv.II.31.076/2012/28. sz. ítéletében úgy értelmezte az egységes, folyamatos jogsértés jogintézményét, hogy „az egységes és folyamatos jogsértés akkor állapítható meg, ha az egységes cél, az átfogó terv és a folyamatos magatartás együttesen fennáll [...]”. A Kúria ugyanezen ügyben (Kfv.II.31.076/2012/28.) kifejtett

³³ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 111.

³⁴ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 111.

³⁵ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 114.

³⁶ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 116.

³⁷ Vj-10/2018. sz. ügyben született határozat, 335.

álláspontja szerint az átfogó terv meglelte megállapítható a résztvevők körének nagymértékű azonossága, az érintett termékek közelsége, az alkalmazott eszközök és mechanizmusok hasonlósága alapján. Valóban, az EU gyakorlata szerint is az egységes és folyamatos jogsértést átfogó tervre az egyes részselekményeket összefogó körülményekből lehet következtetni.³⁸ Az Európai Törvényszék szerint:

„Emlékeztetni kell, hogy az esetek nagy részében a versenyellenes magatartás vagy megállapodás létezését bizonyos egybeesésekből és jelekből kell kikövetkeztetni, amelyek együtt figyelembe véve, más összefüggő magyarázat hiányában a versenyjogi szabályok megsértésének bizonyítékául szolgálhatnak (a fenti 36. pontban hivatkozott Aalborg Portland és társai kontra Bizottság 57. pontja). Ez az ítélkezési gyakorlat az egységes és folyamatos jogsértés fogalmára is átültethető.”³⁹

Amikor a Kúria legújabb gyakorlata csak annyit rögzít, hogy az átfogó tervhez az kell, hogy az érintett vállalkozások teljes konszenzusban, a közös célt elfogadva, ahhoz igazítják a piaci magatartásukat, intézkedéseiket,⁴⁰ akkor az elvileg nem zárja ki, hogy ezt az átfogó tervet a tanúsított magatartásokat egységbe foglaló körülményekből ne lehetne kikövetkeztetni. A konkrét ügyben azonban a Kúria szerint azért nem voltak ilyen utólagos körülmények, mert a kérdéses megállapodás (akarategység a piacon tanúsítandó jövőbeni magatartás tekintetében) nem jött létre, így a vállalkozások az átfogó terv végrehajtását nem kezdhették meg, így nem lehettek az átfogó tervet szolgáló intézkedéseik, amelyeket versenyjogilag egységes és folyamatos jogsértésnek lehetne minősíteni.⁴¹ A konkrét ügyben versenykorlátozó céllal összehangolt magatartást tanúsítottak lényegében egy később megkötendő versenykorlátozó megállapodás érdekében. A Kúria következtetése így azonban túl formális, korlátozó és önmagának is ellentmondó. Egyrészt ugyanis a Kúria szerint éppen azért nem volt megállapítható a komplex jogsértés, mert csak összehangolt magatartás valósult meg, tehát implicite a Kúria is elismerte, hogy összehangolt magatartás is szolgálhat egységes és folytatólagos jogsértés alapjául. Másfelől azonban amikor már az átfogó tervről volt szó, akkor formálisan, ezzel ellentmondásban és korlátozó módon már csak megállapodást tudott elképzelni ezzel kapcsolatban. Ez azonban vitatható, mert az esetbeli összehangolt magatartások sora is illeszkedhet egy átfogó tervbe, ha már annak célja a Kúria által is elismerten egy későbbi versenykorlátozó megállapodás létrehozása.⁴² Ezzel a Kúria maga adta indokát annak a fókuszpontnak, amelyre tekintettel az átfogó terv meglelte megállapítható volt.

Az átfogó terv meglelte esetében azonban az elhatározott közös terv végrehajtása érdekében tartott sorozatos találkozók az egységes és folyamatos jogsértés megállá-

³⁸ Christian Bergquist: A Single and Continuous Infringement. *CoRe*, 5. (2021), 4. 383.

³⁹ Törvényszék, T-53/03. sz. ügy (BPB plc kontra az Európai Közösségek Bizottsága), ECLI:EU:T:2008:254, 249.

⁴⁰ Kf.II.37.959/2018/14., 73.

⁴¹ Kf.II.37.959/2018/14., 73.

⁴² Kf.II.37.959/2018/14., 73.

pítására alkalmas tények.⁴³ A Versenytanács az átfogó tervet (az akarat egyezséget) adott esetben abban látta, hogy konkrét tenderek kapcsán egymástól versenyjogilag független (de informális kapcsolatokkal rendelkező) piaci szereplők üzleti döntéseik meghozatalát az egyik ajánlattevőnek adták át.⁴⁴

Vagyis mindezek alapján az átfogó terv mint fogalmi elem önállóan is megadható lehet, de miként a versenykorlátozásokra általában, így az átfogó tervre is lehet az eset összes körülményét figyelembe véve (a magatartásokat egységbe foglaló körülmények alapján) következtetni.

A versenyjog általában azokat a versenykorlátozó jogsértéseket tekinti egységesnek, amelyekben a részt vevő vállalkozások minden intézkedése ugyanazt a versenyellenes célt vagy hatást szolgálja.⁴⁵ Erre utalhat a résztvevők körének nagymértékű azonossága, az érintett termékek közelsége, az alkalmazott eszközök és mechanizmusok hasonlósága.

A folyamatosság megállapításának nem feltétele, hogy az egyes vállalkozásoknak minden, a hatóság által bizonyított egyeztetésen való részvételét bizonyítani kell, és nem járhat a folyamatosság megszakadásának automatikus megállapíthatóságával az sem, ha egy bizonyos időkihagyás után az újbóli részvétel a találkozókön bizonyított.⁴⁶ Az Európai Bíróság a C-204/00. Aalborg Portland-ügyben annak ellenére állapította meg az egységes jogsértést az egyik vállalkozással szemben, hogy 14 hónap tekintetében nem is volt bizonyíték a vállalkozások közötti jogellenes kapcsolatra.⁴⁷

Az ilyen típusú jogsértések akkor minősülnek komplexnek, ha versenykorlátozó megállapodások és összehangolt magatartások útján egyaránt megvalósították.⁴⁸ A Kúria szerint a komplex jogsértés megállapításához (amikor megállapodás és összehangolt magatartás is vegyesen egymás mellett megvalósul) nem szükséges annak bizonyítása, hogy minden egyes találkozón minden, a komplex jogsértéshez tartozó jogsértési elem megvalósult, mert a találkozók egészét kell vizsgálni, a közös, átfogó terv által felölelt jogsértési célzatot, folyamatot.⁴⁹ Így önmagában az, hogy a többi találkozótól eltérően egy találkozó esetén csak az árak egyeztetése volt nyilvánvalóan bizonyított, nem jelenti azt, hogy ez a találkozó nem „illik a sorba”, nem illeszkedik az átfogó tervbe, így azt másképp kellene megítélni.⁵⁰

⁴³ Kfv.II.37.672/2015/28., 133.

⁴⁴ Vj-10/2018. sz. ügyben született határozat, 287.

⁴⁵ Kfv.II.37.959/2018/14., 72.

⁴⁶ Kfv.II.37.672/2015/28., 133.

⁴⁷ Tóth T. (2020b): i. m. 207.

⁴⁸ Vj-66/2012. sz. ügyben született határozat, 170.

⁴⁹ Kfv.II.37.672/2015/28., 133.

⁵⁰ Kfv.II.37.672/2015/28., 133.

Az egységes, folyamatos jogsértés esetén nem egyenként, külön-külön kell a versenyjogsértő magatartásokat értékelni, hanem összességükben és összefüggésükben kell vizsgálni.⁵¹ Ebből kifolyólag az egységes, folyamatos jogsértés esetén nem kell bizonyítani, hogy az egységes jogsértés minden eleme a megállapodással érintett tenderek esetében külön-külön fennállt, ugyanis a jogsértés minősítésénél annak van jelentősége, hogy a folyamatos magatartás egy átfogó, egységes tervnek a részeként valósult meg, közös cél érdekében működtek együtt az érintett vállalkozások.⁵² Az átfogó tervhez való szándékos csatlakozás megállapíthatóságát nem zárja ki az, ha a vállalkozás nem a jogsértés kezdő időpontjától vesz részt a jogsértésben.⁵³

Az egységes, folyamatos jogsértés esetében nem feltétel, hogy minden vállalkozás azonosan vegyen részt a közös cél megvalósításában, minden tender esetében árajánlatot tevő legyen, vagy részt vegyen az elnyert tender beruházási munkájában. A jogsértés megvalósulhat úgy is, hogy az egyes tenderekben az adott vállalkozás nem vett részt, de ez a passzivitása nem a megállapodás felmondásából fakadt.⁵⁴ A Kúria kiemelte, hogy az egységes és folytatódó jogsértés megállapításának nem feltétele, hogy az érintett piac meghatározásán túl az alperes valamennyi, a piacon kiírt tendert megvizsgálja, mert az átfogó terv mentén kell a jogsértést bizonyítani, nem az egyes magatartásokat kell külön-külön jogsértőnek minősíteni.⁵⁵

Önmagában az a tény, hogy minden vállalkozás a saját módján részese a jogsértésnek, nem elegendő ahhoz, hogy kizárja a felelősségét a teljes jogsértésért, ezt a körülményt a jogsértés súlyosságának mérlegelésekor kell számításba venni.⁵⁶ Amennyiben egy vállalkozás a saját magatartása révén vett részt egy versenykorlátozó magatartás megvalósításában, amelynek célja a jogsértés egészének megvalósításához való hozzájárulás volt, az említett jogsértésben való részvételének teljes időtartama alatt felelősséggel tartozik azon magatartásokért is, amelyeket ugyanezen jogsértés keretében más vállalkozások tanúsítottak.⁵⁷ Ennek érdekében bizonyítani kell, hogy a szóban forgó vállalkozás ismerte a többi résztvevő jogsértő magatartását, vagy észszerűen előre láthatta azt, és kész volt az ebből eredő kockázatot elfogadni.⁵⁸ Pusztán az a tény, hogy annak a megállapodásnak a célja, amelyben az érintett vállalkozás részt vett, egy átfogó terv része, nem elegendő annak megállapításához, hogy a vállalkozás részese volt az átfogó tervnek, és így az egységes és folyamatos

⁵¹ Kfv.II.31.076/2012/28.

⁵² Kfv.II.31.076/2012/28.

⁵³ Európai Unió Bírósága, C-444/11 P. sz. ügy (Team Relocations és társai kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2013:464, 56.

⁵⁴ Kfv.II.31.076/2012/28.

⁵⁵ Kfv.II.31.076/2012/28.

⁵⁶ Vj-74/2011.

⁵⁷ Kfv.II.37.672/2015/28., 131.

⁵⁸ Kfv.II.37.672/2015/28., 131.

jogsértésnek.⁵⁹ Elegendő viszont az, hogyha a kartell egészének általános kereteivel, érvényével és lényeges jellemzőivel tisztában van.⁶⁰

Az átfogó tervnek megfelelő piaci stratégiával ellentétes versenyző magatartás tanúsítása a felelősség alól nem mentesít, azonban az eljáró versenytanács ezen körülményt az érintett, eljárás alá vont vállalkozások javára veszi figyelembe a bírságkiszabás során.⁶¹ Az elhatárolódás és a jogsértő tartalmú egyeztetésekkel történő felhagyás nem azonos fogalmak, az egyeztetésekkel történő felhagyást az eljáró versenytanács a jogsértés ideje keretében értékeli.⁶² Önmagában az elhatárolódási szándék, amennyiben az nem társul kifejezett nyilatkozattal, nem alkalmas a versenyjogi felelősség alól történő mentesülésre, hiszen a kartell többi résztvevője alappal hihette, hogy a találkozóóról történő távolmaradás oka nem az egyeztetés hiánya.⁶³

A felelősség és a fogalmi elemek összekapcsolását valósítja meg a Kúria arra vonatkozó levezetése, hogy az egységes és folytatólagos jogsértés megállapításának a feltétele egy-egy objektív és egy szubjektív oldal megléte.⁶⁴ Az objektív oldal megállapítható, amennyiben a jogsértéssel érintett megbeszélések tárgya ugyanaz, ugyanarra az időszakra vonatkozik, és van egy közös cél, ami ezeket a cselekményeket összeköti. A szubjektív oldal kritériuma pedig, hogy a jogsértés résztvevői tudatában kell hogy legyenek annak, hogy egy szélesebb körű egyeztetési folyamat részesei, és ahhoz hozzá kívántak a maguk részéről járulni.

Az egységes, folytatólagos, komplex jogsértés elévülése

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy ha a vállalkozások egységes és folyamatos magatartással valósítják meg a versenyjogsértést, és az elkövetési magatartás átnyúlik a súlyosabb jogkövetkezmény kiszabását lehetővé tevő szabály (jelen esetben a csoportszintű bírságmaximum kiszabhatóságát megteremtő törvénymódosítás) hatálybalépése utáni időszakra, úgy nincs szó a visszamenőleges hatályú jogalkalmazásról.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság tehát alkotmányjogilag helyénvalónak tekintette ebben a kérdésben a Kúria⁶⁶ azon érvelését, amely szerint „állapot jogsértések” (sic!) esetén „a jogsértő magatartás megszűnésének időpontjában hatályos anyagi jogszabályi

⁵⁹ Horváth Botond: Egységes és folyamatos jogsértés az uniós és a hazai bírósági esetjogban. *Versenytűkór*, 16. (2020), 1. 31.

⁶⁰ Törvényszék, T-762/14. sz. ügy (Philips és Philips France kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:T:2016:738, 178.; Törvényszék, T-259/02. sz. ügy (Raiffeisen Zentralbank Österreich kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:T:2006:396, 193.

⁶¹ Vj-74/2011.

⁶² Vj-2/2015.

⁶³ Vj-74/2011.

⁶⁴ Kúria Kfv.III.37.582/2016/16., 209.

⁶⁵ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 85.

⁶⁶ Kúria Kfv.III.37.690/2013/29.

rendelkezések az irányadók”.⁶⁷ Az Alkotmánybíróság szerint az, aki egy jogsértő állapotot fenntart, újabb cselekményekkel hajtja végre a piackorlátozó megállapodást, ezen folyamatos cselekményeinek kifejtésekor is képes előre látni magatartása következményeit. Így, ha időközben a jogalkotó súlyosabb szankciót helyez kilátásba, akkor annak elkerülése végett az elkövető dönthet a jogsértéssel való felhagyásról.⁶⁸ Ez az állásfoglalás azon az általános dogmatikai felfogáson alapul, hogy a bírság mértékét, összecszerűségét megállapító rendelkezések anyagi jogi szabályok.⁶⁹

A vállalkozások függetlenségének kérdése közbeszerzési kartellekben

A versenyjog az autonóm, független módon tanúsított piaci magatartásokra vonatkozik. Emiatt a versenyjog nem alkalmazható az egymástól függésben álló entitások belső viszonyaira, legyen az munkaviszony vagy anyavállalati-leányvállalati viszony. Az EU versenyjogában ezt a lehatárolást a gazdasági egység fogalma fejezi ki, a Tpv-t. ben pedig a vállalkozáscsoporté. A két kategória között nincsen átfedés, mert a Tpv-t. 15. § (2) bekezdése szerint egy vállalkozáscsoportba tartoznak azok a vállalkozások, amelyek között a 23. § szerinti önálló irányítási viszony van (a közösen irányított vállalkozás ugyanis egyik közös irányítójával sem tartozik egy csoportba), amely alapján a Tpv-t. 15. § (1) bekezdése az egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozásokat tekinti egymástól függőnek.⁷⁰ Vagyis a Tpv-t. vállalkozáscsoport-fogalma nem foglal magába minden gazdasági egységet (például a munkaviszonyon alapulót), csak az irányítási függőségben lévőket. Ez alól is van kivétel, mert a Tpv-t. 15. § (3) bekezdése alapján függetlennek kell tekinteni az átmeneti irányítást gyakorló speciális vállalkozásokat (lásd Tpv-t. 25. § [1] bekezdése), valamint azokat az állami vagy helyi önkormányzati közvetlen irányítás alatt álló vállalkozásokat, amelyek piaci magatartásuk meghatározásában önálló döntési joggal rendelkeznek (27. § [3] bekezdés). A munkaviszonyon vagy valódi ügynöki viszonyon alapuló függő helyzet a Tpv-t. dogmatikai rendszerében a piaci magatartás egyik fogalmi elemét képező függetlenség, autonómia hiánya miatt esik ki a Tpv-t. hatálya alól.⁷¹ Viszszatérve az irányításon alapuló függő helyzetre: a Tpv-t. 23. § (2) bekezdése szerint négyféle irányítási mód alapozhat meg egy vállalkozáscsoportba tartozást: [a] pont] a többségi szavazati jogon, [b] pont] a vezető tisztségviselők többségének meghatározására vonatkozó jogosultságon, [c] pont] a szerződésen alapuló és a [d] pont] tényleges irányítási helyzetek. Mivel a Tpv-t. 11. § (1) bekezdés második mondata

⁶⁷ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 90.

⁶⁸ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 96.

⁶⁹ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 86.

⁷⁰ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 26.

⁷¹ Lásd: Vj-190/2001.

szerint nem tiltott az olyan megállapodás, amely egymástól nem független vállalkozások között jön létre, ezért a függetlenség kérdése kartellügyekben fontos kimentő körülmény lehet. A Kúria megerősítette, hogy csak közeli hozzátartozói viszony alapozhat meg egy vállalkozáscsoportba tartozást.⁷² Míg az irányítást megalapozó körülmények többsége (a többségi szavazati jogon, a vezető tisztségviselők többségének meghatározására vonatkozó jogosultságon, a szerződésen alapuló) objektív és ezért jól megragadható, addig a tényleges irányítás már több körülmény összetett értékelését igényli, emiatt nem véletlen, hogy az utóbbi időkben a kartellejárások résztvevői a nehezebben körülírható tényleges irányításból fakadó függési helyzetre hivatkoztak.⁷³

A tényleges irányítás alapja nem lehet kartell, ezért a két kategóriát el kell egymástól határolni, hiszen ezzel kartellmentesség jönne létre, amely persze gyakorlati oldalról lehet kívánatos.⁷⁴ Éppen ezért a vállalkozáscsoporton belüli irányítási viszonyok értékelésére vonatkozó olyan általános elveket kell követni a tényleges irányítás megítélésénél is, mint a tartósság és az objektivitás.⁷⁵ Nincs ok arra, hogy ezen általános elvektől éppen a tényleges irányítás érdekében térjünk el.

A GVH gyakorlatában a vállalkozásnak egy másik vállalkozás feletti tényleges irányításának elengedhetetlen feltétele a vállalkozás piaci magatartását meghatározó lényeges döntéseire ható tartós befolyásolás képessége.⁷⁶ Ez a tartós és érdemi döntési képesség csak objektív körülményekre alapozva állhat fenn. Az objektivitás azt jelenti, hogy a tényleges irányítás megállapítására kizárólag a másik vállalkozás döntési fórumain való jogilag rendezett jelenlét adhat alapot, amit a másik vállalkozás dokumentumaiban (például a köz- és taggyűlési jegyzőkönyvekben) foglaltaknak is tükrözniük kell. Vagyis az irányítási jogot valamilyen formában rögzíteni kell. A GVH szerint a tényleges irányítás alapesete az, amikor a legnagyobb kisebbségi tulajdonos részesedése jelentősen meghaladja a sorban utána következő részesedését, és nagyszámú szétaprózott további részesedés van.⁷⁷ Ilyenkor a kisebbségi szavazatok tulajdonosa – valamilyen oknál fogva – reálisan számíthat arra, hogy a közgyűlésen (taggyűlésen) többségi szavazatot szerez.⁷⁸ Vagyis a tényleges irányító alapesetben csak az lehet, aki az irányított vállalkozásban kisebbségi részesedéssel rendelkezik. A GVH szerint az irányítást az egyedi döntésekbe való esetleges beleszólás lehetősége nem alapozza meg.⁷⁹ A GVH szerint vezető tisztségviselő akkor sem minősülhet

⁷² KfVI.39.085/2021/5., 20.

⁷³ Lásd: Vj-111-173/2015. sz. Vikov és társai és a Vj-10-373/2018. sz. Tempel és társai versenyfelügyeleti eljárásokban hozott határozatokat (245–285., illetve 256–268. bekezdések).

⁷⁴ Lásd Nagy (2021b): i. m. 75.

⁷⁵ Vj-111/2015., 247., összhangban a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleményével az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 38.

⁷⁶ Vj-111/2015. sz. ügyben született határozat, 38.

⁷⁷ Vj-111/2015. sz. ügyben született határozat, 36.

⁷⁸ Vj-52/2016. sz. ügyben született határozat, 13.

⁷⁹ Vj-111/2015. sz. ügyben született határozat, 38.

a vállalkozás tényleges irányítójának, ha ténylegesen meghatározó szerepe van a vállalkozásnak a piaci magatartást meghatározó ügyei vitelében. Az irányító ilyen esetben is az a vállalkozás (tulajdonos), aki az adott vezető tisztségviselő kijelölésére, megválasztására vagy visszahívására a Tpvt. 23. § (2) bekezdésének *a)* vagy *b)* pontja szerint jogosult, és így jogilag lehetősége van arra is, hogy a vezető tisztségviselőnek a vállalkozás működtetésével kapcsolatos jogosítványait meghatározza.⁸⁰

A Kúria egy közbeszerzési kartell ügyében⁸¹ azonban nem a tényleges irányítás előbbi, GVH szerinti megközelítését vizsgálta, hanem azt, hogy a felek a közbeszerzési eljárásban milyen nyilatkozatokat tettek. Az ügyben a régi Kbt.⁸² 56. § (1) bekezdés *kc)* pontja szerinti függetlenségi nyilatkozatok bírtak kiemelt jelentőséggel. Ezekben a nyilatkozatokban a vállalkozások arról adnak számot, hogy a vállalkozásban kik a közvetlenül vagy közvetve 25% feletti szavazati joggal vagy részesedéssel, illetve meghatározó befolyással rendelkező személyek. Ezekben a nyilatkozatokon az eljárás alá vont vállalkozások mindegyik esetben a cégnyilvántartásban szereplő tulajdonosaikat (azaz a Tpvt. 23. § [2] bekezdésének *a)* pontja szerinti irányítójukat) jelölték meg, nem a későbbi versenyfelügyeleti eljárásban általuk hivatkozott tényleges irányítót. A Kúria ezeket a nyilatkozatokat kiemelt jelentőségű bizonyítékoknak tekintette, mivel azok korabeli bizonyítékok voltak, maguktól a vállalkozásoktól származtak, és teljes bizonyító erejű magánokirati formában a közhiteles cégnyilvántartás és egyéb dokumentumok (éves beszámolók, társasági dokumentumok) adatait erősítették meg, ráadásul valamennyi értékelt tenderben a nyilatkozatok következetesen ugyanazt a képet mutatták, így a teljes vizsgált időszakra vonatkozóan bizonyították a függetlenséget.⁸³

Függetlenül attól, hogy a tényleges irányítás hiánya vagy a közbeszerzés során tett nyilatkozatokra figyelemmel kell valamely ajánlattevőket versenyjogilag az adott tender kapcsán egymástól függetlennek tekinteni, lényeges, hogy ez esetben még az informális kapcsolatok ellenére is versenyzésre kötelesek, és tartózkodniuk kell a jogellenes kapcsolatfelvételtől (konkrét esetben az egymástól versenyjogilag független cégek konkrét tenderrel kapcsolatos üzleti döntéseinek egy meghatározott szereplőnek való átengedésétől). A Vj-10/2018. sz. ügyben az eljáró versenytanács az egységes jogsértés bizonyítékának tekintette, hogy konkrét tenderek kapcsán egymástól versenyjogilag független (de informális kapcsolatokkal rendelkező) piaci szereplők üzleti döntéseik meghozatalát az egyik ajánlattevőnek adták át.⁸⁴

⁸⁰ Vj-23/2018. sz. ügyben született határozat, 44.

⁸¹ Kf.VI.39.085/2021/5. sz. Vj-111-173/2015. sz. ügyben 2021. március 16-án hozott ítélet.

⁸² A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény.

⁸³ Kf.VI. 39.085/2021/5., 24.

⁸⁴ Vj-10/2018. sz. ügyben született határozat, 287.

Az engedékenységi kérelem visszavonása

A Tpv. 78/A. § (7) bekezdése alapján az engedékenység feltétele, hogy a kérelmező a versenyfelügyeleti eljárás befejezéséig jóhiszeműen, teljes mértékben és folyamatosan együttműködjön a Gazdasági Versenyhivatallal. A Vj-10/2018. sz. ügyben azonban ez az együttműködés meghiúsult, mert a kérelmezők nem tárták fel a köztük fennálló informális kapcsolatukat, majd amikor a GVH ezt leleplezte, akkor tényleges irányítással próbáltak védekezni. Mivel az eljáró versenytanács az egymástól versenyjogilag független cégek konkrét tenderrel kapcsolatos üzleti döntéseinek egy meghatározott szereplőnek való átengedését egyúttal az egységes jogsértés bizonyítékaként is látta, ezért hangsúlyozta, hogy nem azt sérelmezi az együttműködés hiánya kapcsán, hogy a kérelmezők nem egységes és folytatólagos jogsértésként azonosították a kartellt, minthogy a főleg korlátozott versenyjogi ismeretekkel rendelkező KKV-tól ilyet nem is várna el. Az eljáró versenytanács az együttműködés hiányának az informális kapcsolatok és abból fakadóan a konkrét tender kapcsán az üzleti döntések egyik versenyjogilag független szereplőnek való átengedése elhallgatását tekintette. Az eljáró versenytanács hangsúlyozta, hogy nem lehet az engedékenységet akként értelmezni, hogy a kérelmező pusztán a hatóság által majdan megállapítandó jogsértést ismeri el, hiszen az engedékenység célja éppen a hatóság tényfeltáró munkájának, a jogsértések leleplezésének elősegítése, ami a kérelmezők részéről aktív hozzájárulást igényel.⁸⁵ Az eljáró versenytanács ezzel kapcsolatban elismerte, hogy előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor az engedékenységi kérelmezők minden tőlük telhető, illetve észszerűen elvárható erőfeszítéseik ellenére sem tudnak minden rendelkezésükre álló bizonyítékot átadni (mert azokat például – technikai felkészültség hiányában – a teljeskörűségekre való törekvésük ellenére sem találják meg), ez nem feltétlenül eredményezi a jóhiszemű együttműködési kötelezettség megsértését.⁸⁶ E körben az eljáró versenytanács útmutatást is adott, amikor kifejtette, hogy ezzel összefüggésben mérlegelendő az egyes eljárás alá vontak technikai felkészültsége, erőforrásaik megfelelősége, a bizonyítékok jellege, fellelhetősége, az átadott és a „kimaradt” bizonyítékok egymáshoz képesti viszonya (számosságukat, bizonyító erejüket tekintve).⁸⁷ A konkrét eljárásban azonban a kérelmezők nem is törekedtek a birtokukban lévő, korabeli bizonyítékok feldolgozására. Az eljáró versenytanács szerint az engedékenységi kérelmező részéről aktív együttműködés az elvárt, nem elegendő, hogy a kérelmező az egyébként nála fellelhető bizonyítékok hatóság általi leválogatása után nyilatkozik arról, hogy a hatóság által feltárt egyes iratok, információk a jogsértés bizonyítékai-e.⁸⁸ Az eljáró versenytanács a KKV-státuszra, a technikai és versenyjogi felkészültségük ebből fakadó korlátaira figyelemmel nem

⁸⁵ Vj-10/2018. sz. ügyben született határozat, 335.

⁸⁶ Vj-10/2018. sz. ügyben született határozat, 336.

⁸⁷ Vj-10/2018. sz. ügyben született határozat, 336.

⁸⁸ Vj-10/2018. sz. ügyben született határozat, 336.

azt várta volna el, hogy minden releváns elektronikus bizonyítékot azonosítsanak be előzetesen, de egy KKV-tól is elvárható az eljáró versenytanács szerint, hogy legalább azon információkat a hatóság rendelkezésére bocsássa, amelyek a későbbi, hatóság általi kutatás, szűrés szempontjából jelentősek lehetnek. De a felek egyetlen konkrét elektronikus bizonyítékot sem tártak fel, ráadásul kizárt, hogy ne emlékeztek volna például az engedékenységi kérelmeik benyújtását egy hónappal megelőzően lezajlott közbeszerzéssel kapcsolatos e-mailekre (amelyek a kartellt bizonyították).

Önmagában azt a körülményt, hogy az engedékenységi kérelmezők kérelmeikben nem tártak fel minden jogsértő tendert, az eljáró versenytanács nem tekintette az együttműködési kötelezettség megsértésének.⁸⁹ Álláspontom szerint ez csak akkor lehet így – amire az eljáró versenytanács is utal –, ha nem zárható ki, hogy – különösen *forensic IT-eszközökkel* nem rendelkező KKV-k esetében – a bizonyítékok feltárása, a jogsértéssel érintett tenderek beazonosítása a kérelmezőnek fel nem róható módon nem tudott megvalósulni. Ugyanakkor azt vitatom, hogy az engedékenységi kérelmező nem köteles valamennyi jogsértést feltárni, és az engedékenységi kérelmező mérlegelésén múlik, hogy mely általa elkövetett jogsértés esetén fordul a GVH-hoz engedékenységi kérelemmel, és e körben kell együttműködnie a GVH-val.⁹⁰ Ez ugyanis lehetőséget ad a kérelmezőnek, hogy – akár a magánjogi jogérvényesítéstől való félelmében – egyes jogsértéseket anélkül hallgasson el az engedékenységi kérelmében, hogy későbbi lelepleződése esetén a feltárt jogsértések kapcsán az engedékenység elvesztését kockáztatná.

A mögöttes tagi felelősség megosztása bírság kiszabásánál

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírság mértékét, összecszerúságát megállapító rendelkezések anyagi jogi szabályok.⁹¹ A GVH bírságolási gyakorlatával kapcsolatos bírósági tapasztalatokat *A GVH bírságolási gyakorlata* című alfejezet tárgyalja. *A magyar vállalkozások versenyismereteinek figyelembevételére: megfelelés és ismerethiány* című fejezet pedig azt mutatja be, hogy a GVH miként használta fel bírságolási politikáját a magyar társadalmi sajátosságok figyelembevételével (alacsony KKV-s versenyjogi tudatosság és a verseny pozitív hozadékainak magyar fogyasztók általi alacsony fokú elismertsége). Ebben a fejezetben egy fejleményre szeretnék csak rámutatni. A kis- és középvállalkozások elismerése és a pénzügyi teljesítőképesség kiemelt szem előtt tartása mellett a GVH fokozott figyelmet fordít arra, hogy minden vállalkozás esetében a kiszabott bírság azok pénzügyi teherbírásával is arányos legyen,

⁸⁹ Vj-10/2018. sz. ügyben született határozat, 332.

⁹⁰ Vj-10/2018. sz. ügyben született határozat, 332.

⁹¹ 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 86.

ne kizárólag a jogsértés súlyához igazodjon.⁹² A vállalkozások társulása esetén – ha a vele szemben kiszabott bírságot a vállalkozások társulása önként nem fizeti meg, és a végrehajtás sem vezet eredményre – a Tpvt. 78. § (6) bekezdése alapján az eljáró versenytanács végzéssel kötelezheti a vállalkozások társulását, hogy a bírságot a tagvállalkozásaitól kért, a kiszabott bírság fedezésére szolgáló hozzájárulásból fizesse meg. Amennyiben a hozzájárulás nem fedezi a vállalkozások társulásával szemben kiszabott bírság összegét, az eljáró versenytanács – a Tpvt.-ben meghatározottak szerint – az egyes tagvállalkozások egyetemleges kötelezése mellett dönthet. A Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján pedig kötelelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ebből fakadóan a Versenytanács Vj-61/2017. sz. ügyben a határozatában nevesített tagvállalkozásokat egymáshoz képest olyan arányban kötelezte mögöttesen egyetemlegesen a kiszabott bírság megfizetésére, ahogyan az előző évi, vállalkozáscsoport-szintű nettó árbevételeik egymáshoz aránylanak. Ezzel kapcsolatban a Versenytanács hivatkozott az ECN+ Irányelvre, amely szerint a vállalkozások társulásaira az általuk elkövetett jogsértésekért kiszabott bírságok tényleges beszedésének biztosítása érdekében meg kell határozni azokat a feltételeket, amelyek mellett a nemzeti versenyhatóság mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy a társulás fizetéseképtelensége esetén a bírság megfizetését a társulás tagjaitól követeli-e. Ennek során a nemzeti versenyhatóságnak figyelembe kell vennie a társuláshoz tartozó vállalkozások viszonylagos méretét és különösen a kis- és középvállalkozások helyzetét.⁹³

A kereskedelmi törvény szerinti jelentős piaci erővel való visszaélés

A jelentős piaci erő számítása alapja

A Kertv. árbevétel szabályát maga a törvény sem szűkíti a *non-food* termékekből származó árbevételre, azaz – ahogy azt a bíróság⁹⁴ megállapította a Vj-60/2012 sz. eljárásban hozott döntés felülvizsgálata során – „a jogalkotó nem kívánta egyes termékekre, termékcsoportokra lebontani az árbevétel meghatározását”. Ebből adódóan a felperest a *non-food* termékek értékesítésével kapcsolatban akkor is a Kertv. 7. § (3) bekezdése alapján kell jelentős piaci erővel rendelkezőnek tekinteni, amennyiben

⁹² Lásd: Európai Unió Bírósága, C-413/08 P. sz. ügy (Lafarge SA kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2010:346, 104.; Európai Unió Bírósága, C-408/12 P. sz. ügy (YKK Corporation és társai kontra Európai Bizottság), ECLI:EU:C:2014:2153, 85. bekezdés, illetve vö. a Kúria Kfv. II.37.076/2012/28. sz. döntése (Vj-130/2006.), 28.

⁹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 Irányelvének („ECN+ Irányelv”) 48. preambulumbekezdése.

⁹⁴ 3.K.31.953/2015/20., amely döntést a Kúria Kfv.II.37.544/2017/10. sz. végzésével elrendelt megismételt másodfokú bírósági eljárásban született ítélet (12.Kf.650.017/2019/9.) helyben hagyott.

csak egy *non-food* terméket értékesít, ha a konszolidált nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot.⁹⁵

A Versenytanács szerint általánosságban sem tekinthető indokolatlannak, hogy a jelentős piaci erő alapja a teljes nettó árbevétel a *non-food* beszállítókkal kapcsolatos esetleges visszaélések értékelésekor is. Egyrészt a kereskedők beszállítókkal szembeni piaci ereje vagy megkerülhetetlensége jelentős részben attól függ, hogy mekkora vásárlói körhöz biztosítanak hozzáférést.⁹⁶ A szabályozás célja ugyanis azoknak a kereskedőknek a szabályozása, akiken keresztül a végfogyasztók jelentős köre érhető el, és akikkel való szerződés pont az általuk elért fogyasztók nagy száma, azaz a kereskedő kiskereskedelmi piaci pozíciója miatt kiemelt jelentőségű, ezt a jelentőséget pedig a kereskedők teljes kereskedelmi forgalmi bevételi adata (az általuk lefedett teljes keresleti potenciál, függetlenül annak termékcsoportok szerinti megoszlásától) jellemzi leginkább objektíven.⁹⁷ Ezt az értelmezést támogatja a bíróság is:

„A jelentős piaci erővel kapcsolatos jogalkotói álláspont ez esetben egyértelmű és nyilvánvaló. Annak belátásán alapul, hogy a piaci szereplő súlya és befolyása nem függ attól, hogy az árbevétele milyen arányban keletkezik a »food« és a »non food« termékek értékesítéséből, azt sem a fogyasztó, sem a beszállító nem méricskéli.”⁹⁸

Kertv. 7. § (1) bekezdés e) és f) pontjainak viszonya

A Kertv. 7. § (1) bekezdése értelmében a beszállítóval szemben a jelentős piaci erővel visszaélni tilos. Ugyanezen szakasz (2) bekezdés *e)*, illetve *f)* pontja szerint az (1) bekezdés szerinti visszaélésnek minősül különösen [*e)* pont] a beszállítónak a kereskedővel, illetve más kereskedővel kialakítandó üzleti kapcsolataira vonatkozó indokolatlan feltételek előírása, valamint [*f)* pont] a különféle – különösen a kereskedő beszállítóinak listájára vagy árukészletébe való bekerülésért más, a beszállító által nem igényelt szolgáltatásokért fizetendő – díjak egyoldalú felszámítása a beszállítónak. Amennyiben az indokolatlan feltétel alapján a beszállítónak fizetési kötelezettsége is keletkezik a kereskedő felé, akkor a bírói gyakorlat alapján az egyúttal a Kertv. 7. § (2) bekezdés *f)* pontja szerinti díjnak minősül.⁹⁹ Ilyen esetben a Kúria szerint tekintettel arra, hogy az *f)* pont szerinti jogsértés súlyosabb esetkörnek tekinthető, mint az *e)* pont, ezért az *e)* pont a jogkövetkezmények értékelésekor beolvad az *f)* pontba. Ennek a bírságolásra gyakorolt következményeiről *A GVH bírságolási gyakorlata a közigazgatási bíróságok döntéseinek fényében* című alfejezet szól.

⁹⁵ 12.Kf.650.017/2019/9.

⁹⁶ Vj-43/2016. sz. ügyben született határozat, 176.

⁹⁷ Vj-43/2016. sz. ügyben született határozat, 176.

⁹⁸ 1.Kf.650.056/2016/10. sz. ítélet, amelyet a Kúria hatályon kívül helyezett, de az ítélet Kertv. 7. § (3) bekezdésének értelmezésével kapcsolatos részét nem kifogásolta.

⁹⁹ Kfv.III.37.392/2015/5., 13.

Indokolatlanság

A Kertv. 7. § (2) bekezdés *f)* pontja tiltja, hogy jelentős piaci erővel rendelkező kereskedő egyoldalúan pénzfizetési kötelezettséget rójon ki pusztán azért, hogy a kereskedő a beszállító termékét eladja.¹⁰⁰ Ez esetben a kereskedő nem a végfogyasztói árak és a beszállítói árak közti különbözetből működik, hanem egyfajta szolgáltatásként kezeli azt, hogy befogadja a beszállító áruját, ami tartalmilag és funkcionálisan a Kertv. 7. § (2) bekezdés *f)* pontja szerinti beszállítói listára, árukészletbe való bekerülésért fizetendő díjakkal egyenértékű eredményre vezet. E díjak egyoldalú felszámítása – még ha ennek mértéke tárgyalás alapját is képezheti – az *f)* pont szerinti visszaélést is megvalósítja.¹⁰¹

A Versenytanács gyakorlata¹⁰² szerint csak az olyan mennyiségi kedvezményrendszer tekinthető elfogadhatónak a Kertv. alapján, amely a kereskedő alapvető tevékenységével (pusztán forgalmazással, eladással) szokásosan együtt járó értékesítésén túlmutató erőfeszítéseit ismeri el, vagyis valós forgalomnövelésre vonatkozó kereskedői ösztönzést teremt. A Versenytanács szerint ilyen lehet az olyan kedvezményrendszer, amely egy korábbi időszakban elért értékesítési eredményhez (esetleg ennek objektív igazolható körülményekkel, beszállítóval közös elhatározás alapján korrigált nagyságához) mint kiinduló értékhez viszonyított többletértékesítést ismer el.¹⁰³

Egyoldalúság

A Kúria álláspontja szerint attól, hogy a felperes nem egységesen és nem mindenkiivel szemben, illetve eltérő mértékben alkalmazott utólagos „kedvezményt”, még nem jelenti azt, hogy azt ne lehetne egyoldalúan és ellenszolgáltatás nélkül felszámított díjnak minősíteni.¹⁰⁴ A Kúria álláspontja szerint, ha csak egy beszállító esetében nyert volna igazolást a visszaélés, az is jogsértés megállapítását tette volna indokolttá.

A Versenytanács a német joggyakorlatból¹⁰⁵ átvette az arra vonatkozó vélelmet, hogy ha a beszállító számára üzleti szempontból irracionális, előnnyel nem járó feltétel vagy díj a jelentős piaci erővel rendelkező kereskedő és beszállítója aszimmetrikus viszonyában alkalmazásra kerül, akkor annak alapesetben csak az lehet a magyarázata, hogy azt a kereskedő fogadtatta el, kényszerítette ki.¹⁰⁶ Másképpen fogalmazva: a beszállító számára indokolatlan feltételt, díjat nem lehet a beszállító kifejezett egyetértését bíró indokolás nélkül alkalmazni. Ezzel összefüggésben

¹⁰⁰ Kfv.III.37.392/2015/5., 12.

¹⁰¹ Vj-43/2016. sz. ügyben született határozat, 179.

¹⁰² Vj-47/2010., Vj-60/2012.

¹⁰³ Vj-60-350/2012. határozat, 186.

¹⁰⁴ Kfv.II.37.544/2017/10., 22.

¹⁰⁵ Bundesgerichtshof, Beschluss vom 23. Januar 2018 -KVR 3/17-OLG Düsseldorf.

¹⁰⁶ Vj-43/2016. sz. ügyben született határozat, 182.

hangsúlyozza a Versenytanács a kereskedelmi tárgyalások dokumentálásának szükségességét főleg a jelentős piaci erőnek minősülő kiskereskedelmi láncok esetében a jövőbeni esetleges félreértések elkerülése érdekében: „nem ésszerű [sic!] feltevés azonban, hogy egy szakmailag gondosan eljáró gazdálkodó szervezet egy ilyen lényeges kérdésben nem dokumentálja az alkufolyamatot.”¹⁰⁷ A Versenytanács szerinti indokolatlanság („indokolatlan feltételek”, „nem igényelt szolgáltatások”) és az egyoldalúság („előírása”, „egyoldalú felszámítása”) értékelése tehát nem választható szét egymástól.¹⁰⁸

Az érdekelti felelősség körvonalazása fogyasztóvédelmi ügyekben

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértéséért való felelősség főszabály szerint érdekeltségi (érdekelti) felelősség az Fttv. 9. § (1) bekezdés alapján: az a vállalkozás felel, amelynek a kereskedelmi gyakorlattal érintett áru értékesítése, eladásának ösztönzése közvetlenül érdekében áll, akkor is, ha a kereskedelmi gyakorlatot más személy valósította meg a vállalkozás érdekében vagy javára. Ebből következően ezen felelősségi alakzat alapján nincs annak jelentősége, hogy ki követte el a jogsértést, hanem hogy az értékesítésben való érdekelttség alapján az kihez köthető. E tekintetben azonban a Versenytanács gyakorlati okokból pontosította a felelősi kört, hiszen adott esetben egy teljes értékesítési vertikum minden szereplője érdekelt és felelős lehetne bármilyen kommunikációs hibáért. A Versenytanács ezért bevezette a közvetlen érdekelttség fogalmát:

„[...] elmondható, hogy a vállalkozások – a piac működési logikája szerint – szolgáltatásaikat ellenszolgáltatás fejében nyújtják, így elvileg több vállalkozásnak is fűződhet – a bevétel okán – egyidejűleg anyagi érdeke a kereskedelmi gyakorlathoz. Az egyes résztvevők között azonban a »közvetlen érdekelttség« szintjében nyilvánvaló különbségek mutatkozhatnak. Ennek az érdekeltségi különbségnek a felelősség terén is érvényesülnie kell.”¹⁰⁹

A közvetlen érdekelttség azt jelenti, hogy nem elegendő önmagában az érintett termék értékesítéséből származó bevételek miatti anyagi érdekelttség,¹¹⁰ az is szükséges, hogy az adott vállalkozásnál a termék és az adott kereskedelmi gyakorlat között

¹⁰⁷ Lásd: a Kúria által is megerősített Vj-47-274/2010. sz. határozat, 87. b).

¹⁰⁸ Vj-43/2016. sz. ügyben született határozat, 182.

¹⁰⁹ Lásd: GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvénnyel, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény III. fejezetével, a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvénnyel, az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvénnyel, a 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel, és a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvénnyel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2020* (2020). I.9.1. (A továbbiakban: *Elvi döntések*.)

¹¹⁰ Lásd: Vj-138/2015. sz. ügyben született határozat, 144.

valamiféle szorosabb kapcsolat is megállapítható legyen. Ennek a kapcsolatnak a szorossága azonban egyfelől nem függ attól, hogy milyen fokú az anyagi érdekelttség. Mert például nemzetközi vállalatcsoportoknál – ahol gyakorta érvényesül munkamegosztás – előfordulhat, hogy a kereskedelmi gyakorlat nemzeti változata kidolgozásában való közreműködés mértéke mellett eltörpül az anyagi érdekelttség. Ugyanakkor, ha bármekkora mértékű anyagi érdekelttség is van, akkor a felelősség megáll. ¹¹¹ Amennyiben persze a vállalkozáscsoporton belül más az érdekelt és más a kereskedelmi gyakorlat tanácsadója, megvalósítója, akkor a felelősségi alakzatokat már el kell határolni. ¹¹² Másfelől viszont a közvetlen érdekelttség úgy is fennállhat, hogy az eladás nem azonnal valósul meg. A GVH például a Vj-32/2016. számú versenyfelügyeleti eljárásban az Apple-lel szembeni felelősséget az iOS 9 operációs rendszer WIFI-asszisztens-funkciójára való frissítéssel kapcsolatban (amely a WIFI-kapcsolat elvesztése esetén előzetes értesítés nélkül váltott fizetős mobil adatkapcsolatra) arra figyelemmel állapította meg, hogy ezzel tudta a cég a legtöbb internetalapú szolgáltatása zavartalan igénybevételét biztosítani. MLM-értékesítési rendszerben például a termékek gyártójának közvetlen érdekelttsége annak ellenére kimutatható lehet, hogy a kifogásolható kereskedelmi gyakorlatot a forgalmazói követik el, ha közben a bevételeinek egésze a forgalmazói és az általuk tanúsított kereskedelmi gyakorlathoz köthető. ¹¹³

Az Fttv. 9. § (3) bekezdése alapján nemcsak az érdekelt, hanem a kereskedelmi gyakorlat közzetevője, megalkotója ¹¹⁴ is felelős lehet. Ez a felelősségi alakzat jellemző az influenszermarketing esetében, amikor a jogsértés a megjelenítés módjából ered. ¹¹⁵ Ellenben nem állapítható meg a közreműködő felelőssége azoknál a magatartásoknál, amelyek az érdekelthez köthetők, tőle származó állítással, szlogennel vagy olyan mulasztással vannak kapcsolatban, amelybe a közvetítőnek nem lehetett beleszólása. ¹¹⁶ Ezért van jelentősége annak, hogy az influenszerek dokumentálják a megrendelői utasításokat, mert a megjelenítés módjával összefüggő közvetítői felelősség alól csak így mentesülhetnek. ¹¹⁷

¹¹¹ A Kúria Kf.37.650/2018/5. sz. ítéletében hangsúlyozta, hogy „az alperes a határozatában a II. rendű felperest nem a jogsértés elkövetőjeként, hanem a jogsértésért felelős személyként nevesítette”, és „az anyagi érdekeltségen nem változtat az sem, hogy a II. rendű felperes csupán elenyésző mértékben részesült az I. rendű felperes árbevételéből, hiszen ilyen különbségtételt az Fttv. nem tartalmaz”.

¹¹² Lásd: Vj-21/2020. sz. versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozat.

¹¹³ Lásd: *Elvi döntések*. I.9.8.

¹¹⁴ Az Fttv. 9. §-ának (3) bekezdése szerint az, aki a kereskedelmi kommunikációt az arra alkalmas eszközök segítségével megismerhetővé teszi, valamint aki önálló gazdasági tevékenysége körében a kereskedelmi kommunikációt megalkotja vagy ezzel összefüggésben egyéb szolgáltatást nyújt.

¹¹⁵ Lásd: Vj-3/2020. sz. versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozat.

¹¹⁶ Lásd: *Elvi döntések*. I.9.3.

¹¹⁷ Szoboszlai Izabella: Cui prodest scelus, is fecit – A felelősség kérdései a fogyasztóvédelmi tárgyú versenyfelügyeleti eljárásokban. *Versenytükör*, 17. (2021), 2. 28.

A fúziós joggyakorlat fejlődése

A magyar fúzióellenőrzés jogának elmúlt évekbeli legkomolyabb eredménye a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről (fúziós jogalkalmazási közlemény), amelyet elsőként a GVH 2017-ben publikált, és azóta minden évben kiegészített, és amely mára 253 pontból és 92 oldalból áll. Ez a közlemény a magyar fúzióellenőrzési jog legfontosabb forrása, a GVH vonatkozó gyakorlatának olyan összefoglalását adja, amely biztosítja a GVH fúziójóváhagyási eljárásának és gyakorlatának legmagasabb szintű kiszámíthatóságát és átláthatóságát, valódi és praktikus példáknak köszönhetően. Nem céloztam ezt a közleményt részleteiben bemutatni, amelynek elkészítésében komoly szerepet vállaltam,¹¹⁸ de szeretnék rámutatni néhány olyan jogi kérdésre (végrehajtási tilalom, kapcsolódó versenykorlátozások, irányítás kérdése tőkealapok esetében, összefonódás-minősülés vállalkozásrész esetében, összefüggő ügyletek), amelyek mögött a konkrét ügyek szintjén tetten érhető komoly jogfejlesztési, jogalkalmazói munka áll. Ennek a közleménynek azonban nem tárgya az összefonódások piaci hatásainak vizsgálatával kapcsolatos szempontrendszer ismertetése, ideértve az eljárásindítás, a tényállástisztázás, a feltétel- és kötelezettségszabás kérdéseit. Ezen vonatkozások kapcsán is szeretnék viszont rámutatni néhány gyakorlati fejleményre.

Végrehajtási tilalom

A végrehajtási tilalom intézményét 2014. július 1-jével vezette be a jogalkotó a Tptv.-be, a lényege, hogy az árbevételi küszöbszámok alapján bejelentésköteles tranzakciók nem hajthatók végre a GVH hozzájárulása nélkül, ha erre mégis sor kerül, akkor az bírsággal szankcionálható (és indokolt esetben – jelentős versenyaggályok felmerülésekor – a fúzió előtti állapot helyreállítása is előírható). A Tptv. 24. § (4) bekezdése szerint bejelentésköteles összefonódásokra a 29. § szerinti végrehajtási tilalom nem vonatkozik.

2014 óta a GVH összesen 9 tranzakció¹¹⁹ kapcsán állapította meg a végrehajtási tilalom megsértését, és összesen közel 42 millió forint bírságot szabott ki. Valamennyi ügyben a felek – miután észlelték a jogsértést – maguk jelentették be az összefonódást a GVH-hoz, és a GVH egyik fúzió esetében sem azonosított versenyaggályt. Ezen körülményeket is figyelembe véve – továbbá mivel visszaesés (a végrehajtási tilalom korábbi megsértése) egyik esetben sem volt megállapítható,

¹¹⁸ Lásd: Tóth András: Fúziós eljárásjogunk fejlődése a Versenytanács elmúlt háromévi gyakorlata alapján. *Versenytükör*, 9. (2013), 2. 19–33.

¹¹⁹ Vj-145/2015., Vj-10/2016., Vj-13/2016., Vj-14/2016., Vj-13/2017., Vj-44/2017., Vj-23/2018., Vj-5/2020. és Vj-15/2020. sz. versenyfelügyeleti eljárások.

és jellemzően rövid idő telt el a tranzakció végrehajtása és annak a GVH részére történő bejelentése között – a GVH jellemzően a Tpvt. szerinti bírság minimumához közeli összeget szabott ki az érintett vállalkozásoknak. A bírság számításával kapcsolatban a GVH a Tpvt. 78. § (1c) bekezdésbe foglalt „összefonódás-bejelentés megtételéig” fordulatot tágan értelmezi. Nevezetesen, hogy ha egy vállalkozás él a Tpvt. 43/L. § szerinti előzetes egyeztetés lehetőségével, és annak kezdeményezésekor (vagy az egyeztetés során) elegendő információt szolgáltat a GVH részére a végrehajtási tilalom megsértésének valószínűsítéséhez, akkor a GVH ezen információk révén abba a helyzetbe kerül, hogy a végrehajtási tilalom esetleges megsértésének vizsgálatára a Tpvt. 67. § (3) bekezdése alapján versenyfelügyeleti eljárást indíthat, vagyis ilyenkor nem az eljárás tényleges megindításának dátumát, hanem azt napot tekinti a napi bírság zárónapjának, amikor a GVH az eljárás megindításához szükséges információ birtokába jutott.¹²⁰

A kapcsolódó versenykorlátozások és a végrehajtási tilalom elhatárolása

A Versenytanács gyakorlatában elhatárolta az eladókat a végrehajtási tilalom időszakában terhelő kötelezettségeket a tranzakció zárását követő korlátozásoktól; míg előbbi a Tpvt. 29. §-a szerint, addig utóbbi a Tpvt. 30. § (7) bekezdése alatt kell értékelni azzal, hogy a Versenytanács szerint a két jogi elvárás egy töről, nevezetesen a vállalkozás vagy vállalkozásrész vevő általi teljes értéke megszerzésének biztosítási igényéből fakad.¹²¹ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy az eladó azon vállalása, hogy bizonyos üzletágot a zárás előtt kivezet a piacról annak érdekében, hogy azt a vevő deklaráltnak ne szerezze meg (mert mondjuk veszteségesége okán nem akarja), olyan akarategyezséget körvonalazó körülmény, amelyre figyelemmel úgy kell tekinteni, hogy arra a bejelentés nem terjed ki. Ez a cselekedet lényegében formailag a fúzió végrehajtását megelőző belső átstrukturálás.

A végrehajtási tilalmat sértő és nem sértő gyakorlatok

Gyakran felmerülő kérdés, hogy a „rendes ügymenet” folytatására vonatkozó eladói vállalkozás tekinthető-e úgy, mint ami által a vevő irányítási jogot gyakorol a GVH tudomásvétele előtt. A GVH szerint önmagában nem, mert ez a kötelezettség biztosítja, hogy a céltársaság a vevő által megismert feltételekkel folytassa tovább a tevékenységét, illetve a rendes üzletmeneten túli, a céltársaság pozícióját, társasági

¹²⁰ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 231.

¹²¹ Lásd: Vj-90/2012. sz. ügyben született határozat, 35.

feltételeit érintő döntésektől tartózkodjék.¹²² Ezzel kapcsolatban a GVH álláspontja az, hogy a rendes üzletmenet a végrehajtási tilalom időszaka alatt sem jelenthet piaci passzivitást, üzleti kockázatok nélküli működést.¹²³ Éppen ellenkezőleg: a rendes üzletmenethez ebben az időszakban is hozzátartozik az adott piaci működés szokásos üzleti kockázatainak vállalása, ami nemcsak a piaci magatartás rutinszerű fenntartását, a már meglévő ügyfelek korábbi feltételek melletti kiszolgáltatását jelentheti, hanem akár az áraknak, a kínálatnak a változtatását, sőt új termék bevezetését vagy nagy értékű tendereken való elindulást is.

Az eladót terhelő azon kötelezettség, hogy meghatározott magatartásához a vevő hozzájárulását kell kérnie, a GVH Tpv. 29/A. § szerinti engedélye hiányában nem jelenthet a vállalkozás döntési fórumain (közgyűlés, taggyűlés, igazgatóság, ügyvezetés) vétőjogot a vevő számára.¹²⁴ Nem jelenti a végrehajtási tilalom megsértését (a fúzió tárgyát képező érték vevő tulajdonába való átkerülésének biztosítása érdekében) a GVH szerint, ha a vevő hozzájárulását kell beszerezni az alábbi kérdésekben:

- a) munkavállalókkal kapcsolatos egyes intézkedések (például javadalmazásuk számukra kedvező változtatása);
- b) jelentős eszközök, vagyontárgyak jelzáloggal terhelése;
- c) társasági szerződés módosítása, szabályzatok jelentős módosítása;
- d) tartozások elengedése, átütemezése;
- e) követelések érvényesítése iránti új per indítása.¹²⁵

A fenti kivételektől eltekintve a Tpv. 29/A. § szerinti engedély hiányában a vevő legfeljebb az aggályait közölheti az eladóval a befektetés értékét érintő, illetve a rendes üzletmeneten túlmutató döntésével kapcsolatosan, hogy az veszélyezteti a befektetés értékét. Ha a felmerülő veszélyek miatt a befektetés megőrzése érdekében erőteljesebb vevői beleszólásra (konkrétan vétőjog) van szükség, akkor annak gyakorlásához be kell szerezni a GVH Tpv. 29/A. § szerinti engedélyét. Ennek hiányában a vevőnek a polgári jogban rendelkezésre álló eszközökkel (például a a zárás időpontjához és körülményeihez igazodó vételár-mechanizmus, elállási jog), és nem

¹²² Vj-48/2016. sz. ügyben született határozat, 37.

¹²³ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 213.

¹²⁴ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 214.

¹²⁵ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 216.

versenyjogot sértő módon (például a zárásig is gyakorolható vétőjog vagy a céltársaság napi működését érintő jóváhagyási jog) kell eljárnia.¹²⁶

Nem minősült a GVH gyakorlatában a végrehajtási jog megsértésének az olyan kikötés, hogy

- a tranzakció zárásának feltétele, hogy a céltársaság döntéshozó testülete jóváhagyja a bejelentő képviselőjének igazgatósági taggá történő kinevezését, ha ez a kinevezés nem jár irányítási jog megszerzésével (konkrét esetben csak egy fő delegálásáról volt szó, ami nem eredményezett többséget a döntéshozatali testületben);¹²⁷
- az összefonódás tárgyát képező vállalkozásrészt a bejelentő korábban már bérelte, ilyenkor a bérlet folytatása nem bejelentett összefonódás tárgya, hiszen az attól elkülönült szerződési viszony;¹²⁸
- a vállalkozásrésznek minősülő ügyfélkör átszerződtetésének megkezdése, ha az a GVH tudomásulvételéig nem hatályosul.¹²⁹

A végrehajtási tilalom legelterjedtebb megsértése, amikor az irányítást szerző(k) irányítási jogait megalapozó tulajdonosi részesedéseket bejegyzik.¹³⁰ Ez még akkor is a végrehajtási tilalom megsértésének minősül, ha az irányítást szerző (vevő) teljesen nem vagy csak a céltársaság piaci magatartását érdemben nem érintő (társasági jogi, illetve adózási és számviteli relevanciájú) döntéseket hoz.¹³¹ Sőt még az sem, ha vállalja, hogy az irányítási jogait nem gyakorolja, és nem hoz döntéseket.¹³² Ennek oka, hogy az eladó(k) irányítási jogainak – az összefonódást megelőző helyzet szerinti – gyakorlása (például taggyűlési keretben) jogilag lehetetlenné válik.¹³³ A bejegyzés a Versenytanács gyakorlatában nem feltétlenül a cégbíróság általi bejegyzést jelenti (amely természetesen klasszikus eset).¹³⁴ Ennek oka, hogy a Ptk. alapján¹³⁵ az üzletrész-átruházás hatályosulása a szerződést kötő felek egymás közötti viszonyában, illetve a társaság relációjában nem függ a cégnyilvántartásba való bejegyzéstől, annak csak a harmadik személlyel, illetve személyekkel szemben

¹²⁶ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 214.

¹²⁷ Vj-12/2015.

¹²⁸ Vj-94/2013.

¹²⁹ Vj-83/2015. sz. ügyben született határozat, 13.

¹³⁰ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 218.

¹³¹ Vj-10/2016. sz. ügyben született határozat, 37.

¹³² Vj-145/2015. sz. ügyben született határozat, 57.

¹³³ Vj-145/2015. sz. ügyben született határozat, 57.

¹³⁴ Lásd: Vj-145/2015., 57.; Vj-10/2016., 35.; Vj-13/2016., 36. és Vj-14/2016., 35.

¹³⁵ Ptk. 3:168. § (2) bekezdés és Ptk. 3:169 § (2) bekezdés.

van jelentősége.¹³⁶ Az irányítási jog értékelését pedig a harmadik személy irányába történő hatályosulás kérdése nem befolyásolja.

Jogalkalmazói engedékenységi program a végrehajtási tilalom megsértése esetére

A Tpvt. 78. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján bírság szabható ki azzal szemben, aki a végrehajtási tilalmat megsérti, akkor is, ha a GVH azt állapítja meg, hogy az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt. A végrehajtási tilalom esetére tehát a bírságszabás nem kötelező, de a Versenytanács gyakorlata szerint mégis ez a főszabály.¹³⁷ A bírság kivételes mellőzése esetére a Versenytanács lényeges szempontnak tartotta, hogy a Tpvt. 29. § (1) bekezdésébe foglalt végrehajtási tilalom megsértése esetén nincs olyan feltárás és önfeljelentést ösztönző intézmény, mint a Tpvt. 11. §-ába ütköző magatartások esetében alkalmazandó a Tpvt. 78/A–D. §-aiban szabályozott engedékenység.¹³⁸ A Versenytanács szerint, mivel a Tpvt. 78. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján a bírságszabás csak lehetőség, ezért elviekben adott egy, a Tpvt. 78/A. § (2) bekezdése szerinti teljes bírságelengedéshez hasonló lehetőség a végrehajtási tilalom megsértése esetére is. Ehhez figyelemre méltó jogi levezetést ad a Versenytanács, ezzel a végrehajtási tilalom esetére lényegében létrehozva egyfajta engedékenységi programot.

Ezzel összefüggésben a Versenytanács kiemelt jelentőséget tulajdonított annak, ha valaki a jogsértő magatartását maga tárja fel a hatóságnak (vö. Tpvt. 78/A. § [2] bekezdése *a)* pontja). Hangsúlyozza a Versenytanács, hogy szemben a Tpvt. 11. §-ba ütköző magatartások felderítését segítő engedékenységgel, a Tpvt. 29. §-ába ütköző magatartások feltárása közvetlenül nem vezet más jogsértő vállalkozások magatartásának feltárásához és a társadalomra különösen veszélyes jogsértések felszámolásához, mint amilyenek a Tpvt. 11. §-ában tilalmazott kartellek.¹³⁹ Éppen ezért, bár az önfeljelentésnek a Tpvt. 29. § megsértése esetén is kiemelt jelentőségűnek kell lennie a bíróság Tpvt. 78. § (1) bekezdés *d)* pontjában lehetővé tett elengedése körében, de az nem lehet elegendő. Ebben a körben a Versenytanács, összhangban a korábbi joggyakorlatával,¹⁴⁰ jelentőséget tulajdonított annak is, hogy

- a jogsértés egy, a piaci versenyt nyilvánvalóan nem csökkentő összefonódás kapcsán történik;
- a végrehajtási tilalom megsértésének időszakában a piaci magatartás alakítását célzó aktív döntéseket nem hoztak, és különösen, hogy
- a bejelentő az összefonódás-bejelentésben (sőt már az azt megelőző előzetes egyeztetés keretében) a végrehajtási tilalom megsértését elismerte.

¹³⁶ Lásd: Vj-23/2018. sz. ügyben született határozat, 43.

¹³⁷ Vj-23-19/2018. sz. ügyben született határozat, 51.

¹³⁸ Lásd: Vj-5/2020. sz. ügyben született határozat, 27.

¹³⁹ Vj-5/2020. sz. ügyben született határozat, 27.

¹⁴⁰ Lásd: Vj-44-20/2017. és Vj-23-19/2018. sz. határozatok.

A Tpv. 29. §-ba ütközés esetére kiszabható bírság mellőzésének a fenti versenytanácsai gyakorlat szerinti kivételes jellegéhez kapcsolódóan a Versenytanács a bírság ellen szóló körülménynek értékelte továbbá a járványhelyzetet és annak gazdasági következményeit is.

Kapcsolódó versenykorlátozások

Az összefonódások vizsgálata során a GVH nem végzi el annak értékelését, hogy az összefonódást eredményező szerződésben szereplő vagy azzal együtt megállapított versenykorlátozás a Tpv. 30. § (7) bekezdése szerinti, az összefonódáshoz szükséges és ekként ahhoz kapcsolódó versenykorlátozásnak minősül-e. Azt az érintett vállalkozásoknak saját maguknak kell megítélniük.¹⁴¹ A kapcsolódó korlátozások alapvető funkciója annak biztosítása, hogy a vevő befektetése (az összefonódás tárgyát képező vállalkozás, illetve vállalkozásrész) teljes értékét megszerezze.¹⁴² A GVH már korai gyakorlatában összefoglalta azokat az általános szempontokat, amelyeket a kapcsolódó versenykorlátozásokkal kapcsolatosan irányadónak tekint.¹⁴³ Az utóbbi időben ezt a gyakorlatát a GVH több szempontból is kiegészítette.

Az egyik ilyen szempont volt a közös irányítás megszerzése esetén kikötött versenytilalom, amelyre a Versenytanács kiterjesztette¹⁴⁴ a korábban a közös vállalat alapítása esetére elfogadott megközelítést,¹⁴⁵ amely a befektetés értékének megőrzéséhez szükségesnek, és ezért a Tpv. 30. § (7) bekezdése alá tartozó kapcsolódónak nyilvánította a közös irányítás időtartamára (és csak arra) a közös vállalkozással való versenyzéstől való tartózkodást.

A következő lépést a közös irányítás megszűnését követő időszak értékelése követte, amely tekintetében a GVH eltérő megközelítést érvényesített a szakmai és a pénzügyi befektetők esetében. Főszabályként a közös irányítási jogát elvesztő vállalkozás tekintetében további versenykorlátozás alkalmazása és kapcsolódó korlátozásként kezelése nem feltétlenül indokolt, mert az egyedüli irányítónak váló vállalkozásnak korábbi közös irányítói pozíciójából fakadóan már hozzáférhetett a vállalkozás üzleti és cégértékéhez, illetve *know-how-jához*, így rendelkeznie kell azokkal a képességekkel, amelyek felkészültté teszik arra, hogy a közös irányításból kilépő vállalkozás részéről esetlegesen jelentkező versenyben ne legyen hátrányos helyzetben.¹⁴⁶ Ezt az általánosan érvényesített gyakorlatát a pénzügyi befektetők esetében a Gazdasági Versenyhivatal két lépésben enyhítette a *start-upokba* való

¹⁴¹ Vj-135/2005. sz. ügyben született határozat, 25.

¹⁴² Vj-90/2012. sz. ügyben született határozat, 35.

¹⁴³ Vj-90/2012. sz. ügyben született határozat, 26.

¹⁴⁴ Vj-88/2012. sz. ügyben született határozat, 50. és Vj-93/2012. sz. ügyben született határozat, 34.

¹⁴⁵ Vj-104/1999. sz. ügyben született határozat, VI.

¹⁴⁶ Vj-99/2016. sz. ügyben született határozat, 54.

befektetés kapcsán, amelyekről a *Start-up befektetések sajátosságainak figyelembevétele* című alfejezet szól bővebben.

Abban az esetben, ha az eladónak közös irányítást nem biztosító kisebbségi tulajdonhányada marad fenn az általa értékesített vállalkozásban, akkor a versenytilalom nem a közös tulajdonlás fennmaradásának idejére, hanem csak hároméves időtartamra minősülhet kapcsolódó korlátozásnak.¹⁴⁷ Az sem szolgálhat a kapcsolódás melletti érvként, hogy a máskülönben létező versenyben az eladó a versenytársban fennmaradó kisebbségi tulajdonhányadára figyelemmel olyan érzékeny üzleti információkhoz juthat hozzá, amely előmozdíthatja az összehangolt magatartást a piacon (koordinatív hatás). Ezen koordinatív hatást ugyanis a közérdekre és nem a vevő magánérékére figyelemmel kell kezelni, amely a közérdekkel arányosan például titokvédelmi vállalással vagy úgynevezett „kínai fallal” általában már biztosítható.¹⁴⁸ Az előzőekből értelemszerűen az is következik, hogy egy, a kisebbségi tulajdonhányad megszűnésétől kezdődő három évig előírányzott versenytilalom fogalmilag nem lehet kapcsolódó, hiszen a kisebbségi tulajdonlásnál erősebb pozíciót jelentő közös irányítás esetén is főszabály szerint csak annak fennmaradásáig jogszerű a versenytilalom.¹⁴⁹

Nem tekinthető kapcsolódónak a GVH gyakorlatában

- a vevő által az eladó felé vállalt munkavállaló átcsábításának tilalma, ha az azzal érintett vállalkozások köre tágabb, mint az összefonódással érintett piac;¹⁵⁰
- olyan vállalkozás által vállalt versenytilalom, amelyet az eladók nem irányítanak, hanem ügyvezetőként vesznek részt a működtetésében.¹⁵¹

Az irányítási jog gyakorlása kockázati tőkealap esetében

A kockázati tőkealapok általi befektetések Magyarországon is általánossá váltak a 2000-es évek végére, ezért elengedhetlenné vált esetükben tisztázni a vállalkozáscsoport határait az összefonódás-bejelentés szükségességének és a fúzió versenyre gyakorolt hatásainak megítélése érdekében is. Egy kockázati alap felépítése, működése versenyjogi szempontból változatos formát mutathat, ezért a vállalkozáscsoport határainak meghúzése csak esetről esetre történhet.¹⁵² Vannak azért ezzel kapcsolatban kapaszkodók.

¹⁴⁷ Lásd: Vj-90/2012. sz. ügyben született határozat, 35.

¹⁴⁸ Vj-90/2012. sz. ügyben született határozat, 34.

¹⁴⁹ Vj-90/2012. sz. ügyben született határozat, 36.

¹⁵⁰ Vj-80/2014. sz. ügyben született határozat, 32.

¹⁵¹ Vj-29/2014. sz. ügyben született határozat, 36.

¹⁵² Vj-93/2012. sz. ügyben született határozat, 20.

Abban az esetben, ha az alap befektetési jegyeinek többségi tulajdonosa és az alapkezelő irányítója azonos vállalkozás,¹⁵³ akkor az alap irányítása szempontjából nincs meghatározó jelentősége annak, hogy az alapot a befektetési jegyek tulajdonosai vagy az alapkezelő irányítja. Az alap irányítója ugyanis mindenképpen a befektetési jegyek tulajdonosa. Abban az esetben azonban, ha az alapkezelő többségi tulajdonosa (irányítója) nem (többségi) tulajdonosa az alap befektetési jegyeinek,¹⁵⁴ akkor vizsgálni kell, hogy az alapot a befektetési jegyek tulajdonosa(i) vagy az alapkezelő irányítja.¹⁵⁵ Ha az alap kezelési szabályzata vagy más dokumentumok nem rendelkeznek az alap irányítójának személyére nézve, akkor az alap irányításának joga a Kbftv. (2014. évi XVI. törvény a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról) 65. § (1) bekezdése alapján főszabályként az alapkezelőt kell, hogy megillessen.¹⁵⁶ Ezért ebben az esetben az alapnak valamely vállalkozás feletti irányításszerzése esetén az a vállalkozáscsoport, amelybe az alapkezelő tartozik, összefonódással érintett vállalkozáscsoportnak minősül akkor is, ha ennek a vállalkozáscsoportnak a tagjai az alapon nem tulajdonolnak befektetési jegyeket.¹⁵⁷

Gyakran az alapok nem szereznek többségi irányítást, hanem csak kisebbségit, és mellé a befektetés értékének védelméhez kapcsolódóan vétőjogot. Ilyen esetben kérdés, hogy ki gyakorolja a vétőjogot. Ha az alap kezelési szabályzata úgy rendelkezik, hogy az alap tőkebefektetései között szereplő gazdasági társaság legfőbb szervének ülésén személyre szóló írásbeli meghatalmazás alapján delegált személy(ek) látja(ák) el az alapkezelő képviselőt, a meghatalmazást az alapkezelőnek pedig az alap adja, amely dönt a befektetések tisztségviselőjeként (igazgatósági tag, felügyelő bizottsági tag) kijelölhető személy(ek)ről, illetve azok megbízásáról, akkor az alap minősül irányítóknak. Amennyiben például az alap döntéshozó szervének tagjai egy pénztőzvetet delegáltjai, akkor az alap portfóliójába tartozó céltársaság vezető tisztségviselőinek kijelölése és visszahívása tekintetében a vétőjogot végső soron ez a pénztőzvetet gyakorolja.¹⁵⁸

Vállalkozásrészt megszerzésének összefonódáskénti minősítése

Jelentős joggyakorlat-fejlődés következett be a vállalkozásrészt megszerzésének összefonódásként minősítése kapcsán. A Tptv. 23. § (5) bekezdése alapján

¹⁵³ Vj-93/2012.

¹⁵⁴ Vj-33/2016.

¹⁵⁵ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 60.

¹⁵⁶ Vj-93/2012. sz. ügyben született határozat, 21.

¹⁵⁷ Vj-33/2016. sz. ügyben született határozat, 6.

¹⁵⁸ Vj-93/2012. sz. ügyben született határozat, 21.

vállalkozásrésznek minősülnek az olyan eszközök vagy jogok – ideértve a vállalkozás ügyfélállományát is –, amelynek megszerzése önmagában vagy a megszerző vállalkozás rendelkezésére álló eszközökkel és jogokkal együtt elégséges a piaci tevékenység végzéséhez.

Bérleti szerződés megszerzése

Egy kiskereskedelmi üzlet bérleti jogának megszerzése önmagában nem jelenti azt, hogy a megszerző vállalkozásnak lehetősége nyílik egy másik vállalkozás addigi értékesítését adott érintett piacon átvenni, és ezáltal piaci tevékenységet folytatni.¹⁵⁹ Egy bérleti szerződés tárgyat képező kiskereskedelmi ingatlan vonatkozásában csak akkor lehet beszélni vállalkozásrészről, ha:

- az ingatlanban a bérleti szerződés megkötését közvetlenül megelőzően olyan tevékenység folyt, amelyet a bérbevevő végez, tehát a bérlet tárgyát képező helyszínekhez kapcsolódik bizonyos *goodwill*, amire tekintettel
- a bérbevevő viszonylag rövid időn belül az ingatlanban saját *know-how-jának*, szakembereinek, a forgalmazandó áruk beszerzéséhez szükséges üzleti kapcsolatrendszerének felhasználásával képes lesz tovább folytatni az ingatlanban korábban végzett tevékenységet.¹⁶⁰

Ilyen esetben ugyanis az adott helyszínen a vásárlók hozzászokhattak az adott jellegű tevékenység folytatásához, így nagy valószínűséggel az új üzemeltető képes lesz a korábbi üzemeltető fogyasztói által támasztott keresletet megtartani.¹⁶¹ Lényeges, hogy az üzlethelyiség vállalkozásrészi minősítését eredményező *goodwill* forrásának a bérbeadónak vagy annak vállalkozáscsoportjának kell lennie.¹⁶²

Nem önálló üzlethelyiségek, hanem üzlethelyiségen belüli eladó- és raktárterületek bérlése esetén a vállalkozásrésznek történő minősítés elengedhetetlen feltétele az előzőeken túlmenően, hogy a bérbevevő a bérelt eladó- és raktárterületen folytatott piaci tevékenység egészét átvegye, továbbá az azzal kapcsolatos piaci magatartását a bérbeadótól függetlenül végezhesse: önállóan dönthessen az áruválasztékról, az áruk beszerzéséről, az értékesítés tekintetében pedig az árakról és a marketingről. Nem akadályozza ugyanakkor a vállalkozásrészként történő minősítésnek, ha a vállalkozásrész átszállásához nélkülözhetetlenül szükséges, az érintett piaci tevékenység önálló vitelét nem érintő szolgáltatásokat (például biztosítás, biztonsági szolgálat, takarítás) a bérbeadó és bérlő közösen veszi igénybe.¹⁶³

¹⁵⁹ Vj-49/2013. sz. ügyben született határozat, 13.

¹⁶⁰ Vj-49/2013. sz. ügyben született határozat, 13.; Vj-10/2013. sz. ügyben született határozat, 21.

¹⁶¹ Vj-49/2013. sz. ügyben született határozat, 14.

¹⁶² Vj-49/2013. sz. ügyben született határozat, 14.

¹⁶³ Vj-3/2019. sz. ügyben született határozat, 49–50.

Ingatlan tulajdonjogának megszerzése

A bérleti jog átruházása kapcsán mondtak alkalmazhatók ingatlan tulajdonjogának a megszerzése kapcsán is.¹⁶⁴ Ezért abban az esetben, ha az ingatlan tulajdonjogát olyan vállalkozás adja át, amely korábban abban vállalkozáscsoport-szinten sem végzett üzleti tevékenységet, akkor a vállalkozásrészi minőséget adó *goodwill*/lehetséges származtatójával való akarategyezés híján összefonódásról nem lehet beszélni.¹⁶⁵

Ingatlan tulajdonjogának megszerzése önmagában is minősülhet összefonódásnak, ha a tulajdonszerzés célja például az ingatlanhoz kapcsolódó bérbeadás (mint piaci tevékenység) tartós átvétele.¹⁶⁶

Vállalkozásrés és kizárólagos jog átruházása

Forgalmazási szerződés megkötése önmagában nem valósít meg összefonódást, adott ügylet összefonódásként történő minősítése szempontjából is semleges értékelési kritérium. Összefonódás ezzel összefüggésben csak valamely forgalmazási tevékenység korábbi forgalmazótól történő átvételével valósulhat meg oly módon, hogy a tevékenységet korábban végző ilyen jellegű tevékenységével felhagy, azzal a céllal, hogy annak végzésének jogát (lehetőségét) tartósan a vevőre ruházhassa, aki e tevékenységet rövid időn belül folytatni képes a rendelkezésére álló és a tevékenységgel felhagyó vállalkozás(csoport) által részére átadott eszközökkel és (forgalmazási) jogokkal.¹⁶⁷

Több ügylet egy eljárásban való elbírálása

A GVH a 2010-es évek elején kiterjedten foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy több ügylet milyen esetekben bírálható el egyetlen eljárásban. Ennek a kérdésnek adminisztrációs teher és igazgatási szolgáltatási díj fizetése szempontjából is jelentősége van. A GVH gyakorlatában két alapesetben bírálhatnak el több ügyletet egy eljárásban:

- amikor a külön-külön is összefonódásnak minősülő ügyletek (függetlenül attól, hogy önmagukban tekintve bejelentéskötelesnek minősülnek-e) a köztük fennálló összefüggések miatt ténylegesen egyetlen Tptv. 23. § (1) bekezdése szerinti összefonódást valósítanak meg;

¹⁶⁴ Vj-120/2015. sz. ügyben született határozat, 12.

¹⁶⁵ Vj-120/2015. sz. ügyben született határozat, 13.

¹⁶⁶ Vj-120/2015. sz. ügyben született határozat, 14.

¹⁶⁷ Vj-99/2013. sz. ügyben született határozat, 32.

- amikor a külön-külön összefonódásnak minősülő ügyletek nem alkotnak ugyan egyetlen összefonódást, de azok piaci hatását a közöttük fennálló kölcsönös összefüggés miatt csak egyetlen (vagy egyesített) eljárásban lehetséges egymásra tekintettel értékelni.¹⁶⁸

Az egy összefonódásnak minősülő ügyleteknek három alapesete különböztethető meg:¹⁶⁹

- Egymásra épülő ügyletek, amelyek mögött *egységes gazdasági cél* húzódik meg, amelyet a tranzakciósorozat egyes lépései önmagukban nem, hanem csak együttesen képesek megvalósítani.
- Sorozatfelvásárlások, amelyek révén egy vállalkozáscsoport tagja(i) szerez(nek) egyedüli (közös) irányítást¹⁷⁰ több olyan vállalkozás felett, amelyek ugyanazon vállalkozáscsoportnak a tagjai. Sorozatfelvásárlásnak minősül az is, ha különböző vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások szereznek közös irányítást több olyan vállalkozás felett, amelyek egy vállalkozáscsoportba tartoznak, és mindegyik irányításszerzésben részt vesz a különböző vállalkozáscsoportok legalább egy-egy tagja. A Tptv. 23. § (1) bekezdés b) pontja alapján ugyanis több, egymástól nem független vállalkozás feletti irányításszerzés definíciószerűen egyetlen összefonódást valósít meg.¹⁷¹
- Következmény-összefonódások, amikor valamely ügylet révén megvalósuló összefonódás azzal jár, hogy egy további – nem az ügylet révén irányítás alá kerülő vállalkozáscsoportba tartozó – vállalkozás irányítása is megváltozik.

Két vagy több külön-külön összefonódásnak minősülő olyan ügyletet, amelyek a fentiek szerint nem alkotnak egyetlen összefonódást, a GVH egy összefonódás-bejelentési eljárásban, illetve a Tptv. 67. § (4) bekezdés a) vagy b) pontja szerinti feltétel teljesülése esetén egy versenyfelügyeleti eljárásban bírálja el, ha

- azok kölcsönösen összefüggenek (például csereügyletek);
- azok ugyanazon napon jönnek létre; és
- azokra vonatkozóan az erre kötelezett döntése szerint egy egységes összefonódás-bejelentést nyújtottak be, vagy a különböző összefonódás-bejelentések benyújtása ugyanazon a napon történt.

¹⁶⁸ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 122.

¹⁶⁹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről, 123.

¹⁷⁰ Itt és a továbbiakban, amikor a IV.5. az irányításszerzés fogalmát említi, abba beleértendő az az esetek is, amikor valamely vállalkozásba egy másik vállalkozás beolvad, vagy egy másik vállalkozás része ezen vállalkozás részévé válik.

¹⁷¹ Vj-8/2013. sz. ügyben született határozat, 18.; Vj-29/2014. sz. ügyben született határozat, 14. és Vj-82/2014. sz. ügyben született határozat, 10.

Ilyen esetekben azonban minden egyes ügylet után meg kell fizetni az igazgatási szolgáltatási díjat.

Tényállásfeltárási kötelezettség fúziókontroll-eljárásban

A Kúria hangsúlyozza, hogy a versenyhatóság az összefonódással kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárásban is köteles a tényállást tisztázni és bizonyítani.¹⁷² A Kúria szerint függetlenül attól, hogy az összefonódás-ellenőrzési eljárás bejelentésre (korábban kérelemre) indul, attól még a hatóságot terheli a tényállásfeltárási kötelezettség.¹⁷³

A gyakorlatban az összefonódáskontroll-eljárásban a GVH-t terhelő tényállásfeltárási kötelezettség terjedelmével kapcsolatban felmerült, hogy miként kell megítélni, ha egy összefonódás-bejelentési eljárásban a bejelentő

- a) nem adja meg a GVH kérésére az adatokat;

Konkrét ügyben az RTL a GVH kérése ellenére a nézettségi adatokat azért nem nyújtotta be a GVH korábbi gyakorlatának megfelelő, országos kereskedelmi csatornák, illetve kiegészítő csatornák szerinti bontásban, mivel ezzel nem értett egyet. A Kúria szerint viszont a bejelentést előterjesztő ismeri a saját helyzetét, nála lelhetőek fel az eljárás lezárásához szükséges adatok, így az ő feladata, hogy az elbíráláshoz szükséges információkat megadja. Ennek terhét a GVH-ra át nem lehet hárítani.¹⁷⁴

- b) bizonyos adatokat az űrlapban elhallgat;

Egy másik ügyben¹⁷⁵ a bejelentő egy horizontális hatással érintett piacra nézve nem szolgáltatott adatot az űrlapban. Ennek az ügynek az érdekessége, hogy az amerikai Federal Trade Commission küldött meg 2017 januárjában a GVH-nak a hatóságok közötti információcserét lehetővé tevő úgynevezett *wavier of confidentiality* alapján olyan adatokat, amelyeket az előtte folyó fúziós eljárásban a bejelentő az USA-ban benyújtott.¹⁷⁶ Ezen dokumentumok alapján állapította meg a GVH, hogy az egyesült államokbeli eljárásban a GVH előtti eljárásban benyújtott adatoktól eltérő adatokat nyújtott be az Infineon. Ezzel kapcsolatban a GVH hangsúlyozta, hogy nem kérhető rajta számon a tényállástisztázási kötelezettség, ha a bejelentőnek felróható okból

¹⁷² Kfv.III.37.217/2021/10., 72.

¹⁷³ Kf.IL.37.809/2019/12., 24.

¹⁷⁴ Kfv.III.37.217/2021/10., 72.

¹⁷⁵ Vj-15/2017.

¹⁷⁶ Vj-15/2017. sz. ügyben született határozat, 4.

nem szerez tudomást egy piac összefonódás általi érintettségéről.¹⁷⁷ Lényegében ezzel egyező következtetésre jutott a Kúria egy másik ügyben, amikor hangsúlyozta, hogy „az összefonódással kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárásban is a versenyhatóság köteles a tényállást tisztázni és bizonyítani, ám a bejelentő érdekkörébe tartozó adatokat nem kell felkutatnia”.¹⁷⁸ A GVH szerint fúzió-ellenőrzési ügyben szoros összefüggés van a GVH tényállásfeltárási kötelezettsége és a benyújtott űrlap között. A GVH szerint a tényfeltárási kötelezettsége az űrlapra figyelemmel nem jelentheti az űrlapban foglaltak valóságtartalmának teljes körű ellenőrzését, csak azt, hogy feltárja, ha az űrlapban szereplő információk között nyilvánvaló ellentmondás van, vagy az űrlap valamely kérdésére láthatóan nincs megfelelő információ, illetve az abban közöltek alapján felmerül valamely piacok, illetve hatások további vizsgálatának lehetősége, illetve szükségessége. Ehhez a kérelmezőnek kell a GVH-t olyan helyzetbe hoznia, hogy a tényállástisztázási kötelezettségének eleget téve, döntését valósághű tényállásra alapítva dönthessen.¹⁷⁹

- c) a GVH rendelkezésére álló adatok között ellentmondás van;

A konkrét ügyben¹⁸⁰ a bejelentő által a bejelentési űrlapon megadott adatok és a GVH által lefolytatott helyszíni kutatás alkalmával lefoglalt okiratban szereplő információk között az összefonódással érintett egyik szolgáltatás tekintetében ellentmondás volt. Ezzel kapcsolatban rögzítette a Kúria, hogy „az ilyen típusú eljárásokban is fennáll a hatóság kötelezettsége egyrészt arra, hogy minden adatforrást ellenőrizzen, az ellentmondásokat feloldja, s ha elakad a releváns tények azonosításában, akkor tisztázó kérdéseket kell feltennie a kérelmezőnek (jelen esetben a felperesnek)”.¹⁸¹ A Kúria szerint a GVH tényfeltárási kötelezettségébe tartozik, hogy az űrlapon szereplő és a helyszíni kutatás során lefoglalt adatokat, dokumentumokat összevesse, és amennyiben eltérést észlelt, és emiatt akár kérdése merül fel, akár további pontosítás, egyértelműsítés látszik szükségesnek, a felperest nyilatkoztassa.¹⁸²

- d) A GVH egyes adatok szükségességét a prenotifikáció során nem jelezte.

- e) Szintén a Vj-15/2017. sz. ügyben merült fel, hogy a GVH a tényállástisztázási kötelezettsége körében mennyiben kérhet többletinformációt ahhoz képest,

¹⁷⁷ Vj-15/2017. sz. ügyben született határozat, 41. Továbbá: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. közleménye az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről, 7.

¹⁷⁸ Kfv.III.37.217/2021/10., 72.

¹⁷⁹ Vj-15/2017. sz. ügyben született határozat, 32.

¹⁸⁰ Vj-31-49/2018. sz. határozat.

¹⁸¹ Kf.IL.37.809/2019/12., 24.

¹⁸² Kf.IL.37.809/2019/12., 24.

mint amit a prenotifikáció során szükségesnek tartott.¹⁸³ Ezzel kapcsolatban a Versenytanács hangsúlyozta, hogy „az előzetes egyeztetés funkciója mindenekelőtt az egyeztetést kezdeményező részéről felmerülő, általa egyértelműen eldönteni nem tudott kérdések tisztázása. Ezért az előzetes egyeztetés kezdeményezőjének kell rámutatnia az általa problémásnak ítélt kérdésekre, nem pedig a GVH-nak »kitalálnia« azokat.”¹⁸⁴ Ebből következőleg a GVH prenotifikációs közleménye hangsúlyozza, hogy ha a bejelentés nyomán indult versenyfelügyeleti eljárásban olyan kérdésben tér el egymástól a bejelentő és a GVH álláspontja, amelyet az előzetes egyeztetést kezdeményező nem tett az előzetes egyeztetés tárgyává (az fel sem merült), akkor a bejelentő alappal nem hivatkozhat arra, hogy a GVH az előzetes egyeztetésen elfogadta az álláspontját, de még arra sem, hogy a GVH-nak módja lett volna az előzetes egyeztetésen további információkat kérni.¹⁸⁵

Adathitelesség

A 2010-es években a jogalkotó és a GVH a gazdasági növekedés serkentése érdekében jelentős erőfeszítéseket tett az összefonódás-kontroll hatékonyságának növelése és gyorsítása érdekében. Ezek eredményeit és lépéseit *A fúzióengedélyezési rendszer fejlesztése* című alfejezet részletesen is bemutatja. Ezzel együtt viszont felértékelődött az adatok hitelessége, hiszen a GVH az eljárások nagy részében el fogja fogadni a bejelentő által szolgáltatott adatokat. A Kúria is hangsúlyozta, hogy „az összefonódással kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárásban is a versenyhatóság köteles a tényállást tisztázni és bizonyítani, ám a bejelentő érdekkörébe tartozó adatokat nem kell felkutatnia”.¹⁸⁶ Emiatt viszont kiemelt jelentősége van azoknak az eseteknek, amikor kiderül, hogy ezzel a helyzettel a bejelentők visszaéltek. A GVH mind ez ideig három ügyben¹⁸⁷ kényszerült arra, hogy visszavonja az összefonódást engedélyező határozatát, és ebben a három ügyben közel 128 millió forint bírságot is kiszabott az összefonódás engedélyezését kérő vállalkozásokra. Ezen ügyek közül az egyikben, a Vj-15/2017. sz. ügyben az amerikai Federal Trade Commission

¹⁸³ A kérdés a Vj-15/2017. sz. ügyben konkrétan úgy merült fel, hogy lehet-e egy információ lényeges, ha a GVH a prenotifikáció során kifejezetten nem kérte.

¹⁸⁴ Vj-15/2017. sz. ügyben született határozat, 39.

¹⁸⁵ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 9/2017. közleménye az összefonódások vizsgálatával foglalkozó eljárásokhoz kapcsolódó előzetes egyeztetésekről, 29.

¹⁸⁶ Kfv.III.37.217/2021/10., 72.

¹⁸⁷ A Vj-14/2017. sz. eljárásban a Vj-33/2016. sz. (Diófa Alapkezelő/EURO-MALL) ügyben, míg a Vj-15/2017. sz. eljárásban a Vj-1/2017. sz. (Infineon/Cree) ügyben hozott határozat került visszavonásra, majd az alapügyekben eljárási bírság kiszabására. A Vj-31/2018. sz. versenyfelügyeleti eljárásban (DIGI/Invitel-ügy) az eredetileg kiszabott bírság 90 millió forint volt, amelyet a bírósági felülvizsgálatot követően a bíróságok jogerősen 45 millió forintra csökkentettek.

küldött meg 2017 januárjában a GVH-nak a hatóságok közötti információcserét lehetővé tevő úgynevezett *waiver of confidentiality* alapján olyan adatokat, amelyeket az előtte folyó fúziós eljárásban a bejelentő az USA-ban benyújtott.¹⁸⁸ Ez az eset is rámutatott arra, hogy az adathitelesség kérdésében a versenyhatóságok közötti nemzetközi együttműködés is segítséget nyújthat, miként ezt az OECD is ajánlja.¹⁸⁹

Az adathitelesség biztosítása kapcsán a határozat visszavonása mellett a GVH-nak 2017 óta lehetősége van arra, hogy előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatást (úgynevezett hajnali rajtatűtést) fogantossáson fúziós ügyekben, az összefonódás-bejelentésben lényeges tény félrevezető közlésének valószínűsíthetősége esetén (lásd Tptv. 65/A. § [1] bekezdés c) pont). Ilyen jogosultsága más tagállami hatóságnak (például a németnek) és az Európai Bizottságnak¹⁹⁰ is van. Ezzel a lehetőséggel eddig a GVH egy ügyben¹⁹¹ élt. Amennyiben a félrevezető közlés az összefonódás szempontjából nem lényeges tényre vonatkozik – így a határozat visszavonásának törvényi feltételei nem teljesülnek –, úgy eljárási bírság kiszabásának lehet helye.

Lényeges tény fúziós határozat visszavonása szempontjából

A Tptv. 32. § (2) bekezdése értelmében a Gazdasági Versenyhivatal a 30. § alapján hozott határozatát visszavonja akkor is, ha a közigazgatási bíróság által el nem bírált határozat a döntés szempontjából lényeges tény elhallgatásán vagy nem a valóságnak megfelelő közlésén (a továbbiakban együtt: félrevezető közlés) alapult. Ezért annak megítélése szempontjából, hogy mi minősül lényeges ténynek, a GVH a Tptv. 30. § (1) bekezdésében foglaltakból indul ki. A Versenytanács szerint nem elengedhetetlen feltétel a határozat visszavonásához az, hogy a teljes és valós tényállás ismeretében más döntést (tiltás, feltétel előírása) kellett volna hozni.¹⁹² Elégséges feltétel, ha olyan körülmény tekintetében közöltek félrevezető tény, hallgattak el információt, amelynek az összefonódás elbírálása, az erről való döntés folyamata szempontjából alapvető, arra érdemben befolyással lévő jelentősége van.¹⁹³ Ez alól kivételt képezhet, ha a hivatalos forrásból a GVH rendelkezésére állnak olyan információk, amelyeket figyelembe véve minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy a hiányos vagy

¹⁸⁸ Vj-15/2017. számú ügyben született határozat, 4.

¹⁸⁹ Recommendation of the OECD Council Concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings As approved by Council on 16 September 2014 [C(2014)108]: VII. Recommends that in co-operating with other Adherents, where appropriate and practicable, Adherents should provide each other with relevant information that enables their competition authorities to investigate and take appropriate and effective actions with respect to anticompetitive practices and mergers with anticompetitive effects.

¹⁹⁰ Lásd: a Tanács 139/2004/EK rendelete 13. cikk (1) és (2) bekezdése.

¹⁹¹ GVH: 41 települést érintő beavatkozással és ellenőrző biztos kijelölésével kapott zöld utat a DIGI-Invitel fúzió (2018. május 10.).

¹⁹² Vj-15/2017. sz. ügyben született határozat, 27.

¹⁹³ Vj-15/2017. sz. ügyben született határozat, 27.

félrevezető közlés az adott összefonódás versenyjogi értékelését semmilyen módon nem befolyásolja.¹⁹⁴ A Versenytanács gyakorlata alapján:

- az összefonódással érintett vállalkozáscsoportok meghatározásához szükséges tények egyértelműen az összefonódás elbírálása szempontjából alapvető körülménynek minősülnek, mert az alapján ítélt meg, hogy mely vállalkozásoknak a piaci helyzetét kell értékelni az engedély megadhatóságára vonatkozó döntés során, amely az összefonódás versenyhatásai jogszerű elbírálhatóságának feltétele.¹⁹⁵ Enélkül az eljáró versenytanács döntése nem tud valósághű tényálláson alapulni;
- a Tpv. 24. § szerinti engedélyezési eljárásban a döntés szempontjából kiemelt jelentősége van a felek tevékenységeinek, és az ebből megállapítható, az érintett piacra, a piacok jellemzőire vonatkozó adatoknak.¹⁹⁶

A Tpv. 24. § (4) bekezdés szerinti bejelentési kötelezettség

A 2016. évi CLXI. törvény jogalkotói indokolása szerint az 500 millió forintos küszöbszám emelése azzal a káros következménnyel járhat, hogy a viszonylag alacsony összesített forgalmú érintett piacokon olyan összefonódások is járhatnak a verseny jelentős mértékű csökkenésével, különösen erőfölény létrehozása vagy megerősítése révén, amelyeket így nem kell bejelenteni. Ezért a GVH jogosultságot kapott a Tpv. 24. § (4) bekezdésében az olyan összefonódások utólagos (végrehajtástól számított 6 hónapon belüli) vizsgálatára, amelyek valószínűsíthetően a verseny jelentős mértékű csökkenésével járnak, különösen, ha erőfölényt hoznak létre vagy erősítenek meg, feltéve, hogy a felek együttes magyarországi bevétele az 5 milliárd forintot meghaladja. A jogbiztonság érdekében azonban a Tpv. biztosítja, hogy a felek önkéntesen maguk is bejelentsék az ilyen összefonódást, amelyre a végrehajtási tilalom nem vonatkozik.

Ez idáig a GVH egyetlen esetben indított utólag hivatalból eljárást a Tpv. 24. § (4) bekezdése alá eső összefonódás ügyében, azonban az is érdemi beavatkozás nélkül zárult.¹⁹⁷ Évente átlagosan az összes bejelentés 3%-a érkezik a GVH-hoz a Tpv. 24. § (4) bekezdése alapján.

A jogalkotó a szabályozás kialakításakor figyelemmel volt az ICN vonatkozó ajánlására, amely szerint a kötelező bejelentési küszöbértékeknek kizárólag

¹⁹⁴ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. közleménye az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről, 7.

¹⁹⁵ Vj-14/2017. sz. ügyben született határozat, 15.

¹⁹⁶ Vj-15/2017. sz. ügyben született határozat, 27.

¹⁹⁷ GVH: *A GVH megszüntette az oroszországi kábelhálózat felvásárlásával kapcsolatos eljárását* (2018. augusztus 21.).

objektíven számszerűsíthető kritériumokon kell alapulniuk (például a piaci részesedés és a lehetséges tranzakciós hatások objektíven nem számszerűsíthetők), az önkéntes bejelentési rendszer pedig akkor lehet célszerű, ha a bejelentés küszöbértéke piaci részesedésre vonatkozó információkon vagy egyéb, szubjektívebb kritériumokon alapul, és ilyenkor sürgeti az ICN a tagállamokat, hogy nyújtsanak iránymutatást a piacnak.¹⁹⁸

Annak érdekében, hogy ez az intézmény ne járjon felesleges adminisztratív teherré, a GVH a közleményében¹⁹⁹ több kérdést is tisztázott. Egyrészt kifejezetten ajánlja a feleknek a Tpvt. 43/L. § szerinti előzetes egyeztetés lehetőségét a felesleges bejelentések elkerülése érdekében. Ennek sikerét jól mutatja, hogy az összes, a Tpvt. 24. § (4) bekezdése hatálya alá eső, a Tpvt. 43/L. § szerinti előzetesen egyeztetett tranzakciónak csak hatodát jelentik is be ténylegesen, amelyek kétharmada ezt követően hatósági bizonyítvánnyal le is zárható. Az összes előzetes egyeztetésnek egyébként körülbelül 10%-a vonatkozik a Tpvt. 24. § (4) bekezdésének hatálya alá eső fúziókra.

Másrészt világossá tette, hogy az 5 milliárd forintos bejelentési küszöbszám számításakor – a Tpvt. 27. §-ának rendelkezéseit figyelembe véve – csak a Magyarország területén eladott árukból elért együttes nettó árbevételét kell figyelembe venni. Mindebből következően nem kell bejelenteni az összefonódást, ha nincs olyan magyarországi piac, ahol az eljárásindításhoz szükséges érintett piaci részesedési küszöbértékek teljesülnének.²⁰⁰ Harmadrészt, a GVH a Tpvt. 24. § (4) bekezdése alá eső összefonódások esetében is alkalmazza az eljárásindítás kapcsán a fokozatosság elvét, tehát még ha nem is egyértelmű, hogy az összefonódás az érintett piacon a verseny jelentős mértékű csökkenését eredményezi-e, akkor is első körben egyszerűsített (30 napos) eljárást indít.²⁰¹

¹⁹⁸ ICN Revised Recommended Practices for Merger Notification and Review Procedures, B. comment 1., E. Comment 1., E. Comment 4.

¹⁹⁹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. közleménye az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről.

²⁰⁰ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. közleménye az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről, 37.

²⁰¹ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. közleménye az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről, 40.

A fokozatosság elve a teljes körű eljárás indításai kapcsán

A Tpv. 67. § (4) bekezdés *a)* pontja alapján a vizsgáló – az eljáró versenytanácsal egyetértésben – végzéssel elrendeli az összefonódás vizsgálatát, ha nem nyilvánvaló, hogy az összefonódás az érintett piacon nem eredményezi a verseny jelentős mértékű csökkenését. Ha a nem nyilvánvalóság kérdésében a GVH nem tud egyértelműen állást foglalni, akkor a GVH a fokozatosság elvét is figyelembe véve a Tpv. 67. § (4) bekezdés *b)* pontja szerinti egyszerűsített eljárást indít.²⁰² Ez következik a Tpv. 69. §-ából. Szintén így jár el a GVH, ha az ügyfelek az összefonódás káros versenyhatásainak kiküszöbölése érdekében már a bejelentési űrlapban a Tpv. 30. § (3) bekezdése szerint vállalat tesznek, de szükséges annak mérlegelése, hogy a vállalat alkalmas-e a versenyprobléma kezelésére, és így a Tpv. 67. § (4) bekezdés *b)* pontja szerinti eljárásban való előírásra vagy a Tpv. 69. § alapján az összefonódás piaci hatásait teljes körű eljárásban kell vizsgálni.²⁰³ Tehát ebből következően feltétel, illetve kötelezettség előírása nem feltétlenül jár azzal, hogy a GVH csak teljes körű eljárásban hozhat határozatot. Végül a Tpv. 67. § (4) bekezdés *b)* pontjának második fordulata alapján 30 napos versenyfelügyeleti eljárást kell indítani, amennyiben az összefonódás-bejelentés elbírálásához nem áll rendelkezésre a Médiatechnikai Mtv. 171. § alapján szükséges szakhatósági állásfoglalása.

Ellenőrzési biztos

A GVH Magyarországon elsőként a 2010-es években alkalmazott rögtön két esetben²⁰⁴ is ellenőrző biztost fúzió jóváhagyásával összefüggésben. Ellenőrző biztos kijelölése leválasztás esetében válhat szükségessé annak biztosítására, hogy a leválasztásra váró vállalkozás vagy vállalkozásrész a leválasztását előíró határozat meghozatalakor meglévő gazdasági életképességét (állagát, eszközeit, munkavállalóit, ügyfeleit stb.) a leválasztás megtörténteig megtartsa, illetve versenyképessége ne kerüljön veszélybe.²⁰⁵ Az ellenőrző biztost a GVH választja ki a bejelentő által

²⁰² A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. közleménye az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről, 30.

²⁰³ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. közleménye az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről, 30.

²⁰⁴ Vj-37/2017. (Duna-Dráva Cement Kft./Invitel Távközlési Zrt.); Vj-43/2017. (DIGI Távközlési és Szolgáltató Kft./Invitel Távközlési Zrt.).

²⁰⁵ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 8/2017. közleménye az összefonódás vizsgálatára irányuló eljárásban hozott nem megtiltó határozatokban feltételek, illetve kötelezettségek előírásáról, 45.

javasolt személyek közül, és a bejelentő köt vele szerződést. A GVH a vevők felkutatására, a leválasztásra kötelezett vállalkozás feletti irányítás átvételére, annak értékesítési folyamatának irányítására jogosult leválasztási biztost mind ez idáig nem rendelt ki Magyarországon.²⁰⁶

²⁰⁶ Lásd: A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 8/2017. közleménye az összefonódás vizsgálatára irányuló eljárásban hozott nem megtiltó határozatokban feltételek, illetve kötelezettségek előírásáról, 46.

Összegzés



Miként a bevezetőben jeleztem, a magyar versenyjog gazdasági, társadalmi és bírói kontextusban való működését akartam bemutatni. A magyarországi verseny és versenyjogi jogalkalmazás fejleményeit illetően összegzésként elmondható, hogy

- az EU adatai szerint a magyarországi verseny mutatói minden tekintetben javultak 2010 után (a legtöbb esetben az EU-átlag felett);¹
- a versenyfelügyelet intenzitása fokozódott (a GVH 65%-kal több bírságot szabott ki a 2010-es években, mint a 2000-es években);
- a versenyhivatali bírságok kétharmadát a bíróságok jóváhagyják, miközben a GVH jogalap tekintetében 2010–2022 között az ügyek 92%-ában pernyertes.

Ezek alapján fenntartásokkal kell kezelni azokat az értékeléseket, amelyek egyéni politikai nézet érvényesülését kéri számon a magyar versenyfelügyeleti intézményrendszeren, és azok fényében fogalmaznak meg olyan sommás véleményeket, mint hogy a magyar versenyjogi jogérvényesítés korlátozott intenzitású, a bíróságok előtt alacsony reputációjú, és egyáltalán az egész magyar versenyfelügyelet krízisben van.² A versenyfelügyelet ugyanis nem önmagában álló cél, hanem a fogyasztói jólét növelésének eszköze.³ A versenyfelügyelet eredményességét ezért nem elvont személyes politikai elveknek való megfelelés, hanem a verseny állapotának objektív mutatói alapján kell megítélni.

A fenti eredmények nem függetlenek a magyar versenyhatóság elmúlt évtizedbeli teljesítményétől és erőfeszítéseitől. Megfelelési kampányok, a figyelmeztetés szankciójának megteremtése és alkalmazása, a mögöttes tagi helytállás arányosítása mind arra irányult, hogy a kis- és középvállalkozások versenyjogi ismerethiányát ellensúlyozzák. A vállalati megfelelés ösztönzése érdekében került sor a vállalati versenyjogi megfelelési programok bírságcsökkentőként való elismerésére, amely 2016–2021 között 872,1 millió forint bírságkedvezményt eredményezett. Fokozta a magyar versenyhatóság a vele való együttműködés lehetőségeit. 2010-től 2021 végéig a Versenytanács engedékenységi keretében 5,6 milliárd forint bírságot engedett el (teljes bírságmellőzés miatt), valamint 1,2 milliárd forint bírságcsökkentést adott, ami 2021 végéig összesen 6,8 milliárd forint bírságkedvezményt jelentett az eljárás alá vont vállalkozások számára. 2014-től az esetek 55%-ában kötöttek egyezséget (összehasonlításképpen ez az arány az EU-ban 53%, az USA-ban 47,6%) és 2021 végéig összességében 1,7 milliárd forint bírságkedvezménnyel

¹ Lásd: *A versenyfelügyelet fokozása a válságból való kilábalás érdekében* című alfejezet.

² Lásd: Bernatt (2022): i. m. 71., 73., 81., 127.

³ Lásd: ICN: *Competition Enforcement and Consumer Welfare – Setting the Agenda* (2011). 6.

járt a vállalkozások számára.⁴ Összességében az egyezség intézményének bevezetése óta 3,4 milliárd forint bírság rögzült ebben a formában, mert egyezség keretében az eljárás alá vont vállalja, hogy nem fordul bírósághoz. A magyar versenyhatóság arra is törekedett, hogy a fogyasztók számára a verseny és a versenyfelügyelet pozitív hozadékait megmutassa. 2016-ban az Európai Unióban Hollandia után másodikként Magyarországon versenyjogi kötelezettségvállalás eredményeként vezették be az adathordozók megvásárlásával megfizetett üres hordozói díj visszaigénylésének jogintézményét.⁵ 2017 és 2021 között pedig a GVH 8,035 milliárd forint értékben hagyott jóvá kompenzációs programokat, amelyekből 3,165 milliárd forintot tett ki a fogyasztók számára való közvetlen jóvátétel.⁶ Lényeges eredmény, hogy az egyszerűsített fúziós eljárások leggyorsabb ügyintézési ideje Magyarországon van: átlagosan 4 nap.

A magyar versenyjog fejlődését Nagy Csongor regionális sikertörténetnek nevezi.⁷ Igaz, szerinte a jogfejlesztés motorja áttevődött a bíróságokra.⁸ Ez azonban túl leegyszerűsítő következtetés, mert természetesen nem igaz, hogy a versenyjog közigazgatási hatósági (versenytanácsi) gyakorlata már nem járul hozzá a magyarországi versenyjog értelmezés révén való fejlesztéséhez. Ez már csak azért sincs így, mert a Tptv. 73/A. § szerinti egyezségi eljárás (*settlement*) 2015. évi bevezetése után átlag több mint kétszer annyi, kartellügyben kiszabott bírságot nem támadnak meg a bíróságok előtt, mit az azt megelőző időszakban.⁹ Ezen túl nem jelennek meg azok az ügyek sem a közigazgatási bíróságok előtt, amelyeket a GVH megszüntetett. A Versenytanács az utóbbi években jogalkalmazói úton fejlesztette ki többek között:

- a *quasi* engedékenységi programot a végrehajtási tilalom megszegése esetére;
- az engedékenységi kérelem visszavonásának feltételeit;
- a vállalkozások társulása döntésénél a mögöttes tagi felelősséget;
- a *not touch, no poach* munkapiaci kartellekkel kapcsolatos gyakorlatot;
- a *hub-and-spoke* kartellek megítélésére vonatkozó iránymutatást.

A magyar versenyjogról tehát elmondható, hogy valóban kortárs jelenség. Reflektál az aktuális gazdasági, társadalmi kihívásokra, kölcsönhatásban van az Európai Unió jogával és a bíróságok jogfejlesztő gyakorlatával. Az elmúlt évtizedben tehát a hazai verseny és versenyjog a korábbi évtizedek kiépülése után tovább erősödött és fejlődött.

⁴ 2020-ig a forrás: GVH: *A Gazdasági Versenybivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). 8–9.

⁵ GVH: *Az üres hordozói díj fogyasztói visszaigénylésének lehetőségére vonatkozó kötelezettségvállalással zárult a közös jogkezelők ügye* (2016. december 9.).

⁶ 2020-ig adatforrás: GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről. Gyorsjelentés a Gazdasági Versenybivatal tevékenységéről (2021/1.)* (2021). 26.

⁷ Nagy (2021b): i. m. 13.

⁸ Nagy (2021b): i. m. 13.

⁹ Lásd: Tóth A. (2021a): i. m. 139–161.

Felhasznált irodalom



- Bailey, David: Restrictions of Competition by Object under Article 101 TFEU. *Common Market Law Review*, 49. (2012), 2. 559–599.
- Bailey, David – Laura Elizabeth John: *Bellamy & Child: European Union Law of Competition*. Oxford, Oxford University Press, 2018.
- Balasingham, Baskaran: 15 Years after Courage v Crehan: The Right to Damages under EU Competition Law. *European Competition and Regulatory Law Review*, 1. (2017), 1. 11–25. Online: <https://doi.org/10.21552/core/2017/1/5>
- Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közgazdasági rendtartásról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Belényesi Pál: Paradigmaváltás a versenyjogilag érzékeny fenntarthatósági célú együttműködésekkel kapcsolatban Hollandiában – a holland versenyhatóság átdolgozott iránymutatása. *Versenytükkör*, 17. (2021), 1. 5–13.
- Berezvai Zombor: Versenypolitika, fenntarthatóság és etika. In Valentiny Pál – Antal-Pomázi Krisztina – Berezvai Zombor – Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2021*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2021.
- Bergquist, Christian: A Single and Continuous Infringement. *CoRe*, 5. (2021), 4. 380–393. Online: <https://doi.org/10.21552/core/2021/4/6>
- Bernatt, Maciej: *Populism and Antitrust: The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*. Cambridge, Cambridge University Press, 2022.
- Beyoud, Lydia – Aoife White: Facebook’s Libra Currency Gets European Union Antitrust Scrutiny. *Bloomberg*, 2019. augusztus 20. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/pdddX>
- Bodócsi András: Az új fúziós rendszer bevezetése és első tapasztalatai. *Versenytükkör*, 13. (2017), 2. 19–29.
- Bodócsi András – Buránszki Judit – Dudra Attila – Tóth András: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartó fejlesztése. *Versenytükkör*, 17. (2021), 1. 14–23.
- Bodócsi András – Rigó Csaba Balázs – Tóth András – Buránszki Judit – Dudra Attila: Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, (2021), 2. 254–275. Online: https://doi.org/10.35551/PSZ_2021_2_5
- Bordács Bálint: Tényállás feltárása rejtett felvételekkel kartellügyekben. *Jogtudományi Közlöny*, 76. (2021), 7–8. 340–345.
- Bos, Jacqueline M. – Henk van den Belt – Peter H. Feindt: Animal Welfare, Consumer Welfare, and Competition Law: The Dutch Debate on the Chicken of Tomorrow. *Animal Frontiers*, 8. (2018), 1. 20–26. Online: <https://doi.org/10.1093/af/vfx001>
- Botta, Marco – Klaus Wiedemann: Exploitative Conducts in Digital Markets: Time for a Discussion after the Facebook Decision. *Journal of European Competition Law & Practice*, 10. (2019), 8. 465–478. Online: <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpz064>
- Buránszki Judit: A digitális piacokat érintő összefonódások vizsgálatának tapasztalatai a Gazdasági Versenyhivatal legutóbbi ügyei során. *Versenytükkör*, 16. (2020), 2. 5–24.
- Chappatte, Philippe – Kerry O’Connell – Sarah de Morant: European Union – E-commerce: Most Favoured Nation Clauses. *Global Competition Review*, 2018. december 7.

- Chauve, Philippe – Antonia Parera – An Renckens: Agriculture, Food and Competition Law: Moving the Borders. *Journal of European Competition Law & Practice*, 5. (2014), 5. 304–313. Online: <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpu020>
- Connor, Charley: German Enforcer Wins Booking.com Appeal. *Global Competition Review*, 2021. május 18. Online: <http://lnkiy.in/n1QYu>
- Dömötörfy Borbála Tünde – Kiss Barnabás Sándor – Firniksz Judit: *Látszólagos dichotómia? Versenykorlátozó cél és hatás vizsgálata az uniós versenyjogban, különös tekintettel a Budapest Bank ügyre*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2020.
- Dudás Dóra Virág – Kovács András: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 73. (2018), 3. 155–164.
- Egresi Katalin – Pongrácz Alex – Szigeti Péter – Takács Péter: *Államelmélet*. Győr, SZE DF ÁJK Jogelméleti Tanszék, 2016.
- Elvy, Stacy-Ann: Paying for Privacy and the Personal Data Economy. *Columbia Law Review*, 117. (2017), 6. 1369–1460. Online: <http://lnkiy.in/4snSv>
- Erdős Éva – Kecskeméti Ágnes: *A mérlegelési jog sajátosságai a jogalkalmazói gyakorlat tükrében*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXII. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2014.
- Espinoza, Javier: Brussels Asks News Groups to Describe Their Data Deals With Google. *Financial Times*, 2019. december 9. Online: <http://lnkiy.in/d49FF>
- Evans, David S.: *The Economics of Attention Markets*. 2020. április 15. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3044858>
- Frivaldszky János – Karácsony András: Jog, jogosultság, erőszak – jogfilozófiai kérdésfeltevések, Jhering tanai nyomán. *Jogelméleti Szemle*, (2010), 2.
- Foo Yun Chee: EU Regulators to Probe Alexa, Siri and Other Voice Assistants. *Reuters.com*, 2020. július 16. Online: <http://lnkiy.in/5FIEF>
- Forrester, Ian S.: Due Process in EC Competition Cases: A Distinguished Institution with Flawed Procedures. *European Law Review*, 34. (2009), 6. 817–843. Online: <http://lnkiy.in/KztdH>
- F. Rozsnyai Krisztina: A Kúria döntése a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes követelményeiről. *Jogesetek Magyarázata*, 12. (2021), 2–3. 43–52.
- Furman, Jason (szerk.): *Unlocking Digital Competition*. London, HM Treasury – OGL, 2019.
- Gál Gábor: Kártyatrukk. Az Európai Bíróság C-228/18. sz. Budapest Bank ügyben hozott ítélete és annak jelentősége. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 27–54. Online: <http://dx.doi.org/10.32559/et.2020.3.2>
- Gönczöl Tünde: *A hípszer antitrösztirányzat és kritikái. Verseny és szabályozás 2018*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2019.
- Gyamfi, Isaac: *The Future of Sustainable Global Food Supply: Is GMO an Option?* San Francisco, Berkeley Rausser College of Natural Resources' International and Executive Programs, 2017. Online: <http://lnkiy.in/2eIoL>
- Hámori Balázs: „A figyelem ökönmíája”. *Közgazdasági Szemle*, 68. (2021), 1. 96–124. Online: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2021.1.96>
- Holmes, Simon: Climate Change, Sustainability and Competition Law. *Journal of Antitrust Enforcement*, 8. (2020), 2. 354–405. Online: <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnaa006>
- Hoofnagle, Chris Jay – Jan Whittington: Free: Accounting for the Costs of the Internet's Most Popular Price. *61 UCLA Law Review*, (2014). 606–670.

- Horányi, Márton – Mezei Péter: Implementation of the ECN+ Directive in Hungary: New Rules on Leniency and Secret Recordings as Evidence? *CoRe*, 5. (2021), 3. 263–267. Online: <https://doi.org/10.21552/core/2021/3/17>
- Horváth Botond: Egységes és folyamatos jogsértés az uniós és a hazai bírósági esetjogban. *Versenytükör*, 16. (2020), 1. 25–35.
- Ibáñez Colomo, Pablo: Anticompetitive Effects in EU Competition Law. *Journal of Competition Law & Economics*, (2021), 17. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3599407>
- Jones, Alison Irene – Brenda Sufrin – Niamh Dunne: *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2019.
- Juhász Miklós – Juhász Dorina – Tóth András (szerk.): *Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal, 2014.
- Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái. *Belügyi Szemle*, 49. (2001), 12. 66–83.
- Koivusalo, Jussi: The Pursuit of an Anti-competitive Outcome – Restrictions of Competition by Object after GUK and Budapest Bank. *ECLR*, 42. (2021), 6.
- Kovacic, William: Roads Not Taken. The Federal Trade Commission and Google. *Concurrences*, 2020. szeptember.
- Kovács András: Nem csak a tagállami bíróságokon múlik... Hozzászólás Tóth András: Az elektronikus hírközlésre vonatkozó európai szabályozási keret 2006. évi felülvizsgálata: a tagállami bíróságokon múlik a szabályozási keret hatékony működése? című cikkhez. *Infokommunikáció és Jog*, 3. (2006), 4 (14). 128–132.
- Kovács András: *Piacszabályozás és jogorvoslat*. Budapest, HVG-Orac, 2012.
- Köblös Adél: *Bírói jogalkalmazás alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében – szemeztetések*. Budapest, NKE, 2020. Online: <http://lnkiy.in/hEFLg>
- Könyves Gréta: A cél szentesíti az eszközt? – A jogsértő bizonyítási eszközök felhasználásának dilemmái a polgári perben. *Magyar Jog*, 68. (2021), 9. 504–511.
- Kroes, Neelie: *Working Together to Clear Up the Banking Mess*. SPEECH/09/269.
- Lapsánszky András: A hivatalból eljárás. In Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac, 2017.
- Larger, Thibault: Italy Competition Watchdog Opens Probe into Amazon. *Politico*, 2019. április 16. Online: <http://lnkiy.in/LGkgS>
- Lieshout, Marc van: The Value of Personal Data. *IFIP Advances in Information and Communication Technology*, 2015. május. 26–38. Online: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-18621-4_3
- Losonczy István: *Jogfilozófiai előadások vázlata*. Budapest, Szent István Társulat, 2002.
- Lypalo, Dzhuliia: Can Competition Protect Privacy? An Analysis Based on the German Facebook Case. *World Competition*, 44. (2021), 2.
- Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2020.
- Mester Ágnes: A „káresemény bekövetkezésének helye” értelmezése az Európai Unió Bíróságának Tibor-Trans-ügyben hozott ítélete tükrében. *Versenytükör*, 15. (2019), 2. 70–76.
- Molnár Csaba – Szupera Péter: A jogorvoslati jog és a keresetőségi jog kapcsolata közigazgatási perekben. *Fontes Iuris*, 7. (2021), 1. 8–12. Online: <https://ojs.mtak.hu/index.php/fontesiuris/issue/view/677/PDF>
- Monti, Giorgio: EU Competition Law and the Rule of Reason Revisited. *TILEC Discussion Paper*, DP 2020-021, 2020. szeptember 4. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3686619>

- Moss, Diana L. – Laura Alexander: When COVID-19 Is the Symptom and Not the Disease: Consolidation, Competition, and Breakdowns in Food Supply Chains. *American Antitrust Institute*, 2020. május 7. Online: <http://lnkiy.in/mNjzG>
- Murray, Grant: Antitrust and Sustainability: Globally Warming Up To Be A Hot Topic? *Kluwer Competition Law Blog*, 2019. október 18. Online: <http://lnkiy.in/doDID>
- Nagy Csongor: *A kartelljog dogmatikai rendszere*. Budapest, HVG-Orac, 2021a.
- Nagy Csongor: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. In Kiss Ferenc László – Valentiny Pál (szerk.): *Verseny és szabályozás 2009*. Budapest, MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, 2010.
- Nagy Csongor: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat versenyfelügyeleti eljárásban. In Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2014*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2015.
- Nagy Csongor: *Versenyjogi kézikönyv*. Budapest, HVG-Orac, 2021b.
- Nagy, Csongor István: Anticompetitive Object/Effect: An Overview of EU and National Case Law. *E-Competitions, Anticompetitive object/effect*, Art. N° 91905, 2019. október 31.
- Nagy Csongor István: Az engedékenységi politika keretében való együttműködés fékező- és hajtóerői. Összehasonlító jogi adalékok. In Valentiny Pál – Kiss Ferenc – Nagy Csongor István – Berezvai Zombor (szerk.): *Verseny és szabályozás 2017*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2018.
- Nagy Krisztina – Orbán Szilvia: A felkészülés jegyében – az ECN+ irányelvet átültető rendelkezések ismertetése. *Versenytükör*, 16. (2020), 1. 45–56.
- Newman, John M.: Regulating Attention Markets. *University of Miami Legal Studies Research Paper*, 2019. július 21. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3423487>
- Nowag, Julian – Alexandra Teorell: The Antitrust Car Emissions Investigation in the U. S. – Some Thoughts from the Other Side of the Pond. *CPI Antitrust Chronicle*, 1. (2020), 2. 55–61. Online: <https://ssrn.com/abstract=4035533>
- Paksy Máté: *A konstitucionalizmus archeológiája. Történetek és elméletek az összehasonlító alkotmánytan köréből*. Budapest, Gondolat, 2014.
- Parti Tamás: Jog és komplexitás – egy komplex jogrendszermodell. *Magyar Jog*, 68. (2021), 9. 538–551.
- Patsa, Agapi et al.: An Overview of EU and National Case Law. *E-Competitions Cartel Settlements*, Art. N° 81310 (2016. szeptember 21.).
- Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. VIII. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Pázmándi Kinga (szerk.): *Magyar versenyjog*. Budapest, HVG-Orac, 2012.
- Petrik Ferenc (Szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai II. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac, 2017.
- Pfeffer Zsolt: Mérlegelés az adóigazgatási eljárásban. *Pro Futuro*, 8. (2018), 1. 107–130.
- Pokol Béla: A jogtudomány társadalomtudományosodása (és így perspektivikus létrejötte). *MTA Law Working Papers*, (2015), 13. Online: <https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/201513pokol.pdf>
- Ronzano, Alain: *Restriction by Effect: The General Court of the European Union Confirms the Tariff Measures by the French Interbank Network Effectively Restricted Competition after the ECJ Ruled That They Had No Restrictive Object (Groupement des cartes bancaires)*. *Concurrences*, N° 3–2016, Art. N° 81099 (2016. június 30.).

- Sanden, Mariska van de – Hera Butt: Competition Law and Sustainability Initiatives: Dutch Bill Provides More Leeway. *Kluwer Competition Law Blog*, 2019. szeptember 23. Online: <http://lnkiy.in/jL1m7>
- Sárai József – Szilágyi Gabriella: Mit érdemes tudni az „ECN+” irányelvjavaslatról? *Versenytükkör*, 13. (2017), 1. 42–48.
- Silva, Isabelle de: *Un mandat placé sous le signe d l'action et du numérique*. Conseil d' État, interview, Concurrences No 4-2021.
- Sipka Renáta: A fenntarthatóságot célzó megállapodások versenyjogi értékelésének keretei – az európai legjobb gyakorlatok bemutatása. *Versenytükkör*, 14. (2018), 1. 37–48.
- Szabolcsi László: Közigazgatási bíráskodás és jó közigazgatás. Az önálló közigazgatási perjog megalkotása felé mutató tendenciák. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. (2015), 1. 103–112.
- Szoboszlai Izabella: Cui prodest scelus, is fecit – A felelősség kérdései a fogyasztóvédelmi tárgyú versenyfelügyeleti eljárásokban. *Versenytükkör*, 17. (2021), 2. 24–37.
- Takács Péter: Államelmélet a XX. században. A jogi, a társadalmi, és a politikai államfogalom. *Pro Publico Bono Online*, 1. (2011), 2.
- Tene, Omer – Jules Polonetsky: Big Data for All: Privacy and User Control in the Age of Analytics. *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*, 11. (2013), 5. 239–273. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/OIAim>
- Tepper, Jonathan – Denise Hearn: *The Myth of Capitalism, Monopolies and the Death of Competition*. New York, Wiley, 2019.
- Tirole, Jean: Telecommunications and Competition. In Pierre A. Buigues – Patrick Rey (szerk.): *The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications*. Cheltenham, Edward Elgar, 2004.
- Tóth András: Algoritmusok és versenyjog. *Versenytükkör*, 14. (2018), 2. 40–50.
- Tóth András: A magyar versenyügyek 2010–2020 közötti bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai. *Iustum Aequum Salutare*, 17. (2021a), 4.
- Tóth András: A nemzeti versenyhatóságok szerepe a gazdasági válság kezelésében. *Versenytükkör*, 8. (2012), 2. 31–35.
- Tóth András: A tisztességes adatkereskedelmet biztosító szabályozás szükségességéről. *Állam- és Jogtudomány*, 62. (2021b), 3. 100–121. Online: <https://doi.org/10.51783/ajt.2021.3.05>
- Tóth András: A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez. *Jogtudományi Közlöny*, 76. (2021c), 7–8. 319–325.
- Tóth, András: Creating More Public Value in the EU Competition Law by Reaching a Higher Level of Prevention in the Particular Context of the Digital Markets. *World Competition*, 44. (2021d), 4. 433–454.
- Tóth, András: Framework for the Recognition of Competition Compliance Programmes and Dilemmas Faced by Competition Authorities. *Loyola Consumer Law Review*, 30. (2018), 2. 95–103. Online: <http://lnkiy.in/4BNxm>
- Tóth András: Fúziós eljárásjogunk fejlődése a Versenytanács elmúlt háromévi gyakorlata alapján. *Versenytükkör*, 9. (2013), 2. 19–33.
- Tóth, András: How Could Competition Authorities Reward Competition Compliance Programmes? *European Competition and Regulatory Law Review*, (2017), 1. 4–10. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3009698>
- Tóth, András: Hungarian Experiences on the Role of the Competition Policy in a Transitional Economy. *Korea Economic Law Journal*, 13. (2014a), 3. 123–138. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2745781>

- Tóth András: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel. *Versenytükör*, 8. (2012), 1. 24–34.
- Tóth András: Preambulum. In Juhász Miklós – Juhász Dorina – Tóth András (szerk.): *Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról 1996. évi LVII. törvényhez*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal, 2014b.
- Tóth András: Vélelmek a versenyjogban. *Magyar Jog*, 66. (2019), 3. 125–132.
- Tóth András: *Versenyjog és határterületei. A versenyszabályozás jogági kapcsolatai*. Budapest, HVG-Orac, 2016.
- Tóth András: Versenyjogi útkeresés a célzatos versenykorlátozások terén és a magyar ügyek szerepe. *Magyar Jog*, 68. (2021e), 9. 493–503.
- Tóth Kincső: *A közigazgatási fellebbezési eljárások tapasztalatai. Összefoglaló vélemény. Az ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Kúria Büntető-Közigazgatási-Munkaügyi és Polgári Kollégiumai, Joggyakorlat-elemző Csoport, 2017.
- Tóth Kincső: Tárgyaláson kívüli elbírálás. In Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai II*. Budapest, HVG-Orac, 2017.
- Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány – a piaci verseny védendő értékei. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 32. Online: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-32.pdf>
- Tóth Tihamér: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020a), 2. 72–92.
- Tóth Tihamér: *Unió és magyar versenyjog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020b.
- van der Veer, Jan Peter: Art 101(3) and Sustainability – New Developments in the Netherlands. *Kluwer Competition Law Blog*, 2014. május 15. Online: <http://lnkiy.in/iNUes/>
- Vasquez Duque, Omar P. – Jörg Hoffmann: Can Data Exploitation be Properly Addressed by Competition Law? A Note of Caution. *Concurrences*, 2021. február. Online: <http://lnkiy.in/85y0L>
- Vedder, Hans: Environmental Sustainability and Competition Policy: Trends in European and National Cases. *Concurrences*, No 98036.
- Vitzilaiou, Lia: Crisis Cartels: For Better or for Worse? *CPI Antitrust Chronicle*, (2011), 2. 1–10.
- Walker, Brian – C. S. Holling – Stephen R. Carpenter – Ann P. Kinzig: Resilience, Adaptability, and Transformability in Social-ecological Systems. *Ecology and Society*, 9. (2004), 2. Online: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-00650-090205>
- Whish, Richard – David Bailey: *Competition Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Zavodnyik József: Egyensúlyemelés. A versenyjogi kártérítési irányelv átültetésének egyes kérdései. *Versenytükör*, 12. (2016), 4. klsz. 58–66.

Hivatkozott jogszabályok



Törvények

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tvpvt.)
2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről (Kertv.)
2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről (Kbtv.)
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)
2013. évi CCI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaival összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról
2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvényt módosításokról
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)
2016. évi CLXI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról
2017. évi CXXIX. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint az azzal összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról

Rendeletek

- 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról
A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról
Az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermékágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról
Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1150 rendelete (2019. június 20.) az online közvetítő szolgáltatások üzleti felhasználói tekintetében alkalmazandó tisztességes és átlátható feltételek előmozdításáról, HL L 186/57, 11.7.19., 57-79.

Commission Regulation (EU) 2022/720 of 10 May 2022 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices OJ L 134, 11.5.2022

Irányelvek

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2014/104 irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/770 irányelve (2019. május 20.) a digitális tartalom szolgáltatására és digitális szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések egyes vonatkozásairól

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról

Hivatkozott döntések, ítéletek



Az Európai Unió Bíróságának ítéletei

Európai Unió Bírósága, C-3/87. sz. ügy (Agregate)
Európai Unió Bírósága, C-7/95 P. sz. ügy (John Deere kontra Bizottság)
Európai Unió Bírósága, C-8/08. sz. ügy (T-Mobile Netherlands és társai)
Európai Unió Bírósága, C-13/77. sz. ügy (GB-Inno v. Association des dltailants en tabac)
Európai Unió Bírósága, C-26/76. sz. ügy (Metro SB Großmärkte kontra Bizottság)
Európai Unió Bírósága, C-29/83. és C-30/83. sz. ügyek (Compagnie royale asturienne des mines és Rheinzink kontra Bizottság)
Európai Unió Bírósága, C-31/80. sz. ügy (L'Oréal)
Európai Unió Bírósága, C 32/11. sz. ügy (Allianz és társai kontra Gazdasági Versenyhivatal)
Európai Unió Bírósága, C 49/92 P. sz. ügy (Bizottság kontra Anic Partecipazioni)
Európai Unió Bírósága, C-50/12 P. sz. ügy (Kendrion v. Commission)
Európai Unió Bírósága, C 58/12 P. sz. ügy (Groupe Gascogne kontra Bizottság)
Európai Unió Bírósága, C-58/64. sz. ügy (Establishment Consten SA & Grunding-Verkaufs GmbH v. Commission)
Európai Unió Bírósága, C 60/91. sz. ügy (Batista Morais)
Európai Unió Bírósága, 67/13 P. sz. ügy (CB kontra Bizottság)
Európai Unió Bírósága, C-67/96. sz. ügy (Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie)
Európai Unió Bírósága, C-74/14. sz. ügy (Eturas)
Európai Unió Bírósága, C-89/85., C-104/85., C-114/85., C-116/85., C-117/85. és C-125/85 – C-129/85. sz. ügy (A. Ahlström Osakeyhtiö and others v. Commission of the European Communities)
Európai Unió Bírósága, C-101/07 P. sz. ügy (Coop de France Bétail and Viande v. Commission)
Európai Unió Bírósága, C-102/15. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Siemens AG)
Európai Unió Bírósága, C 113/04 P. sz. ügy (Technische Unie kontra Bizottság)
Európai Unió Bírósága, C-115/97. sz. ügy (Rentjens' Handelsonderneming BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen)
Európai Unió Bírósága, C 137/92 P. sz. ügy (Bizottság kontra BASF és társai)
Európai Unió Bírósága, C-172/14. sz. ügy (ING Pensii)
Európai Unió Bírósága, C-179/16. sz. ügy (Hoffmann-La Roche Ltd., Roche SpA, Novartis AG, Novartis Farma SpA v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato)
Európai Unió Bírósága, C-180/98 – C-184/98. sz. ítélet (Pavlov és társai)
Európai Unió Bírósága, C-185/95 P. sz. ügy (Baustahlgewebe v. Commission)
Európai Unió Bírósága, C-189/02 P. sz. ügy (Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság)
Európai Unió Bírósága, C-194/14 P. sz. ügy (AC Treuhand AG kontra Európai Bizottság)
Európai Unió Bírósága, C-198/01. sz. ügy (Consorzio Industrie Fiammiferi, CIF)
Európai Unió Bírósága, C-199/92 P. sz. ügy (Hüls AG kontra Bizottság)

Európai Unió Bírósága, C-204/00 P., C-205/00 P., C-211/00 P., C-213/00 P., C-217/00 P. és C-219/00 P. sz. ügyek (Aalborg Portland és társai kontra Bizottság)

Európai Unió Bírósága, C-209/07. sz. ügy (Beef Industry Development and Barry Brothers)

Európai Unió Bírósága, C-217/05. sz. ügy (Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio)

Európai Unió Bírósága, C-219/97. sz. ügy (Drijvende Bokken)

Európai Unió Bírósága, C-222/98. sz. ügy (van der Woude)

Európai Unió Bírósága, C-228/18. sz. ügy (Gazdasági Versenyhivatal v. Budapest Bank Nyrt. and Others)

Európai Unió Bírósága, C-230/16. sz. ügy (Coty)

Európai Unió Bírósága, C-238/05. sz. ügy (Asnef-Equifax)

Európai Unió Bírósága, C-238/99 P., C-244/99., C-245/99 P., C-250/99 P – C-252/99 P. és C-254/99 P. sz. ügyek (Limburgse Vinyl Maatsdhappij a. o. v. Commission)

Európai Unió Bírósága, C-248/16. sz. ügy (Austria Asphalt)

Európai Unió Bírósága, C-267/86. sz. ügy (Pascal Van Eycke v. ASPA NV.)

Európai Unió Bírósága, C-283/81. sz. ügy (CILFIT kontra Ministero della Sanità)

Európai Unió Bírósága, C-286/13 P. sz. ügy (Dole Food és Dole Fresh Fruit Europe kontra Bizottság)

Európai Unió Bírósága, C-302/13. sz. ügy (flyLAL-Lithuanian Airlines)

Európai Unió Bírósága, C-306/20. sz. ügy („Visma Enterprise” SIA és a Konkurencies padome)

Európai Unió Bírósága, C-307/18. sz. ügy (Generics [UK] Ltd. and others v. Competition and Markets Authority)

Európai Unió Bírósága, C-308/19. sz. ügy (Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SRL)

Európai Unió Bírósága, C-319/07 P. sz. ügy (3F kontra Bizottság)

Európai Unió Bírósága, C-345/14. sz. ügy (Maxima Latvija)

Európai Unió Bírósága, C-348/15. sz. ügy (Stadt Wiener)

Európai Unió Bírósága, C-360/09. sz. ügy (Pfleiderer)

Európai Unió Bírósága, C-375/09. sz. ügy (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów v. Tele2 Polska sp. z o. o., devenue Netia SA)

Európai Unió Bírósága, C-382/12 P. sz. ügy (MasterCard és társai kontra Bizottság)

Európai Unió Bírósága, C-385/07. sz. ügy (Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland kontra Bizottság)

Európai Unió Bírósága, C-408/12 P. sz. ügy (YKK Corporation és társai kontra Európai Bizottság)

Európai Unió Bírósága, C-413/08 P. sz. ügy (Lafarge v Commission)

Európai Unió Bírósága, C-413/13. sz. ügy (FNV Kunsten Informatie en Media)

Európai Unió Bírósága, C-419/14. sz. ügy (WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó és Vám Főigazgatóság)

Európai Unió Bírósága, C-428/14. sz. ügy (DHL Express Srl, DHL Global Forwarding SpA v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato)

Európai Unió Bírósága, C-437/09. sz. ügy (AG2R Prévoyance)

Európai Unió Bírósága, C-438/05. sz. ügy (International Transport Workers' Federation és Finnish Seamen's Union)

Európai Unió Bírósága, C-439/08. sz. ügy (VEBIC)

Európai Unió Bírósága, C-439/09. sz. ügy (Pierre Fabre)

Európai Unió Bírósága, C-444/11 P. sz. ügy (Team Relocations és társai kontra Európai Bizottság)

Európai Unió Bírósága, C-451/18. sz. ügy (Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV)

Európai Unió Bírósága, C-469/15 P. sz. ügy (FSL Holdings and Others v. European Commission)

Európai Unió Bírósága, C-501/06 P. sz. ügy (GlaxoSmithKline Services Unlimited kontra Európai Közösségek Bizottsága)

Európai Unió Bírósága, C-501/11 P. sz. ügy (Schindler)

Európai Unió Bírósága, C-515/06 P. és C-519/06 P. sz. ügyek (GlaxoSmithKline Services and Others v. Commission and Others)

Európai Unió Bírósága, C-521/09 P. sz. ügy (Elf Aquitaine)

Európai Unió Bírósága, C-542/14. sz. ügy (SIA „VM Remonts és társa kontra Lett Versenytanács)

Európai Unió Bírósága, C-561/19. sz. ügy (Consortio Italian Management e Catania Multiservizi és Catania Multiservizi)

Európai Unió Bírósága, C-591/16 P. sz. ügy (Lundbeck v Commission)

Európai Unió Bírósága, C-612/15. sz. ügy (Kolev és társai)

Európai Unió Bírósága, C-613/13 P. sz. ügy (Keramag Keramische Werke és társai)

Európai Unió Bírósága, C-634/13 P. sz. ügy (Total Marketing Services kontra Bizottság)

Európai Unió Bírósága, C-637/17. sz. ügy (Cogeco Communications)

Európai Unió Bírósága C-466/19 P sz. ügy (Qualcomm és Qualcomm Europe kontra Bizottság)

Az Európai Törvényszék ítéletei

Törvényszék, T-5/00. és T 6/00. sz. ügyek (Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied és Technische Unie kontra Bizottság)

Törvényszék T-25/95., T-26/95., T-30/95 – T 32/95., T-34/95 – T 39/95., T-42/95 – T-46/95., T-48/95., T-50/95–T 65/95., T-68/95 – T-71/95., T-87/95., T-88/95., T-103/95. és T-104/95. sz. döntései

Törvényszék, T-47/10. sz. ügy (Akzo Nobel és társai kontra Bizottság)

Törvényszék, T-48/05. sz. ügy (Franchet és Byk kontra Bizottság)

Törvényszék, T-54/14. sz. ügy (Goldfish és társai kontra Bizottság)

Törvényszék, T-67/00., T-68/00., T-71/00. és T-78/00. sz. ügyek (JFE Engineering és társai)

Törvényszék, T-110/07. sz. ügy (Siemens kontra Bizottság)

Törvényszék T-147/09. sz. ügy (Trelleborg Industrie kontra Európai Bizottság)

Törvényszék, T-157/94. sz. ügy (Ensidesa kontra Bizottság)

Törvényszék, T-240/07. sz. ügy (Heineken Nederland BV and Heineken v Commission)

Törvényszék, T-259/02. sz. ügy (Raiffeisen Zentralbank Österreich kontra Európai Bizottság)

Törvényszék, T-389/10. sz. ügy (SLM et Ori Martin SA v Commission)

Törvényszék, T-419/14. sz. ügy (The Goldman Sachs Group Inc. v Commission)

Törvényszék, T-433/16. sz. ügy (Pometon kontra Bizottság)

Törvényszék, T-471/13. sz. ügy (Xellia Pharmaceuticals és Alpharma kontra Bizottság)

Törvényszék, T-475/14. számú ügy (Prysmian és Prysmian cavi e sistemi kontra Bizottság)

Törvényszék, T-491/07. sz. ügy (RENV–CB kontra Bizottság)

Törvényszék, T-655/11. sz. ügy (FSL és társai kontra Bizottság)

Törvényszék, T-725/14. sz. ügy (Aalberts Industries kontra Európai Unió)

Törvényszék, T-762/14. sz. ügy (Philips és Philips France kontra Európai Bizottság)

Törvényszék, T-53/03. sz. ügy (BPB plc kontra az Európai Közösségek Bizottsága)

Törvényszék, T-791/19 sz. ügy (Sped-Pro kontra Bizottság)

Az Európai Bizottság döntései

Case No COMP/38866 – Animal Feed Phosphates
Case No COMP/AT.39740 – Google Search (Shopping)
Case No COMP/AT.39861 – Yen Interest Rate Derivatives
Case M.8788 – Apple/Shazam
Case IV.F.1/36.718. – CECED
Case AT.39824 – Trucks
Case IV/36.069 – Wirtschaftsvereinigung Stahl
Case M.8677 – SIEMENS/ALSTOM

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) döntései

European Court of Human Rights, Engel and others v. the Netherlands, no. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 és 5370/72, 23/11/1976.
European Court of Human Rights, Klass v. Germany, Series A, NO 28., 06/09/1978.
European Court of Human Rights, Malone v. UK, A. sorozat, 82. szám, 02/08/1984.
European Court of Human Rights, Schenk v. Swiss, 12/07/1988.
European Court of Human Rights, Niemietz v. Germany, Series A, NO 251. 16/12/1992.
European Court of Human Rights, Västberga Taxi and Vulic v. Sweden, no. 36985/97, 23/07/2002.
European Court of Human Rights, Öcalan kontra Törökország, 46221., 2005 IV.
European Court of Human Rights, Tsfayo kontra Egyesült Királyság, 60860/00, 11/14/2006.
European Court of Human Rights, Jussila v. Finland, no. 73053/01, 23/11/2006.
European Court of Human Rights, Dumitru Popescu v. Romania, 71525/01, 26/04/2007.
European Court of Human Rights, Smirnov v. Russia, 71362/01, 2007 VII.
European Court of Human Rights, Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italy, 43509/08., 27/9/2011.
European Court of Human Rights, DEBÚT Zrt. and Others against Hungary no. 24851/10., 20/11/2012.
European Court of Human Rights, No 30210/96 Kudla v Poland

Hazai bíróságok döntései

Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.453/2009/5. számú ítélete
Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.497/2010/14. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.467/2011. számú ítélete
Kúria Kfv.III.37. 697/2011/9. számú ítélete
Kúria Kfv.VI.37.232/2011/13.számú ítélete
Kúria Kfv.II. 37.076/2012/28. számú ítélete
Kúria Kfv.III.37.690/2013/29. számú ítélete
Kúria Kfv.III.37.392/2015/5. számú ítélete
Kúria Kfv.37.646/2015/14. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.827/2015/19. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.672/2015/28. számú ítélete
Kúria Kfv.III.37.441/2016. számú ítélete

Kúria Kfv.III.37.083/2016/4. számú ítélete
Kúria Kfv.III.37.582/2016/16. számú ítélete
Kúria Kfv.I.35.594/2016/24. számú ítélete
Kúria Kfv.III.37.599/2017/6. számú ítélete
Kúria Kfv.III.37.421/2017/7. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.544/2017/10. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.110/2017/13. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.364/2017/26. számú ítélete
Kúria 13.Kf.VI.37.650/2018/5. számú ítélete
Kúria Kf.VI.37.870/2018/9. számú ítélete
Kúria Kf.II.37.969/2018/10. számú ítélete
Kúria Kfv.IV.37.774/2018/13. számú ítélete
Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélete
Kúria Kf.VI.38.305/2018/21. számú ítélete
Kúria Kf.IV.38.020/2019/9. számú ítélete
Kúria Kfv.II.38.134/2019/10. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.751/2019/12. számú ítélete
Kúria Kf.IL.37.809/2019/12. számú ítélete
Kúria Kf.IV.37.468/2019/17. számú ítélete
Kúria Kpkf.VI.39.737/2020/2. számú végzése
Kúria Kf.V.39.062/2020/4. számú ítélete
Kúria Kfv.IV.37.380/2020/11. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.814/2020/12. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.385/2020/17. számú ítélete
Kúria Kpkf.VI.40.375/2021/3. számú döntése
Kúria Kfv.III.37.056/2021/5. számú ítélete
Kúria Kf.VI.39.085/2021/5. számú ítélete
Kúria Kf.V.39.083/2021/8. számú ítélete
Kúria Kfv.III.37.217/2021/10. számú ítélete
Kúria Kfv.II.37.243/2021/11. számú ítélete
Kúria Kfv.III.37.147/2021/13. számú ítélete
Kúria Kf.VI.39.668/2021/15. számú ítélete
Kfv.V.38.235/2021/9. számú ítélete
Kfv.V.38.235/2021/9. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 3.Kpk.45.935/2011/7. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 2.Kf.649.891/2013/4. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.091/2014/9. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 1.Kf.650.080/2016/4. számú határozata
Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.050/2016/14. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.066/2017/6. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 10.Kf.650.015/2018/9. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 104.K.700.626/2018/47. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 9.Kpk.720.051/2018/8. számú határozata
Fővárosi Törvényszék 12.Kf.650.017/2019/9. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 104.K.700.534/2019/37. számú ítélete

Fővárosi Törvényszék 30.K.701.106/2020/4. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 104.K.706.606/2020/12. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 105.K.706.641/2020/13. számú határozata
Fővárosi Törvényszék 105.K.705.019/2020/14. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 105.K.701.046/2020/21. számú ítélete
Fővárosi Törvényszék 103.K.706.642/2020/36. számú ítélete
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 36.Kpk.45.315/2013/6. számú végzése
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.45.874/2013/8. számú végzése
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.45.954/2014/4. számú végzése
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 36.Kpk.46.627/2014/5. számú végzése
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.318/2014/7. számú végzése
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.Kpk.45.272/2014/12. számú végzése
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 32.K.30.629/2015/5. számú ítélete
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 21.K.32.476/2015/7. számú ítélete
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.Kpk.46.054/2015/11. számú végzése
Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.31.953/2015/20. számú ítélete
Fővárosi Bíróság 2.K.32.348/2003/1-1. számú végzése
Fővárosi Bíróság 7.K.31091/2007/16. számú ítélete
Fővárosi Bíróság 2.Kpk.45.980/2007/14. számú végzése
Fővárosi Bíróság 2.Kpk.45.792/2007/23. számú végzése
Fővárosi Bíróság 3.Kpk.46.368/2009/2. számú végzése
Fővárosi Bíróság 16.Kpk.45.835/2009/4. számú végzése
Fővárosi Bíróság 7.Kpk.45.059/2010/2. számú végzése
Fővárosi Bíróság 7.Kpk.45.029/2010/4. számú végzése
Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.730/2011/2. számú végzése
Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.935/2011/7. számú végzése
Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.122/2012/5. számú végzése

Alkotmánybírósági határozatok, döntések

19/1991. (IV. 23.) AB határozat
39/1997. (VII. 1.) AB határozat
1004/B/2004. AB határozat
1392/B/2007. AB határozat
87/2008. (VI. 18.) AB határozat
353/B/2009. AB határozat
7/2013. (III. 1.) AB határozat
3085/2013. (III. 27.) AB végzés
14/2014. (V. 13.) AB határozat
21/2014. (VII. 15.) AB határozat
30/2014. (X. 30.) AB határozat
3/2015. (II. 2.) AB határozat
10/2015. (V. 4.) AB határozat
32/2015. (XI. 19.) AB határozat
3100/2015. (V. 26.) AB határozat

3024/2016. (II. 23.) AB határozat
2/2017. (II. 10.) AB határozat
35/2017. (XII. 20.) AB határozat
3270/2018. (VII. 20.) AB végzés
7/2019. (III. 22.) AB határozat
8/2020. (V. 13.) AB határozat
16/2020. (VII. 8.) AB határozat
25/2020. (XII. 2.) AB határozat
3291/2021. (VII. 22.) AB határozat
3433/2021. (X. 25.) AB végzés
3458/2020. (XII. 14.) AB végzés
13/2015. (V. 14.) AB határozat

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának döntései

Vj-104/1999. számú ügyben született határozat
Vj-190/2001. számú ügyben született határozat
Vj-51/2005. számú ügyben született határozat
Vj-135/2005. számú ügyben született határozat
Vj-40/2008. számú ügyben született határozat
Vj-78/2008. számú ügyben született határozat
Vj-61/2009. számú ügyben született határozat
Vj-63/2009. számú ügyben született határozat
Vj-2/2010. számú ügyben született határozat
Vj-47/2010. számú ügyben született határozat
Vj-96/2010. számú ügyben született határozat
Vj-23/2011. számú ügyben született határozat
Vj-73/2011. számú ügyben született határozat
Vj-74/2011. számú ügyben született határozat
Vj-8/2012. számú ügyben született határozat
Vj-17/2012. számú ügyben született határozat
Vj-51/2012. számú ügyben született határozat
Vj-60/2012. számú ügyben született határozat
Vj-66/2012. számú ügyben született határozat
Vj-88/2012. számú ügyben született határozat
Vj-90/2012. számú ügyben született határozat
Vj-93/2012. számú ügyben született határozat
Vj-8/2013. számú ügyben született határozat
Vj-69-62/2013. számú végzés
Vj-28/2013. számú ügyben született határozat
Vj-49/2013. számú ügyben született határozat
Vj-84/2013. számú ügyben született határozat
Vj-87/2013. számú ügyben született határozat
Vj-94/2013. számú ügyben született határozat
Vj-99/2013. számú ügyben született határozat

Vj-29/2014. számú ügyben született határozat
Vj-60-109/2014. számú végzés
Vj-80/2014. számú ügyben született határozat
Vj-82/2014. számú ügyben született határozat
Vj-103/2014. számú ügyben született határozat
Vj-2/2015. számú ügyben született határozat
Vj-12/2015. számú ügyben született határozat
Vj-22/2015. számú ügyben született határozat
Vj-43/2015. számú ügyben született határozat
Vj-83/2015. számú ügyben született határozat
Vj-111/2015. számú ügyben született határozat
Vj-120/2015. számú ügyben született határozat
Vj-121/2015. számú ügyben született határozat
Vj-138/2015. számú ügyben született határozat
Vj-145/2015. számú ügyben született határozat
Vj-10/2016. számú ügyben született határozat
Vj-13/2016. számú ügyben született határozat
Vj-14/2016. számú ügyben született határozat
Vj-32/2016. számú ügyben született határozat
Vj-33/2016. számú ügyben született határozat
Vj-38-142/2016. számú végzés
Vj-41/2016. számú ügyben született határozat
Vj-43/2016. számú ügyben született határozat
Vj-48/2016. számú ügyben született határozat
Vj-52/2016. számú ügyben született határozat
Vj-85/2016. számú ügyben született határozat
Vj-87/2016. számú ügyben született határozat
Vj-88/2016. számú ügyben született határozat
Vj-89/2016. számú ügyben született határozat
Vj-99/2016. számú ügyben született határozat
Vj-13/2017. számú ügyben született határozat
Vj-14/2017. számú ügyben született határozat
Vj-15/2017. számú ügyben született határozat
Vj-16/2017. számú ügyben született határozat
Vj-17/2017. számú ügyben született határozat
Vj-18/2017. számú ügyben született határozat
Vj-37/2017. számú ügyben született határozat
Vj-43/2017. számú ügyben született határozat
Vj-44/2017. számú ügyben született határozat
Vj-61/2017. számú ügyben született határozat
Vj-65/2017. számú ügyben született határozat
Vj-10/2018. számú ügyben született határozat
Vj-12/2018. számú ügyben született határozat
Vj-14/2018. számú ügyben született határozat
Vj-15/2018. számú ügyben született határozat

Vj-18/2018. számú ügyben született határozat
Vj-19/2018. számú ügyben született határozat
Vj-23/2018. számú ügyben született határozat
Vj-31/2018. számú ügyben született határozat
Vj-34/2018. számú ügyben született határozat
Vj-39/2018. számú ügyben született határozat
Vj-50/2018. számú ügyben született határozat
Vj-/3/2019. számú ügyben született határozat
Vj-12/2019. számú ügyben született határozat
Vj-14/2019. számú ügyben született határozat
Vj-16/2019. számú ügyben született határozat
Vj-19/2019. számú ügyben született határozat
Vj-41/2019. számú ügyben született határozat
Vj-3/2020. számú ügyben született határozat
Vj-5/2020. számú ügyben született határozat
Vj-15/2020. számú ügyben született határozat
Vj-21/2020. számú ügyben született határozat

Külföldi hatóságok döntései

Bundeskartellamt B3-137/12 of 19 August 2014.

Bundeskartellamt B2-98/11 of 26 August 2015.

Décision Requête no2324/08 Societe Bouygues Telecom contre la France. French Competition Authority (Autorité de la concurrence), Decision 15-D-06 dated April 21, 2015.

German Competition Authority (Bundeskartellamt), Decision B 9 – 66/10 dated December 20, 2013 and Decision B 9 – 121/13 dated 22 December 2015.

Italian Competition Authority (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), Decision dated April 21, 2015.

Swedish Competition Authority (Konkurrensverket) Decision 596/2013 dated April 15, 2015. Decision of the Minister of Economic Affairs of May 6, 2014, No. WJZ/14052830.

Vákát

Hivatkozott közlemények



A Gazdasági Versenyhivatal közleményei

- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 6/2014. számú közleménye a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának feltételezett megsértése tárgyában indult eljárásokban tett kötelezettségvállalásról
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2015. számú közleménye a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásának szempontjairól
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 7/2017. közleménye az összefonódás-bejelentési kötelezettség, az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárás megindítása, valamint az eljárás teljes körűvé nyilvánítása esetén alkalmazandó „nem nyilvánvalóság” feltételéről
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 8/2017. közleménye az összefonódás vizsgálatára irányuló eljárásban hozott nem megtiltó határozatokban feltételek, illetve kötelezettségek előírásáról
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 9/2017. közleménye az összefonódások vizsgálatával foglalkozó eljárásokhoz kapcsolódó előzetes egyeztetésekről
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 11/2017. közleménye a versenykorlátozó megállapodásokra és összehangolt magatartásokra, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre, valamint a jelentős piaci erővel való visszaélésre vonatkozó tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 12/2017. közleménye a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásának szempontjairól
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 13/2017. közleménye az adatszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kiszabott eljárási bírságokról
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2020. közleménye az antitröszt típusú jogsértésekre vonatkozó tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2020. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2021. közleménye a Gazdasági Versenyhivatal egyes eljárásaival összefüggő nyilvános tájékoztatói gyakorlatáról és a Gazdasági Versenyhivatal felső vezetőivel való kapcsolattartás szabályairól
- A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 3/2021. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről

Az Európai Bizottság közleményei

- A Bizottság közleménye: *A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről* szóló 139/2004/EK rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (2008/C 95/01).
- A Bizottság közleménye: *Az EU igazságügyi eredménytáblája A hatékony igazságszolgáltatás és a növekedés előmozdításának eszköze*. COM(2013) 0160 végleges (2013. március 27.).
- A Bizottság közleménye: *Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitörzst kérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul* (2020/C 116 I/02).
- A Bizottság közleménye: *Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról* (OJ C 11, 14.1.2011).
- Communication from the Commission: Guidelines on vertical restraints, Brussels, 10.5.2022 C(2022) 3006 final

Internetes hivatkozások



- ACM: *Second Draft Version: Guidelines on Sustainability Agreements. Opportunities Within Competition Law* (2021. július 26.). Online: <http://lnkiy.in/tTke9>
- Állami Számvevőszék: *Elemzés: A digitális gazdaság megadóztatásának aktuális kérdéseiről, a modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályokról értékelő elemzés figyelemmel a terület ellenőrizhetőségére* (2020). Online: <http://lnkiy.in/dIUWr>
- Apple Investigated in UK over 'Unfair' App Store Claims. *BBC.com*, 2021. március 4. Online: www.bbc.com/news/technology-56279514
- Autorité de la Concurrence: *The Autorité de la Concurrence Hands out a €220 Millions Fine to Google for Favouring Its Own Services in the Online Advertising Sector* (2021. június 7.). Online: <http://lnkiy.in/GEiRV>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – Ministère de l'Économie et des Finances: *A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century* (2019. február 19.). Online: <http://lnkiy.in/1ccM6>
- CMA: *Online Platforms and Digital Advertising. Market Study Final Report* (2020. július 1.). Online: <http://lnkiy.in/1ccM6>
- CMA Opens Investigation into Possible Abuse of Dominance Arising from Google's "Privacy Sandbox" Browser Changes. *Practical Law Competition*, 2021. január 8. Online: <http://lnkiy.in/6q2aY>
- Competition Bureau Canada: *Big Data and Innovation: Implications for Competition Policy in Canada. Draft Discussion Paper* (2017). Online: <http://lnkiy.in/68mVz>
- Deloitte: *What is Digital Economy? Unicorns, Transformation and the Internet of Things* (é. n.). Online: <http://lnkiy.in/qpfWY>
- Európai Bizottság: *Kollektív szerződések önfoglalkoztatóknak – az uniós versenyszabályok alkalmazási köre* (2021). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/APrh7u>
- European Commission: *Commission Proposes New Regulation to Address Distortions Caused by Foreign Subsidies in the Single Market* (2021. május 5.). Online: <http://lnkiy.in/pO3DQ>
- European Commission: *The 2020 EU Justice Scoreboard* (2020. augusztus). Online: <http://lnkiy.in/kP8u8>
- European Data Protection Supervisor: *Privacy and Competitiveness in the Age of Big Data. The Interplay Between Data Protection, Competition Law and Consumer Protection in the Digital Economy* (2014. március 26.). Online: <http://lnkiy.in/DVion>
- European Political Strategy Centre: *EU Industrial Policy after Siemens-Alstom. Finding a New Balance between Openness and Protection* (2019. március 18.). Online: <https://politi.co/3yw3ceM>
- GVH: *100 milliós bírság a pandémia alatt megtévesztően hirdető cégnek* (2021. június 16.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/gjKC3>
- GVH: *41 települést érintő beavatkozással és ellenőrző biztos kijelölésével kapott zöld utat a DIGI-Invitel fúzió* (2018. május 10.). Online: <http://lnkiy.in/GHYnw>
- GVH: *IV. Magyar Versenyjogi Fórum – korszakváltás a Gazdasági Versenyhivatalban* (2021. április 13.). Online: <http://lnkiy.in/F0aSH>
- GVH: *#GVH#Megfeleles#Velemenyvezer* (2017. november 20.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/w58cR>

- GVH: *A digitális piacon is bekeményít a GVH: 200 millió forint bírság és közel 4 milliárd forint értékű jóvátétel* (2021. május 12.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Hb33W>
- GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020* (2021). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/yOWhE>
- GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) a COVID-19 megbetegedésekre tekintettel az alábbiakra hívja fel a fogyasztók, a hirdetők, a hirdetések közszétevői figyelmét* (2020. március 13.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/xS6VY>
- GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvénnyel, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény III. fejezetével, a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvénnyel, az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvénnyel, a 2011. október 25-i 1169/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel és a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvénnyel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2020* (2020). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/XmyuJ>
- GVH: *A GVH 2011. évi beszámolója az Országgyűlés részére* (2021. március 29.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/vKpVd>
- GVH: *A GVH eljárásának köszönhetően országosan fejlesztí házhozzállítási szolgáltatását a Tesco* (2020. szeptember 21.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/KhrqC>
- GVH: *A GVH ismét hadat üzent a hamisan vírusellenes terméket kínáló weboldalaknak* (2020. december 14.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/sZ9ow>
- GVH: *A GVH koronavírus elleni termékek internetes árusítását vizsgálta* (2020. március 31.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/nMjpr>
- GVH: *A GVH megszüntette az oroszországi kábelhálózat felvásárlásával kapcsolatos eljárását* (2018. augusztus 21.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/h0kSs>
- GVH: *Az EU több tagállamát is érintő versenykorlátozó megállapodást tárt fel a magyar versenyhatóság* (2021. március 5.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/b3Rj1>
- GVH: *Az oroszországi kábelhálózat felvásárlásának vizsgálatára veti be a GVH az új eszközt* (2017. november 8.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/tjnFY>
- GVH: *Az üres hordozói díj fogyasztói visszaigénylésének lehetőségére vonatkozó kötelezettségvállalással zárult a közös jogkezelők ügye* (2016. december 9.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/djeNJ>
- GVH: *Beszámoló az Országgyűlés részére a Gazdasági Versenyhivatal 2014. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról* (2014). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/hTWdw>
- GVH: *Beszámoló az Országgyűlés részére. A Gazdasági Versenyhivatal 2017. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról* (2018). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/txMMJ>
- GVH: *Bírság helyett fejleszthet a Spar: új lehetőség a helyi kistermelőknek* (2020. december 10.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/vkAPh>
- GVH: *Bírósági utasítás alapján a GVH újraszámolta a lapkiadókra 2014-ben kiszabott kartellbírságot* (2021. március 31.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/s69is>
- GVH: *Döntött a GVH a „dinnye kartell” ügyben* (2013. április 12.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/EXsVQ>
- GVH: *Eljárást indít a Versenyhivatal a koronavírus gyógyítását ígérő termécsalád reklámozásával kapcsolatban* (2021. március 26.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/vzfeg>

- GVH: *Jelentős versenyhivatali bírság a járványhelyzetet tisztességtelenül kihasználó cégnek* (2021. szeptember 28.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/vJQxF>
- GVH: *Kötelezettségvállalással zárult a Google elleni versenyfelügyeleti eljárás* (2018. augusztus 31.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/O4SBx>
- GVH: *Középtávú digitális fogyasztóvédelmi stratégia* (2018. szeptember 27.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/EAlVx>
- GVH: *Középtávú intézményi stratégia 2015–2018* (2014). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/o6HW9>
- GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről. Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről* (2020). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/4vcYG>
- GVH: *Közérthetően a magyar piaci versenyről. Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről (2021/1.)* (2021). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/9Kclb>
- GVH: *Lényeges információk elhallgatása miatt kapott bírságot az Apple* (2018. április 18.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/ypwaX>
- GVH: *Otthoni koronavírus-tesztekkel kapcsolatban figyelmeztet a GVH* (2020. július 22.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/ODwk4>
- GVH: *Összefonódások (fúziók) mint a gazdasági növekedés lehetséges eszközei* (2021. április). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/S07w2>
- GVH: *Piacelemzés a digitális összehasonlító eszközök fogyasztói döntésre gyakorolt hatásai feltárására* (2020. március 12.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/RuvPf>
- GVH: *Százmillió bírság kertészeti termékek internetes viszonteladási árainak rögzítéséért* (2019. május 20.). <http://ludovika.lnkiy.in/9KY9Q>
- GVH: *Tájékoztató az ügyfelek iratbetekintési jogának a versenyfelügyeleti eljárás versenytanácsai szakaszában való gyakorlásáról* (2018. november 29.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/bXmar>
- GVH: *Tájékoztató az üzleti titokra vonatkozó nyilatkozatokról és a titokmentes iratok benyújtásáról* (2020. október 26.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/iffKm>
- GVH: *Végleges jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról* (2016. május). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/s1SN0>
- GVH: *Versenyhatósági eljárás indult az ÉkszerTV kézfertőtlenítőt is értékesítő műsora miatt* (2020. április 14.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/xWfJ9>
- GVH: *Versenyhivatali bírság a kartellező elemgyártóknak* (2019. április 18.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/bCyNg>
- GVH: *Vírusellenes technológiával hirdetett ágynemű miatt indított vizsgálatot a GVH* (2021. április 26.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/YN55V>
- GVH: *Zöld marketing. A Gazdasági Versenyhivatal tanácsai vállalkozásoknak* (2020). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/rgPgb>
- ICN: *Competition Enforcement and Consumer Welfare – Setting the Agenda* (2011). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/1Hc61>
- Italy Fines Google for Excluding Enel E-Car App from Android Auto. *Reuters*, 2021. május 13. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/etKlv>
- KSH: *Makrogazdaság, 2008–2009*. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/dUCUG>
- NÉBIH: *Mikor lehet „GMO-mentes termelésből” származó egy szójaliszt, a tej, a méz, egy szójaital vagy egy szalámi?* (2017. június 28.) Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Lzmd1>
- OECD: *Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Era*. DAF/COMP/M(2016)14 (2021. július 27.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/KFTb8>
- OECD: *Competition in Labour Markets* (2020). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/mqCP9>

- OECD: *Co-operation between Competitors in the Time of COVID-19* (2020). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/kTWWB4>
- OECD: *COVID-19: Competition Policy Actions for Governments and Competition Authorities* (2020). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/k12I5>
- OECD: *Executive Summary of the Roundtable on Hub-and-Spoke Arrangements. Annex to the Summary Record of the 132nd Meeting of the Competition Committee held on 3-4 December 2019* (2019. december 3-4.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/2TZ3J>
- OECD: *Sustainability and Competition – Note by Germany* (2020. december 1.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/NyVbd>
- OECD: *The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery. Background Note By Secretariat* (2020. december 2.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/yIKd3>
- Oxera: *Are Competition Appeals Taking Too Long?* (2020. február 28.) Online: <http://ludovika.lnkiy.in/o0SrD>
- Oxera: *Crisis Cartels: A COVID-19 Side Effect?* (2021. január 28.) Online: <http://ludovika.lnkiy.in/BaSEs>
- Oxera: *Response to the Consultation on Private Actions in Competition Law. Prepared for the Department for Business, Innovation & Skills* (2012. július 24.). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/s8EjJ>
- Stigler Committee on Digital Platforms: *Final Report. Stigler Center News*, 2019. szeptember 16. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/tg6qR>
- The World's Most Valuable Resource Is No Longer Oil, But Data. *The Economist*, 2017. május 6. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Zmn7L>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal: *35 247 Regels ter bevordering van de totstandkoming en realisatie van maatschappelijke initiatieven gericht op duurzame ontwikkeling door na een daartoe strekkend verzoek deze initiatieven in regelgeving op te nemen (Wet ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven)* (2020. október 21.). Online: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35247-7.html>
- Understanding the Digital Economy: What Is It and How Can It Transform Asia?* (2018. február 21-22.) Online: <http://ludovika.lnkiy.in/xVfMt>
- Versenyjogi megfelelés* (é. n.). Online: www.megfeleles.hu
- What are Conflicts of Interest/Competing Interests, Declaration of Interest Statements, Funding Source Declaration, Author Agreements/Declaration and Permission Notes? *Journal Article Publishing Support Center*, 2021. november 26. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/OTRFB>
- Who Cares, Who Does? Consumer Response to Plastic Waste* (2019. szeptember). Online: <http://ludovika.lnkiy.in/eXuaW>

Egyéb hivatkozások

- 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról
- A 2016. évi CLXI. törvény indokolása
- 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról
- ACM: *ACM's Analysis of the Sustainability Arrangements Concerning the 'Chicken of Tomorrow'* (2015. január 26.).

ACM: *Analysis by the Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM) of the Planned Agreement on Closing Down Coal Power Plants from the 1980s as Part of the Social and Economic Council of the Netherlands' SER Energieakkoord* (2013. szeptember 26.).

Autoridade da Concorrência, PRC/2012/9.

Autorité de la concurrence: *L'Autorité publie sa contribution au débat sur la politique de concurrence face aux enjeux posés par l'économie numérique* (2020. február 21.).

Autorité de la concurrence: *L'Autorité rend son avis sur la publicité en ligne* (2018. március 6.).

Autorité de la concurrence – Bundeskartellamt: *Competition Law and Data*. 3.

Bundeskartellamt: *Amendment of the German Act against Restraints of Competition* (2021. január 19.).

Belgian Competition Authority, Dutch Authority for Consumers & Markets, and Luxembourg Conseil de la Concurrence. Joint Memorandum on Challenges Faced by Competition Authorities in a Digital World, 2019.

Brief EU over Medededinging en Duurzaamheid (é. n.).

Bundesgerichtshof, Beschluss vom 23. Januar 2018 -KVR 3/17-OLG Düsseldorf.

Bundeskartellamt: *Bundeskartellamt Ensures Equal Opportunities for Online Sales in the New Liebherr Distribution Model* (2021. április 12.).

Bundeskartellamt: *Bundeskartellamt Examines Linkage between Oculus and the Facebook Network*. Bundeskartellamt (2020. december 10.).

Bundeskartellamt: *Bundeskartellamt Prohibits Facebook from Combining User Data from Different Sources* (2019. február 7.).

Draft Recommendation of the European Ombudsman in the Inquiry into Complaint 1021/2014/CK against the European Commission.

Eurobarometer: *Adatvédelmi Eurobarometer 2015. Special Eurobarometer 431* (2015).

European Commission: *Antitrust: Commission Opens Investigation into Possible Anti-Competitive Conduct of Amazon* (2019. július 17.).

European Commission: *Antitrust: Commission Opens Investigations into Apple's App Store Rules* (2020. június 16.).

European Commission: *Antitrust: Commission Sends Statement of Objections to Amazon for the Use of Non-Public Independent Seller Data and Opens Second Investigation into Its E-Commerce Business Practices* (2020. november 10.).

European Commission: *Antitrust: Commission Opens Investigation into Possible Anticompetitive Conduct of Facebook* (2021. június 4.).

European Commission: *Antitrust: Commission Opens Investigation into Possible Anticompetitive Conduct by Google in the Online Advertising Technology Sector* (2021. június 22.).

European Commission: *Comfort Letter: Coordination in the Pharmaceutical Industry to Increase Production and to Improve Supply of Urgently Needed Critical Hospital Medicines to Treat COVID-19 Patients* (2020. április 8.).

European Commission: *Commission Notice: Guidance on the Interpretation and Application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council Concerning Unfair Business-To-Consumer Commercial Practices in the Internal Market* (2021. december 29.).

European Commission: *Competition Policy Supporting the Green Deal Call for Contributions* (2020).

European Commission: *Final Report on the E-commerce Sector Inquiry*. COM(2017) 229 végleges (2017. május 10.).

European Commission: *Special Eurobarometer 501: Attitudes of European Citizens towards the Environment* (2020).

European Competition Network: *Antitrust: Joint Statement by the European Competition Network (ECN) on Application of Competition Law during the Corona Crisis* (2020. március 23.).

Flash Eurobarometer 476: *Citizens' Perceptions About Competition Policy* (2019. január).

ICN Revised Recommended Practices for Merger Notification and Review Procedures, B. Comment 1., E. Comment 1., E. Comment 4.

IMF Staff: *Measuring the Digital Economy. IMF Staff Report* (2018. február 28.).

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

Japan Fair Trade Commission, Competition Policy Research Center: *Report of the Study Group on Human Resource and Competition Policy* (2018).

Joint Paper of the Heads of the National Competition Authorities of the European Union: How National Competition Agencies Can Strengthen the DMA, Was Endorsed by National Competition Authorities at the ECN Directors General's Meeting (2021. június 22.).

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. „A Haza üdvére és a Köz szolgálatában”* (2011).

MASMI: *2010-es Komplex versenykultúra-felmérés a vállalkozások körében* (2010).

MASMI: *2018-as Komplex versenykultúra-felmérés a vállalkozások körében* (2018. július–augusztus).

Neelie Kroes: *Working Together to Clear Up the Banking Mess*. SPEECH/09/269.

Nils Wahl Főtanácsnok indítványa a C-67/13 P, EU:C:2014:1958 ügyben, az ismertetés napja: 2014. március 27.

Notitie ACM over sluiting 5 kolencentrales in SER Energieakkoord (2013. szeptember 26.).

OECD: *Competition Trends Volume I. Global Competition Enforcement Update 2015–19* (2021. február 24.).

OECD: *Strategic Response to the Financial and Economic Crisis* (é. n.).

OECD: *Sustainability and Competition*. OECD Competition Committee Discussion Paper (2020).

Portuguese Competition Authority: *Labour Market Agreements and Competition Policy. Issues Paper* (2021. szeptember).

Preliminary Opinion of the European Data Protection Supervisor: *Privacy and Competitiveness in the Age of Big Data: The Interplay between Data Protection, Competition Law and Consumer Protection in the Digital Economy* (2014. március 4.).

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act). COM(2020) 842 végleges 2020/0374 (COD) (2020. december 15.).

Public Interest Considerations in Merger Control. OECD Working Party No. 3 on Cooperation and Enforcement. DAF/COMP/WP3(2016)3 (2016. június 30.).

Public Interest Regimes in the European Union. Differences and Similarities in Approach. Final Report of the EU Merger Working Group (2016. március 10.).

Recommendation of the OECD Council Concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings As approved by Council on 16 September 2014 (C[2014]108) VII (2014. szeptember 16.).

Stockholm Declaration and Action Plan for the Human Environment (1972. június 5–16.).

TNS-Hoffmann: *Komplex versenykultúra-felmérés 2015: Vállalkozások* (2015. október).

UN: *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (2015).

US Department of Justice Antitrust Division and Federal Trade Commission: *Antitrust Guidance for Human Resource Professionals* (2016. október).

