



GAZDASÁGI  
VERSENYHIVATAL

# VERSENY TÜKÖR

- Gondolatok a ne bis in idem jogelv fejlődéséről
- Agri-food agreements with a sustainability aim
- Zöld marketing – Hogyan és hogyan ne?
- Az arányosság elvének érvényesülése a versenyhatóságok bírságkiszabása során
- Jogalkotói beavatkozások a versennyel kapcsolatos magyarországi közérdek-érvényesítés hatékonysága érdekében

## Tartalom

Előszó . . . . .	4
<b>Ay Zoltán Nándor</b> Új kihívások, új irányok – Gondolatok a ne bis in idem jogelv fejlődéséről . . . . .	5
<b>Pál Belényesi</b> Agri-food agreements with a sustainability aim – thoughts on the European Commission's draft guidelines and on the accompanying conference . . . . .	15
<b>Papné Nagy Viktória</b> Zöld marketing – Hogyan és hogyan ne? Zöld állítások alkalmazása a Federal Trade Commission és a GVH zöld marketingre vonatkozó iránymutatásai tükrében . . . . .	23
<b>Szász Dávid</b> Az arányosság elvének érvényesülése a versenyhatóságok bírságkiszabása során – a valós gazdasági helyzet feltárásának és figyelembevételének követelménye, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságának a C-385/21. számú Zenith Media Communications-ügyben tett megállapításaira . . . . .	34
<b>Tóth András</b> Jogalkotói beavatkozások a versennyel kapcsolatos magyarországi közérdek-érvényesítés hatékonysága érdekében . . . . .	43
<b>Bordács Bálint</b> Kötelezettségvállalások a DMA fényében – a Bizottság Amazon-eljárása . . . . .	54
<b>Dankó Anna</b> EUMSZ 102. cikke szerinti jogsértés – A litván vasúti áru fuvarozásról szóló ügy ismertetése és értékelése . . . . .	60
<b>Merrikin Gina</b> Az Európai Unió Bíróságának a C-721/20. sz. DB Station & Service AG és az ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH ügyben hozott ítélete – Gazdasági erőfölénnyel való visszaélés a vasúti közlekedés területén. . . . .	67
<b>Vörös Dániel Tibor</b> Az Európai Unió Bíróságának C-680/20. számú, a társaságok gazdasági erőfölénnyel való visszaélésének kérdéseivel foglalkozó döntésének bemutatása . . . . .	75
<b>Zelember-Berencsi Nikolett</b> Egy, az árak összehangolására és rögzítésére irányuló kartell ügyében született döntés: az Európai Unió Bíróságának C-883/19 P. számú HSCB Holdings és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélete . . . . .	83

## **VERSENYTÜKÖR 2023/1.** (XIX. évfolyam, 1. szám)

ISSN 1787-5196 (Nyomtatott) [megj.: 2005–2019]  
ISSN 2939-6751 (Online)

**A Versenytükr a Gazdasági Versenyhivatal szakmai folyóirata.  
A lapban közölt írások és az azokban megfogalmazott vélemények kizárólag a szerzők álláspontját tükrözik,  
és azok nem tekinthetők a Gazdasági Versenyhivatal álláspontjának.**

Megjelenik évente két alkalommal, a nyári és a téli hónapokban.  
Kiadja a Gazdasági Versenyhivatal (1026 Budapest, Riadó u. 1–3.)

A kiadásért felel a szerkesztőség: Tóth András főszerkesztő, Nagy Csongor István, Püskösty András, Osztovits András, Tóth Tihamér  
Szerkesztőbizottság: Rigó Csaba Balázs a Szerkesztőbizottság elnöke, Bak László, Domokos László, Koltay András, Kovács László, Varga Zs. András  
Szerkesztőasszisztens: Büki Renáta

A folyóirat ingyenes.

**Megrendelni és lemondani az alábbi e-mail-címre küldött üzenettel lehet: [versenytukor@gvh.hu](mailto:versenytukor@gvh.hu)**

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

## ***Tisztelt Olvasó!***

E lapszám a magyarországi versenyjog szempontjából kiemelt fontosságú és a versenyvédelem hatékonyságára erőteljesen ható fejleményeket dolgoz fel. Ennek keretében bemutatásra kerül a *ne bis in idem* elv versenyügyekben való értelmezése, valamint azok a jogalkotói beavatkozások, amelyek utólagosan igyekeztek biztosítani és megőrizni a versenyhatóság közérdekérvényesítési képességének meglévő szintjét. Ezekon túlmenően, természetesen feldolgozásra kerülnek a legfrissebb uniós versenyjogi ügyek: a Bizottság előtt folyamatban volt *Amazon*-eljárás, amely kötelezettségvállalással végződött, továbbá az uniós bíróságok legújabb ügyei, így a litván vasúttársaság, a *DB Station*, az *Unilever*, a *HSCB Holding*, illetve a *Zenith Media Communications* esete. A lapszámban, továbbá, szerepet kap a fenntarthatóság is: egyrészt az agrárszektor versenykorlátozó megállapodásai, másrészt a fogyasztóvédelem szempontjából.

Kellemes és hasznos olvasást kívánunk!



**Dr. Tóth András**  
főszerkesztő

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



Ay Zoltán Nándor<sup>1</sup>

## Új kihívások, új irányok – Gondolatok a *ne bis in idem* jogelv fejlődéséről

New challenges, new directions – Reflections on the development of the *ne bis in idem* principle

**Abstract:** The aim of this paper is to summarize the jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary on the *ne bis in idem* principle and present the development of the recent years highlighting the ECtHR Grand Chamber Case of *A and B vs. Norway* and the judgement of the European Court on Case 117/20.

**Tárgyszavak:** *ne bis in idem* elv, Emberi Jogok Európai Bírósága, Engel-kritériumok, büntetőeljárás és közigazgatási eljárás ütközése, fogyasztóvédelem

**Keywords:** *ne bis in idem* principle, the European Court of Human Rights, Engel criteria, conflict between criminal and administrative proceedings, consumer protection

### 1. Bevezető gondolatok a kétszeres büntetés tilalmáról

Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikke – annak (6) bekezdése – az igazságszolgáltatással összefüggő jogok között rögzíti, hogy a jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli eseteknek kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa

által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték. Ilyen rendelkezést a korábbi alkotmány<sup>2</sup> ugyan nem tartalmazott,<sup>3</sup> azonban a jogalkotói deklaráció<sup>4</sup> korántsem eredményezett újszerű helyzetet, hiszen a jogelv „a jogállamisághoz és az emberi méltósághoz fűződő alapjogokból aggálymentesen levezethető volt”<sup>5</sup>. A *ne bis in idem* elvét ugyanis valamennyi jelentős emberi jogi egyezmény is tartalmazza, így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>6</sup>, az Emberi Jo-

<sup>1</sup> Irodavezető, Bírósági Képviselési Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: [ay.zoltannandor@gvh.hu](mailto:ay.zoltannandor@gvh.hu).

<sup>2</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról, hatályon kívül helyezve 2012. január 1. napjával, <https://njt.hu/jogszabaly/1949-20-00-00> (letöltve: 2023. 04. 27.).

<sup>3</sup> A *ne bis in idem* jogelv alkotmánytani fejlődéséről lásd bővebben KARSAI Krisztina: A *ne bis in idem* alkotmányba iktatása – az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdése, In: BALOGH Elemér: Számadás az Alaptörvényről, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016. 433–452.

<sup>4</sup> Az Alaptörvény 2012. január 1. napján lépett hatályba, a normaszöveg a *ne bis in idem* elvet közlönyállapotban is tartalmazta.

<sup>5</sup> SZABÓ Judit: Közigazgatási jogvita kontra büntetőjog, JURA, 2021/1., 67-85. o., illetve <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/3457563> (letöltés: 2023. 04. 27.).

<sup>6</sup> „Senkivel szemben sem lehet büntetőeljárást indítani vagy büntetést kiszabni olyan bűncselekmény miatt, amely miatt az adott ország törvényének és büntetőeljárásának megfelelően jogerős ítélettel már elítélték vagy felmentették.” In: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=97600008.tvr> (letöltés: 2023. 04. 27.), 14. cikk (7) bekezdés.

gok Európai Egyezménye<sup>7</sup> („EJEE”), valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája<sup>8</sup> is, továbbá a külföldi jogállamok alkotmányai is alapvető jogként ismerik el.<sup>9</sup>

A római jogi gyökerekkel rendelkező *ne bis in idem* elv tehát a kétszeres értékelés és kétszeres eljárás alá vonás tilalmát egyben jelenti,<sup>10</sup> az elv eredete pedig bár a polgári joghoz nyúlik vissza, mégis mint a modern büntetőjog egyik sarokkövét<sup>11</sup> szokás említeni. A jogelv ugyanakkor korántsem kizárólag a büntetőjog keretei között értékelhető, hiszen mind az Alkotmánybíróság, mind az Európai Unió Bíróságának („EUB”) jogértelmezése következetes abban, hogy a büntetőjogi gyökerű anyagi és eljárásjogi alapelvek érvényesítése nem szűkíthető le a szoros értelemben vett büntetőjogra (hard core of criminal law), hanem éppúgy alkalmazandó a büntetőjogi felelősségi rendszerhez hasonló rendszert alkalmazó jogágakban is. Az értékelés tehát nem a jogági besorolás alapján, úgymond formálisan, hanem funkcionálisan történik. „Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság álláspont-

*ja szerint a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak.”<sup>12</sup>*

## 2. Az Alkotmánybíróság határozatai és az EJEJ joggyakorlata

A *ne bis in idem* elv alapjogi jellegéből egyenesen következik, hogy annak értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság véleménye megkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság jóval az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, már a 42/1993. (VI. 30.) AB-határozatában leszögezte, hogy az ugyanazon cselekmény miatti kétszeri eljárás tilalma – a „*res iudicata*” elvével összekapcsolva – alkotmányos jelentőségű alapelv, a jogelvvél mélységében<sup>13</sup> ugyanakkor csupán az Alaptörvény hatályba lépése utáni határozataiban, a 33/2013. (XI. 22.),<sup>14</sup> a

<sup>7</sup> „Ha valakit egy állam büntető törvényének és büntető eljárási törvényének megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítéltek, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyane bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntető eljárást, és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki.” In: Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez, Strasbourg, 1984. november 22., [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_hun.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_hun.pdf) (letöltés: 2023. 04. 27.), 4. cikk 1. bekezdés.

<sup>8</sup> „Senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítéltek.” In: Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012/C 326/02, 2012. 10. 26., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:C2012/326/02> (letöltés: 2023. 04. 27.), 50. cikk.

<sup>9</sup> Angolszász típusú jogrendszerekben a *ne bis in idem* jogelv a „*double jeopardy*” klauzulaként ismert.

<sup>10</sup> Lásd ÁRVA Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez, Wolters Kluwer, Budapest, 2013.

<sup>11</sup> Lásd SZABÓ Judit: A *ne bis in idem* elvének hazai fejlődéstörténete, Az új Btk., 2021. 04. 06., <https://ujbtk.hu/szabo-ju-dit-a-ne-bis-in-idem-elvenek-hazai-fejlodestortenete/> (letöltés: 2023. 04. 27.).

<sup>12</sup> 8/2017. (IV. 18.) AB határozat az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról („8/2017. AB-határozat”), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17H0008.AB&xtreferer=00000001.TXT> (letöltés: 2023. 04. 27.), [26] bekezdés. Lásd még: 18/2022. (VIII. 1.) AB határozat a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény szerinti halvédelmi hatósági eljárás és a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 246. §-ában foglalt orvhalászat miatt folytatható büntetőeljárás szabályozásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról („18/2022. AB-határozat”), <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/1/PDF/2022/21.pdf> (letöltés: 2023. 04. 27.), [47] bekezdését. A versenyjogi büntetőjogi jellegével összefüggésben lásd bővebben a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat bírói alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról, [https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A14H0030.AB&targetdate=&printTitle=30/2014.+\(IX.+30.\)+AB+hat%C3%A1-rozat&getdoc=1](https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A14H0030.AB&targetdate=&printTitle=30/2014.+(IX.+30.)+AB+hat%C3%A1-rozat&getdoc=1) (letöltés: 2023. 04. 27.).

<sup>13</sup> A 42/1993. (VI. 30.) AB-határozat ([https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=993H0042.AB&targetdate=&printTitle=42/1993.+\(VI.+30.\)+AB+hat%C3%A1-rozat&getdoc=1](https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=993H0042.AB&targetdate=&printTitle=42/1993.+(VI.+30.)+AB+hat%C3%A1-rozat&getdoc=1), letöltés: 2023. 04. 27.) az elévülés joghatásával összefüggésben, amíg a 60/2009. (V. 28.) AB-határozat ([https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A09H0060.AB&targetdate=&printTitle=60/2009.+\(V.+28.\)+AB+hat%C3%A1-rozat&getdoc=1](https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A09H0060.AB&targetdate=&printTitle=60/2009.+(V.+28.)+AB+hat%C3%A1-rozat&getdoc=1), 2023. 04. 27.) a közlekedési szabályszegések miatt párhuzamosan lefolytatható szabálysértési és közigazgatási eljárásokkal összefüggésben vizsgálta az elvet, azonban az Alkotmánybíróságnak e vizsgálatok során nem volt lehetősége a *ne bis in idem* elv tartalmának mélyebb kifejtésére.

<sup>14</sup> 33/2013. (XI. 22.) AB határozat a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról („33/2013. AB-határozat”),

8/2017.,<sup>15</sup> és a 18/2022. AB-határozatokban<sup>16</sup> foglalkozott.

Az Alkotmánybíróság a 33/2013. AB-határozatában – amellet, hogy részletesen áttekintette a ne bis in idem elv nemzetközi megjelenési formáit, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának („EJEB”) joggyakorlatát<sup>17</sup> – a fókuszta a ne bis in idem elvet életbe léptető „véglegesség” értelmezésére helyezte, kiemelve, hogy az elvet „*sem a nemzeti alkotmányok, sem a nemzetközi egyezmények nem tekintik kivételt nem tűrően érvényesülő szabálynak*”.<sup>18</sup> Ilyen kivételnek tekinthetők<sup>19</sup> mind a rendkívüli perorvoslati eljárás kezdeményezésére okot adó körülmények,<sup>20</sup> mind az, ha az eljárás valamely oknál fogva eredménytelen. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az EJEB joggyakorlata az EJEE által is nevesített alapelvek kérdésében feltétlenül irányadó, így rögzíthető, hogy egy határozat általában akkor tekinthető az eljárást véglegesen lezáró döntésnek, ha az „res iudicata” eredményez,<sup>21</sup> amelyet pedig a nemzeti jog alapján szükséges megvizsgálni. Ennek megfelelően a ne bis in idem elv szempontjából a büntetőjogban nem kizárólag a bírói határozatok bír-

hatnak relevanciával, hanem bizonyos „végleges” ügyészi döntések is. Továbbá a bírói döntések „res iudicata” ereje sem feltétlen, azt szükséges ugyanis vizsgálni, hogy a bíró valóban a tényállásról döntött-e, és döntése a véglegesség igényét hordozza-e magában.<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság ezen határozatában bár vizsgálta az EJEB joggyakorlatát, számos értelmezési kérdéssel – büntetőjogi kereteken kívüli értelmezés, „azonosság” vagyis az „idem” feltevél jelentése – egyelőre adós maradt.

Az Alkotmánybíróság a 8/2017. AB-határozattal megkapta a lehetőséget arra, hogy részleteiben összegezze a ne bis in idem elvhez kapcsolódó joggyakorlatot. Ennek első lépéseként megerősítette a korábbi határozataiban foglaltakat, majd a 33/2013. AB-határozaton túllépve, már nem csupán az EJEB joggyakorlatát, hanem az EUB joggyakorlatát is irányadóként ismertette. Ezek közül is kiemelendő az EJEB 1976. június 8. napján kelt Engel és társai kontra Hollandia-ügyben hozott ítélete<sup>23</sup> – amelyeknek az úgynevezett Engel-kritériumokat köszönhetjük –, valamint az Engel-kritériumok alkalmazását megerősítő és azokat egyben

<https://njt.hu/jogszabaly/2013-33-30-75> (letöltés: 2023. 04. 27.). Az AB-határozat tárgyát a büntetőeljárásban a törvényes vád hiánya miatti megszüntetést követő ismételt vádemelésnek a ne bis in idem elvbe ütközése képezte.

<sup>15</sup> A 8/2017. AB-határozat (12. lj.) tárgyát az állatkínzás miatti büntetőjogi felelősség és az állatok védelmére és kíméltére vonatkozó előírások megsértése miatti objektív felelősség közigazgatási szankcionálásának konkurálása jelentette.

<sup>16</sup> A 18/2022. AB-határozat (12. lj.) tárgyát az orvhalászat miatti büntetőjogi felelősség és a halvédelmi bírság konkurálása jelentette.

<sup>17</sup> Magyarország részes állama mind a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, mind az Emberi Jogok Európai Egyezményének, így azok ellenőrző mechanizmusainak jogértelmezését az Alkotmánybíróság a jogvédelem minimális szintjeként ismeri el. [32/2012. (VII. 4.) AB határozat a felsőoktatási hallgatói szerződéseket szabályozó egyes jogszabályi rendelkezések megsemmisítéséről, <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=780CA328B83B304BC1257A-DA00524DBC?OpenDocument> (letöltés: 2023. 04. 27.), [41] bekezdés.

<sup>18</sup> 33/2013. AB-határozat (14. lj.), [23] bekezdés.

<sup>19</sup> Példaként, egyben érdekességként egyaránt megemlítendő, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma a ne bis in idem elv alóli kivételként ismeri el háborús bűncselekmények miatti felelősségre vonás esetén az olyan korábbi ítéletet is, amelynek feltehető célja a valódi felelősségre vonás elkerülése volt.

<sup>20</sup> Ilyen például egy el nem bírált új tény felmerülése, vagy a határozatra kiható súlyos eljárási hiba.

<sup>21</sup> Lásd: az EJEB nagytanácsa Sergey Zolotukhin kontra Oroszország-ügyben hozott, 2009. február 10. napján kelt ítéletének („Zolotukhin kontra Oroszország-ítélet”), 14939/03, ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-91222%22>] (letöltés: 2023. 04. 27.), 52., illetve 107–109. bekezdéseit, valamint az EJEB Nikitin kontra Oroszország 2004. 07. 20-án kelt ítéletének, 50178/99, ECLI:CE:ECHR:2004:0720JUD005017899, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22appno%22:%2250178/99%22,%22itemid%22:%22001-61928%22>], (letöltés: 2023. 04. 27.) 35. bekezdését.

<sup>22</sup> Ilyen megfontolások alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a törvényes vád hiánya okán történő eljárást megszüntető bírósági végzést követően ugyanazon cselekmény miatti ismételt vádemelés nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében foglalt „ne bis in idem” alkotmányos elvét. 33/2013. AB-határozat (14. lj.), [30] bekezdés.

<sup>23</sup> Az EJEB nagytanácsa 1976. június 8-ai Engel és társai kontra Hollandia-ítéletének (ECLI:CE:ECHR:1976:0608-JUD000510071, <https://hudoc.echr.coe.int/tur#%22itemid%22:%22001-57479%22>], letöltés: 2023. 04. 27.) 82. bekezdése.

továbbfejlesztő Zolotukhin kontra Oroszország-ítélet.<sup>24</sup>

Az Engel-kritériumok jelentősége abban áll – és ebben az EJEB, az EUB és az Alkotmánybíróság joggyakorlata is következetes –, hogy a ne bis in idem elv nem kizárólag a büntetőjogi felelősségi rendszerben értelmezhető jogelv, annak eldöntéséhez pedig, hogy mely eljárások, illetve szankciók tekinthetők „büntetőjogi” természetűeknek, az Engel-kritériumokat kell megvizsgálni.

Az első Engel-kritérium a jogellenes cselekmény nemzeti jog szerinti büntetőjogi besorolását vizsgálja, amelyet azonban korántsem kell mérvადónak tekinteni, az EJEB ezen kritériumot csupán kiindulási pontként kezeli. Vagyis amennyiben a jogellenes cselekmény az adott államban nem bűncselekmény, az még nem zárja ki, hogy az büntetőjogi jellegű legyen.

A második Engel-kritérium keretében a szankcionáló szabályozás címzetti köre és a szankció célja vizsgálendő. Ha tehát a szabályozás mindenki-re vonatkozik, az a büntetőjogi jelleget hivatott igazolni, amíg, ha a címzetti kör leszűkíthető egy adott csoport tagjaira, az cáfolja azt. A szankció célja pedig akként vonható az értékelés körébe, hogyha célja kizárólag vagyoni jellegű reparáció, akkor az nem támasztja alá a büntetőjogi jelleget, amíg a represszív vagy preventív cél általában a büntetőjogi jelleg igazolására szolgál. Az EJEB ezenfelül újabb ítélkezési gyakorlatában azt is figyelembe veszi, hogy a jogsértés szankcionálása olyan jogi tárgyak védelmét szolgálja, amelyek védelmét rendszerint büntetőjogi rendelkezések útján biztosítják.<sup>25</sup>

A harmadik Engel-kritérium pedig az alkalmazott szankció jellegét és súlyát vizsgálja. Az EJEB szerint a második és a harmadik kritériumnak nem kell együttesen fennállnia, azok vagyla-gosan is alkalmazhatók.<sup>26</sup> Ha azonban a két kritérium elkülönített vizsgálata nem vezet világos eredményre, azokat együttesen is értelmezi,<sup>27</sup> az összehátas pedig akkor is a büntetőjogi jelleg megállapítására vezethet, ha ehhez önmagában a vizsgált kritériumok egyike sem lenne elegendő.<sup>28</sup> Az Alkotmánybíróság ezen határozatában – az Engel-kritériumok alkalmazandósága mellett – arra a kritériumokkal szorosan összefüggő kérdésre is utalt, hogy az „azonos” kitétel szempontjából nem annak van jelentősége, hogy mi a jogellenes cselekmény jogi minősítése, hanem annak, hogy a ténybeli alap azonos-e.<sup>29, 30</sup>

Az Engel-kritériumok vizsgálata kapcsán példaként hozható a Kúria 2020. március 24. napján kelt Kf. 37.503/2019/4. számú ítélete, amelyben a Kúria az Engel-kritériumok alapján foglalt állást abban a kérdésben, hogy az az ügyvéd, aki azt tanácsolja ingatlantulajdonos ügyfelének, hogy a zár lecserélésével akadályozza meg a bérlő bejutását az ingatlanba, a magánlaksértés bűncselekménye miatti – közvetett tettesként történt – elítélését követően, a bűncselekményre felhívó jogi tanácsért kamarai fegyelmi eljárás alá vonható-e. Miután a fegyelmi szankcionálás az ügyvédi tevékenység végzésére vonatkozó szabályozásban kapott helyett, ekként pedig címzetti köre is korlátozott, végül az alkalmazott szankció sem büntetőjogi jellegű, ezért a Kúria megállapította, hogy a felperessel szemben lefolytatott fegyelmi eljárás

<sup>24</sup> Zolotukhin kontra Oroszország-ítélet (21. lj.).

<sup>25</sup> Zolotukhin kontra Oroszország-ítélet (21. lj.), 55. bekezdés.

<sup>26</sup> Az EJEB nagytanácsa 2003. október 9-ei Eze és Connors kontra Egyesült Királyság-ítéletének (39665/98, 40086/98, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-61333%22%5D%7D>), letöltés: 2023. 04. 27.) 86. bekezdése.

<sup>27</sup> Zolotukhin kontra Oroszország-ítélet (21. lj.), 53. bekezdés.

<sup>28</sup> Bendenoun kontra Franciaország, 12547/86, 1994. 02. 24., [https://www.stradalex.com/en/sl\\_src\\_publ\\_jur\\_int/document/echr\\_12547-86](https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_12547-86) (letöltés: 2023. 04. 27.), 47. bekezdés; valamint Jussila kontra Finnország, nagytanácsi döntés, 73053/01, 2006. 11. 23., <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-78135%22%5D%7D> (letöltés: 2023. 04. 27.), 32. bekezdés.

<sup>29</sup> Zolotukhin kontra Oroszország-ítélet (21. lj.), 81–82. bekezdése, továbbá lásd ugyanezt az EJEB Maresti kontra Horvátország-ítélet, 55759/07, 2009. 06. 25., <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-93260%22%5D%7D> (letöltés: 2023. 04. 27.) 62. bekezdésében.

<sup>30</sup> Az EUB szintén arra az álláspontra helyezkedett, hogy az „ugyanazon cselekmény” fogalma alatt a történeti tényállás azonosságát kell érteni, függetlenül a jogi minősítéstől és a védett jogi tárgytól. [Lásd: EUB C-436/04. sz. Van Esbroeck-ügy 2006. március 9-ei ítéletének (ECLI:EU:C:2006:165, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62004CJ0436>, letöltés: 2023. 04. 27.) 42. pontját].

és a kiszabott fegyelmi szankció nem ütközött a kétszeres értékelés és kétszeres büntetés tilalmába.

Az Alkotmánybíróság határozatában a joggyakorlat áttekintését követően megállapította, hogy a ne bis in idem elve nem tiltja önmagában azt, hogy valakivel szemben, ugyanazon jogellenes cselekménye miatt több, más jogágba tartozó, eltérő funkciójú eljárást folytassanak le, és ezek eredményeként jogkövetkezményt alkalmazzanak.<sup>31</sup> Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy bár az állatvédelmi bírság, illetve az annak kiszabására irányuló közigazgatási eljárás büntető jellegű szankciónak, illetve eljárásnak minősül, a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés alaptörvényi tilalma mégsem zárja ki minden esetben a párhuzamos eljárások lefolytatását, miután az állatvédelmi hatóság (illetve a felülvizsgálatot végző bíróság) mérlegelési joggal rendelkezik a tekintetben, hogy az állatvédelmi hatósági ügyben bírságot alkalmaz, vagy más, nem represszív jogkövetkezményt, amelyek nem sorolhatók a büntető jellegű jogkövetkezmények közé.<sup>32</sup> Az Alkotmánybíróság ugyanakkor problémaként azonosította, hogy a jelenlegi szabályozás nem zárja ki kifejezetten annak a lehetőségét, hogy egy jogellenes cselekményt párhuzamosan büntető- és közigazgatási jogi szankcióval is sújtanak, ezért határozatának rendelkező részében a jogalkotásra vonatkozó alkotmányos követelményt is megfogalmazott. A jogalkotó az Alkotmánybíróság által felvetett jogsérelem lehetőségét a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvénnyel<sup>33</sup> kísérelte meg orvosolni, amely oly módon rendezte a közigazgatási szankciók és a büntetőjogi felelősség megállapításához kapcsolódó szankciók egymáshoz való viszonyát, hogy előírta a büntetőeljárásra tekintettel történő felfüggesztést,<sup>34</sup> valamint a büntetőbíróság döntése esetére a büntető jellegű szankciók alkalmazását kizárta.<sup>35</sup>

Az Alkotmánybíróság a 8/2017. AB-határozatának imént ismertetett végkövetkeztetésére a sorban következő ne bis in idem témájú alkotmánybírósági határozatra okot adó indítványozó is figyelemmel volt, hiszen a halvédelmi bírság és az orvhalászat miatti büntetőjogi felelősség konkurálása kapcsán az indítványozó már maga szögezte le, hogy a halvédelmi bírság mellett avagy annak alternatívájaként kiszabható szankciók nem represszív jellegűek, ekként összeférnének a büntetőjogi felelősséggel, a konkrét ügyben azonban a halvédelmi bírság kiszabására már azelőtt sor került, hogy az orvhalászat miatt indult büntetőügy lezárult volna. Az Alkotmánybíróság a 18/2022. AB-határozatában a kérdés vizsgálata során megerősítette a 8/2017. AB-határozat [49] bekezdésének tartalmát, amely szerint a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma nem zárja ki általános jelleggel, hogy a jogalkotó a jogellenes cselekményekhez „a büntetőjogi szankció mellett – más jogágba tartozó jogkövetkezmény(ek)e)t is fűzzön” ugyanakkor a jobbiztonságból eredő kiszámíthatóság követelményéből az következik, hogy a jogalkotónak egyértelműen és részletesen kell szabályoznia a különböző eljárások egymáshoz való viszonyát.<sup>36</sup>

Az Alkotmánybíróság az Engel-kritériumok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a halvédelmi hatósági eljárás és az abban alkalmazható halvédelmi bírság, illetve lehetséges eltiltás büntető jellegűek,<sup>37</sup> ezért megvizsgálta, hogy a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás egymáshoz való viszonyát a jogalkotó megfelelően rendezte-e. Az Alkotmánybíróság ezen vizsgálat eredményeként jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg és leszögezte, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések nem zárják ki annak lehetőségét, hogy azonos elkövető ugyanazon történeti tényállás szerinti magatartását két büntető jellegű eljárásban az eljáró szervek egy-

<sup>31</sup> 8/2017. AB-határozat (12. lj.), [35] bekezdés.

<sup>32</sup> Lásd 8/2017. AB-határozat (12. lj.), [42]–[44] bekezdéseit.

<sup>33</sup> 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról („Szankció tv.”), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?-docid=a1700125.tv> (letöltés: 2023. 04. 27.).

<sup>34</sup> Szankció tv. (33. lj.), 5/B. §.

<sup>35</sup> Szankció tv. (33. lj.), 5/A. §.

<sup>36</sup> 18/2022. AB-határozat (12. lj.), [52] bekezdés.

<sup>37</sup> 18/2022. AB-határozat (12. lj.), [85] bekezdés.

mástól függetlenül büntetéssel szankcionálják.<sup>38</sup> Ennek oka, hogy a büntetőbíróság döntése a magyar jogrendszerben elsődleges, a büntetőbíróságnak a közigazgatási eljárásban megállapítottakra, az abban esetlegesen kiszabott szankcióra figyelemmel lennie nem kell, a jogkövetkezményt a büntetőbíró nem az alapján választja meg, hogy a közigazgatási hatóság milyen szankciót alkalmazott korábban. Ellenkezőleg, éppen a közigazgatási hatóság az, amelynek a szankció megválasztása során figyelemmel kell lennie a büntetőbíróság jogerős ügydöntő határozatára, illetve amelynek döntését utólag korrigálnia kell.

Az Alkotmánybíróság meglátása szerint azonban a jogalkotó nem vette figyelembe a szabályozás megalkotásakor, hogy ez az utólagos korrekció objektív akadályokba ütközik,<sup>39</sup> hiszen a már végrehajtott eltiltás nem reparálható. Az Alkotmánybíróság továbbá rámutatott arra is, hogy a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról („Ákr.”) rendelkezései szerint a hatóságnak egyetlen korrekciós lehetősége van, így a *ne bis in idem* elv sérelmének orvoslására nem minden esetben, hanem csak olyan ügyekben kerülhet sor, ha egyéb törvénysértés nem szorul korrekcióra. Mindezek alapján „[a] Szankció tv. és az Ákr. szabályozása nem garantálja továbbá, hogy ha mindkét eljárás eredményeként büntetésnek minősülő szankció kiszabásának van helye, azt a közigazgatási hatóság és a büntetőbíróság egymásra tekintettel, összehangoltan alkalmazza. Nem teszi ezáltal lehetővé a hatályos szabályozás azt, hogy ezen szankciók egymást kiegészítsék, és nem nyújt garanciát a büntető jellegű szankciók megkettőzésével szemben.”<sup>40</sup> Az Alkotmánybíróság szerint ezért a szabályozás sérti a jogbiztonság és a *ne bis in idem* elvét.

Látható, hogy az Alkotmánybíróság *ne bis in idem* elvre vonatkozó határozatai nem egy kivételt nem tűrő alapjogi rendelkezést festenek le, hanem egy esetről esetre, a nemzeti jogi környezet alap-

ján értékelendő rugalmas elvet, amellyel a szituációtól függően akár egyazon cselekmény többszöri szankcionálása is abszolút megférhet.

### 3. Az EJEB által kijelölt új irány

Ezt a rugalmas szemléletet támasztja alá az EJEB-nek egy újszerű megközelítést bemutató – az Alkotmánybíróság által a 8/2017. és 18/2022. AB-határozatokban is felhívott – A és B kontra Norvégia ügye.<sup>41</sup> Az értelmezés újszerűsége abban áll, hogy a büntető- és a közigazgatási eljárás esetében immár nem csupán a tanúsított magatartásnak és a felelősség megállapításának, hanem a két eljárás egymáshoz való viszonyának is kiemelt jelentőséget tulajdonított az EJEB a *ne bis in idem* elv sérelmének vizsgálatakor. Miként az Alkotmánybíróság is rögzítette, „[e]zzel a megállapítással az EJEB az A és B kontra Norvégia ügyben nem csupán összefoglalta a *ne bis in idem* kapcsán tett korábbi megállapításait, de egyben új irányt is szabott a jogelv tartalmának.”<sup>42</sup>

Az ügyben vizsgált kérdés az volt, hogy amennyiben az adóhatóság a bevallani elmulasztott adó miatt a hiány megfizetésére kötelezés mellett adóbírságot is kiszab, akkor ezt követően adócsalás miatt a büntetőjogi felelősség megállapítható-e. Erre válaszul az EJEB leszögezte, hogy a büntető-igazságszolgáltatási rendszer kialakítása az államok rendelkezési jogába tartozik, amelynek keretében megalkothatnak akár olyan többszintű szankciórendszert is, amelyben egy jogsértés miatt akár több joghátrány is alkalmazható, akár egymás után, akár egymással párhuzamosan annak érdekében, hogy a szankcióalkalmazás betöltse jogági funkciót. Így nem sérül a jogelv akkor sem, ha „ugyanazon jogellenes cselekményre adott válaszként különböző eljárások indíthatók, amelyek egyéges egésznek tekintendők, feltéve, hogy megmarad a tisztességes egyensúly, azaz a halmozott jogkövet-

<sup>38</sup> Lásd a 18/2022. AB-határozat (12. lj.), [111] bekezdését.

<sup>39</sup> Lásd a 18/2022. AB-határozat (12. lj.), [105] bekezdését.

<sup>40</sup> 18/2022. AB-határozat (12. lj.), [109] bekezdés.

<sup>41</sup> Az EJEB nagytanácsa A és B kontra Norvégia-ítélete, 24130/11. sz. és 29758/11. sz., 2016. 11. 15., <https://hudoc.echr.coe.int/tur#%7B%22itemid%22:%5B%22001-168972%22%5D%7D> (letöltés: 2023. 04. 27.). Az ügy részletes elemzése: HARMATI Judit – KISS Árpád Lajos: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a kétszeres értékelés tilalmáról. Az adóbírság és a büntetőjogi elítélés együttes alkalmazásának megítélése, Jogesetek Magyarázata, 2016/4.

<sup>42</sup> 18/2022. AB-határozat (12. lj.), [60] bekezdés.

kezmények nem rónak aránytalan hátrányt az érintettre.”<sup>43</sup> Az EJEB értelmezésében ennek a jogalkalmazásnak a feltétele, hogy az egyes eljárások ne megismételjék, hanem kiegészítések egymást, amely kiegészítő jelleghez az EJEB szempontrendszert is szolgálta: ez pedig a „kellően szoros anyagi és időbeli kapcsolat”<sup>44</sup> tesztje, amely magában foglalja a két eljárásban lefolytatott bizonyítási eljárás során figyelembe vett bizonyítékok és a bizonyítékok értékelésének azonosságát, valamint a szankciók egymásra tekintettel történő alkalmazását is.

Az EJEB szerint tehát nem sérti a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalmának elvét az, ha ugyanazon jogellenes magatartásra több párhuzamos eljárásban szabnak ki szankciót, amennyiben ezen eljárások, „illetve az azok eredményeként alkalmazható szankciók előreláthatók az érintett számára és a különböző joghátrányok között szoros tárgyi és időbeli kapcsolat áll fenn, így különösen, ha a büntetőeljárás eredményeként alkalmazott büntetés mértékének meghatározásakor figyelembe vették a korábban kiszabott közigazgatási szankciót is.”<sup>45</sup>

#### 4. Az uniós jog felzárkózása

Az EJEB az újszerű értelmezést adó ítéletével jelentősen megelőzte az EUB joggyakorlatát, amelyben, ha ennyire rugalmas, az arányosságot nyíltan középpontba helyező jogértelmezéssel nem is, de azért a jogelvet rendkívül hasonlóan értelmező iránnyal találkozhatunk. Az EUB 2022. március 22. napján hozott ítéletet a C-117/20. számú ún. bpost-ügyben,<sup>46</sup> amelynek tárgyát egy belga postai szolgáltató szerződéses díjszabása körüli vita képezte. A belga telekommunikációs hatóság a díjszabást diszkriminatívnek találta, ezért bírságot szabott ki a bpostra, amiért az olyan díjszabást alkalmazott, amely az engedmények szempontjából hátrányosan érintette a közvetítőket a

feladókkal szemben. A bírságkiszabás tárgyában indult közigazgatási perben az eljáró bírság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, amelynek eredményeként – miután az EUB nem találta az engedményi rendszert diszkriminatívnek – a bíróság a bírságot kiszabó határozatot megsemmisítette. Időközben azonban a belga versenyhatóság megállapította, hogy a bpost új díjszabási rendszerre elfogadásával, továbbá annak 2010 januárja és 2011 júliusa közötti alkalmazásával erőfölénnyel visszaélést valósított meg, amely miatt vele szemben versenyfelügyeleti bírságot szabott ki. A bpost megítélése szerint a versenyhatóság eljárása sérti a ne bis in idem elvét.

Az ügyben az EUB arra a következtetésre jutott, hogy a ne bis in idem elvével nem ellentétes ha ugyanazon jogellenes magatartás miatt két jogterületen hoznak jogerős határozatot, „feltéve hogy léteznek olyan világos és pontos szabályok, amelyek lehetővé teszik, hogy előre láthassuk, hogy mely cselekmények és mulasztások vonhatják maguk után az eljárások és a szankciók halmozását, valamint lehetővé teszik a hatáskörrel rendelkező két hatóság közötti koordináció előrelátását, feltéve továbbá azt, hogy a két eljárást kellően összehangoltan és kellően rövid időn belül folytatják le, és hogy a kiszabott szankciók összessége megfelel az elkövetett jogsértések súlyának.”<sup>47</sup> Az EUB ezen megállapításának újszerűsége elsősorban abban érhető tetten, hogy ezen döntésében már nem a büntetőjogi felelősséggel konkurál a közigazgatási eljárásban megállapított felelősség, hanem két elkülönülő közigazgatási eljárásban merült fel az összeütközés. A szempontok pedig egyébiránt megfelelnek a korábban ismertetteknek: a két eljárás egymáshoz való viszonya, a hatóságok közötti együttműködés és a szoros időbeli összefüggés kiemelt jelentőséggel bírnak.

Az EUB ezen jogértelmezésének – amint az a főtanácsnoki indítványból kitűnik – az ügyneve-

<sup>43</sup> LÁRIS Liliána: Új irányok a kétszeres értékelés tilalma értelmezésében, *Ügyészek Lapja*, 2018/6, <http://ugyeszeklapja.hu/?p=2296> (letöltés: 2023. 04. 27.).

<sup>44</sup> „[S]ufficiently close connection in substance and in time.”

<sup>45</sup> 8/2017. AB-határozat (12. lj.), [33] bekezdés. Lásd A és B kontra Norvégia (41. lj.), 146–147., 151–153. bekezdéseit.

<sup>46</sup> Az EUB C-117/20. sz. bpost kontra Bizottság („bpost-ítélet”), 2022. 03. 22. ECLI:EU:C:2022:202, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=256247&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=880629> (letöltés: 2023. 04. 27.).

<sup>47</sup> bpost-ítélet (46. lj.), 51. pont.

zett Menci-ítéletek<sup>48</sup> ágyaztak meg, amelyek az EUB joggyakorlatában korábban irányadónak tekintett Toshiba-ügytől<sup>49</sup> eltérő álláspontot fogalmaztak meg. A Menci-ügyben hozott határozat értelmében a büntetőjogi és közigazgatási szankcionálás megférnek egymás mellett, amennyiben az eljárások és szankciók halmozása valamilyen általános érdekű célt szolgál, a szabályok biztosítják azt, hogy az érintettre háruló többletteleher a feltétlenül szükséges mértékű, végül pedig biztosított, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya az elkövetett jogsértés súlyához mérten a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódik.<sup>50</sup>

## 5. A „ne bis in idem” elv a fogyasztóvédelemben

Mint az a kifejtettekből kikövetkeztethető, a kétszeres értékelés tilalmába ütközés vizsgálata fokozottan merülhet fel olyan jogterületeken, amelyeken a szankcionálás büntetőjogias jellegű, és amelyben a szankcionálási hatáskörön több hatóság is „osztózik”. A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény<sup>51</sup> értelmében márpedig a fogyasztóvédelem területe éppen ilyen. Az Fttv. hatásköri rendelkezései szerint ugyanis a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt főszabály szerint az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóság jár el, azonban meghatározott feltételek fennállása esetén az elbírálásra hatáskörrel rendelkezhet a Magyar Nemzeti Bank

(„MNB”), a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) és az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság is. Az MNB hatáskörébe azok a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tartoznak, amelyek az MNB által felügyelt tevékenységet végző vállalkozás e tevékenységét érintik,<sup>52</sup> amíg az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság hatáskörébe az élelmiszerlánc-termékek vonatkozásában megvalósított tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tartozik.<sup>53</sup> A GVH pedig akkor jár el ilyen ügyekben, ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas,<sup>54</sup> kivéve abban az esetben, ha<sup>55</sup> a kereskedelmi gyakorlat kizárólag a termék címkéjén, a termékhez adott használati és kezelési útmutatóban vagy jótállási jegyben jelenik meg, vagy a tájékoztatási követelmény<sup>56</sup> megsértésével valósul meg.

A jogalkotó által az egyes hatóságokhoz telepített párhuzamos hatáskörökből következik a pozitív hatásköri összeütközés lehetősége, amely nyilvánvalóan táptalajt nyújt a ne bis in idem elv megsértésére hivatkozásnak, amelynek az irányadó joggyakorlat szerinti egyik mércéje a szabályozás pontossága és részletessége lenne. A jogalkotó azonban az Fttv. megszövegezése során a pozitív hatásköri összeütközés lehetőségét megnyugtató módon nem rendezte. Kétségtelen, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásának feltétele, hogy az adott kereskedelmi gyakorlat szankcionálására se az MNB, se a GVH, se az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság ne rendelkezzen hatáskörrel, amíg az MNB kizárólag akkor járhat el, ha a GVH nem.

<sup>48</sup> Az EUB 2018. március 20. napján három, a közigazgatási és büntetőjogi szankció konkurálása tárgyában folyó ügyben hozott ítéletet. A C-524/15. sz. Menci-ügyben (EU:C:2018:197, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205207&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=880744>), a C-537/16. sz. Garlsson ügyben (EU:C:2018:193, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205205&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=880811>), valamint a C-596/16 és C-597/16 sz. Enzo di Puma egyesített ügyekben (EU:C:2018:192, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205206&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=880838>, letöltések: 2023. 04. 27.), amelyekre együttesen a „Menci-ítéletekként” szokás hivatkozni.

<sup>49</sup> Toshiba Corporation kontra Európai Bizottság, 2016. 01. 20., <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-373/14&language=EN> (letöltés: 2023. 04. 27.).

<sup>50</sup> C-524/15. Menci-ítélet (48. lj.), 63. pontja.

<sup>51</sup> 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról („Fttv.”), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0800047.tv> (letöltés: 2023. 04. 27.).

<sup>52</sup> Fttv. (51. lj.), 10. § (2) bekezdés.

<sup>53</sup> Fttv. (51. lj.), 10. § (5) bekezdés.

<sup>54</sup> Fttv. (51. lj.), 11. §.

<sup>55</sup> Fttv. (51. lj.), 10. § (4) bekezdés.

<sup>56</sup> Lásd a Fttv. (49. lj.), 7.§ (3) bekezdését.

A törvény ugyanakkor egyáltalán nem rendezi azt az esetkört, ha az élelmiszerlánc-felügyeleti hatóság és a GVH között merül fel a pozitív hatásköri összeütközés, sem azt, hogy mi az eljárásrend abban az esetben, ha a lényegesen rövidebb ügyintézési határidővel eljáró fogyasztóvédelmi hatóság, nem észlelve, hogy az általa vizsgált kereskedelmi gyakorlat a verseny érdemi befolyásolására alkalmas, a GVH-t megelőzően hoz döntést. A hatáskörrel rendelkező különféle hatóságok egymáshoz való viszonyával összefüggésben a Fttv. együttműködési kötelezettséget ír elő, amely különösen a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatának kölcsönös megismerését, az anyagi és eljárásjogi szabályok egységes alkalmazását, a hatásköri összeütközések elkerülését, az esetleges hatásköri viták hatékony rendezésének megkönnyítését szolgálja. A részlet-szabályokkal azonban a törvény adós maradt.

A Kúria a 2022. május 26. napján kelt Kfv.37.026/2022/8. számú ítéletében olyan ügyben hozott döntést, amelyben felperesek a GVH határozatával szemben – többek között – a ne bis in idem elv megsértésére is hivatkoztak. A hivatkozás jogalapját az képezte, hogy a versenyhatóság határozatát megelőzően az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóság tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt már szabott ki – a versenyfelügyeleti bírság volumenéhez képest elenyésző mértékű – bírságot a felperesekre, ezért a felperesek szerint a GVH bírságkiszabása a kétszeres büntetés tilalmába ütközik. A versenyhatóság nézete szerint azonban önmagában a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra hivatkozás nem elegendő a tényazonosság megállapításához, amely a konkrét ügyben nem állt fenn, a kormányhivatal más aspektusból és más jogszabályi kötelezettségek megsértésén keresztül állapította meg a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot, ezért a ne bis in idem elv megsértése fel sem merülhet. A Kúria a tényazonosság hiánya tekintetében egyetértett alperessel, továbbá a hatásköri szabályozás vonatkozásában leszögezte, hogy a ne bis in idem elv a hatáskör meglétére kihatással nem lehet. A ne bis in idem elv a hatáskört nem szünteti meg, legfel-

jebb az eljárási kötelezettséget, illetve a szankció alkalmazását korlátozhatja.<sup>57</sup> Az idem feltétel hiányában azonban a Kúriának nem volt lehetősége állást foglalni abban a kérdésben, hogy a tények azonossága – vagyis, ha a kormányhivatal a GVH hatáskörének fennállását nem észlelve ugyanazon jogellenes magatartás miatt eljár – miként érinti a GVH nyilvánvalóan nem elvonható és más védett jogi tárgyat óvó eljárását.

Sajnos ennek a kérdésnek a megválaszolása a Fővárosi Törvényszék 2023. április 18. napján kelt 105.K.700.346/2022/31. számú, fogyasztóvédelmi ügyben hozott és elsőfokon jogerős ítéletének meghozatalát követően is tovább várat magára. A hivatkozott ítélet alapját képező ügyet a GVH 2019. december 9. napján indította, majd az annak lezárásaként meghozott VJ/42-111/2019. számú határozatával<sup>58</sup> az ügy felperesét – tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat folytatása miatt – versenyfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte. A GVH a versenyfelügyeleti eljárást annak tudatában indította, hogy az indítást több mint egy évvel megelőzően egy, a felperes kereskedelmi gyakorlatának tisztességtelenségére hivatkozó fogyasztói bejelentést a verseny érdemi befolyásolására alkalmasság megállapíthatóságának hiánya miatt áttették Budapest Főváros Kormányhivatalához („BFKH”). A BFKH az áttett panasz alapján a felperes terhére 1,5 millió forint fogyasztóvédelmi bírságot szabott ki, egyúttal kötelezte, hogy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatát szüntesse meg.

A GVH megítélése szerint a teljes tényazonosság hiánya, a részleges időbeli átfedés, továbbá a GVH – speciális hatásköréből is következően – vizsgálatának kiterjedtsége és a vizsgálatnak az általános hatáskörű fogyasztóvédelmi hatóságénál lényegesen nagyobb volumene miatt a GVH eljárása és határozata a ne bis in idem elvet nem sérti. A Fővárosi Törvényszék ugyanakkor mégis azt állapította meg, hogy „az alperes eljárása és határozata a kétszeres értékelés tilalmába – ezáltal az ügy érdemére kihatóan az Ákr. 1.§ (1) bekezdésébe és a megelőző eljárás jogi természetére tekintettel az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésébe is

<sup>57</sup> A Kúria Kfv.37.026/2022/8. számú ítéletének (55. lj.) [77] bekezdése.

<sup>58</sup> A Gazdasági Versenyhivatal VJ-042-111/2019 sz. határozata, [https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/dontesek\\_2019/vj-0422019111](https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2019/vj-0422019111) (letöltés: 2023. 04. 27.).

– *ütközik, mert a felperes olyan kereskedelmi gyakorlatát vizsgálta, amelyről korábban a BFKH már állást foglalt.*<sup>59</sup>

A Fővárosi Törvényszék döntése nem csupán azért mondható meglepőnek, mert teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a *ne bis in idem* elv kapcsán kialakult újabb joggyakorlatot, hanem azért is, mert bár a bíróság mind a tényazonosság hiányát,<sup>60</sup> mind az időszakbeli eltérést és – a BFKH kötelezése ellenére – a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat folytatását felismerte,<sup>61</sup> vagyis lényegében elismerte az „*idem*” feltétel hiányát, mégis akként ítélte meg a helyzetet, hogy sérült a kétszeres értékelés tilalma. A Fővárosi Törvényszék döntése így még a kétszeres eljárás tilalmának klaszszikus feltételei vizsgálata alapján sem állja meg a helyét, a téma szempontjából mégis annak van a legnagyobb jelentősége, hogy az ítélet indokolása alapján a bíróság a védett jogtárgy különbözőségéből és a két hatóság hatáskörének egymáshoz való viszonyából következő komplementer jelleget teljességgel értékelés nélkül hagyta, amely sem az EJEB, sem az EUB joggyakorlata alapján nem elfogadható.

## 6. Összegzés

Az Fttv. hatásköri szabályozása véleményem szerint az Alkotmánybíróság által a halvédelmi bírság és az orvhalászat miatti büntetőjogi felelősség nem megnyugtató szabályozásával mutat rokon vonásokat. A kormányhivatal általános hatáskörű eljárásánál a GVH-nak a verseny érdemi veszélyeztetettsége esetére vonatkozó eljárása lényegesen összetettebb, ebből következően hosszabb is, éppen úgy, miként egy büntetőeljárás is nyilvánvalóan nagyobb volumenű folyamat egy halvédelmi bírság kiszabásánál. Ekként a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tekintetében is előállhat olyan helyzet, hogy a csekélyebb jelentőségű jogtárgyat védő gyorsabb eljárás hamarabb lezárul, majd látszólag akadályát képezi egy a jogtárgyat illetően előrébb rangsorolható eljárásnak. Az Alkotmánybíróság a 18/2022. számú határozatában részletesen bemutatta, hogy számos jogalkotói megoldás létezik a *ne bis in idem* elv sérülésének kizárására, amíg az EJEB joggyakorlata azt mutatta meg, hogy az miként zárható ki jogalkotási tevékenység nélkül is.

Az EJEB A és B kontra Norvégia ügyben hozott ítélete alapján ugyanis a *ne bis in idem* elv egyetlen korlátja az arányosság követelményének megtartása azokban az esetekben, amikor a nemzeti jogrendszer teszi lehetővé ugyanazon jogellenes magatartásra több szankció kiszabását. Kétségtelen, hogy az EJEB 2016 novemberi döntése olyan ügyben született, amelyben a közigazgatási szankció büntetőjogi szankcióval konkurált, azonban az ezt követő hat év jogfejlődése oda vezetett, hogy az EUB joggyakorlatában már a közigazgatási szankciók halmozhatósága is megjelent. A jogfejlődés egyértelműen abba az irányba hat, amelyben a verseny tisztaságának védelme – az állam büntetőhatalmának érvényesítéséhez hasonlóan – elsődleges pozícióba kerülhet a versenyfelügyeleti bírságokkal szemben konkuráló más szankciókkal szemben, és amelyben az egészben vagy részben azonos ténybeli alapon, azonban másik hatóság által kiszabott bírság beszámítása mellett a *ne bis in idem* elve nem sérül. Hiszen az EJEB joggyakorlata alapján mindaddig, amíg a verseny veszélyeztetettségével arányos összegű szankció sújtja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot megvalósító vállalkozást, a kétszeres büntetés tilalma nem érvényesülhet.

<sup>59</sup> Fővárosi Törvényszék, 105.K.700.346/2022/31., [37] bekezdés.

<sup>60</sup> „*az eljárásokba vont kereskedelmi gyakorlatok részét képező minden állítás minden részelemében nem volt egy az egyben megfélemlíthető egymásnak*” In: Fővárosi Törvényszék 105.K.700.346/2022/31., (59. lj.), [36] bekezdés.

<sup>61</sup> „*ugyanúgy folyt tovább az alperes által vizsgált időszakokban is azokkal az eltérésekkel, amelyeket a BFKH kötelezésére 2019. szeptember 1-től változtatott meg*” In: Fővárosi Törvényszék, 105.K.700.346/2022/31., (59. lj.), [36] bekezdés.



Pál Belényesi<sup>1</sup>

## Agri-food agreements with a sustainability aim – thoughts on the European Commission’s draft guidelines and on the accompanying conference

**Abstract:** *The relationship between competition law and sectoral legislation for agriculture has long been subject to debates among practitioners and academics in Europe. A great deal of such discussions does not study the face value of the actors of the agri-food markets, and considerations remain at theoretical levels. It is bothersome that the latest, yet, only planned top-down intervention will likely be once again, the playing field between enforcers and large companies, leaving small producers and consumers totally outside of the game. Unless of course, things change: the mindful approach of competition law to sustainability, the approach of agencies to competition enforcement in the post-golden age of antitrust by vesting a proactive advocacy role for market players and consumers.*

*The development of the European Commission’s Guidelines for sustainability agreements in the agri-food sector is both an opportunity and a menace. Opportunity because competition and sustainability advocacy can be dragged down to the roots of the problems: prosumers. A menace because nobody really seems to care, just yet. And the disappointingly limited interest at the latest grand conference in Brussels in early June 2023 on the subject matter is just a too evident example of that.*

*In this article, the author advocates for a change of mindset, a special focus on soil – with a more data-based, real-time, and behavioral policy-making attitude –, and a proactive role for enforcers.*

**Tárgyszavak:** versenykorlátozó megállapodások, fenntarthatóság, mezőgazdaság, talaj

**Keywords:** anti-competitive agreements, sustainability, agriculture, soil

### I. Introduction

Article 101 (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) contains a general prohibition against agreements, decisions and concerted practices and agreements of

associations that restrict competition (“cartels”). However, Article 42 of the TFEU<sup>2</sup> and Regulation (EU) 1308/2013<sup>3</sup> (Common Market Organisation regulation, CMO) exempts from this provision certain agreements in the agricultural sector<sup>4</sup>, if they expand to the full food supply chain, i.e. the

<sup>1</sup> LL.M., Ph.D., Managing director, Brussels Consulting; Lecturer, Károli Gáspár University of the Reformed Church, Doctoral School of Law, e-mail: [bp@brusselsconsulting.hu](mailto:bp@brusselsconsulting.hu). The article has greatly benefitted from contributions from Századvég Konjunktúrakutató Zrt. (primary research, agri-food markets) and Mertcontrol HL-LAB (soil-related data, observations). Nevertheless, all opinions expressed, and mistakes are solely attributable to the author.

<sup>2</sup> General rule, limiting the applicability of competition law to the objectives of the Common Agricultural Policy (CAP), e.g. increasing market stability and agricultural productivity.

<sup>3</sup> Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 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.

<sup>4</sup> Strengthened by Regulation 2021/2117, adding the non-requirement of prior approval by the Commission, for example. See: Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on

producer is part of such agreements<sup>5</sup>. Such agreements may be horizontal agreements (between actors on the same level of the supply chain, e.g. producers) or vertical agreements (between actors on different levels of the supply chain, e.g. producers and retailers).

Following months of internal and external preparatory work and by the end of this year, the European Commission (EC, Commission) has been tasked by the Council and the Parliament to adopting new guidelines for the more targeted assessment of such agreements. Consequently, the Commission has, on 10 January 2023, published the draft legislation<sup>6</sup> on “Sustainability agreements in agriculture” and opened public consultation<sup>7</sup> on the draft guidelines, which describe in which cases could participants be exempted from the application of Article 101 of the TFEU (under Article 210a of CMO).

An overall principle of the guidelines is that sustainability agreement must aim to pertain to higher sustainability standards than mandated by European Union (EU) or national law<sup>8</sup>. The draft also places the burden of assessment of such agreements – similar to the latest developments under Dutch competition law<sup>9</sup> – on the participants, while at the same time easing the workload of public authorities, by requiring no public decision before the evaluation and conclusion of such agreements with a clear sustainability objec-

tive. In particular, the draft suggests that agreements aiming at improving the status of soil in the European Union would be a good candidate for exemption, should such arrangements meaningfully mend the status of the soil, without of course, inherently restricting competition (by charging the same prices to customers the later having no alternative as suppliers, for example).

The Commission’s Directorate-General for Competition and Directorate-General for Agriculture – the two heavyweights in this fight – have also, on 12 June, organized a grand conference in Brussels, discussing details of the process. One would have hoped, at least.<sup>10</sup>

## II. Sustainability and competition

As the Commission rightly points out in its draft guidelines<sup>11</sup>, there are many aspects to a single sustainability agreement, which aspects should be analysed under competition law (see Section 4, in particular). Indeed, the ultimate aim and the particularities of each agreement should consider the free will of participants to act as independent agents on the market.

Policy makers must make peace with the notion that ultimately, farmers are responsible for food security.<sup>12</sup> If policy initiatives bring in other objectives such as climate change, circularity, sustainability, farmers’ approach to food production must

---

quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union. OJ L 435/262.

<sup>5</sup> Article 210a of CMO covers agreements, decisions and concerted practices of producers of agricultural products that relate to the production of or trade in agricultural products and that aim to apply a higher sustainability standard than mandated by EU or national law.

<sup>6</sup> Commission Guidelines on the application of the exclusion from Article 101 TFEU for sustainability agreements of agricultural producers pursuant to Article 210a of Regulation 1308/2013.

<sup>7</sup> The consultation run between 10 January and 24 April 2023. See: [https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2023-sustainability-agreements-agriculture\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2023-sustainability-agreements-agriculture_en).

<sup>8</sup> Draft guidelines, Recital 11.

<sup>9</sup> See: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35247-2.html>.

<sup>10</sup> The conference and the discussions therein was unfortunately, a great disappointment. A great deal of the discussions was about understanding the market participants’ view and the status quo (of market players and how they want to maintain profit margins).

<sup>11</sup> *Commission Guidelines on the application of the derogation from Article 101 TFEU for sustainability agreements of agricultural producers pursuant to Article 210(a) of Regulation 1308/2013*, draft. See: [https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2023-sustainability-agreements-agriculture\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2023-sustainability-agreements-agriculture_en).

<sup>12</sup> This is in line with the objective of Article 39 TFEU, e.g., availability of supplies and reasonable prices for consumers. See, also, Draft guidelines, 166. See, for further interpretation, Judgment of 15 July 1963, *Germany v Commission*, Case 34/62, ECLI:EU:C:1963:18; Judgment of 14 July 1994, *Greece v Council*, C-353/92, ECLI:EU:C:1994:295.

be changed but must also be carefully mitigated so that food security is not endangered. Agreements aiming at securing inputs based on healthy soil are to become a central element of the agri-food policies and competition enforcement ought to support this.

Many have covered the theoretical approach of the subject matter.<sup>13</sup> In this piece, we will not delve into the details. We would, rather like to set the scene for a practical and future-proof analysis of the debate. Our focus, due to limitations in space, will be only one segment of agriculture: soil.

Market participants are only commencing to turn to sustainable production methods and just starting to improve their internal standards. Notwithstanding of the rules on green claims<sup>14</sup>, circularity and recyclability<sup>15</sup> that are only being developed globally or in the EU<sup>16</sup>, most agricultural producers are subject to more and more extreme weather conditions, constantly changing national support mechanisms and ever more present financial constraints. For example, farmers still experience high conversion rates when attempting to change to more sustainable production methods.<sup>17</sup> High production costs related to sustain-

able production also continue to pertain.<sup>18</sup> At the end of the day, immediate and direct concerns are what mostly define the farmers' business strategies and hence the pricing of their outputs. Therefore, the appreciation of sustainability agreements from a competition point of view should also focus on such. But given that this may be realized through other sectoral initiatives, an aligned competition law enforcement with other economic policies and their objectives in this regard is more than fundamental.

Consumers of agri-food products continue to base their decisions on well-known existing behavioural and cognitive biases<sup>19</sup>. For once, they manifest a choice-paradox: consumers declare to be very sensitive to the origin of food (attitude) but the bottom line (main driver) for their choices remains the price of the product, in other words, they are price-sensible. This is particularly true nowadays given the high and volatile inflation rates across Europe, even more so in Hungary. According to a recent, representative, quantitative survey<sup>20</sup> conducted by Századvég in Hungary, almost 63% percent of responders stated price as a driver behind their decision when buying vegeta-

<sup>13</sup> See, for some of the latest ones: D. Wouters (2021), *Which Sustainability Agreements Are Not Caught By Article 101 (1) of the TFEU?* Journal of European Competition Law and Practice., Vol. 12, 257-270; J. Malinauskaite and F. B. Erdem (2023) *Competition Law and Sustainability in the EU: Modelling the Perspectives of National Competition Authorities*. Journal of Common Market Studies, 1-24.

<sup>14</sup> *Directive of the European Parliament and of the Council on substantiation and communication of explicit environmental claims*. Proposal, Brussels, 22.3.2023, COM(2023), 166 final. 2023/0085(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A0166%3AFIN>

<sup>15</sup> E.g. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives 2005/29/EC and 2011/83/EU as regards empowering consumers for the green transition through better protection against unfair practices and better information. COM/2022/143 final; or the Ecodesign for Sustainable Products Regulation (see the entire package here: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-products-initiative\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-products-initiative_en)).

<sup>16</sup> E.g., Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 COM/2022/71 final; and the Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting (Text with EEA relevance) PE/35/2022/REV/1OJ L 322, 16.12.2022, p. 15–80.

<sup>17</sup> Agri-Nutri Monitor 2021, ACM, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/agro-nutri-monitor-2021-hoofd-document.pdf>.

<sup>18</sup> Some studies point out that the larger the farm size, the more sustainable it can become because of commensurately reduced use of fertilizers, for example. See, e.g. Ren, Chenchen; Liu, Shen; Van Grinsven, Hans; Reis, Stefan; Jin, Shuqin; Liu, Hongbin; Gu, Baojing. 2019. *The impact of farm size on agricultural sustainability*. Available: <https://nora.nerc.ac.uk/id/eprint/522264/1/N522264PP.pdf>.

<sup>19</sup> A cognitive bias can be summarized as a systematic deviation from rationality in judgment-making, e.g. heuristics, experience-bias, expedience-bias, baseline bias, safety bias, confirmation-bias, etc. It is based on statistical or factual errors in decision-making. A behavioural bias is more likely to be based on emotional factors.

<sup>20</sup> Századvég survey, September 2022, n=901.

bles, while only 46% mentioned source of origin. There is a similar tendency among fruits, with 63% mentioning price as a driver, contrary to 42% stating source of origin. The same trend was observed in another survey<sup>21</sup> on factors consumers consider when buying bakery products, with 39% mentioning price as a driver behind their decision, while only 21% stating source of origin. Similar percentages can be observed in relation to meat consumption<sup>22</sup>, where 61% of respondents mentioned price as a driver influencing their choices when shopping for meat, while only 45% considered the source of origin important. For factors influencing customer decisions when purchasing dairy products, 58% of responders indicated price as a factor, while only 48% the mentioned source of origin<sup>23</sup>. This is reinforced by another, recent in-depth analysis of Századvég, looking at dairy production in Hungary: the main driver behind customer preferences is still price.

Vocal consumers about sustainability and circularity still only exist in small groups, and they tend to be from the financially better off segment of society or people with higher education. The average consumer cares more about availability and the historically built reputation of firms rather than their internal environmental standards. According to a recent analysis observing the customer habits in Hungary with the focus on vegetable, milk, meat and bakery products, the consumption of plant-based dairy-free products, such as oat milk was significantly higher among segments with higher salaries and education. This survey also found that poultry products produced using GMO-free methods or originating from bio farms tend to have a higher price, which in turn make them less

attractive to customers. The same tendency has been identified when choosing between domestic and imported fruits and vegetables, with most respondents being guided solely by the price of these product. The analysis also concluded that the primary concern of respondents was the increase of food prices rather than the sustainability of food production or even the availability of food caused by shortages.

Consumer sensitivity in the Central-Eastern European region is more observable than in the EU-15.<sup>24</sup> Older member states, however, manifest higher ratio of mindful consumers. The application of unequivocally harmonised standards may potentially preserve this divide. This should not be the aim of any EU-level legislation. In order to help developing consumer awareness and therefore sensitivity to sustainability, we advocate for a differentiated approach in the guidelines, taking into account at least regional, historical and cultural characteristics. A gradual approach is more fitted to produce desired results than a mandatory one-size-fits-all methodology.

Though studies provide us with contradictory results, the trend is that consumers tend not to differentiate between information presented to them, once the information is indeed “front-labelled”. In other words, claims made by companies are usually not traced back to credibility and consumers perceive them as info-marketing means.<sup>25</sup> On the other hand, the reduction of “consumer information costs” tend to result in healthier choices.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Századvég survey, September 2022, n=903.

<sup>22</sup> Századvég survey, September 2022, n=903.

<sup>23</sup> Századvég survey, September 2022, n=982.

<sup>24</sup> Consumer sensitivity does not only refer to price sensitivity, however the latter is a central element of it. Finnish consumers are, for example, notoriously price sensitive (and the same consumers are very sustainable-minded, too). See, e.g. European e-Commerce Report 2022, [https://ecommerce-europe.eu/wp-content/uploads/2022/06/CMI2022\\_FullVersion\\_LIGHT\\_v2.pdf](https://ecommerce-europe.eu/wp-content/uploads/2022/06/CMI2022_FullVersion_LIGHT_v2.pdf); More modest lifestyles and less spending the lives of Polish consumers. 2022, PWC. <https://www.strategyand.pwc.com/pl/en/publications/2022/more-modest-lifestyles-and-less-spending-the-lives-of-polish-consumers.html>.

<sup>25</sup> E.g., S. Vandevijvere et al., (2020), *Consumers' food choices, understanding and perceptions in response to different front-of-pack nutrition labelling systems in Belgium: results from an online experimental study*. Archives of Public Health 78, 30.

<sup>26</sup> Chen Zhu et al., (2016) *Information Cost and Consumer Choices of Healthy Foods*. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 98., No. 1. 41-53.

### III. The status of soil in Europe

One potentially “must-have” focus of the guidelines should be soil health, for soil is the basis for all types of agricultural production activities.

Soil quality in Europe is not excellent. European soil is endangered by contamination, desertification, degradation, and inefficient carbon sequestration.<sup>27</sup> The major soil types in the European Union are Arenosols, Cambisols, Chernozems and Calcisols; the first three of which dominate the Eastern region of the EU. The quality of soil ranges from very poor to good and very good quality soils, but the quality of soil is better than Southern Europe. However, carbon sequestration is low compared to the carbon-rich UK, Ireland and Nordic soils<sup>28</sup>.

Restoring European soil is key to achieve climate neutrality, close-to-zero pollution, sustainable food provision and a more resilient environment. The European Commission’s technical assistance body, the Joint Research Centre recognized that “[h]owever, they (soil) are a fragile and finite resource and they are currently at risk, in Europe and beyond.”<sup>29</sup> The European Commission, in consequence, made healthy soils a central element of the Green Deal,<sup>30</sup> and the EU soil strategy for 2030<sup>31</sup>. Soil degradation<sup>32</sup> is an increasing problem. Already 8 years ago, 13% of soil in Europe suffered from high level of degradation.<sup>33</sup> This results in

billions of Euro losses because of less productivity. Carbon emission from non-sustainable management of cultivated land amounts to ca. 7.5 million tonnes yearly.<sup>34</sup> According to a 2018 European Court of Auditors report, 25% of land in southern and eastern Europe was already at high risk of desertification.<sup>35</sup> The report found that the risk of desertification in the EU was not being effectively and efficiently addressed. Desertification and land degradation were declared to be growing threats, the steps taken to combat desertification lacked coherence. Also in 2018, the JRC reported that there were around 2.8 million potentially contaminated sites in the EU and neighbouring countries.

The planned guidance’s part on sustainability agreements, with special reference to soil, should in particular focus on these aspects. Agreements aiming at confronting contamination, desertification, degradation, and inefficient carbon sequestration should be prioritized, in particular giving precedence to agreements helping to accomplish the objectives of the EU Soil Strategy for 2030, which are centred around “soil health”<sup>36</sup>. Given the plethora of objectives and possible means of realisation, we don’t expect the Commission to be able to draw up an extensive list of pre-defined market practices. We envisage that the long-standing custom of case-by-case analysis of such agreements will provide further guidance to many market players.

<sup>27</sup> As we do not want to focus on a specific member state, we omit referring to soil quality in Hungary. Nevertheless, country-specific problems do exist. See, e.g. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167198704000406?via%3Dihub>, [https://www.researchgate.net/publication/309093044\\_Spatial\\_distribution\\_of\\_selected\\_soil\\_features\\_in\\_Hajdu-Bihar\\_county\\_represented\\_by\\_digital\\_soil\\_maps](https://www.researchgate.net/publication/309093044_Spatial_distribution_of_selected_soil_features_in_Hajdu-Bihar_county_represented_by_digital_soil_maps), and [https://www.researchgate.net/publication/240617001\\_Soil\\_Compaction\\_Alleviation\\_as\\_a\\_Solution\\_in\\_the\\_Climate\\_Stress\\_Mitigation](https://www.researchgate.net/publication/240617001_Soil_Compaction_Alleviation_as_a_Solution_in_the_Climate_Stress_Mitigation).

<sup>28</sup> See: <https://www.irta.cat/en/regenerating-the-poor-soils-of-the-southern-eu-countries-and-the-mediterranean-an-essential-step-in-combating-climate-change/>.

<sup>29</sup> JRC, “Healthy Soils: a necessity for the EU”, 9 June 2022, at [https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news/healthy-soils-necessity-eu-2022-06-09\\_en](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news/healthy-soils-necessity-eu-2022-06-09_en).

<sup>30</sup> European Commission, “The European Green Deal”, at [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).

<sup>31</sup> “EU Soil Strategy for 2030”, 17 November 2021, at [https://environment.ec.europa.eu/publications/eu-soil-strategy-2030\\_en](https://environment.ec.europa.eu/publications/eu-soil-strategy-2030_en).

<sup>32</sup> Physical, biological and chemical decline of soil quality.

<sup>33</sup> P. Panagos et al. (2015) *The new assessment of soil loss by water erosion in Europe*. Environmental Science and Policy, Vol. 54, 438-447; P. Panagos et al. (2022) *Soil priorities in the European Union*. Geoderma Regional, Vol. 29. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S235200942200030X>.

<sup>34</sup> JRC, “Healthy Soils: a necessity for the EU”.

<sup>35</sup> ECA, Special report n°33/2018: Combating desertification in the EU: a growing threat in need of more action. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=48393>.

<sup>36</sup> H.H. Janzen, D.W. Janzen, E.G. Gregorich (2021) *The ‘soil health’ metaphor: illuminating or illusory?* Soil Biology and Biochemistry, 159, 10167.

## IV. Considerations

While sustainability agreements may be exempted from the prohibition of Article 101 (1) of the TFEU under other than the exemptions already presented in Article 201a of the CMO regulation. Exemption may also occur under the horizontal guidelines or the vertical guidelines or other sectoral law such as the block exemption regulation.<sup>37</sup>

Soil protection is not merely – perhaps neither is best – addressed by sustainability agreements and their appreciation under competition law.<sup>38</sup> But there is certainly a complementary effect.

When developing the guidelines, EU-level regulation and national-level reality should be carefully assessed and complemented. The situation of soil health in Europe is very heterogeneous. No immediate and one-stop solution can be the short-term remedy of such an assorted palette.

Consumers may benefit directly and indirectly from a more light-handed competition enforcement policy framework in the agri-food sector. Directly because consumers are often agricultural

producers at the same time (“prosumers”). Indirectly, among others, because of better and cheaper products and services (passed-on support), and overall healthier environment (aim of the agreements).

We believe that a key to success is the integration of environmental, public health and agri-food policies. This is not totally new.<sup>39</sup> However, with the possibility of the concurrent revision of relevant sectoral policies, the European Commission ought to seize the moment.

The EC should consider attributing special attention to the critical – concentrated and substantial – level of buying power of large supermarkets, often direct customers of individual producers of agri-food (on whom the latter are greatly dependant).

The practice of the German Bundeskartellamt concerning the evaluation of such chains should provide an example to follow both a more lenient approach<sup>40</sup>, and a stricter approach looking at final consumer benefits and costs<sup>41</sup>. Also, ACM’s investigation in the food processing sector (though in nature not directly limited to sustainability agree-

<sup>37</sup> Regulation (EEC) No 2821/71 of the Council of 20 December 1971 on application of Article 85(3) of the Treaty to categories of agreements, decisions and concerted practices, OJ L 285 (29.12.1971, p. 46); Commission Regulation (EU) No 1217/2010 of 14 December 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of research and development agreements, OJ L 335(18.12.2010, p. 36); Commission Regulation (EU) No 1218/2010 of 14 December 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of specialisation agreements, OJ L 335 (18.12.2010, p. 43); Regulation No 19/65/EEC of 2 March of the Council on application of Article 85 (3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices, OJ 36 (6.3.1965, p. 533); Council Regulation (EC) No 1215/1999 of 10 June 1999 amending Regulation No 19/65/EEC on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices, OJ L 148 (15.6.1999, p. 1); Commission Regulation (EU) No 461/2010 of 27 May 2010 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 in the motor vehicle sector, OJ L 129 (28.5.2010, p. 52); 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, p. 4).

<sup>38</sup> We take note that there are plenty of sector- or product specific regulations or draft legislation that aim at improving soil quality in Europe. For example, in 2020, the European Commission presented an ambitious package of measures consisting of the biodiversity strategy for 2030, the Farm to Fork Strategy and the sustainable chemicals strategy as well as the circular economy action plan and the European Climate Law, all of which included actions to protect soils. The Commission’s Fit for 55 package, the zero pollution action plan, climate adaptation strategy, EU forest strategy, organic action plan, long term vision for rural areas and the EU soil strategy for 2030 have then been presented as complementary to the above. In addition, a draft of “Soil Health Law” is already in circulation, and the European Commission is planning to propose it publically before the end of the year.

<sup>39</sup> F. Galli et al. (2020), *How can policy processes remove barriers to sustainable food systems in Europe? Contributing to a policy framework for agri-food transitions?* Food Policy Vol 96, Oct 2020.

<sup>40</sup> See: Initiative Tierwohl for greater animal welfare in life-stock farming, <https://initiative-tierwohl.de/en/>, where the authority approved a coordinated practice of supermarket chains for quality label food production of animal meat.

<sup>41</sup> See: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2022/25\\_01\\_2022\\_Agrardialog.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2022/25_01_2022_Agrardialog.html), in which the authority refused a sustainability agreement between producers of raw milk, because of surcharges without improved sustainability.

ments) underlines the buying power and potentially abusive behaviour of large international supermarket chains. Distribution of products and price setting being the central elements.

The Gazdasági Versenyhivatal, the Hungarian competition authority, has also recently started an ex officio wide-scale investigation into the pricing practices of supermarkets in Hungary.<sup>42</sup> The inquiry addresses questions such as abuses of allegedly concentrated buying power, concerted practices both at retail and at wholesale level. At the same time, GVH is also looking into individual concerns presented by market players and consumers in relation to alleged practices of large chains.<sup>43</sup> The outcome is expected to address issues as higher-than inflation price raises of agri-food products.

Improvement can only be realized through quantitatively sound data analysis. This requires regular and detailed data collection about the status of soil, not only in central Europe, but everywhere. Also, relevant policy recommendations can only be made based on comparable and accurate databases (measurable indicators, reliable data) across Europe<sup>44</sup>. Therefore, vertical agreements aiming at improved and managed-shared data gathering should be promoted under Article 101 of the TFEU and the relevant parts of the CMO.

Agreements targeting directly the causing factors of biological, chemical and physical decline of quality – such factors are industrial pollution, overgrazing, urbanisation or unsustainable farming – should be listed as specific and measurable objectives of sustainability agreements.

Agreements which help reducing soil-related mechanical intervention – ploughing for exam-

ple – help maintain soil quality. Similarly, agreements which alleviate the cost burden of smattering organic fertilizers and the application of related precision-based agricultural activities are also highly beneficial to soil quality. Additional benefits – availability of higher quantity and directly exploitable organic fertilizer – could be obtained from the closer integration of livestock production and plant production arms of agriculture.<sup>44</sup>

It is often discussed that agri-food production chains, production and distribution, have realized some decrease in GHG emission in recent decades, but continue to be responsible for approximately a third of total greenhouse gas emissions.<sup>45</sup> Policy-makers in the EU are often reminded and aware of this.<sup>46</sup> Off-the-shelves options are possible solutions, and sustainability agreements embraced by competition law would well feed into this thinking. Hence, the Commission guidelines should particularly enlist GHG-reducing sustainability agreements focusing on carbon capture and improved agri-food systems. The indirect effect of the availability of a healthier environment and healthier food on consumer's personal well-being should not be discarded. One tends to choose the healthier option if all other parameters are equal. Promoting the healthier environment via soil protection and improvement of soil status in Europe could lead to measurable effects in a 10-15 years' time already.

## V. Final thought

Beyond the evident role in applying Article 210a(7)<sup>47</sup>, national competition authorities will also be involved in the assessment of discussed agreements with a sustainability aim, and market

<sup>42</sup> See: <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2023-as-sajtokozlemenyek/lep-a-gvh-vizsgalodik-a-versenyhatosag-az-elelmiszer-kiskereskedelmi-lancoknal>.

<sup>43</sup> See also: P. Panagos et al. (2022) *Soil priorities in the European Union*. Geoderma Regional, Vol. 29.

<sup>44</sup> See also: [https://www.researchgate.net/publication/323317439\\_Hosszu\\_tavu\\_szerves\\_anyag\\_manipulacio\\_hatasa\\_a\\_talaj\\_biologiai\\_aktivitasara](https://www.researchgate.net/publication/323317439_Hosszu_tavu_szerves_anyag_manipulacio_hatasa_a_talaj_biologiai_aktivitasara).

<sup>45</sup> For share in GHG emissions of agri-food systems, see, e.g. Supplement of Pre- and post-production processes increasingly dominate greenhouse gas emissions from agri-food systems. Earth Syst. Sci. Data, 14, 1795–1809, 2022, at: <https://ntrs.nasa.gov/api/citations/20220005764/downloads/EContrerasMencosPreandPostESSDSuppReprint.pdf>; FAOSTAT analytical brief 50, Greenhouse gas emissions from agrifood systems, at: <https://www.fao.org/3/cc2672en/cc2672en.pdf>.

<sup>46</sup> For recent reminders, see the Parliament's internal brief of 7 February 2023 at <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/supporting-analyses/latest-documents>.

<sup>47</sup> NCAs may modify, discontinue or prevent from implementing agreement with a sustainability aim if the objectives of the CAP under Article 39 TFEU and in light of Article 42 and 43 TFEU are being jeopardized. The draft guidelines give

players will likely turn to them for advice. Beyond the mandated role to assess whether competition is excluded or the CAP objectives are jeopardised, producers and consumers should also be able to turn to the NCAs for advice – even beyond, perhaps, the already existing possibility under – point 186 of – the Draft guidelines.<sup>48</sup> This means that national competition authorities need to open up and function more as an advocacy institution,<sup>49</sup>

focusing on and helping raising awareness among the private sector and civil society on the benefits of competition for consumer welfare, sustainable economic growth and development. This may mean the recruitment of ecologists, agri-engineers, agri-economists, but diverting the traditional understanding of the constitutionalized enforcement and advocacy role is on the horizon, no doubt.

---

the NCAs the power to stop agreements from being implemented, for example, “[...] if the sustainability agreement establishes a sustainability standard that decreases the parties’ incentive to invest in new technologies that could help attain an even higher sustainability standard, or if the sustainability agreement covers such a large part of the market that it also affects the incentives of other market participants to innovate.” Draft guidelines, 164 et seq.

<sup>48</sup> “Private individuals may also dispute that a sustainability agreement fulfils the conditions of Article 210a in proceedings before the relevant competition authority. In those cases private individuals bear the burden of proving that the sustainability agreement fails to fulfil such conditions.” Draft guidelines, 186.

<sup>49</sup> See, also: United Nations Conference on Trade and Development, *Rethinking competition law enforcement: Lessons learned from the pandemic, particularly in socially important markets – Challenges and opportunities for an effective response during the pandemic and economic recovery in the post-pandemic period*. TD/B/C.I/CLP/63. May 2022; and, also: TD/B/C.I/CLP/58.

Papné Nagy Viktória<sup>1</sup>



## Zöld marketing – Hogyan és hogyan ne? Zöld állítások alkalmazása a Federal Trade Commission és a GVH zöld marketingre vonatkozó iránymutatásai tükrében

Green marketing - How and how not to? Using green claims in light of the Federal Trade Commission and GVH guidelines on green marketing

**Abstract:** This article aims to compare the current guides of the Federal Trade Commission and the Hungarian Competition Authority for the use of environmental marketing claims. These guides help marketers avoid making unfair or deceptive environmental marketing claims and assure to maintain the trust of their consumers and users.

**Tárgyszavak:** környezeti állítások, zöld állítások, iránymutatás, FTC, megtévesztő  
**Keywords:** environmental marketing claims, green claims, guides, FTC, deceptive

### 1. Bevezetés

A tanulmány a „környezeti” vagy „zöld” állítások használatával kapcsolatos jogalkalmazói elvárások mentén kísérli meg bemutatni, hogy a vállalkozásoknak milyen elvek mentén javasolt kialakítani „zöld” marketingtevékenységüket. A környezeti állítások használatával a fogyasztókban az a benyomás alakul ki, hogy az adott termék, szolgáltatás vagy a vállalkozás tevékenysége, működése kedvező hatással van a környezetre, illetve a környezetre kevésbé ártalmas, mint a konkurens áruk és szolgáltatások, vagy a versenytársak tevékenysége, működése.

A téma aktualitását elsősorban az adta, hogy az Amerikai Egyesült Államok versenyhatóságaként működő Federal Trade Commission („FTC”) 2022. december 20-án tette közzé és bocsátot-

ta nyilvános vitára a zöld állítások alkalmazásával kapcsolatos iránymutatásait.<sup>2</sup> Az FTC-nek a környezeti állítások használatával kapcsolatos jogi álláspontját tükröző iránymutatások jogi kötőerővel nem rendelkeznek, és nem terjednek ki valamennyi, a piacon megjelenő zöld állításra.<sup>3</sup> Az FTC kiemelt célja továbbá megoldásokat találni a szén-dioxid-kibocsátás kiegyenlítésével és az éghajlatváltozással kapcsolatos állítások problémáira; az „újrahasznosított” és az „újrahasznosított tartalom” kifejezések használatára, továbbá arra a kérdésre, hogy szükséges-e további iránymutatás az olyan jelzők használatához, mint a komposztálható, lebomló, ózonbarát, organikus, fenntartható.<sup>4</sup> Az FTC 2023. február 21. napjáig várta az iránymutatással kapcsolatos nyilvános észrevételeket.

Környezeti állítások alkalmazásának keretet adó soft-law szabályként funkcionáló iránymuta-

<sup>1</sup> Vizsgáló, Fogyasztóvédelmi Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: [nagy.viktoria@gvh.hu](mailto:nagy.viktoria@gvh.hu).

<sup>2</sup> FTC: Guides for the Use of Environmental Marketing Claims. A Proposed Rule by the Federal Trade Commission on 12/20/2022 („FTC-iránymutatás”), Federal Register, 2022. 12. 20., <https://www.federalregister.gov/documents/2022/12/20/2022-27558/guides-for-the-use-of-environmental-marketing-claims> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>3</sup> Sheila A. MILLAR – Taylor D. JOHNSON – Anushka N. RAHMAN: The Changing Face of Environmental Marketing Claims, 2021. 08. 16., <https://www.packaginglaw.com/special-focus/changing-face-environmental-marketing-claims> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>4</sup> A Federal Trade Commission honlapja, <https://www.ftc.gov/> (letöltés: 2023. 04. 05.).

tásokat a nemzetközi szervezetek<sup>5</sup> mellett már a világ számos országa megfogalmazott.

A Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) 2020-ban tette elérhetővé a vállalkozások számára a zöld állítások alkalmazásával kapcsolatos legfontosabb tanácsait, lehetséges értékelési szempontjait.<sup>6</sup> Hasonló jellegű iránymutatásokat adott ki a vállalkozások és a fogyasztók számára több európai ország,<sup>7</sup> valamint Ausztrália is, azonban alkalmazásuk jogszabályi keretek között történő szabályozására csak néhány országban<sup>8</sup> van példa.

## 2. Az iránymutatások célja, szükségessége

A fenti iránymutatások elsősorban ahhoz kívánják segítséget nyújtani, hogy a kereskedelmi kommunikációk tervezése és közzététele során milyen szempontokat érdemes szem előtt tartania a vállalkozásoknak a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal kapcsolatos jogsértések elkerülése, és a vállalkozások tisztességes piaci versenyének minél hatékonyabb támogatása érdekében.

Az iránymutatások megfogalmazását az a piacutatók<sup>9</sup> által is alátámasztott, a fogyasztók részéről egyre növekvő azon elvárás indokolta, hogy a gyártók és kereskedők a gyártási és termelési folyamatok során törekedjenek a környezetbarát működésre, ezáltal a fogyasztóknak is lehetőségük nyíljon a kedvezőbb környezeti terhelést jelentő termékek megvásárlására,<sup>10</sup> így hozzájárul-

va bolygónk védelméhez. A fogyasztás környezeti szempontjaira fogékony fogyasztók döntéseire tehát hatással van, ha a terméket előállító vállalkozás fenntarthatósági politikával rendelkezik, tájékoztatást nyújt arról, hogy a gyártási, termelési folyamatok során környezetkímélő technológiai megoldásokat alkalmaz, a termék megvásárlásával a fogyasztó kevésbé terheli a környezetet, valamint az elhasználódást követően biztosított a termék újrahasznosíthatósága. A fenti keresleti igényekhez igazodóan egyre több gyártó és kereskedő hangsúlyozza marketingtevékenysége során környezetbarát működését és törekvéseit felelős és hosszútávú fenntartható működésük érdekében.

A zöld állításokkal kapcsolatosan az említett dokumentumokban megfogalmazott és a 3.1. pontban ismertetett jogalkalmazói elvárások alapvetően nem különböznek azoktól, amelyeket az egyéb, fogyasztók felé irányuló kommunikációktól elvárnak a versenyhatóságok.

A környezetbarát működésre vonatkozó állításokkal kapcsolatosan alapvető elvárás, hogy a vállalkozás a környezeti állításokat – még azok megjelenítését megelőzően – hitelt érdemlő módon, bizonyítékokkal alátámasztva igazolni tudja.<sup>11</sup> Ennek hiányában, amennyiben a vállalkozás tényleges működésében nem mutathatók ki érdemi lépések a környezettudatos működés elérése érdekében, a környezetbarát jellegre történő uta-

<sup>5</sup> OECD: Enhancing the Value and Effectiveness of Environmental Claims: Protecting and Empowering Consumers, DSTI/CP(2010)/18/FINAL, h.n.; valamint European Commission (EC): Guidelines for the Assessment of Environmental Claims, h.n.; valamint ICC Framework for Responsible Environmental Marketing Communications, 2019, <https://iccwbo.org/publication/icc-framework-for-responsible-environmental-marketing-communications/> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>6</sup> Gazdasági Versenyhivatal: Zöld marketing – A Gazdasági Versenyhivatal tanácsai vállalkozásoknak („GVH-tájékoztató”), 2020. 12., [https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai\\_felhasznaloknak/tajekoztatok/szakmai\\_felhasznalok\\_tajekoztatok\\_zold-iranymutatas\\_201217&inline=true](https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/tajekoztatok/szakmai_felhasznalok_tajekoztatok_zold-iranymutatas_201217&inline=true) (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>7</sup> Finnország, Franciaország, Dánia, Hollandia, Norvégia, Egyesült Királyság.

<sup>8</sup> A kolumbiai Kereskedelmi, Ipari és Idegenforgalmi Minisztérium 2015. évi 1074. számú rendeletének (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo decreto numero 1074 de 26 May 2015, <https://www.wipo.int/wipolex/en/text/489342>, letöltés: 2023. 04. 05.) 2.2.2.36.3. cikke.

<sup>9</sup> A környezettel kapcsolatos fogyasztói attitűdök változásáról lásd pl. European Commission: Special Eurobarometer 501: Attitudes of European citizens towards the environment, 2020. 03. 03., [https://data.europa.eu/data/datasets/s2257\\_92\\_4\\_501\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2257_92_4_501_eng?locale=en) (letöltés: 2023. 04. 05.); valamint Kantar: Who cares, who does? Consumer response to plastic waste, 2019. 09., <https://bioplasticsnews.com/wp-content/uploads/2019/09/Kantar-Who-Cares-Who-Does-Sept2019.pdf> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>10</sup> A fogyasztói szokások alakulásának változását jól mutatja, hogy az utóbbi években mérhető módon nőtt azon fogyasztók száma, akik mindennapi szokásaikon történő változtatások útján törekszenek arra, hogy a környezetet kevésbé terhelő döntéseket hozzanak. (Eurobarometer: Climate Change, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2273>, letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>11</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.2 módosításának szándékra vonatkozik.

lások „zöldre mosásként” (greenwashing) értékelendők, és jogsértőek.

A jogszabályoknak meg nem felelő magatartások esetén mind a GVH, mind az FTC rendelkeznek olyan jogosítványokkal, amelyekkel a vállalkozás jogsértő magatartása szankcionálható. Az FTC 1990 óta több, mint 90 ügyben lépett fel a megtévesztő környezeti állításokat alkalmazó piaci szereplőkkel szemben.<sup>12</sup> A GVH versenyfelügyeleti eljárás keretében, amíg az FTC – a magyar versenyhatóságéhoz hasonló hatósági eszközrendszer hiányában – bíróság előtt kényszerítheti ki a tisztességes piaci magatartást.

### 3. Az iránymutatások részletes ismertetése

#### 3.1. Általános elvek

Alapvető követelmény, hogy a fogyasztók megbízhatóságot a kereskedők környezetbarát jellegre vonatkozó állításaiban.<sup>13</sup> Ennek megfelelően a környezeti állítások alkalmazásával kapcsolatos alapelvek mind az FTC, mind a GVH által megfogalmazott iránymutatás szerint az egyértelműség, az érthetőség és a világos nyelvezet, továbbá a pontosság, az igazolhatóság és a helytállóság (valósság). Ezen elveknek valamennyi környezeti állításnak meg kell felelnie emellett, hogy természetesen az egyes állításokra előírt, speciális<sup>14</sup> követelményeket is teljesíteniük kell.

A megtévesztő kommunikáció elkerüléséhez elengedhetetlen az egyértelmű, a fogyasztók által érthető módon és nyelvezeten történő megfogalmazás. A GVH iránymutatásában külön kiemeli, hogy a tudományos kifejezések és a szakzsargon használata nem segíti a fogyasztói megértést.<sup>15</sup> Így elvárásaként fogalmazódik meg az alkalmazott állítások értelmezésének, magyarázatának az ál-

lításához közel történő elhelyezése.<sup>16</sup> A túl általános állítások esetén (lásd: 3.2 pont) fennáll annak kockázata, hogy azt a fogyasztók egymástól is eltérően, valamint másként értelmezik, mint a vállalkozás által közvetíteni kívánt üzenet.

Az állítás nem lehet túlzó, nem tüntethető fel jelentősnek, kiemelkedőnek olyan környezeti előny, amely tulajdonképpen elhanyagolható mértékű. Megtévesztő a termék címkéjén elhelyezett „50 százalékkal több újrahasznosított tartalom, mint korábban” állítás, amennyiben a gyártó a korábban felhasznált újrahasznosított anyag mennyiségét a gyártás során 2 százalékról 3 százalékra emelte. Ebben az esetben az állítás számtanilag ugyan helytálló, azonban azt a hamis benyomást keltheti a fogyasztóban, hogy a felhasznált újrahasznosított anyag mennyiségét a gyártó jelentős mértékben megemelte.<sup>17</sup>

A környezeti jellemző túlértékelése sem elfogadott, tehát az előnyök elhanyagolhatósága esetén nem állítható környezeti előny.<sup>18</sup> A GVH kiemeli iránymutatásában, hogy a kommunikációban nem lehet a termék kedvező környezeti jellemzőit akként hangsúlyozni, hogy egyidejűleg elhallgatásra kerülnek a termék környezetre gyakorolt negatív hatásai. Szintén kiemelten fontos, hogy a környezetbarát jellegre vonatkozó állításnak minden esetben azokhoz a szempontokhoz kell kapcsolódnia, amelyek jelentősek a termék által a teljes életciklusában kifejtett környezeti hatás szempontjából.

További követelmény a zöld állításokkal szemben, hogy azok megjelenítésüktől kezdve alkalmazásuk teljes időtartama alatt igazolhatóak és helytállóak legyenek, tehát alkalmazójának kutatásokkal, tanulmányokkal, teszteredményekkel, más hiteles és megbízható adatokkal alá kell tudnia támasztani az állításokat, illetve annak fo-

<sup>12</sup> Federal Trade Commission: Cases Tagged with Environmental Marketing, <https://www.ftc.gov/enforcement/cases-proceedings/terms/1408?page=0> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>13</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról; EGT vonatkozású szöveg; „UCP-irányelv”), 2005. 05. 11., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32005L0029> (letöltés: 2023. 04. 05.), 6. cikk.

<sup>14</sup> A komposztálhatóságra vonatkozóan léteznek szabványok (pl.: amerikai, európai).

<sup>15</sup> GVH-tájékoztató (6. lj.), 4. oldal.

<sup>16</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.3 (a) módosításának szándékára vonatkozik.

<sup>17</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.3 (c) módosításának szándékára vonatkozik.

<sup>18</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.3 (c) módosításának szándékára vonatkozik.

gyasztók által érzékelhető üzenetét. A vállalkozás működésének vagy fenntarthatósági programjának népszerűsítése során elsősorban a már realizált eredményekre és környezeti előnyökre javasolt támaszkodni. A jövőbeli célkitűzések és vállalások ismertetése esetén észszerűen betartható terv, világos célértékek és határidők kommunikálása mellett érdemes a célok elérésében érintettek bevonása, annak biztosítására, hogy független harmadik felek is ellenőrizhessék a vállalásokat.<sup>19</sup>

### 3.2. Általános környezeti állítások

Mind a GVH, mind az FTC iránymutatása kiemelt figyelmet fordít az általános környezeti állításokra (pl.: „környezetbarát”, „zöld”, „eco-smart”, „ökobarát”), amelyek azt az üzenetet közvetítik, hogy egy termék, csomagolás vagy szolgáltatás általános környezeti előnyöket kínál, és éppen ezért a fogyasztók számára nehezen értelmezhetőek. Sokféle jelentést tartalmat hordozhatnak, és többnyire azt sugallják, hogy a termékhez messzemenő környezeti előnyök kapcsolódnak, valamint azoknak nincs negatív, vagy csak pozitív hatása van a környezetre. Valószínűtlennek tűnik továbbá, hogy ezen állítások valamennyi észszerű értelmezéséhez kapcsolható jelentést az azokat alkalmazó vállalkozások meg tudják indokolni.

A megtévesztő üzenet akként előzhető meg, ha a vállalkozások az állítást tanúsítvánnyal minősítik vagy konkrét előny(ök)re szűkítik le. Példaként említi az FTC iránymutatása, hogy amennyiben az „eco-friendly” általános állítás azzal kerül kiegészítésre, pontosításra, hogy a termék újrahasznosított anyagok felhasználásával készült, akkor az állítás nem lesz megtévesztő, feltéve, ha a vállalkozás igazolni tudja, hogy a termék vagy a csomagolás teljes egészében újrahasznosított anyagokból készült – így a terméknek e tulajdonsága miatt összességében kedvezőbb hatása van a környezetre

–, és az állítás kontextusa más megtévesztő állítást nem tartalmaz.<sup>20</sup>

Az általános állítások további problémája, hogy azokból nem derül ki a fogyasztók számára, hogy azok a termékre vagy annak csomagolására, az adott szolgáltatásra vagy esetleg ezek egy részére, illetve aspektusára vonatkoznak-e.<sup>21</sup> Az általános állítások esetében pontosan meg kell jelölni, hogy az a termékre, a csomagolásra, illetve azok mely részére vonatkozik.

A „környezettudatos” jelző, valamint az „EcoEngage” jelzés mint általános állítás alkalmazása miatt állapított meg jogsértést a GVH: a vállalkozás az állítás alkalmazását csak működésének meghatározott területein alkalmazott gyakorlatára (újrahasznosított papír használata, számlák elektronikus módon történő tárolása, EcoEngage jelzés a használt fertőtlenítőszeren) alapozta, de az állítás nem egyértelmű megfogalmazása miatt a fogyasztók számára nem derült ki, hogy a szolgáltatás környezettudatos jellege miben nyilvánult meg, így az sem, hogy az állítás csak a működés speciális területére vonatkozott.<sup>22</sup>

### 3.3. Összetétellel kapcsolatos állítások

Az FTC iránymutatása értelmében akkor forgalmazható egy termék újrahasznosíthatóként, ha az összegyűjthető, szétválogatható vagy más módon visszanyerhető a hulladékáramból annak érdekében, hogy az egy kidolgozott újrafeldolgozási program keretében (újra)felhasználásra kerülhessen egy másik termék gyártása vagy összeszerelése során. Ahhoz, hogy ez megvalósulhasson, a fogyasztóknak ismerniük kell például, hogy az milyen módon gyűjthető össze, ezért elvárás, hogy az újrahasznosítás módjáról és lehetőségeiről a fogyasztókat az állítás alkalmazásával egyidejűleg tájékoztassák. Abban az esetben, ha az újrahasznosításra a szükséges létesítmények hiánya, távolsága,

<sup>19</sup> GVH-tájékoztató (6. lj.).

<sup>20</sup> „Mivel az olyan kifejezések, mint a »tudatos« és »felelős«, számos szempontra vonatkozhatnak, ideértve a társadalmi és gazdasági körülményeket is, az ilyen állítások akkor is megtévesztőnek minősülhetnek, ha minősítettek, mivel homályosak és kétértelműek.” A Bizottság közleménye – Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához; EGT-vonatkozású szöveg, 2021. 12. 29., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2021.526.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2021%3A526%3AFULL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.526.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2021%3A526%3AFULL) (letöltés: 2023. 04. 05.), 4.1.1.3. pont.

<sup>21</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.3 (b) módosításának szándékára vonatkozik.

<sup>22</sup> A Gazdasági Versenyhivatal VJ/2/2021 számú versenytanácsi határozata, 2022. 10. 12., [https://gvh.hu/dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/dontesek-2021/vj-22021132](https://gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek-2021/vj-22021132) (letöltés: 2023. 04. 05.).

vagy az újrahasonosítás szervezetlensége miatt – annak ellenére, hogy anyagában újrahasonosításra alkalmas lenne – ténylegesen nem kerülhet sor, az állítás megtévesztő lehet.

Az FTC iránymutatása szerint<sup>23</sup> az újrahasonosíthatóságra vonatkozó általános állítás megtévesztő jellegének megítélése során döntő szempont, hogy az újrahasonosítási lehetőségek a termék értékesítésének területén a fogyasztók jelentős többsége (legalább 60 százaléka) számára rendelkezésre állnak-e. Amennyiben az újrahasonosítási lehetőségek ténylegesen csak a fogyasztók 60 százalékánál kevesebbek számára elérhetőek, az állítás csak ennek pontosítása mellett alkalmazható, továbbá a vállalkozásnak annál hangsúlyosabban kell felhívni a fogyasztók figyelmét<sup>24</sup> arra, hogy az újrahasonosítási lehetőségek korlátozottan érhetőek el, minél kevesebb azon fogyasztók száma, akik számára az újrahasonosítási létesítmények ténylegesen rendelkezésre állnak.

Az FTC iránymutatása értelmében az újrahasonosított tartalom utalhat arra, hogy a termék vagy csomagolás tartalmaz újrahasonosított nyersanyagot, valamint használt,<sup>25</sup> felújított és újragyártott anyagokat, alkatrészeket, a GVH iránymutatása szerint az „újrahasonosított” jelző azt jelentheti, hogy a termék egy életciklust már megjárt termék(ek)ből keletkezett.

Az újrahasonosított tartalomra vonatkozó állítás alkalmazása esetén a fogyasztás előtti és utáni folyamatokból nyert anyagok között nem kötelező különbséget tenni, de amennyiben a vállalkozás erre mégis utal, akkor külön-külön meg kell határozni, hogy a termék tartalmának hány százaléka származik a fogyasztás előtti és utáni szakaszból.<sup>26</sup>

Az újrahasonosított tartalomra utaló megtévesztő tájékoztatásként az FTC iránymutatása példaként említi azt az esetet, amikor egy használt és új ruházati cikkeket is forgalmazó üzletben egy,

az új termékektől megjelenésében nem különböző, használt terméket „újrahasonosított” címmel láttak el, ez alapján a fogyasztó arra gondolhatott, hogy a termék újrahasonosított alapanyagokból készült, és nem arra, hogy használt.

A német szövetségi bíróság döntése szerint az „újrahasonosított papírból készült” jelző használata annak általános jellege miatt megtévesztő, mivel nem a teljes termék, csak annak 80 százaléka készült újrahasonosított papírból.<sup>27</sup>

Az újratölthető állítás alkalmazása az iránymutatások alapján akkor jogszerű, ha a forgalmazó biztosítja, hogy a termék többször is feltölthető ugyanazzal vagy hasonló termékkel, eredeti formájában, további feldolgozás nélkül. A vállalkozásnak tehát vagy a termék újratöltéséhez használható utántöltő terméket kell biztosítani, vagy egy olyan rendszert kell kialakítani, amelynek keretében megtörténik a termék összegyűjtése és újratöltése is.

A „mentes” állítás használata arra utal, hogy a termék valamilyen összetevőt nem tartalmaz, vagy az előállítás során valamilyen technológiát nem használtak. A „mentes” állítás használata az iránymutatások értelmében megtévesztő lehet, ha a termék a hivatkozott összetevőt ugyan nem tartalmazza, azonban a termék más összetevői ugyanazt a (környezeti) hatást fejtik ki, mint a mentesnek jelzett összetevő (a „klórmentesként” hirdetett termék klórt nem, de fenolt tartalmaz<sup>28</sup>); ha a „mentesnek” jelzett összetevőt általában más hasonló termékek sem tartalmazzák; valamint, ha az adott összetevőt olyan anyaggal helyettesítik, amely a környezetre legalább ugyanolyan ártalmas.

Nem megtévesztő ugyanakkor az állítás használata az FTC szerint, ha a jelzett összetevőt a termék olyan mértékben tartalmazza, amely a „nyomokban” mennyiségként feltüntethető mértéket nem haladja meg; ha azt nem szándékosan adták

<sup>23</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.12 (b) (2) módosításának szándékára vonatkozik.

<sup>24</sup> Az állítás pontosítható például akként, hogy a vállalkozás tájékoztatja a fogyasztókat, hogy az adott termék az adott földrajzi területen nem biztos, hogy újrahasonosítható.

<sup>25</sup> FTC iránymutatása értelmében a használt kifejezés olyan anyagokra, alkatrészekre utal, amelyek nem újak, és nem esnek át semmilyen felújításon, átalakításon. (FTC-iránymutatás [2. lj.], § 260.13 (a) pont).

<sup>26</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.13 módosításának szándékára vonatkozik.

<sup>27</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 20.10.1988, Az. I ZR 238/87, Rewis RS 1988, <https://rewis.io/service/pdf/urteile/ers-20-10-1988-i-zr-23887.pdf> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>28</sup> GVH-tájékoztató (6. lj.).

a termékhez; vagy a jelzett anyag jelenléte nem okoz olyan káros hatást a környezetnek, amelyet a fogyasztók jellemzően ennek az anyagnak tulajdonítanak.

Az organikus, „bio”,<sup>29</sup> nem mérgező<sup>30</sup> és ózonbarát<sup>31</sup> állításokról összefoglalóan elmondható, hogy használatuk során a fogyasztók számára közvetített, nehezen értelmezhető üzenet miatt elsősorban az általános állítások alkalmazása során felsorolt szempontokra kell kiemelt figyelmet fordítani. Ennek megfelelően az állításokat a fogyasztók által értelmezhető valamennyi üzenet szerint alá kell tudni támasztani, vagy azokat megfelelő pontosítás mellett kell alkalmazni. Abban az esetben, ha a „nem mérgező” állítással érintett termék az emberekre ugyan nem veszélyes, azonban a környezetre ártalmas lehet, az állítás megfelelő pontosítás nélkül nem alkalmazandó. Az „ózonbarát” általános állítás például egy légrfrissítő esetében megtévesztő, ha az tartalmaz olyan összetevőt, amely a talajhoz közeli ózonképződéshez történő hozzájárulásával szmogot okozhat.

### 3.4. Gyártási folyamatra vonatkozó állítások

A megújuló energiák felhasználására – a GVH tájékoztatónál részletesebb – FTC-iránymutatás értelmében csak abban az esetben hivatkozhat a vállalkozás, ha a termék előállításához vagy a termék egy részének energiával történő ellátásához használt nem-megújuló forrásból származó energia használatát megújuló energiátanúsítvánnyal<sup>32</sup> párosítja. Ekként tanúsítható, hogy a vállalkozás által felhasznált villamos energia egy része megújuló forrásból származik. Javaslatként fogalmazza meg az FTC a megújuló energia forrásának pontos megadását (pl.: szél- vagy napenergia). Szintén kimondja az iránymutatás, hogy a „megújuló energiával készült” általános állítás alkalmazásának csak akkor van helye, ha az összes termék vagy

csomagolás előállításához szükséges jelentős gyártási folyamat energiaellátását megújuló energiával vagy megújuló energiátanúsítvánnyal rendelkező energiával biztosították. Ellenkező esetben biztosítani kell, hogy a megújuló energiaellátással érintett rész százalékos aránya világosan és jól érthetően megjelenjen. Megtévesztő továbbá az a gyakorlat, ha megújuló villamos energiát termelő és a megtermelt teljes energiára megújuló energiátanúsítványokat eladó vállalkozás azt állítja, hogy megújuló energiát használ.

A termék tartósságára, illetve élettartamára vonatkozó állításokra (pl.: tartós vagy környezetbarát anyagból készült) az FTC dokumentuma nem tartalmaz külön rendelkezéseket. A termékek tartósságára utaló állításokkal kapcsolatosan általánosságban a magyar versenyhatóság elvárása az, hogy alkalmazóik lássák el a fogyasztókat minden olyan információval, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az ígért környezeti előny ténylegesen elérhető legyen, és amennyiben a termék élettartamát a vállalkozás meghatározza, állítását tudnia kell igazolni.

A szén-dioxid-kibocsátással kapcsolatos állítások lényegesen komplexebbek, és így azok alkalmazása több körülményt igényel, mint más környezeti állításoké. Amennyiben egy termékre vagy szolgáltatásra a „karbonsemleges” állítás kerül, az további pontosítás hiányában nehezen értelmezhető. Ezt erősíti meg a „carbon neutral” és a „net zero” állítások fogyasztói értelmezését vizsgáló tanulmány<sup>33</sup> is, amely szerint ezen állítások fogyasztói értelmezése – amelyet alapvetően befolyásolt a fogyasztók környezeti kérdésekben való tájékozottsága – nagyon széles skálán mozgott. Az állítások félrevezető jellegét túlnyomórészt abban jelölték meg, hogy a fogyasztók az állításokhoz a szén-dioxid-kibocsátás abszolút csökkenésének megtörténtét, vagy ennek rövid időn belüli bekövetke-

<sup>29</sup> GVH-tájékoztató (6. lj.).

<sup>30</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.10 módosításának szándékára vonatkozik.

<sup>31</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.11 módosításának szándékára vonatkozik.

<sup>32</sup> United States Environmental Protection Agency (EPA): Green Power Markets. Renewable Energy Certificate (RECs), <https://www.epa.gov/green-power-markets/renewable-energy-certificates-recs> (letöltés: 2023. 04. 05.); valamint Power Purchase Agreement (PPA, áramvásárlási szerződés) Európában.

<sup>33</sup> Advertising Standards Authority (ASA): Environmental Claims in Advertising. Qualitative Research Report, 2022. 10., <https://www.asa.org.uk/static/6830187f-cc56-4433-b53a4ab0fa8770fc/CCE-Consumer-Understanding-Research-2022-Final-090922.pdf> (letöltés: 2023. 04. 05.).

zését társították. A „karbonsemleges” állítás tehát annak általános jellege miatt akként is értelmezhető, hogy a termék teljes életciklusa (pl. gyártás, használat, ártalmatlanítás) alatt, valamint a vállalkozás bármilyen tevékenysége során szén-dioxid-kibocsátásra egyáltalán nem kerül sor.

A karbonsemlegesség ugyanakkor rendszerint arra utal, hogy egy vállalkozás tevékenysége során – jogszabályi előírások alapján vagy önkéntesen – csökkentette a szén-dioxid-kibocsátást, és a fennmaradó részt ellentételezte, vagy a teljes kibocsátást kiegyenlítette. A karbonkibocsátás ellentételezésére (kiegyenlítésére) a kiotói egyezmény óta akként van mód, hogy az érintett vállalkozások ún. karbonkreditek<sup>34</sup> megvásárlásával olyan projekteket támogatnak, amelyek üvegházhatású gázok kibocsátásának elkerülését vagy azok megkötését célozzák (pl.: erdőtelepítés), és amely projektek e támogatás nélkül nem tudnának megvalósulni.

A fentiek miatt a GVH iránymutatásában foglaltak szerint abban az esetben, ha egy szén-dioxid-kibocsátással kapcsolatos állítást (pl. karbonsemleges, CO<sub>2</sub>-semleges, alacsony karbonlábnyomú) további pontosítás nélkül, önmagában alkalmaznak egy termékkel kapcsolatban, az állításnak a termék teljes életciklusát figyelembe véve igazolhatónak kell lennie.

A szén-dioxid-kibocsátással kapcsolatos zöld állítások használatára az önkéntes kibocsátás ellentételezése esetén van lehetőség, hiszen a jogszabályon alapuló kibocsátáscsökkentés az adott piac valamennyi szereplőjére vonatkozik, és egy ilyen állítás a versenyző termékekhez képest előnyösebbként tüntetné fel az állítást alkalmazó vállalkozás termékét.

A GVH iránymutatásában tárgyalt szén-dioxid-kibocsátással kapcsolatos állítások alkalmazásához képest az FTC dokumentuma ennél szűkebb körben csak a szén-dioxid-kompenzációról beszél, és ehhez kapcsolódóan fogalmaz meg szabályokat.

A karbonsemleges működés népszerűsítése során mindkét iránymutatás szerint elvárható a vállalkozástól többek között annak bemutatása, hogy a kibocsátáscsökkentés már megvalósult, vagy csak a közeljövőben bekövetkező csökkentést je-

lent, a múltbéli cselekedetei és jövőbeni vállalásai (pl. faültetés, fenntartható erdőgazdálkodás anyagi támogatása) milyen módon járulnak hozzá a karbonsemleges működéshez, milyen módon és gyakorisággal ellenőrzi, hogy működése valóban szén-dioxid-kibocsátástól mentes.

### 3.5. A termék használatát követő időszakra vonatkozó zöld állítások

A termékről akkor állítható, hogy lebomló, ha az – a szokásos ártalmatlanítást követő észszerű időn (az FTC iránymutatása szerint 1 éven) belül – teljes mértékben a természetben megtalálható elemekre lebomlik, és visszatér a környezetbe. Az állítás alkalmazása során alapvető kérdés, hogy az abban foglaltak szerint a termék lebomlása milyen körülmények között biztosított. Éppen ezért az állítást olyan körülmények között elvégzett tesztekkel kell bizonyítani, amilyenek közé a terméket a fogyasztók használatot követően elhelyezik.

Megtévesztő például az állítás, ha egy olyan szemeteszákra vonatkozóan állítja a forgalmazó, hogy az lebomló, amelyet a talajba temetve teszteltek (ami azt jelenti, hogy a lebomláshoz víz és oxigén jelenléte kell), ugyanakkor a termék a használatot követően jellemzően hulladéklerakókba kerül.

Az iránymutatások értelmében a vállalkozásnak egyértelműen a fogyasztók tudomására kell hozniuk, hogy a termék az általános ártalmatlanítási helyén milyen mértékben bomlik le. A vállalkozás nem használhat lebomlásra utaló zöld állítást, ha a termék lebomlása során a termék a környezetre kártékony anyagokat bocsát ki magából.

Ha a vállalkozás azt állítja a termékről, hogy komposztálható, tudnia kell igazolni, hogy valóban felhasználható komposzttá bomlik le. Figyelembe véve, hogy a komposztálás célja olyan anyag előállítás, amely mint talajjavító, jótékony hatással lehet a környezetre, kerülendő a termék komposztálhatóságára vonatkozó pozitív állítás, ha a termék rontja a komposzt minőségét, vagy a környezetre hátrányos anyagokat tartalmaz.

A vállalkozásoknak egyértelműen és világosan tájékoztatniuk kell a fogyasztókat arról, ha a ter-

<sup>34</sup> A kreditek azt igazolják, hogy 1 tonna szén-dioxid, vagy azzal egyenértékű üvegházhatású gáz nem került kibocsátásra vagy megkötésre került a légkörből. A karbonkreditek minősítését minősítő szervezetek végzik.

mék a fogyasztó háztartásában nem, csak az arra kijelölt helyen komposztálható, vagy a terméknek csak egy része komposztálható, ellenkező esetben ugyanis megtevesztik a fogyasztókat a termék környezeti előnyeivel kapcsolatosan. Ezzel összefüggésben a vállalkozásoknak érdemes figyelemmel lenniük arra is, hogy a fogyasztó rendelkezésére állnak-e a komposztálás feltételei (pl. érdemes utalni arra, hogy hol érhetőek el elérhető közelségben komposztáló létesítmények).

### 3.6. A vállalkozás tevékenységével kapcsolatos kommunikáció

A GVH iránymutatása kiemeli, hogy a fogyasztók irányába kommunikált, a jövőre vonatkozó környezetvédelmi vonatkozású felelősségvállalások megfogalmazásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a vállalkozás csak olyan erőfeszítéseket jelenítsen meg, amelyek belátható időn belül megvalósíthatók, reális terven alapulnak, a vállalások ütemezése és teljesíthetősége ellenőrizhető, illetve a tervének monitorozása is biztosított. A vállalkozásoknak érdemes kerülniük az olyan jövőre vonatkozó vállalásokat, amelyek teljesítését nagy részben már jelenleg is vállalják, így a kitűzött cél elérése nem jelent erőfeszítést részükről, illetve érdemi változást a környezetvédelem szempontjából.

### 3.7. Összehasonlító és piacelsőségi állítások

Az általános követelményeknek megfelelően két vagy több árut vagy szolgáltatást összehasonlító állítások nem lehetnek megtevesztők, valamint tárgyilagosságnak, relevánsnak, ellenőrizhetőnek kell lenniük. Emellett az összehasonlításnak ugyanarra a termékkategóriára – azonos szükségleteket kielégítő vagy azonos rendeltetésű termékekre – kell vonatkoznia.

Így megtevesztő az az állítás, amely szerint adott termék kevésbé mérgező, kevesebb csomagolóanyagot tartalmaz, amennyiben az állítás nem jelöli meg egyértelműen, hogy az összehasonlítás a vállalkozás egy saját korábbi, vagy más vállalkozás termékével történik-e. Amennyiben a reklám állítása a saját korábbi és újabb termékét vagy szolgáltatását hasonlítja össze egymással, javasolt az összehasonlítás alapjául szolgáló tulajdonságot (pl. a

korábbi modelljei közé tartozó termék energiafelhasználását) is közölni a fogyasztókkal.

Egy olyan állítás például, hogy adott termék 10 százalékkal kevesebb hulladékkal jár, önmagában megtevesztő lehet, mivel nem világos, hogy az az állítás alkalmazójának egy korábbi, vagy egy versenytárs jelenlegi termékéhez képest jár-e kevesebb hulladékkal, kivéve, ha a vállalkozás bizonyítani tudja, hogy mindkettő vonatkozásában igaz az állítás. Az állítás alkalmazójának továbbá szintén igazolni kell, hogy a 10 százalékos különbség pontosan miből adódik, tehát e tekintetben mi a különbség az összehasonlítás alapjául szolgáló termékhez képest.

Az összehasonlító állítások körébe tartoznak azok az állítások is, amelyek például a csökkentett energia- (pl. energiahatékony, energiatakarékos) vagy vízfogyasztásra (pl. víztakarékos) vonatkoznak. Mivel az ilyen jellegű állítások esetén hiányzik az a termék, amivel az összehasonlítás történik, az állítás megtevesztő voltának elkerüléséhez a vállalkozásnak különös figyelmet kell fordítania az állítás kontextusára (pl. rendelkezésre áll-e az állítás értelmezését segítő besorolási skála) és a lehetséges fogyasztói értelmezésre.

Érdemes szem előtt tartani, hogy az olyan általános zöld állítások, mint „legzöldebb” vagy „legkörnyezetbarátabb” szintén összehasonlító állításnak minősülhetnek a piac valamennyi termékéhez képest, így az állítás alkalmazásának teljes időtartama alatt igazolni kell tudni ezt a tényt.

### 3.8. Tanúsító címkék

A tanúsító címkék (bizalmi jegyek, minőségi jegyek, megjelölések, logók, szimbólumok, tanúsítványok<sup>35</sup> stb.) alapvető célja, hogy a tudatos vásárlói döntéseket megkönnyítsék. Használatuk az eddig vizsgált környezeti állításokhoz képest anynyiban hordoz többtelemet, és ezért alkalmasabbak a fogyasztók döntéseinek befolyásolására, mert azt üzenik, hogy a termék gyártóján és forgalmazóján kívül egy harmadik személy is igazolja az adott termék vagy szolgáltatás a környezet szempontjából kedvezőbb tulajdonságát. A környezeti hatásokat tanúsító szervezetek lehetnek állami szervek vagy általuk felhatalmazott egyéb szer-

<sup>35</sup> Például a Marine Stewardship Council (MSC).

vezetek; nonprofit szervezetek<sup>36</sup>, érdekképviseleti csoportok, illetve profitorientált vállalkozások, akár a tanúsító címkét alkalmazó vállalkozás saját maga. Fontos, hogy a tanúsító címkék használata piaci előnyt jelenthet a gyártók és forgalmazók számára, éppen ezért alkalmazásuk során fontos, hogy abban az esetben, ha a tanúsító egy iparági szövetség, vagy maga a gyártó vagy forgalmazó vállalkozás, a fogyasztó számára ne az az üzenet kerüljön közvetítésre, hogy a bizalmi jelölést egy független tanúsító szervezet adta ki.

A bizalmi jelzések használata esetén a fogyasztói értelmezés azt is feltételezi, hogy a terméket vagy szolgáltatást egy előre meghatározott kritériumrendszer alapján megvizsgálták, és a feltételeknek megfelelt. Az állami vagy a felhatalmazott szervezetek által tanúsított címkék használatának szigorúan meghatározott jogszabályi feltételei vannak, ideértve a tanúsítható termékcsoportokat, illetve a minősítési eljárást. Ahhoz, hogy egy profitorientált vállalkozás által odaítélt tanúsító címke egy jogszabályi előírásoknak megfelelő kritériumrendszer szerint ellenőrzött tanúsító címkével megegyező hitelességgel rendelkezzen fontos, hogy a díjazás egy előzetesen rögzített, megismerhető, az egész szervezetre kiterjedően következetesen alkalmazott követelményrendszer alapján történjen, valamint fontos, hogy a díjazási mechanizmus összhangban álljon a tanúsító címke által közvetített üzenettel. Megtévesztő például egy szervezet logójának használata, amennyiben az csupán a vállal-

kozás szervezeti tagságát hivatott jelezni, de a jelzés azt az üzenetet közvetíti a fogyasztó számára, hogy a szervezet a vállalkozást termékeit bevizsgálta, azok környezeti hatását értékelte, vagy éppen a termék messzemenően kedvező környezetre gyakorolt hatásának üzenetét közvetíti a fogyasztók felé.<sup>37</sup> A megtévesztés oly módon kerülhető el, ha a logó utal arra, hogy a vállalkozást csak tagsági viszony köti a szervezethez, és a szervezet a vállalkozás termékeinek környezeti hatásait nem értékelte.

A tanúsító címkék használata nem mentesíti a vállalkozást az általa használt és a tanúsító címkén kommunikált állítás igazolásának kötelezett-sége alól.

Nagyon lényeges továbbá, hogy a vállalkozás által közvetített üzenet ne terjeszkedjen túl azon, aminek igazolására az adott tanúsító címke vagy címkék hivatottak, azaz a termékre vonatkozó kereskedelmi kommunikáció összhatása sem lehet megtévesztő.<sup>38</sup>

Megtévesztő például a bizalmi jegy használata abban az esetben is, ha az érintett termék nem teljesíti az annak alkalmazásához szükséges követelményeket.<sup>39</sup>

#### 4. Európai kitekintés

Akár az FTC, akár az európai országok által kidolgozott iránymutatásokat vizsgáljuk, egyértelmű, hogy azok közös alapelvek mentén kerültek kidolgozásra. Az iránymutatásokkal ellentétes

<sup>36</sup> A Herman Ottó Intézet Nonprofit Kft. feladata a nemzeti és az európai megfelelés-tanúsító intézményrendszer magyarországi működtetése, és a „Környezetbarát Termék”, valamint az „EU Ecolabel” minősítő védjegy, minősítési feltételeinek és érvényességének kialakítása. Jogszabályi háttér: 29/1997. (VIII. 29.) KTM rendelet a környezetbarát, környezetkímélő megkülönböztető jelzés használatának feltételrendszeréről (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700029.ktm>, letöltés: 2023. 04. 05.), valamint az Európai Parlament és a Tanács 66/2010/EK rendelete az uniós öko címkéről (EGT-vonatkozású szöveg; 2009. 11. 25.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0066>; letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>37</sup> Az FTC-iránymutatás (2. lj.) a § 260.6 módosításának szándékra vonatkozik.

<sup>38</sup> Példaként említhető, hogy a Biokontroll védjegy további tájékoztatás nélküli használata a vállalkozás termékeit népszerűsítő kommunikációs eszközökön a vállalkozás által forgalmazott termékek biojellegét sugallja, ami nem csupán az alapanyagokra, hanem az adott termék előállítására vonatkozó szigorú követelményeknek való megfelelést is jelenti. Abban az esetben azonban, ha a Biokontroll Kft. által kiállított minőségi tanúsítvány e termékek gyártási folyamatára nem terjed ki, és csak egyes növényi alapanyagok termesztésére vonatkozik, azonban a termék olyan alapanyagokat is tartalmaz, amelyekre a tanúsítvány nem terjed ki, a védjegy használata megtévesztő lehet. (A Gazdasági Versenyhivatal VJ/103-020/2009 számú versenytanácsi határozata, 2010. 01. 28., [https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/dontesek\\_2009/vj103\\_2009\\_m.pdf&inline=true](https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali_dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2009/vj103_2009_m.pdf&inline=true), letöltés: 2023. 04. 05.)

<sup>39</sup> A német szövetségi bíróság (Bundesgerichtshof) I ZR 230/12 számú ítélete, 2014. 02. 19., <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=1f60bd5641cb3f1b77358f3ec5fe9689&nr=67478&pos=0&anz=1&Blank=1.pdf> (letöltés: 2023. 04. 05.).

gyakorlatok esetén az Európai Unióban – ágazati jellegű szabályozás hiányában – a UCP-irányelv<sup>40</sup> rendelkezéseinek megsértése miatt kerülhet sor jogsértés megállapítására. A környezeti állítások alkalmazásának széleskörű elterjedése és a zöldre festés jelenségének gazdasági versenyt torzító hatása miatt felmerült a hatékonyabb, és a környezeti állításokkal kapcsolatos kereskedelmi gyakorlat változásainak követésére alkalmas szabályozás szükségessége.

Az Európai Unió a témát érintően elsőként az Európai Zöld Megállapodás (European Green Deal) program részeként egy, a UCP-irányelv módosítását kezdeményező javaslatot (Amending Proposal) készített. E javaslat például kifejezetten tiltaná (feketelistára helyezné) a „zöldre festésnek” minősülő gyakorlatokat, továbbá rendelkezéseket tartalmaz a termékek korai elavulását eredményező gyakorlatokra, valamint a megbízhatatlan és az átláthatóság követelményét nem teljesítő címkék használatára vonatkozóan.

Egy, az Európai Unió Bizottsága által 2020-ban készített tanulmány<sup>41</sup> szerint a megvizsgált (EU-ban alkalmazott) zöld állítások 53,3 százaléka homályos vagy megtévesztő, és 40 százaléka teljesen alaptalan volt. A problémára reagálva 2023-ban (2023. március 22.) megalkotásra került egy, a zöld állításokról szóló irányelvre (Proposal for Green Claims Directive) vonatkozó javaslat, amely a fenntarthatósággal és a környezettel kapcsolatosan tartalmazna speciális, a UCP-irányelvben foglaltakhoz képest szigorúbb szabályokat.<sup>42</sup>

## 5. Összegzés

A tanulmányban bemutatni kísérelt iránymutatásokból, illetve a megfogalmazott jogalkalmazói elvárásokból, valamint az uniós törekvésekből is látható, hogy a zöld állítások alkalmazásának lehetőségei a korábbi enyhe fokú szabályozottság felől a várhatóan lényegesen szélesebb körű, és szigorúbb szabályokat tartalmazó előírások miatt nehezednek, szűkülnek.<sup>43</sup> A fentiek alapján a vállalkozások számára javasolt a zöld állításokkal kapcsolatosan várható szabályozási folyamatok és jogszabályi változások, valamint az európai versenyhatóságok iránymutatásainak folyamatos figyelemmel kísérése, ezzel párhuzamosan a környezeti állítások alkalmazásával kapcsolatos gyakorlatuk felülvizsgálata.

A jövőben az a jogalkalmazói oldalról eddig is érvényesített, de a vállalkozások által kevésbé tudatosan követett szempont – miszerint az állítások fogyasztók által érzékelhető üzenete a meghatározó – továbbra is irányadó, és az állítások értékelése során a kiinduló pontot jelenti. A kommunikáció kialakítása során figyelemmel kell lenni arra, hogy a vállalkozás által közvetíthető (igazolható) és közvetíteni akart üzenet megegyezzen annak fogyasztók által értelmezett jelentésével. Valamennyi, hosszútávon versenyképesen működni kívánó vállalkozásnak érdeke a fogyasztói bizalom fenntartása, azonban a zöldre festésnek minősülő gyakorlatok éppen ez ellen hatnak. A környezetre nem vagy kevésbé ártalmas hatás megtévesztő kommunikációja ugyanis olyan mértékű fogyasztói bizalomvesztést és a zöld állításokkal szembeni szkepticizmust eredményez, amely mind az adott vállalkozás, mind a körforgásos gazdaság műkö-

<sup>40</sup> Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive'; Text with EEA relevance; „UCP-irányelv”), 2005. 05. 11., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32005L0029> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>41</sup> European Commission: Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2005/29/EC and 2011/83/EU as regards empowering consumers for the green transition through better protection against unfair practices and better information, 2022. 03. 30., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0085> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>42</sup> PETRÁNYI Dóra – SZENDRŐ Szabolcs – NAGY Aranka – KERESZTES Kristóf (CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang LLP): Rigorous European legislation bringing clarity on proper green communication, 2023. 04. 03., CMS Law Now, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=68894ae1-7077-4eef-a512-89c88d5dfc21> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>43</sup> PETRÁNYI – SZENDRŐ – NAGY – KERESZTES (42. lj.).

dőképességébe vetett bizalmat aláássa. Kifizetődőbb tehát a vállalkozás zöld törekvéseinek megalapozott tartalommal és átlátható módon történő kommunikációja,<sup>44</sup> amelynek kialakításában a bemutatott iránymutatások kézzelfogható segítséget jelentenek.

Végül nem szabad szem elől téveszteni, hogy a környezetbarát jellegre vonatkozó állítások alkal-

mazásának nem lehet célja a fogyasztással együtt járó környezetterhelés miatti felelősségérzet csökkentése. Éppen ezért a környezeti állításoknak relatív értelemben is pontosnak kellene lenniük,<sup>45</sup> elősegítve ezzel, hogy a fogyasztók a környezetet kevésbé terhelő termékek választásával fogyasztásuk nemcsak minőségi, hanem annak mennyiségi észszerűsítésére is törekedjenek.

---

<sup>44</sup> Menno D.T. DE JONG – Gabriel HULUBA – Ardion D. BELDAD: Different Shades of Greenwashing: Consumers' Reactions to Environmental Lies, Half-Lies, and Organizations Taking Credit for Following Legal Obligations, Sage Journals 34/1., 2019. 09. 18., <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1050651919874105> (letöltés: 2023. 04. 05.).

<sup>45</sup> A Bizottság közleményének (18. lj.) 4.1.1.3 pontja szerint például a rendkívül szennyező iparágak esetében a „környezetbarát” jelző helyett a „kevésbé károsak a környezetre” kifejezés használata indokolt.

Szász Dávid<sup>1</sup>



## Az arányosság elvének érvényesülése a versenyhatóságok bírságkiszabása során – a valós gazdasági helyzet feltárásának és figyelembevételének követelménye, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságának a C-385/21. számú Zenith Media Communications-ügyben tett megállapításaira

The importance of the principle of proportionality during the imposition of fines by the national competition authorities – The obligation to uncover and to take into account the real situation of the undertaking concerned, in particular to the judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-385/21. Zenith Media Communications

**Abstract:** The main aim of the present study is to examine the role of and the obligations set by the principle of proportionality during the determination and imposition of fines by the national competition authorities of the member states of the European Union in order to avoid the imposition of fines which exceed the limits of what is necessary to achieve the objectives of Article 101 TFEU.

**Tárgyszavak:** előzetes döntéshozatal, EUMSZ 101. cikk, a bírság összegének meghatározása, az érintett vállalkozás valós gazdasági helyzete, az arányosság elve

**Keywords:** reference to preliminary ruling, Article 101 TFEU, determination of the amount of the fine, real situation of the undertaking concerned, principle of proportionality

### 1. Bevezetés: az arányosság elvének alkalmazási területei

A szankciók kiszabása, a jog által előírt intézkedések meghozatala, az alapjogok korlátozása, valamint a jogalkotás során kiemelkedő jelentősége van az arányosság követelményének (rule of proportionality). Jelentőségét tükrözi, hogy elvi szintű szabályozására több jogág területén sor került az adott jogági jogi aktusok igazságosságának, mértékletességének, előreláthatóságának biztosítása és az önkényesség elkerülése céljából.

A büntetőjog területén az arányosság elvének két dimenziója van. Egyrészt mint mérce s követelmény szerepet játszik a társadalomra veszélyes vagy potenciálisan veszélyes cselekmények krimi-

nalizálása szükségességének, valamint indokoltságának vizsgálatánál. Másodsorban az arányosság elve megköveteli, hogy a szankciók súlya és szigora arányban álljon az elkövetett bűncselekménnyel és annak súlyával.<sup>2</sup> „A büntetések súlyossága nem lehet aránytalan a bűncselekményhez mérten.”<sup>3</sup> Ahhoz, hogy a szankció súlya és szigora arányban álljon az elkövetett bűncselekménnyel, ugyanakkor nem elegendő csupán a megvalósított tényállás vizsgálata, az elkövetőt és az elkövetés egyes körülményeit is vizsgálni, mérlegelni kell.<sup>4</sup> Tekintettel arra, hogy az arányosság mérlegelést követel meg, azon nyugszik, nem beszélhetünk tökéletesen arányos szankcióról.<sup>5</sup>

Az alkotmányjog területén az arányosság elve mint alkotmányos alapelv szorosan kapcsolódik az

<sup>1</sup> Versenytanácsai vizsgáló, Döntéshozatalt Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: [szasz.david@gvh.hu](mailto:szasz.david@gvh.hu).

<sup>2</sup> GELLÉR Balázs – AMBRUS István: A magyar büntetőjog általános tanai I., ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019, 88–90. o.

<sup>3</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 2012/C 326/02, 2012. 10. 26., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:C2012/326/02> (letöltés: 2023. 02. 10.), 49. cikk (3) bekezdés.

<sup>4</sup> Mirko BAGARIC: Proportionality in Sentencing: its Justification, Meaning and Role, Current Issues in Criminal Justice, 2000/12, <https://tarjomefa.com/wp-content/uploads/2017/07/7237-English-TarjomeFa.pdf> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>5</sup> Joel GOH: Proportionality – An Unattainable Ideal in the Criminal Justice System, Manchester Student Law Review, 2013/2:41, [https://hummedia.manchester.ac.uk/schools/law/main/research/MSLR\\_Vol2\\_4\(Goh\).pdf](https://hummedia.manchester.ac.uk/schools/law/main/research/MSLR_Vol2_4(Goh).pdf) (letöltés: 2023. 02. 10.).

alapjogok korlátozásának alkotmányossági szempontú vizsgálatához.<sup>6</sup> „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”<sup>7</sup> Valamely alapjog korlátozásának alkotmányosságához önmagában nem elegendő, hogy az más alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással.<sup>8</sup>

Az arányosság elvét mint az Európai Unió („EU”) jogának egyik általános alapelvét az Európai Unióról szóló szerződés<sup>9</sup> 5. cikkének (4) bekezdése fekteti le.<sup>10</sup> Az arányosság elve megköveteli, hogy az EU és intézményeinek intézkedései: alkalmasak legyenek a kívánt cél elérésére (alkalmasság); szükségesek legyenek a kívánt cél eléréséhez (szükségesség); emellett nem róhatnak az elérendő célkitűzéshez képest aránytalanul nagy terhet az egyénekre (szűk értelemben vett arányosság). Az elv érvényesülést kíván meg az uniós jogalkotás, jogalkalmazás, valamint az EU aktusainak végrehajtása során is.<sup>11</sup> Az arányosság elve szorosan kapcsolódik a szubszidiaritás elvéhez, amely az EU hatásköreinek gyakorlását szabályozza, és amelynek értelmében az EU csak akkor hozhat intézkedéseket, ha a nemzeti, regionális vagy helyi szintnél hatékonyabban tud fellépni. A szubszidia-

ritás elve egyrészt a tagállamok döntési és cselekvési képességét védelmezi, másrészt lehetővé teszi az uniós szintű cselekvést, amennyiben a tervezett intézkedés terjedelme és hatásai miatt a cselekvés célkitűzései tagállami szinten nem valósíthatóak meg hatékonyan. A szubszidiaritás, valamint az arányosság elvének alkalmazási feltételeit jegyzőkönyv rögzíti.<sup>12</sup>

A közigazgatási jogban a hatósági tevékenységgel szemben megfogalmazódó alapvető követelményként jelenik meg az arányosság elve. Az arányosság a közigazgatási jogban – akárcsak a büntetőjogban – két dimenzióban is megjelenik: egyrészt követelményként lefekteti, hogy a közigazgatás és annak hatóságai csak akkor avatkozzanak be az állampolgárok életviszonyaiba, magánszférájába, ha ez feltétlenül szükséges, másrészt a beavatkozás, és amennyiben a beavatkozás során szankcionálás szükséges, akkor a szankció – legyen az versenyfelügyeleti vagy éppen adóbírság – terjedelmének, mértékének is arányosnak kell lennie.<sup>13</sup>

Látható, hogy az arányosság követelménye és annak pontos tartalma jogáganként eltérést mutat. Ugyanakkor ezen eltérések ellenére van az elvnek egy immanens tartalma és célja, mégpedig a jogi aktusok, valamint a jogalkotás és a jogalkalmazás igazságosságának, előreláthatóságának a biztosítása és a jogalkotói, jogalkalmazói önkény megakadályozása. A továbbiakban az arányosság elvének a versenyjogban – különösen a versenyjogi szankcionálás során – való érvényesülése lesz a vizsgálat tárgya.

<sup>6</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alapjogok korlátozása, JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia, Alkotmányjog rovat, 2020, <https://ijoten.hu/uploads/az-alapjogok-korltozsa.pdf> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvénye, 2011. 04. 25., <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (letöltés: 2023. 02. 10.), I. cikk (3) bekezdés.

<sup>8</sup> Kvk.V.39.422/2022/3. számú határozat.

<sup>9</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata („EUSZ”), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF) (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>10</sup> „Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges. Az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.”

<sup>11</sup> Vasiliki KOSTA: The Principle of Proportionality in EU Law: An Interest-Based Taxonomy, EU Executive Discretion and the Limits of Law, 2019, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3368867](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3368867) (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>12</sup> 2. jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról, 2004. 12. 16., [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0011.02/DOC\\_9&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0011.02/DOC_9&format=PDF) (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>13</sup> Jud MATHEWS: Proportionality Review in Administrative Law, Penn State Law Research Paper No. 25-2016, 2016, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2836264#](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2836264#) (letöltés: 2023. 02. 10.).

## 2. Az arányosság elve a versenyjogban, a valós gazdasági helyzet

Az arányosság követelménye mint a közigazgatási jog egyik alapelve a versenyfelügyeleti eljárások, és így a versenyfelügyeleti szankcionálás – különösen a bírsággkiszabás – során is érvényesülést kíván meg.<sup>14</sup> Az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) egészen korán, már az 1990. július 10-ei Hansen-ítélet<sup>15</sup> 17. pontjában, valamint az 1999. július 8-ai Nunes és de Matos ítélet<sup>16</sup> 10. pontjában lefektette, hogy a versenyfelügyeleti szankcionálás során különös figyelmet kell fordítani az arányosság elvének érvényesülésére. *„Amikor egy nemzeti versenyhatóság bírságot szab ki, e bírságnak – hasonlóan minden olyan szankcióhoz, amelyet a nemzeti hatóságok az uniós jog megsértése okán szabnak ki – hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie”<sup>17</sup> és „a tagállamoknak [...] különösen ügyelniük kell arra, hogy az uniós jog megsértését olyan anyagi jogi és eljárási jogi előírások alapján szankcionálják, amelyek hasonlóak a nemzeti jog hasonló jellegű és hasonló jelentőségű megsértésére alkalmazandó előírásokhoz, és amelyek mindenképpen arányos jelleget biztosítanak a szankciónak.”<sup>18</sup>*

A fentiekből egyenesen következik, hogy amennyiben valamely tagállami versenyhatóság az uniós versenyjogának megsértése miatt folytat le versenyfelügyeleti eljárást, és erre alapozva állapít meg jogsértést, akkor az ezen eljárás ered-

ményeként alkalmazott szankció, kiszabott bírság csak akkor lesz az uniós joggal összeegyeztethető és támadhatatlan, ha amellett, hogy hatékony – tehát az eljárás alá vont vállalkozás vagy vállalkozások által érzékelhető hátrányt okoz – és bír a szükséges elrettentő erővel – mind a speciális, mind a generális prevenciót tekintve –, az arányosság követelményének is megfelel. Az arányosság elvének pontos tartalmát vizsgálva a Bíróság megállapította, hogy a versenyfelügyeleti szankcionálás során az elv érvényesülése megköveteli, hogy a kiszabott szankció megfeleljen a jogsértés súlyosságának, másrészt, hogy a bírság összegének megállapításakor figyelembe vegyék az adott ügy egyedi körülményeit.<sup>19</sup>

Önmagában az, hogy a szankció igazodik a jogsértés súlyosságához tehát nem elég. Az egyedi körülmények figyelembevétele is szükséges. Vitathatatlan, hogy az adott ügy egyedi körülményei között kell számontartani az eljárás alá vont vállalkozás vagy vállalkozások piaci helyzetét, jövedelmi és vagyoni viszonyait. A versenyfelügyeleti bírságok kiszabása során, különösen az alapösszeg meghatározásának és korrigálásának mozzanatánál, hatalmas jelentősége van annak, hogy valós adatok álljanak a versenyhatóság rendelkezésére az adott vállalkozás jövedelmi és vagyoni viszonyait illetően, hiszen csak így lehet biztosítani, hogy a vállalkozás valós gazdasági helyzetéhez igazodjon a bírság összege, tehát az arányos legyen.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Hans GILLIAMS: Proportionality of EU Competition Fines: Proposal for a Principled Discussion, World Competition 37, 2014, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2524375](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2524375) (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>15</sup> 1990. július 10-ei Hansen-ítélet (C-326/88, ECLI:EU:C:1990:291), Judgment of the Court In Case C-326/88, 1990. 07. 10., <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=832AC4B58951E0216554EC8C0730F6ED?text=&docid=96397&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=221607> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>16</sup> 1999. július 8-ai Nunes és de Matos-ítélet (C-186/98, EU:C:1999:376), Judgment of the Court (First Chamber) In Case C-186/98, 1999. 07. 08., <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=4F15E6A3C3D664A8297597DB676D0D78?text=&docid=44299&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=968405> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>17</sup> 2017. szeptember 14-ei Autotiesību un komunikāšanās konsultāciju aģentūra-ítélet, 68. pont (C-177/16, EU:C:2017:689), Judgment of the Court (Second Chamber) In Case C-177/16, 2017. 09. 14., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194436&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=974371> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>18</sup> 2019. április 3-ai Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie-ítélet, 37. pont (C-617/17, ECLI:EU:C:2019:283), Judgment of the Court (Fourth Chamber) In Case C-617/17, 2019. 04. 03., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212624&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1498033> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>19</sup> 2018. október 4-ei Link Logistik N&N-ítélet, 45. pont (C-384/17, ECLI:EU:C:2018:810), Judgment of the Court (Fifth Chamber) In Case C-384/17, 2018. 10. 04., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=206428&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1504371> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>20</sup> Maria T. PATAKYOVA: Principle of Proportionality and European Competition Law, J. ANDRAŠKO – J. HAMULÁK: The Milestones of Law in the area of Central Europe. Collection of Papers from the International Academic Conference of Ph.D.

Amennyiben a vagyoni és jövedelmi viszonyokra vonatkozó adatok hiányosak, tévesek vagy valótlanok, akkor az eljáró versenytanács a bírság összegét nem az adott vállalkozás valós gazdasági helyzetéhez fogja igazítani, amely amellett, hogy támadhatóvá teszi az eljáró versenytanács határozatát egy esetleges bírósági felülvizsgálat során – ha nem is annak teljes terjedelmében, de a bírságösszeget meghatározó részek tekintetében –, még hatékonyságvesztéssel is jár. Amennyiben a valótlan, hiányos vagy téves adatok alapján a vállalkozás valós gazdasági helyzetéhez képest aránytalanul magas bírságösszeg kerül megállapításra, akkor felmerülhet a helyzet, hogy az eljárás alá vont vállalkozás nem tud majd teljesíteni, emellett pedig eleshet a részletfizetés kedvezményétől is. Rosszabb esetben a bírságösszeg megfizetése vagy annak nem teljesítése miatti végrehajtási eljárás keretében történő beszéd veszélyezteti a vállalkozás működőképességét. Márpedig a versenyjognak és a versenyhatóságoknak nem (lehet) célja a vállalkozások tönkretétele még akkor sem, ha megsértették a versenyjog rendelkezéseit.

Amennyiben a valós gazdasági helyzet által indokolthoz képest alacsonyabb bírságösszeg kerül meghatározásra, az – bár az adott vállalkozásnak kedvező – ahhoz vezet, hogy a preventív és az elrettentő hatás nem tud megfelelően érvényesülni, amely lerontja a versenyjogi szankció hatékonyságát. Egyik eset sem kívánatos, és mindkét esetben megállapítható az arányosság elvének sérelme.

Ezt kiküszöbölendő, a valós gazdasági helyzet feltárásának a lehetőségét megteremtve, a jogi szabályozás úgy kell kialakításra kerüljön, hogy a versenyhatóságok számára biztosítva legyen a korrigálás, felülmérlegelés lehetősége az eljárás alá vont vállalkozások által benyújtott jövedelmi és vagyoni viszonyokra vonatkozó adatok tekintetében,

amennyiben felmerül a gyanú, hogy a benyújtott adatok hiányosak, tévesek vagy éppen valótlanok.

Ilyen típusú szabályozási megoldásra példaként szolgál az Európai Bizottság („Bizottság”) az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról szóló iránymutatásában<sup>21</sup> biztosított szabadság<sup>22</sup> az eladások értékének meghatározását illetően, az adatok megbízhatatlansága esetén. „A Bizottság a vállalkozások esetében az eladások értékének megállapításához az adott vállalkozás rendelkezésre álló legalkalmasabb adatait fogja felhasználni. Amennyiben a vállalkozás által rendelkezésre bocsátott adatok nem teljesek vagy megbízhatatlanok, a Bizottság a kapott részleges adatállomány és/vagy az általa relevánsnak és megfelelőnek ítélt egyéb információk alapján határozhatja meg az eladások értékét.”<sup>23</sup>

Az arányosság elvének a magyar versenyjogi szabályozásban való megjelenését megvizsgálva megállapítható, hogy azt a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénynek<sup>24</sup> a versenyfelügyeleti bírságok kiszabását szabályozó és az általános bírságplafont megállapító 78. §-a nem rögzíti kifejezetten, és nem is tartalmaz az arányosság elvére való szó szerinti utalást, ugyanakkor az elv mégis érvényesül, hiszen a szakirodalmi álláspont szerint maga az általános bírságplafon szabályozása, ahogy az egyes enyhítő és súlyosító körülmények értékelése is az arányosság elvének érvényesülését szolgálja.<sup>25</sup> Az arányosság követelményét a Tpv-t. ben leginkább a 78. § (3) bekezdése testesíti meg, amely kimondja „[a] bírság összegét az eset összes körülményeire – így különösen a jogsérelem súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértéssel elért előnyre, a jogsértő piaci helyzetére, a magatartás felróhatóságára, az eljárást segítő együttmű-

Students and Young Researchers, Bratislava, 2018, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3546654](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3546654) (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>21</sup> Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról, 2006/C 210/02 („1/2003/EK-rendelet”), 2006. 09. 01., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52006XC0901%2801%29> (letöltés: 2023. 02. 10.), 15. és 16. pontok.

<sup>22</sup> Katharina Voss: The Principle of Equality: A Limit to the Commission's Discretion in EU Competition Law Enforcement? Global Antitrust Review, 2013., [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2380012](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2380012) (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>23</sup> 1/2003/EK-rendelet (21. lj.), 15. és 16. pontok.

<sup>24</sup> 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról („Tpv-t.”), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600057.tv> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>25</sup> NAGY Csongor István: Versenyjogi Kézikönyv, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2021., 390–391.

ködő magatartására, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, gyakoriságára – tekintettel kell meghatározni.”

A Tpv. -vel ellentétben a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) antitröszt bírságközleménye<sup>26</sup> már rögtön a közlemény elején, a 3. pontban, kifejezetten az alapelvek között rögzíti az arányosság követelményét, és kimondja „[a] bírság összegének megállapítása során a GVH ezért szem előtt tartja, hogy a bírság kiszabásának Alkotmánybíróság által is elismert célja a büntetésen túl az egyedi és általános elrettentés. Ez a cél csak olyan mértékű bírsággal valósítható meg, amely a jogsértés gazdasági jelentőségével arányos, a jogsértés által elért előnynél (azzal okozott hátránynál) magasabb. [...] a GVH kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a kiszabott bírságok ne csak a jogsértőnek értékelt magatartással legyenek arányosak, hanem az eljárás alá vontak tényleges pénzügyi teljesítőképességéhez mérten is megfelelő súlyt képviseljenek.”

Az antitröszt bírságközlemény még egy alkalommal, annak 20. pontjában utal az arányosság követelményére: „a GVH fokozott figyelmet fordít arra, hogy minden vállalkozás esetében a kiszabott bírság azok pénzügyi teherbíráásával is arányos legyen, ne kizárólag a jogsértés súlyához igazodjon.”

Ezen túlmenően a Tpv. -ben a valós gazdasági helyzet feltárása is hangsúlyt kap, amely a 78. § (2) bekezdésében testesül meg. „A bírság legmagasabb összegének meghatározásakor a nettó árbevétel a határozat meghozatalát megelőző üzleti évre vonatkozó éves beszámoló vagy egyszerűsített éves beszámoló alapján kell meghatározni. Ha a vállalkozás működési ideje az adott évben egy évnél rövidebb, az adatokat éves szintre kell vetíteni. Ha a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételéről nem áll rendelkezésre hiteles

adat, az utolsó hitelesen lezárt üzleti év nettó árbevétele az irányadó. Beszámolóval nem rendelkező, újonnan alapított vállalkozás esetében az eljárás megindításának évére vonatkozó üzleti tervet, ennek hiányában a vállalkozás által a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács felhívására közölt, a számvitelről szóló törvénynek a közbenső mérleg készítésére vonatkozó szabályai szerint az eljárás megindításának napjával mint fordulónappal kiszámított nettó árbevétel kell figyelembe venni.”

Látható tehát, hogy a magyar versenyjogi szabályozásban explicite megjelenik és általános érvényesülést kíván meg az arányosság elve. Nemcsak azon esetekben kell figyelembe venni, amelyekben a GVH az uniós versenyjog megsértése okán folytat le versenyfelügyeleti eljárást, hanem a szankciók alkalmazása során általános jelleggel, valamennyi ügyben.

### 3. A C-385/21. számú Zenith Media Communications-ügy tényállása és a kérdések elfogadhatósága

A valós gazdasági helyzet feltárása, illetve a valós gazdasági helyzet által indokolt mértékű, összegű bírság kiszabása mint a versenyhatóságokkal szembeni különös követelmény megállapítása szempontjából nagy jelentősége van a Bíróság C-385/21. számú, Zenith Media Communications-ügyben<sup>27</sup> előzetes döntéshozatal keretében hozott határozatának. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a Zenith Media Communications SRL („Zenith Media”) és a román versenytanács<sup>28</sup> közötti, az e társasággal szemben a versenyszabályok megsértése miatt bírságot kiszabó határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében került előterjesztésre a romániai legfőbb semmítő- és

<sup>26</sup> 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 (egységes szerkezetben az azt módosító 1/2021. közleménnyel; „antitröszt bírságközlemény”), 2021. 04. 22., [https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai\\_felhasznaloknak/kozlemenyek/1\\_2020\\_antitroszt-kozlemeny\\_04\\_30&inline=true](https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/kozlemenyek/1_2020_antitroszt-kozlemeny_04_30&inline=true) (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>27</sup> 2022. november 10-ei Zenith Media Communications-ítélet (C-385/21, ECLI:EU:C:2022:866, „Zenith Media-ügy”, illetve „Zenith Media-ítélet”), Judgment of the Court (First Chamber) In Case C-385/21, 2022. 11. 10., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=267934&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=71302> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>28</sup> Consiliul Concurenței.

ítélőszék<sup>29</sup> által, és amely az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének,<sup>30</sup> valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés<sup>31</sup> 101. cikkének az arányosság elvével összefüggésben történő értelmezésére irányult.

Előzményként a román versenytanács 2014. december 3-i határozatával („a versenytanács határozata”) megállapította, hogy 2012. március és október között több reklámértékesítési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás – köztük a Zenith Media – a román versenytörvény 5. cikkének (1) bekezdésébe<sup>32</sup> és az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésébe ütköző egységes és folyamatos jogsértést követett el azáltal, hogy olyan kartellben vett részt, amelynek célja a versenytárs reklámértékesítő ügynökségek piacról való kiszorítása volt. A Zenith Mediával szemben 484.759 euró bírságot szabtak ki, amely a 2013. évi eredménykimutatásában szereplő forgalma 2,52 százalékának felelt meg. A Zenith Media ezt követően keresetet nyújtott be a bukaresti ítéltábla<sup>33</sup> előtt a román versenytanács határozatának megsemmisítése, másodlagosan a bírság összegének csökkentése iránt, figyelembe véve azt a felső határt, amely forgalmának helyes meghatározásából következik. A keresetet a bukaresti ítéltábla elutasította.<sup>34</sup>

A Zenith Media a kérdést előterjesztő bíróság, a legfőbb semmítő- és ítéltábla előtt ezen ítélet ellen

benyújtott felülvizsgálati kérelmének alátámasztásaként előadta, hogy reklámértékesítő ügynökségként közvetítői tevékenységet végez a hirdető és a reklámszolgáltatók között. A reklámértékesítő ügynökségek a reklámozóktól kapott díjazást utalják tovább a reklámszolgáltatóknak, és a reklámértékesítő ügynökségek díjazását a hirdetőtől kapott jutalék alkotja. A román versenytanács azonban a versenyfelügyeleti bírság kiszabása során a Zenith Media könyvelésében feltüntetett teljes forgalmat vette figyelembe, amely nemcsak a kapott jutalékokat foglalta magában, hanem a reklámszolgáltatóknak a közvetítésével kifizetett összegeket is. Álláspontja szerint a román versenytanács ezzel figyelmen kívül hagyta a számviteli szabályok jóváhagyásáról szóló rendelet 253. pontjának (2) bekezdését,<sup>35</sup> és megtagadta a közvetítők esetében a forgalom kiszámítására vonatkozó jogszabályok alkalmazását. A Zenith Mediát álláspontja szerint valójában nem a versenyjog állítólagos megsértése miatt szankcionálták, hanem amiatt, ahogyan a könyvelését vezette.

A legfőbb semmítő- és ítéltábla kifejtette, hogy a versenytanács határozatának elfogadását megelőzően valamennyi eljárás alá vont vállalkozás azt állította, hogy a bírság összegének meghatározásához a versenytanácsnak nem az összes bevételüket, hanem csak a tényleges bevételüket kell figye-

<sup>29</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție.

<sup>30</sup> „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

<sup>31</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata („EUMSZ”), 2016. 06. 07., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>32</sup> „Tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amelynek célja vagy hatása a román piacon vagy annak egy részén belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, így különösen: a) a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése; b) a termelés, az értékesítés, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozása vagy ellenőrzése; c) a piacok vagy a beszerzési források felosztása; d) a kereskedelmi partnerekkel szemben az egyenértékű szolgáltatásokért egyenlőtlen feltételek alkalmazása, ami egyeseket versenyhátrányba hoz; e) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.”

<sup>33</sup> Curtea de Apel București.

<sup>34</sup> Zenith Media-ítélet (27. lj.), 14–15. pontok.

<sup>35</sup> „A valamely jogalany által harmadik személyek javára beszedett összegek, ideértve a törvénynek megfelelően kötött ügynöki, jutaléki vagy kereskedelmi megbízási szerződéseket is, nem minősülnek a szokásos tevékenységből származó bevételeknek, még akkor sem, ha a hozzáadottérték-adó szempontjából a saját nevükben eljáró személyeket viszonteladónak kell tekinteni. Ebben az esetben a szokásos tevékenységből származó bevételek a fizetendő jutalékból állnak.”

lembe vennie. Ugyanakkor mind a versenytanács határozata, mind a versenytörvény és a szankciók egyéniesítésére vonatkozó rendeleti utasítások a bírság kiszámításának alapjaként az éves beszámolóban szereplő teljes forgalmat rendelik figyelembe venni, anélkül, hogy különbséget tennének az említett forgalom összetevői vagy az érintett vállalkozás tevékenységei között. A szankciók egyéniesítésére vonatkozó rendeleti utasítások így semmilyen mérlegelési mozgásteret nem hagynak a versenytanács számára az önkényesség kockázatának elkerülése érdekében.

A legfőbb semmítő- és ítélszék úgy vélte, hogy ezen körülmények között mérlegelni kell az előreláthatóság és az arányosság elvét a szankció visszatarató erejével szemben, annak meghatározása érdekében, hogy a versenytanács kizárólag a forgalom azon részét köteles-e figyelembe venni, amely a Zenith Media által kapott jutalékoknak felel meg. Arra keresve a választ, hogy sértheti-e az arányosság elvét az a megközelítés, amely szerint a versenytanács köteles a bírság alapösszegét a Zenith Media eredménykimutatásában feltüntetett teljes forgalom alapján meghatározni, amely a közvetítői tevékenységért járó jutalékokon kívül magában foglalja a hirdetőktől kapott és a reklámszolgáltatóknak fizetett összegeket is.<sup>36</sup>

Az előzetes döntéshozatalra bocsátott kérdések elfogadhatóságát illetően a román versenytanács kiemelte, hogy álláspontja szerint az előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok, mivel a legfőbb semmítő- és ítélszék valójában azt kéri a Bíróságtól, hogy értelmezze a nemzeti jog egyik szabályában szereplő „forgalom” fogalmát, és döntsön az alapeljárás tényállásáról. Másodsorban előadta, hogy az előterjesztett kérdések hipotetikusak, mivel a Zenith Media a versenyfelügyeleti eljárás során nem vitatta az eredménykimutatásában feltüntetett számviteli kimutatások pontosságát, és mindössze arra hivatkozik, hogy forgalmának csak egy

részét kellett volna figyelembe venni a bírság kiszámításakor.

A román versenytanács által előadottakkal szemben a Bíróság a 2019. november 14-ei Spedidam-ítélet<sup>37</sup> 28. pontjára<sup>38</sup> hivatkozva kifejtette, hogy bár az EUMSZ 267. cikke szerinti eljárás keretében a Bíróság és a kérdést előterjesztő bíróság feladatai egyértelműen elkülönülnek, és kizárólag az utóbbi feladata a nemzeti jogszabályok értelmezése és az alapeljárás tényállásának értékelése, a román versenytanács érvelésével ellentétben a kérdést előterjesztő bíróság nem kéri a Bíróságtól a nemzeti jog értelmezését. A legfőbb semmítő- és ítélszék által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének és az EUMSZ 101. cikkének az arányosság elvével összefüggésben történő értelmezésére vonatkoznak a nemzeti versenyjog és az uniós versenyjog megsértése miatt kiszabott bírság összegének jogszerűségével kapcsolatos jogvita keretében. A legfőbb semmítő- és ítélszék csupán az uniós jog releváns értelmezési szempontjait keresi annak megállapítása érdekében, hogy a könyvelésben szereplő forgalom milyen mértékben bír kötelező jelleggel a bírság összegének kiszámítása során.

A Bíróság elegendőnek látta azt megállapítani, hogy a feltett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak. Megjegyezve, hogy számára nem tűnik úgy, hogy a kért értelmezés nem állna összefüggésben az alapeljárás tárgyát képező jogvita tényállásával vagy tárgyával, mivel a feltett kérdések mindegyike alkalmas arra, hogy felvilágosítást nyújtson a legfőbb semmítő- és ítélszék számára annak érdekében, hogy az döntést hozhasson a Zenith Mediával szemben kiszabott bírság összegének jogszerűségéről.<sup>39</sup>

A Bíróság meglátása szerint három, együtt vizsgálandó kérdésével a legfőbb semmítő- és ítélszék lényegében arra kereste a választ, hogy „az EUSZ 4.

<sup>36</sup> Zenith Media-ítélet (27. lj.), 16–20. pontok.

<sup>37</sup> 2019. november 14-ei Spedidam és társai-ítélet (C-484/18, ECLI:EU:C:2019:970), Judgment of the Court (Fifth Chamber) In Case C-484/18, 2019. 11. 14., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220655&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6170100> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>38</sup> „E megfontolásokra tekintettel emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás keretében a Bíróság és a kérdést előterjesztő bíróság feladatai egyértelműen eltérőek, és kizárólag ez utóbbi feladata, hogy a nemzeti jogszabályokat értelmezze.”

<sup>39</sup> Zenith Media-ítélet (27. lj.), 22–30. pontok.

*cikk (3) bekezdését és az EUMSZ 101. cikket az arányosság elvével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely szerint a nemzeti versenyhatóságnak az EUMSZ 101. cikk megsértése miatt a vállalkozással szemben kiszabott bírság kiszámítása céljából minden körülmények között az e vállalkozás eredménykimutatásában szereplő forgalmat kell figyelembe vennie, és nincs lehetősége az e vállalkozás által annak igazolására előterjesztett bizonyíték vizsgálatára, hogy ez a forgalom nem tükrözi e vállalkozás valós gazdasági helyzetét.*<sup>40</sup>

#### 4. A Bíróság érdemi megállapításai

A Bíróság kiemelte, hogy a tagállamoknak különösen azt kell biztosítaniuk, hogy az EUMSZ 101. cikkének megsértését olyan anyagi és eljárási feltételek mellett szankcionálják, amelyek a szankciót hatékonyra, arányossá és visszatartó erejűvé teszik, valamint minden nemzeti versenyhatóság köteles a bírság összegét az adott ügy sajátosságaihoz igazítani.<sup>41</sup>

Ezen célból a versenyhatóságoknak rendelkezniük kell a lehetőséggel, hogy megvizsgálják valamennyi olyan bizonyíték jogi és ténybeli megalapozottságát, amely hitelt érdemlően bizonyíthatja, hogy az eredménykimutatásban feltüntetett forgalom összege nem tükrözi az eljárás alá vont vállalkozás valós gazdasági helyzetét. Kifejtve, hogy bár a tagállamok hatáskörébe tartozik azon szankciók megállapítása, amelyeket a nemzeti versenyhatóság az EUMSZ 101. cikkének megsértése esetén kiszabhat, a nemzeti szabályozás vagy a nemzeti versenyhatóság e gyakorlata – amely szerint a nemzeti versenyhatóság a bírság összegét minden esetben kizárólag az eredménykimutatásban szereplő árbevétel figyelembevételével köteles kiszámítani, és kizárja az érintett vállalkozás által annak bizonyítására hivatkozott indoklás vagy releváns adatok vizsgálatának lehetőségét, hogy a szóban

forgó összeg nem tükrözi a gazdasági valóságot – olyan bírságok kiszabásához vezethet, amelyek meghaladják az EUMSZ 101. cikk célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket, és így az arányosság elvének sérelméhez vezetnek.<sup>42</sup> Megállapította továbbá a Bíróság, hogy jelen ügyben a nemzeti versenyhatóság feladata annak a vizsgálata, hogy a Zenith Media, az állításának megfelelően, valóban olyan ügynökként járt-e el, aki harmadik személyek javára szedett be összegeket, és akinek díjazása jutalék formájában történt, valamint annak a kérdésnek vizsgálata, hogy pontosan miért nem tartotta szükségesnek az eredménykimutatásában szereplő forgalom összegét korrigálni.<sup>43</sup>

Végezetül a Bíróság kifejtette, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését és az EUMSZ 101. cikket akként kell értelmezni, hogy ezekkel a rendelkezésekkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely szerint a nemzeti versenyhatóságnak az EUMSZ 101. cikkének megsértése miatt a vállalkozással szemben kiszabott bírság kiszámítása céljából minden körülmények között az e vállalkozás eredménykimutatásában szereplő forgalmat kell figyelembe vennie, és nincs lehetősége az e vállalkozás által annak igazolására előterjesztett bizonyíték vizsgálatára, hogy ez a forgalom nem tükrözi az említett vállalkozás valós gazdasági helyzetét, következésképpen egy másik, ezt a helyzetet tükröző összeget kell figyelembe venni forgalomként, feltéve, hogy ezek a bizonyítékok pontosak és dokumentáltak.<sup>44</sup>

#### 5. Konklúzió

A Zenith Media-ügyben a probléma magját az képezte, hogy a Zenith Media az eredménykimutatásában a teljes forgalom részeként a reklámszolgáltatóknak szánt összeget is feltüntette, a román versenytanács pedig kötve volt a versenyfelügyeleti bírságkiszabással kapcsolatos részletszabályokat megállapító rendelet szövegéhez, attól nem térhe-

<sup>40</sup> Zenith Media-ítélet (27. lj.), 31. pont.

<sup>41</sup> Zenith Media-ítélet (27. lj.), 34. és 41. pontok.

<sup>42</sup> Teona GELASHVILI: RTPR and Allen & Overy Successful for Zenith Media Communications Before CJEU, CEE Legal Matters, 2022. 11. 18., <https://ceelegalmatters.com/deals-and-cases/21576-rtp-and-allen-overly-successful-for-zenith-media-communications-before-cjeu> (letöltés: 2023. 02. 10.).

<sup>43</sup> Zenith Media-ítélet (27. lj.), 37. és 39. pontok.

<sup>44</sup> Zenith Media-ítélet (27. lj.), 43. pont.

tett el, így az eredménykimutatásban feltüntetett teljes forgalmat kellett figyelembe vennie, annak ellenére, hogy ez nem tükrözte az eljárás alá vont vállalkozás valós gazdasági helyzetét, teherbíró képességét és ennek eredményeként a bírságkiszabás során aránytalanul magasabb alapösszeg, és ebből fakadóan bírságösszeg kiszabásához vezetett a vállalkozással szemben, amely az arányosság elvének sérelméhez vezetett.

Ezt elkerülendő, az arányosság követelményének érvényesülése érdekében a szabályozást úgy kell kialakítani a Bíróság álláspontja szerint, hogy a tagállami versenyhatóságoknak ténylegesen lehetősége legyen az eljárás alá vont vállalkozás vagy vállalkozások valós gazdasági helyzetének vizsgálatára, és a rendelkezésre álló vagy bocsátott pénzügyi és jövedelmi adatok felülmérlegelésére, amennyiben az eljáró versenyhatóságban felmerül a gyanú vagy maga az eljárás alá vont vállalkozás hivatkozik arra, hogy a versenyhatóság rendelkezésére álló, és az adott vállalkozás jövedelmi és vagyoni viszonyaira vonatkozó, a bírságösszeg számítása során figyelembe veendő adatok, összegek nem tükrözik az eljárás alá vont vállalkozás vagy vállalkozások valós gazdasági helyzetét.

Álláspontom szerint az arányosság elve nem követeli meg, és ez nem jelent azzal egyet, hogy a tagállami versenyhatóságoknak minden alkalommal hivatalból kell vizsgálnia a vagyoni, jövedelmi viszonyokra vonatkozó adatok valóságtartalmát, csak amennyiben megalapozott kétely merül fel az adatok valóságtartalmát illetően, vagy maga az eljárás alá vont vállalkozás hivatkozik arra, hogy azok nem tükrözik valós gazdasági helyzetét, feltevé, hogy ezzel egyidejűleg átlátható, egyértelmű és hiteles bizonyítékokat bocsát a versenyhatóság rendelkezésére, amelyek alapján valós gazdasági helyzete feltárható.

Szükséges leszögezni, hogy a Bíróság által megkívánt felülmérlegelés lehetősége a GVH eljárássai során biztosított, így a Zenith Media-ügyben felmerült probléma nem állhat elő. Ezt biztosítja az, hogy a GVH Antitröszt bírságközlemények 8. pontja<sup>45</sup> nem a teljes, hanem a „releváns” forgalom figyelembevételét írja elő, amely nagy mozgásteret biztosít az eljáró versenytanács számára annak meghatározása tekintetében, hogy mely összeget veszi figyelembe az adott ügyben irányadó, azaz releváns forgalomként a bírság alapösszegének meghatározása során.

<sup>45</sup> „A jelen közlemény 2. bekezdésében említett ügyekben kiszabott érdemi bírság meghatározásakor a GVH főszabályként a jogsértő vállalkozás által a jogsértés időtartama alatt az érintett piacon elért vagy becsült – releváns – forgalom jogsértés súlyától függő mértékben veszi alapul. Ez biztosítja, hogy a jogsértéssel elért előnyhöz vagy okozott hátrányhoz, és a jogsértés időtartamához leginkább igazodó mértékű szankció kerüljön kiszabásra.” In: Antitröszt bírságközlemény (26. lj.).



Tóth András<sup>1</sup>

## Jogalkotói beavatkozások a versennyel kapcsolatos magyarországi közérdek-érvényesítés hatékonysága érdekében

**Abstract:** *The article examines the subsequent legislation in the context of the Hungarian administrative judiciary's interpretation of the limitation period and the 10% maximum fine. It is noteworthy that in Hungarian administrative court practice there is no reference to the protection of the public interest in relation to competition, whereas this could be derived from the function of objective legal protection by the administrative adjudication – based on the principle of the division of powers declared in the Fundamental Law of Hungary. The legislative interventions under examination also convey this standpoint. In addition, it is interesting that the legislator explicitly invoked the case law of the European Court of Justice as a justification for its position, contrary to the position taken by the Hungarian judiciary in relation to the interpretation of the 10% maximum fine. This not only sends the message that the legislator is safeguarding the interest of a uniform interpretation of EU law, but also that the legislator has accepted the case law of the European Court of Justice as the minimum standard for the protection of the public interest in relation to domestic competition. The EU legal approach has also been adopted in a pure national case where there was no obligation to do so, unlike in the case of limitation period. It would be appropriate if the principle of effective protection of the public interest, especially as applied by the European Court of Justice in competition cases, were similarly applied as a minimum standard in equivalent situations by the administrative courts in Hungary.*

**Tárgyszavak:** közérdek, jogalkotói beavatkozások, elévülés, bírságmaximum, közigazgatási bíróságok

**Keywords:** public interest, legislative interventions, limitation period, maximum amount of fine, administrative courts

### 1. Bevezetés

A hazai versenyjogi szakirodalomban az utóbbi időben az alábbi versenyügyeket érintő magyarországi közigazgatási bírósági gyakorlat kapcsán me-

rült fel a közigazgatás közérdekérvényesítési képességére gyakorolt hatás kérdése:<sup>2</sup> (a) az ügyintézési idő túllépésének hatása a bírságotól való mentesítésre;<sup>3</sup> (b) az elévülés értelmezése olyan esetre, amikor az eljárás elévülési időn belül megindult, de az

<sup>1</sup> Elnökhelyettes, a Versenytanács elnöke, Gazdasági Versenyhivatal; tanszékvezető-helyettes habilitált egyetemi docens, Állam- és Jogtudományi Kar, Károli Gáspár Református Egyetem, e-mail: [toth.andras@kre.hu](mailto:toth.andras@kre.hu).

<sup>2</sup> Martin CSIRSZKI – András TÓTH: Effect on Trade Between Member States: What Is the Standard of Proof to Establish Grounds for Applying EU Law?, CoRe, Volume 7, Number 1., 1/2023., 4-14.; TÓTH András: Közbeszerzési kartellezők (jog)védelme Magyarországon, Gazdaság és jog, 2022/7-8., 3-9.; TÓTH András: Ésszerűen az ésszerű idő követelményéről versenyügyekben, Gazdaság és Jog, 2022. január-február, 3-11.; TÓTH András: Az aktív perbeli legitimitáció kérdése zárt ügyfélkörű közigazgatási eljárásokban, illetve a közhatalmat gyakorló indítványozók alkotmányjogipanasz-benyújtási lehetőségének szűkítése az Alkotmánybíróság Gazdasági Versenyhivatal alkotmányjogi panasza tárgyában hozott döntése fényében, Közjogi Szemle, XV. évfolyam, 2022., 1., 66-72.; TÓTH András: A magyar versenyügyek 2010-2020 közötti bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai, Iustum Aequum Salutare XVII. 2021. 4., 139-161.

<sup>3</sup> Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú 2019. december 4-i ítélete (Vj-2/2015. sz. ún. ólomakkumulátoros ügy).

érintett vállalkozás bevonására azon túl került sor;<sup>4</sup> (c) teljes körű versenyhatás-vizsgálat szükségessége fúziókontrollban a szakhatósági tiltás esetére;<sup>5</sup> (d) összefonódás-ellenőrzési eljárásban hozott döntéssel szembeni perindítási jog;<sup>6</sup> (e) az az eset, amikor a versenyhatóság a bírságkiszabás során eleve kizárólag olyan összegből indulhat ki, amely nem haladja meg a végül kiszabható bírságmaximumot;<sup>7</sup> (f) a Kúria *in dubio pro reo* szintű bizonyosságot követel meg az EU versenyjogának alkalmazásához szükséges jogválasztási kritérium, a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének (TKKÉ) alátámasztásához.<sup>8</sup>

Jelen tanulmányban a fenti bírói döntések közül csak azokkal fogok foglalkozni, amelyek következtében jogalkotói beavatkozásra került sor a versennyel kapcsolatos közérdekvédelem hatékonyságának biztosítása érdekében. Ez két ízben történt meg: az elévülés és a 10%-os törvényi bírságmaximum értelmezésével kapcsolatban. Mielőtt azonban erre rátérnék, módszertanilag szükséges annak a bemutatása is, hogy a közigazgatási bíráskodásnak figyelembe kell-e vennie a közigazgatás közérdekvédelemre való képességének hatékonyságát.

## 2. Közigazgatási bíráskodás és a közérdek-érvényesítés hatékonysága

Álláspontom szerint, az Alaptörvényből levezethető a közérdek hatékony érvényesülése biztosításának elve.<sup>9</sup> A közigazgatási bíráskodás kapcsán

ugyanis nemcsak a jogorvoslathoz fűződő jog biztosítása fontos, hanem legalább ennyire lényeges a hatalmi ágak elválasztása is, amely objektív jogvédelemként a közigazgatás tekintetében a közigazgatás döntéseinek bírói felülvizsgálata révén valósul meg.<sup>10</sup> Akkor, amikor a közigazgatási bíróságok a közigazgatás jognak való alávetettségét annak döntései felülvizsgálatán keresztül megvalósítják, akkor egyúttal tehát egy Alaptörvényből fakadó funkciót is betöltenek. A közigazgatási bíráskodás alaptörvényi természetéből fakad, hogy a végrehajtó hatalom közérdekvédelemre való képességét (mint a végrehajtó hatalmi ág jellemzőjét) a felülvizsgálatot végző bíróságoknak tiszteletben kell tartaniuk. Ez természetesen nem jelenti a teljes körű felülvizsgálat korlátozását, ugyanakkor a felülvizsgálatot végző bíróságoknak figyelembe kell venniük a közigazgatás által érvényesített közérdek természetét<sup>11</sup> és – álláspontom szerint – ebből fakadóan ki kell egyenlíteniük azt az egyéni érdekekkel. Miként a versenyfelügyeleti intézményrendszerrel kapcsolatban az Alkotmánybíróság 1893/B/2010. AB határozata is deklarálta: „[...] a versenyfelügyeleti eljárás a tisztességes piaci verseny fenntartásához fűződő közérdeket és nem az egyéni sérelmek megoldását szolgálja.” Az egyéni jogvédelem és közérdek-érvényesítés hatékonysága egyensúlyának megteremtése a közigazgatási bíráskodás központi eleme.<sup>12</sup> Ahogy Bibó István fogalmaz: „a közigazgatási jogszerűségnek egy szűk, merőben az egyén oldaláról való szemlélete helyébe egy általánosabb és elmélyültebb szemlélet lép, mely

<sup>4</sup> Kúria Kfv.II.37.364/2017/26. számú, 2018. február 28-i ítélete (Vj-29/2011. sz. ún. betonos kartell ügy).

<sup>5</sup> Kúria Kf.IV.38.095/2018/10. számú, 2019. december 9-i ítélete.

<sup>6</sup> Kúria Kfv.IV.37.380/2020/11. számú ítélete; az Alkotmánybíróság 2021. november 30-án kelt IV/1149/2021. számú végzése.

<sup>7</sup> Kúria Kfv.VI.37.509/2022/8. számú, 2022. november 10-i ítélete.

<sup>8</sup> Kúria Kfv.IV.37.739/2021/12. számú, 2022. április 26-i ítélete (Vj/97/2016. sz. ún. vertikális riasztóberendezés ügy).

<sup>9</sup> Lásd az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését, amelynek értelmében a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, együtt olvasva az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamisággal.

<sup>10</sup> SZABOLCSI László: Közigazgatási bíráskodás és jó közigazgatás. Az önálló közigazgatási perjog megalkotása felé mutató tendenciák, *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/1. sz. 107. és 110.; BALOGH Zsolt: A közigazgatási bíráskodás normakontroll-funkciója, *Acta Humana*, 2019/1. sz. 29.; PATYI András: A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története, *Dialóg Campus Kiadó*, Budapest, 2019. 193.; PATYI András, KÖBLÖS Adél: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/3. sz. 13.; ROZSNYAI Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban, *Acta Humana*, 2013/1. sz. 120.; ROZSNYAI Krisztina: Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben – A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései, *ELTE Eötvös Kiadó*, Budapest, 2018. 26.

<sup>11</sup> Emberi Jogok Európai Bírósága 60860/00. sz. ügy, *Tsfayo kontra Egyesült Királyság* 2006. november 14-i ítélet, 43. §§

<sup>12</sup> BALOGH Zsolt: A közigazgatási bíráskodás normakontroll-funkciója, *Acta Humana*, 2019/1. sz. 29.; ROZSNYAI Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana*, 2013/1. sz. 120.

*a közigazgatás jogszerűségét nemcsak az egyének, hanem az egész közösség érdekének és ügyének tekinteti.*<sup>13</sup> Álláspontom szerint az európai versenyjog – mint az EU egyik legfontosabb közpolitikája esetében – fejlett zsinórmérték áll rendelkezésre az Európai Bíróság gyakorlatából, amely az egyenlőségek megtalálásához a magyar közigazgatási bíróságok előtt is egyfajta minimum standardként szolgálhatna. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában van arra példa, hogy az Európai Bíróság gyakorlatát a magyar versenyjogi gyakorlat alkotmányos támasztékának tekintette. Például, az Alkotmánybíróság szerint az egységes és komplex jogsértés (mint a versenykorlátozó magatartás kifejtésének módja)<sup>14</sup> vonatkozásában a joggyakorlat nem volt kiszámíthatatlan, sőt, nagyrészt észszerűen előrelátható volt,<sup>15</sup> mert e tekintetben az EU gyakorlata már azt megelőzően ismert volt, hogy az elmarasztalásra vezető magatartást az eljárás alá vontak megkezdték volna.<sup>16</sup> Szintén az uniós versenyjogi gyakorlat alapján állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a GVH súlyosbító tényezőként veheti tekintetbe az ugyanazon vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozás korábbi versenykorlátozó magatartását.<sup>17</sup>

Jelen tanulmány az elévülés és a 10%-os bírságmaximum kapcsán elfoglalt bírói jogértelmezésekkel összefüggésben éppen arra akar rávilágítani, hogy jogalkotói beavatkozással került sor a versennyel kapcsolatos közérdekvédelem hatékonysági szempontjának érvényesítésére; a 10%-os bírságmaximum értelmezése kapcsán kifejezetten az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára hivatkozással. Számomra ez azt üzeni, hogy a jogalkotó elfogadta az Európai Bíróság joggyakorlatát a hazai versennyel kapcsolatos közérdekvédelem minimum standardjaként, és ha szükséges, az ezt veszélyeztető közigazgatási bírósági gyakorlattal szemben is érvényre juttatja azt. Indokolt lenne, hogy a hatékony közérdekvédelem elvét, kü-

lönösen úgy, ahogy versenyügyekben az Európai Bíróság alkalmazza azt, hasonlóan egyfajta minimum standardként a közigazgatási bíróság is alkalmazná, ahogy a jogalkotó is teszi Magyarországon.

### 3. Az Európai Bíróság gyakorlata mint a versennyel kapcsolatos közérdek-érvényesítés minimum standardja

Az Alaptörvénybe foglalt hatalommegosztás elve alapján a közigazgatás feletti bírói kontroll nemcsak szubjektív, hanem objektív jogvédelmi funkciót is megtestesít. A hatalmi ágak elválasztása ugyanakkor nem járhat azzal, hogy a bírói hatalmi ág lerontja a végrehajtó hatalom (a közigazgatás) közérdekérvényesítési képességét. A bíróságok kettős jogvédelmi funkciójából az objektív jogvédelem hátrányára nem érvényesülhet a szubjektív jogvédelem olyan módon, hogy a közérdek közigazgatás általi hatékony érvényesítésének elve sérelmet szenvedjen. A közérdek hatékony érvényesítésének közigazgatásra rótt kötelezettsége kapcsán ezért felmerülhet versenyügyekben az, hogy egyfajta minimum standardként az Európai Bíróság ilyen irányú gyakorlata legyen elfogadva, akkor is, ha tisztán nemzeti jogi helyzetben merül fel a kérdés. Amennyiben ugyanis az Európai Unió joga alkalmazandó, akkor az Európai Bíróság jogértelmezésének irányadónak kell lennie. Ugyanakkor nem érdemes a versennyel kapcsolatos közérdekvédelem hatékonyságából csak azért alább venni, mert az érintett közigazgatási perben nem merül fel az EU jogának alkalmazhatósága, ha egyébként alkalmazható az ekvivalens uniós bírósági gyakorlat a felmerült jogkérdésre.

Ehhez egy kis kitérőként meg kell említeni, hogy az Európai Unió Bírósága gyakorlatában több szinten is biztosítja az Európai Unió versenyszabályai hatékony érvényre juttatását.<sup>18</sup> Ennek oka,

<sup>13</sup> Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom, Válogatott tanulmányok, I. kötet, 278–279.

<sup>14</sup> Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 113. pont.

<sup>15</sup> Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 114. pont.

<sup>16</sup> Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 116. pont.

<sup>17</sup> Alkotmánybíróság 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 78–79. pontok.

<sup>18</sup> Lásd az e mögött meghúzódó jogpolitikai okokról részletesen: Tóth András: Versenyjog és határterületei – A versenyszabályozás jogági kapcsolatai, HVG-ORAC, Budapest, 2016.

hogy az európai versenyjog az Európai Unió jogának egyik legmarkánsabb, tagállamokban is közvetlenül és átfogóan alkalmazott területe. Az európai versenyjog az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 3. cikk (3) bekezdése és a Szerződésekhez csatolt 27. sz. jegyzőkönyv alapján az Európai Unió egyik legfontosabb célkitűzésének, az egységes belső piacnak az egyik legfőbb biztosítója.<sup>19</sup>

Először is, az Európai Bíróság – az Európai Bizottság mint versenyhatóság döntéseit felülvizsgáló bíróságként – alkalmazza felülvizsgálati elvként, értelmezési szempontként az uniós versenyszabályokba foglalt tilalom hatékony érvényesülésének biztosítását (*full effectiveness of the prohibition*).<sup>20</sup> A második esetkör, amikor az EU versenyszabályainak hatékony érvényesülését (*effet utile*) az Európai Bíróság tagállami intézkedésekkel (jellemzően jogszabályokkal) szemben részesíti védelemben.<sup>21</sup>

Az Európai Unió versenyjoga hatékony érvényesülésének harmadik szintje az Európai Unió versenyjogának nemzeti szintű alkalmazásának hatékonyságát biztosítja (*effective enforcement*).<sup>22</sup>

Ez a követelmény a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK tanácsi rendeletbe<sup>23</sup> foglalt EU-versenyjog hatékony jogalkalmazásának biztosításából fakad az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában.<sup>24</sup> Ez már a tagállami bíróságokkal szemben is konkrét követelményekkel jár. Az Európai Bíróság az Európai Unió versenyszabályai hatékony alkalmazása szempontjából kiemelkedő jelentőséget tulajdonított az 1/2003/EK rendelet 35. cikk (1) bekezdésének, amelynek értelmében „a tagállamok úgy jelölik ki a Szerződés 81. és 82. cikkének alkalmazásáért felelős versenyhatóságot vagy versenyhatóságokat, hogy e rendelet rendelkezéseit hatékonyan betartsák.” Az Európai Bíróság az 1/2003/EK rendelet ezen rendelkezéséből vezette le, hogy a tagállami versenyhatóságok és bíróságok kötelesek az EUMSZ 101. és 102. cikkek közérdekből történő hatékony alkalmazására, amikor a tényállás az uniós jog hatálya alá tartozik.<sup>25</sup> Az Európai Unió versenyszabályai hatékony alkalmazásának elve („*effective application of Articles 101 TFEU and 102 TFEU*”; „*l'application effective des articles 101 TFUE et 102 TFUE*”)<sup>26</sup> alapján az

<sup>19</sup> Lásd e tekintetben: Európai Unió Bírósága 2021. január 21-ei Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélete [C-308/19, ECLI:EU:C:2021:47] Judgment of the Court (Second Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=0E06C8FFD26C3686059EEC16FBA9096D?text=&docid=236722&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=547683> 49. pont („Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet”): „*hogy tiszteletben tartsák az ahhoz fűződő közérdeket, hogy a belső piac működését ne torzítsák a versenyt károsító megállapodások vagy gyakorlatok*”.

<sup>20</sup> Európai Unió Bírósága 2015. október 22-ei AC-Treuhand AG kontra Európai Bizottság ítélete [C-194/14 P, ECLI:EU:C:2015:717] Judgment of the Court (Second Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=170304&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=556654> 36. pont.

<sup>21</sup> Lásd részletesen: TÓTH András: EU Competition Law Aspects of Public Services, Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica, 2017. 53–60.

<sup>22</sup> Itt kell megjegyezni, hogy magyar fordításban ez néhol „tényleges” érvényesülésként szerepel, de a francia és angol szövegváltozatok jelen tanulmányban is ismertetett példái alapján egyértelműen hatásos vagy hatékony érvényesülésként kellene fordítani. Álljon itt egy példa: Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet 57. pont: az ítélet magyar fordítása a „tényleges érvényesülés”-t használja, míg az angol változat „*principle of effectiveness*”-t, a francia pedig a „*principe d'effectivité*” fordulatot.

<sup>23</sup> A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról („Rendelet”), HL L 1., 2003.1.4., 1. o.: magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205.

<sup>24</sup> Rendelet, 5. preambulumbekkezdés: „*effective enforcement of the Community competition rules*”; Rendelet, 6. preambulumbekkezdés: „*In order to ensure that the Community competition rules are applied effectively*”; Rendelet, 8. preambulumbekkezdés: „*In order to ensure the effective enforcement of the Community competition rules*”; Rendelet, 35. preambulumbekkezdés: „*proper enforcement of Community competition law*”.

<sup>25</sup> Lásd Európai Unió Bírósága 2011. június 14-i Pfeleiderer ítélete [C-360/09, ECLI:EU:C:2011:389] Judgment of the Court (Grand Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=85144&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=558145> 19. pont („Pfeleiderer ítélet”) és különösen az ott e tekintetben is hivatkozott Európai Unió Bírósága 2010. december 7-i VEBIC ítélete [C-439/08, ECLI:EU:C:2010:739] Judgment of the Court (Grand Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83436&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=557949> 56. pontot („VEBIC ítélet”).

<sup>26</sup> Pfeleiderer ítélet 24. pont.

uniós versenyjogot végrehajtó nemzeti szabályok értelmezését az Európai Bíróság szerint a versenyjog sajátosságaihoz és e jog szabályainak az érintett személyek általi alkalmazása céljaihoz kell igazítani annak érdekében, hogy ne sérüljön az uniós versenyjogi szabályok teljes érvényesülése („*not to prejudice the full effectiveness of the EU competition law rules*”).<sup>27</sup> Az Európai Bíróság gyakorlata szerint ez a követelmény azt jelenti, hogy a nemzeti szabályozás értelmezése nem veszélyeztetheti az uniós versenyjogi szabályok nemzeti versenyhatóságok általi hatékony alkalmazását.<sup>28</sup> Ennek a mércéje pedig az, hogy a nemzeti szabály értelmezése (adott esetben az elévülése) nem jár-e az EU versenyjogot sértő cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával.<sup>29</sup> A büntetlenség rendszerszintű kockázatának megítélése (mint tehát az EU versenyszabályai hatékony alkalmazásának elvét sértő nemzeti értelmezések vizsgálati kerete) kapcsán az Európai Bíróság különös jelentőséget tulajdonít annak, hogy „*az uniós versenyjog hatálya alá tartozó ügyek főszabály szerint ösz-*

*szetett ténybeli és gazdasági elemzés elvégzését teszik szükségessé. Így a nagy bonyolultságot mutató esetek jelentős számában az ilyen aktusok, amelyek szükségképpen meghosszabbítják az eljárás időtartamát, elengedhetetlenek bizonyulhatnak.*”<sup>30</sup>

A büntetlenség rendszerszintű kockázatának megítélése az Európai Bíróság gyakorlatában a tagállami bíróság feladata, és köteles ezt az EU-versenyjog hatékony érvényesülését biztosító értelmezéssel elhárítani.<sup>31</sup> Egy olyan területen ugyanis, mint a versenyszabályok megsértésének megállapítása és a bírságkiszabás, amely komplex jogi és közgazdasági mérlegelést igényel, a kockázat pusztán léte is elég lehet ahhoz, hogy veszélyeztesse a nemzeti versenyhatóságoknak a rendelet alapján az EUMSZ 101. és 102. cikkek hatékony alkalmazásának biztosításával kapcsolatos különös kötelezettsége teljesítését.<sup>32</sup>

Észrevehetjük, hogy a hatékony érvényesülés elvének ezen harmadik megnyilvánulási formája olyan nemzeti jog által szabályozott eljárási kérdések kapcsán jelentkezik, amelyek az Európai Unió

<sup>27</sup> Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet 52. pont; az Európai Bíróság analógiaként hivatkozza: Európai Unió Bírósága 2019. március 28i Cogeco Communications ítélete [C637/17, EU:C:2019:263] Judgment of the Court (Second Chamber) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212328&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=558503> 47. pont; Ez a megközelítés összhangban van azzal az Európai Unió Bírósági gyakorlattal, amelynek értelmében elsőként értelmezéssel kell biztosítani a nemzeti szabály EU-s joggal való összhangját (Izd.: Európai Unió Bírósága 2018. június 5-i Kolev és társai ítélete [C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392] Judgment of the Court (Grand Chamber) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=202545&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=558641> 66. pont; valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) „*Márpedig a nemzeti jog megfelelő értelmezésének elve, amely szerint a nemzeti bíróság köteles a belső jogot a lehető legtéljesebb mértékben az uniós jog követelményeinek megfelelően értelmezni, a Szerződések rendszeréből következik, amennyiben lehetővé teszi a nemzeti bíróságoknak, hogy az előttük folyamatban lévő ügyek elbírálása során hatáskörüknek megfelelően biztosítsák az uniós jog teljes érvényesülését.*” Európai Unió Bírósága 2019. november 19i A. K. és társai ítélet (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) [C585/18, C624/18 és C625/18, EU:C:2019:982] Judgment of the Court (Grand Chamber) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=558976> 159. pont.

<sup>28</sup> Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet 56. pont: „*interpretation of the national legislation [...] appears likely to compromise the effective application of the rules of EU competition law by national competition authorities*”.

<sup>29</sup> Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet 56. pont: „*interpretation could present a systemic risk that acts constituting infringements of that law may go unpunished*”.

<sup>30</sup> Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet, 56. pont.

<sup>31</sup> Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet 57–58. pontok: „*a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy [a nemzeti szabály értelmezése] az ilyen jogsértéseket megvalósító cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával járó*” (57. pont); *Amennyiben ez a helyzet áll fenn, főszabály szerint a kérdést előterjesztő bíróság feladata biztosítani – anélkül, hogy megvárná, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozást törvényi vagy bármilyen más alkotmányos úton módosítsák – a jelen ítélet 47. pontjában említett kötelezettségek teljes érvényesülését oly módon, hogy e szabályozást a lehető legtéljesebb mértékben az uniós jog, és különösen e jognak a Bíróság által a jelen ítélet 56. pontjában értelmezett versenyjogi szabályai fényében értelmezze, vagy szükség esetén mellőzze az említett szabályozás alkalmazását*” (58. pont).

<sup>32</sup> VEBIC ítélet 58. pont; ebben az ügyben a versenyhatóság semmilyen képviselője, illetve a versenyhez fűződő közérdek semmilyen képviselője nem vett részt a versenyhatóság határozatával szemben bíróság előtt indított eljárásban, így kérdések merültek fel a szóban forgó nemzeti szabályozásnak az uniós joggal, nevezetesen a Rendelet 2. cikkével, 15. cikke (3) bekezdésével és 35. cikke (1) bekezdésével való összeegyeztethetőségére vonatkozóan.

versenyjogának nemzeti alkalmazásával összefüggésben merülnek fel. Erre példa, amikor az Európai Bíróság az Európai Unió jogát olyan tisztán nemzeti jog által szabályozott eljárási kérdésekre alkalmazta, mint a versenyügyekre vonatkozó elévülés<sup>33</sup> vagy éppen az iratbetekintés,<sup>34</sup> amely ügyekben egyébként lényeges, hogy az alapeljárás uniós versenyjogi alapon folyjék.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy az Európai Unió versenyjoga hatékony alkalmazási elve (mint a hatékonyság elvének harmadik megjelenési szintje, amely az 1/2033/EK rendeletből fakad) azt a követelményt támasztja a nemzeti bíróságokkal szemben, hogy hárítsák el az olyan értelmezéseket, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé tehetik az európai versenyjog szabályainak alkalmazását.<sup>35</sup> Ennek megítélése szempontjából a lényeg a büntetlenség rendszer-szintű kockázatának veszélye, amely megnyilvánulhat például a szankciókiszabás szisztematikus akadályozásában,<sup>36</sup> mint ami felmerül a lentebb bemutatásra kerülő, ügyintézési határidő megsértésével összefüggésben elfoglalt magyar bírósági álláspont kapcsán.

Nem tartozik szűken az Európai Unió versenyjoga hatékony érvényesülése elvéhez, de módszertanilag negyedik kategóriaként mégis szükséges megemlíteni azokat az eseteket, amikor az Európai Bíróság előzetes döntéshozatal keretében az uniós

versenyjog anyagi jogát értelmezve alkalmazta azt a nemzeti versenyjogi alapokon folyó eljárásokban. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy ezekben az ügyekben az Európai Bíróság nem az európai versenyjog alkalmazásának hatékonyságára, hanem annak EU-szerte egységes értelmezésére hivatkozott, ezzel járulva hozzá az EU versenyjoga széleskörű érvényesüléséhez, amely a hatékonysági elvnek is egyébként sajátja. Az Európai Bíróság már több alkalommal kimondta, hogy hatáskörrel rendelkezik az uniós jogi rendelkezésekre vonatkozó, előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről való döntésre olyan helyzetekben, amikor az alapeljárás tárgyát képező tények nem tartoznak ugyan közvetlenül az uniós jog hatálya alá, ám az említett rendelkezéseket a nemzeti jog alkalmazandóvá teszi, amely jog a tisztán belső helyzetekre adott megoldásaira nézve az uniós jog által nyújtott megoldásokhoz igazodott.<sup>37</sup> Erre példa az érintett piaci szereplőtől független vállalkozás által elkövetett kartelljogsértésért való felelősség<sup>38</sup> vagy a versenykorlátozó magatartás célzatossága.<sup>39</sup> Ilyen esetben ugyanis a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében 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.<sup>40</sup> Ebből a szempontból

<sup>33</sup> Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet.

<sup>34</sup> Pfeiderer ítélet.

<sup>35</sup> Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet 53. pont.

<sup>36</sup> Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet 53. pont.

<sup>37</sup> Lásd különösen: Európai Unió Bírósága 2013. május 14-i Allianz Hungária Biztosító Zrt. és társai ítélet [C32/11, EU:C:2013:160], Judgment of the Court (First Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135021&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=559634> 20. pont („Allianz ítélet”); Európai Unió Bírósága 2014. december 4-i FNV Kunsten Informatie en Media kontra Staat der Nederlanden ítélet [C413/13, EU:C:2014:2411], Judgment of the Court (First Chamber) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160305&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=559853> 18. pont („FNV Kunsten Informatie en Media kontra Staat der Nederlanden ítélet”); Európai Unió Bírósága 2015. november 26-i SIA „Maxima Latvija” kontra Konkurences padome ítélet [C345/14, EU:C:2015:784], Judgment of the Court (Fourth Chamber) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=172145&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=560031> 12. pont („SIA „Maxima Latvija” kontra Konkurences padome ítélet”); Európai Unió Bírósága 2016. július 21-i SIA „VM Remonts” és társai ítélet [C542/14, EU:C:2016:578], Judgment of the Court (Fourth Chamber) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=181950&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=560224> 17. pont („SIA „VM Remonts” ítélet”).

<sup>38</sup> SIA „VM Remonts” ítélet 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>39</sup> Allianz ítélet 20. pont; FNV Kunsten Informatie en Media kontra Staat der Nederlanden ítélet 18. pont; SIA „Maxima Latvija” kontra Konkurences padome ítélet.

<sup>40</sup> Lásd különösen: Allianz ítélet 20. pont.; FNV Kunsten Informatie en Media kontra Staat der Nederlanden ítélet 18. pont; SIA „Maxima Latvija” kontra Konkurences padome ítélet 12. pont.

az Európai Bíróság szerint adott esetben jelentősége van annak, hogy a tárgybéli ügygel érintett eljárás nemzeti jogi kerete „az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében meghatározott jogi kerettel azonos jogi keretet hoz létre, valamint hogy az említett 11. cikk (1) bekezdését ugyanúgy kell értelmezni, mint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését.”<sup>41</sup> (A lett versenytörvény számozása e tekintetben véletlenül teljesen megegyezik a magyar Tptv. számozásával.) A magyar Allianz-ügyben is már kimondásra került, hogy a Tptv. 11. § (1) bekezdésének szövege szinte teljesen megegyezik az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésének szövegével, és a Tptv. 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.<sup>42</sup> Ebben a negyedik kategóriában tehát nem annyira a rendszerszerű büntetlenségi kockázat, mint inkább az EU-versenyjog EU-szerte egységes értelmezésének érdeke dominál.

Az Európai Bíróság gyakorlatát a hazai versennyel kapcsolatos közérdekvédelem minimum standardjaként két esetben indokolt elfogadni. Egyrészt az európai versenyjog egységes értelmezéséhez fűződő érdek eseteiben, ha nem kerül sor előzetes döntéshozatalra. Másrészt olyan esetben, amikor nincs uniós jogi kényszer az Európai Unió joga alkalmazására úgy, ahogy az Európai Bíróság értelmezi (mint a lenti példák közül az elévülés esetében). Az európai versenyjog érvényesítésével összefüggő nemzeti eljárási kérdéseket ugyanis az Európai Bíróság gyakorlata alapján a nemzeti bíróságoknak eleve a hatékony érvényesülés elve mentén kell értelmezniük (lsd. a fenti harmadik kategóriát).

#### 4. Jogalkotói beavatkozások a versennyel kapcsolatos magyarországi közérdek-érvényesítés hatékonysága érdekében

Miként a bevezetőben említettem, jelen tanulmányban az elévülés és a 10%-os bírságmaximum kapcsán elfoglalt magyar bírói jogértelmezések kapcsán akarok arra rávilágítani, hogy jogalkotói beavatkozással került sor a versennyel kapcsolatos közérdekvédelem hatékonysági szempontjának érvényesítésére, mégpedig az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára hivatkozással vagy azzal teljesen összhangban, amely végeredményben azt közvetíti, hogy a jogalkotó azt magyar viszonyok között is egyfajta minimum standardként elfogadja.

##### 4.1. Elévülés

A Kúria 2018-ban a tisztán magyar versenytörvényt alkalmazó ügynevezett betonoskartell-ügyben hozott ítéletében<sup>43</sup> arra az álláspontra helyezkedett, hogy a versenyhatóság nem vonhat eljárás alá olyan kartellezőt, akivel szemben a bevonás időpontjában az elkövetés óta az öt 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 az európai bírósági joggyakorlat nem vehető figyelembe.

A Kúria lényegében helyesen rámutatott, hogy ez a jogkérdés egyik fenti ismertetett olyan kategóriába sem illeszthető, amelyek mentén egyébként az Európai Bíróság az Európai Unió versenyjogának hatékony érvényesülését védi. Ebben a konkrét ügyben ugyanis kizárólag nemzeti versenyjogi alapon folyó eljárásban felmerülő tisztán nemzeti eljárási jogi kérdéssről volt szó, amelyet egyik szint sem fed le. Ugyanakkor az egyébként EU jogával harmonizált magyar versenykorlátozó magatartások joga esetében felmerülő tisztán magyar eljárásjogi kérdésekben sem kizárt, hogy a magyar bíróság

<sup>41</sup> Európai Unió Bírósága 2021. november 18-i SIA „Visma Enterprise” kontra Konkurencas padome ítélet [C-306/20, ECLI:EU:C:2021:935], Judgment of the Court (Seventh Chamber) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=249502&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=561083> 46. pont. („SIA „Visma Enterprise” kontra Konkurencas padome ítélet”).

<sup>42</sup> Allianz ítélet 15. pont.

<sup>43</sup> Kúria Kfv.II.37.364/2017/26. számú ítélete.

a hazai versenyjogi jogalkalmazás hatékonyságához fűződő közérdek érvényre juttatása érdekében figyelembe vegye az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatát, ha egyébként az rendelkezésre áll. Legalábbis erre utal az ezt követő és lentebb bemutatott jogalkotási reakció. Egyfelől ugyanis nagyon érdekes helyzet állna elő, ha a magyar közigazgatási bíróságok előtt a versenyjogi jogalkalmazás hatékonyságához fűződő érdek aszerint lenne figyelembe véve, hogy uniós versenyjogi alapon folyik-e az eljárás. Másfelől, a magyar közigazgatási bíráskodás természetéből is levezethető a közérdek hatékony érvényesülése biztosításának elve, miként azt már fentebb bemutatam.

Ha tehát harmonizált nemzeti versenyjogi alapokon folyó eljárásban (mint jelen esetben) olyan eljárásjogi kérdés merült fel, amelyet a nemzeti jog szabályoz, de az Európai Bíróság már a magyar viszonyokra alkalmazható módon értelmezte, akkor magyar alkotmányos nézőpontból is indokolt lenne azt egyúttal a magyar versenyjog hatékony érvényesülése minimum szintjeként elfogadni, miként a jogalkotó is tette. A döntéssel érintett elévülés kérdésében ugyanis volt alkalmazható gyakorlat az Európai Törvényszéktől, amely szerint: „*az elévülés nem csupán azon vállalkozások tekintetében szakad meg, amelyek vizsgálati vagy eljárási intézkedés tárgyát képezték, hanem azokkal szemben is, amelyek részt vettek a jogsértésben, azonban még nem ismertek a Bizottság előtt, ennél fogva pedig semmiféle vizsgálati intézkedés tárgyát nem képezték, és semmiféle eljárási aktusnak nem címeztek.*”<sup>44</sup> A jogalkotó ezt elfogadta a magyar versenyjogi jogalkalmazás hatékony érvényesülésének minimum szintjeként, amikor is 2018. január 1-jei hatállyal az Európai Törvényszék ítéletének a megközelítését a Tpv. -be iktatta (lásd a Tpv. 68. § (3) bekezdés a) pontját).<sup>45</sup> Ebben az esetben nem jelenik meg a

törvényjavaslat indokolásában az Európai Bíróság joggyakorlatára hivatkozás, de azzal összhangban van. Ez alapján megengedem magamnak azt a következtetést, hogy a jogalkotó az Európai Bíróság megközelítését tisztán magyar viszonyok között is egyfajta minimum standardként elfogadta. Mivel az Európai Bíróság gyakorlatában az elévülési szabályok értelmezése kapcsán kifejezetten megjelenik az Európai Unió versenyjogának hatékony érvényesülésére hivatkozás,<sup>46</sup> ezért azt nem nehéz kapcsolatba hozni a közérdek-érvényesítés hatékonyságával, amely levezethető a közigazgatási bíróságok objektív jogvédelmi funkciójából. Tekintettel arra, hogy – a hatalmi ágak elválasztásának elve alapján – a közigazgatási bíráskodás funkciója nemcsak az, hogy a végrehajtó hatalom (a közigazgatás) által esetlegesen megvalósított egyéni jogsérelmet orvosolja, hanem az is, hogy a jogrend egészének objektív érvényesülését felügyelje, a közigazgatás közérdekérvényesítési képességének hatékonyságát nem ronthatja le.

#### 4.2. A törvényi bírságmaximum mint mérlegelési korlát

A Kúria Kfv.VI.37.509/2022/8. számú ítéletében a 10%-os bírságmaximum „szerepe” kapcsán akként foglalt állást, hogy „*a bírságkiszabásra a bírságminimum és a bírságmaximum között kerülhet sor oly módon, hogy a kiszámított bírságösszegnek az enyhítő körülmények és a csökkentő tényezők figyelembevételét is tükröznie kell.*”<sup>47</sup> A Kúria megítélése szerint így a konkrét esetben „*[a] jogsértést az okozza, hogy az alperes a bírság összegének meghatározása során olyan kiindulási összeget vett alapul, amely alapján – annak ellenére, hogy közepes súlyú enyhítő körülményt és csökkentő tényezőket vett figyelembe – a számított bírságösszeg még csökkentést követően is jelentősen meghaladta a Tpv. szerinti*

<sup>44</sup> Törvényszék 2009. március 31-i ArcelorMittal Luxembourg és társai kontra Bizottság ítélet, [T405/06, ECLI:EU:T:2009:90], Judgment of the Court of first instance (Seventh Chamber) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=77825&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=561455> 145. pont; fenntartotta: Európai Unió Bírósága 2011. március 29-i ArcelorMittal Luxembourg SA kontra Európai Bizottság ítélet [C-201/09 P, ECLI:EU:C:2011:190], Judgment of the Court (Grand Chamber) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80815&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=562658>.

<sup>45</sup> A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint az azzal összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról szóló [2017. évi CXXIX. törvény, 48. §.](#)

<sup>46</sup> Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR ítélet 52. pont.

<sup>47</sup> Kúria Kfv.VI.37.509/2022/8. számú ítélete, 71. pont.

*bírságmaximumot.*<sup>48</sup> A Kúria ítéletben foglalt álláspontja szerint tehát a versenyhatóság a bírságkiszabás során eleve kizárólag olyan összegből indulhat ki, amely nem haladja meg a végül kiszabható bírságmaximumot, az tehát a bírság jogszerűségének megítélésénél nem pusztán végső felső határ, hanem már azt megelőzően is mérlegelést korlátozó maximum.

Ezzel szemben a Kúria a Kfv.II.37.414/2013/8. számú végzésében ugyanezen jogszabályhely értelmezése kapcsán korábban egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy a Tpv. 78. § (1) bekezdésében foglalt, bírságmaximumot meghatározó rendelkezés kizárólag a bírság felső határát nevesíti, amelyet a kiszabott bírság összege nem haladhat meg, más funkciója azonban nincsen. A Kúria akkori – azonos jogi környezetben született – álláspontja szerint „a bírságmaximum nem kiindulási pont és nem viszonyítási alap a bírság arányossága megítélésénél, ugyanis nem a bírságmaximumhoz képest kell kiszabni a bírság összegét, annak arányosságát megítélni, illetve a mérlegelés jogszerűségét vizsgálni.”<sup>49</sup>

A joggyakorlat a Kúria Kfv.II.37.414/2013/8. számú határozatát megelőzően is kiforrott volt a bírságmaximum szerepét illetően, a Legfelsőbb Bíróság ugyanis a Kfv.II.37.291/2009/9. számú, 2010. március 3. napján kelt ítéletében is leszögezte, hogy „[a] Tpv. 78. § (1) és (3) bekezdésének rendelkezéseiből nem következik az az értelmezés, hogy a bírság felső határából kell visszaszámolni a bírság összegét, figyelembe véve az enyhítő és súlyosító körülményeket. Az I. r. felperes erre vonatkozó állítása és az ezzel egyező elsőfokú ítéleti megállapítás azért téves, mert a Tpv. 78.§ (3) bekezdése az enyhítő és súlyosító körülmények szabad értékelését és mérlegelését mondja ki, mellyel ellentétes lenne annak elfogadása, hogy akár egy enyhítő körülmény megléte szükségszerűen kizárná a maximális összeg megállapítását.”<sup>50</sup>

A bírságmaximumra vonatkozó rendelkezését ugyanis a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2000. évi CXXXVIII. törvény 2001. február 1. napján kezdődő hatállyal

iktatta a Tpv. -be, akkor még a Tpv. 78. § (1) bekezdésének rendelkezései közé. A bírságmaximum rögzítésének szükségességére vonatkozó miniszteri indokolás kimondta, hogy „[a]z érdemi bírság összegének maximuma jelenleg nincsen meghatározva. Ezt a jogbiztonság érdekében célszerű korlátozni. A bírság felső határának rögzítésével fölöslegessé válik a többszörös törvénysértés esetében halmozott kiszabásról e helyütt rendelkezni.” A felső határ rögzítését tehát kizárólag a jogbiztonság indokolta, vagyis annak biztosítása, hogy egy vállalkozás se lehetetlenüljön el önmagában a versenyfelügyeleti bírság megfizetése miatt, így a bírságmaximum meghatározása a jogalkotói cél szerint (lásd az Alaptörvény 28. cikkét) sem járt együtt azzal, hogy a bírságmaximum később mérlegelési szempontként, kiindulási alapként funkcionáljon.

Figyelembe kell venni, hogy a Tpv. bírságmaximumra vonatkozó szabályozása mögött EU-jog húzódik meg és az nem csak fogyasztóvédelmi, hanem uniós antitröszt-ügyekben is irányadó, miként azt az 1/2019/EU irányelv 15. cikk (1) bekezdése előírja: *A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti versenyhatóságok által az EUMSZ 101. vagy 102. cikkének megsértésében részt vevő egyes vállalkozásokra vagy vállalkozások társulásaira kiszabható bírság maximális összegét legalább a vállalkozás vagy a vállalkozás társulása által a 13. cikk (1) bekezdésében említett határozatot megelőző üzleti évben elért teljes világszintű forgalom 10%-ában állapíthatják meg.* Az irányelv 49. preambulumbekkezdése ezzel kapcsolatban hangsúlyozza, hogy „[a]nnak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti versenyhatóságok visszatartó erejű bírságokat szabhassanak ki, a kiszabható bírság maximális összegét az EUMSZ 101. vagy 102. cikkének minden egyes megsértése tekintetében az érintett vállalkozás teljes világszintű forgalmának legalább 10%-ában kell megállapítani.” Mindez szintén azt támasztja alá, hogy a 10%-os bírságmaximum a bírságkiszabás EU-szerte egységesen megkövetelt minimális felső határa legyen. Ennek értelmezése kapcsán tehát irányadó az Európai Unió Bíróságának jogy-

<sup>48</sup> Kúria Kfv.VI.37.509/2022/8. számú ítélete, 73. pont.

<sup>49</sup> Kúria Kfv.II.37.414/2013/8. számú végzése.

<sup>50</sup> Kúria Kfv.II.37.291/2009/9. számú ítélete.

gyakorlata.<sup>51</sup> „Amint azt a Bizottság kifejtette: a felső korlát célja az, hogy elkerülje olyan bírságok kiszabását, amelyeknél előre látható, hogy a vállalkozások – a teljes forgalmuk által hozzávetőlegesen és nem tökéletesen meghatározott méretük miatt – nem képesek teljesíteni.<sup>52</sup> Olyan korlátról van tehát szó, amely valamennyi vállalkozás esetén egyformán alkalmazandó, és amelyet az egyes vállalkozások mérete alapján alakítottak ki, és amelynek az a célja, hogy elkerülje a túl nagyméretű és aránytalan bírságokat. Ennek a felső korlátnak tehát — a jogsértés súlyának és időtartamának szempontjával ellentétben — különálló és független célja van.<sup>53</sup> Az Európai Bíróság jogértelmezéséből pedig egyenesen következik, hogy „[a] felső korlát egyedüli lehetséges következménye az, hogy az e szempontok alapján kiszámított bírságot a maximálisan megengedett mértékre csökkentik,<sup>54</sup> mint ahogy az az érintett kúriai ítélet alapját képező versenyügyben is történt. Az Európai Bíróság ennek levezetése körében leszögezte azt is, hogy a bírságszámítás során sem közbenső összegek alkalmazása, sem az nincs kizárva, hogy a hatóság „a jogsértés súlyát és időtartamát figyelembe vevő közbenső számítási műveleteket az említett korlátnál nagyobb összegben alkalmazza. Bár a számítás végén a bírság végösszegét csökkenteni kell azzal az összeggel, amely meghaladja a felső korlátot, az a tény, hogy bizonyos tényezők — mint a jogsértés súlya és időtartama — ténylegesen nem tükröződnek a kiszabott bírság összegében, csak egyszerű következménye annak, hogy az említett végösszeget meghaladó korlátot alkalmazták.”<sup>55</sup>

Mindezek alapján egyértelmű, hogy a 10%-os bírságmaximum az EU jogában nem a bírságkiszabásra vezető mérlegelés, hanem a végső bírság-

összeg felső korlátja, ellenkező esetben egyetlen „akár egy enyhítő körülmény megléte szükségszerűen kizárná a maximális összeg megállapítását.”<sup>56</sup>

Ez a döntés nemzeti alapon folyó olyan fogasztóvédelmi ügyben született, amely a bírságolás mint anyagi jogi szabály<sup>57</sup> értelmezését érinti, amelyet a nemzeti jog a fentebb bemutatottak szerint az európai versenyjogban szabályozott módon rendezett. Vagyis ez az eset a negyedik kategóriába tartozik, amikor a tárgybeli üggyel érintett eljárás nemzeti anyagi jogi kerete az Európai Unió jogában meghatározott jogi kerettel azonos jogi keretet hoz létre.<sup>58</sup> Ez alapján indokolt lett volna az egységes megközelítés jogalkalmazási fenntartása és az európai bírósági értelmezés elfogadása a szankció kiszabása hatékonyságának, elretentő erejének érdekében. Ebben az esetben a jogalkotó érvényesítette ezt az elvárást. Az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2023. évi XXXI. törvény 28. §-a Tpv. 78. §-át a következő (3a) bekezdéssel egészítette ki: „Az eljáró versenytanácsot a (3) bekezdés szerinti mérlegelés körében az (1b) bekezdés nem köti. Az (1b) bekezdést a 76. § (1) bekezdés k) pontja szerinti döntés meghozatalakor kell alkalmazni.” A szakaszhoz fűzött miniszteri indokolásban pedig kifejezetten megjelenik az európai bírósági gyakorlatra hivatkozás mint igazodási pont: „A magyar bírói gyakorlatban eltérő megközelítés alakult ki a Tpv. 78. § (3) bekezdésébe foglalt mérlegelési szempontok és a 78. § (1b) bekezdésének viszonya kapcsán. A Tpv. 78. § (3a) bekezdéssel való kiegészítése az európai versenyjogi gyakorlattal összhangban [lásd az Európai Unió Bírósága C189/02. P, C-202/02. P, C-205/02. P-C-208/02. P, valamint C-2 I 3/02. P. számú egyesített ügyet (Dansk Rørindustri és társai kontra Bi-

<sup>51</sup> Európai Unió Bírósága 2005. június 28-i Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ítélete [C-189/02. P, C-202/02. P, C-205/02. P-C-208/02. P, valamint C-213/02. P, ECLI:EU:C:2005:408.] Judgment of the Court (Grand Chamber), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002CJ0189&from=EN> („Dansk Rørindustri és társai ítélet”).

<sup>52</sup> Európai Unió Bírósága 1983. június 7-i Musique Diffusion française és társai kontra Bizottság ítélet [100/80–103/80, EU:C:1983:158] Judgment of the Court, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61980CJ0100> 119. és 121. pontok.

<sup>53</sup> Dansk Rørindustri és társai ítélet, 280–282. pontok.

<sup>54</sup> Dansk Rørindustri és társai ítélet 283. pont.

<sup>55</sup> Dansk Rørindustri és társai ítélet 278–279. pontok.

<sup>56</sup> Kúria Kfv.II.37.291/2009/9. számú ítélete.

<sup>57</sup> Alkotmánybíróság 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 86. pont.

<sup>58</sup> SIA „Visma Enterprise” kontra Konkurencas padome ítélet 46. pont.

zottság), *ECLI:EU:C:2005:408.*] egyértelművé teszi, hogy a 10%-os bírságmaximum nem a bírságkiszábrásra vezető mérlegelés, hanem a végső bírságösszeg felső korlátja.” Az elévüléssel szemben ebben az esetben érvényesülnie kellett volna az európai relevanciájú anyagi jogi szabályok egységes értelmezéséhez fűződő európai érdeknek, amely az Európai Bíróság gyakorlatában az EU-joggal harmonizált keretben működő nemzeti anyagi jogra is kiterjed. Fentebb pedig bemutattam, hogy a versenyjog anyagi joga kapcsán az Európai Bíróság a *full effectiveness of the prohibition* elvét érvényesíti (ez az EU versenyjoga hatékony érvényesülését biztosító első szint). Tehát az egységes anyagi jogi értelmezés érdekét is kapcsolatba lehet hozni a hatékony érvényesülés elvével, ezért az Európai Bíróság gyakorlata e tekintetben minimum standardként szolgálhatott volna a hazai közigazgatási bírászkodás számára is.

## 5. Összegzés

Jelen tanulmányban az elévülés és a 10%-os bírságmaximum bírói értelmezése kapcsán bemutattam, hogy a jogalkotó törvénymódosítással biztosította a versennyel kapcsolatos közérdekvédelem hatékonyságát. Felvázoltam, hogy a közigazgatási bírászkodás hatalommegosztás elvéből fakadó kettős funkciójának egyikéből, az objektív jogvédelemből levezethető, hogy a közigazgatási bíróságok a közigazgatás közérdekérvényesítő képességének hatékonyságát figyelembe vegyék. Az Európai Bíróság négy szinten védi az Európai Unió verseny szabályainak hatékony érvényesülését. A jelen tanulmányban bemutatott példák közül az elévülés kapcsán nem merült fel az Európai Unió Bírósága vonatkozó gyakorlatának kötelező figyelembevétele. A kialakult magyar bírói jogértelmezésre adott jogalkotói válaszból azonban az szűrhető le, hogy ha a felmerült jogkérdésre van vonatkozó és ma-

gyar viszonyokra adaptálható uniós bírósági gyakorlat, akkor azt egyfajta minimum standardként érdemes elfogadni a magyar versennyel kapcsolatos közérdekvédelem hatékonysági szintje szempontjából. A tanulmányban bemutatott második esetben – a 10%-os bírságmaximum bírói értelmezése kapcsán – a magyar közigazgatási bíróságnak már inkább figyelembe kellett volna vennie az Európai Bíróság vonatkozó gyakorlatát, mert az EU versenyjogával harmonizált nemzeti anyagi jogi szabály értelmezése merült fel, amely kapcsán érvényesülnie lehetett volna az EU-szerte egységes értelmezés érdekének. Ezt a megközelítést is a jogalkotó érvényesítette utóbb.

A fenti példák alapján megállapítható, hogy a jogalkotó egyrészt elfogadta a magyarországi versennyel kapcsolatos közérdek-érvényesítés egyfajta irányadó minimum szintjének tisztán nemzeti helyzetekre is az Európai Bíróság ekvivalens jogkérdésben elfoglalt álláspontját. Ez üdvözlendő, hiszen nincs ok a közérdekvédelem szintje szerint különbséget tenni, hogy az EU-jog vagy tisztán a nemzeti jog alkalmazása merül fel. Másfelől a jogalkotó érvényesítette az EU versenyjogának egységes értelmezéséhez fűződő európai érdeket az EU-joggal harmonizált magyar anyagi jogi kérdésben is. Mivel az EU jog egységes értelmezésének európai érdeke mögött is a jog hatékony érvényesülésének szándéka húzódik meg, ezért az kapcsolatba hozható magának a versenyhez fűződő közérdeknek a hatékony érvényesülési szándékával is.

Hasznos volna, ha a fenti megközelítések a magyar közigazgatási bírósági gyakorlatban is érvényesülnének, amelyhez az alapot a közigazgatási bírászkodás – az Alaptörvénybe foglalt hatalommegosztás elvének talaján álló – kettős jogvédelmi funkciója közül az objektív jogvédelem adja, biztosítva ezzel a jogrend egésze vonatkozásában a közérdeknek megfelelő védelmet.

Bordács Bálint<sup>1</sup>



## Kötelezettségvállalások a DMA fényében – a Bizottság Amazon-eljárása

### Commitments in the light of the DMA - the Commission's Amazon procedure

**Abstract:** *The commitments decision of the European Commission in cases AT.40462 – Amazon Marketplace and AT.40703 – Amazon Buy Box raised some questions since the approved commitments show some similarity with parts of the Digital Markets Act. In this article I summarize the key aspects of the commitment decisions, present the criticism formulated concerning them, and evaluate whether it has added value in comparison to the Digital Markets Act.*

**Tárgyszavak:** kötelezettségvállalás, digitális piacok, piaci teszt, kapuőr, EU-versenyjog  
**Keywords:** commitments, digital markets, market test, gatekeeper, EU competition law

## 1. Bevezetés

A kötelezettségvállalások a versenyfelügyeleti eljárások során a jogsértés megállapításával, illetve az eljárás megszüntetésével szemben egyfajta átmeneti megoldásként jelennek meg: ebben az esetben az eljárásban a jogsértés, illetve annak hiánya, megállapítása nélkül, a vállalkozások által tett vállalások szerint olyan kötelezettségek előírására kerül sor, amelyek alkalmasak a versenyaggályok megszüntetésére. A kötelezettségvállalásokkal ugyanis adott esetben rugalmasabban és gyorsabban kezelhető a felmerült versenyaggály, mint egy jogsértést megállapító és bírságot kiszabó határozattal. Ez a lehetőség az eljárás alá vont vállalkozás számára is előnyös lehet, mivel önkéntesen tett megoldási javaslataival aktív részese lehet a versenyaggály megszüntetésének, miköz-

ben elkerülheti a teljes versenyfelügyeleti eljárás lefolytatását és a jogsértés esetleges megállapítását, az ahhoz fűződő jogkövetkezményekkel, illetve negatív reputációs hatásokkal együtt.<sup>2</sup> A kötelezettségvállalások alkalmazása a versenyhatóságok szempontjából olyan előnyökkel jár, mint az eljárási hatékonyság, ami lehetővé teszi az erőforrások optimalizálását, dinamikus beavatkozás a piaci folyamatokba, egy elhúzódó eljárás elkerülésével; a vállalkozások bevonása pedig a beavatkozás hatásszösségát növeli.<sup>3</sup>

A kötelezettségvállalásokat – köztes megoldás jellegük alapján – elsősorban a gyorsan változó iparágak esetében lenne indokolt alkalmazni. Az információtechnológia piaca, ahol a jelen esetismertetésben bemutatott eljárásban érintett Amazon.com, Inc. is aktív, ezek közé tartozik. A vállalkozásnak már egy korábbi versenyfelügyeleti

<sup>1</sup> Vizsgáló, Antitröszt Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: [bordacs.balint@gvh.hu](mailto:bordacs.balint@gvh.hu).

<sup>2</sup> A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2018. közleménye a Tptv. 75. §-a szerinti kötelezettségvállalásról (egységes szerkezetben az azt módosító 1/2021. közleménnyel), 2021. 04. 22., [https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai\\_felhasznaloknak/kozlemenyek/1\\_2018\\_kotvall-kozlemeny\\_04\\_30&inline=true](https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/kozlemenyek/1_2018_kotvall-kozlemeny_04_30&inline=true) (letöltés: 2023. 03. 12.).

<sup>3</sup> Kovács Surd: Kötelezettségvállaláson alapuló döntések az európai uniós és a magyar versenyjogban, <https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/43640/Kovacs%20Kötelezettségvállalások%20adatlap%20disszertáció%20thesés%20PDFA.pdf?sequence=1&BisAllowed=y> (letöltés: 2023. 03. 12.), 18.

eljárása is kötelezettségvállalással zárult, amelyben az Európai Bizottság („Bizottság”) az Amazon.com elektronikus könyvek értékesítése során alkalmazott paritásos rendelkezéseit, és a legnagyobb kedvezmény elvének alkalmazását kifogásolta. Az Amazon.com ugyanis megkövetelte az elektronikus könyvek tartalomszolgáltatóitól, hogy értesítsék az Amazon.comot, ha máshol kedvezőbb vagy eltérő feltételeket nyújtanak, illetve az Amazon.comnak olyan kedvezményeket biztosítsanak, amelyek azonosak a többi e-könyv terjesztőnek nyújtottakkal.<sup>4</sup>

Az Amazon.comnak az információtechnológia területén, illetve az online kereskedelemben betöltött kiemelt szerepe, illetve a versenyhatóságok fokozott figyelmé<sup>5</sup> okán nem meglepő, hogy a Bizottság figyelmé ismét a technológia óriásvállalat felé fordult.

## 2. Tények

A Bizottság 2019-ben, illetve 2020-ban két versenyfelügyeleti eljárást indított az Amazon.com, Inc.; Amazon Services Europe SARL; Amazon EU SARL; Amazon Europe Core SARL vállalkozások (továbbiakban együtt: Amazon) ellen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés („EUMSZ”) 101., illetve 102. cikkét valószínűsíthetően sértő magatartás vizsgálata céljából.

Az egyik eljárásban az Amazon azon magatartását vizsgálta, miszerint saját kereskedelmi céljaira használ fel olyan gazdasági jelentőséggel bíró, nyilvánosan nem hozzáférhető információkat, amelyek Amazon Marketplace-n működő harmadik fél kereskedőktől („Eladók”) származnak.<sup>6</sup> A másik eljárásban, amelyet az első eljárásban meghozott kifogásközlésének közzétételével egy időben indított, két magatartást is vizsgált a Bizottság, azon feltételek és kritériumok megfelelését, amelyek a „Buy Boxban” szereplő ajánlat kiválasztására irányadóak, illetve amelyek az Eladók és ajánlataik „Prime” minősítéséhez szükségesek.<sup>7</sup>

A Bizottság az Amazon kiskereskedőkkel szembeni erőfölényes helyzetét mindkét eljárás vonatkozásában megállapíthatónak tartotta, a fogyasztók elérése érdekében nyújtott piactéri szolgáltatások német-, francia- és spanyolországi piacán. Az e piacokon működő e-kereskedői platformok, mint az Amazon, közvetítőként lépnek fel a fogyasztók és az eladók között, megkönnyítve ezzel a platformokon kínált termékek megvásárlását. Az erőfölényes helyzet értékelésekor figyelembe vette a Bizottság az Amazon jelentős piaci részesedését, a szolgáltatás széles elterjedtségét (a vásárlók jelentős részének első választása az Amazon felülete, és mivel jellemzően több terméket kívánnak vásárolni, nem is váltanak más értékesítése felületre), illetve a jelentős belépési korlátot, amelyet az Amazon hatalmas felhasználószáma miatti hálózati hatások okoznak. Az Amazon erőfölényes helyzete a Bizottság alábbiakban bemutatott értékelése szerint az Amazon platformján folytatott online kiskereskedelemre gyakorolt hatást.

A Marketplace működtetésével összefüggésben megállapították, hogy az Amazon jelentős mennyiségű adatot gyűjtött az Eladók értékesítési adatairól és a vásárlók által a termékek iránt tanúsított érdeklődésről. Ezek egy része – így a saját termékei népszerűsége és a saját tranzakciókra vonatkozó adatok – elérhetőek voltak az Eladók számára. Bizonyos adatok azonban – mint például az összes Eladó egyedi értékesítési, bevételi és szállítási adatai, valamint teljesítményadataik, beleértve a visszarukra, a garanciális igényekre és az egyes termékek megtekintéseinek számára vonatkozó információkat – csak az Amazon számára voltak elérhetőek. A Bizottság álláspontja szerint az Amazon ezeket az adatokat felhasználta saját kiskereskedelmi tevékenységének optimalizálásához, amelynek révén az Amazon kiskereskedelmi tevékenysége terén jelentős versenyelőnyhöz jutott a saját platformján működő Eladókkal szemben, hiszen ezen adatok alapján tudta beállítani az egyes termékek értékesítésének kezdetét és végét, áráz-

<sup>4</sup> AT.40153, 2015. 06. 11., [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/40153/40153\\_1359\\_6.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/40153/40153_1359_6.pdf) (letöltés: 2023. 03. 12.).

<sup>5</sup> Lásd pl. az olasz versenyhatóság eljárását az Amazon ellen: A528 – FBA AMAZON, 29925. sz. jogsértést megállapító döntés ([https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A528\\_chiusura%20istruttoria.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A528_chiusura%20istruttoria.pdf), letöltés: 2023. 03. 12.).

<sup>6</sup> AT.40462, [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=1\\_40462](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40462) (letöltés: 2023. 03. 12.).

<sup>7</sup> AT.40703, [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=1\\_40703](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40703) (letöltés: 2023. 03. 12.).

sát, raktárkészleteinek tervezését, illetve a legpontosabb Eladókat saját beszállítójaként alkalmazhatta, így csökkentve a versenyt.

A Buy Box és a Prime esetében a Bizottság előzetes értékelése szerint a kiválasztási mechanizmusok, amelyek meghatározzák a Kiemelt Ajánlatot, valamint a Prime minősítésű Eladók és ajánlatok kiválasztásának feltételei indokolatlanul tesznek különbséget azon Eladók ajánlatai között, akik nem veszik igénybe az Amazon fuvarozási szolgáltatását, és akik igen (ideértve az Amazon saját kiskereskedelmi ajánlatait is). A kiválasztási mechanizmusok előnyben részesítik az Amazon kiskereskedelmi ajánlatait, illetve a többi eladóhoz képest azokat, akik igénybe veszik az Amazon szolgáltatásait. A megkülönböztetés miatt pedig az önálló fuvarozást választó Eladók termékei kevésbé lesznek vonzóak a fogyasztók számára.

A Bizottság álláspontja szerint ezen magatartások, különös tekintettel a három magatartás egymást kiegészítő hatására, versenytorzító hatással bírhatnak, tekintettel arra, hogy az Amazontól függetlenül szállító Eladóknak a legkeresettebb termékek értékesítésére és a megfelelő méretgazdaságosság elérésére való lehetőségei leszűkülnek, ami a piacról való kiszorulásukhoz vezethet.<sup>8</sup>

Az Amazon ellen ezen magatartásai okán az Egyesült Királyságban is versenyfelügyeleti eljárás indult, amelynek azonban jelen esetismertetés lezárásakor még nincs eredménye.<sup>9</sup>

### 3. A kötelezettségvállalás

#### 3.1. Az Amazon első kötelezettségvállalásai

Az Amazon 2022. július 8-án nyújtotta be kezdeti kötelezettségvállalását, amelyben mindkét folyamatban lévő eljárásra vonatkozóan, három csoportra bontva kívánta rendezni a Bizottság aggályait.<sup>10</sup>

A Marketplace-ügy tárgyát képező magatartás kapcsán az Amazon kötelezettséget vállalt volna, hogy nem használ fel az Eladóktól származó nem nyilvános adatokat sem márkás, sem pedig saját márkás termékei értékesítése céljából.

A Buy Boxhoz kapcsolódóan az Amazon vállalta, hogy megkülönböztetéstől mentes kritériumokat alkalmaz a Buy Boxban megjelenő Kiemelt Ajánlat kiválasztása során, az összes eladó közötti egyenlő versenyfeltételek megvalósulása érdekében. Emellett egy második, versenyző, ajánlat is megjelenítésre kerülne a Kiemelt Ajánlattal azonos feltételek mellett.

A Prime-minősítéssel összefüggésben tett vállalás szerint az Amazon azáltal biztosítja az eladók közötti egyenlőséget, hogy megkülönböztetéstől mentes feltételeket és kritériumokat alkalmaz az Eladók és ajánlataik Prime-alkalmasságára vonatkozóan, és lehetővé teszi a Prime-minősített Eladók számára, hogy szabadon válasszák meg fuvarozóikat. Az Amazon kötelezettséget vállalt arra is, hogy a harmadik fél fuvarozók feltételeire vagy teljesítményére vonatkozó adatokat nem használja fel saját logisztikai céljaira.

Az Amazon javaslata szerint a kötelezettségvállalás tartama öt év lett volna, és a vállalások teljesülését független ellenőrző biztos ellenőrizte volna.

#### 3.2. A Bizottság javaslatai

A Bizottság eljárása során piaci tesztet alkalmazott az érdekeltek kötelezettségvállalással kapcsolatos álláspontjának megismerése érdekében. A Bizottság az észrevételek figyelembevételével javaslatokat fogalmazott meg az Amazon irányába annak érdekében, hogy a benyújtandó módosított kötelezettségvállalások megnyugtatóan rendezzék az eljárás során felmerült aggályokat. A Bizottság javaslatai mindhárom vizsgált magatartásra, a kötelezettségvállalás tartamának hosszára, illetve a teljesítés ellenőrizhetőségére is kiterjedtek.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> AT.40462 – Amazon Marketplace és AT.40703 – Amazon Buy Box ügyekben meghozott C(2022) 9442 final döntés, 2022.12.20., CASE AT.40462 - Amazon Marketplace and AT.40703 – Amazon Buy Box, [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases1/202310/AT\\_40703\\_8990760\\_1533\\_5.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases1/202310/AT_40703_8990760_1533_5.pdf), (letöltés dátuma: 2023. 03. 10.), „C(2022) 9442-döntés”, 56–136.

<sup>9</sup> Competition and Markets Authority: CMA investigates Amazon over suspected anti-competitive practices, sajtóközlemény, 2022. 06. 06., <https://www.gov.uk/government/news/cma-investigates-amazon-over-suspected-anti-competitive-practices> (letöltés: 2023. 03. 10.).

<sup>10</sup> C(2022) 9442-döntés (8. lj.), 231–238.

<sup>11</sup> C(2022) 9442-döntés (8. lj.), 239–267.

A Bizottság a kötelezettségvállalások értékelésekor figyelemmel volt a hatékonyságra és az arányosságra, az általa elfogadott kötelezettségvállalásoknak ugyanis meg kell felelniük ezen elveknek. A hatékonyság elve megköveteli, hogy a Bizottság gondoskodjon arról, hogy a kötelezettségvállalások teljes mértékben foglalkozzanak előzetes aggályokkal, amíg az arányosság elve azt követeli meg, hogy az elfogadott intézkedések alkalmasak legyenek céljuk elérésére<sup>12</sup>, és ne haladják meg a kitűzött cél eléréséhez megfelelő és szükséges mértéket.

A Bizottság álláspontja szerint a kötelezettségvállalás céljának eléréséhez szükséges az Eladók és a szállítványozó szolgáltatók közötti közvetlen kapcsolatfelvétel lehetőségének biztosítása.

Az ellenőrzés eszközei terén a Bizottság szükségesnek látta a független ellenőrzőbiztos helyzetének megerősítését azáltal, hogy az érintett Eladóknak lehetőséget biztosítanak, hogy írásban jelezzék a független ellenőrzőbiztos felé, ha álláspontjuk szerint az Amazon nem tartja be vállalásait.

A Bizottság álláspontja szerint az eredetileg megjelölt öt év nem elegendő a hatékony verseny kialakulásához, így hosszabb időtartam rögzítése indokolt, illetve szükséges, hogy vállalt kötelezettségek eszközsemleges működése biztosítva legyen.

### 3.3. Az Amazon módosított kötelezettségvállalásai

A Bizottság észrevételei alapján az Amazon átdolgozta a vállalt kötelezettségeket. A végleges, Bizottság által elfogadott kötelezettségvállalás tartalma így a következők szerint alakult.<sup>13</sup>

A Prime-mal kapcsolatos magatartás vonatkozásában vállalt kötelezettségek tartama 7 évre nőtt, amíg a másik két magatartás vonatkozásában az időtartam változatlanul öt év maradt. Az Amazon köteles olyan ellenőrzőmechanizmusok létrehozására, amelyek célja az Amazon Retail (az Amazon kiskereskedelmi tevékenységet végző részlege) harmadik felek eladói adataihoz való hozzáférésé-

nek nyomon követése, illetve biztosítja a technológiasemlegességet. A Bizottság szerint ezen vállalás megfelelően biztosítja, hogy az Amazon véget vessen azon gyakorlatának, hogy saját kiskereskedelmi szolgáltatásának előnyére használja az Eladók nem nyilvános adatait. A korábbinál hosszabb időtartam lehetővé teszi a piac várható átalakulását, és elegendő lehet, hogy megfelelő mértékben növekedjen a fogyasztói tudatosság.

A Buy Boxszal összefüggésben új megjelenítést kapcsolnak az „alternatív ajánlathoz”, azzal, hogy annak külső jegyei a kötelezettségvállalás tartama alatt is cserélhetők az Amazon saját megjelenésének módosulása esetén. Az Amazon vállalta, hogy lehetővé teszi, hogy a szállítványozók közvetlenül kapcsolatba léphessenek a végső fogyasztókkal, így többek között a rendelkezésükre bocsátja a fogyasztók e-mail-címét is. A Bizottság álláspontja szerint ezen kötelezettségvállalások eredményeképp az Amazon nem tudja többé előnyben részesíteni a saját ajánlatait, illetve az Amazon szállítványozó szolgáltatását igénybe vevő Eladókat a Kiemelt Ajánlatként történő megjelenésnél. Ezáltal bővül a fogyasztók választási lehetősége, és a független Eladók hozzáférhetőbbé válnak a fogyasztók számára.

A Bizottság elvárásainak megfelelően az független ellenőrzőbiztos jogkörei is megerősítésre és kibővítésre kerültek. Ennek értelmében a független ellenőrzőbiztos tájékoztatást kap azokról a csatlásokat és visszaéléseket vizsgáló szempontokról, amelyeket az Amazon figyelembe vesz, amikor eldönti, hogy egy Eladó ajánlata alkalmas-e Kiemelt ajánlatként történő megjelenítésre, vagy egy Eladó jogosult-e a Prime-minősítésre. A Prime-minősítés kapcsán az Amazon továbbá köteles egy lista összeállítására és átadására azon információkról, amelyeket szükségesnek tart a Prime-minősített Eladók teljesítményének ellenőrzéséhez. A kötelezettségvállalások alapján egy panasztételi mechanizmus is bevezetésre kerül, amely lehetővé teszi

<sup>12</sup> Air Inter-ítélet, T-260/94, EU:T:1997:89, Judgment of the Court of first Instance (Second Chamber, Extended Composition), 1997. 06. 19., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43668&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5304250> (letöltés: 2023. 03. 12.), 144. pont; valamint Van den Bergh Foods-ítélet, T-65/98, EU:T:2003:281, Judgment of the Court of first Instance (Fifth Chamber), 2003. 10. 23., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48346&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5305068> (letöltés: 2023. 03. 12.), 201. pont.

<sup>13</sup> C(2022) 9442-döntés (8. lj.), 268–283.

az Eladók és szállítványozó vállalkozások számára, hogy írásos panaszt nyújtsanak be a független ellenőrzőbiztos felé, amennyiben a kötelezettségvállalások megsértését gyanítják.

A kötelezettségvállalások továbbá szigorú információátadási kötelezettséget rónak az Amazonra az Eladókkal szemben. Az Amazonnak a határozat kézhezvételét követő két hónapon belül közölnie kell Eladóival, hogy (i) hogy a Kiemelt ajánlat kiválasztásához ellenőrizhető, megkülönböztetéstől mentes feltételeket fog alkalmazni, és nem használja a Prime-minősítésre való alkalmasságot vagy a Prime-címkét releváns kritériumként, (ii) a Prime-minősítéssel és a Prime-címkével összefüggésben vállalt kötelezettségekről, valamint (iii) hogy az Eladók szabadon választhatnak szállítókat, és közvetlenül tárgyalhatnak velük a díjakról és a kereskedelmi feltételekről. Emellett tájékoztatnia kell Eladóit a Prime-minősítésre való alkalmasság és a Prime-címke alkalmazására vonatkozó feltételekről, illetve azok esetleges változásáról. A Bizottság álláspontja szerint ezen vállalatok hatékonyan kezelik a független Eladóknál a Prime-minősítés, illetve a szállítványozás okán jelentkező versenyhátrányokat.

#### 4. Az Amazon kötelezettségvállalásával kapcsolatban megfogalmazott kritikák az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendeletével összefüggésben

Az Amazon kötelezettségvállalásaival kapcsolatban mind a Bizottság piaci tesztje során benyújtott észrevételekben, mind pedig a szakirodalomban jelentek meg kritikák az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendeletével<sup>14</sup> összefüggésben.

Vélelmezve, hogy az Amazon a DMA rendelkezései értelmében kapuőrnek fog minősülni mind a

kötelezettségvállalások értéke, mind pedig a végrehajthatósága kapcsán, kérdések fogalmazódtak meg.

Az észrevételek<sup>15</sup> szerint ugyanis az Amazon vállalásai közel azonosak, de inkább szűkebb körűek azon DMA-rendelkezéseknél, amelyek a Bizottság jóváhagyását követően fél évvel már feltehetően egyébként is kötnék az Amazont. A kritikai álláspont szerint a kötelezettségvállalások még a DMA azonosságainak figyelmen kívül hagyása mellett sem lennének alkalmasak a versenyaggályok kezelésére. Álláspontjuk szerint az Amazon mérete, az Eladókkal és a fogyasztókkal szembeni ereje, illetve az egymással összefüggő szolgáltatások terén betöltött egyedülálló szerepe miatt alakul ki a platform és kiskereskedelmi szolgáltatás egyidejű nyújtása okán olyan érdekkellentét, amely az erőfölénnyel való visszaéléshez vezet. Megoldásul egyedül olyan szerkezeti kötelezettségvállalást tartanánk célravezetőnek, amelynek keretében az Amazon a platformszolgáltatást leválasztaná kiskereskedelmi és logisztikai szolgáltatásáról.<sup>16</sup>

A kötelezettségvállalások ellenőrzését is megnehezíti a DMA rendelkezéseivel való jelentős átfedés. A közel azonos kötelezettségeket ugyanis két, egymástól független szereplőnek kellene ellenőriznie (a független ellenőrzőbiztos, illetve a Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatóság (Communications Networks, Content and Technology, CNECT) és az Európai Bizottság Verseny Főigazgatóság DMA érvényesítésére dedikált szervezeti egységei), és azok megsértése esetén két szankciós rendszerrel is szembe kellene néznie az Amazonnak. Mivel a kötelezettségvállalások teljesítése még a DMA alkalmazását megelőzően megkezdődik, ellenőrzésük szükségszerűen a verseny-főigazgatósághoz fog tartozni. Kérdéses, hogy ezt követően van-e értelme egy párhuzamos ellenőrzési mechanizmust fenntar-

<sup>14</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály, „DMA”), 2022. 10. 12., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022R1925> (letöltés: 2023. 03. 12.).

<sup>15</sup> A Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO) és 11 további NGO észrevételei, Feedback to European Commission's request for comment on Amazon's proposed commitments concerning marketplace seller data and access to Buy Box and Prime, <https://www.balancedeconomy.net/wp-content/uploads/2022/09/NGO-Submission-to-EC-on-Amazon-Sept-8.pdf> (letöltés: 2023. 03. 20.).

<sup>16</sup> Hasonló felvetéssel élt még 2018-ban a Federal Trade Commission igazgatója, Lina Khan. (Lásd: Lina M. KHAN: Amazon's Antritrust Paradox, The Yale Law Journal, 2017, 126:710, [https://www.yalelawjournal.org/pdf/e.710.Khan.805\\_vufvyyeh.pdf](https://www.yalelawjournal.org/pdf/e.710.Khan.805_vufvyyeh.pdf), letöltés: 2023. 03. 12.).

tani ugyanazon cél elérése érdekében, azonban ez a kérdés sem kerül a Bizottság döntésében megnyugtatóan rendezésre.<sup>17</sup>

## 5. Összegzés

Önmagukban vizsgálva az Amazon kötelezettségvállalásait kielégítőnek tekinthetnénk. Az adattárolással, illetve a fuvarozókkal kapcsolatos kötelezettségek ugyanis hozzájárulnak a versenyfeltételeinek és a versenytársak versenyzési képességeinek javításához, és új belépési lehetőségeket teremtenek, az alternatív ajánlat megjelenítésére vonatkozó kötelezettségvállalás pedig hozzájárul a fogyasztói tudatosság növeléséhez, a racionális fogyasztói magatartás irányába orientál, és a korábban magasabb szinten biztosítja az Eladók számára a vevőkhöz való hozzáférést.

Nem lehet azonban eltekinteni attól, hogy az Amazon első kötelezettségvállalásait a DMA Európai Parlament általi elfogadását követően nyújtotta be, és a végleges kötelezettségvállalásokat a Bizottság a DMA hatálybalépést követően fogadta el. Ennek okán tudomással bírtak róla, hogy a vál-

lalt kötelezettségek – tekintettel arra, hogy Amazon nagy valószínűséggel kapuőrnek fog minősülni a DMA rendelkezései szerint<sup>18</sup> – alig fél évvel a kötelezettségvállalások elfogadását követően eljárás nélkül is köteleznék az Amazont. A Bizottságnak különösképp tudomással kellett rendelkeznie az átfedésekről, hiszen a DMA kérdéses 6. cikkének rendelkezései közül több is korábbi versenyügyeken alapul.<sup>19</sup>

Ahogy gyakran<sup>20</sup> előfordul, ebben az esetben is több éves versenyhatósági vizsgálatot, az egyik ügy kapcsán a kifogásközlést követően, feltárt tényállás alapján született kötelezettségvállalásos döntés. Ennek okán jelen esetben is fennállhat az esélye, hogy a Bizottság az esetleges bírósági felülvizsgálat elkerülése céljából fordult a kötelezettségvállalások alkalmazása felé, hiszen a már elfogadott DMA fényében az eljárás jogsértés megállapítás nélküli megszüntetése további kérdéseket vetett volna fel.

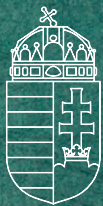
Mindezek alapján úgy gondolom, hogyha a kötelezettségvállalás intézményére egyfajta köztes megoldásként tekintünk, jelen esetben a po-  
hár inkább félig üres, mint teli.

<sup>17</sup> Alba Ribera MARTINEZ: An Inverse Analysis of the DMA: Amazon's Proposed Commitments to the European Commission, 2022. 07. 27., <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2022/07/27/an-inverse-analysis-of-the-dma-amazons-proposed-commitments-to-the-european-commission/> (letöltés: 2023. 03. 20.).

<sup>18</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály) (EGT-vonatkozású szöveg), 2022. 10. 12., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022R1925> (letöltés: 2023. 03. 12.), 3.cikk.

<sup>19</sup> TÓTH András: A technológiai óriások piaci megregulzásának versenyjogi mozgatói és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra, *Versenytükö* 2021/1., 51.

<sup>20</sup> Kováts (3. l.), 192.



Dankó Anna<sup>1</sup>

## EUMSz 102. cikke szerinti jogsértés – A litván vasúti áru fuvarozásról szóló ügy ismertetése és értékelése

### Infringement of Article 102 TFEU – The Baltic rail case

**Abstract:** *The aim of this study is to provide an overview of the Baltic rail case concerning the abuse of dominant position of the Lithuanian national railway company and to highlight those key legal aspects that were considered in the proceedings of the European Commission (Case AT.39813), the General Court of the European Union (Case T-814/17) and the Court of Justice of the European Union (Case C-42/21. P).*

**Tárgyszavak:** gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, sínszakasz egy részének leszerelése, upstream és downstream piac, vasúti infrastruktúra üzemeltetése, kőolajtermékek vasúti szállítása

**Keywords:** abuse of dominant position, removal of a section of railway track, upstream and downstream market, management of railway infrastructure, provision of rail transport services for oil products

## 1. A jogvita előzményei, ténybeli háttér

A litván vasúti áru fuvarozásról szóló ügy per-története kapcsán három vállalkozást szükséges elkülönítenünk. Az Orlen Lietuva AB (a továbbiakban: „Orlen”) litván székhelyű kőolaj-finomító vállalkozást, a Lietuvos geležinkeliai AB (a továbbiakban: „LG”) litván állami vasúttársaságot és a Latvijai dzelzceļš (a továbbiakban: „LDZ”) lett állami vasúttársaságot.

Az LG Litvánia nemzeti vasúttársasága, amelynek egyedüli részvényese a Litván Állam. Az LG a litván vasúti infrastruktúra üzemeltetése kapcsán egyszerre minősül vasúti pályahálózat-működtetőnek, valamint olyan szolgáltatónak, amely Litvániában vasúti szállítási, áru fuvarozási és személyszállítási szolgáltatásokat is nyújt.<sup>2</sup>

Az Orlen Lietuva AB („Orlen”) egy litván székhellyel rendelkező, nyersolaj-finomítással és fino-

mított kőolajtermékek forgalmazásával foglalkozó vállalkozás, a PKN Orlen SA lengyel vállalkozás leányvállalata. Tevékenységei keretében az Orlen egy jelentős finomítóüzemet üzemeltet Litvánia észak-nyugati részén, a Lettországgal közös határ közelében, ahol ekkoriban évente körülbelül 8 millió tonna finomított kőolajterméket állított elő, amely termelés háromnegyedét exportra szánták. E célból az Orlen kőolajtermékeinek egy részét Litvánián keresztül, vasúton, a litvániai klaipédai tengeri terminálba szállították, amíg másik részét elsősorban az észti és lett belföldi piacokra szánták, amelyet szintén vasúti szállítással biztosítottak.<sup>3</sup>

Tekintettel arra, hogy az exportra szánt kőolajtermékek elsődleges szállítási eszköze a vasúti fuvarozás volt, az Orlen a litván vasúttársaság egyik legjelentősebb ügyfelének számított, hiszen a Lettország felé vezető rövid útvonal litvániai részén, a finomító és a lett határ közötti szállítás során az LG

<sup>1</sup> Vizsgáló, Antitröszt Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: [danko.anna@gvh.hu](mailto:danko.anna@gvh.hu).

<sup>2</sup> A Bizottság határozata az AT.39813 számú ügyben („AT.39813”), C(2017) 6544 final, 2017. 10. 02. Summary of Commission Decision of 2 October 2017 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (Case AT.39813 – Baltic Rail) (notified under document number C(2017) 6544); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017XC1114%2801%29> (letöltés: 2023. 04. 08.), 3–5. pont.

<sup>3</sup> AT.39813 (2. lj.), 6–8. pont.

szolgáltatásait vette igénybe. Az útvonal e litvániai részén történő szállítás céljából, az LG akkoriban alvállalkozási szerződést kötött az LDZ-vel. A határ átlépését követően az LDZ az Orlen termékeinek szállítását különböző szerződések alapján folytatta Lettország területén.<sup>4</sup>

2008 elején kereskedelmi jogvita alakult ki az LG és az Orlen között a kőolajtermékek szállításáért fizetett díjak tekintetében. E kereskedelmi jogvita miatt az Orlen mérlegelte annak lehetőségét, hogy közvetlenül kössön szerződést az LDZ-vel teherárúja Lettország felé vezető rövid útvonalon végzett vasúti fuvarozására vonatkozóan, valamint azt is számba vette, hogy áthelyezze tengeri exporttevékenységeit a litvániai Klaipėdából a Lettországban található rigai és ventspilsli tengeri terminálok felé. A felek közötti jogvita és az annak révén, 2008. július 17-én megindult választottbíró-sági eljárást követően, 2008. szeptember 2-án, az LG a Lettország felé vezető sínszakasz időközbeni deformálódása miatt – főként biztonsági okokra hivatkozva – felfüggesztette a vasúti forgalmat a litvániai Mažeikiai és a Lettországgal közös határ közötti 19 kilométeres szakaszon, 2008. október 3-án pedig megkezdte e 19 km-es sínszakasz teljes leszerelését, amit 2008 októberének végére teljes egészében megvalósított.<sup>5</sup>

A versenyjogi kérdést így annak megválaszolása jelentette, hogy az adott sínszakasznak az LG általi leszerelése az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés<sup>6</sup> 102. cikkének megsértésének minősül-e, azaz lehet-e azt olyan magatartásként értékelni, amelynek révén az LG visszaélt gazdasági erőfölényével.<sup>7</sup>

## 2. A pertörténet összefoglalása

A felmerült versenyjogi kérdés kapcsán szükséges különbséget tennünk a különféle eljárási szakaszok között, amely az Európai Bizottság (a továbbiakban: „Bizottság”), illetve az Európai Unió Bíróságának két igazságszolgáltatási fóruma (a továbbiakban: „Törvényszék” és „Bíróság”) előtti eljárásokra tagolódik. Az alábbiakban ezek kerülnek összegezve bemutatásra.

### 2.1. A Bizottság előtti eljárás

2010. július 14-én az Orlen az 1/2003 rendelet<sup>8</sup> 7. cikke alapján panaszt nyújtott be a Bizottsághoz. 2011. március 8–10. között a Bizottság – amelyet a Lett Köztársaság és a Litván Köztársaság nemzeti versenyhatóságai segítettek – az 1/2003 rendelet 20. cikke alapján helyszíni szemlét folytatott az LG vilniusi és az LDZ rigai helyiségeiben. 2013. március 6-án a Bizottság úgy határozott, hogy az LG-vel szemben az EUMSZ 102. cikk szerinti eljárást indít.<sup>9</sup>

A Bizottság 2017. október 2-ai határozatában megállapította, hogy az LG a litvániai Mažeikiai és a lett határ közötti 19 km-es sínszakasz leszerelésével megsértette az EUMSZ 102. cikkét azáltal, hogy megakadályozta az LDZ-t abban, hogy belépjen a kőolajtermékeknek az Orlen finomítója és a klaipėdai, rigai és ventspilsli tengeri terminálok közötti vasúti szállításának piacára.<sup>10</sup> A Bizottság az LG-vel szemben 27.873.000 euró bírságot szabott ki, utasította továbbá a jogsértés megszüntetésére, valamint arra, hogy a határozat értesítésének időpontjától számított három hónapon belül nyújtson be javaslatot az erre irányuló intézkedésekről.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> AT.39813 (2. lj.), 9–19. pont.

<sup>5</sup> AT.39813 (2. lj.), 20–113. pont.

<sup>6</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata („EUMSZ”), 2016. 06. 07., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> (letöltés: 2023. 04. 08.).

<sup>7</sup> AT.39813 (2. lj.), 1–2. pont.

<sup>8</sup> A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (EGT-vonatkozású szöveg), 2022. 12. 16., „1/2003 rendelet”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0001> (letöltés: 2023. 04. 08.)

<sup>9</sup> AT.39813 (2. lj.), 9–15. pont.

<sup>10</sup> AT.39813 (2. lj.), 177. pont.

<sup>11</sup> AT.39813 (2. lj.), 397. pont.

## 2.2. A Törvényszék előtti eljárás

2017. december 14-én az LG a Törvényszékhez fordult a Bizottság határozata ellen.<sup>12</sup> Az LG a Bizottság határozatának megsemmisítését, és az e határozatban vele szemben kiszabott bírság csökkentését kérte,<sup>13</sup> hivatkozva – többek között – a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megállapítása kapcsán elkövetett mérlegelési hibákra és téves jogalkalmazásra, a bizonyítékok elégtelenségére és az indokolás hiányára, a bírság összegének megállapítását érintő hibákra, valamint a korrekciós intézkedés előírását érintő hibákra.<sup>14</sup>

2020. november 18-án meghozott ítéletében a Törvényszék elutasította az LG által felhozott valamennyi jogalapot, azonban korlátlan felülvizsgálati jogkörében eljárva a bírság összegét 20.068.650 euróra csökkentette.<sup>15</sup>

## 2.3. A Bíróság előtti eljárás

2021. január 27-én az LG fellebbezést nyújtott be a Törvényszék ítélete ellen a Bírósághoz.<sup>16</sup> Fellebbezésében az LG a Törvényszék 2020. november 18-ai ítéletének hatályon kívül helyezését és a bírság eltörlését vagy csökkentését kérte, kérte továbbá a Bizottság határozatának megsemmisítését.<sup>17</sup> A fellebbezésben az LG vitatta – többek között – a Törvényszék gazdasági erőfölénnyel való visszaélés fennállására vonatkozóan lefolytatott érvelését, illetve a kiszabott bírság megállapítása kapcsán figyelembe vett tényezőket.<sup>18</sup>

A Bíróság a fellebbezést 2023. január 12-én meghozott ítéletével elutasította, és kötelezte az

LG-t saját költségein felül a Bizottság és az Orlen felmerült költségeinek a viselésére.<sup>19</sup>

## 3. A Bizottság, a Törvényszék és a Bíróság jogi értékelésének kiemelt pontjai

Az alábbiakban bemutatásra kerülnek a Bizottság, a Törvényszék és a Bíróság jogi értékelésének legrelevánsabb pontjai a felmerült jogkérdés kapcsán, párhuzamba állítva a megállapításokat az uniós joggyakorlatban kikristályosodott versenyjogi alapelvekkel.

### 3.1. A Bizottság jogi értékelése

Elsőként szükséges megemlíteni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a vállalkozás lehetséges erőfölényének vizsgálata céljából nem elég a helyettesíthetőség elveire összpontosítani, hanem egyaránt figyelembe kell venni a versenyfeltételeket, valamint a kereslet és kínálat szerkezetét is a piacmeghatározás során.<sup>20</sup>

Minderre tekintettel a Bizottság jelen ügy vonatkozásában egy upstream és egy downstream piacot is azonosított érintett piacként. Érintett termékpiacként egyrészt a vasúti infrastruktúra üzemeltetésének upstream piacát jelölte meg, másrészt pedig a kőolajtermékek vasúti szállítására irányuló szolgáltatások nyújtásának downstream piacát. Ebből adódóan a Bizottság az érintett földrajzi piac tekintetében szintén különbséget tett a vasúti infrastruktúra működtetésének litván nemzeti piaca (mint upstream piac), illetve a kőolajtermékek vasúti szállításának az Orlen finomítójából a Klaipė-

<sup>12</sup> A Törvényszék ítélete a T-814/17. számú ügyben („T-814/17”), 2020. 11. 18., ECLI:EU:T:2020:545, Lietuvos geležinkelių AB kontra Európai Bizottság; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62017TJ0814> (letöltés: 2023. 04. 08.), 49. pont.

<sup>13</sup> T-814/17 (12. lj.), 67. pont.

<sup>14</sup> T-814/17. (12. lj.), 69. pont.

<sup>15</sup> T-814/17. (12. lj.), az ítélet rendelkező részének 1. és 2. pontja.

<sup>16</sup> A Bíróság ítélete a C-42/21. P. számú ügyben („C-42/21. P”), 2023. 01. 12., a Lietuvos geležinkelių AB fellebbezőnek az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2021. január 27-én benyújtott fellebbezése tárgyában, ECLI:EU:C:2023:12; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0042> (letöltés: 2023. 04. 08.).

<sup>17</sup> C-42/21. P. (16. lj.), 54. pont.

<sup>18</sup> C-42/21. P. (16. lj.), 56. pont.

<sup>19</sup> C-42/21. P. (16. lj.), az ítélet rendelkező részének 1. és 2. pontja.

<sup>20</sup> A Törvényszék ítélete a T-321/05. számú ügyben („T-321/05”), 2010. 07. 01., az AstraZeneca AB és AstraZeneca plc kontra Európai Bizottság tárgyában, ECLI:EU:T:2010:266, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62005TJ0321> (letöltés: 2023. 04. 08.), 31. pont.

da, Riga és Ventspils három tengeri terminálja felé történő vasúti árufuvarozás piaca (mint downstream piac) között a „kiindulási pont – rendeltetési hely” megközelítés alapján.<sup>21</sup>

A Bizottság mind az upstream, mind a downstream piac kapcsán megállapította az LG gazdasági erőfölényét. Az upstream piac tekintetében a Bizottság megállapította, hogy a litván nemzeti szabályozás értelmében az LG *de iure* monopóliummal rendelkezik Litvániában, amely így a vasúti infrastruktúra működtetésének upstream piacán gazdasági erőfölényt biztosít számára. A downstream piac tekintetében a Bizottság hasonló következtetésre jutott. A Bizottság megállapította, hogy az LDZ által szállított csekély mennyiség kivételével az LG az egyetlen olyan vállalkozás, amely a kőolajtermékek vasúti szállítására vonatkozó szolgáltatások nyújtásának downstream piacán tevékenykedik, ami ennél fogva gazdasági erőfölényt biztosít számára.<sup>22</sup>

A Bizottság érveléséből adódóan levonható az a következtetés, hogy az LG mind az upstream, mind a downstream piacon „nagyreszt megkerülhetetlen kereskedelmi partner”<sup>23</sup>, „a kereslet egy része tekintetében pedig elkerülhetetlen vállalkozás”<sup>24</sup> volt, amelyek az állandó joggyakorlattal összhangban a gazdasági erőfölény fennállásának lényegi ismérvei. E jellemzők révén válik ugyanis az erőfölényben lévő vállalkozás képessé arra, hogy a rendes versenyt jellemző erőforrások vagy eszközök kikerülésével sértse a hatékony verseny szerkezetét, azaz erőfölényével visszaéljen.<sup>25</sup> Mindebből pedig szükségszerűen következik, hogy a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megállapításához

az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azt kell elsődlegesen bizonyítani, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás visszaélészerű magatartása a verseny korlátozására irányul, vagyis másként fogalmazva a magatartás ilyen hatást fejthet ki, vagy ilyen hatás kiváltására alkalmas.<sup>26</sup>

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés vonatkozásában a Bizottság rámutatott arra, hogy a vasúti infrastruktúra működtetésének litván nemzeti (upstream) piacán az LG visszaélt erőfölényével azáltal, hogy leszerelte a kérdéses sínszakaszt, ami így versenyellenes hatásokat fejthetett ki a kőolajtermékeknek a finomító és a szomszédos tengeri terminálok közötti vasúti szállítására vonatkozó szolgáltatások nyújtásának (downstream) piacán, akadályozva a piacra lépést anélkül, hogy fennállna ennek objektív igazolása. A Bizottság tehát úgy ítélte meg, hogy az adott sínszakasznak az LG általi leszerelése az upstream piacon versenyellenes hatást váltott ki a downstream piacon.<sup>27</sup>

A sínszakasz teljes egészében való leszerelése kapcsán a Bizottság kiemelte, hogy az LG olyan módszerekhez folyamodott, amelyek eltértek a szokásos verseny feltételeitől. Bár az LG a kérdéses sínszakasz leszerelését azzal indokolta, hogy a deformálódás bekövetkezését követően az egész sínszakaszt fel kellett újítani, mielőtt újra megindulhatott volna a vasúti forgalom, a Bizottság azonban nem tekintette meggyőzőnek az LG érvelését, ezért úgy ítélte meg, hogy az LG-nek nem sikerült objektíven indokolnia a sínszakasz eltávolítását.<sup>28</sup> E tekintetben a Bizottság először is rámutatott arra, hogy az LG tisztában volt azzal, hogy az Orlen az LDZ szolgáltatásait igénybe véve a lett-

<sup>21</sup> AT.39813 (2. lj.), 137–158. pont.

<sup>22</sup> AT.39813 (2. lj.), 159–169. pont.

<sup>23</sup> A Törvényszék ítélete a T-286/09. számú ügyben, 2014. 06. 12., ECLI:EU:T:2014:547, Intel Corp. kontra Európai Bizottság, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009TJ0286> (letöltés: 2023. 04. 08.), 91–92. pont.

<sup>24</sup> A Bíróság ítélete a C-680/20. számú ügyben, 2023. 01. 19., ECLI:EU:C:2023:33, Unilever Italia Mkt. Operations Srl kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0680> (letöltés: 2023. 04. 08.), 44. pont.

<sup>25</sup> A Bíróság ítélete a C-377/20. számú ügyben („C-377/20”), 2022. 05. 12., ECLI:EU:C:2022:379, Servizio Elettrico Nazionale SpA és társai kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato és társai <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62020CJ0377> (letöltés: 2023. 04. 08.), 47. pont.

<sup>26</sup> A Törvényszék ítélete a T-827/14. számú ügyben, 2018. 12. 13., ECLI:EU:T:2018:930, Deutsche Telekom AG kontra Európai Bizottság, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014TJ0827> (letöltés: 2023. 04. 08.), 90. pont.

<sup>27</sup> AT.39813 (2. lj.), 170–178. pont.

<sup>28</sup> AT.39813 (2. lj.), 325–328. pont.

országi tengeri terminálokra való átállást tervezi; másodsor arra, hogy az LG nagyon sietve, a szükséges források biztosítása és az újjáépítéséhez szükséges szokásos előkészítő lépések megtétele nélkül végezte el a sínszakasz leszerelését; harmadszor arra, hogy a sínszakasz felszámolása ellentétes az ágazat bevett gyakorlataival; negyedszer arra, hogy az LG-nek tudomása volt arról, hogy a sínszakasz újjáépítésével fennállna a kockázata annak, hogy az Orlen termékeinek szállítására irányuló tevékenységét teljesen elveszíti; ötödször pedig arra, hogy az LG arra törekedett, hogy meggyőzze a litván kormányt, hogy ne építse újjá a sínszakaszt.<sup>29</sup>

Kiegészítésként érdemes a Bizottság megállapításait párhuzamba állítani azzal az állandó ítélkezési gyakorlattal, amely szerint bár az erőfölény fennállása nem fosztja meg az ilyen helyzetben lévő vállalkozást (tehát jelen esetben az LG-t) attól a jogától, hogy észszerű mértékben olyan cselekményeket végezzen, amelyeket a kereskedelmi érdekeinek védelme szempontjából hasznosnak ítélt,<sup>30</sup> ugyanakkor az ilyen magatartások nem megengedhetők akkor, ha arra irányulnak, hogy a bizonyítottan potenciális versenytársakat megfosszák a piachoz való tényleges hozzáféréstől,<sup>31</sup> amely jelen ügyben egyértelműen megállapítható volt. Az a tény ugyanis, hogy az LG az adott sínszakaszt deformálódás következtében szerelte le, bár minősíthető az LG kereskedelmi érdekei védelmezéseként, tekintettel azonban arra, hogy az a potenciális versenytárs (LDZ) piacra lépését akadályozta, visszaélésszerű magatartást valósított meg, amelyet a Bizottság érvelése is visszatükröz.

A Bizottság ugyanis megállapította, hogy a sínszakasz eltávolítása hátrányosan érintette az LDZ versenyhelyzetét az LG viszonylatában, hiszen a sínszakasz leszerelése alkalmas volt arra, hogy megakadályozza az LDZ belépését a litvániai áru fuvarozási piacra, vagy legalábbis sokkal nehezebbé tette azt. E tekintetben a Bizottság kiemel-

te, hogy a sínszakasz biztosította a legrövidebb és legkevésbé költséges útvonalat a finomítótól egy lettországi tengeri terminálig. A Lettországhoz és az LDZ logisztikai bázisához való közelsége miatt ez az útvonal emellett igen előnyös lehetőséget kínált az LDZ számára a litván piacra való belépéshez. A sínszakasz felszámolása után azonban a finomítóból a lettországi tengeri terminálok felé irányuló minden vasúti áruszállításnak sokkal hosszabb utat kellett megtennie litván területen. Ebből adódóan, a sínszakasz leszerelését követően az LDZ egyetlen lehetősége arra, hogy versenyezzen az LG-vel, az volt, hogy a Klaipėda felé tartó útvonalon vagy a Lettország felé vezető hosszabb útvonalon próbál meg tevékenykedni. Emiatt az LDZ-nek a lettországi logisztikai bázisától nagy távolságra kellett volna működnie, és versenytársa, az LG infrastruktúra-szolgáltatásaitól függött volna.<sup>32</sup>

### 3.2. A Törvényszék jogi értékelése

A Törvényszék megerősítette a Bizottság álláspontját. Rámutatott arra, hogy az LG feladata a litván vasúti infrastruktúra működtetőjeként az uniós és a nemzeti jog alapján a nyilvános vasúti infrastruktúrához való hozzáférés biztosítása, valamint ezen infrastruktúra megfelelő műszaki állapotának, illetve a biztonságos és megszakítás nélküli vasúti forgalomnak a biztosítása, továbbá a vasúti forgalom zavara esetén minden szükséges intézkedés megtétele a szokásos állapot visszaállítása érdekében.<sup>33</sup> Ebben az összefüggésben a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a vitatott sínszakasz leszerelését – az LG állításaival ellentétben – olyan cselekményként kell értékelni, amely akadályozza a piacra lépést azáltal, hogy megnehezíti a piacra jutást, és így versenyellenes hatással jár.<sup>34</sup>

A Törvényszék ezt követően megerősítette, hogy az LG-nek nem sikerült bizonyítania azt, hogy a sínszakasz olyan állapotban volt, amely az

<sup>29</sup> AT.39813 (2. lj.), 182–201. pont.

<sup>30</sup> A Bíróság ítélete a C-307/18. számú ügyben, 2020. 01. 30., ECLI:EU:C:2020:52, Generics (UK) Ltd és társai kontra Competition and Markets Authority, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0307> (letöltés: 2023. 04. 08.), 149–151. pont.

<sup>31</sup> C-307/18. (30. lj.), 151. pont.

<sup>32</sup> AT.39813 (2. lj.), 202–203. pont.

<sup>33</sup> T-814/17. (12. lj.), 94–95. pont.

<sup>34</sup> T-814/17. (12. lj.), 98. pont.

azonnali leszerelését indokolta. E tekintetben a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a Bizottság helyesen állapította meg, hogy a vitatott sínszakasz 19 kilométeréből egy 1,6 km-es részre vonatkozó problémák nem indokolhatják annak teljes és azonnali leszerelését, hiszen nemcsak a vasúthálózat biztonságának garantálására, hanem a zavarok minimalizálására, és e hálózat teljesítményének javítására is köteles az LG.<sup>35</sup>

Az LG azon érve, miszerint a vitatott sínszakasz teljes és azonnali leszerelése – majd ezt követő teljes és azonnali újjáépítése, amelyet az LG, állítása szerint, eredetileg tervezett – gazdaságilag előnyösebb volt, mint az azonnali célzott javítások elvégzése, majd az ezt követő teljes, de lépcsőzetes újjáépítés, szintén nem bizonyult meggyőzőnek a Törvényszék számára. E tekintetben a Törvényszék rámutatott arra, hogy mivel az LG nem rendelkezett az újjáépítési munkálatok megkezdéséhez szükséges finanszírozással, és nem tette meg az ilyen munkálatok elvégzéséhez szükséges szokásos előkészítő lépéseket, semmi oka nem volt arra, hogy a vitatott sínszakaszt nagyon sietve leszerelje. Ugyanígy a Bizottság nem követett el hibát, amikor megállapította, hogy a sínszakasznak a felújítási munkálatok megkezdése előtti leszerelése rendkívül szokatlan magatartást jelent a vasúti ágazatban.<sup>36</sup>

A Törvényszék megerősítette továbbá, hogy mivel az LG nemcsak a vasúti infrastruktúra működtetésének litván nemzeti piacán van gazdasági erőfölényben, hanem a kőolajtermékek vasúti szállításának az Orlen finomítójából a Klaipėda, Riga és Ventspils három tengeri terminálja felé történő vasúti árufuvarozás piacán is, különös felelőséggel tartozik azért, hogy ne csorbítsa e piacon a hatékony és torzulásmentes versenyt. Ennélfogva a vitatott sínszakasz deformálódásának megoldására

vonatkozó döntés meghozatalának időpontjában az LG-nek figyelembe kellett volna vennie e felelőséget, és el kellett volna kerülnie, hogy teljesen kizárja annak lehetőségét, hogy a vitatott sínszakaszt rövid időn belül újból megnyissa a forgalom számára. Azáltal tehát, hogy az LG a vitatott sínszakaszt teljesen leszerelte, nem tett eleget e felelőségének, mivel magatartása megnehezítette az érintett piacra való jutást.<sup>37</sup>

A Törvényszék megállapításainak kiegészítéseként érdemes utalni a kizorító hatások jelentőségére, amely jelen esetben az LDZ érintett piacra jutásának megnehezítésében nyilvánult meg. A uniós joggyakorlat szerint a kizorító hatások az olyan helyzetekre jellemzőek, amelyekben az erőfölényben lévő vállalkozás magatartása megakadályozza vagy kizárja a tényleges vagy potenciális versenytársak tényleges hozzáférését a piacokhoz, lehetővé téve ezáltal számára, hogy a maga javára és a fogyasztók hátrányára negatívan befolyásolja a verseny különböző paramétereit, mint például az árakat, a termelést, az innovációt, az áruk vagy a szolgáltatások változatosságát vagy minőségét.<sup>38</sup> Mindez következik a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmazása mögött meghúzódó versenyjogi érdekből. Az EUMSZ 102. cikke által konkrétan követett cél ugyanis annak elkerülése, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás magatartása a fogyasztók hátrányára a rendes versenytől eltérő eszközökkel és erőforrásokkal megakadályozza a piacon lévő versenyszint fenntartását vagy e verseny fejlődését.<sup>39</sup> Mindez pedig fokozottan érvényesül azoknál a magatartásoknál, amelyek célja, hogy megerősítsék ezt az erőfölényt és visszaéljenek azal, különösen akkor, ha arra irányulnak, hogy a bizonyítottan potenciális versenytársakat megfoszassák a piachoz való tényleges hozzáféréstől.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> T-814/17. (12. lj.), 164. pont.

<sup>36</sup> T-814/17. (12. lj.), 166–168. pont.

<sup>37</sup> T-814/17. (12. lj.), 223–224. pont.

<sup>38</sup> A Törvényszék ítélete a T-604/18. számú ügyben, 2022. 09. 14., ECLI:EU:T:2022:541, Google LLC és Alphabet, Inc. kontra Európai Bizottság, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62018TJ0604> (letöltés: 2023. 04. 08.), 281. pont.

<sup>39</sup> C-377/20. (25. lj.), 44. pont.

<sup>40</sup> A Törvényszék ítélete a T-235/18. számú ügyben, 2022. 06. 15., ECLI:EU:T:2022:358, Qualcomm Inc. kontra Európai Bizottság, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62018TJ0235> (letöltés: 2023. 04. 08.), 415. pont.

### 3.3. Bíróság jogi értékelése

A Bíróság megerősítette a Törvényszék álláspontját, rámutatva arra, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás magatartásának az EUMSZ 102. cikke értelmében vett visszaélészerű jellegét az ügy valamennyi sajátos körülményének figyelembevételével kell megvizsgálni. E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy az infrastruktúrához való hozzáférés biztosítása mint jogszabályi kötelezettség releváns lehet az EUMSZ 102. cikk értelmében vett visszaélészerű magatartás értékelése szempontjából. Az adott jogszabályi előírás ugyanis azal a következménnyel jár, hogy a gazdasági erőfölényben lévő vállalkozás nem jogosult az ezen

infrastruktúrához való hozzáférés tényleges megtagadására.<sup>41</sup> Ezzel kapcsolatban a Bíróság kifejtette: ahhoz, hogy a vasúti infrastruktúrához való hozzáférés-megtagadás gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek minősüljön nemcsak az szükséges, hogy e megtagadás a jellegénél fogva képes legyen megszüntetni a versenyt az érintett piacon, és a megtagadás objektíve ne legyen igazolható, hanem az is, hogy a szolgáltatás maga nélkülözhetetlen legyen egy adott tevékenység gyakorlásához abban az értelemben, hogy ezen infrastruktúrának ne létezzen semmilyen valódi vagy lehetséges alternatívája.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> C-42/21. P. (16. lj.), 88. pont.

<sup>42</sup> C-42/21. P. (16. lj.), 78–79. pont.

Merrikin Gina<sup>1</sup>



## Az Európai Unió Bíróságának a C-721/20. sz. DB Station & Service AG és az ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH ügyben hozott ítélete – Gazdasági erőfölénnyel való visszaélés a vasúti közlekedés területén

Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-721/20 DB Station & Service AG v. ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH – Abuse of dominant position in the field of railway transport

**Abstract:** The aim of this study is to summarize the preliminary ruling of the European Court of Justice (CJEU) in Case C-721/20. The Kammergericht Berlin (Higher Regional Court of Berlin) requested preliminary ruling regarding a case involving the railway sector. The two parties were DB Station & Service (a railway operator) and ODEG (a railway undertaking). The dispute arose concerning the legality of the fees charged by DB Station & Service for the use of its railway infrastructure by ODEG. According to the preliminary assessment of the competent regulatory body, the prices implemented by DB Station & Service between 2005-2010 were to be considered invalid. ODEG (followed by other railway undertakings) successfully claimed reimbursement of the extra amount of the charges paid during that period. DB Station & Service brought an appeal before the referring court, which joined the various cases. The Kammergericht Berlin referred two questions to the CJEU asking whether it was compatible with Directive 2001/14 for national civil courts to review the charges levied in the light of the criteria laid down in Article 102 TFEU and in national competition law independent from the monitoring carried out by the regulatory body.

**Tárgyszavak:** gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, vasúttársaság, vasúti szolgáltató, vasúti infrastruktúra-használati díjak, szabályozó szervezet, Európai Unió Bírósága

**Key words:** abuse of a dominant position, railway undertaking, railway operator, infrastructure charges, regulatory body, Court of Justice of the European Union

### 1. Bevezetés

Az ügy jelentősége azzal kapcsolatos, hogy a versenyjog, illetve az ágazati szabályozások találkozásánál melyik érvényesül. Ugyanis, amennyiben adott egy ágazati szabályozás, amelynek érvényesítésére egy független hatóság hivatott, kérdéses, hogy a versenyjog a saját szabályai és szempontjai alapján felülvizsgálhatja-e azt. A C-721/20. sz. ügy jelentős eset, amely továbbfejleszti ezt a joggyakorlatot, és tisztázza az ágazati szabályozás és a versenyjogi szabályozás viszonyát.

Az ügyben a Kammergericht Berlin (berlini regionális felsőbbíróság) előzetes döntéshozatal iránti eljárást kezdeményezett annak érdekében, hogy megállapítást nyerjen, hogy a polgári bíróságok felülvizsgálhatják-e az Európai Unió működéséről szóló Szerződés („EUMSZ”) 102. cikke alapján a vasúti infrastruktúra-használati díjak összegét, és amennyiben igen, ezt milyen feltételek mellett tehetik.<sup>2</sup> Az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) a kérdés megválaszolása érdekében az EUMSZ 102. cikkét és a 2007/58/EK európai parlamenti tanácsi irányelvvel módosított, a vasúti infrastruktú-

<sup>1</sup> Vizsgáló, Antitröszt Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: [merrikin.gina@gvh.hu](mailto:merrikin.gina@gvh.hu).

<sup>2</sup> Tamara Capeta főtanácsnok indítványa, C-721/20, DB Station & Service AG kontra ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH, a Kammergericht Berlin által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, 2022. 04. 07., EU:C:2022:288, („Capeta főtanácsnok indítványa”), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=257521&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=826432> (letöltés: 2023. 03. 01.), 1–3.

rakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról szóló 2001/14/EK-irányelv<sup>3</sup> 4., 7–12. és 30. cikkét értelmezte. Az eljárást megindító irat a Bírósághoz 2020. december 30-án érkezett, az ítélet kihirdetésére 2022. október 27-én került sor.<sup>4</sup>

## 2. Jogi háttér

### 2.1. Az EUMSZ 102. cikke

Az EUMSZ 102. cikke tiltja a vállalatok általi gazdasági erőfölénnyel való visszaélést.<sup>5</sup> A különböző tagállamok bíróságainak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog elsőbbségének elvét, ezáltal nem hozhatnak olyan ítéletet, amely ellentétes lenne az uniós szabályokkal (jelen esetben az EUMSZ 102. cikkével).<sup>6</sup>

### 2.2. A 2001/14/EK-irányelv vonatkozó részei

Jelen eset kapcsán az immár hatályon kívül helyezett 2001/14/EK-irányelv 4–5., 7–12., illetve 30. cikkének értelmezése szükséges.<sup>7</sup> Az irányelv a vasútiinfrastruktúra-használati díjak megállapítására, kiszabására, továbbá a vasútiinfrastruktúra-kapacitás elosztására alkalmazandó elvekre és eljárásokra vonatkozik. A 4. cikk szerint a tagállamok megállapítják az egyes díjszabási szabályokat, vagy átruházzák ezt a jogkört egy pályahálózat-működtetőre. Előírás, hogy a pályahálózat-mű-

ködtető független legyen minden vasúttársaságtól, amennyiben ez nem valósul meg, szükséges egy független díjszabási szervezetet létrehozni. A pályahálózat-működtetők kötelesek biztosítani, hogy a díjszabási rendszer alkalmazása egyenértékű és diszkriminációmentes legyen. A 7–12. cikkek a díjszabás elveire vonatkoznak. A vasútiinfrastruktúra-használati díjakat a pályahálózat-működtető részére kell megfizetni. A vasúttársaságok számára nyújtandó szolgáltatások igénybevételére a vasúttársaságok hátrányos megkülönböztetéstől mentes alapon jogosultak. A II. melléklet 2. pontjában felsorolt szolgáltatások<sup>8</sup> árainak megállapításakor figyelembe kell venni a vasúti szállítás versenyhelyzetét.

A hátrányos megkülönböztetés megakadályozása érdekében biztosítani kell, hogy az egyes infrastruktúra-üzemeltetők infrastruktúrájuk egyenlő feltételek melletti használatáért kiszabott díjainak átlagos és határértékei hasonlóak legyenek, és az egy piaci szegmensben belüli hasonló szolgáltatások ugyanazon díjszabás alá essenek.<sup>9</sup>

### 2.3. A 2012/34/EU-irányelv

Jelen eset kapcsán a 2012/34/EU-irányelv<sup>10</sup> 55. és 56. cikkének értelmezése szükséges, mindkettő az igazgatási szervezettel kapcsolatos. Minden tagállam köteles létrehozni egy, a vasúti ágazatra vonatkozó nemzeti igazgatási szervezetet, amely

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2001/14/EK irányelve (2001. február 26.) a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról („2001/14/EK-irányelv”), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0014&from=HU> (letöltés: 2023. 03. 02.).

<sup>4</sup> 2022. október 27-ei C-721/20. sz. ügy, DB Station & Service AG kontra ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH, a Kammergericht Berlin által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, a Bíróság ítélete (nagytanács), 2022. 10. 27., EU:C:2022:288 („DB Station AG és ODEG GmbH-ítélet”), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=55E50F818D2E0AB5FB669CD0C6DCAEB6?text=&docid=267603&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=812745> (letöltés: 2023. 03. 01.), 1-2.

<sup>5</sup> Az uniós versenyjogi szabályok – az EUMSZ 101. és 102. cikkével kapcsolatos eljárások lefolytatására vonatkozó bevált gyakorlatok, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4438721> (letöltés: 2023. 03. 01.).

<sup>6</sup> EU competition policy: cooperation between the European Commission and national courts, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/eu-competition-policy-cooperation-between-the-european-commission-and-national-courts.html> (letöltés: 2023. 03. 01.).

<sup>7</sup> DB Station AG és ODEG GmbH-ítélet (4. lj), 1.

<sup>8</sup> Az áramszolgáltatási rendszer használata a vontatási áram számára; üzemanyagtöltő berendezések; személypályaudvarok, épületeik és egyéb infrastruktúra; áruterminálok; rendező pályaudvarok; vonat-összeállító állomás; tároló vágány-csoport; karbantartó központok és egyéb műszaki infrastruktúra.

<sup>9</sup> 2001/14/EK-irányelv (3. lj).

<sup>10</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2012/34/EU irányelve (2012. november 21.) az egységes európai vasúti térség létrehozásáról (átdolgozás; EGT-vonatkozású szöveg; „2012/34/EU-irányelv”), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0034&from=hu> (letöltés: 2023. 03. 02.).

önálló hatóság kell legyen, vagyis szervezeti, működési, hierarchikus és döntéshozatali tekintetben jogilag el kell különülnie és függetlennek kell lennie minden más jogalanytól. Igazgatási szervezeti feladatai ellátása során nem utasítható sem kormányzat, sem egyéb állami vagy magánszektorbeli jogalany által. A kérelmezők (például vasúttársaságok) jogorvoslati kérelemmel fordulhatnak az igazgatási szervezethez, ha hátrányos megkülönböztetést tapasztalnak, többek között a pályahálózat-működtető vagy a kiszolgáló létesítmény üzemeltetője részéről. Az igazgatási szervezet köteles megvizsgálni a panaszokat, bekérni a releváns információkat, és egyeztetést kezdeményezni az érintett felekkel. A tagállamok biztosítják, hogy az igazgatási szervezet által hozott, indokolással ellátott határozatok bírósági felülvizsgálatnak legyenek alávetve. A jogorvoslati kérelemnek abban az esetben lehet halasztó hatálya az igazgatási szervezet határozatára, ha az igazgatási szervezet határozatának közvetlen hatása visszafordíthatatlan, vagy nyilvánvalóan túlzott károkat okozhat a fellebbezőnek.<sup>11</sup>

#### 2.4. Az 1/2003/EK-rendelet

Ha a tagállamok versenyhatóságai vagy a nemzeti bíróságok a Szerződés<sup>12</sup> 81. cikkének<sup>13</sup> (1) bekezdése szerinti megállapodásokra, vállalkozások társulásainak döntéseire vagy összehangolt magatartásokra – amelyek befolyásolhatják a tagállamok közötti kereskedelmet – a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor ezekre a Szerződés 81. cikkét

is alkalmazniuk kell. Ha a tagállamok versenyhatóságai vagy a nemzeti bíróságok a Szerződés 82. cikke által tiltott visszaélésre a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor a Szerződés 82. cikkét is alkalmazniuk kell.<sup>14</sup>

#### 2.5. A német jog

A 2005. április 27-ei Drittes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften<sup>15</sup> alapján a szabályozó szervezet kötelessége az infrastruktúrához való hozzáférésre vonatkozó rendelkezések érvényesülésének biztosítása. Ez többek között a díjszabás elveire, összegére és a használati feltételekre vonatkozik. A szabályozó szervezet, a vasúti felügyeleti hatóságok és a versenyhatóság kötelesek együttműködni és megosztani egymással a működésüket elősegítő, releváns információkat. A pályahálózat-működtető vállalkozások kötelesek tájékoztatni a szabályozó szervezetet a vasúthálózat használati feltételeinek módosításáról, a létesítményhasználati feltételek megváltozásáról, illetve a díjak összegéről. A szabályozó szervezet ezekkel kapcsolatosan kifogást emelhet, amennyiben a módosítás a jogszabályi rendelkezésekbe ütközik. A szabályozó szervezet hivatalból felügyelheti a díjak kiszabását, a jövőre nézve kezdeményezheti ezek módosítását. Amennyiben a pályahálózat-működtető által hozott határozat sérti a kérelmező infrastruktúrához való hozzáférési jogát, kezdeményezheti a határozat módosítását vagy megállapítja a szerződés érvénytelenségét.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> 2012/34/EU-irányelv (10. lj.).

<sup>12</sup> Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSz); korábban: EGK Szerződés (Római Szerződés), Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés („Szerződés”), 1957. 03. 25., <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome> (letöltés: 2023. 03. 01.).

<sup>13</sup> A Szerződés (12. lj.) 81. és 82. cikke helyébe 2009. december 1-jei hatállyal az EUMSZ 101. és 102. cikke lépett.

<sup>14</sup> A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról („1/2003/EK-rendelet”), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0001> (letöltés: 2023. 03. 02.).

<sup>15</sup> A vasútról szóló általános törvény (AEG), [https://www.gesetze-im-internet.de/aeg\\_1994/](https://www.gesetze-im-internet.de/aeg_1994/) (letöltés: 2023. 03. 02.).

<sup>16</sup> DB Station AG és ODEG GmbH-ítélet (3. lj.), 17–20.

### 3. Előzmények

2017 novemberében a Bíróság a CTL Logistics-ügyben<sup>17</sup> úgy határozott, hogy a Bürgerliches Gesetzbuch 315. cikkével<sup>18</sup> ellentétes a 2001/14/EK-irányelv, amennyiben az lehetővé teszi a nemzeti bíróságoknak, hogy egy adott ügyben felülvizsgálják és módosítsák a vasúti díjszabásokat, a szabályozó hatóság kizárólagos ellenőrzési és jogorvoslati eljárásától függetlenül. A vita középpontjában az állt, hogy az uniós jog elsőbbsége azt jelenti-e, hogy a nemzeti jogot félre kell tenni az irányelvvel való összhang biztosítása érdekében. A Bíróság megállapította, hogy a polgári jogi méltányosság alkalmazása a közösségi joggal összeegyeztethetetlen eredményekhez vezethet.

2021. júliusában a Koleje Mazowieckie-ügyben hasonló kérdések merültek fel egy tagállammal szemben a 2001/14/EK-irányelv helytelen átültetése miatti kártérítési kereset folyamán. A Bíróság megállapította, hogy a nemzeti bíróság nem dönthet a jogvitában anélkül, hogy a szabályozó hatóság kizárólagos hatáskörében előzetesen a tarifák jogszerűségéről döntött volna. A Bíróság megállapította, hogy az irányelv a szabályozó hatóság vita rendezési mechanizmusát tartja a kártérítési igények érvényesítésének egyetlen módjának abban az esetben, ha egy tagállam az irányelvet helytelenül ülteti át.<sup>19</sup>

2022-ben, a Bíróság ítéletet hozott a CityRail vasúttársaság és a Správa železnic, egy cseh vasúti infrastruktúra-üzemeltető közötti jogvitában. A Bíróság megállapította, hogy „az ágazat szabá-

lyozására és a piacok felügyeletére irányuló tevékenység alapvetően közigazgatási jellegű”.<sup>20</sup>

A Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) is foglalkozott hasonló kérdésekkel, például 2016 decemberében a GVH Versenytanácsa a VJ/15/2014 (Artisjus-ügy)<sup>21</sup> kapcsán kimondta, hogy a versenyhivatal azt vizsgálja, hogy egy jogkezelő szervezet a közös jogkezelői tevékenység körében végzett bizonyos díjszabási modell alkalmazásával megsérti-e a tagállami és uniós versenyjogi szabályokat, tehát az adott ügyben a Tpv. 21. §-ban és az EUMSZ 102. cikkében foglaltakat. Nem feladata tehát a versenyhatóságnak annak meghatározása, hogy egy bizonyos díjazás szerzői jogi szempontból megfelelő-e.

### 4. Pertörténet

A DB Station & Service AG („DB Station AG”) egy németországi vasúti szolgáltató, amely körülbelül 5400 vasúti állomást üzemeltet. A létesítmények használatával kapcsolatban keretszerződéseket köt különböző vasúttársaságokkal, és az ezen szerződésekben foglalt használati díjakat egy árlista alapján egyoldalúan határozza meg. Az ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH („ODEG GmbH”) vasúttársaság rövidtávú vasúti személyszállítást végez, amelynek során a DB Station AG infrastruktúráját használja. 2005-ben a DB Station AG megemelte az infrastruktúra-használati díjakat az SPS 05 árlista bevezetésével. A 2001/14/EK-irányelv előírja, hogy az ilyen díjaknak többek között megkülönböztetéstől mentesnek kell lenniük, és hogy a díjak kivetését az egyes tagállamokban létreho-

<sup>17</sup> CTL Logistics GmbH kontra DB Netz AG, C-489/15, A Bíróság ítélete (ötödik tanács), 2017. 11. 09. („CTL Logistics-ügy”), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=196493&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=947998> (letöltés: 2023. 03. 01.).

<sup>18</sup> A Bürgerliches Gesetzbuch (a német polgári törvénykönyv, „BGB”, <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BGB.pdf>, letöltés: 2023. 03. 01.) § 315. alapján szerződéses egyensúly megbomlása esetén lehetővé válik annak helyreállítása.

<sup>19</sup> Miguel SOUSA FERRO: *DB Station* (C-721/20): How to Reconcile It with Fundamental Rights, Direct Effect and Hierarchy of Norms?, *European Competition and Regulatory Law Review*, 2002/4., 351.

<sup>20</sup> Sebastian REITER: First Stop Regulatory Body, Second Stop Civil Courts: Jurisdiction to Apply Article 102 TFEU After DB Station and The Future of CityRail, *Kluwer Competition Law Blog*, 2023. 01. 30., <https://competitionlawblog.kluwer-competitionlaw.com/2023/01/30/first-stop-regulatory-body-second-stop-national-civil-courts-jurisdiction-to-apply-article-102-tfeu-after-db-station-and-the-future-of-cityrail/> (letöltés: 2023. 05. 20.).

<sup>21</sup> A GVH VJ/15/2014/166 határozata, [https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/dontesek\\_2014/vj\\_15\\_2014\\_166](https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2014/vj_15_2014_166) (letöltés: 2023. 03. 02.).

zott független szabályozó szervezetnek kell felülvizsgálnia.<sup>22</sup>

Az ODEG GmbH, annak ellenére, hogy nem értett egyet a díjmelés megalapozottságával, megfizette az előírt összeget. 2009-ben a Bundesnetzagentur (szövetségi hálózati ügynökség) mint szabályozó szervezet érvénytelennek nyilvánította az SPS 05-öt. Ezen határozat ellen a DB Station AG jogorvoslattal élt az Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna-Vesztfália közigazgatási felsőbírósága) előtt. Ezen jogorvoslat halasztó hatállyal bírt. Az ODEG GmbH a Landgericht Berlinhez (berlini regionális bíróság) keresetet nyújtott be a megfizetett díjaknak az SPS 05 előtti árlista alapján fizetendő összeget meghaladó részek visszatérítése iránt. A Landgericht Berlin méltányossági okokra<sup>23</sup> hivatkozva ennek helyt adott. A DB Station AG a Kammergericht Berlin előtt támadta jogorvoslattal a Landgericht Berlin ítéletét.

A Kammergericht Berlin előzetes döntéshozatalra bocsátott kérdéseire több jogszabály-értelmezési bizonytalanság is vezetett. Ráműtött arra, hogy a Bundesnetzagentur elutasította több vasúttársaság keresetét, amelyekben az SPS 05 által meghatározott díjak jogszerűségének utólagos vizsgálatát kérték. Ezen határozattal szembeni keresetek még folyamatban voltak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésekor. A Kammergericht Berlin az előtte folyamatban levő jogvita elbírálását a 2001/14/EK-irányelv értelmezésétől tette függővé. A legfőbb kérdés az, hogy az EUMSZ 102. cikk alkalmazásakor az ellenőrző szervezetek és a polgári bíróságok hatásköre miként alakul. A Bíróság egy korábbi ítéletében (CTL Logistics-ügy) kimondta, hogy az említett irányelvvel ellentétes a szabályozó szervezettől független, nemzeti bíróságok általi, méltányossági szempontból történő eseti felülvizsgálat az infrastrukturális díjak kapcsán. Az ítéletben foglaltakra hivatkozva a visszatérítés iránti kérelmekről nem lehetne a szabályozó szervezet jogerős határozata előtt a bíróságoknak ha-

tározatot hozni, hiszen a polgári bíróságok általi felülvizsgálat sérti a szabályozó szervezet hatáskörét. Abban az esetben azonban, amikor az EUMSZ 102. cikke és a tagállami versenyjogi rendelkezések kapcsán kerül sor annak vizsgálatára, hogy gazdasági erőfölénnyel való visszaélés történt-e, kérdéses, hogy a CTL Logistics-ügyben hozott ítélet megállapításai alkalmazandóak-e.<sup>24</sup>

## 5. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A Kammergericht Berlin két kérdést tett fel a Bíróságnak.

Elsősorban, összeegyeztethető-e a 2001/14/EK-irányelvvel, ha a nemzeti polgári bíróságok egyedi ügyekben, a szabályozó szervezet ellenőrzésétől függetlenül, a követelt díjak mértékét felülvizsgálják az EUMSZ 102. cikk és a nemzeti versenyjogi rendelkezések szempontjai alapján.

Másodsorban – az előző kérdésre adott igenlő válasz esetén – akkor is rendelkeznek-e jogosultsággal a nemzeti polgári bíróságok a visszaélések EUMSZ 102. cikke és nemzeti versenyjog szerinti szempontok alapján történő felülvizsgálatára, ha lehetőség nyílik a szabályozó szervezettől kérni a fizetett díjak felülvizsgálatát.

## 6. Az előzetes döntéshozatalra bocsátott kérdésekre adott válaszok

Az első kérdésnél a Kammergericht Berlin tulajdonképpen arra keres választ, hogy a nemzeti polgári bíróságok alkalmazhatják-e az EUMSZ 102. cikket, illetve a nemzeti versenyjogot. Az 1/2003/EK-rendeletben foglaltak alapján a tagállami bíróságok kötelesek az EUMSZ 102. cikket alkalmazni azon esetekben, amikor a nemzeti versenyjogot alkalmazzák erőfölénnyel rendelkező vállalkozások olyan visszaélésszerű magatartások esetén, amelyek alkalmasak lehetnek a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására.

<sup>22</sup> Gordon DOWNIE: European Court clarifies 'Rules of the Road' (or Rails) in litigating abuse of dominance claims in regulated sectors, Shepherd and Wedderburn, 2022. 10. 31., <https://shepward.com/knowledge/european-court-clarifies-rules-road-or-rails-litigating-abuse-dominance-claims-regulated> (letöltés: 2023. 03. 02.).

<sup>23</sup> A BGB (13. l.) § 315 alapján szerződéses egyensúly megbomlása esetén lehetővé válik annak helyreállítása.

<sup>24</sup> DB Station AG és ODEG GmbH-ítélet (4. l.), 21–35.

Az EUMSZ 102. cikk olyan jogokat keletkeztet a jogalanyok számára, amelyeket a nemzeti bíróságok kötelesek védelemben részesíteni. Mindezekre tekintettel a cikk érvényesülését veszélyeztetné, ha nem követelhetnék a hatálya alá tartozó személyek azon károk megtérítését, amelyek erőfölényben levő vállalkozások visszaélésszerű magatartása eredményeként keletkeztek, és torzítják vagy korlátozzák a piaci versenyt.

A 2001/14/EK-irányelvben foglaltak alapján a vasúti infrastruktúra hatékony, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és tisztességes használatának elősegítése érdekében kötelező egy olyan szabályozó szervezetet létrehozni, amely a közösségi szabályok alkalmazása felett őrködik, illetve jogorvoslati fórumként is működik. A jogorvoslati kérelmek elbírására kizárólagos hatáskört kapnak, azzal a kikötéssel, hogy határozataikkal szemben a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálati joggal rendelkeznek. A kérelmezők (vasúttársaságok) tehát kötelesek a szabályozó szervezetekhez fordulni, amennyiben infrastruktúra-használati díjakból eredő kártérítéshez folyamodnak. A 2001/14/EK-irányelv helyébe lépő 2012/34/EU-irányelv tovább pontosította a szabályozó szervezet működését, és kiemelte, hogy a szervezet hivatalból is hozhat az alkalmazandó szabályozás megsértése esetén olyan intézkedést, amely ezen sérelmet orvosolja. A Bíróság kiemelte, hogy a 2001/14/EK-irányelvben előírt anyagi jogi szabályok, jelenlegi esetben az infrastruktúra-használati díjak meghatározására vonatkozóak, az EUMSZ 102. cikkének célkitűzéseit hivatottak elősegíteni. A pályahálózat-működtetők kötelesek az EUMSZ 102. cikkben foglaltakra tekintettel lenni a használati díjak meghatározása esetén.

A 2001/14/EK-irányelvben foglaltak alapján a szabályozó szervezet határozatai minden érintett félre tekintettel kötelező erővel bírnak, azonban olyan rendelkezés nem létezik, amely előírná, hogy az EUMSZ 102. cikke alapján megállapított inf-

rastruktúra-használati díjak visszafizetése iránti kérelmek tárgyában eljáró bíróságokra nézve kötelezőek lennének.<sup>25</sup> A Bíróság kiemeli, hogy a Kammergericht Berlinnek nem a BGB méltányossági okokra hivatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, hanem az EUMSZ 102. cikket és a nemzeti versenyjog rendelkezéseit, hiszen a díjak összegét az EUMSZ 102. cikk alapján vitatják. A szabályozó szervezetre ruházott kizárólagos jogorvoslati hatáskör nem jelenthet akadályt a nemzeti bíróságoknak abban, hogy az EUMSZ 102. cikk érvényesülését biztosítsák, és ennek tükrében elbírálják az infrastruktúra-használati díjak valószínűsíthető túlfizetésének visszatérítése iránti kérelmeket. Természetesen a szabályozó szervezet jogosult a jogviták valamennyi vetületének elbírálására, illetve a bíróságok kötelesek határozataikat figyelembe venni és együttműködést tanúsítani.

Összefoglalva, a hatáskörrel rendelkező bíróságok nem kötelesek a fent vázolt esetben megvárni a szabályozó szervek határozataival szemben indított bírósági eljárások kimenetelét.<sup>26</sup> Érdemes megvárni az eljárás kimenetelét olyan esetben, amikor belátható időn belül határozat születik. Ebben az ügyben azonban valószínűsíthető volt, hogy belátható időn belül az ügy nem zárul le, és a kérelmező jogvitájának ésszerű határidőn belüli rendezéséhez való joga és kártérítéshez való joga sérülne.<sup>27</sup>

Az első kérdésre adott válaszban kifejtettek alapján a második kérdés megválaszolását a Bíróság nem tartotta szükségesnek.<sup>28</sup>

## 7. Záró gondolatok

Lényegében, az ügy egy ágazati szabályozó szervezetnek a vasúti díjak jogszerűségéről szóló, még nem jogerős határozata és egy nemzeti polgári bíróság előtt zajló, ugyanazon túlzott mértékű vasúti díjak visszatérítése érdekében indított (az EUMSZ 102. cikkben foglalt erőfölénnyel való visszaélés ti-

<sup>25</sup> A 2001/14/EK-irányelv (3. lj.) 30. cikke (5) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy a szabályozó szervezet által hozott határozatok minden érintett félre nézve kötelezőek, azonban nem tartalmazznak szabályokat arra vonatkozóan, hogy az EUMSZ 102. cikke alapján az infrastruktúrahazsnálati díjak túlfizetésének visszatérítése iránti kérelem tárgyában eljáró bíróságokra nézve esetlegesen kötelező jellegűek.

<sup>26</sup> DB Station AG és ODEG GmbH-ítélet (4. lj.), 37–88.

<sup>27</sup> Capeta főtanácsnok indítványa (2. lj.), 85–90.

<sup>28</sup> DB Station AG és ODEG GmbH-ítélet (4. lj.), 89.

lalmával való összeegyeztethetőségét vizsgáló) kártérítési kereset közötti kapcsolatról szolt.<sup>29</sup>

A Bíróság elemzése ebben az ügyben, ahogyan az várható volt, azzal az emlékeztetővel kezdődik, hogy az EUMSZ 102. cikke a gyakorlatban közvetlenül alkalmazandó. Nagyon fontos, hogy a magánszemélyek élhessenek a magánjogi jogérvényesítés eszközével, és követelhesék a versenyjog megsértése által nekik okozott kár megtérítését.

Egy szabályozó szervezet szerepének értékelésekor a Bíróság rámutat arra, hogy különleges szerepük van a gyakorlatok ellenőrzésében, értékelésében és érvényesítésében, amely célokat nyilvánvalóan szintén az EUMSZ 102. cikkének betartásával kell elérniük. Ugyanakkor a 2001/14/EK-irányelv által a szabályozó szervezeteknek biztosított kizárólagos hatáskör nem akadályozhatja meg a nemzeti bíróságokat abban, hogy a vasúti infrastruktúradíjak visszatérítésére irányuló kereseteket az EUMSZ 102. cikkében foglaltak figyelembevételével tárgyalják.

Azonban a Bíróság szerint követelmény, hogy azok a vállalkozások, amelyek az EUMSZ 102. cikkére hivatkozással a szóban forgó díjakat támadják, először a nemzeti szabályozó szervezet előtt támadják meg e díjak jogszerűségét.

Ugyanezen okokból adódóan a nemzeti bíróságoknak – bár az ilyen szervek határozatai nem kötelezik őket – figyelembe kell venniük azokat, amikor az EUMSZ 102. cikk szerinti infrastruktúradíjakkal kapcsolatos ügyekben járnak el. Ezzel összefüggésben – érdekes módon – a Bíróság megjegyzi, hogy a nemzeti bíróságoknak nem kell megvárniuk az ilyen határozatok elleni bírósági eljárások eredményét ahhoz, hogy az EUMSZ 102. cikk szerinti határozataikat meghozzák.

E megfontolások alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a 2001/14/EK-irányelv nem ellentétes azzal, hogy a nemzeti bíróságok párhuzamosan alkalmazzák az EUMSZ 102. cikkét és a nemzeti versenyjog szabályait az infra-

struktúradíjak visszatérítésére vonatkozó keresetek esetében, feltéve, hogy az illetékes szabályozó szervezet korábban döntött a szóban forgó díjak jogszerűségéről.

A Bíróság határozatával kapcsolatos probléma a nemzeti bíróságok és a szabályozó szervezetek közötti együttműködésre javasolt megközelítéssel ered. A Bíróság szerint, akik a vasúti üzemeltető által megállapított díjakkal szemben keresetet kívánnak benyújtani az EUMSZ 102. cikkének megsértése miatt, először panaszt kell benyújtani a szabályozó szervezethez.

Tekintettel arra, hogy a nemzeti bíróságokat később nem kötik a szabályozó szervezet megállapításai, és nem kell megvárniuk, hogy jogerős döntés szülessen, elegendő lenne egy konzultáció lefolytatása a bíróság és a szabályozó szervezet között. Ez a fent említett adminisztratív lépések kihagyását, illetve a jogi és közgazdasági kontextus teljeskörű vizsgálatát eredményezné.<sup>30</sup> Az ítélet alapján a nemzeti bíróság nem köteles a szabályozó szervezet döntésének eleget tenni. Azonban, a szabályozó szervezettel „jóhiszeműen együtt kell működni”, illetve a szabályozó szervezet „döntését figyelembe kell venni”. Ennek indoka, hogy csorbítaná az EUMSZ 102. cikk érvényesülését, ha egy bíróság nem tudna ellentmondani egy nem versenyjogra szakosodott szabályozó szervezet határozatának.

A Bíróság lényegében előírta a nemzeti bíróságok számára azt a kötelezettséget, hogy megvárják egy szabályozó szervezet nem kötelező erejű határozatát annak érdekében, hogy figyelembe vehessék ítélelhozataluk során. Ez egy észszerű kompromisszum, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a határozatok meghozatalára általánosságban 2 hónap áll rendelkezésre. Viszont néhány tagállamban a közigazgatási bírósághoz benyújtott fellebbezés több éven keresztül húzódhat. A Bíróság a hatékonyságra mint okra való hivatkozással, hogy ne várjanak a határozatra, azt sugallja, hogy kell valamilyen határidőt szabni, amely után már nem

<sup>29</sup> Justin LINDEBOOM: A Seamless Web of Competition Law and Regulation? The Direct Effect of Article 102 TFEU and the Hierarchy of Norms in DB Station (C-721/20), 2022. 12. 01., <https://eulawlive.com/op-ed-a-seamless-web-of-competition-law-and-regulation-the-direct-effect-of-article-102-tfeu-and-the-hierarchy-of-norms-in-db-station-c-721-20-by-justin-lindeboom/#> (letöltés: 2023. 03. 03.).

<sup>30</sup> Daniel MANDRESCU: Case C-721/20 – DB Station & Service – Can secondary legislation limit the private enforcement of art. 102 TFEU?, 2022. 11. 15., <https://www.lexxion.eu/en/coreblogpost/case-c-721-20-db-station-service-can-secondary-legislation-limit-the-private-enforcement-of-art-102-tfeu/> (letöltés: 2023. 05. 19.).

lenne szükséges a bíróságnak várnia a szabályozó szervezet határozatára.

Nagy kérdés lesz, hogy lehet-e valamit kivéteni ebből az ítéletből más szabályozott ágazatokra, például a távközlési, az energia- vagy a digitális piacok területén. Azt azonban biztosan kijelenthetjük, hogy azok a szabályok, amelyek a Bíróság jelen esetben hozott döntéséhez vezettek, specifikusan a 2001/14/EK-irányelvre vonatkoznak. Ennek az érvelésnek a kiterjesztése érdekében egy másik ágazati szabályozást kell találni, ahol adott gyakorlat jogszerűségének elemzése az uniós jog ér-

telmében a szabályozó szervezet kizárólagos hatáskörébe tartozik. Úgy tűnik, hogy ez nem áll fenn például Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály)<sup>31</sup> esetében, amely kifejezetten rendelkezik a nemzeti bíróságok általi alkalmazásáról, az uniós versenyjogi szabályozással párhuzamos mechanizmusban.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály; EGT-vonatkozású szöveg), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022R1925> (letöltés: 2023. 03. 01.).

<sup>32</sup> SOUSA FERRO (19. lj.) 352–355.

Vörös Dániel Tibor<sup>1</sup>



## Az Európai Unió Bíróságának C-680/20. számú, a társaságok gazdasági erőfölénnyel való visszaélésének kérdéseivel foglalkozó döntésének bemutatása<sup>2</sup>

### Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C680/20 on the abuse of economic dominance

**Abstract:** *In this article, we analyze one of the latest judgements of the European Court of Justice discussing the concept of an undertaking and economic unit in the case of outsourcing harmful business policies and the underlying liability of an undertaking enjoying a dominant market position. The idea of attributing liability for an abuse of a dominant position to one single undertaking, especially when it involves a complex network of exclusive contracts, is a useful innovation in European competition law, the application of which in investigations initiated by the GVH is worth considering.*

**Tárgyszavak:** előzetes döntéshozatal iránti kérelem, piaci erőfölény, gazdasági egység fogalma, mögöttes felelősség, bizonyítékok értékelése

**Keywords:** reference for a preliminary ruling, market dominance, concept of an undertaking, underlying liability, evaluation of evidence

## 1. A releváns uniós jogi szabályok

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés<sup>3</sup> („EUMSZ”) 102. cikke tartalmazza a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát. Kimondja, hogy „[a] belső piacon összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre”, ilyenek minősül különösen az (a) „tiszteességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tiszteességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése”; (b) „a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára”; (c) „egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos

versenyhelyzetbe kerülnek”; (d) „a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához”.

Az előzetes döntéshozatali eljárásról az EUMSZ 19. cikk (3) bekezdés b) pontja az EU Bíróság („EUB”) feladatai kapcsán szól, miszerint „a nemzeti bíróságok kérelmére előzetes döntést hoz az uniós jog értelmezésére vagy az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről”. Az előzetes döntéshozatali eljárás kereteit az EUMSZ 267. cikke tartalmazza, amely szerint, amennyiben egy tagállami bíróság előtt folyamatban levő ügyben olyan kérdése merül fel a bíróságnak, amely a Szerződések értelmezésére

<sup>1</sup> Vizsgáló, Fogyasztóvédelmi Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: [voros.daniel@gvh.hu](mailto:voros.daniel@gvh.hu).

<sup>2</sup> EU:C:2023:33, A Bíróság ítélete (ötödik tanács) 2023. 01. 19. („EU:C:2023:33”), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=269403&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1038862> (letöltés: 2023. 03. 16.).

<sup>3</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012/C 326/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (letöltés: 2023. 03. 16.).

vagy az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényességére és értelmezésére vonatkozik, az EUB-hoz fordulhat a kérdés eldöntésére. Ez egyben kötelezettség is, amennyiben az adott bíróság határozata ellen nincs lehetőség jogorvoslatra.

## 2. Az Unilever-ügy alapeljárásának összefoglalása

Az EUB döntésének előzménye, hogy az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato<sup>4</sup> (az olasz versenyhatóság, „AGCM”) vizsgálta az Unilever Italia Mkt. Operations Srl.<sup>5</sup> („Unilever”) előre csomagolt dobozos fagyaltok – pontosabban az „Algida” és a „Carte d’Or” márkák – értékesítésével kapcsolatos kereskedelmi gyakorlatát, amelynek keretében a társaság a tőle független forgalmazói hálózatán keresztül alkalmazott kizárólagossági szerződések által visszaélt a gazdasági erőfölénnyel a nevezett termékek piacán.<sup>6</sup> Az AGCM megállapította az EUMSZ 102. cikkének megsértését, és 60 668 850 euró<sup>7</sup> összegű bírságot szabott ki.<sup>8</sup>

Az AGCM azt találta jogsértőnek, hogy az Unilever az érintett piacon a versenytársak kizárását célzó és arra alkalmas üzletpolitikát követett. Ennek keretében az értékesítési pontok üzemeltetőivel olyan kizárólagossági szerződéseket alkalmazott, amelyek engedmények és jutalékok rendszerei mellett előírták, hogy kizárólag a társaság által forgalmazott termékeket értékesíthetik, és kizárólag az Unilevertől szerezhetik be ezeket a termékeket.<sup>9</sup> Ezt a stratégiát az Unilever a 150 tagból álló forgalmazói hálózatán keresztül gyakorolta úgy, hogy az alkalmazott szerződések előírásait az érintett forgalmazó önállóan, látszólag az Unilevertől függet-

len módon hajtotta végre. Lényeges elem továbbá, hogy a forgalmazók önálló gazdasági társaságok, nem áll fenn tőkejellegű vagy egyéb társasági jogi kapcsolat az Unileverrel. A kizárólagosság keretei között az Unilever előírta a forgalmazóknak, hogy más gyártók termékeit nem forgalmazhatják, továbbá az egyes forgalmazók tevékenységi területeit is korlátozta oly módon, hogy pontosan meghatározott és felosztott földrajzi területen működő értékesítési pontok üzemeltetőivel tarthattak kapcsolatot, és az egyes forgalmazók ezt a területi kikötést egymással szemben is kötelesek tiszteletben tartani. Továbbá, az értékesítéshez felhasználható árutároló és bemutató eszközöket is az Unilevertől voltak kötelesek beszerezni, amelyeket az értékesítési pontok üzemeltetői térítésmentesen használhattak.<sup>10</sup>

Az AGCM a határozatában a visszaélésszerű magatartást kizárólag az Unilever terhére értékelte azon az alapon, hogy a szerződési rendszeren keresztül olyan mértékben korlátozta az egyes forgalmazók magatartását, amely által azok nem járhattak el független szereplőként, kötelesek voltak az Unilever előírásai szerint cselekedni. Ezt a gyakorlatot a versenyhatóság úgy értékelte, hogy az amúgy az Unilevertől társasági jogi szempontból független forgalmazók mégis egyfajta gazdasági egységet alkottak az Unileverrel, hiszen az ügy tekintetében releváns gazdasági gyakorlat tekintetében kizárólag az Unilever előírásai szerint járhattak el.<sup>11</sup>

Versenyjogi értelemben olyan gazdasági egységnek értékelhető a forgalmazók magatartása, amely az Unilever üzletpolitikáját hajtotta végre, így AGCM az Unilever kizárólagos felelősségét alapította meg az ügyben. Ugyanis a versenyhatóság

<sup>4</sup> Hivatalos weboldala angol nyelven <https://en.agcm.it/en/> (letöltés: 2023. 03. 16.).

<sup>5</sup> Az Unilever brit alapítási nemzetközi vállalat, amelynek olasz leányvállalatával szemben indult eljárás az alapul szolgáló ügyben. A társaság számos branddel rendelkezik, tevékenységi körei különböző iparágakra terjednek ki mint az élelmiszeripar, háztartási és higiéniai termékek, üdítőitalok, és többek között a vizsgálattal érintett dobozos, csomagolt fagyaltok gyártása és értékesítése. Az olaszországi leányvállalat honlapja <https://www.unilever.it/> (letöltés: 2023. 03. 16.).

<sup>6</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (1) és (7) bekezdés.

<sup>7</sup> 2023. április 6-i MNB középárfolyamon átszámítva a bírság összege 22 872 156 450 forintnak felel meg.

<sup>8</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (11) bekezdés.

<sup>9</sup> EU:C:2022:586, Athanasios Rantos Főtanácsnok Indítványa („EU:C:2022:586”), 2022. 07. 14., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=262962&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7387935> (letöltés: 2023. 03. 16.), (8) bekezdés.

<sup>10</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (9) bekezdés.

<sup>11</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (9) bekezdés.

álláspontja szerint az Unilever olyan fokon avatkozott be a forgalmazók kereskedelmi politikájába, hogy azok már nem voltak képesek független módon eljárni. Az Unilever oly módon is korlátozta a versenyt az érintett piacon, hogy kötelezte a forgalmazókat, hogy elsősorban szinte kizárólag az ő termékeit nyújtsák kínálatukban, valamint meghatározott földrajzi területen tevékenykedhettek, ezzel önmagában is korlátozva a versenyt az egyes forgalmazók között.<sup>12</sup>

Az Unilever első fokon a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio<sup>13</sup> (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, „elsőfokú bíróság”) előtt indított pert az AGCM határozata ellen. Az elsőfokú bíróság teljes egészében elutasította az Unilever keresetét, amely fellebbezést nyújtott be a döntés ellen, így az jelenleg a másodfokú bíróságon van folyamatban.<sup>14</sup>

A másodfokú eljárás során kettő olyan kérdéskör merült fel, amelyben a Consiglio di Stato<sup>15</sup> (Olasz Államtanács, tagállami bíróság „másodfokú bíróság”) az EUB értelmezését kérte.

Az ügy elsődleges jelentőségű kérdésköre fentiek alapján a „gazdasági egység” értelmezése abból a szempontból, hogy lehetséges-e egy a piacon erőfölényben működő gazdasági társaság kizárólagos felelősségét megállapítani abban az esetben, ha kizárólagossági szerződéseken keresztül olyan módon korlátozza tőle független piaci szereplők tevékenységét, amelyek ezáltal már nem függetlenként eljárva hajtják végre annak üzletpolitikáját. A felvetett másodlagos kérdéskör pedig a versenyhatóság eljárási és bizonyítási gyakorlatát érintette, miszerint szükséges-e az eljáró hatóságnak a vizsgálata során figyelembe vennie azokat a tanulmányokat, amelyeket a vizsgálat alatt álló ügyfél nyújt be az eljárás során annak érdekében, hogy a terhé-

re megállapított egyes körülményeket, azok jogsértő jellegét vagy azok súlyát cáfolja vagy enyhítse. Illetve amennyiben a válasz igen, ezeket a bizonyítékokat milyen súllyal kell értékelni.

A tagállami bíróság által feltett<sup>16</sup>, első kérdés lényege annak a szempontrendszernek a meghatározása, mi alapján tekinthető egy több gazdasági szereplő közötti viszonyrendszer olyan jellegűnek, hogy az erőfölényben levő társaság egyetlen gazdasági egységként történő kezelése megalapozottá válik. A második kérdés arra vonatkozik, hogy a kizárólagossági szerződések esetén megvalósuló erőfölény értékelése tekintetében milyen terjedelemben köteles a versenyhatóság vizsgálni a kikötések különböző hatásait, illetve kötelező jelleggel figyelembe kell-e vennie ehhez a vizsgálat alá vont által benyújtott tanulmányokat, mint bizonyítékokat.

### 3. A mögöttes felelősség megállapítása komplex szerződéses kapcsolatok esetében

Az ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány lényegre törően vázolja fel az Unilever visszaélésnek minősített stratégiáját övező problémát, miszerint „az AGCM az alapügyben szóban forgó magatartást kizárólag az Unilevernek tudta be, noha azt ténylegesen a forgalmazók tanúsították, mivel úgy vélte, hogy különösen azáltal, hogy az Unilever bizonyos fokig beavatkozott e forgalmazók kereskedelempolitikájába, az Unilever és forgalmazói egy gazdasági egységet alkotnak. Az Unilever ezzel szemben lényegében úgy érvel, hogy a forgalmazók olyan független vállalkozók – hiszen az Unilever egyáltalán nem rendelkezik részesedéssel a tőkéjükben, és egyetlen képviselője sincs az ügyvezető testületeikben –,

<sup>12</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (11) és (12) bekezdés.

<sup>13</sup> Az olasz közigazgatási bírósági rendszer első foka Lazio tartomány tekintetében, az olasz közigazgatási bírói rendszeréről lásd a 15. számú lábjegyzetet.

<sup>14</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (13) bekezdés.

<sup>15</sup> A Consiglio di Stato az olaszországi közigazgatási bíraskodás legmagasabb fellebbezési fóruma, amely bírósági rendszerben az elsőfokú bírói felülvizsgálatot a helyi illetőségű Tribunale Amministrativo Regionale elnevezésű fórumok látják el. Tekintettel arra, hogy a Consiglio di Stato a közigazgatási bíraskodás legfelsőbb fóruma, amelynek döntéseivel szemben kizárólag bírói eljárási szabálysértések esetén van rendkívüli jogorvoslati lehetőség, az előzetes döntéshozatali eljárás tekintetében a 267. cikk kötelező esetkörbe sorolódik. Egyszerűsített összefoglaló található az olasz igazságszolgáltatási rendszerről a következő linken [https://e-justice.europa.eu/16/HU/national\\_justice\\_systems?ITALY&init=true&member=1](https://e-justice.europa.eu/16/HU/national_justice_systems?ITALY&init=true&member=1) (letöltés: 2023. 03. 16.).

<sup>16</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (16) bekezdés.

amelyek mindannyian a saját területükön szabadon határozzák meg kereskedelempolitikájukat, maguk viselik a tevékenységükhöz kapcsolódó kockázatot, és ezért a visszaélészerű magatartás nem az Unilevernek tudható be.<sup>17</sup>

Az indítványt ezt követően áttekintette a „vállalkozás” fogalmát,<sup>18</sup> amely nincsen egzakt módon meghatározva az EUMSZ keretein belül, azt az EUB bírói gyakorlata dolgozta ki évtizedes munkával. A napi hatósági gyakorlat tekintetében kiemelt jelentőséggel bír, hogy a fogalmat az EUB kiterjesztően értelmezi, amely alapján az minden személyi, materiális és immateriális összetevőkből álló, gazdasági tevékenységet folytató jogalanyra kiterjed, függetlenül azok jogállásától és finanszírozási módjától.<sup>19</sup>

Az EUB ebből fakadóan levezette, hogy a vállalkozás-fogalomból eredeztethető a „gazdasági egység” fogalma is,<sup>20</sup> ugyanis a vállalkozás fentebb bemutatott értelmezése egyben gazdasági egységet is jelent abban az esetben is, amennyiben ez az egység több jogi vagy akár természetes személyből áll.<sup>21</sup>

Az EUB álláspontja szerint az uniós versenyjog a piaci magatartás egységességét értékeli, áthidalva az egyes jogi személyek formális elkülönítésének problémáját a versenyjogi szabályok érvényesülé-

se érdekében.<sup>22</sup> Ugyanis e szereplők formális társasági jogi elválasztása megakadályozná a jogsértő magatartás vizsgálatát és szankcionálhatóságát annak ellenére, hogy magatartásuk és működésük az adott piacon mégis összehangolt és egységes, mint a jelen ügyben alkalmazott kizárólagossági szerződések esetében is.<sup>23</sup>

A Bíróság tehát kiterjesztő jelleggel értelmezi a gazdasági egység fogalmát az EUMSZ 102. cikke tekintetében, amely során a formálisan elkülöníthető, független társaságok magatartását is a mögöttes jogalanyak tudja be abban az esetben, amennyiben a vizsgált szerződéses rendszer kizárja vagy nagy mértékben korlátozza ezeknek az elkülöníthető szereplőknek az önálló döntéseit. A főtanácsnoki indítvány még az *ipso iure* egyetemleges felelősség lehetőségét is felveti azon jogalanyok között,<sup>24</sup> amelyek a jogsértés elkövetésének időpontjában gazdasági egységet alkotnak,<sup>25</sup> hogy a vállalatok ne kerülhessék meg sem az EUMSZ 101. cikket, sem pedig az EUMSZ 102. cikket. Azonban a felelősség betudása önmagában nem keletkeztet egyetemlegességet, ahhoz szorosabb szervezeti összefonódás fennállására van szükség. Az indítvány szerint „[h]a a leányvállalatok magatartását nem lehetne betudni az erőfölényben lévő vállalkozásnak, akkor az könnyen megkerülhetné az

<sup>17</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (21) bekezdés.

<sup>18</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (24) bekezdés.

<sup>19</sup> 2017. április 27-ei Akzo Nobel és társai kontra Bizottság-ítélet, C-516/15 P, EU:C:2017:314, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190169&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7443865> (letöltés: 2023. 03. 17.), (47) bekezdése, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>20</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (25)–(27) bekezdések.

<sup>21</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (24) bekezdés.

<sup>22</sup> 2021. október 6-ai Sumal-ítélet, C-882/19, EU:C:2021:800, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=247055&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7445114> (letöltés: 2023. 03. 17.), (41) bekezdése.

<sup>23</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a Bíróság egyébként az EUMSZ 101. cikkének érvényesítése érdekében is alkalmazza a gazdasági egység fogalmát, mivel az ugyanazon vállalkozáshoz tartozók közötti megállapodásokat így kizárja az EUMSZ 101. cikkének hatálya alól. Érdekesség, hogy amíg az EUMSZ 101. cikk tekintetében szűkítő, addig az EUMSZ 102. cikkének tekintetében kiterjesztő jelleggel értelmezi a Bíróság a fogalmat.

<sup>24</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (28) bekezdés.

<sup>25</sup> 2021. március 25-ei Deutsche Telekom kontra Bizottság-ítélet, C-152/19 P, EU:C:2021:238, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=239285&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7446147> (letöltés: 2023. 03. 17.), (73) bekezdése; valamint a 2022. május 12-ei Servizio Elettrico Nazionale és társai-ítélet, C-377/20, EU:C:2022:379 („EU:C:2022:379”), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=259148&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7446147> (letöltés: 2023. 03. 17.), (107) bekezdése, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Arról, hogy az anya- és a leányvállalat együttes felelősségének elméleti alapja a gazdasági egység, lásd a C-882/19 Sumal-ügyre vonatkozó indítvány, EU:C:2021:293, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=LST&pageIndex=0&docid=239903&part=1&doclang=HU&text=&dir=&occ=first&cid=7446147> (letöltés: 2023. 03. 17.) (35)–(38) bekezdéseit.

*EUMSZ 102. cikkben foglalt tilalmat.*<sup>26</sup> Illetve felveti annak a kockázatát, amely alapján a gazdasági egységként működő összetett és összefüggő szervezettel rendelkező gazdasági szereplők belső átszervezéssel befolyásolhatják piaci részesedésük látszatát.

A gazdasági egység vizsgálata és megállapítása során annak van kiemelkedő jelentősége, hogy milyen fokú szerződéses kapcsolatrendszer szükséges az egység fennállásához. Milyen mértékben határozhatja meg az irányító helyzetben levő vállalkozás a vele szerződő másik vállalkozás, jelen esetben a forgalmazók tevékenységét, gazdasági mozgásterét ahhoz, hogy azokat már egyoldalú magatartásnak lehessen értékelni?

Az EUB ítéletében megállapította, hogy alap esetben egy szerződéses koordináció, kapcsolatrendszer keretében meghozott határozatok szerinti eljárás önmagában még nem minősül egyoldalú eljárásnak<sup>27</sup>. Az ítélet kimondja, hogy „*e következtetés azonban nem zárja ki, hogy egy erőfölényben lévő vállalkozásnak betudható legyen a termékeit vagy szolgáltatásait forgalmazó vállalkozások által tanúsított magatartás, amelyekkel csak szerződéses kapcsolatban áll, és hogy ebből következően megállapítható legyen, hogy e vállalkozás az EUMSZ 102. cikk értelmében visszaélt erőfölényével*”<sup>28</sup> Utal arra, hogy „*valamennyi erőfölényben lévő vállalkozás ugyanis különös felelősséggel tartozik azért, hogy magatartása ne csorbítsa a belső piacon a hatékony és torzulásmentes versenyt*”<sup>29, 30</sup>

A főtanácsnoki indítvány szerint nem csupán az erőfölényben levő társaság által közvetlenül megvalósított magatartások, hanem az utasítása végrehajtására kötelezett független gazdasági társaságok által megvalósított magatartás által kiváltott

versenytorzítás következményeképpen okozott károk megelőzése is célja a gazdasági egység kiterjesztett értelmezésének.<sup>31</sup> Fontos vizsgálati követelmény azonban annak megállapítása, hogy az adott független társaság valóban köteles volt-e megfelelni az erőfölényben levő vállalat által kiadott olyan egyoldalú utasításnak. Ennek keretében vizsgálni szükséges azt, hogy milyen fokú lehetősége volt az adott független szereplőnek az utasítástól eltérő magatartásra, az adott szerződés vagy kizárólagosság keretei között milyen alternatívái voltak.<sup>32</sup>

Az EUB ítélete alapján amennyiben az adott független szereplők olyan szerződési rendszerben, olyan kötöttségek mellett végzik tevékenységüket, amelynek során kötelesek az erőfölényben levő társaság utasításait végrehajtani, s az attól eltérő magatartásra kizárólag a felettes társaság engedélye mellett van csak lehetőség, az ilyen körülményeket úgy kell tekinteni, hogy a felettes társaság vállalja utasításainak, üzletpolitikájának következményeit is. Így úgymond a szerződő független társaságok, forgalmazók felmentést kapnak, hiszen tevékenységüket kizárólag a felettes társaság határozza meg, továbbá alaposan feltételezhető, hogy a szerződéses keretrendszer nélkül egyénileg nem járnának el versenykorlátozó módon.<sup>33</sup>

A bizonyítási sztenderdek tekintetében az EUB rögzítette, hogy a szerződéses rendszerben résztvevő független társaságok ebből fakadó magatartásának a felettes társaságnak való betudhatósága nem függ annak bizonyításától, hogy ezek a társaságok az EUMSZ 102. cikk értelmében a részét képezik-e a felettes társaságnak, és attól sem, hogy fennáll-e egy olyan szűkebb értelemben vett „hierarchikus rendszer”, amely a felettes társaság rendszeres utasításait és befolyását rögzítené.<sup>34</sup>

<sup>26</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (28) bekezdés.

<sup>27</sup> Lásd ebben az értelemben a 1985. szeptember 17-ei Ford-Werke és Ford of Europe kontra Bizottság-ítélet, 25/84 és 26/84, EU:C:1985:340 (angol nyelven), <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93001&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7446147> (letöltés: 2023. 03. 17.) (20)–(21) bekezdéseit.

<sup>28</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (27) bekezdés.

<sup>29</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (28) bekezdés.

<sup>30</sup> 2017. szeptember 6-ai Intel kontra Bizottság-ítélet, C-413/14 P, EU:C:2017:632 („EU:C:2017:632”), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194082&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7446147> (letöltés: 2023. 03. 20.), (135) bekezdése, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>31</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (48) bekezdés.

<sup>32</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (29) bekezdés.

<sup>33</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (30)–(31) bekezdés.

<sup>34</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (32) bekezdés.

Ez azért különösen fontos megállapítás, mert a bizonyítás fő szempontját annak feltárása és megállapítása jelenti, hogy fennáll-e egy olyan szerződéses keretrendszer, amely a különböző szorosabb vállalati kapcsolatok hiánya mellett képes arra, hogy a független társaságokat egy adott magatartásra kötelezze, amelytől azok nem térhetnek el. Ezzel beszűkíti döntési lehetőségeiket az adott vizsgált magatartás tekintetében – akár olyan formában is, hogy egyéb termékek, beszállítók esetén nem áll fenn ilyen fajta korlátozás vagy befolyás –, és ezen körülmény feltárása már megállapíthatóvá teszi a mögöttes, felettes társaság kizárólagos felelősségét.<sup>35</sup> A gazdasági erőfölénnyel való visszaélést vizsgáló eljárásokban tehát egyrészt védi azokat a piaci szereplőket, amelyek nem közvetlenül felelősek a jogsértő üzletpolitika kialakításáért, továbbá lehetővé teszi azt, hogy a jogsértő magatartás és az azért való felelősség különböző jogi konstrukciókon keresztül elszeparálására, leválasztására igyekvő felettes társaság mögöttes felelőssége megállapítható legyen. Fontos visszautalni, hogy jelen ügyben is az Unilever álláspontja alapján nem ő hajtotta végre a kifogásolt magatartásokat,<sup>36</sup> amely jellemző védekezési stratégiának tűnik hasonló esetekben, ahol különböző stratégiák útján az adott cég úgymond kiszervezi a felelősségét.

Az EUB válasza szerint ha bizonyítást nyer, hogy a forgalmazók a vonatkozó szerződési rendszeren keresztül a mögöttes, erőfölényben levő gazdasági szereplő által egyoldalúan meghatározott kikötéseken keresztül lényegében annak kereskedelmi politikáját hajtják végre, abban az esetben

a forgalmazó által tanúsított magatartás betudható a mögöttes társaságnak.<sup>37</sup>

#### 4. Köteles-e a versenyhatóság bizonyítékként figyelembe venni a vizsgálat alá vont társaság által benyújtott gazdasági tanulmányokat?

Az erőfölénnyel való visszaélés tilalma egy olyan vállalkozás magatartását kívánja szankcionálni, amely egy olyan piacon veszélyezteti a hatékony verseny fenntartását, ahol az már eleve – ezen vállalkozás jelenlétéből fakadóan – meggyengült.<sup>38</sup> Ez nem vonatkozik azonban minden kizorító hatásra, nem cél, hogy az egyébként teljesítményénél fogva érdemtelen vállalkozások az adott piacon maradjanak.<sup>39</sup> Az erőfölényben levő vállalkozás felelőssége az adott piacon annyiban fokozottan fennáll, hogy ne csökkentse vagy torzítsa a verseny hatékonyságát.<sup>40, 41</sup>

A kiforrott bírói gyakorlat szerint visszaélésszerű magatartások vizsgálata során a versenyhatóságoknak valamennyi releváns körülményt vizsgálniuk kell,<sup>42</sup> azonban az adott jogellenes, visszaélést megvalósító magatartásnak nem szükséges tényleges versenyellenes, negatív piaci hatást kiváltania, elegendő, ha arra csupán alkalmas.<sup>43</sup> Egy adott magatartás, üzleti gyakorlat tekintetében elegendő, ha az alkalmasnak bizonyul az adott piacon az erőfölénnyel való visszaélés előidézésére.

A visszaélésre való alkalmasságot azonban nem elegendő feltételezni, azt minden kétséget kizáróan alá kell támasztani minden körülmény figyelembevételével. Amennyiben ez a kritérium nem valósul

<sup>35</sup> A vizsgálat lehetséges köreit jól szemlélteti az EU:C:2022:586 (9. lj.), (50) bekezdése.

<sup>36</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (13) bekezdés és (21) bekezdés.

<sup>37</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), határozat 1) pont.

<sup>38</sup> EU:C:2022:379 (27. lj.), (68) bekezdése, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>39</sup> EU:C:2022:379 (27. lj.), (73) bekezdése, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>40</sup> Lásd többek között a 1983. november 9-ei *Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin kontra Bizottság*-ítélet, 322/81, EU:C:1983:313 (angol nyelven), <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91710&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7454916> (letöltés: 2023. 03. 22.), (57) bekezdését; valamint az EU:C:2017:632 (32. lj.), (135) bekezdését.

<sup>41</sup> A megjelölt ítéleteket lásd az EU:C:2023:33 (32. lj.), (36)–(38) bekezdésekben.

<sup>42</sup> 2012. április 19-ei *Tomra Systems és társai kontra Bizottság*-ítélet, C-549/10 P, EU:C:2012:221, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=121747&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7454916> (letöltés: 2023. 03. 22.), (18) bekezdése; valamint az EU:C:2022:379 (27. lj.), (72) bekezdése.

<sup>43</sup> EU:C:2023:33 (32. lj.), (41) bekezdés.

meg, azt a vizsgálat alá vont társaság javára kell értékelni.<sup>44</sup> Az ítélet megállapítja, hogy az adott piacon, az adott társaságban, a vizsgált magatartásban stb. felmerülő összes körülményt vizsgálni szükséges ahhoz, hogy a visszaélést vagy az arra való alkalmasságot a vizsgált időszakban a kellő mértékben meg lehessen állapítani.<sup>45</sup> Egyebekben az EUB gyakorlata már figyelembe vette, hogy a kizárólagossági kikötésekkel rendelkező szerződések az erőfölény kihasználásának minősülnek, ha azok a visszaélés szintjét adott esetben nem is érik el.<sup>46</sup>

Az EUB azonban megállapította annak lehetőségét is, hogy a vizsgálat alá vont társaságok bizonyíthatassák magatartásuk alkalmatlanságát a verseny korlátozására.<sup>47</sup> A jelen ügyben az Unilever előterjesztett ilyen gazdasági tanulmányokat a hasonlóan hatékony versenytárs elvére alapozva. Az AGCM azonban ezeket nem vette figyelembe relevanciájuk hiánya miatt.<sup>48</sup>

Az EUB megállapította, hogy a versenyhatóságot nem lehet kötelezni arra, hogy döntését a vizsgálat alá vont fél által benyújtott tanulmányokra alapozza.<sup>49, 50</sup> Azok relevanciája azonban mindenképpen felmerülhet akár csak abban a mértékben is, hogy az ügy egyéb körülményeire átfogóbb rálátást biztosítson, különösen kizárólagossági kikötések esetében.<sup>51</sup> Többletinformációt nyújt ugyan is annak az elméleti lehetőségnek a vizsgálatára, miszerint egy feltételezett versenytárs képes-e az

adott piacon érvényesülni a vizsgált társaság mellett, akár olyan módon is, hogy a váltás iránt meggyőzött forgalmazók terheit, extra költségeit átvállalja.<sup>52</sup>

Mindez alapján az ítélet megállapította, hogy amennyiben a vizsgálat alá vont társaság ilyen – a hatékony versenytársak kizárólagossági kikötések esetére vonatkozó – tanulmányt nyújt be a hatóság számára, az nem hagyhatja figyelmen kívül mint bizonyítékot, annak relevanciáját és bizonyító erejét köteles vizsgálni abban az esetben is, ha végül alkalmatlannak bizonyul a bizonyításra. Ez a körülmény fakad egyebekben a vizsgálat alá vont társaság védekezéshez és meghallgatáshoz való jogából is.<sup>53</sup>

Az EUB válasza szerint a forgalmazási szerződésekben szereplő kizárólagossági kikötések fennállása esetén az eljáró hatóságnak a releváns körülmények összességére kell figyelemmel lennie a vizsgálat során. Ennek keretében a vizsgálat alá vont által benyújtott elemzéseket figyelembe kell venni, azok bizonyító erejét vizsgálni kell, azonban a hasonlóan hatékony versenytárs teszt alkalmazása nem kötelező.<sup>54</sup>

## 5. Összegzés

A bemutatott ítélet jelentőségét és nómumát a gazdasági egység fogalmának értelmezése és al-

<sup>44</sup> Lásd ebben az értelemben 1978. február 14-ei United Brands és United Brands Contineaal kontra Bizottság-ítélet, 27/76, EU:C:1978:22 (angol nyelven), <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89300&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7454916> (letöltés: 2023. 03. 22.), (265) bekezdését; valamint a 1993. március 31-ei Ahlström Osakeyhtiö és társai kontra Bizottság-ítélet, C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 és C-125/85–C-129/85, EU:C:1993:120 (angol nyelven), <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93717&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7454916> (letöltés: 2023. 03. 22.), (126) bekezdését.

<sup>45</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (42)–(44) bekezdés.

<sup>46</sup> 1979. február 13-ai Hoffmann-La Roche kontra Bizottság-ítélet, 85/76, EU:C:1979:36 (angol nyelven), <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89251&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7454916> (letöltés: 2023. 03. 22.), (89) bekezdés.

<sup>47</sup> EU:C:2017:632 (32. lj.), (138) bekezdés.

<sup>48</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (54)–(55) bekezdés. A kizárt relevancia tekintetében lásd az EU:C:2023:33 (2. lj.), (5) bekezdését.

<sup>49</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (58) bekezdés.

<sup>50</sup> Lásd ebben az értelemben a 2015. október 6-ai Post Danmark-ítélet, C-23/14, EU:C:2015:651, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169191&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7454916> (letöltés: 2023. 03. 22.), (57) bekezdését.

<sup>51</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), (59) bekezdés.

<sup>52</sup> Lásd analógia útján a 2021. március 25-ei Slovak Telekom kontra Bizottság-ítélet, C-165/19 P, EU:C:2021:239, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=239287&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7454916> (letöltés: 2023. 03. 22.), (110) bekezdését.

<sup>53</sup> EU:C:2022:586 (9. lj.), (81) bekezdés.

<sup>54</sup> EU:C:2023:33 (2. lj.), határozat 2) pont.

kalmazási kereteinek kiterjesztése adja a gazdasági erőfölénnyel történő visszaélést vizsgáló ügyekben. A hazai eljárásokban is alkalmazható gyakorlatot rögzített az EUB, amely határozottan egyszerűbbé teszi az olyan jogsértő magatartások vizsgálatát, ahol az erőfölényben levő társaság válogatott üzleti stratégiák vagy egyéb jogi konstrukciók mentén megkísérli elválasztani magától a jogsértő magatartás és üzletpolitika végrehajtását. Érdeemes lehet adott esetben megvizsgálni a fogalom áttételes alkalmazásának lehetőségeit, akár fogyasztóvédelmi ügyek eseteiben is, amennyiben hasonló szerződéses kapcsolatrendszer – például franchise rendszerben elkövetett jogsértések – áll fenn.

Jelen ítélet lehetőséget nyújt arra, hogy az ilyen jellegű jogsértő gyakorlatok alapos feltárásával a mögöttes és kizárólagos felelősség megállapítható

legyen, ezzel bővítve a tagállami versenyhatóságot eszköztárát. Továbbá, ha megvizsgáljuk az Unilever jelen ügyben bemutatott gyakorlatát, lehetőség nyílik a verseny tisztaságának javítására, ugyanis bizonyos tekintetben az itt vizsgált kizárólagossági rendszer bizonyos mértékű piacfelosztási gyakorlatot is magában hordozott, amely önmagában már versenykorlátozó természetű.

Az ítélet másodlagos kérdésköre megerősíti a vizsgálat alá vontak védekezéshez és meghallgatáshoz való jogát, ugyanis előírja az eljáró versenyhatóságok számára annak kötelezettségét, hogy a vizsgálat alá vont társaságok által benyújtott tanulmányokat figyelembe vegyék. Azonban az ilyen bizonyítékok kötelező alapulvétele nem merül fel, amennyiben a vizsgálat során megállapítható, hogy azok irrelevánsak.

Zelember-Berencsi Nikolett<sup>1</sup>



## Egy, az árak összehangolására és rögzítésére irányuló kartell ügyében született döntés: az Európai Unió Bíróságának C-883/19 P. számú HSCB Holdings és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélete

A coordination of price and price-fixing cartel decision: judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-883/19 P. HSCB Holdings and Others v Commission

**Abstract:** This case report analyzes the judgment of the CJEU in HSCB Holdings concerning price collusion and price-fixing. The ruling confirmed the Court's settled practice, among others, on the characterization of restrictions by object, the presumption of innocence and the requirement of impartiality.

**Tárgyszavak:** kartell, fellebbezés, cél általi versenykorlátozás, ártatlanság vélelme, az euróban denominált kamatláb-derivatívák ágazata

**Keywords:** Cartel, appeal, restriction of competition by object, presumption of innocence, Euro Interest Rate Derivatives sector

### 1. Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) törvényszékének („Törvényszék”) ítéletével szemben előterjesztett fellebbezése tárgyában hozott döntést. A Törvényszék az Európai Bizottság („Bizottság”) döntésével szemben előterjesztett kereset tárgyában határozott. A Bizottság határozata vállalkozások jogsértését állapította meg, amely jogsértés célja az volt, hogy a kamatlábakhoz kötött euróalapú kamatderivatívák (Euro Interest Rate Derivatives, „EIRD”) termékek piacán megváltoztassák az árak rögzítésének megszokott menetét. Az EIRD-termékek az Euribor (Euro Interbank Offered Rate) vagy az EONIA (Euro Over-Night Index Average) alapján indexált, euróalapú kamatderivatívákkal kapcsolatosak.

### 2. A jogvita előzményei

A Bizottság 2011 októberében helyszíni vizsgálatokat folytatott le néhány londoni és párizsi pénzügyi intézmény, köztük az HSBC Bank plc

és az HSBC France („HSBC-társaságok”) helyiségeiben. A vizsgálat alapján a Bizottság jogsértési eljárást indított az HSBC-társaságokkal és egyéb bankokkal szemben. Egyes bankok úgy döntöttek, hogy nem kívánnak a vitarendezési eljárásban részt venni. Erre figyelemmel ezen társaságok vonatkozásában a Bizottság 2013. december 4-én meghozta a vitarendezési határozatát („vitarendezési határozat”), amelyben megállapításra került, hogy e vállalkozások megsértették az Európai Unió Működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 101. cikkét és az EGT-megállapodás 53. cikkét azzal, hogy egységes és folyamatos jogsértésben vettek részt, amelynek célja az volt, hogy az EIRD-termékek piacán megváltoztassák az árak rögzítésének megszokott menetét.

A többi társasággal, így az HSBC-társaságokkal szemben a Bizottság 2016. december 6-án meghozta határozatát („vitatott határozat”), amelyben megállapításra került, hogy az érintett vállalkozások megsértették az EUMSZ 101. cikkét és az EGT-megállapodás 53. cikkét azáltal, hogy az EIRD kapcsán egységes és folyamatos jogsértésben vettek

<sup>1</sup> Versenytanácsai vizsgáló, Döntéshozatali Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal, e-mail: [zelember-berencsi.nikolett@gvh.hu](mailto:zelember-berencsi.nikolett@gvh.hu).

részt. A jogsértés célja az volt, hogy az EIRD piacon torzítsák az árak összetevőinek rendes alakulását.

A Bizottság megállapította, hogy az eljárás alá vont vállalkozások több jogsértő gyakorlatot is megvalósítottak az EIRD-termékek piacán. Így például egyes kereskedők az Euribor lejáratok változatlan, alacsony vagy magas fixingjére vonatkozó preferenciákat továbbítottak vagy fogadtak; továbbá futamidőket érintő jövőbeni javaslatokra vonatkozó részletes információkat osztottak meg egymással; egyes esetekben a kereskedők megkörnyékezték az Euribor jegyzőit annak érdekében, hogy javasolt értéket kérjenek tőlük; valamint egyeztetések lefolytatására is sor került, amelynek keretében a kereskedő beszámolt a kamattjegyző esetleges válaszárol is; illetve előfordult az is, hogy az EIRD kereskedési és árazási stratégiájára vonatkozó részletes és bizalmas adatok átadására került sor egy másik fél kereskedője részére. A Bizottság azt is megállapította, hogy kereskedők esetenként megbeszélték az Euribor kamatláb meghatározásának eredményeit és egyes bankok javaslatait is.

A Bizottság úgy értékelte, hogy a vállalkozások ezekkel a magatartásokkal egységes gazdasági célt követtek annak érdekében, hogy az EIRD-termékek alapján a résztvevők által fizetendő pénzeszegek csökkentésére és a nekik fizetendő pénzeszegek növelésére kerüljön sor. Az egységességet támasztotta alá továbbá az, hogy a különböző magatartások egy közös magatartási mintát követtek, a tárgyalások azonos vagy egymással átfedésben lévő témákat érintettek.

Minderre tekintettel a jogsértés megállapításán túl a Bizottság bírság kiszabását is szükségesnek találta, így az HSBC-társaságokkal szemben összesen 37 340 000 euró összegű bírságot állapított meg.

Az HSBC-társaságok a vitatott határozattal szemben keresetet terjesztett elő a Törvényszék felé, amelyben a határozat részleges megsemmisítését kérték. Az HSBC-társaságok az alábbi jogalapokra hivatkoztak: cél általi jogsértésnek minősítés, egységes és folyamatos jogsértésnek minősítés, az ártatlanság vélelmének és a megfelelő ügyintézéshez való jognak, valamint az HSBC-társaságok védelméhez való jogának megsértése. A Törvényszék az ítéletében<sup>2</sup> a jogalapok mindegyikét elutasította.

A Törvényszék megállapította a cél általi jogsértésnek minősítéssel kapcsolatban, hogy a Bizottság helyesen hivatkozott arra, hogy a jogsértés révén az abban résztvevők a versenytársakhoz képest optimálisabb helyzetben voltak, mivel előre tudták, hogy az összejátszó versenytársak milyen szinten fogják megállapítani az Euribort. A Törvényszék kiemelte azonban, hogy kizárólag azok a versenykorlátozások tartozhatnak a Bizottság által megállapított egységes cél körébe, amelyekről bizonyították, hogy céljuk az EIRD-termékek rögzített vagy változó kamatlába rendes alakulásának torzítása volt.<sup>3</sup> Ezen túlmenően a Törvényszék megállapította, hogy a mediánárakkal kapcsolatos információcserék egyértelműen, és egyes, a kereskedési pozíciókkal kapcsolatos megbeszélések is versenykorlátozó célúnak tekinthetők<sup>4</sup>. A Törvényszék mint hatástalant elutasította továbbá a téves jogalkalmazásra és a lényeges eljárási szabályok megsértésére alapított jogalapot is, figyelemmel arra, hogy a Bizottság objektív pártatlanságának esetleges hiányában megnyilvánuló szabálytalanság csak akkor eredményezhetné az említett határozat megsemmisítését, ha bizonyítást nyerne, hogy e szabálytalanság hiányában e határozat tartalma eltérő lett volna<sup>5</sup>, ami a jelen ügyben nem volt megállapítható. A bírság kiszabására vonatkozó jogalap

<sup>2</sup> A Törvényszék 2019. 09. 24-ei HSBC Holdings plc and Others kontra European Commission-ítélete [T-105/17, ECLI:EU:T:2019:675], Judgement of the General Court (Second Chamber, Extended Composition), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218117&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7291719> (letöltés: 2023. 04. 09.), „A Törvényszék HSBC Holdings plc and Others kontra European Commission-ítélete”.

<sup>3</sup> A Törvényszék HSBC Holdings plc and Others kontra European Commission-ítélete (2. lj.), 217. pont.

<sup>4</sup> A Törvényszék HSBC Holdings plc and Others kontra European Commission-ítélete (2. lj.), 225., 227–228. pontok.

<sup>5</sup> A Törvényszék HSBC Holdings plc and Others kontra European Commission-ítélete (2. lj.), 289. pont; a Törvényszék 2000. 07. 06-ai Volkswagen kontra Bizottság ítélete [T-62/98, ECLI:EU:T:2000:180], Judgement of the Court of first instance (Fourth Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45425&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7307629#Footnote1> (letöltés: 2023. 04. 09.), „Volkswagen kontra Bizottság-ítélet”.

pal összefüggésben a Törvényszék a vitatott határozatot megsemmisítette abban a vonatkozásban, hogy a Bizottság által alkalmazott 98,849 százalékos csökkentési együttható nem kellően indokolt, azonban a bírságra vonatkozó kereseti kérelmet az ezt meghaladó részében elutasította<sup>6</sup>.

### 3. Az HSBC-társaságok fellebbezése

Az HSBC-társaságok fellebbezést terjesztettek elő, amelyben kérték, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a Törvényszék ítéletének azon részét, amely a keresetük elutasítására vonatkozott, illetve kérték az egységes és folyamatos jogsértésre vonatkozó megállapítások megsemmisítését. A Bizottság a fellebbezés elutasítását kérte. Az eljárásba a Crédit agricole és a JP Morgan Chase társaságok az HSBC-társaságok oldalán beavatkozóként részt vehettek az eljárásban.

Az HSBC-társaságok a fellebbezésükben hivatkoztak arra, hogy az ártatlanság vélelmének, a megfelelő ügyintézés és védelemhez való jog tiszteletben tartásának megsértésére került sor, mivel állításuk szerint a vitarendezési határozatot a meghallgatásuk nélkül fogadták el. Ennek eredményeképpen a felelősségük már azelőtt megállapításra került, hogy egy eljárás során meghallgatták volna a társaságokat. Az HSBC-társaságok úgy vélték, hogy az a követelmény, hogy a Bizottság gondosan és pártatlanul vizsgálja meg az ügy összes körülményét, az a részrehajlás ügyintézéshez való jog részét képezi, amelynek a Bizottság nem tett eleget. A Törvényszék ezzel összefüggésben megállapította, hogy az objektív pártatlanságot érintő szabálytalanság csak abban esetben eredményezheti egy határozat megsemmisítését, ha bizonyítottá válik, hogy a határozat tartalma a szabálytalanságok hiányában eltérő lett volna<sup>7</sup>.

Az HSBC-társaságok fellebbezésükben hivatkoztak továbbá arra, hogy álláspontjuk szerint az Euribor vonatkozásában benyújtott ajánlatok 2007. március 19-ei manipulációjának cél általi jogsértésnek minősítésére jogsértő módon került sor a Törvényszék részéről. Érvelésük szerint önmagában az a körülmény, miszerint annak a lehetősé-

ge, hogy a manipulációban résztvevők egymásnak a versenytársaknál jobb feltételeket kínálnak, nem elegendő ahhoz, hogy ez elegendő károssági fokot eredményezzen a verseny tekintetében, így pusztán erre alapozva a cél általi jogsértés megállapításának sem lett volna helye. Az HSBC-társaságok előadták, hogy a manipuláció csupán arra terjedt ki, hogy információkat adtak át a kereskedők egymásnak az EIRD-termékek kamatlábai tekintetében, ami lehetőséget kínált a kereskedők számára, hogy versenyképesebb kamatlábakat kínáljanak a piacon. Az HSBC-társaságok hangsúlyozták, hogy a kereskedőiket nem ösztönözték arra, hogy az áraikat a megbeszélésen elhangzottak alapján kiigazítsák, csupán megteremtették ennek lehetőségét.

Az HSBC-társaságok vitatták azt is, hogy a médiánárokra vonatkozó megbeszélések cél általi jogsértésnek lennének tekinthetők, miszerint álláspontjuk szerint ezek az egyeztetések éppen hogy támogatták a versenyt, így e hatásokat a Törvényszék tévesen nem vette figyelembe arra hivatkozva, hogy e hatások az EUMSZ 101. cikk keretében nem relevánsak.

Az HSBC-társaságok fellebbezésükben vitatták továbbá, hogy a különböző azonosított magatartások egységes célt követtek volna. Álláspontjuk szerint a feltárt körülmények nem utaltak arra, hogy egyes megbeszélések, információcserék célja az EIRD-termékek rögzített vagy változó kamatlába rendes árfolyamának torzítása lett volna, és egyébként az HSBC-társaságok sosem ismertek el ilyen versenyellenes célt sem.

### 4. A Bíróság megállapításai a fellebbezéssel kapcsolatban

Az HSBC-társaságok azon érvelésével kapcsolatban, miszerint a Törvényszék nem járt el helyesen, amikor úgy ítélte meg, hogy a határozat megsemmisítésére csak akkor kerülhet sor, ha bizonyítottá válna, hogy a felmerült szabálytalanságok hiányában a határozat tartalma eltérő lenne, a Bíróság az alábbiakat állapította meg.

<sup>6</sup> A Törvényszék HSBC Holdings plc and Others kontra European Commission-ítélete (2. lj.), 352–353. pontok.

<sup>7</sup> Volkswagen kontra Bizottság-ítélet (5. lj.), 283. pont.

Először is a Bíróság kiemelte, hogy a megfelelő ügyintézés részét képező pártatlanság elvét el kell különíteni az ártatlanság véelmétől<sup>8</sup>. A pártatlanság elve magában foglalja egyrészt a szubjektív pártatlanságot, miszerint az ügyben eljáró intézmények egyik tagja sem lehet elfogult, illetve az objektív pártatlanságot, ami alapján az eljáró intézményeknek biztosítékot kell nyújtania a jogszerű kétélyek kizárására vonatkozóan<sup>9</sup>. Az ártatlanság véelme azonban akkor sérül, ha a jogsértő személyre vonatkozó határozat a marasztalás megállapítása nélkül olyan tartalommal bír, amelynek értelmében az érintett elkövette a jogsértést<sup>10</sup>. A Bíróság álláspontja szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor figyelmen kívül hagyta ezt a különbségtételt, és kizárólag az objektív pártatlanság hiányának szempontjait vizsgálta, ami csak a megfelelő ügyintézéshez való jog egyik aspektusa. Ezen túlmenően szintén téves a Törvényszék azon megállapítása, miszerint a vitarendezési határozat elfogadása során az ártatlanság véelmével kapcsolatos szabálytalanságok csak akkor eredményezhetik a határozat megsemmisítését, ha bizonyítottá válik, hogy a szabálytalanságok hiányában más lett volna a határozat tartalma. A Bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy az ártatlanság véelme akkor is alkalmazható, ha ugyanazon kartellügyben a Bizottság egymás után, olyan két eltérő határozatot hoz, amelynek eltérőek a címzettjei (jelen ügyben a vitarendezési határozat címzettjei az együttműködő vállalkozások, a rendes eljárás során hozott megtámadott határozat címzettjei a kartellben résztvevő további vállalkozások)<sup>11</sup>. Erre figyelemmel a Törvényszéknek kötelessége lett volna vizsgálni a vitarendezési határozatot olyan tekintetben, hogy az eredményez-

hette-e az HSBC-társaságok idő előtti felelősségének megállapítását.

A cél általi jogsértésnek minősítés tekintetében a Bíróság azt vizsgálta, hogy önmagában a manipuláció elegendő károssági fokot mutatott-e a verseny tekintetében úgy, hogy a kereskedőknek nem fűződött semmilyen érdeke ahhoz, hogy versenyképesebb kamatlábakat alkalmazzanak.

Maga a manipuláció abban állt, hogy az HSBC-társaságok alacsony ajánlatokat nyújtottak be annak érdekében, hogy csökkentsék a kamatlábakat, így pénzügyi nyereséget racionalizáljanak. Ezzel a társaságok egy jelentős vásárlói kitétséget alakítottak ki.

A Bíróság korábban már megállapította – és ezt a megállapítást erősítette meg a jelen döntésével is –, hogy egyes magatartások abban az esetben is a verseny célzott korlátozásának minősülnek, ha valószínű, hogy a magatartás eredményeképpen a verseny megszűnik vagy jelentősen gyengül az érintett piacon<sup>12</sup>. A Bíróság kimondta azt is, hogy a versenytársak közötti információcsere ellentétes lehet a versenyszabályokkal, amennyiben az érintett piacon a bizonytalanság fokát csökkenti, megszünteti, amelyből kifolyólag a vállalkozások közötti verseny korlátozására kerülhet sor<sup>13</sup>.

A Bíróság egyetértett a Törvényszék azon megállapításával, hogy a manipulációból eredő információs aszimmetria nem felelt meg a piac rendes feltételeinek, mivel azt eredményezte, hogy a kartell résztvevőinek bizonytalansága a piacon megszűnt, így a vállalkozások közötti verseny is korlátozásra került. Összességében mindezek a körülmények elegendő károssági fokot mutatnak ahhoz, hogy a magatartás cél általi jogsértésnek minősüljön.

<sup>8</sup> 2021. 03. 18-oi Pometon kontra Bizottság ítélet [C-440/19 P, ECLI:EU:C:2021:214], Judgement of the Court (Fourth Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=239001&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7357580> (letöltés: 2023. 04. 09.), „Pometon-ítélet” 58–59. pontok.

<sup>9</sup> Pometon-ítélet (8. lj.), 58. pont.

<sup>10</sup> Pometon-ítélet (8. lj.), 61–62. pontok.

<sup>11</sup> Pometon-ítélet (8. lj.), 64. pont.

<sup>12</sup> A Bíróság 2013. 03. 14-ei Allianz-ítélete [C-32/11, ECLI:EU:C:2013:160] Judgement of the Court (First Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135021&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=366803> (letöltés: 2023. 04. 19.), 48. pont.

<sup>13</sup> A Bíróság 2015. 03. 19-ei Dole Food-ítélete [C-286/13 P, ECLI:EU:C:2015:184] Judgement of the Court (Second Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=163028&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9815941> (letöltés: 2023. 04. 09.), 121. pont.

A mediánárakra vonatkozó megbeszélések kapcsán a Bíróság megállapította, hogy a Törvényszék tévesen járt el, amikor a versenyt támogató hatásokat az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése szerinti cél általi korlátozásként történő minősítés elvetése céljából vizsgálta. A Bíróság hivatkozott továbbá arra is, miszerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt állapította meg, hogy a versenyt támogató hatások kizárólag az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésével összefüggésben lehetnek relevánsak. Összességében a Bíróság ezen jogalapnak helyt adott, mivel a Törvényszék tévesen nem vizsgálta meg az HSBC-társaságok versenyt támogató hatásokra vonatkozó érveit a cél általi korlátozásnak minősítés körében.

A versenyellenes cél körében a Bíróság megállapította, hogy az HSBC-társaságok korábban nem terjesztettek elő semmilyen megsemmisítési jogalapot a jogsértési időszak végének megállapításával kapcsolatban, vagyis ezáltal elfogadták a Törvényszék azon értékelését, hogy további megbeszélések is versenyellenes célt követtek. Erre figyelemmel a Bíróság felhívta arra a figyelmet, hogy a korábbi keresetben nem szereplő új jogalapokat nem lehet előterjeszteni<sup>14</sup>, vagyis az HSBC-társaságok érvelése elfogadhatatlannak minősül.

Összességében a Bíróság helyt adott két fellebbezési jogalapnak is. Egyrészt Törvényszéknek vizsgálnia kellett volna a vitarendezési határozatot olyan szempontból, hogy ez a határozat összeegyeztethető-e a pártatlanság elvével arra hivatkozva, hogy nem nyert bizonyítást, hogy a vitatott határozat tartalma eltérő lett volna a vitarendezési határozat hiányában. Másrészt tévesen járt el a Törvényszék, amikor nem vizsgálta az HSBC-társaságoknak a mediánárakra vonatkozó információcserék versenyt támogató hatásainak fennállását a cél általi korlátozásnak minősítés körében.

Minderre figyelemmel a Bíróság a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, amennyiben elutasította az HSBC-társaságok keresetét, amely arra irányult, hogy semmisítsék meg a Bizottság határozatának azon pontját, amelyben megállapításra került, hogy azon magatartásokkal, amelyeknek

a célja az EIRD-termékek piacán az árazás rögzítésének megszokott menetének megváltoztatása, azokkal a vállalkozások egységes és folyamatos jogsértésben vettek részt. A Bíróság fenntartotta a Törvényszék ítéletét annyiban, amennyiben megsemmisítette a Bizottságnak az HSBC-társaságokkal szemben kiszabott bírságra vonatkozó rendelkezését.

Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikkének első bekezdése szerint, amennyiben a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi, úgy a Bíróságnak lehetősége van az ügy érdemében döntést hozni, amennyiben a per állása ezt lehetővé teszi. Erre tekintettel a Bíróság az ügy érdemében is határozott.

## 5. A Bíróság megállapításai az ügy érdemében

Az HSBC-társaságok kereseti kérelmükben vitták az 2007. március 19-ei manipuláció, illetve az egyéb jogsértések cél általi versenykorlátozásnak minősítését, amely érveléseket a korábban ismertettek szerint a Bíróság elutasította.

A mediánárakra vonatkozó információcserével kapcsolatban a Bíróság ismételten megállapította, hogy a versenyt támogató hatásokat figyelembe kell venni, amelynek nem az a célja, hogy azzal kizárja az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése szerinti cél általi korlátozás megállapítását.

A mediánárakkal kapcsolatos megbeszélés szükségképpen eredményezte a felek közötti átláthatóság növekedését, a bizonytalanság csökkentését a résztvevők javára, és a versenytársak kárára. Erre figyelemmel a Bíróság megállapította, hogy ez az információcsere alkalmas volt arra, hogy megszüntessék az érintettek bizonytalanságát, így a versenyellenes cél megállapítható, függetlenül a fogyasztókra gyakorolt káros hatásoktól.

A fentiekre tekintettel a cél általi korlátozás körében tett kifogások mindegyikét elutasította a Bíróság.

Elutasításra került az a jogalap is, amely az egységes céllal rendelkező átfogó terv meglété-

<sup>14</sup> A Bíróság 2000. 11. 16-ai British Steel-ítélete [C-1/98 P, ECLI:EU:C:2000:626], Judgement of the Court (Fifth Chamber), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45802&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9824126> (letöltés: 2023. 04. 09.), 47. pont.

nek fennállását vitatta. A Bíróság elfogadta a Törvényszék érvelését, miszerint az HSBC-társaságok nem vitatták azon indok helytállóságát, amely szerint a kartellt kereskedők stabil csoportja irányította és tartotta fenn. Az egységes jogsértést igazoló átfogó terv fennállása megállapítható, ha a különböző magatartások úgy tekinthetők, mint amelyeket személyek ugyanazon csoportja irányított vagy ellenőrzött<sup>15</sup>.

A Bíróság elutasította azt a jogalapot is, amelyben az HSBC-társaságok vitatták, hogy tudtak a többi résztvevő bank jogsértő magatartásáról. A Törvényszék eljárása során megállapításra került, hogy az HSBC kereskedője tudomással bírt arról, hogy bizonyos számú bank (még ha nem is tudta pontosan, mely bankok ezek) összehangolt magatartás révén 2007. március 19-én csökkenteni fogják az Euribor kamatlábát<sup>16</sup>. Erre figyelemmel a Bíróság egyetértett azzal, hogy a rendelkezésre álló adatok szerint 2007. március 19-én az HSBC nemcsak részt vett az e napra tervezett manipulációban, tudomással bírva más bankok részvételéről, hanem kereskedőik révén meg is vitatták e manipuláció megismétlésének elképzelését és annak lehetőségét<sup>17</sup>.

Az ártatlanság vélelmének, a megfelelő ügyintézéshez való jog és a védelemhez való jog megsértésével összefüggésben előterjesztett kereseti kérelemmel kapcsolatban a Bíróság az alábbiakat állapította meg.

Az HSBC-társaságok arra hivatkoztak, hogy a vitarendezési határozat prejudikálta a felelősségüket anélkül, hogy meghallgatásra kerültek volna. Annak megállapítása érdekében, hogy a Bizottság megfelelően járt-e el, vizsgálni szükséges, hogy a Bizottság a határozatban kellően óvatosan fogalmazott-e, az HSBC-társaságokra történő hivatkozások szükségeseek voltak-e.

A Bíróság megállapította, hogy a Bizottság a határozatában kifejezetten kiemelte, hogy kizárólag a vitarendezési eljárásban résztvevő felek ismertek, és más, a vitarendezésben részt nem vevő fél felelősségét nem állapítja meg. Ezentúl a Bi-

zottság kiemelte azt is, hogy azon magatartásokra, amelyben az együttműködést megtagadó felek is érintettek, kizárólag az együttműködő felek felelősségének megállapítása érdekében hivatkoztak. Mindezek fényében a Bíróság megállapította, hogy a Bizottság kellően óvatosan járt el a határozat megfogalmazása körében, így megfelelően járt el annak érdekében, hogy tartózkodjon attól, hogy a nem együttműködő felek felelősségét prejudikálja<sup>18</sup>.

A Bíróság megállapította továbbá, hogy a Bizottság a határozatában az együttműködésben részt nem vevő felek említését a feltétlenül szükséges mértékre korlátozta, csak ott használta a konkrét megnevezéseket, ahol az a tényállás megértéséhez és a bizonyításhoz indokolt volt. Mindezt az ártatlanság vélelmével összeegyeztethetőnek találta a Bíróság, így az HSBC-társaságok erre vonatkozó érveit elutasította.

A megfelelő ügyintézéshez való jog megsértése kapcsán az HSBC-társaságok azt sérelmezték, hogy az akkori versenypolitikáért felelős biztos nyilvános nyilatkozatai olyan körülményeket tartalmaznak, amelyek álláspontjuk szerint elfogultságot, személyes előítéletet mutattak, ezzel megsértve a pártatlanság követelményét. A Bíróság megállapította, hogy a 2012. évi nyilatkozat nem tartalmaz olyan elemeket, amelyek bármilyen elfogultságot, előítéletet feltételeznek, az megmaradt az általános kijelentések szintjén. A 2014-es nyilatkozattal kapcsolatban a Bíróság kiemelte, hogy az valóban olyan nyelvezettel került megfogalmazásra, ami nem felel meg annak a körültekintésnek, ami egy versenypolitikáért felelős tagtól elvárható lett volna egy folyamatban lévő eljárással kapcsolatban. Azonban még ez a körülmény sem volt alkalmas arra, hogy a pártatlanságot illetően kétségek merüljenek fel. Az tény, hogy a versenypolitikáért felelős biztos ezen magatartásai miatt az európai ombudsman eljárást folytatott le és egyfajta hivatali visszasságot állapított meg, ám ezek a jelen ügy szempontjából, és az HSBC-társaságok érveinek értékelése szempontjából irrelevánsak.

<sup>15</sup> A Törvényszék HSBC Holdings plc and Others kontra European Commission-ítélete (2. lj.), 235–236. pontok.

<sup>16</sup> A Törvényszék HSBC Holdings plc and Others kontra European Commission-ítélete (2. lj.), 255. pont.

<sup>17</sup> A Törvényszék HSBC Holdings plc and Others kontra European Commission-ítélete (2. lj.), 262. pont.

<sup>18</sup> Pometon-ítélet (8. lj.), 76. pont.

A Bíróság emlékeztetett arra, hogy az ombudsman megállapításai nem kötik az uniós bíróságot, mivel nem rendelkeznek kötelező erejű határozatok meghozatalára vonatkozó hatáskörrel. Így minderre figyelemmel az HSBC-társaságok megfelelő ügyintézés megsértésére hivatkozó érveit is elutasította a Bíróság.

A Bíróság az HSBC-társaságok azon keresetét szintén elutasította, amely arra irányult, hogy semmisítsék meg a Bizottság határozatának azon pontját, amelyben megállapításra került az egységes és folyamatos jogsértésben való részvétel, azon magatartásokkal összefüggésben, amelyeknek célja az EIRD-termékek piacán az árazás rögzítésének megszokott menetének megváltoztatása.

## 6. Összegzés

A Bíróság az ítéletével megerősítette az ártatlanság vélelmével, a pártatlanság követelményével és a versenyt támogató hatások vizsgálatával kapcsolatban kiforrott gyakorlatát, amelyet a Törvényszék az eljárása során nem megfelelően alkalmazott. Ez is tökéletes példája annak, hogy a Bíróság miként képes biztosítani az egységes jogalkalmazást a jogbiztonság fenntartása érdekében. Figyelemmel arra, hogy a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezte, így az ügy érdemében is döntést hozott, amely értelmében az HSBC-társaságok jogsértése nem kérdéses, kizárólag egyes részkérdések megítélése nem volt helytálló sem a Bizottság, sem a Törvényszék eljárása során.

