



Papp Mónika\*

## Közösségi versenyjog és gazdasági szabadságok joga – néhány összefüggés\* – 2. rész

**A Versenytükör előző számában megjelent cikkben a két jogi szabályrendszer közötti határterületnek több aspektusát vizsgáltuk, így a közös piaci versenyjog és a gazdasági szabadságok jogának célrendszerét, valamint a tárgyi hatály problémakörét, kiemelve a vállalati társulások döntésének és az állami intézkedések elhatárolásának nehézségeit is. A cikk második, befejező részében az olvasó az Európai Bíróság által kifejlesztett hasznos hatás doktrínájával találkozhat, azaz hogy mennyiben alkalmazhatók az antitröszt szabályok az állam „bevonásával” megvalósuló versenykorlátozásokra. Ezek után röviden azt az elterjedt nézetet igyekszünk cáfolni, hogy a kereskedelemkorlátozó állami intézkedések között a bíróság nem tesz különbséget azok súlyossága alapján, majd a két tilalmi rendszer alóli kivételek egy sajátos változatával, az immanens korlátozások témájával zárjuk a tanulmányt.**

### A hasznos hatás doktrínája

Az alábbiakban a két jogterület közötti konvergencia egyes, általam kiválasztott kérdésével foglalkozom. Első kérdésem, hogy a közös piac megvalósítása érdekében a bíróság a szerződés szövegén túli esetekre is kitért-e a tiltott állami versenykorlátozások körét. A választ először a gazdasági szabadságok jogának egy szűk metszetében, majd a versenyjogban keresem. A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalmában csak azon versenykorlátozások tiltottak, amelyek jogi vagy tényleges hatása korlátozóbb az importtermékekre. A főként ár-meghatározásra vonatkozó ügyek esetében a bíróság nem tekinti a 28. cikkbe ütközőnek azokat az állami intézkedéseket, amelyek ténylegesen sem terhesebbek az

importtermékekre. A kérdésre a versenyjogban keresem tovább a választ. A bíróság 1977-ben a GB-INNO-BM ügyben<sup>1</sup> megállapította, hogy a Szerződés kötelezettséget ró a tagállamokra, hogy ne fogadjanak el és ne tartsanak hatályban olyan intézkedéseket, amelyek az antitröszt-rendelkezéseket megfoszthatnák hatékonyságuktól. Ehhez a jogértelmezéshez a bíróság a Szerződés tagállamok felé címzett lojalitási klauzuláját használta fel.<sup>2</sup> A doktrína mai formájában tiltja a tagállamok számára, hogy akár előírják vagy támogassák a 81. cikkel ellentétes megállapodásokat, döntéseket vagy összehangolt magatartásokat, illetve megerősítsék ezek hatását, akár megfoszthatják saját szabályozásukat annak állami jellegétől azáltal, hogy magánszereplőkre

ruhazzák a gazdasági szférát érintő döntések meghozatalának felelősségét.<sup>3</sup>

A hasznos hatás doktrínájára vonatkozó korai esetek azt sejtetik, ez a koncepció kizárja olyan állami intézkedések meghozatalát is, amelyek a tagállamon belül működő vállalkozások irányában korlátozzák a versenyt. Ennek a jogi konstrukciónak az értelmezése azonban igen hamar megváltozott, és a bíróság később megszorító értelmet tulajdonított a szabálynak. A bíróság megszorító értelmezésének eredményeként a doktrína szerepe ma már arra korlátozódik, hogy az állami intézkedések körét jobban behatárolhassuk.

A bíróság értelmezése egyre inkább formálissá vált azokban az esetekben is, amelyekben az állam magánvállalkozások „bevonásával” korlátozta a versenyt. Először a bíróság bizonyítékot keresett egy versenykorlátozó megállapodás fennállására, vizsgálta a tagállamok közötti kereskedelem érintettségét, a magatartás esetleges csekély jelentőségét, majd utána elemezte a 81. cikkbe ütköző magatartás kapcsolatát az állami intézkedéssel. Ilyen megszorító értelmezés mellett nehéz azt bizonyítani, hogy a jogszabály egy korábbi versenykorlátozó megállapodás tartalmát reprodukálja.

Az anyagi jogi szempontok (közérdek vizsgálata) helyett az eljárásjogiak kerültek előtérbe. Azaz ha az államra visszavezethető a szabályozás, az állam felelősséget vállal a jogsértésért, akkor már nem tekinthetünk az állami döntés okai mögé. Ennek elemzésére nincs lehetőség, hogy az állam ténylegesen a köz érdekét védi-e az intézkedésével. Ezt mintegy feltételezzük. Ezen a ponton tehát a jogértelmezés nagymértékben eltér a gazdasági szabadságok jogában megismert szigorú kimentési feltételektől.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> C-13/77. SA G.B.-INNO-B.M.kontra Association des détaillants en tabac (ATAB) [1977] EBHT 2115., 31. pont

<sup>2</sup> 10. cikk: A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését.

A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.

<sup>3</sup> Lásd például C-267/86 Pascal Van Eycke v ASPA NV. [1988] ECR 4769. az ítélet 16 pontja

<sup>4</sup> Ahol a Bíróság általában a szükségességi és arányossági teszt elvégzése során a szabályozást a tényleges tagállami összefüggésben vizsgálja a közérdek védelme szempontjából.

\*Dr. Papp Mónika, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának tanársegédje 2007 szeptemberében védte meg „A gazdasági szabadságok és a közös piaci verseny jogának egyes összefüggései az Európai Bíróság esetjogában” című doktori dolgozatát. Az ebben foglalt megállapítások egy része előző számunkban volt olvasható, a továbbiakat jelen számunkban tesszük közzé.

A vállalkozások és az állam együttműködésében megszületett intézkedések (úgynevezett egyes helyzetek) között aszerint teszünk különbséget, hogy az állam felelősséget vállal-e az intézkedés tartalmáért, ellenőrzi-e az intézkedés tartalmát. Ennek az ellenőrzésnek az aktivitása tekintetében szerintem a bíróság nem követel meg egy tényleges, aktív felülvizsgálatot, csak annak formálisan fennálló jogi lehetőségét.

A bíróságnak a jogértelmezési alternatívák közötti választás során dönteni kellett abban az elvi jelentőségű kérdésben, hogy vajon a vállalkozások megtámadhatják-e saját államuk szabályozását arra hivatkozva, hogy az a tagállamok közötti kereskedelemre hatás hiányában a tagállami vállalkozások közötti versenyt korlátozza. A bíróság választát úgy értelmezhetjük, hogy a Szerződés a tagállamon belüli zavartalan, torzítatlan versenyhez való jogot nem keletkeztet, főként kifejezett szerződési rendelkezés hiányában nem. Bár mind a versenyjognak, mind a gazdasági szabadságok jogának célja a piaci erőforrások hatékony elosztásának biztosítása, a cél elérése érdekében tett közösségi fellépést a közösségi kompetenciák behatárolják.

A valódi állami intézkedések versenykorlátozó hatásuk ellenére sem kifogásolhatók. Amennyiben az állami jogszabály önmagában korlátozza a versenyt, akkor fel sem merül annak jogszerűtlensége. Ha a egyes helyzetű korlátozásért a vállalkozás viseli a felelősséget, akkor az állam is felelősségre vonható. Ilyen esetekre is érvényesül a bíróság megszorító értelmezése: a vállalkozás által elkövetett jogsértésnek tökéletesen meg kell felelnie a 81. cikk tényállási elemeinek, a versenykorlátozásnak érzékelhetőnek kell lennie. A nem érzékelhető versenykorlátozások hatásait megerősítő állami intézkedések nem tiltottak, bár a hatások multiplikálásával a vállalkozások és az állam „együttműködésében” létrejövő korlátozások valószínűleg érzékelhetővé válnak.

A hasznos hatás elvének teleologikus értelmezése visszazorult, a '90-es évektől a tagállami kompetenciák védelme került előtérbe. A doktrína mai szerepe az, hogy egyes helyzetekben elhatároljuk a gazdasági szabadságok hatálya alá eső állami intézkedéseket az antitörzsszabályok hatálya alá eső vállalati magatartásoktól. Ez a jogértelmezési fordulat körülbelül egybeesik a Maastrichti Szerződés megalkotásának és hatálybalépésének időszakával.

Álláspontunk szerint a bíróságnak alkalmaznia kellene azt a követelményt, hogy az államnak világosan, egyértelműen kell meghatároznia, hogy versenykorlátozás az állami politika része. Ez egyrészt kifejezetten szerepel a Wouters-ítéletben,<sup>5</sup> másrészt implicit módon a bíróság vizsgálta a vállalati társulási döntésekkel kapcsolatos jogesetekben is. A világos, egyértelmű megfogalmazás nyilván azon testületek esetén fontosabb, amelyekben az állam képviselői nincsenek jelen, és amelyek más állami szervekkel való konzultáció hiányában, egymaguk hozzák meg döntésüket.

Ennek a követelménynek az érvényesítése a jogbiztonságot erősítené és összhangban van a gazdasági szabadság jogának bírósági értelmezésével is. Eszerint, ha az állam mérlegelési hatáskörrel rendelkezik, akkor a jogalanyok számára a rájuk is kiható mérlegelési szempontokat előre meg kell határozni és nyilvánosan közzé kell tenni. A bíróság ezzel elősegítheti a megfelelő tagállami jogalkotási gyakorlatot és megkönnyítheti a nemzeti bíróságok közösségi jogalkalmazását.

### **Van-e de minimis szabály a gazdasági szabadságok jogában?**

A két jogterület közötti konvergencia másik aspektusaként azt vizsgálom, hogy a bírósági értelmezés egybevág-e a tekintetben, hogy a korlátozások között, azok fokát figyelembe véve, különbséget kell tenni. A bíróság már 1969 óta úgy értelmezi a 81. cikket, hogy nem esnek a tilalom alá a piacra érzékelhető hatással nem járó versenykorlátozások. Az érzékelhető hatást ki nem fejtő, csekély jelentőségű megállapodások jogszerűek. Ez a de minimis elv. A felmerülő kérdés az, hogy a gazdasági szabadságok jogának értelmezésében is látunk-e hasonló funkciójú bírósági értelmezést. Különbséget tesz-e a bíróság például a kereskedelemkorlátozó nemzeti intézkedések között az azok által kifejtett hatásfoka alapján? A klasszikus antitörzsjogban kialakult de minimis elv bemutatása után azt kívántam bizonyítani, hogy a 28. cikk tilalma alá sem tartoz-

nak olyan állami intézkedések, amelyek a kereskedelmet csekély mértékben korlátozzák.

Ha összefoglaljuk a bíróság mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalmára vonatkozó jelenlegi esetjogát, akkor látjuk, hogy a bíróság formalizmus milyen bonyolult jogalkalmazást eredményez.

– Az első vizsgálandó kérdés, hogy az intézkedés kereskedelmi hatása csak hipotetikus-e, vagy nem túlságosan jelentéktelen és esetleges-e.

– Vizsgálni kell, hogy az intézkedés diszkriminatív-e vagy sem.

– Ha nem diszkriminatív az intézkedés, akkor meg kell állapítani, hogy termékre vonatkozó feltételt vagy értékesítési feltételt szabályoz-e a nemzeti intézkedés.<sup>6</sup> Itt rögtön felmerülhetnek elhatárolási nehézségek, amelyeket a bíróság annak elemzésével szokott feloldani, hogy az intézkedés az importtermék piacra jutását jobban korlátozza-e, mint a hazai termék piacra jutását.

– Ha a nemzeti szabályozás egyértelműen értékesítési feltételnek minősül, akkor nemcsak annak a feltételnek kell teljesülnie, hogy ugyanúgy vonatkozik minden érintett kereskedőre és ugyanolyan jogi hatása van az importtermékekre és a hazai termékekre, hanem tényleges hatásának is ugyanolyannak kell lenni mindkét eredetű termékcsoportha.

– Az még tolerálható, ha az importtermékekre korlátozóbb hatást fejt ki az intézkedés, de a hatások közötti eltérés jelentéktelen és esetleges.

A bíróság tehát több síkon figyelembe veszi a korlátozás mértékét, súlyosságát, hasonlóan a 81. cikkhez. Ez különösen feltűnő a tagállami reklámkorlátozások esetében. Természetesen a jogértelmezésben a legnagyobb különbség az, hogy míg a 81. cikk esetében piaci, azaz gazdaságtani módszert alkalmazunk, addig a 28. cikk esetében a bíróság első körben ragaszkodik a formális jogi kritériumok használatához, amely érthető és elfogadható. A vizsgálat második fázisában viszont a kereskedelemkorlátozás mértékét közvetlenül figyelembe veszi.

<sup>6</sup> Termékre vonatkozó feltételek például az áru összetételére, csomagolására, súlyára, méretére, alakjára, megjelölésére címkézésére vonatkozó szabályok. Értékesítési feltételek például a termék árára, az értékesítés helyére, időpontjára, módjára irányadó szabályok. Ezen kívül a legtöbb reklám- és marketing szabály is ezen utóbbi csoportba tartozik.

<sup>5</sup> Az állam körültekintő a közérdeku szempontok és azon lényeges elvek meghatározásánál, amelyeket a vállalkozásoknak figyelembe kell vennie.



## Az immanens korlátozások elmélete

A dolgozat végén a kimentés egy másik vetületével, az immanens korlátozások témájával foglalkozom. A bíróság a '90-es évek második felétől egyre több esetben mondta ki, hogy a tagállami szabályozásban benne rejlik, a szabály lényegéből ered a korlátozó hatás, és ezért azt nem lehet jogszerűtlennek tekinteni. Az immanens korlátozások esetében a Szerződés egyes szabálysoportjainak egymásra hatásából alakul ki a kimentés lehetősége.

A '90-es években (főként annak második felétől kezdve) kiadott ítéleteiben a bíróság a gazdasági szabadságok jogában és a versenyjogban egyre gyakrabban hangsúlyozta, hogy az intézkedést, illetve a megállapodást annak aktuális környezetében kell elemezni, és nem elég a jogellenességhez, ha az a felek cselekvési szabadságát korlátozza. A kettő között ugyanis nem lehet absztrakt módon párhuzamot vonni.

Az immanens korlátozások lényege a következő: a nemzeti jog és a közösségi jog konfliktusa esetén a nemzeti intézkedésben, megállapodásban vagy a vállalati társulás döntésében rejlő korlátozások nem ütköznek a közösségi joggal, amennyiben ezek olyan közérdek elérését szolgálják, amely a közösségi jogban nem szabályozott, tehát kizárólagos vagy megszüntetett tagállami kompetenciába esnek, de a közösségi jogalkalmazó számára elfogadhatók és ezért közösségi közérdek szintjén védelmet élveznek. Ennek legjobb példája a Wouters-ügy, amelyben a

bíróság a holland ügyvédi kamara szabályozását mind versenyjogi, mind belső piaci oldalról vizsgálta. Ebben a közismert ügyben az ügyvédi kamara megtiltotta a tagok számára hivatásuk könyvvizsgálókkal társult (egy társaságban történő) gyakorlását. Ez a kamarai szabályozás vállalati társulás döntéseként a 81. cikk hatálya alá esett és versenykorlátozó hatásokkal bírt. A bíróság azonban egy közérdek, a szakmai-etikai szabályok betartása érdekében a szabályozást nem tekintette jogellenesnek. Az elemzés során figyelembe vette, hogy a tárgykörre nem vonatkozik közösségi előírás és az ésszerűen tekinthető olyannak, amely a jogi szakma megfelelő gyakorlásának biztosítása céljából szükséges. A bíróság végkövetkeztetése az volt, hogy a versenykorlátozó hatások nem haladják meg a cél eléréséhez szükséges mértéket, azaz a cél megvalósításában a versenykorlátozás következményi hatásai bennerejlenek.

A kollektív kamarai szabályozás természetesen a szolgáltatásnyújtás szabadságát is korlátozta, amelyet a bíróság ugyanezen közérdek védelme okán talált kimenthetőnek.

Az én véleményem szerint, soha nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt, hogy a Wouters-ügyben a bíróság a gazdasági szabadságok jogának és a versenyjognak a határmezsgyéjén járva alkalmazott azonos kimentési szempontot. A versenyjogi kimentésre azután került sor, hogy a társulási döntés közérdekű jellegét a bíróság implicite megállapította. Mindezek fényében álláspontom szerint nem megalapozott az az kijelentés, hogy minden vállalati társulási döntés kimenté-

sére lehetőséget ad a 81. cikk (1) bekezdése. Ha nincs állami hatáskör-delegáció, és a vállalati társulás döntése csak gazdasági, kereskedelmi érdekek érvényesítésére szolgál, akkor a gazdasági szabadságok jogából nem lehet közérdekű kimentéseket áttemelni.

Szem előtt kell tartanunk azt, hogy kizárólag olyan közérdeket fogadhatunk el kimentésként, amelyet a bíróság a közösségi jog által is elismert és védett közérdeknek minősített. A kimentéshez természetesen az is szükséges, hogy az adott tárgykörben közösségi szabályozás ne rendezze a kérdést, valamint a szükségességi és arányossági tesztet is el kell végeznünk a nemzeti közérdek és a közösségi közérdek (a verseny védelme) ütközése közötti kontextusban.

Látnunk kell, hogy a bíróság joggyakorlata során olyan szervezetek szabályozását, illetve intézkedését vizsgálta az immanens korlátozások körében, amelyek szabályozási hatáskört vindikáltak maguknak.<sup>7</sup> Ezekre a nemzetközi szervezetekre, szövetségekre a tagállamok kifejezetten nem ruháztak szabályozási hatásköröket, viszont az államok hallgatólagosan elismerik az így meghozott rendelkezéseket. Az önszerveződő testületek szabályozásai, intézkedései pedig szükségszerűen a tagok, illetve a kapcsolódó szakma tagjai magatartásának befolyásolására születik meg. Felvethető tehát az a kérdés, hogy az immanens korlátozások elve – mint tárgyi hatályt szűkítő elv – miért csak ezekben az esetekben merült fel? Talán azért, mert az önszabályozások olyan speciális területre vonatkoznak, amely egy tárgyi hatály szűkítést tesz lehetővé, és amelyben nem működnek megfelelően az állami intézkedések kimentésére hagyományosan kidolgozott közérdekek. Ezt a tételt továbbgondolva talán azt is kijelenthetjük, hogy az immanens korlátozások elméletét a bíróság mind a gazdasági szabadságok, mind a versenyjog vonatkozásában az autonóm, önszabályozó testületek kollektív szabályozásának kimentésére fogja kizárólag alkalmazni.

<sup>7</sup> Lásd a C-51/96. és C-191/97. egyesített ügyek Christelle Delière kontra Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo és François Pacquée [2000] EBHT I-2549. T-144/99. Institute of Professional Representatives before the European Patent Office kontra Commission [2001] EBHT II-1087. T-193/02. Laurent Piau kontra Bizottság [2005] EBHT II-209.