

Tóth András

A magyar versenyjog kölcsönhatásai az európai versenyjoggal és a magyar közigazgatási bíráskodással

Habilitációs tézisek

2022.

Tartalom

I. Módszertani bevezető	3
II. Magyar versenyjog az Európai Unióban	4
1. Bevezető: az EU és magyar versenyjog viszonya	4
2. Kölcsönhatás a kötelező jogharmonizáció területén	5
2.1. EU versenyjogi jogalkotás átvétele a magyar jogba	5
2.2. Magyar hatás a kötelező jogharmonizációra	10
3. Célszerűségi jogharmonizáció a magyar versenyjogban.....	11
4. Különállás és jogharmonizáció a magyar fúzió ellenőrzési jogban	11
5. Az EU versenyjoga, mint a magyar versenyjogi gyakorlat kiszámíthatóságának alkotmányos támasztéka.....	13
6. EU versenyjogba ütközés miatti félretétel Magyarországon.....	14
7. Magyar versenyügyek hozzájárulása az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez ...	15
7.1. Tibor-Trans ügy: áthárított kartell felár miatt közvetett vevők is perelhetik az EU-szintű kartell bármely tagját saját tagállamukban	16
7.2. A magyar ügyek hozzájárulása a célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos európai joggyakorlat fejlesztéséhez	17
II. A magyar versenyügyek és magyar közigazgatási bíráskodás közti kölcsönhatás	31
1. A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez	31
1.1. Teljes körű felülvizsgálat követelménye a magyar közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata során	31
1.2. A felülmérlegelés tilalmának teljeskörű felülvizsgálat elve fényében való tisztázása	32
1.3. A teljes körű felülvizsgálat sem jelent parttalanságot	36
2. A magyar versenyjogi döntések felülvizsgálati sztenderdje	37
2.1. A versenyjogi anyagi jogi szabályok értelmezése.....	38
2.2. A közvetett bizonyítás előtérbe kerülése.....	38
2.3. A bizonyítékok hitelessége.....	42
III. Összegzés	45
IV. Hivatkozott irodalom:	46

I. Módszertani bevezető

A kölcsönhatás kétirányú folyamat, miáltal a megfigyelés tárgyai egymás viszonylatában a hatás gyakorlói és elszenvedői is. A magyar versenyjog működésének két olyan közeget választottam ki jelen vizsgálódáshoz, amelyekkel nem csak kölcsönhatásban van, de egyúttal annak legmeghatározóbb kontextusát is adják. Módszertanilag azért a kölcsönhatás szemléletmódját választottam, mert mind az EU versenyjoga, mind pedig a közigazgatási bírászkodás kapcsán elsősorban azon egyirányú folyamat szokott a fókuszban lenni, hogy ezek a közegek a magyar versenyjogra milyen hatást gyakoroltak. Emellett azonban jelen tanulmányban rá szeretnék arra mutatni, hogy ez két irányú folyamat és a magyar versenyjogi gyakorlat mind az EU versenyjogi gyakorlatára és harmonizációs joganyagára, mind a hazai közigazgatási bírászkodás fejlesztésére hatást tudott gyakorolni. A tanulmányban a jelen körülmények között is érvényesülő hatásokra koncentrálok, ezért vizsgálódásom középpontjában a 2010 utáni joggyakorlati és jogalkotási fejlemények állnak.

II. Magyar versenyjog az Európai Unióban

1. Bevezető: az EU és magyar versenyjog viszonya

Az EU versenyszabályinak érvényesítésére az 1/2003/EK rendelet¹ értelmében a Bizottság és a tagállami hatóságok párhuzamosan rendelkeznek kompetenciával. Míg az EUMSZ. 101-102. cikkei alkalmazása decentralizált az EU-ban, addig a 139/2004/EK rendelet² esetében szigorú joghatóság-elhatárolás érvényesül. Vagyis míg a tagállami versenyhatások a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége esetén kötelesek – adott esetben nemzeti jogukkal párhuzamosan – alkalmazni az EUMSZ. 101-102. cikkeit,³ addig a 139/2004/EK rendelet 21. cikk (3) bekezdése kifejezetten tiltja a tagállamoknak, hogy nemzeti jogukat alkalmazzák a közösségi léptékű összefonódásokra, illetve csak a Bizottság jogosult döntéseket meghozni e rendelet alapján.

Az EUMSZ. 101. cikke által tiltott versenykorlátozó magatartások kapcsán harmonizáció érvényesül abban az értelemben, hogy az 1/2003/EK rendelet 3. cikk (2) bekezdése alapján nem lehet tiltani olyan megállapodásokat a nemzeti jog hatálya alatt sem, amelyek az EUMSZ. 101. cikk alkalmazásával nem volnának tilalmazottak. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint egyértelmű európai uniós érdek, hogy a jövőbeli eltérő értelmezések elkerülése érdekében egységesen értelmezzék az uniós jogból vett rendelkezéseket vagy fogalmakat, függetlenül attól, hogy milyen körülmények között alkalmazzák őket.⁴ Erre figyelemmel a Kúria (akkori Legfelsőbb Bíróság) az alábbiak szerint foglalt állást az EUMSZ. 101. cikkének és a Tpv. 11. §-ának viszonya kapcsán: „A Legfelsőbb Bíróság először is megállapítja, hogy a Tpv. 11. §-a (1) bekezdésének szövege szinte teljesen megegyezik az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésének szövegével, és a Tpv. 11. §-ának értelmezése – amely rendelkezés a szóban forgó megállapodások tekintetében irányadó- a jövőben ugyancsak hatással lesz az EUMSZ. 101. cikk e tagállamban történő értelmezésére. E bíróság egyébiránt kiemeli, hogy nyilvánvaló érdek fűződik ahhoz, hogy az uniós jog rendelkezései vagy fogalmai egységes értelmezést kapjanak.”⁵ Az EU Bíróság legújabb gyakorlata is megerősíti mindezt: „[az EU Bíróság] hatáskörrel rendelkezik az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről való döntésre olyan – a tagállamok közötti kereskedelemre hatással nem lévő – tisztán belső helyzetekben, amelyekben a versenytörvény 11. cikkének (1) bekezdése alkalmazandó ha a nemzeti joggyakorlat szerint a vonatkozó nemzeti jog a EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében meghatározott jogi kerettel azonos jogi keretet hoz létre, valamint hogy a vonatkozó nemzeti jogot ugyanúgy kell értelmezni, mint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését” Erre tekintettel az EU Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a vertikális csoportmentességi rendelet értelmezésre, ha a nemzeti szabályozás az EU rendelet által elfogadott megoldásokat a nemzeti jog alá tartozó helyzetekre nem tette alkalmazhatóvá.⁶

Ezzel szemben az EUMSZ. 102. cikkében szabályozott gazdasági erőfölénnyel visszaélés tilalmát illetően már derogáció érvényesül abban az értelemben, hogy az 1/2003/EK rendelet 3. cikk (2) bekezdése alapján a tagállamok szigorúbb tilalmakat és szankciókat is meghatározhatnak ebben a körben. Erre vezethető vissza például a magyar jogban a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) 7/A. §-a,⁷ amely szerint a gazdasági erőfölényt a napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítésének piacán - mint érintett

¹ OL L 001, 04/01/2003 P. 0001 - 0025

² OJ L 24, 29.1.2004, p. 1–22

³ Ld. 1/2003/EK rendelet) 3. cikk (1) bekezdését,

⁴ C-542/14. sz. *SIA „VM Remonts és társa kontra Lett Versenytanács*, 17. pont; C-32/11 *Allianz Hungária Biztosító és társai*, EU:C:2013:160, 20. pont; C-413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media*, EU:C:2014:2411, 18. pont; C-345/14 *Maxima Latvija ítélet*, EU:C:2015:784, 12. pont

⁵ C-32/11. sz. *Allianz és ts-i kontra Gazdasági Versenyhivatal*, 15. pont

⁶ C-306/20. „*Visma Enterprise*” *SIA és a Konkurencas padome*, ECLI:EU:C:2021:935., 49.

⁷ Id. e tekintetben Kfv.II.38.134/2019/10. sz. 2020. október 7-i ítélet (Vj/60/2012., Auchan ügyben), 24-25. pontok

piacon - fennállónak kell tekinteni, amennyiben a vállalkozásnak a napi fogyasztási cikkek kiskereskedelmi értékesítéséből származó előző évi (konszolidált) nettó árbevétele meghaladja a 100 milliárd forintot.

A magyar versenyjogot az EU társulás óta jellemzi a kötelező és az önként vállalt harmonizáció kettőssége. Tóth Tihamér ez utóbbit spontán harmonizációnak nevezi, de e mögött általa is elismerten nagyon is tudatos megfontolások húzódnak meg.⁸ A magyar versenyjog önkéntes európai versenyjoghoz közelítésének két típusát figyelhetjük meg: az egyik az ún. célszerűségi jogközelítés⁹, amely a Tpvt. eredeti szövegéhez fűzött miniszteri indokolás szerint arra a megfontolásra vezethető vissza, hogy „*a tagállam nemzeti piacán hozzávetőleg ugyanazok a versenyszabályok érvényesüljenek, hogy a vállalkozásoknak ne kelljen kétféle szabályozáshoz igazodniuk magatartásuk lehetséges következményeinek függvényében.*” A másik jogközelítés pedig az eljárások hatékonyságnak fejlesztését szolgálja (pl. a settlement/egyezség átvétele).¹⁰ Míg tehát a célszerűségi jogközelítés motivációját az egységes szabálykörnyezet és a vállalkozások megfelelésnek előmozdítása dominálja és ekként az anyagi jogra jellemző, addig az eljárásjog fejlesztése mögött inkább az innovatív európai megoldások átvétele húzódik meg.

2. Kölcsönhatás a kötelező jogharmonizáció területén

2.1. EU versenyjogi jogalkotás átvétele a magyar jogba

Az elmúlt időszakban két kötelező jogharmonizációra kellett sort keríteni.

Az egyik a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve¹¹ (kártérítési irányelv) átültetését jelentette a magyar jogba. A kártérítési irányelv és a magyar jog viszonya négy jellemzővel volt leírható.¹² Először is a kártérítési irányelv bizonyos kérdésekben nem hozott újdonságot a versenyjogi kártérítés hazai szabályozásába (pl.: mindenki jogosult kártérítésre vö. Ptk. 6:519. §). Másodszor, az irányelv bizonyos elveinek teljes körű érvényesülése érdekében a Ptk. egyes szabályait a versenyjogi kártérítési perekben nem lehet alkalmazni. A teljes kártérítés elvének biztosítása érdekében a Tpvt. 88/E. § így kizárja a Ptk. 6:522. § (4) bekezdését, amely szerint a bíróság különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a kártérítés mértékét a teljes kárnál alacsonyabb összegben is meghatározhatja. Figyelemmel a kártérítési irányelv rendelkezéseire a Tpvt. 88/I. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy a versenyjogi kártérítési igények esetén nem alkalmazható a Ptk. 6:524. §-ának (2) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy a bíróság mellőzze az egyetemleges felelősség alkalmazását. Harmadszorra, viszont új jogintézményeket hozott a kártérítési irányelv a magyar jogba, mint a bizonyíték feltárás, a versenyhatósági döntésből fakadó kötöttség, vagy az áreltérítés továbbhárításának szabályozása. Negyedrészt, bár korábban a magyar 10%-os kartell felár vélelem pozitív példaként állt az EU-ban,¹³ az irányelvből végül kimaradt az ennek megfelelő számszerűsítés,

⁸ Tóth Tihamér: Jogharmozáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében, *Állam-és Jogtudomány*, LXI. évf. 2020. 2. szám, 88.

⁹ Id.: Tóth András: Preambulum, in.: szerk.: Juhász Miklós, Juhász Dorina, Tóth András, *Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez*, Gazdasági versenyhivatal, Budapest, 2014., 38-39.;

¹⁰ 2013. évi CCI. törvény, 2014. VII. 1-től, bevezeti az egyezségi kísérletet

¹¹ OJ L 349, 5.12.2014, p. 1–19

¹² Zavadnyik József: Egyensúlyemelés. A versenyjogi kártérítési irányelv átültetésének egyes kérdései, *Versenytikör* 2016/2. Különszám., 64.

¹³ Oxera: Response to the consultation on private actions in competition law Prepared for the Department for Business, Innovation & Skills, July 24th 2012., 3.

ezért ennek magyar jogban való megőrzése harmonizációs kényszeren felüli teljesítményként értékelhető.

A másik kötelező jogharmonizáció az ún. ECN+ irányelvből¹⁴ (amelyet Magyarország elsőként ültetett át az EU-ban¹⁵) fakad. Az irányelv kettős célt követ: egyrészt az uniós versenyszabályok hatékony érvényesítése feltételezi, hogy a versenyhatóságok megfelelő függetlenségi garanciákkal és erőforrásokkal rendelkeznek, másrészt pedig, hogy EU szerte egységes bírságolási és jogérvényesítési eszközök állnak a tagállami versenyhatóságok rendelkezésre és e tekintetben nincs különbség az EU versenyjogának érvényesülése szempontjából tagállamonként. Bár az ECN+ Irányelv hatálya az uniós vagy a kettős jogalapon indult ügyekre terjed ki, a magyar jogalkotó általában indokolatlannak tartotta az eljárásjogi különállást a magyar jog alapján indított versenyfelügyeleti eljárásokra, ezért egységes szabályok kerültek meghatározásra.¹⁶ Kivételként említhető, hogy a magyar jog fenntartotta az érdekeltekkel való egyeztetés kapcsán a különállást, mert csak az EU jog alatt elfogadni tervezett kötelezettség vagy kötelezettségvállalás egyeztetése kötelező, a magyar jog alatt ez továbbra is csak lehetőség (ld. Tpv. 75/A. § (1) és (2) bekezdése).

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

Az ECN+ irányelv kapcsán a magyar jog egyik leglényegesebb módosítására a bírságolás és engedékenység kapcsán került sor.

A korábbi szabályozáshoz képest a jövőben nem kell a végrehajtás eredménytelenségét megvárni ahhoz, hogy a vállalkozáscsoport – hangsúlyozottan a határozatban nevesített - tagjait egyetemlegesen kötelezhesse az eljáró versenytanács a bírság megfizetésére.²² A vállalkozások társulásaira kiszabott bírság megfizettetése terén is változás állt be az eddigi

¹⁴ Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról; HL 2019 L 11

¹⁵ <https://gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-es-sajtokozlomenyek/iv.-magyar-versenyjogi-forum---korszakváltás-a-gazdasági-versenyhivatalban->

¹⁶ Nagy Krisztina–Orbán Szilvia: A felkészülés jegyében – az ECN+ irányelvet átültető rendelkezések ismertetése, *Versenytükör*, 2020. évi I. szám, 46.

¹⁷ Ld. Nagy Krisztina–Orbán Szilvia: A felkészülés jegyében – az ECN+ irányelvet átültető rendelkezések ismertetése, *Versenytükör*, 2020. évi I. szám, 46.; Sárai József – Szilágyi Gabriella : Mit érdemes tudni az „ECN+” irányelvjavaslatról?, *Versenytükör*, 2017/1., 48.

¹⁸ Márton Horányi – Péter Mezei: Implementation of the ECN+ directive in Hungary: New rules on Leniency and Secret Recordings as Evidence? *CoRe*, 3/2021, 267.

¹⁹ Tóth Tihamér: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében, *Állam-és Jogtudomány*, LXI. évf. 2020. 2. szám, 86.

²⁰ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún végtörlesztő kartell), 119.

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

²² Nagy Krisztina–Orbán Szilvia: A felkészülés jegyében – az ECN+ irányelvet átültető rendelkezések ismertetése, *Versenytükör*, 2020. évi I. szám, 46.; Sárai József – Szilágyi Gabriella : Mit érdemes tudni az „ECN+” irányelvjavaslatról?, *Versenytükör*, 2017/1., 50.

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

Az Alkotmánybíróságnak már korábban volt alkalma a tagvállalkozások mögöttes felelősségének alkotmányossági vonatkozásait értékelni a jogbiztonság, a jogorvoslathoz való jog, az ártatlanság véelme és az egyesülés szabadsága fényében.²⁷ Az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy a tagvállalkozások másodlagos felelősségének külön végzéssel történő megállapítását megelőzi a versenyhatóságnak az érdemi, jogsértést megállapító határozata, amely a mögöttes felelősöket is nevesíti. Mivel a határozat rendelkező részében nevesített tagvállalkozás ügyfél, ezért a határozatban foglaltakkal szemben védekezését előterjeszheti, jogorvoslatot kérhet. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonságot szolgálja, hogy csak nevesített tagtól követelhető a bírság, akinek így lehetősége van arra hivatkozni, hogy nem vett részt a társulásban, nem tudott annak jogellenes működéséről, vagy az ilyen működéstől hatékonyan elhatárolódott, illetve a jogsértő döntés ellen szavazott. Lényegében ezeket a szempontokat képezi le a Tpv. 78. § (6c) bekezdése. Ráadásul ez a védekezési-kimentési lehetősége fennáll a tagvállalkozásnak a másodlagos felelősséget megállapító külön végzéssel szemben is, hiszen e döntés ellen is külön jogorvoslatot biztosít a jogszabály (ld. Tpv. 78. § (7) bekezdése). Az Alkotmánybíróság szerint a fentiek megfelelően biztosítják, hogy a tagvállalkozás felelőssége nem megdönthetetlen vélelmen, hanem a hatósági eljárás során lefolytatott bizonyítékokból levont következtetésen alapul, mely ellen a bírósági jogorvoslat biztosított, így az ártatlanság vélelmének a sérelme nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyesülés szabadsága sem nyújt védelmet a bizonyítottan jogsértő cselekményekkel szemben.

Az engedékenység kapcsán a magyar jogalkotó - élve az irányelv adta lehetőséggel - biztosítja a bírságcsökkentés engedékenység esetében is nem végleges (ún. marker) kérelem benyújtását.²⁸ Az irányelv miatt törvényi szintre emelkedtek az engedékenységi kérelmezővel szembeni olyan elvárások, amelyek korábban a GVH közleménye szintjén léteztek,²⁹ mint a kérelmező vállalkozás és személyzetének rendelkezésre állására vonatkozó kötelezettség, vagy a bizonyítékok, információk megsemmisítésének vagy meghamisításának tilalma. A *DHL-ügy*³⁰ által feltárt hiányosságok kiküszöbölését szolgálja az irányelv azon rendelkezésének

²³ Nagy Krisztina–Orbán Szilvia: A felkészülés jegyében – az ECN+ irányelvet átültető rendelkezések ismertetése, *Versenytükör*, 2020. évi I. szám, 46.; Sárai József – Szilágyi Gabriella: Mit érdemes tudni az „ECN+” irányelvjavaslatról?, *Versenytükör*, 2017/1., 50.

²⁴ Tpv. 78. § (6a) bekezdés

²⁵ Tpv. 78. § (6b) bekezdés

²⁶ Tpv. 78. § (7) bekezdés

²⁷ 353/B/2009. AB határozat

²⁸ Tpv. 78. § (4) bekezdés

²⁹ 14/2017. számú közlemény 27. pont b) pont ba)–bd) alpont

³⁰ C-428/14 *DHL Express (Italy) Srl, DHL Global Forwarding (Italy) SpA v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, ECLI:EU:C:2016:27.

átvétele, amely szerint a Bizottsághoz benyújtott engedékenységi kérelemmel egy időben más tagállamokhoz benyújtott nem végleges előzetes kérelem időpontjában benyújtottnak minősül a kérelem, ha a Bizottság végül nem folytatja az eljárást, de a Bizottsági és a tagállami kérelmek az érintett piacot és a jogsértés időtartamát illetően megegyeznek.³¹ A *DHL ügyben* ugyanis a cég a Bizottsághoz benyújtott engedékenységi kérelmének köréhez képest szűkebb piacra adott be nem végleges előzetes kérelmet az olasz versenyhatósághoz, amely végül pont olyan ügyben vált jogosulttá a Bizottság döntése folytán az eljárás nemzeti folytatására, amely piac esetében a DHL nem hozzá adott be elsőként nem végleges előzetes kérelmet. Ezt a hibát a jövőre nézve ez a módosítás megelőzi, hiszen eleve csak a Bizottsággal egyező tárgyú kérelem foghat hely a nemzeti szinten is a későbbi nemzeti eljárás esetére. A két kérelem tárgyának egyezőségét a GVH éppen ezért ellenőrizheti.³²

Ki kell még emelni az ECN+ irányelv 32. cikkének³³ implementációját a magyar jogba. Az ECN+ irányelv ezen cikkét magyarázó 73. preambulumban bekezdése³⁴ az EU Törvényszék *Goldfish* ügyben³⁵ hozott ítéletéből szivároghatott át. Ezen ítéletében a Törvényszék a magánszemély által jogellenesen készített bizonyíték állam általi felhasználásával kapcsolatosan értelmezi az EJEB gyakorlatát,³⁶ mikor kimondja, hogy „*valamely jogellenes felvétel bizonyítékként való felhasználása önmagában nem sérti a tisztességes eljárásnak az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében biztosított elveit, akkor sem, ha e bizonyítékot az EJEE 8. cikkében foglalt követelmények megsértésével szerezték, amennyiben egyrészt az érintett felperest nem fosztották meg a tisztességes eljárástól, sem a védelemhez való jogától, másrészt pedig e bizonyíték nem minősül az elítélés indoklásaként figyelembe vett egyetlen bizonyítéknak.*”³⁷ A Tpv. 64/A. § (1) bekezdés³⁸ azonban nem csak ezt veszi át, hanem az ECN+ irányelv rendelkezésin túl beépít egy további követelményt is: „*Nem használható fel bizonyítékként a Gazdasági Versenyhivatal vagy más hatóság által jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.*”

Eleve az EU Törvényszék *Goldfish* ügyben hozott ítéletének ECN+ irányelvben való magyarázata már túl megszorító a korábbi gyakorlat fényében, és nem kellett volna egyetlen Törvényszéki ítéletre alapítani EU jogharmonizációs kötelezettséget. Az EJEB gyakorlata szerint ugyanis önmagában a nemzeti szabályokba ütközően még az állam által beszerzett bizonyíték – akár egyetlen bizonyítékként való – felhasználhatósága sem sérti a tisztességes eljárás követelményét.³⁹ Az EJEB vonatkozó gyakorlata ilyen esetekre annak vizsgálatát írja elő, hogy a jogellenesen készített felvétel bizonyítékként való felhasználása nem fosztotta-e meg a felperest a tisztességes eljárástól, és tiszteletben tartották-e a védelemhez való jogát, melynek során különösen azt kell megvizsgálni, hogy a felperesnek lehetősége volt-e vitatni az említett felvétel hitelességét és felhasználását.⁴⁰ Az a körülmény, hogy a kérdéses bizonyíték

³¹ Id. Tpv. 78/B. § (5) bekezdés

³² Id. Tpv. 78/B. § (6) bekezdés

³³ A tagállamok biztosítják, hogy a dokumentumok, szóbeli nyilatkozatok, elektronikus üzenetek, kép- vagy hangfelvételek és bármely egyéb, információt tartalmazó tárgy a nemzeti versenyhatóság részéről elfogadható bizonyítéknak minősüljön, függetlenül annak formájától és az információt tároló adathordozó típusától.

³⁴ „*A nemzeti versenyhatóságok lehetőségei között kell szerepelnie, hogy eldönthessék, hogy bizonyítékként felhasználhatónak minősítenek-e valamely, hatóságnak nem minősülő természetes vagy jogi személyek által készített rejtett felvételeket is, feltéve, hogy az említett felvételek nem egyedüli bizonyítékok. Mindez nem sérti a meghallgatáshoz való jogot, valamint a hatóságok által készített vagy megszerzett felvételek elfogadhatóságát.*”

³⁵ T-54/14 *Goldfish és társai kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:455., 62. pont

³⁶ Dumitru Popescu v. Romania, 71525/01, 26/04/2007;

³⁷ T-54/14., 62. pont

³⁸ A versenyfelügyeleti eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas. A természetes vagy jogi személyek által készített rejtett felvétel akkor vehető figyelembe, ha az nem a jogsértés egyedüli bizonyítéka.

³⁹ EJEB, 2007. április 26-i Popescu kontra Románia ítélet, CE:ECHR:2007:0426JUD007152501, 106. §

⁴⁰ EJEB, 1988. július 12-i Schenk kontra Svájc ítélet, CE:ECHR:1988:0712JUD001086284, 48. §

az elítélés egyetlen bizonyítéka ráadásul nem is jelenik meg következetesen a joggyakorlatban. Bár a *WML ügyben* – minthogy a beszerzett bizonyítékot büntetőbíró érdemben, kontradiktórium eljárásban nem vizsgálta meg – felmerült a nemzeti szabály megsértése is, ennek ellenére sem az Európai Bíróság⁴¹ sem a magyar Alkotmánybíróság⁴² nem tulajdonított annak jelentőséget, hogy a kérdéses bizonyíték az elítélés egyetlen indoka-e.⁴³ Más versenyügyekben, az Európai Törvényszék⁴⁴ és a magyar Alkotmánybíróság⁴⁵ gyakorlatában ugyanakkor megjelenik, ha a kérdéses bizonyíték a jogsértés egyetlen indoka. De míg a Törvényszék gyakorlatában az jogi személyek nevében eljáró természetes személyek által jogszabálysértő módon beszerzett bizonyíték kapcsán, addig a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a GVH rajtatütésével kapcsolatban. Persze azt, hogy a természetes és jogi személyek által jogszabálysértő módon beszerzett bizonyítékok ne legyenek az elítélés egyetlen indokai lehet úgy is érteni, hogy a jogalkotó nem akar senkit jogszabálysértő bizonyítékok beszerzésére ösztönözni. Ezt azonban az EJEB esetjogával nagyobb összhangot biztosító módon is el lehetett volna érni, ezzel lehetővé téve, hogy akár az ilyen bizonyíték az elítélés egyetlen indoka legyen. Mivel az EJEB gyakorlata nem zárja ki, hogy nemzeti szabályba ütköző bizonyíték akár az elítélés egyetlen indoka is legyen, ezért arányosabb korlátozást valósított volna meg a Tpv. 64/A. § (1) bekezdése, ha a polgári bíróság által végzett bizonyítási kényszerhelyet fennállására vonatkozó mérlegelés alkalmazását irányozza elő.⁴⁶

Kifogásolható, hogy a Tpv. 64/A. § (1) bekezdése egybemossa a jogi személy és természetes személy által készített felvételeket. Természetes személy jogi személy működésével összefüggésben eljárva tett nyilatkozatai ugyanis nem élvezik a magánszféra védelmét.⁴⁷ Azt is számításba kell venni, hogy a felvétel készítésére a készítőtől eltérő jogi személy székhelyén került-e sor, mert ez esetben az sértheti a jogi személy székhelyével azonosított „magán-és családi élet” tiszteletben tartásához fűződő jogot.⁴⁸ A Tpv. 64/A. § (1) bekezdése második mondata azonban ennél szigorúbb és jogi személy által rejtetten (értsd: másik fél hozzájárulása nélkül) készített felvétel esetén akkor sem engedi, hogy a jogsértés egyetlen bizonyítéka legyen, ha egyébként alapjogi sérelem nem valósult meg a készítéssel összefüggésben. Mivel a versenyjogi jogsértések jellemzően jogi személyek elmarasztalásához vezetnek,⁴⁹ ezért a jogi személyek alapjogsértéssel nem járó rejtett felvételei felhasználásának ilyen korlátozása (és a természetes személyek által rejtetten készített felvételekkel egyformán való kezelése) a közérdekérvényesítés aránytalan korlátozásának tűnik.

A Tpv. 64/A. § (1) bekezdése azonban előír egy ECN+ irányelv rendelkezésein túli követelményt is: „*Nem használható fel bizonyítékként a Gazdasági Versenyhivatal vagy más hatóság által jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték.*” Természetesen a bírói gyakorlat fogja eldönteni, hogy mit jelent a jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték, de ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell a Be. 167. § (5) bekezdésére, amely alapján nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyészség,

⁴¹ C-419/14. sz. *WebMindLicenses Kft. és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatóság* ECLI:EU:C:2015:832

⁴² 3291/2021. (VII. 22.) AB határozat, 84. pont

⁴³ Id. EJEB, 1988. július 12-i Schenk kontra Svájc ítélet, CE:ECHR:1988:0712JUD001086284; T-54/14 *Goldfish és társai kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:455

⁴⁴ T-54/14 *Goldfish és társai kontra Bizottság*, ECLI:EU:T:2016:455

⁴⁵ 3100/2015 (V.25.) AB határozat, 128. pont

⁴⁶ Id. erről részletesen: Könyves Gréta: A cél szentesíti az eszközt? – A jogsértő bizonyítási eszközök felhasználásának dilemmái a polgári perben, *Magyar Jog*, 2021. 9. szám, 504-511.

⁴⁷ e tekintetben részletesen ld. Bordács Bálint: Tényállás feltárása rejtett felvételekkel kartellügyekben, *Jogtudományi Közlöny*, 2021 7-8. szám, 343.

⁴⁸ Id. 3100/2015 (V.25.) AB határozat, 136. pont, e tekintetben jelezni kell, hogy a Kúria szerint a jogi személy esetében nem értelmezhető a magán-és családi élet. ld. Kf.IV.37.468/2019/17. 2020. szeptember 22. (ún. Vj/28-506/2013. számú ún. pharma kartell ügyben), 68. pont

⁴⁹ Id. 30/2014 ABH, 61. pont

a nyomozó hatóság, bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők büntetőeljárás jogainak lényeges sérelmével szerzett meg. Vagyis a Be. alapján is az állami jogszabálysértés bizonyos korlátok közé van szorítva. Az EJEB gyakorlatában is csak az olyan állami bizonyítékbeszerzés esett abszolút kizárás alá, amikor maga a nemzeti szabályozás a lehallgatás elrendelése és az így előállt bizonyíték büntető eljárásban való felhasználása kapcsán is nélkülözötte a független és pártatlan bírói kontrollt, akkor az ilyen eset az EJEE 6. cikk (1) bekezdése az EJEE 8. cikkének sérelmével járt.⁵⁰ Az uniós jogban sincs olyan rendelkezés, amely kifejezetten megtiltaná, hogy bírósági eljárásban figyelembe vegyenek jogellenesen, például az alapvető jogok megsértésével szerzett bizonyítékokat.⁵¹ Ráadásul a magyar joggyakorlatban a házkutatás kapcsán megvalósult jogsérelmek eltérő megítélés alá esnek a lehallgatással okozott jogsérelemhez képest, mert a házkutatást az érintett jelenlétében kell lefolytatni, így a kényszerintézkedés alapján eljárás részévé válik, ellenőrizheti a lefolytatásának törvényességét, valamint ha a házkutatáson az érintett, illetőleg a védője, képviselője vagy megbízott hozzátartozója nincs jelen, az érintett érdekeinek védelmére olyan személyt kell kirendelni, akiről alaposan feltehető, hogy a házkutatással érintett érdekeit megfelelően védi.⁵²

2.2. Magyar hatás a kötelező jogharmonizációra

Érdeemes megjegyezni, hogy nem csak a magyar jogalkotót inspirálják az európai szabályok, de a múltban (az általam vizsgált időszak előtt) is előfordult, hogy az európai kötelező harmonizációs szabályok mögött magyar versenyjogi esetek vagy szabályok sejtettek fel.⁵³

Az ECN+ irányelv viszont aktuálisan befed egy olyan szabályozási lyukat, amely a bírságot kiszabó határozatok határokön átnyúló végrehajtására vonatkozik, és amelyre egy magyar ügy irányította rá a figyelmet.⁵⁴ A GVH bírságot szabott ki a Siemens Austria AG–val szemben a magyar gázszigetelt kapcsoló-berendezési kartellben. A másodfokú bíróság ítélete alapján 2008-ban a GVH visszafizette a Siemens bírságát és körülbelül 166 000 euró kamatot. A Legfelsőbb Bíróság 2011-es ítélete következtében a Siemens ugyan visszafizette a bírságot a GVH-nak, de nem volt hajlandó visszafizetni a GVH által korábban fizetett kamatot. Mivel az 1/2003 rendelet értelmében nem áll rendelkezésre megfelelő együttműködési mechanizmus, a GVH keresetet indított a kamatok visszafizetésére a magyarországi jogalap nélküli gazdagodás miatt. A GVH azt állította, hogy a jogtalan gazdagodás a károkozás jogába tartozik, és ezért a 44/2001 rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében meghatározott különleges joghatóság szabálya alkalmazható az ügyben. A Siemens a joghatóság hiányára hivatkozott, azzal érvelve, hogy a

⁵⁰ EJEB, 2007. április 26-i Popescu kontra Románia ítélet, CE:ECHR:2007:0426JUD007152501: A Popescu ügyben az kérelmező lényegében azt állította, hogy elítélése főként a nemzeti jogszabályok és az egyezmény megsértésével lehallgatott telefonhívásainak átíratán alapult. Szerinte az illegálisan megszerzett bizonyítékok felhasználása megfosztották őt a tisztességes eljárástól, és megsértették a 6. cikket. A Bíróság azonban nem tudott egyetérteni ezzel az érveléssel. Míg ugyanis az Egyezmény 6. cikke biztosítja a tisztességes eljáráshoz való jogot, addig viszont nem szabályozza a bizonyítékok elfogadhatóságát, mint olyanokat, ami elsősorban a nemzeti jog kérdése. A Bíróság ezért nem zárja ki a nemzeti jog követelményeinek betartása nélkül megszerzett bizonyítékok elfogadhatóságát. A Bíróság emlékeztetett továbbá arra a gyakorlatára, hogy az illegális felvétel használata, ráadásul egyedüli bizonyítékként, önmagában nem ütközik a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt elveivel, beleértve azt is, ha ezt az egyezmény 8. cikkének követelményeivel ellentétben szerezték be. Mindezek ellenére az EJEB a Popescu ügyben jelentőséget tulajdonított annak, hogy a kérdéses felvétel nem volt az elítélés egyetlen bizonyítéka.

⁵¹ T-48/05 *Franchet és Byk kontra Bizottság*, EU:T:2008:257, 75. pont

⁵² Kúria Kfv.I.35.594/2016/24.

⁵³ Tóth Tihamér hoz arra példát, hogy a 2000-es évek elején az EU-s csoportmentességi rendeletek modernizálása során a 90-es évek végén kidolgozott magyar rendeletek szolgáltak mintaként. Tóth Tihamér: *Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében*, *Állam-és Jogtudomány*, LXI. évf. 2020. 2. szám, 13. lábjegyzet

⁵⁴ C-102/15 *Gazdasági Versenyhivatal v Siemens AG*. ECLI:EU:C:2016:607.

44/2001 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazható a szóban forgó ügyre, és következésképpen az osztrák bíróságok, és nem a magyar bíróságok rendelkeznek joghatósággal. Előzetes döntéshozatal keretében az EU Bírósága arra a következtetésre jutott, hogy „a közigazgatási hatóság által a nemzeti jogszabályok alapján ráruházott szabályozási hatáskörök gyakorlása során kiszabott büntetés a „közigazgatási ügyek” fogalmába tartozik, és nem a 44/2001 rendelet hatálya alá.”⁵⁵ Ezzel egy olyan helyzet állt elő, amely gyengítette a versenyjogi közjogi igényérvényesítést az EU-ban,⁵⁶ miközben a versenyjogi kártérítési perek esetében az EU Bíróság arra az álláspontra helyezkedett a *flyLAL-Lithuanian Airlines* ügyben, hogy „az Európai Unió versenyjogának állítólagos megsértéséből eredő károk jogorvoslata [...] e rendelet hatálya alá tartozik.”⁵⁷ Az ECN+ irányelv megszünteti a bíróságot kiszabó határozatok határon átnyúló végrehajtásával kapcsolatos ezen hiányosságokat, és az irányelv 26. cikke előírja a tagállamoknak, hogy biztosítsák, hogy a megkereső hatóság kérésére a megkeresett hatóság végrehajtsa a bíróságot kiszabó végleges határozatokat a megkeresett hatóság állama szerint jog alapján.

3. Célszerűségi jogharmonizáció a magyar versenyjogban

A célszerűségi jogközelítés egyik fóruma az Európai Versenyhálózat (ECN), amely az eljárási legjobb gyakorlatok feltérképezése és feldolgozása révén biztosítja a versenyhatóságok számára a nemzeti jog fejlesztését. A Tpv-t módosító 2013. évi CCI. törvény általános indokolása is kiemeli, hogy „a versenyjogi szabályozás és gyakorlat terén mindig is szorosan követett [a] nemzetközi versenyjogi szabályozási tendenciák és versenyhatósági gyakorlatok fejlődése (ezek között is kiemelten az európai uniós versenyjogé, amelyhez a hazai versenyjogi jogalkalmazás az európai versenyhatóságok hálózatában való részvétel folytán is számos szállal kötődik)”. Ez a folyamat egyfajta „puhább” harmonizációt biztosít, hiszen a nemzeti versenyhatóságok nem jogalkotók, azokat nekik kell meggyőzniük nemzeti jogintézményeik európai legjobb gyakorlathoz való közelítésének szükségességéről. Vannak azonban olyan területek, ahol ilyen módon is el lehetett érni európai szintű sikereket, például az ECN modell engedékenységi program elfogadásával a nemzeti engedékenységi programok főbb elemeinek közelítésével, amelyre Magyarországon is sor került 2013-ban. Szintén célszerűségi jogkövetés figyelhető meg a magyar *de minimis* szabályozás EU Bizottsági közleményhez közelítése terén.⁵⁸ Ahogy a módosításhoz fűzött miniszteri indokolás kiemeli: „Az európai uniós joggal való összhang megteremtése önmagában is növeli a jogbiztonságot, mivel így kizárható, hogy pusztán a tagállamok közti kereskedelem érintettsége miatt eltérően minősüljön egy megállapodás; másrészt, a piaci versenyre eleve csekélyebb hatást gyakorló vertikális megállapodások esetén indokolt magasabb piaci részesedés mellett is lehetővé tenni a *de minimis* kivétel alkalmazását. Ezzel érdemben csökkennek az alacsony piaci részesedéssel bíró vállalkozások versenyjogi megfeleléssel kapcsolatos terhei.” Ennek jegyében a vertikális korlátozások esetében 15%-ra emelkedett a mentesülés küszöbe, viszont a kivétel már nem alkalmazható az eladási árak közvetlen vagy közvetett meghatározására.

4. Különállás és jogharmonizáció a magyar fúzió ellenőrzési jogban

Külön ki kell emelni a jogközelítés szempontjából a fúziókat, amelyek tekintetében bár a fentiek szerinti szigorú joghatóság elhatárolás érvényesül az EU és a tagállami szint között, mégis az

⁵⁵ C-102/15, 21. pont

⁵⁶ Id. Baskaran Balasingham: 15 Years after *Courage v Crehan*: The Right to Damages under EU Competition Law, *European Competition and Regulatory Law Review*, Volume 1 (2017), Issue 1.

⁵⁷ C-302/13 *flyLAL-Lithuanian Airlines*, EU:C:2014:2319, 28. pont

⁵⁸ 2017. évi CXXIX. törvény, 2018. I.1-től

utóbbi időben számos fúziós eljárásjogi és anyagi jogi területen történt meg a magyar jog EU joghoz közelítése. Vagyis hiába a deklarált anyagi jogi elkülönülés az EU és a tagállami szint között, Magyarországon a fúziók esetében is tetten érhető az egységes európai megközelítés érvényesítésének igénye.⁵⁹ Ezzel kapcsolatban általános irányelvként elmondható, hogy azokban az esetekben, amikor a magyar fúziós szabályok a kiszámíthatóság, illetve a közérdek védelme szempontjából kedvezőbbnek minősültek az uniós gyakorlatnál, ott a Versenytanács kifejezetten fenntartotta az elkülönülést, egyébként pedig a magyar gyakorlatot az unióshoz igazította.⁶⁰ Az eddigi gyakorlat ezzel együtt öt területen mutatott rá az uniós és magyar fúziós jog közti olyan különbségekre, amelyek kapcsán a Gazdasági Versenyhivatal a magyar jog elkülönültségének fenntartását látta indokoltnak.⁶¹

Például az EU Bizottsági jogalkalmazás szerint a közös irányítók számának csökkenése⁶² anélkül, hogy a közös irányításnak az egyedüli irányítással való felváltása megtörténne, általában nem vezet összefonódáshoz. A Bizottság álláspontja szerint az ilyen tranzakciók összefonódásnak való minősüléséhez az is szükséges, hogy az adott változás az irányítás minőségére, így végső soron a vállalkozás piaci magatartására is hatással legyen. Vagyis a Bizottsági gyakorlatban a feleknek értékelniük kell az irányítók személyében bekövetkező változás várható hatásait. Ezzel szemben a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata sokkal formalisztikusabb (és ezzel nagyobb jogbiztonságot adó), és e szerint az irányítók számának csökkenése minden esetben összefonódásnak minősül, és az, hogy ez eredményezhet-e változást a közösen irányított vállalkozás piaci magatartásában, a tranzakció piaci hatásainak körében veendő figyelembe. A Gazdasági Versenyhivatal több ügyben is követett álláspontja ugyanis az, hogy nem szabad semmiféle bizonytalanságot keletkeztetni abban a tekintetben, hogy adott tranzakció-típus összefonódásnak minősül-e vagy sem, mert az engedélykérési kötelezettség elmulasztása súlyos jogkövetkezményekkel járhat.⁶³

Szintén a joggyakorlat kiszámíthatósága indokolja a másik eltérést is, ami a vállalkozásrész értelmezésével kapcsolatos. A Gazdasági Versenyhivatal gyakorlata értelmében ugyanis – szemben a Bizottság gyakorlatával⁶⁴ - a vállalkozásrésznek minősülés szempontjából irreleváns, hogy a vállalkozásrész átvevője valóban végezni fog-e annak révén piaci tevékenységet, elegendő azt belátni, hogy az átadásra kerülő eszközök önmagukban, vagy a megszerzendő vállalkozás rendelkezésére álló eszközökkel együtt alkalmasak lehetnek-e piaci tevékenység végzésére. Az outsourcing megállapodások összefonódásnak minősülése szempontjából ezért a meghatározó körülmény az, hogy az átvevő *képes-e* a megszerzett eszközök és munkavállalók felhasználásával harmadik felek részére is szolgáltatást nyújtani (ide értve azt is, ha a szerződés ezt kifejezetten nem tiltja meg). Ebből következően tehát magyar gyakorlat szerint csak az olyan outsourcing megállapodás nem minősül összefonódásnak, amely kifejezetten kizárja az átadott vállalkozás harmadik feleknek történő szolgáltatásnyújtását.

⁵⁹ erre a megállapításra jut: Tóth Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog*, Wolters Kluwer, 2020., 611.

⁶⁰ Bodócsi András - Buránszki Judit – Dudra Attila – Tóth András: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartófejlesztése, *Versenytitok*, 2021/1. (XVII. évfolyam, 1. szám), 16.

⁶¹ Ezek: vállalkozásrész értelmezése, az összevásárlási szabály, vállalkozáscsoportok egymás közötti forgalmának számítása, az összefonódás révén közvetett közös irányítást szerző vállalkozások érintett vállalkozásként történő kezelése. Minderről részletesen ld.: a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2020. közleménye az összefonódások vizsgálatára irányuló eljárással kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről II.2. pontja

⁶² A Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (2008/C 95/01) (a továbbiakban: Bizottsági jogalkalmazási közlemény) (90) pont.

⁶³ Vj-40/2008. 32. pont és Vj-1/2013. 16. pont

⁶⁴ Uo. 25.-27. pontok

Innovációs jogközelítésre példa a hazai fúziós eljárásjogban az összefonódások előzetes egyeztetéselehetőségének (prenotifikáció) megteremtése.⁶⁵ A kiszámíthatóságra törekvés, a célszerűség jegyében vette át azonban a magyar joggyakorlat az Európai Bíróság *Austria Asphalt* ügyben született ítéletének⁶⁶ megállapítását, amely szerint annak kérdése, hogy egy vállalkozás teljes funkciójú-e, nem csak az alapításkor, hanem abban az esetben is vizsgálendő, ha a tranzakció révén a korábbi egyedüli irányítást váltja fel közös irányítás. Ennek értelmében tehát azok az esetek, amikor egy már létező, de nem teljes funkciójú vállalkozás felett történik közös irányításszerzés, akkor az – szemben a korábbi értelmezéssel, amely ilyen esetben nem követelte meg, hogy a közös irányítás alá kerülő vállalat egyben teljes funkciójú közös vállalkozásnak is minősüljön - nem minősül összefonódásnak. A jogközelítésre azért volt szükség, mert a kérdés eltérő megítélése jogbizonytalanságot keletkeztetne a vállalkozások számára, hiszen nem zárna ki, hogy amennyiben a GVH a nem teljes funkciójú vállalkozás feletti irányításváltozást összefonódásnak minősítené, és azt tudomásul venné, attól még azt az Európai Bizottság EUMSz 101. cikke alapján, mint esetlegesen versenykorlátozó magatartást vizsgálhatná.⁶⁷

5. Az EU versenyjoga, mint a magyar versenyjogi gyakorlat kiszámíthatóságának alkotmányos támasztéka

Az Alkotmánybíróság a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvének alkalmazhatóságát nem zárta ki a versenyjogi jogsértésekre sem.⁶⁸ Az Alkotmánybíróság szerint az előreláthatóság és a kiszámíthatóság követelménye ugyan elsősorban a jogalkotóra vonatkozik, amelynek így a versenyjogi tényállások és jogkövetkezmények törvényi megfogalmazása során kell érvényesülni, ugyanakkor a jogalkalmazók irányában is alkotmányos elvárás a jogi normák értelmezése során.⁶⁹

A *nullum crimen sine lege* elv nem zárja ki a büntetőjogi felelősséget meghatározó szabályoknak bírói jogértelmezéssel esetről esetre történő fokozatos kibontását, feltéve, hogy ez a fejlődés összhangban áll a cselekmény lényegével és észszerűen előrelátható.⁷⁰ Miután a versenyjogilag tilos magatartások körét a jogalkotó meglehetősen elvont módon határozta meg, a jogalkalmazók (végső soron a bíróságok) feladatává vált, hogy – figyelemmel a különböző értelmezési módszerekre – kibontsák a versenyjogi felelősség elemeit, és azokat konkrét megvalósulási formákra alkalmazzák.⁷¹ A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság azért állapította meg, hogy az egységes és komplex jogsértés (mint a versenykorlátozó megatartás kifejtésének módja)⁷² vonatkozásában a joggyakorlat nem volt kiszámíthatatlan, sőt, nagyrészt észszerűen előre látható volt,⁷³ mert e tekintetben az EU gyakorlata már azt megelőzően ismert volt, hogy az elmarasztalásra vezető magatartást az eljárás alá vontak megkezdték volna.⁷⁴

Szintén az uniós versenyjogi gyakorlat alapján előre látható gazdasági egység elméletét figyelembe véve állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a GVH súlyosító tényezőként veheti figyelembe az ugyanazon vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozás korábbi versenykorlátozó magatartását.⁷⁵

⁶⁵ 2016. évi CLXI. törvény, 2017. I. 15-től

⁶⁶ C-248/16. *Austria Asphalt*, ECLI:EU:C:2017:643

⁶⁷ Ld. VJ/12/2018., VJ/14/2018., VJ/18/2018.

⁶⁸ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 103. pont

⁶⁹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 106. pont

⁷⁰ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 111. pont

⁷¹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 114. pont

⁷² 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 113. pont

⁷³ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 114. pont

⁷⁴ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, 116. pont

⁷⁵ 3100/2015 (V.26.) AB határozat 78. és 79. pontok

6. EU versenyjogba ütközés miatti félértékel Magyarországon

A hatékony érvényesülés elvének fényében az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésébe foglalt kötelezettség alapján, ha az EU elsőbbséget élvező jogával (így pl. a versenyjogi szabályokkal) összhangban nem lehet értelmezni egy nemzeti szabályt,⁷⁶ akkor azt félre kell tenni.⁷⁷ Erre figyelemmel felmerült, hogy a vizsgáló nem tette félre a dinnyekartell elleni eljárásban a 2012. évi CXXVIII. törvényt, amely akadályozta a GVH bírságkiszabási jogát az EU jog alkalmazása körében is.⁷⁸ E tekintetben azonban nem egységes a jogirodalom megközelítése. Egyrészt van olyan vélemény, amely szerint „*az uniós versenyjog alkalmazása szempontjából a magyar versenyhatóság az EU segítője, és a tagállamközi kereskedelmet érintő kartellek esetén nyilvánvalóan az EU-s (és nem a magyar) közérdek irányadó.*”⁷⁹ Másrészt viszont Tóth Tihámér szerint a GVH joggal értelmezi úgy a helyzetet, hogy közérdek hiánya miatt uniós jog alkalmazásával sem feladata erőteljesen fellépni az agráriumban folyó verseny védelme érdekében.⁸⁰ Ennek oka, hogy az EUMSZ 42. cikke értelmében a versenyszabályokról szóló fejezet rendelkezései a mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére csak olyan mértékben vonatkoznak, ahogy azt a Tanács meghatározza. A 1308/2013/EU rendelet⁸¹ (ezt megelőzően pedig a 1184/2006/EK rendelet) pedig bőven tartalmaz a mezőgazdaság körében versenyjogi tilalmakra vonatkozó korlátozásokat. Éppen egyébként a magyar dinnye kartell éve volt vízváltó az EU-ban is a versenyjog és a mezőgazdaság viszonyát illetően, hiszen ez volt az az év, amikor az európai mezőgazdasági kríziskartellek elleni versenyhatósági fellépésekre válaszul⁸² az agrárium elérte az európai versenyjog további korlátozását („Milk Package”, 2012).⁸³

Nagy Csongor szerint a GVH más „*sajátos körülményekkel nem terhelt*” esetben hajlandó volt alkalmazni az EU jogot és félértékelni az EU jogba ütköző magyar szabályt.⁸⁴ Ez azonban vitatható. A hivatkozott ügyben⁸⁵ ugyanis a Versenytanács nem nyilvánította alkalmazhatatlanná és nem tette félre a Tptv. arra vonatkozó passzusát, amely a jogsértés hiányának megállapítására hatalmazza fel a Versenytanácsot.⁸⁶ Erre ugyanis nem volt szükség. Miként fentebb már utaltam rá, az Európai Bíróság gyakorlata alapján félértékelre csak akkor van szükség, ha az elsőbbséget élvező EU joggal az összhang jogértelmezés útján nem állítható helyre. Márpedig ebben az ügyben a Versenytanácsnak az 1/2003/EK rendelet 5. cikkére és a vonatkozó esetjogra figyelemmel⁸⁷ a félértékelen kívül volt más választása: az akkori Ket. 31.

⁷⁶ Id. analógia útján: C-612/15 *Kolev és társai* [ECLI:EU:C:2018:392] 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

⁷⁷ C-198/01. ügy *Conorzio Industrie Fiammiferi (CIF)* [EBHT 2003., I-8055. o.]

⁷⁸ Nagy Csongor: *Versenyjogi kézikönyv*, HVG-Orac, 2021., 111.

⁷⁹ Uo., 113.

⁸⁰ Tóth Tihámér: Jogharmozáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében, *Állam-és Jogtudomány*, LXI. évf. 2020. 2. szám, 88.

⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a mezőgazdasági termékpiacok közös szervezésének létrehozásáról, és a 922/72/EGK, a 234/79/EK, az 1037/2001/EK és az 1234/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 347, 20.12.2013, p.671

⁸² Philippe Chauve, Antonia Parera, An Renckens, ‘Agriculture, Food and Competition Law: Moving the Borders’ *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 5, Issue 5, 1 May 2014, 309.

⁸³ Az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a tej- és tejtermék-ágazati szerződéses kapcsolatok tekintetében történő módosításáról, HL L 94. 2012.03.30., 38-48.

⁸⁴ Nagy Csongor: *Versenyjogi kézikönyv*, HVG-Orac, 2021., 114.

⁸⁵ Vj/2/2010

⁸⁶ Id. Vj/2/2010, 488. pont

⁸⁷ Case C-375/09 *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów v Tele2 Polska sp. z o.o., devenue Netia SA*. ECLI:EU:C:2011:270, para. 27.

§ (1) bekezdése a) pontja szerinti megszüntető döntést hozni.⁸⁸ Ebben az ügyben tehát nem volt szó féléretelési döntésről.

Deklarált féléretelésre az elmúlt időszakban egy alkalommal került sor a versenyjogi jogalkalmazással összefüggésben, amely azonban versenyügyeken túlmutató hatással is járt (erről részletesen a versenyügyek közigazgatási bíraskodásra gyakorolt hatása kapcsán lesz szó). Erre a deklarált féléretelésre a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntések jogszerűségi szempontjait rögzítő Pp. 339/B. §-sal kapcsolatban került sor. Mondhatnánk, hogy e mögött egy félreértés húzódott, mert a felülmérlegelésnek a Kúria teljes felülvizsgálatot korlátozó értelmet tulajdonított (később a Kúria korrigálni is kényszerült ezt a féléretelési döntését). A Kúria ún. vasútépítők kartell versenyügyben hozott 2014. májusi döntése⁸⁹ ugyanis még arra az álláspontra helyezkedett, hogy a versenyügyekben az EJEE alapján érvényesülnie kell a teljes felülvizsgálat követelményének, az Európai Unió Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdése pedig az EJEB joggyakorlatából következő teljes felülvizsgálat elvét az EU jog részévé tette. Ezért, ha a GVH EU jogot alkalmazva hozott döntést, akkor ezek felülvizsgálta során a Pp. 339/B. §-át egyenesen félre kellett tenni. Ezt a megközelítést azonban később a Kúria pontosítani kényszerült, mert néhány hónappal ezen döntése után, 2014 októberében az Alkotmánybíróság - összhangban a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglaltakkal - rámutatott⁹⁰ a tisztességes eljárás és a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának összekapcsolódásából következő azon alkotmányos követelményre, hogy a bíróság tény- és jogkérdésekben egyaránt felülvizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő. Ebből a Kúria 2016. decemberi ítélete⁹¹ az ún. végtörlesztő kartell ügyben már azt a következtetést vonta le, hogy a Kúria fenti ún. vasútépítők kartell ügyben született 2014. májusi döntésével⁹² szemben nem csak az uniós, de most már egyértelműen a magyar jog alkalmazása során is azonos a bíróságok felülvizsgálatának terjedelme a bizonyítékok értékelése körében. A Kúria azonban az ún. végtörlesztő kartell ügyben hozott ítéletében arra utalt, hogy a korábbi (vasútépítők kartell ügyben született) féléretelésről szóló döntése nem volt megalapozatlan, mert az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével erősítette meg a korábbi Alkotmány alatti gyakorlatát az Alaptörvény hatálya alatt is.⁹³ Lényegében azonban ez a féléretelés is elkerülhető lett volna jogértelmezéssel, ha a felülmérlegelés tilalmát a Kúria - helyesen - szűken (csak a mérlegelési jogkörben hozott döntéssel kapcsolatban) értelmezi és nem tágan a teljes közigazgatási döntés vonatkozásában.

7. Magyar versenyügyek hozzájárulása az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez

Miután a nemzeti versenyhatóságok az EU versenyjogát is alkalmazzák, ezért két okból is előfordulhat, hogy azok adott tagállam kereteit meghaladó hatással is bírhatnak. Egyrészt, ha a jogsértés határokon átnyúló, másrészt, ha az ügy előzetes döntéshozatal során az Európai Bíróság elé kerül. Az előzetes döntéshozatal keretében hozott Európai Bírósági ítéletek mára az európai versenyjogi jogfejlesztés fontos forrásává váltak, Tóth Tihamér szerint egyfajta kisugárzó hatással bírnak.⁹⁴ Jelen fejezetben azokat a magyar ügyeket mutatom be, amely az előzetes döntéshozatal ezen kisugárzó hatásának köszönhetően járulhattak hozzá az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez.

⁸⁸ Id. C-612/15 *Kolev és társai* [ECLI:EU:C:2018:392] 66. pont

⁸⁹ Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell), 34. o.

⁹⁰ 30/2014. (IX.30.) AB határozat, 63. pont

⁹¹ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell) 108. pont

⁹² Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell)

⁹³ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell) 106. pont

⁹⁴ Tóth Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog*, Wolters Kluwer, 2020., 583.

Határokon átnyúló magyar ügyre két további példát is lehet említeni a már hivatkozott Siemens Austra ügyön kívül, amely az ECN+ irányelvre gyakorolt hatást. 2018-ban a GVH kötelezte a Google-t (VJ/88/2016.), hogy az Allo chat klienssel kapcsolatos adatok kezeléséről nyújtson tájékoztatást, melynek eredményeként a cég 44 nyelvre lefordított adatkezelés aloldalt hozott létre. A Jacobs (VJ/57/2017.) ügyben pedig az abszolút területi korlátozás és a viszonteladói árkikötés felszámolása több európai tagállam területén is hozzájárult a verseny korlátainak felszámolásához.⁹⁵

Az alábbiakban részletesen bemutatom azokat az előzetes döntéshozatalra kiutalt magyar versenyügyeket, amelyek lényeges pontokon járultak hozzá az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez. A már említett *Siemens Austria* ügyet – mivel az EU-s jogalkotást befolyásolt – nem itt tárgyaltam, hanem a 2.2. pontban. Viszont mindenképpen e helyen kell említeni a magánjogi jogérvényesítés körében *Tibor-Trans* ügyben született ítéletet,⁹⁶ illetve a célzatos versenykorlátozások tárgyában született két magyar ítéletet.

7.1. *Tibor-Trans* ügy: áthárított kartell felár miatt közvetett vevők is perelhetik az EU-szintű kartell bármely tagját saját tagállamukban

A *Tibor-Trans* ügyben 2019. júliusában született Európai Bírósági ítélet fontos lépés a több tagállamra, adott esetben az egész EU-ra is kiterjedő kartellekkel szembeni kártérítési igények hatékony érvényesítése felé.⁹⁷ Az ügyben a kamionos kartell⁹⁸ egy tagjával szemben indított kártérítési pert egy magyar vállalkozás Magyarországon, amely nem volt az érintett kartellező közvetlen vevője, ráadásul csak lízingelte a kamionokat. Az ügyben kérdésként merült fel, hogy megállapítható-e a magyar bíróság joghatósága, ha a károkozó cselekmény (a kartell-megállapodás) nem Magyarországon következett be, és a vevő csak közvetett (ráadásul az érintettsége nem is adásvételen alapul). A kérdések elméleti hangzásuk ellenére igen is gyakorlati következményekkel járnak, hiszen lényegében azon gyakori helyzetre vonatkoznak, amikor egy kartell közvetett vevője az áthárított felár miatt szenved el kárt, és egy általa választott kartellezővel szemben pert indít.

Először is a Bíróság a korábban meghozott *flyLAL-Lithuanian Airlines* ügyben⁹⁹ hozott ítéletére hivatkozással megerősítette, hogy az uniós versenyjog megsértéséből eredő kár megtérítésére irányuló kereset a Brüsszel I. rendelet¹⁰⁰ értelmében vett „polgári és kereskedelmi ügy” fogalmába tartozik. Másrészt az így alkalmazandó Brüsszel I. rendelettel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat alapján emlékeztetett, hogy a „hely, ahol a káresemény bekövetkezett” fogalma¹⁰¹ magába foglalja egyrészt azt a helyet, ahol a kár bekövetkezett, másrészt azt a helyet, ahol a kárt okozó esemény bekövetkezett, ezért a felperes választásától függően az alperes perelhető mind az egyik, mind a másik hely szerinti bíróság előtt.¹⁰² A Bíróság számára ennek alapján nem volt kérdéses, hogy mivel a szóban forgó kartell az egész EU-ra kiterjedt, így benne Magyarországra is, ezért a kárt okozó esemény bekövetkezésének helyeként a magyar bíróságok erre joghatóságot alapíthatnak.¹⁰³ Harmadrészt ugyanakkor a Bíróság szintén a

⁹⁵ <https://gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-es-sajtokozlomenyek/az-eu-tobb-tagallamat-is-erinto-versenykorlatozo-megallapodast-tart-fel-a-magyar-versenyhatosag>

⁹⁶ C-451/18. *Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV* ügyben [ECLI:EU:C:2019:635]

⁹⁷ Mester Ágnes: A „káresemény bekövetkezésének helye” értelmezése az Európai Unió Bíróságának *Tibor-Trans* ügyben hozott ítélete tükrében, *Versenytükör* 2019/2., 76.

⁹⁸ Az Európai Bizottság 2016. július 19-én közzétett AT.39824 határozata

⁹⁹ C-302/13 *flyLAL-Lithuanian Airlines*, EU:C:2014:2319, 38. pont

¹⁰⁰ 2012. december 12-i 1215/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL 2012. L 351., 2. o

¹⁰¹ Id. 1215/2012 rendelet 7. cikkének 2. pontja

¹⁰² C-451/18. *Tibor-Trans Fuvarozó és Kereskedelmi Kft. és a DAF Trucks NV*, ECLI:EU:C:2019:635., 25.

¹⁰³ C-451/18. *Tibor-Trans*, 26. pont

flyLAL-Lithuanian Airlines ügyben hozott ítéletre hivatkozással¹⁰⁴ aláhúzta, hogy a kár bekövetkezése helyének meghatározása attól is függ, hogy a kárt okozó eseményből közvetlenül fakadó első kárról van-e szó.¹⁰⁵

A *Tibor-Trans* ügyben hozott ítélet jelentősége egyfelől abban áll, hogy a Bíróság egyértelműen kimondta, hogy egy kartell miatti felár áthárításából fakadó többletkifizetés ilyen joghatóságot megalapozó első, közvetlen kár.¹⁰⁶ Hiába tehát a közvetett vevői érintettség, joghatóság szempontjából van közvetlen joghatóságot megalapító körülmény, ráadásul a Bíróság mindezt a következtetést a szerződésen kívüli kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló Róma II. rendelettel¹⁰⁷ is összhangban találta, amely kimondja, hogy a versenykorlátozó magatartással összefüggő kár megtérítése iránti keresetekre azon ország joga alkalmazandó, amelynek piaca érintett vagy érintve lehet.¹⁰⁸ Ez az érintett piac pedig – minthogy a kartell az egész EU-ra kiterjedt – Magyarországot is magába foglalja.¹⁰⁹ A Bíróság aláhúzta, hogy a joghatósági következtetéseit nem érinti, hogy a Tibor-Trans a bíróság előtt kizárólag egy, mégpedig olyan elkövetővel szemben indított keresetet, amelynél közvetlenül nem végzett beszerzéseket, mert egy egységes és folyamatos versenyjogi jogsértés az elkövetők egyetemleges felelősségét vonja maga után.¹¹⁰

7.2. A magyar ügyek hozzájárulása a célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos európai joggyakorlat fejlesztéséhez

A célzatos versenykorlátozás megítélése az elmúlt évtizedekben a versenyjog egyik legkomplexebb gyakorlati kihívását adta,¹¹¹ legalábbis a digitális gazdaság problémáinak megjelenéséig mindenképpen. Nagyon izgalmas, hogy a célzatos versenykorlátozások megítélése és kategóriájának bővíthetősége kérdéséhez európai szinten a magyar bíróságok is hozzájárultak azáltal,¹¹² hogy a GVH két, 2000-es években hozott döntését is előzetes döntéshozatali eljárásra utalta a 2010-es években az Európai Bíróság elé, amely így ezen ügyek kapcsán fontos iránymutatásokat tudott adni.¹¹³

Az, hogy a célzatos versenykorlátozás ennyire a versenyjogi gyakorlat és elmélet homlokterébe került, álláspontom szerint egyértelműen visszavezethető a versenyjogi megfelelés terjedésére. A GVH által készített közvélemény kutatások alapján egyértelműen látható, hogy szignifikáns eltérés tapasztalható a versenyjogi ismeretekre vonatkozóan vállalatméret szerint.¹¹⁴ A nagyvállalati vezetők érzékelhetően tájékozottabbnak bizonyulnak a versenytörvény céljait illetően,¹¹⁵ és az eredmények alapján vitathatatlan, hogy a cégméret egyenes összefüggésben áll az ismertség valószínűségével.¹¹⁶ Nem véletlen, hogy a magyarországi versenyfelügyeleti eljárások alanyai 75%-ban KKV-k.¹¹⁷

¹⁰⁴ C-302/13 *flyLAL-Lithuanian Airlines*, EU:C:2018:533, 31. pont

¹⁰⁵ C-451/18. *Tibor-Trans*, 27. pont

¹⁰⁶ C-451/18. *Tibor-Trans* 31. pont

¹⁰⁷ 2007. július 11-i 864/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL 2007. L 199., 40. o.

¹⁰⁸ C-451/18. *Tibor-Trans* 35. pont

¹⁰⁹ C-451/18. *Tibor-Trans* 32. pont

¹¹⁰ C-451/18., *Tibor-Trans* 36. pont

¹¹¹ David Bailey: Restrictions of competition by object under Article 101 TFEU, (2012), 49, *Common Market Law Review*, Issue 2, pp. 559-599

¹¹² e tekintetben részletesen ld.: Tóth András: Versenyjogi útkeresés a célzatos versenykorlátozások terén és a magyar ügyek szerepe, *Magyar Jog*, 2021. szeptember, 493-503.

¹¹³ C-32/11. sz. *Allianz és ts.-i kontra Gazdasági Versenyhivatal*, [ECLI:EU:C:2013:160]; Case C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank Nyrt. and Others*, [ECLI:EU:C:2020:265]

¹¹⁴ MASMI: 2010-es Komplex Versenykultúra Felmérés a Vállalkozások körében, 2010., 20.

¹¹⁵ MASMI: 2010-es Komplex Versenykultúra Felmérés a Vállalkozások körében, 2010., 25., 31.

¹¹⁶ MASMI: 2018-as Komplex Versenykultúra Felmérés a Vállalkozások körében, 2018., 25.

¹¹⁷ Gazdasági Versenyhivatal: Gyorsjelentés a Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről - 202 1/1., 34.

Az elvont versenyjogi szabályoknak való megfelelés mindig is kihívás volt. Ez egyrészt jól látszik a magyar versenyjog 1990-től kezdődő fejlődési pályáján is, amelynek első évtizedében a GVH visszafogott bírságolása kifejezetten a versenyjog alacsony hazai ismertségére tekintettel volt deklarálva.¹¹⁸ Másrészt az absztrakt szabályozás okozta megfelelési kihívásokra adott választ jelentik a csoportmentességi rendeletek és lényegében maga a célzatos versenykorlátozás is,¹¹⁹ amely egyúttal kiszámíthatóságot és biztonságot is ad a jogkeresőknek. Persze a versenyhatóságok részéről is érthető a törekvés, hogy a jogsértéseket a célzatos kategórián belül tartsák,¹²⁰ hiszen ilyenkor nem kell a nehézségekkel teli, sokszor támadható és éppen ezért kevesebb valószínűséggel sikerre viheto hatás alapú értékeléseket elvégezni.¹²¹ Az elmúlt évtizedekben a célzatos versenykorlátozások körének egyértelmű kirajzolódása viszont növelhette az elrettentést és ezáltal a megfelelést, amely nyilván alakította a piaci szereplők magatartását is. Ezt az Európai Törvényszék kifejezetten el is ismeri a Pometon ügyben hozott ítéletében: „*a versenyellenes magatartásokban és megállapodásokban való részvétel tilalma, valamint a szankció, amelyre a jogsértők számíthatnak ugyanis közismert; az összejátszásra irányuló tevékenységek egyre titkosabban folynak le, a vállalkozások képviselői közötti találkozókat titokban tartják, általában valamely harmadik országban, továbbá az erre vonatkozó dokumentáció a legminimálisabbra szorítkozik, éppen azért, hogy elkerüljék a kartell felderítését és az igazságosan szigorú szankciókat. Ily módon, még ha a Bizottság fel is fedez olyan iratokat, amelyek kifejezett módon tanúsítják az érintett társaságok gazdasági szereplői közötti jogellenes kapcsolatfelvételt, e dokumentumok általában töredékesek és szörványosak, és ezért bizonyos részleteket gyakran következtetésekkel kell rekonstruálni.*”¹²² Olyan ügyet is találni a GVH gyakorlatából,¹²³ amelyben a forgalmazói érdekképviselő megkeresését a világ legnagyobb vegyipari gyártóit tömörítő érdekképviselő arra hivatkozással hárította el, hogy annak célja versenyjogilag kifogásolható.

Az egyértelműen (*prima facie*) célzatos versenykorlátozások körébe tartozik az eddigi gyakorlat alapján a horizontális áröngzítés¹²⁴, piacfelosztás¹²⁵ és a kibocsátás korlátozása.¹²⁶ Ezen kívül a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozó vertikális megállapodások tartoznak ide, különösen az abszolút területi korlátozások, a tagállamok közötti viszonteladás és párhuzamos kereskedelem korlátozása, a passzív értékesítés, azon belül is különösen az internetes viszonteladás kizárása, és végül a vertikális viszonteladási ár megkötés.

A megfelelés erősödésével párhuzamosan a versenyhatóságok egyrészt kevésbé egyértelműnek bizonyuló, másrészt olyan piacokon megvalósuló magatartásokkal szembesültek, amely piacok működései bonyolultabbak és összetettebbek, és amelyekben így eleve az első ránézésre nem egyszerűen megítélhető magatartások a jellemzők. A közelmúltbeli európai ügyek között

¹¹⁸ Erről részletesen ld.: András Tóth: Hungarian experiences on the role of the competition policy in a transitional economy - Korea Economic Law Journal, 2014. 12. 13(3)/ Vol. 13. No(2014), 123 – 138.

¹¹⁹ Erről részletesen: Tóth András: Vélelmek a versenyjogban, Magyar Jog, 66. 3. sz. 2019. márc., 125-131; továbbá: Jussi Koivusalo: The pursuit of an anti-competitive outcome – restrictions of competition by object after GUK and Budapest Bank, (2021) 42 ECLR Iusse 6., 316.; Csongor István Nagy, Anticompetitive object/effect: An overview of EU and national case law, 31 October 2019, e-Competitions Anticompetitive object/effect, Art. N° 91905, 3.

¹²⁰ Giorgio Monti: EU Competition Law and the Rule of Reason Revisited (September 4, 2020). TILEC Discussion Paper DP 2020-021, 3

¹²¹ Cases 58/64 and 58/64, *Establishment Consten SA & Grunding-Verkaufs-GmbH v Commission* [1966] ECR 299, p. 342.

¹²² T-433/16 - *Pometon kontra Bizottság* ECLI:EU:T:2019:201., 110-111.

¹²³ Vj/84/2013

¹²⁴ A tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy az ilyen magatartások a termelés csökkenésével és az árak növekedésével járnak, és a forrásoknak különösen a fogyasztók hátrányára való kedvezőtlen elosztásához vezetnek C-67/13 P *CB kontra Bizottság*, EU:C:2014:2204, 51. pont; C-345/14 *Maxima Latvija* EU:C:2015:784, 19. pont).

¹²⁵ C-172/14 - *ING Pensii* ECLI:EU:C:2015:484 ügyben 32. pont

¹²⁶ C-286/13 P - *Dole Food és Dole Fresh Fruit Europe kontra Bizottság* ECLI:EU:C:2015:184 ügyben 115. pont

találunk például ún. pay-for-delay gyógyszeripari szabadalmi jogvitákat lezáró megállapodásokkal kapcsolatos versenyügyeket, ahol fel is merült, hogy ezek célzatos versenykorlátozásként való minősülése mennyire volt előre látható a korábbi versenyjogi gyakorlat alapján.¹²⁷ Másrészt fentiek fényében nem véletlen a célzatos versenykorlátozások azonosítása kérdésének felmerülése olyan összetett szolgáltatási piacokon, mint a biztosítási (ld. a magyar Allianz ügy¹²⁸) vagy a pénzügyi szektor (ld. a magyar MIF ügy¹²⁹ vagy a Bizottság CB ügye¹³⁰).

A célzatos versenykorlátozások megítélésének fentiek szerinti nehézségeivel nem csak a magyar, de a Bizottság¹³¹ és más tagállami versenyhatóság¹³² is szembesült. Kétségtelen azonban, hogy ebben a kérdésben a magyar előzetes döntéshozatalra kiutalt versenyügyek lényeges pontokon járultak hozzá az európai versenyjogi gyakorlat fejlesztéséhez. Az Európai Bíróság elé előzetes döntéshozatalra kiutalt mindkét magyar ügy a bonyolultabb piaci működésű biztosítási és pénzügyi szektorhoz kapcsolódott. Szintén lényeges, hogy ezekben az ügyekben az Európai Bíróság a nemzeti bíróság által feltett kérdésekre válaszol, amely sok esetben nehezen teszi összevethetővé az ilyen ítéletek megállapításait azokkal, amelyekben a Bíróság konkrét ügyben hozott döntést vizsgál felül.¹³³ A célzatos versenykorlátozások terén az elmúlt években született Európai Bírósági ítéletek megértését ezen körülmény is nehezíti. Az előzetes döntéshozatal műfaja ugyanis rámutat a jogi értékelés és a jogilag releváns tények közötti összefüggésekre, nevezetesen, hogy (a jogalkalmazási logikai sorrendet megfordítva) bizonyos jogi kérdések mögött meghúzódó jogi okfejtések bizonyos irányú tényállításokat is feltételeznek, amelyek vizsgálata nélkül a feltett kérdés nem válaszolható meg. Ugyanakkor ilyen esetekben is megfigyelhető, hogy az Európai Bíróság igyekszik elvi támpontokat adni (ld. az Európai Bíróság okfejtését a MIF megállapodás önmagában álló célzatosságát illetően¹³⁴).

7.2.1. A magyar biztosítós kartell: új korszak születik?

A GVH 2006. december 21-én a Vj-51/2005 sz. ügyben hozott határozatában megállapította, hogy az Allianz és a Generali magyar versenyjogba ütközően,¹³⁵ versenykorlátozó céllal összekapcsolták a javítási óradíj mértékét és a biztosításaik értékesítésében elért (vállalt) teljesítményt. Bár az eredeti Vj-51/2005 sz. ügy magyar jogalapon folyt, az EU Bíróság a magyar és az EU-s szabályozás egyezősége okán befogadta az akkori Legfelsőbb Bíróság jogértelmezési kérdéseit,¹³⁶ amelyek a vertikális megállapodások célzatosságának megítélésére vonatkoztak. Az eredeti Vj-51/2005 sz. ügyben hozott döntés valóban elnagyolt ebben a

¹²⁷ C-591/16 P *Lundbeck v Commission* ECLI:EU:C:2021:243, 25/03/2021, 148. pont

¹²⁸ C-32/11. sz. *Allianz és ts.-i kontra Gazdasági Versenyhivatal*, ECLI:EU:C:2013:160

¹²⁹ Case C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank Nyrt. and Others*, EU:C:2020:265.

¹³⁰ C-67/13. P. *Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság* ügyben ECLI:EU:C:2014:2204

¹³¹ C-67/13. P. *Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság* ügyben ECLI:EU:C:2014:2204.; Case C-307/18 *Generics (UK) Ltd and others v Competition and Markets Authority*, EU:C:2020:52.

¹³² C-345/14. sz. *a SIA „Maxima Latvija” és a Konkurences padome* ECLI:EU:C:2015:784

¹³³ ld. pl. az Allianz ügyet, amelyben a bíró a célzatosságra kérdezett csak rá miközben hatás alapú volt a magatartás vagy az olasz *Hoffmann La-Roche* ügyet [C-179/16. sz., *Hoffmann-La Roche Ltd, Roche SpA, Novartis AG, Novartis Farma SpA v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:25.], amelyet az olasz versenyhatóság eredetileg piac-felosztásként azonosított, de az olasz bíró által feltett kérdések erre egyáltalán nem utalnak

¹³⁴ „*Felmerül tehát a kérdés, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló megállapodás olyannak tekinthető-e, amely az e rendelkezés értelmében vett közvetett árrögzítés körébe tartozik, amennyiben közvetetten meghatározta a kereskedői jutalékokat.*” Case C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank Nyrt. and Others*, EU:C:2020:265., 62. pont

¹³⁵ A GVH az EU versenyjoga alkalmazhatóságát nem látta megállapíthatónak a biztosítási termékekkel való határon átnyúló kereskedés korlátoltsága miatt. Vj/51/2005 sz., 482. pont

¹³⁶ A C-32/11. sz. *Allianz és ts.-i kontra Gazdasági Versenyhivatal*, 15. pont

kérdésben. Utalt a megállapodások összességének hatására,¹³⁷ miközben a versenykorlátozás célját önmagában a GVH abban látta, hogy a magasabb óradíjért cserébe a biztosítók számára előnyösen korlátozódják más biztosítók hozzáférése a márkakereskedésekhez, mint értékesítési csatornához. Az ügy tárgyává tett magatartás valójában versenyjogilag egy vertikális versenytilalom, amely eleve már a GVH döntése időpontjában sem volt célzatos a joggyakorlat szerint.¹³⁸ Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy nem a GVH volt az egyetlen versenyhatóság, amely vertikális, eleve hatás alapú megközelítésű megállapodást minősített célzatosnak. A *Maxima Latvija* ügyben a litván bevásárlóközponti kizárólagosságot eredményező vétőjog kapcsán mondta ki az Európai Bíróság, hogy ez a vertikális megállapodás csak hatás alapon vizsgálható.¹³⁹ Bár az Európai Bíróság kifejezetten nem utalt rá, de ebben az ügyben a hatás alapú vizsgálathoz adott iránymutatása lényegében megegyezik az egyedüli márkakikötések vizsgálatának szempontjaival. Tulajdonképpen a magyar biztosítós kartell esetében is egy ilyen értékelésnek kellett volna megtörténnie, ha az Európai Bíróság nem a célzatos kategória bővítés szempontjainak lerakására használja fel ezt az ügyet. Az Európai Bíróság ítéletét azért is övezte mindig is értetlenség,¹⁴⁰ mert amit mondott a Bíróság, és ami kapcsán mondta, az elvált egymástól. Mivel ez az ügy is előzetes döntéshozatal keretében került az Európai Bíróság elé, ezért itt is lényeges, hogy az Európai Bíróság számára a nemzeti bíróság által feltett kérdés határozza meg a mozgásteret,¹⁴¹ amely ebben az ügyben kizárólag a célzatosságra vonatkozott. Ezért az Európai Bíróság nem említi, hogy a vizsgált magatartás kapcsán azt kellene értékelni, hogy az hatásában versenyt korlátozó egyedüli márkakikötést valósít-e meg. Ezzel szemben az Európai Bíróság számba veszi azokat az eseteket (összesen hármat említi), amikor egy ilyen vertikális magatartás kapcsán a célzatosság egyáltalán felmerülhet. Az első eset az, ha lenne arra bizonyíték, hogy a két biztosító között a piac felosztására irányuló horizontális megállapodás vagy összehangolt magatartás áll fenn, amelyek megvalósítására kötötték a kérdéses vertikális megállapodásokat, mert akkor azok is jogellenesek lennének.¹⁴² A második eset, amikor a biztosító társaságok lényegében a gépjármű-forgalmazói szövetség gépjármű-javítási óradíjakra vonatkozó ajánlott áras döntéseit erősítették meg.¹⁴³ A harmadik eset pedig, ha a vertikális megállapodások megkötésének következtében a verseny megszűnik vagy jelentősen gyengül az érintett piacon, amelynek értékelésekor az az alternatív értékesítési csatornák létezését és azok jelentőségét, valamint az érintett társaságok piaci erejét kell figyelembe venni. Az ítélet leginkább ezen harmadik eset miatt ad okot félreértésekre. Ez a harmadik eset ugyanis semmiképpen nem a célzatosság, hanem a megállapodások hatásainak elemzése körében releváns, így az tévedést tartalmaz.

¹³⁷ Id. Vj-51/2005. 335. pont, anélkül, hogy a biztosítók közötti horizontális szálát feltárta volna vö. EU Bíróság 2013. március 14-i ítélete a C-32/11. sz. *Allianz és ts.-i kontra Gazdasági Versenyhivatal* ECLI:EU:C:2013:160 ügyben 45. pont: „A kérdést előterjesztő bíróság feladata ezen állítások valóságtartalmának vizsgálata és – olyan mértékben, amennyire a nemzeti jog ezt számára lehetővé teszi – annak értékelése, hogy elegendő bizonyíték áll-e rendelkezésre annak megállapítására, hogy az Allianz és a Generali ilyen megállapodást kötöttek, vagy ily módon összehangolták magatartásukat.”

¹³⁸ Id. erről részletesen: Nagy Csongor: *A kartelljog dogmatikai rendszere*, HVG-Orac, 2021., 157.

¹³⁹ C-345/14. sz. a *SIA „Maxima Latvija” és a Konkurences padome* ECLI:EU:C:2015:784

¹⁴⁰ Id. Csongor István Nagy: *Anticompetitive object/effect: An overview of EU and national case law*, 31 October 2019, *e-Competitions Anticompetitive object/effect*, Art. N° 91905

¹⁴¹ Id e tekintetben a legfrissebb EU Bírósági gyakorlatot: „[...] az EUMSZ 267. cikkben említett eljárás keretében – amely a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapul – a Bíróság feladata csupán azon uniós jogi rendelkezések – a jelen esetben az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése – értelmezésére korlátozódik, amellyel kapcsolatban ezt kérték.” ¹⁴¹ C-306/20. „*Visma Enterprise*” *SIA és a Konkurences padome*, ECLI:EU:C:2021:935., 51.

¹⁴² C-32/11. sz. *Allianz és ts.-i kontra Gazdasági Versenyhivatal*, 45. pont

¹⁴³ C-32/11. sz. *Allianz és ts.-i kontra Gazdasági Versenyhivatal*, 49-50. pont

Ez a tévedés egyrészt alapot szolgáltat azon következtetés levonására, hogy a célzatos versenykorlátozások köre bővíthető,¹⁴⁴ és akár hatás alapon minősülő magatartások felől is átjárható, ha azok kellő károssági fokot mutatnak. Másrészt felmerült, hogy a célzatos kategória bővítése hatáselemzéssel lehetséges, amely viszont kérdésessé tette az önálló hatás alapú versenykorlátozások létét.¹⁴⁵ Miként Wahl főtanácsnok a CB kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványában az *Allianz* ügy után egy évvel megállapította: „*Úgy tűnik, hogy a Bíróság és a Törvényszék ítélkezési gyakorlata, emlékeztetve az EK 81. cikk (1) bekezdésében szereplő korlátozások két típusa közötti megkülönböztetésre, bizonyos mértékig eltérő értelmezések, sőt zavar forrása lehetett. Egyes ítélkezési gyakorlatban található megközelítések ugyanis láthatóan kényessé tették a vállalkozások között megállapodások versenyellenes céljának vizsgálata és versenyhatásainak elemzése közötti szükségszerű különbségtételt.*”¹⁴⁶

7.2.2. Az Allianz ügyet követő Európai Bírósági gyakorlat: a konszolidáció

Az Európai Bíróság az Allianz ügyben hozott ítélete után több mint egy évvel hozta meg a *Cartes Bancaires (CB)* ügyben¹⁴⁷ a döntését, amely már nem előzetes döntéshozatali, hanem Bizottsági döntés-felülvizsgálati jogkörben született. Ezen döntésében az Európai Bíróság úgy tűnt, mind a célzatos kategória bővíthetősége, mind pedig a hatáselemzés kérdésében eloszlatta az Allianz döntés által felvetett fenti aggályokat.

Az Európai Bíróság ugyanis kimondta, hogy a cél általi versenykorlátozást megszorítóan kell értelmezni.¹⁴⁸ Továbbá az Európai Bíróság ítéletéből arra lehet következtetni, hogy az Allianz ügyben kifejtett „elegendő károssági fok” vizsgálat¹⁴⁹ keretében értékelendő körülmények¹⁵⁰ nem a hatás-elemzés, hanem a kérdéses megállapodás célzatosságának megítélése szempontjából relevánsak. Ez a következtetés később a *Generics*¹⁵¹ és magyar *MIF* ügyekben¹⁵² megerősítést is nyer. Mivel a Bíróság a CB ügyben az Allianz ügyre hivatkozott ebben a körben, ezért érdemes felidézni e tekintetben a Bíróság Allianz ügyben tett megállapításait. Eszerint a célzatosságnak a *verseny tekintetében* (kiemelés tőlem) kell elegendő károssági fokot mutatnia,¹⁵³ hogy hatáselemzés nélkül meg lehessen állapítani a verseny korlátozását. Vagyis a célzatos versenykorlátozások megszorító értelmezése azt jelenti, hogy be kell tudni mutatni a versenyre gyakorolt káros hatást *prima facie*.¹⁵⁴ Az Allianz ügyben is az Európai Bíróság

¹⁴⁴ Gál Gábor: Kártyatrükk: Az európai Bíróság C-228/18. sz. Budapest Bank ügyben hozott ítélete és annak jelentősége, *Európai Tükör*, XXIII. évfolyam (2020) 3. szám, 46.

¹⁴⁵ Id. Dömötörfy Borbála Tünde - Kiss Barnabás Sándor – Firniksz Judit: Látszólagos dichotómia? Versenykorlátozó cél és hatás vizsgálata az uniós versenyjogban, különös tekintettel a Budapest Bank ügyre, *Verseny és szabályozás 2019.*, Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2020., 32.

¹⁴⁶ Nils Wahl Főtanácsnok indítványa a C-67/13 P, EU:C:2014:1958 ügyben, Az ismertetés napja: 2014. március 27., 46. pont

¹⁴⁷ C-67/13. P. *Groupement des cartes bancaires és Európai Bizottság* ügyben ECLI:EU:C:2014:2204

¹⁴⁸ Uo., 58. pont

¹⁴⁹ „annak értékelése érdekében, hogy valamely vállalkozások közötti megállapodás vagy vállalkozások társulása által hozott döntés elegendő károssági fokot mutat-e ahhoz, hogy az EK 81. cikk (1) bekezdése értelmében vett „cél általi” versenykorlátozásnak kelljen tekinteni, e megállapodás rendelkezéseinek tartalmát és az általa elérni kívánt célkitűzéseket, valamint azt a gazdasági és jogi háttérrel kell megvizsgálni, amelybe a megállapodás illeszkedik. Az említett háttér értékelése keretében figyelembe kell venni továbbá az érintett termékek vagy szolgáltatások jellegét, valamint az érintett piac vagy piacok működésének és szerkezetének tényleges feltételeit is” C-67/13. P., 53. pont

¹⁵⁰ Megállapodás rendelkezéseinek tartalma és az általa elérni kívánt célkitűzések, valamint azt a gazdasági és jogi háttér, ezen belül pedig az érintett termékek vagy szolgáltatások jellege, valamint az érintett piac vagy piacok működésének és szerkezetének tényleges feltételei

¹⁵¹ Case C-307/18 *Generics (UK) Ltd and others v Competition and Markets Authority*, EU:C:2020:52, 104. pont

¹⁵² Case C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank Nyrt. and Others*, EU:C:2020:265., 76. pont

¹⁵³ C-32/11 *Allianz Hungária Biztosító és társai ítélet*, EU:C:2013:160, 34. pont

¹⁵⁴ Id. C-67/13. P., *CB*, 58. pont

hangsúlyozta, hogy annak a gazdasági és jogi környezetnek a figyelembe vétele, amelybe az alapeljárás tárgyát képező vertikális megállapodások illeszkednek – azaz a *gépjármű-biztosítási piacon fennálló verseny tekintetében* (kiemelés tőlem) - elegendően károsak-e ahhoz, hogy „*a verseny célzott korlátozásának*” minősüljenek.¹⁵⁵ Vagyis egy versenykorlátozás célzatossá minősítése körében releváns körülmények a kérdéses magatartás megfelelő piaci kontextusba helyezését és annak megállapítását feltételezi, hogy az így értelmezhető piaci verseny kellő károsági fokot mutató korlátozást szenved el a tapasztalatok¹⁵⁶ szerint. Ennek jegyében hangsúlyozza az Európai Bíróság a *CB* ügyben, hogy nem lehet összemosni az érintett piac meghatározásának kérdését azzal a kérdéssel, hogy mely piaci háttérrel kell figyelembe venni annak megállapításakor, hogy valamely magatartás cél szerinti korlátozást valósít-e meg, mert az megvalósulhat az érintett piactól eltérő, ahhoz kapcsolódó piacon is.¹⁵⁷ Vagyis úgy tűnik, hogy a *CB* ügyben hozott döntés úgy korrigálja az *Allianz* ügyben hozott döntést, hogy a célzatos kategória nem bővíthető, a vizsgált magatartásoknak találni kell egy olyan piaci kontextust, ahol a verseny érdemi korlátozása a klasszikus kategóriák szerint (árrögzítés, piacfelosztás, kibocsátás korlátozás) megállapítható. Vagyis azok a szempontok, amelyek az *Allianz* ügyben hatáselemzésnek tűntek, valójában a célzatosság (és ezzel az alkalmazandó bizonyítási sztenderd) megállapításhoz szükséges megfelelő piaci kontextusba helyezést jelentik. Ezt az Európai Bíróság később a *Generics* ügyben kifejezetten ki is mondta.¹⁵⁸ A *CB* ügyben erre utalnak azok az érvek, amelyekkel a Bíróság a *BIDS*-ítélet relevanciáját elvetette. Nevezetesen, hogy a *BIDS* üggyel szemben a *CB* ügyben nem volt arra hivatkozás, hogy a versenytárs vállalkozások kilépésének ösztönzésére hivatott mechanizmussal érezhetően módosítsák az érintett piac szerkezetét, és hogy ennél fogva ezen intézkedések a *BIDS*-megállapodáshoz hasonló károsági fokot mutatnak.¹⁵⁹ Az Európai Bíróság szerint ugyanis azon intézkedések, amelyek a kibocsátókat pénzfizetésre kötelezik, és ami által az új belépők nehezen tudják kiterjeszteni elfogadási tevékenységüket, a főtanácsnok indítványával összhangban „*a versenyre gyakorolt hatás nem pedig ezen intézkedések céljainak vizsgálatába tartozik.*”¹⁶⁰ Nem véletlen, hogy ezt követően a megismételt *CB* ügyben¹⁶¹ a Törvényszék hatás alapon fenntartotta a Bizottság döntését arra hivatkozással, hogy az új piacra lépőket terhelő többletdíj visszafogja a kártyakibocsátásra való ösztönzőtséget vagy növeli annak költségét, ezáltal csökkentve a piacon lévőkre nehezedő versenynyomást.¹⁶²

Az *Allianz* ügy korrekciójának tekinthető *CB* döntést követően úgy tűnt, a célzatos kategória bővíthetősége le is kerül a napirendről. Az Európai Bíróság 2018 január 23-i ítélete a *Hoffmann-La Roche* ügyben – amely szintén előzetes döntéshozatal keretein belül született – aztán újra felvetette a célzatos kategória bővíthetőségnek kérdését,¹⁶³ dacára annak, hogy a Bíróság a *CB* ügyben már kimondott megszorító értelmezést továbbra is hangsúlyozta.¹⁶⁴ Az ügyben az olasz versenyhatóság piacfelosztást állapított meg két gyógyszergyártó közötti kartell kapcsán, amely arra irányult, hogy megtévesztő információkat terjesszen az e gyógyszerek egyikének olyan

¹⁵⁵ C-32/11 *Allianz*, 46. pont

¹⁵⁶ C-67/13. P., *CB*, 51. pont

¹⁵⁷ C-67/13. P., *CB*, 77-78. pontok

¹⁵⁸ Case C-307/18 *Generics*, 104. pont

¹⁵⁹ C-67/13. P., *CB*, 85.

¹⁶⁰ C-67/13. P., *CB*, 81. pont

¹⁶¹ T-491/07 RENV - *CB* kontra Bizottság ECLI:EU:T:2016:379

¹⁶² Alain Ronzano: Restriction by effect : The General Court of the European Union confirms the tariff measures by the French interbank network effectively restricted competition after the ECJ ruled that they had no restrictive object (*Groupement des cartes bancaires*), 30 June 2016, *Concurrences* N° 3-2016, Art. N° 81099, www.concurrences.com

¹⁶³ Csongor István Nagy: Anticompetitive object/effect: An overview of EU and national case law, 31 October 2019, *e-Competitions Anticompetitive object/effect*, Art. N° 91905

¹⁶⁴ C-179/16. sz., *Hoffmann-La Roche Ltd, Roche SpA, Novartis AG, Novartis Farma SpA v Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:25., 78. pont

javallatokra történő felhasználásával járó mellékhatásokról, amelyekre nem terjed ki a gyógyszer forgalomba-hozatali engedélye, annak érdekében, hogy csökkentse az e felhasználásból eredően a másik gyógyszer felhasználására gyakorolt versenynyomást. Az ügyben született Európai Bírósági ítélet értelmezési nehézsége abból fakad, hogy az Európai Bíróság ítéletének indokolása meg sem említi a piacfelosztást, ugyanakkor Nagy Csongor szóhasználatával „*fondorlatos*” megjelenése ellenére ez egyértelműen az volt.¹⁶⁵ Szemben a magyar *Allianz* és a Bizottsági *CB* ügygel ez a magatartás nem egy összetett és bonyolult piac részelemére, hanem egy nehezen azonosítható, de egyébként érdemben megragadható piaci verseny célzatos versenykorlátozásra vonatkozott. Vagyis ez az ügy is arra példa, amire a *CB* döntés: nincs célzatos kategória-bővítés, a klasszikus célzatos kategóriákat (árrögzítés, piacfelosztás, kibocsátás-korlátozás) kell tudni beazonosítani a verseny egy értelmezhető dimenziójában. Erre utal, hogy jelen ügyben az Európai Bíróság ugyanannak az *Allianz* ügyben bevezetett „károssági fok” vizsgálatnak a relevanciáját erősítette meg, amelyből a *CB* ügyben a kérdéses magatartás klasszikus célzatos kategóriába tartozás azonosítása érdekében szükséges megfelelő piaci kontextusba helyezése (a verseny egy értelmezhető dimenziójának megragadása) következett.¹⁶⁶

Ezt követte 2020. január 30-án egy szintén gyógyszerpiacot érintő Európai Bírósági döntés, ugyancsak előzetes döntéshozatal keretében. A *Generics* ügy arra példa, hogy egy gyártási folyamatra vonatkozó szabadalommal kapcsolatban a nemzeti bíróság elé terjesztett komoly jogvita kereteibe illeszkedő egyezséget „*lehet-e mégis a piac felosztására vagy a piacról való kizárásra irányuló ilyen megállapodásokkal azonosítani.*”¹⁶⁷ Ebben az ügyben – szemben az ezt megelőző *Hoffmann-La Roche* ügygel – tehát az Európai Bíróság kifejezetten is rögzítette, hogy elemzésének célja nem a versenykorlátozás kategóriájának bővítése, hanem a kérdéses magatartás már létező célzatos kategóriába tartozásának vizsgálata, amely tovább erősítette, hogy a célzatos kategória bővítés *Allianz* ügyben felsejlett útja nem létezik. Az azonosítás érdekében pedig ebben az ügyben is az *Allianz* ügyben kifejtett „károssági fok” vizsgálat történt meg,¹⁶⁸ amelynek célja a kérdéses magatartás értelmezhető verseny-dimenzióba (kontextusba) helyezése és annak fényében a károsság klasszikus célzatos kategóriák valamelyikébe való besorolása. Annyi érdekesség történt ezen „károssági fok” vizsgálat kapcsán a *Generics* ügyben, hogy a versenyt támogató hatásra hivatkozást a Bíróság a károsság igazolás kapcsán elvégzendő háttér vizsgálat részének tekintette.¹⁶⁹ A *Generics* ügy alapján e hatásoknak nem csak bizonyítottanak, relevánsnak és konkrétan az érintett megállapodásra jellemzőnek kell lenniük, de azoknak kellően jelentősnek is kell bizonyulniuk.¹⁷⁰ E megállapodás által követett cél azonban ezen döntést megelőzően és ezt követően is önálló értékelési szempontja a károssági fok vizsgálatnak, nem pedig a háttérelmézés része.¹⁷¹

7.2.3. Ismét egy magyar ügy: az *Allianz* ügy szerinti korszakhatár mégis létezik

¹⁶⁵ Nagy Csongor: *A kartelljog dogmatikai rendszere*, HVG-Orac, 2021., 161.

¹⁶⁶ C-179/16. sz., *Hoffmann-La Roche*, 94. pont

¹⁶⁷ C-307/18 *Generics*, 77. pont

¹⁶⁸ C-307/18 *Generics*, 103. pont

¹⁶⁹ C-307/18 *Generics*, 103. pont

¹⁷⁰ C-307/18 *Generics*, 106. pont

¹⁷¹ Id. megelőző gyakorlatból: C-67/13. P. *CB*, 54. és 70. pont, azt követő gyakorlatból C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank* ügy 51 és 52. és a károsági fok vizsgálatot összefoglaló *Lundbeck* ítélet: „*Egy adott megállapodás „cél általi korlátozásnak” minősítése szempontjából kizárólag a megállapodás sajátos jellemzői bírnak jelentőséggel (ld. ebben az értelemben: 2020. január 30-i Generics (UK) és társai ítélet, C-307/18, EU:C:2020:52, 84. és 85. pont), amely jellemzők alapján kell következtetni a verseny szempontjából esetlegesen fennálló különös károsságra, szükség esetén e megállapodásnak, a célkitűzéseinek, valamint azon gazdasági és jogi háttérnek a részletes elemzését követően, amelybe e megállapodás illeszkedik.*” C-591/16 P *Lundbeck*, 131. pont

Ilyen előzmények után került sor a másik magyar ügyben az Európai Bíróság döntéshozatalára 2020. április 2-án, szintén előzetes döntéshozatal keretében és ismét egy összetett működésű piac tekintetében. A magyar *MIF* ügyben hozott ítéletében az Európai Bíróság fenntartotta, hogy a célzatos kategóriát megszorítóan kell értelmezni¹⁷² és hogy a kérdéses magatartást el kell helyezni abban a piaci kontextusban, amelyben a tapasztalatok szerinti elegendő károssági fokot mutató versenykorlátozásra kell tudni rámutatni.¹⁷³ Ugyanakkor a korábbi döntések által sugalltakkal szemben az Európai Bíróság egyértelműen világossá tette azt, ami már az első magyar ügy kapcsán felmerült, nevezetesen: „*az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése a) pontjának szövegéből, főként pedig az „így különösen” fordulatból az is kitűnik, hogy – mint az a jelen ítélet 54. pontjában is megállapítást nyert – az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében említett megállapodás-típusok nem képezik a tiltott összjátékosok kimerítő felsorolását, így pedig egyéb megállapodás-típusok esetében is alkalmazható a „cél általi” korlátozás minősítés, amennyiben az ilyen minősítésre a Bíróságnak a jelen ítélet 33–39., 47. és 51–55. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatából eredő követelményekkel összhangban kerül sor. Következésképpen nem lehet eleve kizárni azt sem, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló valamely megállapodást „cél általi” korlátozásként minősítsenek amiatt, hogy az semlegesíti a két kártyás fizetési rendszer közötti verseny egyik elemét.*”¹⁷⁴ A *MIF* ügyben tehát a Bíróság világossá tette, hogy egy magatartást vagy sikerül egy, már létező célzatos kategória alá vonni¹⁷⁵ vagy ennek hiányában kategóriabővítést kell végezni, azaz be kell tudni mutatni, hogy az új típusú magatartás azért célzatos, mert eléri a klasszikus típusúak tapasztalat szerinti károssági fokát.¹⁷⁶ Nem véletlen ezért, hogy a célzatos kategória bővítése és a nem egyértelműen célzatosként azonosítható magatartások értékelésének a tesztje ugyanaz. Ezt az Európai Bíróság is megerősítette a *MIF* ügyben.¹⁷⁷ A *MIF* ügyben a Bíróság azt is megerősítette, amit már korábban a *Generics* ügyben kimondott, hogy nem szükséges hatáselemzés ahhoz, hogy valamely megállapodást „cél általi” versenykorlátozásnak minősítsenek.¹⁷⁸ Lényeg, hogy kellően szilárd és megbízható tapasztalatnak kell fennállnia ahhoz, hogy megállapítható legyen, hogy e megállapodás önmagában a jellegénél fogva káros a verseny megfelelő működésére.¹⁷⁹ Fentiek alapján tehát a már célzatosként ismert kategóriák kapcsán van elegendő tapasztalat.¹⁸⁰ Nem létező kategóriák esetében pedig ezt a tapasztalatot a kérdéses magatartás arra vonatkozó vizsgálatából kell megszerezni, hogy az jellegénél fogva kellően káros-e a verseny megfelelő működésére.¹⁸¹

Bár az Európai Bíróság elismerte a célzatos kategória bővítésének lehetőségét a *MIF* ügyben, a konkrét magatartás kapcsán maradt a korábbi döntésekből megszokott kontextusba helyezés

¹⁷² C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 54. pont

¹⁷³ Id. C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 35., 51-52., 54. és 80. pontok

¹⁷⁴ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 63. pont

¹⁷⁵ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 62. pont: minősül-e a MIF közvetett árörögítésnek amennyiben közvetetten meghatározta a kereskedői jutalékokat.”

¹⁷⁶ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 63. pont: „Ezenkívül az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése a) pontjának szövegéből, főként pedig az „így különösen” fordulatból az is kitűnik, hogy – mint az a jelen ítélet 54. pontjában is megállapítást nyert – az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében említett megállapodástípusok nem képezik a tiltott összjátékosok kimerítő felsorolását, így pedig egyéb megállapodástípusok esetében is alkalmazható a „cél általi” korlátozás minősítés, amennyiben az ilyen minősítésre a Bíróságnak a jelen ítélet 33–39., 47. és 51–55. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatából eredő követelményekkel összhangban kerül sor. Következésképpen nem lehet eleve kizárni azt sem, hogy a MIF-megállapodáshoz hasonló valamely megállapodást „cél általi” korlátozásként minősítsenek amiatt, hogy az semlegesíti a két kártyás fizetési rendszer közötti verseny egyik elemét.”

¹⁷⁷ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 51-52. és 59. pontok

¹⁷⁸ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 76. pont

¹⁷⁹ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 76. pont

¹⁸⁰ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 36. pont

¹⁸¹ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 79. pont

(nevezetesen a kérdéses magatartás piaci körülmények és megragadható verseny dimenzió helyezése) talaján. Ennek jegyében a Bíróság áttekintette, hogy a verseny miként működik a kártyás fizetés piacán és megállapította, hogy a versenynek három megragadható dimenziója van a nyílt bankkártya-rendszerek területén: a „rendszerközi piac”, amelyen a kártyarendszerek versenyeznek egymással, a „kibocsátói piac”, amelyen a kibocsátó bankok versenyeznek a kártyabirtokosokból álló ügyfélkörért, végül pedig az „elfogadói piac”, amelyen az elfogadó bankok versenyeznek a kereskedőkből álló ügyfélkörért.¹⁸² A GVH egyébként elszakadt a Bizottsági Mastercard döntésétől,¹⁸³ és alapvetően nem hatás alapon közelítette meg az ügyet. A Bíróság szerint ugyan nem jogsértő, hogy cél mellett hatás alapon is megállapításra kerül a jogsértés, de ez a hatóságot „*semmilyen módon nem mentesíti azon kötelezettség alól, hogy egyrészt az ezzel kapcsolatos megállapításait a szükséges bizonyítékokkal alátámassza, másrészt pedig pontosítsa, hogy az említett bizonyítékok mennyiben vonatkoznak az így megállapított korlátozás egyik vagy másik típusára.*”¹⁸⁴ A Bizottság a 2007-es döntésében arra jutott, hogy a MIF rögzítésével a kereskedői díj (MSC) minimum árának beállítása hatásában korlátozta a kibocsátók által a kereskedőkért folytatott versenyt. A magyar MIF ügyben ugyanezt a közvetett kereskedői jutalék meghatározást a GVH célzatosnak minősítette. A Bíróság azonban nem látta, hogy egy kártyás fizetési költségelem (MIF) egységesítése és ezzel egyidejűleg a kereskedői díj (MSC) minimum küszöbének beállítása a kártyás fizetési rendszer fenti három versenyméretje közül melyik tekintetében jár a tapasztalatok szerint versenyre kellő mértékű negatív hatással (értsd: árrögzítés, piacfelosztás, kibocsátáskorlátozás).¹⁸⁵ Főleg azért, mert a felek azzal érveltek, hogy a MIF rögzítése nem engedte az MSC emelkedését.¹⁸⁶ Az, hogy ez a konkrét versenykorlátozó cél nem látszódott, nem zárja ki, hogy más versenyellenes célokat ne lehetne azonosítani,¹⁸⁷ mert a Bíróság számára ehhez nem állt rendelkezésre elegendő adat.¹⁸⁸ Ebben a körben lényeges lehet, hogy a magyar MIF ügy abban tért el az európai hasonló ügyektől, hogy itt a MIF nem a kártyatársaságok, mint vállalkozások társulásának döntése formájában jelentkezett, hanem a két versenyző kártyatársaság közötti megállapodásként. Kérdés, hogy ez lehet-e lényeges körülmény arra is figyelemmel, hogy a Bíróság jóváhagyta a Bizottság arra vonatkozó következtetését, hogy a MIF nem szükséges eleme a kártyás fizetési rendszer működtetésének.¹⁸⁹ Ennek a kérdésnek a megválaszolására hivatott a GVH előtt jelenleg folyamatban lévő megismételt eljárás.

A MIF ügyet követő *Lundbeck* ügyben¹⁹⁰ az Európai Bíróság 2021 márciusában a fenti következtetéseket tovább erősítette. Egyrészt nem engedte a célzatos kategória bővíthetőségét azzal korlátozni, hogy a megfelelő károssági fok elérését jelentő tapasztalat csak olyan magatartás esetében állhat elő, amely magatartást már a Bizottság szankcionált.¹⁹¹ Ezért hangsúlyozza a Bíróság, hogy a „*cél általi korlátozásnak minősítése szempontjából kizárólag a megállapodás sajátos jellemzői bírnak jelentőséggel, mely jellemzők alapján kell következtetni a verseny szempontjából esetlegesen fennálló különös károsságra, szükség esetén e megállapodásnak, a célkitűzéseinek, valamint azon gazdasági és jogi háttérnek a részletes elemzését követően, amelybe e megállapodás illeszkedik.*”¹⁹² Másrészt további megerősítést

¹⁸² C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 56. pont

¹⁸³ COMP/34.579 – MasterCard

¹⁸⁴ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 43. pont

¹⁸⁵ Jussi Koivusalo: The pursuit of an anti-competitive outcome – restrictions of competition by object after GUK and Budapest Bank, (2021) 42 *ECLR* Iusse 6., 326.

¹⁸⁶ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 82. pont

¹⁸⁷ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 52. pont

¹⁸⁸ C-228/18 *Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank*, 78. pont

¹⁸⁹ C-382/12 P, *MasterCard és társai kontra Bizottság* EU:C:2014:2201, 94. pont

¹⁹⁰ C-591/16 P *Lundbeck v Commission* ECLI:EU:C:2021:243

¹⁹¹ C-591/16 P *Lundbeck v Commission* ECLI:EU:C:2021:243., 130. pont

¹⁹² C-591/16 P *Lundbeck v Commission* ECLI:EU:C:2021:243., 131.

nyert, hogy a célzatos versenykorlátozássá minősítéshez szükséges „károssági fok” vizsgálat és a hatás alapú jogsértések elemzése eltérő tartalmú, mikor a Bíróság aláhúzta, hogy „a „kontrafaktuális forgatókönyv” vizsgálata, amelynek célja egy adott összejátszásra irányuló magatartás hatásainak bizonyítása, nem lehet kötelező az összejátszásra irányuló magatartás „cél általi jogsértésnek” minősítéséhez, mivel az ezzel ellentétes megközelítés a „cél általi korlátozás” és a „hatás általi korlátozás” fogalmai közötti, magából az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének szövegéből eredő egyértelmű különbségtétel tagadását jelentené”¹⁹³

7.2.4. A célzatos versenykorlátozásokkal kapcsolatos útkeresés ára Magyarországon

A 2010-es évek közepére kialakulhatott a GVH-ban az óvatosság az Allianz és a CB ügyek alapján nem egyértelműen minősíthető horizontális versenykorlátozások célzatossá nyilvánításával kapcsolatban. Ennek az óvatosságnak esett áldozatul az ún. BankAdat ügy¹⁹⁴ és egy másik adatbázisos ügy a kontaktlencse piacról.¹⁹⁵ Ezekben az ügyekben a GVH elvetette a célzatos megközelítést és inkább hatásalapú megközelítésre váltott.

A GVH BankAdat ügyben¹⁹⁶ hozott 2016. január 11-i döntésének 288 oldalas indoklásából a sajnós nem derül ki, hogy a tényállásából miért éppen a hatás alapú megközelítés szükségességét szűrte le. A GVH 2014. június 13-án a kontaktlencse adatbázisos, Vj/96/2010. sz. ügyben hozott döntése előtt kiadott előzetes álláspontjában pedig még azon a véleményen volt, hogy a felek nyilvános forrásból el nem érhető, egymás üzleti stratégiáját befolyásolni képes piaci adatokat osztottak meg egymással, amivel versenykorlátozó célú információcserét valósítottak meg.¹⁹⁷ A GVH azonban éppen a felek magyar biztosítós kartell ügyre való hivatkozással előadott álláspontja alapján váltott a hatásalapú megközelítésre.¹⁹⁸ Ez az átváltás azonban nem csak ennek az ügynek a sorsát pecsételte meg a bíróság előtt, de az ezen ügyhöz hasonló későbbi BankAdat ügyét is, amelyet emiatt a GVH két évvel később szintén hatásalapon értékelt. Pedig – majd, mint ahogy a BankAdat ügy kapcsán lentebb látszik -, az ilyen típusú információk negyedéves megosztása felveti a cél alapú versenykorlátozást. Maga a GVH is elismerte a kontaktlencse adatbázisos döntésében, hogy a negyedéves adatok egyáltalán nem voltak historikusnak tekinthetőek.¹⁹⁹ Az eljárás alá vontak árbevételi, értékesített mennyiségekkel kapcsolatos nem nyilvános adatai pedig növelték a piaci átláthatóságot.²⁰⁰ A kontaktlencse ügyben az egyedi, vállalatokra lebontott mennyiségi és árbevételi adatok, illetve ezek alapján számított részesedések és átlagárak megosztására is sor került. Mindezek alapján pontosabb kép volt kialakítható az egyes versenytársakat illetően, hogy milyen hatással vannak a saját és a versenytársaik értékesítéseire, árbevételére az egyes jól megfigyelhető, ismert, vagy köztudott piaci magatartások.²⁰¹ Ilyen lehet például a saját vagy versenytársi marketing kampány, promóciós időszak, technológiai újítás, termékpaletta változtatás. Ilyen stratégiai adatokra vonatkozó rendszeres információcserével olyan adatbázis lett kialakítva, amelynek az elemzésével nagyobb valószínűség rendelhető egy-egy, a jövőre vonatkozó várakozáshoz, ezáltal csökken a piaci bizonytalanság, és csökken annak az esélye, hogy a piaci szereplők váratlan lépéssel lepjék meg versenytársaikat.²⁰² *„Ennek tudatában pedig maguk a vállalkozások is kevésbé lesznek motiváltak és ösztönözöttek aktív, erős piaci versenyre,*

¹⁹³ C-591/16 P *Lundbeck v Commission* ECLI:EU:C:2021:243., 140. pont

¹⁹⁴ Vj/8/2012 (2016. január 12-i döntés)

¹⁹⁵ Vj/96-310/2010 (2014. június 23-i döntés)

¹⁹⁶ Vj-8/2012

¹⁹⁷ Vj/96-310/2010., 287. pont

¹⁹⁸ Vj/96-310/2010., 183. és 199. pontok valamint 288. pont

¹⁹⁹ Vj/96-310/2010., 310. pont

²⁰⁰ Vj/96-310/2010, 303. pont

²⁰¹ Vj/96-310/2010, 319. pont

²⁰² Vj/96-310/2010, 325. pont

hiszen számíthatnak arra, hogy versenytársaik sejtik, milyen hatással járnak a piacra egyes lépéseik, magatartásuk, és azokra hogy kell hatékonyan reagálni. Egy ilyen adatbázis tehát, amely precízebb várakozásokhoz vezet az egyes piaci magatartások versenytársakra gyakorolt hatása vonatkozásában, elfojthatja az aktív piaci versenyzés ösztönzőit.”²⁰³ Ennél pontosabban nem is lehetne körülírni egy célzatos információcsere, hiszen a gyakorlat szerint versenykorlátozónak minősül a versenytársak közötti olyan információcsere, amely alkalmas arra, hogy megszüntesse a bizonytalanságot az érintett vállalkozások tervezett magatartását illetően.²⁰⁴

A BankAdat ügyben a hatás alapú megközelítésre vonatkozó áttérés indokolatlansága különösen is a hasonló ténybeli alapokon 2019 szeptemberében született portugál versenyhatósági döntés fényében szembeötlő. A portugál versenyhatóság cél alapon 225 millió EUR-ra bírságot 14 bankot érzékeny üzleti információk cseréje miatt.²⁰⁵ Bár a portugál ügyben az ún. banki spread-ek is az információ csere tárgyát képezték, a célzatosság megállapítása szempontjából volt egy fontos egyezőség, ez pedig a termelés értékére és mennyiségére vonatkozó banki adatok megosztása. Ezzel összefüggésben mind a portugál mind a magyar versenyhatóság szinte szó szerint ugyanarra a következtetésre jutott,²⁰⁶ amiből a portugál hatóság (éppen a magyar biztosítós kartell ügyben hozott EU bírósági ítéletre hivatkozással²⁰⁷) a célzatosságra, míg a magyar versenyhatóság a hatás alapú megközelítésre konkludált. Ebben a körben talán lényeges különbség lehet, hogy a portugál bankok havonta utólag, míg a magyar bankok negyedévente utólag cseréltek adatokat. Viszont éppen a portugál versenyhatóság hivatkozta döntése indokolásában a Bizottság egy döntését, amely szerint az egy éven belüli stratégiai adatok aktuálisnak minősíthetőek.²⁰⁸ Mindezek alapján is inkább lett volna a helye ebben az ügyben is a cél alapú megközelítés alkalmazásának. Ennek hiányában pedig a Kúria a BankAdat ügyben 2020. január 22-én hozott ítéletében nem tudott mást tenni, mint a hatás alapú értékelés körében nyilatkozni.²⁰⁹

Míg a horizontális versenykorlátozások kapcsán az Európai Bírósági gyakorlat óvatossá tette a versenyhatóságokat (így a GVH-t is) a célzatossá minősítés terén, addig az internetes értékesítés korlátozás vonatkozásában eltérő folyamat figyelhető meg. 2011 októberében hozott ítéletet az Európai Bíróság előzetes döntéshozatal keretében a *Pierre Fabre*²¹⁰ ügyben. A Pierre Fabre Dermo-Cosmétique kikötötte a kozmetikai és testápoló termékeinek a forgalmazási szerződéseiben, hogy az értékesítésre kizárólag fizikai üzlethelyiségben, okleveles gyógyszerész kötelező jelenléte mellett kerülhetett sor, miközben az érintett termékek nem tartoztak a gyógyszerek kategóriájába, így tehát nem vonatkozott rájuk gyógyszerészi monopólium. A Bíróság esetjogi gyakorlatában a szelektív disztribúciós rendszerek nem sértik

²⁰³ Vj/96-310/2010, 325. pont

²⁰⁴ Ld. a C-8/08. számú, *T-Mobile Netherlands és társai* ügyben hozott ítélet [EBHT 2009, I-4529. o.] 31. és 36. pontjait, illetve a C-32/11. számú, *Allianz Hungária Biztosító Zrt. és társai* ügyben hozott ítélet 38. pontját.

²⁰⁵ Autoridade da Concorrência, PRC/2012/9, http://www.concorrenca.pt/vEN/News_Events/Comunicados/Pages/PressRelease_201917.aspx

²⁰⁶ Mindekét esetben felek által üzleti titoknak minősített, egyediesített, nyilvános forrásokból hozzá nem férhető adatok cserélte gazdát. A magyar döntés indokolása szerint: „Az értékesített mennyiségre és adott tevékenység, üzletág, termék jövedelmezőségére vonatkozó adatok nyomon követése, az az alapján számított piaci részesedés alapvető jelentőségű egy vállalkozás gazdasági tevékenységében, ugyanis az ad egyértelmű visszacsatolást a vállalkozás által adott időszakban követett üzleti stratégia – ennek részeként terméktervezés, termékfejlesztés, értékesítési gyakorlat, árazás – sikerességéről.” (Vj-8/2012, 1143. pont) A portugál döntés szerint pedig a versenyhelyzet az egyik fő tényező a vállalat kereskedelmi stratégiájának meghatározásában, amennyiben ez lehetővé teszi az egyes vállalatok számára, hogy könnyebben megjósolják a versenytársaktól elvárt viselkedést.

²⁰⁷ Autoridade da Concorrência, PRC/2012/9, 3546. pont

²⁰⁸ 98/4/ECSC: Commission Decision of 26 November 1997 relating to a proceeding pursuant to Article 65 of the ECSC Treaty (Case IV/36.069 Wirtschaftvereinigung Stahl) 52. pont

²⁰⁹ Kf.VI.38.305/2018/21.

²¹⁰ C-439/09. sz., *Pierre Fabre*, ECLI:EU:C:2011:649.

az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében meghatározott tilalmat, amennyiben a viszonteladókat egységesen meghatározott és hátrányos megkülönböztetéstől mentesen alkalmazott objektív minőségi kritériumok alapján választják ki, továbbá amennyiben a termék jellemzői a termék minőségének megóvása és megfelelő használatának biztosítása érdekében szükségessé teszik az ilyen forgalmazási hálózatot, végül pedig amennyiben a kialakított kritériumok nem haladják meg a szükséges mértéket.²¹¹ Az ügyben nem volt vitatott, hogy a Pierre Fabre Dermo-Cosmétique szelektív forgalmazási hálózata keretében a viszonteladókat egységesen meghatározott és objektív minőségi kritériumok alapján választják ki.²¹² Ugyanakkor a Bíróság szerint meg kell vizsgálni azt is, hogy a versenykorlátozások arányosan próbálják-e megvalósítani az egyébként jogszerű célkitűzéseket. A Bíróság szerint a presztízst sugalló arculat megóvására irányuló célkitűzés nem minősülhet a versenykorlátozás alapjául szolgáló jogszerű célkitűzésnek, és így nem igazolhatja, hogy az erre irányuló szerződéses kikötésre ne vonatkozzék az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése, ha az internet, mint forgalmazási mód alkalmazását *de facto* megtiltja.²¹³

Ezt követően a német versenyhatóság az *Adidas*²¹⁴ és *Asics*²¹⁵ ügyekben 2014-ben és 2015-ben megállapította, hogy célzatos versenykorlátozásnak minősül a forgalmazók eltiltása szelektív disztribúciós rendszerben a harmadik fél online platformjának értékesítésre felhasználásától. A német versenyhatóság ebben a körben hivatkozott a *Pierre Fabre* ügyre és aláhúzta, hogy a forgalmazási mód kizárását a márka presztízisének megőrzésére hivatkozás sem mentheti.²¹⁶ 2014-ben szintén Németországban a bíróság elutasította a luxusmárkákat forgalmazó Coty keresetét, amely arra irányult, hogy a bíróság tiltsa el a viszonteladóját az amazon.de platformon keresztüli forgalmazástól. A német bíróság szerint egy ilyen kereset a *Pierre Fabre* ügyre tekintettel ellentétes lenne az EUMSZ 101. cikkével.

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

A Bizottság E-kereskedelmi Ágazati Jelentésében 2017 májusában jelezte, hogy az online piacereken keresztüli forgalmazás korlátozás nem esik a Vertikális Csoportmentességi Rendelet 4(b) és 4(c) cikkei szerinti különösen súlyos korlátozások tilalmának hatálya alá.²¹⁷ A kérdést végleg eldöntötte az EU Bíróság 2017 év végén, a fent hivatkozott *Coty* ügyben kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás során.²¹⁸ Az EU Bíróság szerint a *Pierre Fabre* ügghöz képest a *Coty* ügyben luxustermék forgalmazásáról van szó, melynek szelektív disztribúciós rendszerben való értékesítése esetén a márka presztízisének megőrzése megkövetelheti az értékesítési feltételeknek való megfelelés szállító általi ellenőrizhetőségének megvalósítását, amely harmadik félen keresztüli értékesítés esetén nem feltétlenül

²¹¹ 26/76. sz., *Metro SB-Großmärkte kontra Bizottság* [EBHT 1977., 1875. o.] 20. pontja, valamint a 31/80. sz. *L'Oréal* [EBHT 1980., 3775. o.] 15. és 16. pontja

²¹² C-439/09, 43. pont

²¹³ C-439/09, 46. és 54. pontok.

²¹⁴ B3-137/12 of 19 August 2014.

²¹⁵ B2-98/11 of 26 August 2015.

²¹⁶ Decision of August 26, 2015, case B2 – 98/11.

²¹⁷ Final report on the E-commerce Sector Inquiry of 10 May 2017, COM(2017) 229 final., 42. pont.

²¹⁸ C-230/16. sz., *Coty*, ECLI:EU:C:2017:941.

garantálható.²¹⁹ Azzal kapcsolatban, hogy a kifogásolt tilalom meghaladja-e a megvalósítani kívánt cél eléréséhez szükséges mértéket, az EU Bíróság megállapította, hogy a *Pierre Fabre* ügytől eltérően nincs abszolút tilalom a szerződéses forgalmazókkal szemben a szerződés tárgyát képező termékek internetes értékesítésére vonatkozóan.²²⁰ Ráadásul az EU Bíróság, hivatkozva a Bizottság e-kereskedelmi ágazati vizsgálati jelentésére hangsúlyozta az arányosság körében, hogy a meghatározó online értékesítési csatorna továbbra is a kereskedők saját weboldala.²²¹ Miután a *Coty* ügyben nem valósult meg az internet, mint értékesítési csatorna használatának abszolút tilalma, így a Vertikális Csoportmentességi Rendelet szerinti passzív eladás korlátozás sem állapítható meg.

Ezt követően a bíróság a magyar vertikális kontaktlencse ügyben is szűkítette a *Pierre Fabre* esetre hivatkozást. A Kúria 2019-ben született ítéletében kifogásolta, hogy miért minősül versenykorlátozásnak az, ha nem kap meg olyan kedvezményt az internetes értékesítő (amely korábban jogszabályilag nem is létező értékesítési csatorna volt), mint amit a fizikai boltot fenntartók az anyagi ráfordításaik miatt joggal élveznek.²²² A Kúria a kettős árazást jogilag meg nem határozott kategóriaként azonosította, amit úgy lehet érteni, hogy álláspontja szerint az ügybeli eset nem esik a Vertikális Iránymutatás 52. pont d) pontjában leírt *prima facie* célzatos versenykorlátozás körébe.²²³ Mindezek alapján arra lehet következtetni, hogy a Kúria a GVH által *prima facie*-nek gondolt kettős árazást kifejezetten célzatos kategórián kívülként azonosította és jelezte, hogy ennek versenykorlátozóként való minősítése csak akkor valósulhat meg, ha a GVH észszerű indokát adja annak, hogy miért állhatott érdekében a verseny korlátozása a felpereseknek. A felek szándékának figyelembe vétele előkerült már az európai versenyjogi gyakorlatban is, mint a célzatos kategória bővítésének egyik nem kötelező, de figyelembe vehető szempontja.²²⁴ Szintén a célzatos kategória kiterjesztése körébe tartozó szempontként értelmezhető (bár a Kúria ezen döntése európai esetjogot nem hivatkozva, de tartalma megegyezik az ott ismertetett károssági fok vizsgálatával) a Kúria azon iránymutatása, amely szerint a GVH-nak „*definiálnia kell a kettős árazást, mint versenyjogsértő magatartást, meg kell határoznia ennek tényállási elemeit, és számot kell adnia arról is, hogy milyen jogszabályi rendelkezéseket, jogi dokumentumokat, egyéb jogi tényeket, körülményeket vett figyelembe a fogalom meghatározás kidolgozásánál. Választ kell adni arra is, hogy milyen jogi alapon, feltételek mellett mondható ki egy újonnan bevezetett kedvezmény versenykorlátozó jellege akkor, ha korábban az adott kedvezmény az érintett számára semmilyen feltételek mellett sem volt elérhető.*”²²⁵ Megjegyzendő, hogy 2021-ben a német versenyhatóság egy online forgalmazás vonzerejét kedvezményrendszerrel rontó hasonló ügyben kötelezettségvállalást tudott elérni a Liebherr-el szemben.²²⁶

7.2.5. A magyar ügyek általi európai jogfejlesztés egy elmulasztott esete

²¹⁹ C-230/16, *Coty*, 49. pont.

²²⁰ C-230/16, *Coty*, 52. pont.

²²¹ C-230/16, *Coty*, 54. pont.

²²² Kf.VI.37.870/2018/9. 2019. április 10. (Vj/055-115/2013. ún. vertikális kontaktlencse ügy)

²²³ Megállapodás abban, hogy a forgalmazó fizessen magasabb árat az interneten keresztül értékesíteni kívánt termékekért, mint azokért a termékekért, amelyeket hagyományos módon kíván értékesíteni.

²²⁴ C-8/08 *T-Mobile Netherlands and Others*, EU:C:2009:343, 27. pont; C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P and C-519/06 P *GlaxoSmithKline Services and Others v Commission and Others* EU:C:2009:610, 58. pont; C-32/11 *Allianz Hungária Biztosító and Others*, EU:C:2013:160, 37. pont; C-67/13 P *CB v Commission*, EU:C:2014:2204, 54. pont

²²⁵ 2019. április 10-i ítélet Kf.VI.37.870/2018/9., 71. pont

²²⁶ Bundeskartellamt ensures equal opportunities for online sales in the new Liebherr distribution model (12.04.2021)

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/12_04_2021_Liebherr.html

Sajnálatos módon a GVH 2010-es években hozott döntéseit illetően ez a tendencia már nem folytatódott, és ezzel egyelőre leállt az európai versenyjog magyar ügyek általi további fejlesztése, amelyre a tényleges és potenciális hatások elkülönítése kapcsán nyílt volna lehetőség. A GVH kontaktlencse adatbázisos ügye ürügyet kínált a Kúriának 2018-ban arra, hogy iránymutatást adjon²²⁷ a tényleges és potenciális hatás alapú vizsgálathoz, amelyet aztán 2020-ban a BankAdat ügyben is megerősített.²²⁸ Ezen ügyek valamelyikében indokolt lett volna előzetes döntéshozatalt kérni, mert a Kúria olyan elvárást fogalmazott meg mintha a potenciális hatás nem önálló alapú jogsértés, hanem a tényleges hatás bizonyíthatóságának hiányában alkalmazható kategória lenne. Ilyen következtetés levonására azonban az EU versenyjogi ítélkezési gyakorlatában eddig nem került sor, sőt az EU Bíróság gyakorlatából inkább a potenciális hatás tényleges hatástól független, önálló jogalap létezése olvasható ki.²²⁹ Igaz, ezen EU Bírósági joggyakorlatról maga a Kúria nyilvánította ki,²³⁰ hogy a potenciális és tényleges hatás közötti különbség tekintetében nem tekinthető irányadónak, ezzel szolgáltatva maga érvet amellet, hogy miért is kellett volna ez ügyben az EU Bíróságot megkeresni, hiszen ezzel az uniós jog helyes alkalmazása nem csak az esetjog által nem tisztázottnak, de még olyan nyilvánvalónak sem tekinthető, amely minden észszerű kétséget kizárna (*acte clair*).²³¹ A nyilvánvalóság hiányára utal, hogy a Kúria azon eljárásjogi megközelítése, amely szerint a potenciális hatás a tényleges hatás bizonyíthatatlansága esetén alkalmazható, a jogirodalomból sem vezethető le. Mivel az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése anyagi jogi szabály ezért a jogirodalom szerint a potenciális hatás akkor releváns, ha a versenykorlátozás még nem valósult meg, vagy annak jövőbeni piacra gyakorolt hatásai a döntés időpontjában még nem mutatkoztak meg.²³²

²²⁷ Kfv.II.37.110/2017/13. sz. 2018. január 17.-i ítélet Vj/96-310/2010 sz. az ún. horizontális kontaktlencse adatbázisos ügyben

²²⁸ Kf.VI.38.305/2018/21. sz. 2020. január 22.-i ítélet a Vj/8-1749/2012. sz. ún. BankAdat ügyben 97. pont: „A versenyellenes hatás vizsgálata során a versenyhatóságnak el kell végeznie a konkrét tényeken alapuló közgazdasági elemzést és oksági kapcsolatot kell kimutatnia az információcsere és a versenyellenes tényleges hatás között. Csak meglévő akadályozó tényező esetében van arra lehetősége a hatóságnak, hogy befejezett cselekménynél potenciális (lehetséges) hatások elemzésébe kezdjen, ami egyfajta sorrendiséget jelent a bizonyítás során. Ezért be kell mutatni befejezett cselekménynél, hogy mi az a körülmény, amely a tényleges hatás bekövetkeztét, igazolását kizárja, akadályozza.”

²²⁹ C-238/05 sz. *Asnef-Equifax*, [ECLI:EU:C:2006:734], 50. pont és az ott hivatkozott C-7/95 P. sz. *John Deere kontra Bizottság* [ECLI:EU:C:1998:256]: „...[az EUMSZ 101.] cikk (1) bekezdése a fenti vizsgálatot nem korlátozza csupán a tényleges hatásokra – mivel annak figyelembe kell vennie a kérdéses megállapodás vagy magatartás a közös piacon belüli versenyre gyakorolt potenciális hatását...”

²³⁰ A Kúria a C-7/95 P. sz. *John Deere kontra Bizottság* ügy [ECLI:EU:C:1998:256] kapcsán: „A Kúria megállapította, hogy az 1998. évben hozott döntésnek sem előzménye, sem folytatása nem lelhető fel a gyakorlatban. [...] A Kúria álláspontja az, hogy ilyen időtávlatban (23 év) egyetlen, a perbeli üggyel - helyelközzel - hasonlóságot mutató döntés a jelen esetben felmerült jogkérdés eldöntéséhez nem ad elegendő alapot [...]” Kfv.II.37.110/2017/13., 32. pont

²³¹ C-283/81. *CILFIT kontra Ministero della Sanità*, [ECLI:EU:C:1982:335], 11. és 16. pontok; megerősítette a Bíróság legújabb gyakorlata: C-561/19 - *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi és Catania Multiservizi* [ECLI:EU:C:2021:799, 66. pont

²³² Pablo Ibáñez Colomo: *Anticompetitive Effects in EU Competition Law* (May 12, 2020). Forthcoming in (2021) 17 *Journal of Competition Law & Economics*, 21., <https://ssrn.com/abstract=3599407> <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3599407>; Nagy Csongor: *Versenyjogi kézikönyv*, HVG-Orac, 2021.,193.

II. A magyar versenyügyek és magyar közigazgatási bírászkodás közti kölcsönhatás

A magyar versenyügyek és a közigazgatási bírászkodás kölcsönhatása durván aszimmetrikus. Egyrészt van egy jól kimutatható és körvonalazható hatása a magyar versenyügyek bírósági felülvizsgálatának a teljes közigazgatási felülvizsgálatra. Másfelől azonban a bírósági felülvizsgálat eredményeként olyan mértékű joggyakorlata alakult ki a magyar versenyjognak, amelynek teljes körű bemutatása meghaladná a tézisekre szabott terjedelmi kereteket.²³³ Emiatt a közigazgatási bíróságok versenyjogfejlesztő munkáját a szerintem legfontosabb kérdés kapcsán, a versenyjogi bizonyítási sztenderdek szempontjából szemléltetem.

1. A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bírászkodás fejlesztéséhez

A versenyügyek a közigazgatási bírászkodás fejlesztésének egyik fontos mozgatórugóját adták az elmúlt évtizedben, amely nem az ilyen ügyek mennyiségére, hanem jelentőségére volt visszavezethető. 2010 és 2020 között éves átlagban körülbelül 40 magyar versenyügy került a magyar közigazgatási bíróságok elé és ezek összességében 72,8 milliárd forintnyi bírságösszeget érintettek, amely önmagában kiemeli ezen ügytípusokat a közigazgatási ügyek közül.

A 2000-es évek második felétől kezdődően – nem függetlenül a drasztikusan emelkedő bírságoktól – egyre intenzívebben kerültek a versenyjogi szakmai diskurzus középpontjába a versenyügyi eljárások egyes alapvető jogi kérdései, köztük a versenyügyek büntetőjogi karaktere és az abból fakadó garanciális elvárások teljesülésének kérdése. Tulajdonképpen a 2010-es években az európai versenyjogi gondolkodás és gyakorlat egyik legfontosabb témáját adták a versenyügyek alapvető jogi kérdései,²³⁴ - a célzatos versenykorlátozás megítélése mellett – legalábbis a digitális gazdaság versenyjogi kihívásainak megjelenésig mindenképpen. A versenyügyek büntetőjogi karakterének köszönhetően a fókuszba került teljes körű bírói felülvizsgálat követelménye három ponton járult hozzá a közigazgatási bírászkodás fejlesztéséhez. Az egyik, hogy a magyar jogban a teljes körű bírói felülvizsgálat követelménye nem csak a büntetőjogias közigazgatási eljárások sajátja. A másik, a felülmérlegelés tilalmának tisztázása, a harmadik pedig, hogy a teljes körű felülvizsgálat sem jelent parttalanságot.

1.1. Teljes körű felülvizsgálat követelménye a magyar közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata során

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) 2006-ban egy adóhatósági ügyre²³⁵ alkalmazva az Engel ügyben²³⁶ kifejtett szempontjait megállapította, hogy bár az adóhatósági bírság belső jogi minősítése szerint nem büntetőjogi jellegű, ahhoz elrettentés és megtorlás kapcsolódik, ezért az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 6. cikke érvényesülését vizsgálni kell. Az EJEB szerint ugyanakkor a szóban forgó adóhatósági eljárás nem tartozik a büntetőjog magvához, ebből következően a büntetőjogi garanciák érvényesülését sem lehet teljes szigorúsággal megkövetelni a közigazgatási eljárás szintjén. Néhány évvel később az adóügyekre korábban megfogalmazott *quasi* büntetőjogi karakter 2011-ben a versenyügyekre vonatkozóan is megerősítést nyert.²³⁷ Az EJEB a versenyhatósági szankciót is annak összege és elrettentő

²³³ Ennek feldolgozására ld. Tóth András: A magyar versenyügyek 2010–2020 közötti bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai, *Iustum Aequum Salutare* XVII. 2021. 4., 139–161.

²³⁴ Nagy Csongor: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat versenyfelügyeleti eljárásban. In: *Verseny és szabályozás 2014*. Szerk: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, 55-72.

²³⁵ *Jussila v. Finland*, no. 73053/01, 23 November 2006

²³⁶ *Engel and others v. the Netherlands*, no. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 and 5370/72, 23 November 1976

²³⁷ *Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italy*, 43509/08., 27.9.2011

hatása miatt tekintette büntetőjogi természetűnek. Ugyanakkor azt is világossá tette, hogy nem kell a büntetőjogi garanciák teljes körű érvényesülését a versenyzogi jogsértésekkel kapcsolatos adminisztratív eljárásban megkövetelni, amennyiben az adminisztratív döntéssel szemben mind jogi és ténybeli alapú (teljes körű) bírósági felülvizsgálat rendelkezésre áll.

Viszonylag hamar, egy évvel később az EJEB 2012 végén egyértelművé tette²³⁸ a Menarini ügyre hivatkozással, hogy a GVH Versenytanácsa nem kell, hogy teljesítse a bírósággal kapcsolatos követelményeket, mert eljárása nem vonatkoztatható el a Versenytanács döntéseit felülvizsgáló bíróságok eljárásától, amelyek elegendő, ha megfelelnek az EJEE 6. cikke elvárásainak. Az EJEB szerint erre figyelemmel nem állapítható meg az ártatlanság vélelmének sérelme sem, azért mert a Versenytanács adja ki az előzetes álláspontot és a végső döntést is. Ugyanezen okból kifolyólag nem találta tisztességes eljárásba ütközőnek ezt a szabályozási megoldást (nevezetesen, hogy ugyanazok a személyek írják alá az előzetes álláspontot, akik a végső döntést is meghozzák) aztán az Alkotmánybíróság sem, amely elé először átfogóan 2014-ben kerültek ezek a kérdések.²³⁹ Az Alkotmánybíróság támaszkodva az EJEB gyakorlatára megállapította, hogy „*Versenyzugyekben a GVH azonban nem természetes személyek bűnössége felől dönt, a felelősségre vonással olyan súlyú stigmatizáció, negatív társadalmi előítélet, illetve kifejezett joghátrány, mint a büntetőjogi elítéléssel, nem jár. A versenyellenes magatartáshoz – a büntetőjog ultima ratio jellegével összefüggésben álló – súlyos alapjog-korlátozással járó büntetések nem kapcsolódnak.*”²⁴⁰ A GVH előtti eljárásnak ezért nem kell megfelelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, ha a bíróság a GVH határozatát mind tény- mind jogkérdésben teljes körűen felülvizsgálhatja, és a GVH határozatát hatályon kívül helyezheti, esetleg maga hozhat döntést.²⁴¹

2014 októberében az Alkotmánybíróság - összhangban a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglaltakkal - 30/2014. (IX.30.) AB határozatában rámutatott a tisztességes eljárás és a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának összekapcsolódásából következő azon alkotmányos követelményre, hogy a bíróság tény- és jogkérdésekben egyaránt felülvizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő. Ebből a Kúria 2016. decemberi ítélete²⁴² az ún. végtörlesztő kartell ügyben már azt a következtetést vonta le, hogy a Kúria ún. vasútépítő kartell ügyben született 2014. májusi döntésével²⁴³ szemben nem csak az uniós, de most már egyértelműen a magyar jog alkalmazása során is azonos a bíróságok felülvizsgálatának terjedelme a bizonyítékok értékelése körében. A Kúria azonban az ún. végtörlesztő kartell ügyben hozott ítéletében utalt arra, hogy a korábbi (vasútépítő kartell ügyben született) félretételről szóló döntése nem volt megalapozatlan, mert az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével erősítette meg a korábbi Alkotmány alatti gyakorlatát az Alaptörvény hatálya alatt is.²⁴⁴ A versenyügyek kapcsán derült ki tehát, hogy míg a teljes körű felülvizsgálat az EJEE alapján csak azon ügyekben követelmény, amelyek kielégítik az Engel kritériumokat, addig a magyar joggyakorlat a közigazgatási ügyekben általános elvárássá tette a teljeskörű felülvizsgálat elvét függetlenül az alapul fekvő közigazgatási eljárás büntetőjogi jellegétől. Ezt az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata is megerősíti.²⁴⁵

1.2. A felülmérlegelés tilalmának teljeskörű felülvizsgálat elve fényében való tisztázása

²³⁸ DEBÚT Zrt. and Others against Hungary no. 24851/10

²³⁹ 30/2014. (IX.30.) AB határozat, 67. pont

²⁴⁰ 30/2014. (IX.30.) AB határozat, 61. pont

²⁴¹ 30/2014. (IX.30.) AB határozat, 65. pont

²⁴² Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell) 108. pont

²⁴³ Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell)

²⁴⁴ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell) 106. pont

²⁴⁵ 8/2020. (V. 13.) AB határozat 50. pont

A versenyjog büntetőjogias karaktere tehát fókuszba helyezte a bírósági felülvizsgálat teljességi körét, amely kapcsán a Kúriának és az Alkotmánybíróságnak is lehetősége adódott a bírói felülmérlegelés kérdésének átfogó tisztázásra. Ez két következménnyel járt. Egyrészt, a teljes körű felülvizsgálat követelményének a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata körében kell érvényesülnie és nem a bíróságok egymás közötti viszonyában. Másrészt, a felülmérlegelés tilalmának kiterjesztő értelmezése ellentétes a teljeskörű felülvizsgálat követelményével.

A felülmérlegelés tilalmának a közigazgatási bíráskodás gyakorlatában két vonatkozása ismert. Az egyik a bíróságok egymás közötti relációjában (függetlenül a közigazgatási bíráskodástól) érvényesül, amely szerint az alsóbb fokon eljáró bíró bizonyítékmérlegelését a felülvizsgálati bíróság nem mérlegeli felül, csak nyilvánvalóan önkényes és észszerűtlen, a logika szabályainak ellentmondó érvelés esetén.²⁴⁶ Ezt a kúriai jogértelmezést az Alkotmánybíróság kifejezetten egy versenyügy kapcsán hozott döntésében - korábbi gyakorlatára visszautalva²⁴⁷ - ismerte el.²⁴⁸ Ez a bíróságok relációjában érvényesülő felülmérlegelési tilalom a szóbeliségen, a közvetlenségen és a nyilvánosságon alapuló peres eljárások következménye.²⁴⁹ Az alacsonyabb fokú bíróság a bizonyítékokat közvetlenül megvizsgálva ugyanis szélesebb és mélyebb körű információval, benyomással rendelkezik a döntéshozatal során, mint a magasabb szinten iratokból ítélkező bíróság.²⁵⁰ A Kúria egy 2016. decemberi versenyügyben hozott ítélete²⁵¹ külön ki is tér annak a kérdésre, hogy a GVH döntéseit meghozó Versenytanács az EJEE értelmében vett bíróságnak minősül-e. Ha a Versenytanács ugyanis nem teljesíti az EJEE 6. cikkéből fakadó követelményeket, akkor azokat a bíróságnak kell, mintegy kipótolnia.²⁵² Ennek oka, hogy az EJEB gyakorlata a közigazgatási eljárást egyfajta „előzetes eljárásnak tekinti, amelyre ugyan szintén irányadók az eljárási garanciák, de végső soron ezen garanciák bírósági felülvizsgálat során való betartásának van jelentősége.”²⁵³ A Kúria szerint, ha a Versenytanács bíróság lenne,²⁵⁴ akkor az indokolhatná ez enyhébb (értsd fenti értelmű felülmérlegelési tilalom miatt a bizonyítási eljárásra csak kivételesen kiterjedő) további bírósági felülvizsgálatot.

Ennek fényében vitathatóak az olyan kijelentések, hogy a Versenytanács működése teljesen egyértelműen alkalmatlan a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vagy az, hogy a bírósági felülvizsgálat szigorúsága és szorossága attól függ, hogy az alapul fekvő hatósági eljárás kontradiktórius-e, illetve, hogy a GVH határozatát a Kúria pusztán vádiratnak minősítette, ami azt jelenti, hogy a Versenytanács nem független.²⁵⁵ Ezek a megállapítások a vonatkozó kúriai gyakorlat és a közigazgatási bíráskodás lényegének félreértelmezéséből fakadnak. Először is, a Kúria teljes mértékben függetlennek találta a Versenytanácsot a végrehajtó hatalomtól és felektől.²⁵⁶ „[A] versenytanácsstagok függetlensége nem kérdőjelezhető meg.”²⁵⁷

²⁴⁶ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell) 144. pont

²⁴⁷ 3085/2013. (III. 27.) AB végzés

²⁴⁸ 30/2014. (IX.30.) AB határozat, 83. pont

²⁴⁹ Köbölös Adél: Bírói jogalkalmazás alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében – szemeztetések, *Opuscul Civilia*, NKE, 6.

²⁵⁰ Tóth Kincső: Tárgyaláson kívüli elbírálás, in.: Petrik Ferenc (szerk.) *A közigazgatási perrendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai II.*, HVG_Orac, Budapest, 2017., 266.

²⁵¹ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell) 108. pont

²⁵² Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell), 113. pont

²⁵³ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell), 113. pont

²⁵⁴ „[...] versenytanács eljárása sok szempontból közel áll egy kvázi bírói fórum eljárásához, a kontradiktórius eljáráshoz szükséges bizonyos elemek részlegesen érvényesülnek, ami a teljes felülvizsgálat elvének terjedelmére is kihat a bírósági felülvizsgálat során.” Kfv.III.37. 690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell), 127. pont

²⁵⁵ Nagy Csongor: *Versenyjogi kézikönyv*, HVG-Orac, 2021., 396.

²⁵⁶ Kfv.III.37. 690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell), 119. pont

²⁵⁷ Kfv.III.37. 690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell), 126. pont

Sőt, megállapította, hogy az alperesi versenytanács eljárása sok szempontból közel áll egy kvázi bírói fórum eljárásához.²⁵⁸ Másodszor, nem lehet olyan látszatot kelteni, hogy a Versenytanácsnak teljesíteni kellene a bíróságra vonatkozó feltételeket, mert ellenkező esetben csak valamiféle degradált fórum lenne, amelynek döntései (mert az csak vád) emiatt még szigorúbb felülvizsgálati sztenderd alá is kellene, hogy essenek. Ez a vonatkozó bírói gyakorlat ismeretében vitatható kijelentés. Egyfelől, az EJEB 2012 végi ítélete egyértelművé tette²⁵⁹ a Menarini ügyre hivatkozással, hogy a GVH Versenytanácsa nem kell, hogy teljesítse a bírósággal kapcsolatos követelményeket, mert eljárása nem vonatkoztatható el a Versenytanács döntéseit felülvizsgáló bíróságok eljárásától, amelyek elegendő, ha megfelelnek az EJEE 6. cikke elvárásainak. Tehát az EJEB szerint sincs összefüggés a Versenytanács bíróságnak minősülése hiánya, illetve a tisztességes eljárás között. Másfelől, az Alkotmánybíróság is megállapította a GVH esetében, hogy : „*a tisztességes eljáráshoz való jogból származó követelmények teljesülnek, ha a versenyfelügyeleti eljárásban szabnak ki bíróság által felülvizsgálható bírságot.*” Harmadszor, pusztán azért volt annak jelentősége, hogy a Versenytanács bíróságnak minősül-e, mert abban az esetben a döntései felülvizsgálati korlátai közé belép a kontradiktórius, és csak iratokból ítélező bírói fórum viszonyait jellemző felülmérlegelés tilalma.²⁶⁰

A felülmérlegelés tilalmának másik vonatkozása kapcsán sokáig bizonytalanság uralkodott a közigazgatási bíráskodásban, és a kérdés tisztázódásához a versenyjog büntetőjogi karaktere miatt fókuszba került teljes felülvizsgálat elve hozzájárult. A 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény bevezetője is rögzíti: „*A közigazgatási bíráskodás 1991. évi újraindulását követően hamar felmerülő kérdés volt a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat törvényességének megítélése, mivel a bíróság előtti jogvitákban - elsősorban a közigazgatási hatóságok részéről - rendre megjelentek az olyan típusú hivatkozások, melyek a mérlegelési jogkörre tekintettel megkérdőjelezték a határozat érdemi felülvizsgálhatóságát.*” A bírói gyakorlatot beépítő korábbi Pp. 339/B. §-a a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntések jogszerűségének bírói megítéléséről ugyanis sok esetben kiterjesztő értelmezést kapott és olyankor is hivatkozási alapul szolgált, amikor a tényállás megállapításáról, az ehhez szükséges bizonyítás felvételéről volt szó.²⁶¹ Ezért a Kúria ún. vasútépítők kartell versenyügyben hozott 2014. májusi döntése²⁶² arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a versenyügyekben az EJEE alapján érvényesülniük kell a teljes felülvizsgálat követelményének, ezért „*a versenyhatóság határozatait felülvizsgáló közigazgatási bíróság nem hivatkozhat a felülmérlegelés tilalmának doktrínájára, nem alkalmazhatja a Pp.339/B. §-ából következő felülvizsgálati korlátokat.*” Vagyis a Kúria a Pp. 339/B. § kiterjesztő értelmezését versenyügyekben a teljes felülvizsgálat elve miatt nem alkalmazhatóvá nyilvánította (ahelyett, hogy kimondta volna a felülmérlegelés tilalma ezen kiterjesztő értelmezésének megalapozottságát). Ráadásul a Kúria szerint, mivel Európai Unió Alapjogi Charta 52 cikk (3) bekezdése az EJEB joggyakorlatából következő teljes felülvizsgálat elvét az EU jog részévé tette, ezért ha a GVH EU jogot alkalmazva hozott döntést, akkor ezek felülvizsgálta során a Pp. 339/B. §-át egyenesen félre kellett tenni. Ezt a megközelítést azonban később a Kúria pontosítani kényszerült, mert - mint arra fentebb már utalást történt - kiderült, hogy a teljes felülvizsgálat elve a versenyjog büntetőjogi karakterének nyilvánvalóvá válása előtt is a közigazgatási döntések bírói kontrolljának jellemzője volt.

²⁵⁸ Kfv.III.37. 690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell), 127. pont

²⁵⁹ DEBÚT Zrt. and Others against Hungary no. 24851/10

²⁶⁰ Id. Kfv.III.37. 690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell), 127. pont és Tóth András: A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez, *Jogtudományi Közlöny*, 2021. július-augusztus, 319-325.

²⁶¹ Nagy Csongor: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. In: *Verseny és szabályozás 2009*. Szerk.: Kiss Ferenc László – Valentiny Pál. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 109.

²⁶² Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell), 34. o.

Valójában azonban nem csak a teljes felülvizsgálat elve miatt nem alkalmazható kiterjesztően a felülmérlegelés tilalma, hanem mert nem nevezhető mérlegelésnek a bizonyítás és a jog tényállására vetítése (szubsumciója). Ezt már a 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény világossá tette, hogy a felülmérlegelés tilalmának ezen másodlagos vonatkozása kizárólag azokra az esetekre vonatkozik, amikor jogszabály a közigazgatás számára a döntése lehetőségeit, mozgásterét kijelöli, mint a KMK vélemény szerint a Tpvt. a bírság kiszabása tekintetében. Szintén mérlegelési jogkörben hoz döntést a GVH a bírói gyakorlat alapján arról, hogy egy felajánlást elfogad-e kötelezettségvállalásként vagy bírságcsökkentő tényezőként, erre jogszabályi kötelezettsége nincsen.²⁶³ A bírói gyakorlat²⁶⁴ szerint a figyelmeztetés alkalmazását is szabadon mérlegelheti a GVH, mivel a mérlegelés szempontjait, terjedelmét, a Tpvt. nem határolja be.

Hozzá kell tenni, hogy maga a jogirodalom sem segítette a tisztánlátást, amikor mérlegelésnek tekintette a bizonyítékok értékelését, de még magát a szubsumciót is.²⁶⁵ A bizonyítékok értékelése, a tényállás megállapítása, a jog szabályainak értelmezése és a kettő (tényállás és az alkalmazandó jog) összekapcsolása olyan művelete a jogszolgáltatásnak, amely kapcsán nincs különbség a közigazgatási és bírósági döntéshozatal között. A jogszolgáltatás ezen folyamatait nem nevezhetjük mérlegelésnek,²⁶⁶ mert nincs szó a szabályozás adta keretek közötti jogszerű választási lehetőségéről.²⁶⁷ Csak egyféle tényállás és jogértelmezés lehet ugyanis helyes.

Míg a mérlegelési jogkör egy szabályozási technika, amelynek jog által adott és megragadható keretei vannak a döntéshozatal jogállami korlátok közé szorítása érdekében, addig a bizonyítási eljárás és a szubsumció a döntéshozatal kulcsfontosságú lépéseit jelentik. A mérlegelés és a döntéshozatalra vezető meghatározó lépések bírói felülvizsgálta egyrésztől mindkét esetben folyamatvezérelt (a döntésre vezető folyamat helyességének vizsgálatára irányul), másrésztől a szabályozási felhatalmazás keretei között végzett mérlegelés kapcsán a bírói felülvizsgálat értelemszerűen lehet korlátozottabb terjedelmű, hiszen a döntésnek több jogszerű alternatívája is lehet.²⁶⁸ Bírói felülmérlegelésre a gyakorlat szerint ezért csak jogszabálysértés esetén van lehetőség, vagyis akkor, ha az indokolás hiányos, okszerűtlen, logikailag ellentmondó, vagy irratellenes tényálláson alapul.²⁶⁹ Másként, a bíróságnak nincs jogszerű lehetősége a kiszabott bírságösszeg felülmérlegelésére, csak akkor, ha megállapítható, hogy az alperes valamely releváns körülményt okszerűtlenül nem mérlegelt, vagy a mérlegelése tárgyává tett szempontokat az okszerű mérlegelés elvárásával ellentétesen vette figyelembe.²⁷⁰ A mérlegelési jogkörben hozott döntés sajátosságából fakad, hogy az egyébként jogszerű határozat nem lesz pusztán attól jogsértő, hogy lehetne - a figyelembe vett szempontok eltérő értékelésével, súlyozásával - egy másik ugyancsak jogszerű döntést hozni.²⁷¹

²⁶³ Kúria 2021. június 30-i Kfv.III.37.147/2021/13. sz. ítélete (VJ/21-96/2018. Magyar Telekom tisztességtelen ker.gyak. ügyben) 44. pont 37. pont

²⁶⁴ Kúria Kfv.IV.37.774/2018/13. sz. ítélete 70. pont

²⁶⁵ Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái, *Belügyi Szemle* 2001/12, 66–83.; Erdős Éva – Kecskeméti Ágnes: A mérlegelési jog sajátosságai a jogalkalmazói gyakorlat tükrében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXII. (2014), 150.; Nagy Csongor: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. In: *Verseny és szabályozás 2009*. Szerk.: Kiss Ferenc László – Valentiny Pál. MTA Közgazdaságtudományi Intézet

²⁶⁶ Tóth Kincső: A közigazgatási fellebbviteli eljárások tapasztalatai, In.: *Összefoglaló vélemény, Az ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései, Közigazgatási-Munkaügyi és Polgári Kollégiumai, Joggyakorlat-Elemző Csoport*, 2017., 140.; és Pfeffer Zsolt: Mérlegelés az adóigazgatási eljárásban, *Pro Futuro* 2018/1., 116.

²⁶⁷ Id. 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról

²⁶⁸ Id. Kúria 13. Kf.VI.37.650/2018/5. sz. ítélete 48. pont

²⁶⁹ Kúria 2021. június 30-i Kfv.III.37.147/2021/13. sz. ítélete (VJ/21-96/2018. Magyar Telekom tisztességtelen ker.gyak. ügyben) 41.

²⁷⁰ Kúria Kfv.III.37.083/2016/4., Kfv.III.37.599/2017/6., Kfv.V.39.083/2021/8., Kfv.III.37.147/2021/13.

²⁷¹ Kúria 13. Kf.VI.37.650/2018/5. sz. ítélete 51. pont

A mérlegelés körében hozott közigazgatási döntés felülvizsgálatának sajátos esete, amikor a közigazgatási szerv a jogszabályon alapuló mérlegelési jogkörét önként előre közzétett jogalkalmazási közleményben keretek közé szorítja annak kiszámíthatósága és a jogkövetés elősegítése érdekében. A GVH-nak ilyen közlemények kibocsátására a Tpt. 36. § (6) bekezdése jogszabályi felhatalmazást ad. A bírósági gyakorlatban a GVH közleménye a GVH-t köti, és attól csak kivételesen, akkor és annyiban térhet el, amennyiben a közlemény szempontrendszerének konkrét esetre alkalmazása jogszabályba ütközne, például kirívóan okszerűtlen eredményre vezetne.²⁷² Ez esetekben is azonban csak akkor térhet el a közleménytől a GVH jogszerűen, ha álláspontját részletes indokolással alapozza meg. A bíróság a felülmérlegelés tilalmából fakadóan ezért köteles figyelembe venni azt a körülményt, ha a mérlegelési jogköre kitöltésekor a hatóság a saját közleményét alkalmazta. „*A Közlemény alkalmazása körében nem annak van jelentősége – ellentétben a másodfokú bíróság álláspontjával –, hogy az jogilag a közigazgatási perben eljáró bíróságot nem köti, hanem annak, hogy az alperes milyen szempontok alapján mérlegelte a bíróság megállapítását. Amennyiben a Közlemények kerültek alkalmazásra, úgy ezek képezik a mérlegelés szempontjait, tehát a bírósági felülvizsgálat során is kizárólag ezek megalapozottságából lehet kiindulni.[...].*”²⁷³ Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a GVH bírságkiszabásának elsődlegesen nem a törvényi mérlegelési szempontnak kell megfelelni. Másként, hiába felel meg a GVH mérlegelése saját közleményének, ha közben a törvényi mérlegelési szempontok betartása a bíróság számára nem ellenőrizhető.²⁷⁴

1.3. A teljes körű felülvizsgálat sem jelent parttalanságot

A közigazgatási bíráskodás tárgya a közigazgatási döntés, amely a döntése alátámasztásához tartalmazza a tényállást, az azt alátámasztó bizonyítékokat és a jogi értékelést. Vagyis az a körülmény, hogy a bíróság közigazgatási döntést vizsgál felül a közigazgatási bíráskodás sajátosságából fakad (amely persze végső soron visszavezethető az államhatalmi ágak elválasztására) és ebből egyfajta adottságként az is következik, hogy a hatóság döntése valamilyen bizonyítási szinten áll, amelyhez képest az vitatható és megdönthető lesz.²⁷⁵ A Kúria az ún. végtörlesztő kartell ügyben az ún. vasútépítő kartellben hozott döntése után keletkezett „légüres teret” betöltötte azzal, hogy a teljes körű felülvizsgálat sem jelenti, hogy közigazgatási ügyben a bíróság figyelmen kívül hagyná, hogy egy alperes által már meghozott és indokolt döntést vizsgál felül.²⁷⁶ Ezzel a Kúria kiegészítette az ún. vasútépítő kartell ügyben hozott döntését, világossá téve, hogy a közigazgatási döntés teljes felülvizsgálata sem parttalan. A Kúria a korábbi értelmű – félreértésen és túlzott kiterjesztésen alapuló – felülmérlegelési tilalmat a közigazgatási bíráskodás államhatalmi ágak elválasztásából fakadó alkotmányos jelentőségének megfelelő felülvizsgálati keret szétterjedé alakította. Ebből a szempontból pedig a közigazgatási döntés által elfoglalt bizonyítási szint és annak processzuális kötöttségű megalapozottsága a kulcs.

A teljes körű felülvizsgálat sem jelenti tehát azt, hogy a bírósági felülvizsgálat parttalan lenne. A demokratikus elszámoltathatóság elvéből például az következik, hogy a közigazgatási

²⁷² Kúria Kfv. III. 37. 697/2011/9.számú ítélete, Vj-112/2006.

²⁷³ LB Kfv. II. 37.497/2010/14.szám Vj-102/2004.-II. megismételt eljárás.

²⁷⁴ „*a bírósági felülvizsgálat során jogszerűségi vizsgálatot végez, vagyis a törvénynek való megfelelést vizsgálja. A bírságkiszabást befolyásoló körülményeket nem általánosságban, elvontan vagy mechanikusan - a Közlemény szerinti számszaki adatok matematikai műveletekkel való kezelésével -, hanem a konkrét ügy tényeire vonatkoztatva kell értékelni és megindokolni.*” Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság I.Kf.650.080/2016/4. számú határozata

²⁷⁵ Dudás Dóra Virág – Kovács András: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében, *Jogtudományi Közöny* 2018. 3. szám, 164.

²⁷⁶ Uo, 162.

szervekre kell hagyni, hogy miként érvényesítik a közérdeket.²⁷⁷ A Kúria ún. végtörlesztő kartell ügyben kifejtett álláspontja szerint ebből az következik, hogy a bírói hatalom korlátait jelentő alkotmányos elvek - különösen a hatalmi ágak elválasztásának elve - fényében a teljes felülvizsgálat követelménye nem foglalhatja magában annak kötelezettségét, hogy a közigazgatási hatóság helyébe lépve döntse el az ügyet.²⁷⁸ A Kúria ebből vezette le az ún. végtörlesztő kartell ügyben, hogy a bizonyítékok értékelésekor a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azt a tény, hogy a közigazgatási ügyekben a GVH által már meghozott és indokolt határozatokat vizsgál felül.²⁷⁹

A felülvizsgálat sajátos kereteit képezi a közigazgatási szerv korábbi bírósági döntés nyomán megismételt eljárása, mert ilyenkor a megismételt eljárásban hozott közigazgatási döntésnél azt is vizsgálni kell, hogy a közigazgatási szerv betartotta-e a korábbi, új eljárásra kötelező bíróság iránymutatásait. A Kúria szerint a felpereseket a jogorvoslati jogtól nem lehet elrettenteni azzal, hogy a megismételt eljárásban a számukra kedvezőnek ítélt, és ezért jogorvoslattal nem támadott, ítéleti rendelkezéssel nem is érintett körülmények mellőzésére kerülhessen sor, illetve biztosítani kell azt, hogy a pernyertességhez fűződő jogos várokozásuk érvényesüljön.²⁸⁰ Amennyiben a GVH az új eljárásra kötelező bírósági döntés alapjául szolgáló ügyben alkalmazott bírsághozmélyét a megismételt eljárásban új közleménnyel váltja fel, azzal új mérlegelési körülményeket vezet be, amelynek eredményeként a korábbi bíróság döntés útmutatása nem ellenőrizhető, akkor az semmis döntést eredményez.²⁸¹ „A felperesek jogos várokozása, hogy az alperes a megismételt eljárásban a korábbi bírósági ítéletben előírtaknak megfelelően fog eljárni (bizalmi elv).”²⁸² Szintén versenyügyben mondta ki a Kúria, hogy a közigazgatási szervet a megismételt eljárásban akkor nem köti az új eljárásra kötelező bírósági ítélet, ha „a döntést megalapozó tények időközben megváltoztak, vagy olyan jogszabályi változás történt, amely a megismételt közigazgatási eljárásban is alkalmazandó.”²⁸³ Ennek oka, hogy a Kp. 85. § (2) bekezdése a korábbi törvényi szabályozással és a kialakult töretlen bírói gyakorlattal összhangban kimondja, hogy a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja.²⁸⁴

2. A magyar versenyjogi döntések felülvizsgálati sztenderdje

A magyar versenyhatósági döntések bírósági felülvizsgálata a bizonyítási elvárásokat illetően három tanulsággal is szolgált. Az egyik, hogy a magyar bíróságok a versenyügyekben hozott döntések felülvizsgálatát az alkalmazandó jog szabályainak értelmezése körében is elvégzik. A másik tanulság a megfelelés erősödésével párhuzamosan előtérbe került közvetett bizonyítással kapcsolatos. A harmadik pedig a bizonyítékok hitelességének megítélésre vonatkozik.

²⁷⁷ *Tsfayo kontra Egyesült Királyság*, 60860/00, 2006. november 14., §§ 40-42

²⁷⁸ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell) 130. pont

²⁷⁹ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún. végtörlesztő kartell) 131. pont

²⁸⁰ Kfv.II.37.814/2020/12., 131. pont

²⁸¹ Kfv.II.37.814/2020/12. 2021. június 2.-i ítélet az ún. Vj/20-239/2017. sz. megismételt végtörlesztő kartell ügyben. A Kúria emlékeztetett az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozat [76] bekezdésére, amelyben a testület, idézve a 9/1992. (I. 30.) AB határozatot, kiemelte, hogy „A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogerős határozat – az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között – irányadóvá váljék mind az eljárásban résztvevőkre, mind a később eljáró bíróságra, illetőleg más hatóságra.” Kúria szerint, ezért Az Új Bírsághozmély megismételt eljárásban történt alkalmazásával az alperes megsértette a hatékony jogorvoslatihoz való jogot, mert a felperesek számára a korábbi peres eljárásban biztosított jogorvoslatot kiüresítette, azt formálissá tette azzal, hogy a Kúria Ítélet végrehajtását lehetetlenítette el. 107. pont

²⁸² ²⁸² Kfv.II.37.814/2020/12., 148. pont

²⁸³ Kúria 2021. május 12-i Kfv.III.37.217/2021/10. sz. ítélete (RTL eljárási bírság a megismételt RTL/CDM VJ/8-1/2020. fúziós ügyben) 56. pont

²⁸⁴ Uo.

2.1. A versenyjogi anyagi jogi szabályok értelmezése

Mivel az anyagi igazság érvényesülésére nincs alanyi jog (ld. 9/1992.(I.30) AB határozat), ezért mind a bizonyítás, a tényállás megállapítása, mind pedig a szubszumció helyessége (benne az alkalmazandó jog megállapítása és értelmezése) alapvetően processzuális kötöttségű, amely természetesen legtöbb esetben elvezet az anyagi igazságra. Ebből a szempontból a döntéshez vezető folyamat tisztességessége és az azt biztosító garanciák teljesülése, a bizonyítékok és az alkalmazandó jog értékelésének okszerűsége, a levezetések logikai szilárdsága, észszerűsége a kulcs.²⁸⁵ Mindebből fakadóan a közigazgatási döntéseket felülvizsgáló bíróságok nem csak a bizonyítási folyamat, hanem az irányadó anyagi jogi szabályok értelmezése körében is felülvizsgálatra jogosultak, miként erre fentebb utalás történt. A magyar versenyügyekben²⁸⁶ egyértelműen tetten érhető, hogy a közigazgatási bíráskodás zsinórmércéje az eljárásjogi kötöttségtől²⁸⁷ eltolódott a valódi teljes felülvizsgálat elve felé, amely azt jelenti, hogy a felülvizsgálatot végző bíróságok a versenyjog absztrakt anyagi rendelkezéseinek értelmezését is elvégzik, amely bár korábban sem volt példa nélküli, de inkább kivételesnek volt tekinthető.²⁸⁸ A legutóbbi időkben például a magyar közigazgatási bíróságok a GVH versenyjogi anyagi jogi minősítését már olyan részletes szakismeretet igénylő versenyjogi kérdésekben értékelték újra, mint a célzatos versenykorlátozás kategóriájának bővítése vertikális relációban²⁸⁹ vagy az egységes és folytatólagos jogsértés.²⁹⁰

2.2. A közvetett bizonyítás előtérbe kerülése

A versenyszabályok megsértése is alapulhat közvetlen és közvetett bizonyításon. A közvetlen hatósági bizonyításnak ugyanakkor versenyügyekben sem kell főszabálynak lennie, mint arra fentebb utaltam, és ez nem következik a kétséget kizáró bizonyításból sem. Főleg, mert a versenyellenes megállapodások tilalmának közismert jellegére és ennél fogva végrehajtásuk titkos jellegére figyelemmel a hatóságtól nem várható el, hogy ilyen okirati bizonyítékot nyújtson.²⁹¹ Az Európai Törvényszék kifejezetten el is ismeri a Pometon ügyben hozott ítéletében, hogy ez egyre inkább lehetetlen, vagy legalábbis kivételes lesz (ld. erről még a III.1.2.1. fejezetet): „a versenyellenes magatartásokban és megállapodásokban való részvétel tilalma, valamint a szankció, amelyre a jogsértők számíthatnak ugyanis közismert; az összejátszásra irányuló tevékenységek egyre titkosabban folynak le, a vállalkozások képviselői közötti találkozók titokban tartják, általában valamely harmadik országban, továbbá az erre vonatkozó dokumentáció a legminimálisabbra szorítkozik, éppen azért, hogy elkerüljék a kartell

²⁸⁵ Kovács András: Nem csak a tagállami bíróságokon múlik...: Hozzászólás Tóth András: Az elektronikus hírközlésre vonatkozó európai szabályozási keret 2006. évi felülvizsgálata: a tagállami bíróságokon múlik a szabályozási keret hatékony működése? című cikkhez. *Infokommunikáció és jog*, 2006/4., 129.

²⁸⁶ Mert az EU-ban az absztrakt versenyszabályok értelmezése már korábban is az EU Bírósági gyakorlat tárgyát képezte az EU Bizottsági döntések felülvizsgálata során. Nagy Csongor: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat versenyfelügyeleti eljárásban. In: *Verseny és szabályozás 2014*. Szerk: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 56.

²⁸⁷ Kovács András: Nem csak a tagállami bíróságokon múlik...: Hozzászólás Tóth András: Az elektronikus hírközlésre vonatkozó európai szabályozási keret 2006. évi felülvizsgálata: a tagállami bíróságokon múlik a szabályozási keret hatékony működése? című cikkhez. *Infokommunikáció és jog*, 2006/4., 128-132.

²⁸⁸ Nagy Csongor: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat versenyfelügyeleti eljárásban. In: *Verseny és szabályozás 2014*. Szerk: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 58.

²⁸⁹ Kf.VI.37.870/2018/9., 2019. április 10. (Vj/055-115/2013. ún. vertikális kontaktlencse ügy), amelyben a Kúria az egységes, folytatólagos jogsértést nem látta megalapozottnak.

²⁹⁰ Kfv.II.37.364/2017/26. 2018. február 28-i ítélet a vj-29/2011. sz. ún. betonos kartell ügyben

²⁹¹ Kfv.II.37.672/2015/28., 2016 április 6., (Vj-69/2008 ún. malmi kartell) 112. pont

felderítését és az igazságosan szigorú szankciókat. Ily módon, még ha a Bizottság fel is fedez olyan iratokat, amelyek kifejezett módon tanúsítják az érintett társaságok gazdasági szereplői közötti jogellenes kapcsolatfelvételt, e dokumentumok általában töredékesek és szórványosak, és ezért bizonyos részleteket gyakran következtetésekkel kell rekonstruálni.”²⁹² Viszont, amikor a hatóság versenyjogi jogsértés bizonyításának keretében okirati bizonyítékokra hivatkozik, az érintett vállalkozások feladata, hogy ne csak a hatóság elméletének hihető alternatíváját mutassák be, hanem hivatkozzanak a megtámadott határozatban a feltételezett jogsértés létezésének alátámasztására és az utóbbi által előterjesztett bizonyítékok elégtelen voltára is.²⁹³ A vállalkozások irati bizonyítékkal ellentétes magyarázata önmagában nem elegendő a jogsértés alól történő mentesüléshez.²⁹⁴

A közvetett bizonyítás előtérbe kerülésével két további kérdést kellett tisztázni: az egyik, hogy a közvetett bizonyítás miként egyeztethető össze a kétséget kizáró bizonyítás követelményével, a másik pedig a közvetett bizonyítás megalapozottságával kapcsolatos.

2.2.1. A kétséget kizáró bizonyítás követelménye és a közvetett bizonyítás, valamint a vélelmek

A Kúria 2014-es ún. vasútépítő kartell ügyben hozott döntése rögzíti, hogy az EJEB joggyakorlatából nem olvasható ki olyan követelmény, hogy valamely sajátos tartalommal bíró, egzaktan meghatározható bizonyítási sztenderdhez kéne igazodni (például kétséget kizáró bizonyítás sztenderdje).²⁹⁵ Ezt a szintén versenyügyben hozott 30/2014 AB határozat fényében úgy kell érteni, hogy a kétséget kizáróan nem bizonyított tényeknek a terhelt terhére való értékelésének tilalma (amely az ártatlanság vélelmének részeként a versenyfelügyeleti ügyekben is köti a hatóságot, illetve felülvizsgálatot végző bíróságokat²⁹⁶) sem jelenti azt, hogy a GVH-nak mindenképpen valamiféle „szuperbizonyítékokkal” (pl. okiratokkal) alátámasztva lehetne csak a versenyjogsértést bizonyítani. A Kúria szerint a versenyhatóság a feltárt egyes bizonyítékok logikai láncba fűzésével és az azokból levont okszerű következtetéssel - egyetlen, mindent elsőpró, közvetlen dokumentum hiányában is - megfelelően igazolhatja a jogsértés elkövetését.²⁹⁷ Főleg, mert a versenyellenes megállapodások tilalmának közismert jellegére és ennél fogva végrehajtásuk titkos jellegére figyelemmel a hatóságtól nem várható el, hogy ilyen okirati bizonyítékot nyújtson.²⁹⁸ Miként azt a Kúria újabb ítélete újfent megerősíti: „Alkotmánybíróság, sem az EJEB, sem az Európai Unió Bírósága joggyakorlata nem követeli meg versenyügyekben sajátos tartalommal bíró egzakt bizonyítási sztenderdet. A közvetett bizonyítékok láncolatán alapuló határozat is jogszerűnek fogadható el amennyiben a Tptv. 11.§-ában foglalt tilalom megsértését az alperes által egyenként és összességében értékelt bizonyítékok olyan zárt láncolata támasztja alá, amelyet a felperesek általános hivatkozása nem tud áttörni”²⁹⁹

Az EJEB is rendszeresen megállapítja, hogy a „minden kétséget kizáró” bizonyíték „származhat olyan valószínűsítő körülmények együtteséből vagy meg nem döntött vélelmekből, amelyek kellően súlyosak, pontosan meghatározottak és egybevágóak”, egyenlőségjelet téve így a valószínűsítő körülmények együttese és a meg nem döntött vélelmek közé.³⁰⁰ A Kúria szerint is az Engel-kritériumok³⁰¹ alapján büntetőügynek minősülő közigazgatási ügyekben

²⁹² T-433/16 - *Pometon kontra Bizottság* ECLI:EU:T:2019:201., 110-111.

²⁹³ Id.: T-655/11., *FSL és társai kontra Bizottság*, EU:T:2015:383, 181. pont

²⁹⁴ A Fővárosi Bíróság Legfelsőbb Bíróság által helybenhagyott 7.K.31091/2007/16. sz. ítélete

²⁹⁵ Kfv.III.37.690/2013/29. szám, 2014. május 20. (Vj-174/2007 ún. vasútépítő kartell), 31. oldal

²⁹⁶ 30/2014. (IX.30.) AB határozat 50. pont

²⁹⁷ Kfv.II.37.672/2015/28., 39. pont

²⁹⁸ Kfv.II.37.672/2015/28., 2016 április 6., (Vj-69/2008 ún. malmi kartell) 112. pont

²⁹⁹ Kf.V.39.062/2020/4. szám, 2020. június 10. (VJ/41-191/2016. ún. napelemes kartell), 51. pont

³⁰⁰ *Öcalan kontra Törökország*, 46221. sz., EJEB 2005-IV.,180. §,

³⁰¹ *Engel and others v. the Netherlands*, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 and 5370/72, 23 November 1976

(mint amilyen a versenyjog is)³⁰² a bizonyítási mérce bár az indokolt kétséget kizáró bizonyítást jelenti, nem zárja ki a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztüli bizonyítást (ténybeli vélelmek alkalmazását), de jogi vélelmek alkalmazását sem, amennyiben e vélelmek észszerű keretek között maradnak.³⁰³ Az Európai Bíróság szerint a vélelem észszerű keretek között marad akkor is, ha nehéz megdönteni, ha az általa elérni kívánt jogszerű céllal arányos³⁰⁴ és biztosított az ellenkező bizonyítás lehetősége, valamint a védelemhez való jog.³⁰⁵ Több főtanácsnok is kifejtette azonban, hogy az ártatlanság vélelmére figyelemmel a versenyügyekben alkalmazott vélelmeknek megdönthetőnek kell lenniük.³⁰⁶ A Kúria a vélelmek versenyügyekben való alkalmazására vonatkozó következtetését arra alapította, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a versenyjogsértést megállapító közigazgatási határozatok nem természetes személyeket, hanem jogi személyeket szankcionálnak.³⁰⁷ Jogi személyek esetén viszont szubjektív tudattartalom vizsgálatáról nem beszélhetünk.³⁰⁸

Mind az Alkotmánybíróság,³⁰⁹ mind pedig a Kúria³¹⁰ megerősítette, hogy a bizonyítás során a hatóság közvetett bizonyítékokat is felhasználhat, úgyszintén a piac szerkezetére vonatkozó adatokat, számításokat, gazdasági modelleket, stb. is, még akkor is, ha ez utóbbiak - egyébként a szakértői véleményekre is jellemző módon - esetenként bizonytalan elemeket, illetve bizonyos fokú valószínűségi bizonyítást is magukban hordoznak a tudomány adott állásához igazítottan.

2.2.2. A közvetett bizonyítás helyállósága

A versenyellenes magatartás vagy megállapodás létezését tehát sok esetben bizonyos számú egybeesésből és valószínűsítő körülményből kell kikövetkeztetni, amelyek együtt figyelembe véve, más összefüggő magyarázat hiányában a versenyszabályok megsértésének bizonyítékául szolgálhatnak.³¹¹ Amennyiben a tényekre való hatósági bizonyítás ilyen közvetett, akkor a tényállás a bizonyítékok okszerű, az észszerűség és a logika követelményeinek megfelelő értékelésével kerül megállapításra, ezért ilyen esetben a vállalkozások által felvetett lényegi érvekre ki kell térni, és azokat szintén okszerű, észszerű és a logika szabályainak megfelelő érveléssel kell elvetni.³¹² Ezért mondja a Kúria az ún. végtörlesztő kartell ügyben hozott ítéletében, hogy ha a felperesi magyarázat (értsd: a bizonyítékok értékelésére nézve) okszerűbb, akkor az alperesi határozat indokolása szükségszerűen okszerűtlen, az alperesi hatóság a rendelkezésre álló bizonyítékokból téves következtetést vont le.³¹³

A Kúria szerint is a „*[hatósági] döntés megalapozatlanságának megállapítására csak akkor kerülhet sor, ha a felperesek a megfelelően bizonyított és kellően alátámasztott állításaikkal alapos kétséget ébresztenek az alperesi hatóság logikai láncra fűzött érvelése tekintetében,*

³⁰² E tekintetben ld: *Menarini Diagnostics S.R.L. vs. Italy*, 43509/08, September 27; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat

³⁰³ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún végtörlesztő kartell) 137. és 140. pontok

³⁰⁴ E tekintetben ld még az EJEB vonatkozó gyakorlatát is: *Västberga Taxi and Vulic v. Sweden*, 23 July 2002, no. 36985/97, para. 113.

³⁰⁵ C-521/09 P *Elf Aquitaine*, ECLI:EU:C:2011:620, 62.; C-501/11 P *Schindler*, ECLI:EU:C:2013:522,.

³⁰⁶ AG Kokott's opinion in C-8/08 *T-Mobile*, ECLI:EU:C:2009:110, 93., and AG Szpunar's opinion in C-74/14 *Euras*, ECLI:EU:C:2015:49397.

³⁰⁷ Kfv.III.37.582/2016/16., 138. pont

³⁰⁸ Kfv.III.37.582/2016/16., 138. pont

³⁰⁹ 30/2014. (IX.30.) AB határozat 71. pont.

³¹⁰ Kúria, Kfv.III.37.582/2016/16., 137-138.

³¹¹ C-634/13 P *Total Marketing Services kontra Bizottság*, EU:C:2015:614, 26. pont; C-613/13 P *Keramag Keramische Werke és társai*, EU:C:2017:49, 51. pont

³¹² Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún végtörlesztő kartell), 142. pont

³¹³ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún végtörlesztő kartell) 131. pont

azaz magatartásukra más észszerűbb magyarázatot adnak, mint a versenyellenes magatartás tanúsítása.”³¹⁴ Ebből fakad, hogy az eset összes körülményére figyelemmel tett levezetés megdöntésére nem elegendő a logikai láncolatból kiragadni egyes cselekményeket és bizonyítékokat anélkül, hogy összefüggő eltérő okszerű magyarázatot adnának. Tehát a megdöntés érdekében olyan előadást kell tenni, amely a megállapított komplex és egymással összefüggő eseményláncolatot összességében más megvilágításba helyezné, és a cselekvéssort más magyarázattal váltaná fel.³¹⁵

A felperesnek a bizonyítási teher megfordulásához nem elég állítania, sokkal inkább hitelt érdemlően kell bizonyítania, valószínűsíteni, hogy a versenyhatóság nem tett eleget a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségének.³¹⁶ A Kúria a Kfv.II.37.441/2012/9. számú eseti döntésében is megerősítette, hogy a bizonyítási teher megfordulására alappal akkor lehet hivatkozni, ha a felperes olyan bizonyítékot szolgáltat, amelyből következően a tényállás valóságával kapcsolatban alapos kétség merül fel, vagy a bizonyíték a tényállás valóságtartalmát megdönti, illetve a valóságtartalom megalapozottságának hiányát kellőképpen valószínűsíti. A bizonyítási teher a perben nem fordult át, nem az alperesnek kellett bizonyítania, hogy következtetései indokolt kétely nélküliek, hanem a felpereseknek, hogy az alperesi határozat megállapításai megalapozatlanok, nem valósak.³¹⁷

A közigazgatási döntést felülvizsgáló bíróság akkor tekinti – többek között – jogszerűtlennek a közigazgatási szerv döntését, ha a bizonyítékok egyenként és összességében nem alkalmasak az állított, megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mértékben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le, vagy nyilvánvaló logikai hibában szenved, nyilvánvalóan észszerűtlen, vagy megfelelő indokolás hiányában nyilvánvalóan önkényes. A bíróság e bizonyíték értékelési tevékenysége, a bizonyítékok bizonyító erejének meghatározása a bíró belső meggyőződésére van bízva, így annak a tisztességes eljárást kielégítő korlátja a bírónak a szabad mérlegelést illető számadási (indokolási) kötelezettsége.³¹⁸

A versenyügyekben megállapított tényállás tehát nem alapulhat pusztán spekuláción és feltételezéseken, annak ellentmondásmentes bizonyítékokon kell nyugodnia.³¹⁹ A versenyhatósági bizonyítással szemben követelmény, hogy a hatóság pontos és egybevágó bizonyítékokat nyújtson a jogsértés megtörténtének bizonyítására, de nem szükséges minden bizonyítéknak a jogsértés összes elemét tekintve eleget tennie e feltételeknek.³²⁰ Elegendő, ha a hatóság által hivatkozott bizonyítékok összességében értékelve megfelelnek ezeknek a követelménynek.³²¹ Nem jogellenes, ha a hatóság csak a döntéshez szükséges mértékben tisztázza a tényállást, ha csak a releváns tényekre, körülményekre folytat le bizonyítást, és a tényállás tisztázásához nem szükséges kérdésekre nem folytat le szakértői bizonyítást. De a felek részére biztosítania kell az ügyféli jogaik gyakorlását, nyilatkozataikat, észrevételeiket, releváns bizonyítékaikat értékelve, mérlegelve kell meghoznia a döntését.³²²

A versenyellenes magatartás vagy megállapodás létezésére tehát bizonyos egybeesésekből és jelekből is lehet olyan következtetéseket levonni, amelyek együttes vizsgálata egyéb összefüggő magyarázat hiányában a versenyjogi szabályok megsértésének bizonyítékát nyújthatják.³²³ A hatóság rendelkezésére álló töredékes és szórványos elemek kiegészíthetők

³¹⁴ Kfv.37.646/2015/14. szám

³¹⁵ 9.Kpk.720.051/2018/8.

³¹⁶ Kf.VI.39.668/2021/15. 2021. május 10-i ítélet (Vj-43/2011 ún. papiros kartell ügyben), 118. pont

³¹⁷ Kf.VI.39.668/2021/15. 2021. május 10-i ítélet (Vj-43/2011 ún. papiros kartell ügyben), 121. pont

³¹⁸ Kf.VI.39.668/2021/15. 2021. május 10-i ítélet (Vj-43/2011 ún. papiros kartell ügyben), 112. pont

³¹⁹ 30/2014. (IX.30.) AB határozat 71. pont és Kfv.III.37.582/2016/16., 138. pont

³²⁰ Kfv.II.37.672/2015/28., 2016. április 6., (Vj-69/2008 ún. malmi kartell), 112. pont

³²¹ T-110/07 - *Siemens kontra Bizottság* ECLI:EU:T:2011:68, 46-47.

³²² Kfv.II.37.827/2015/19. 2016. május 4. (Vj-134/2008. ún malmi kartell)

³²³ T-110/07 - *Siemens kontra Bizottság* ECLI:EU:T:2011:68, 48.

a releváns körülmények rekonstruálására alkalmas következtetésekkel.³²⁴ Ennek a „következtetés” bizonyíték-értékelési műveletnek (közvetett bizonyításnak) akár két dimenziója is lehet az adott ügy szempontjából. Lényeg, hogy a következtetés kiállja a kétséget kizáróság próbáját.³²⁵

Az egyik dimenzió, amikor ez a fentiek szerinti következtetés levonás a tényállás egyes elemeire vonatkozik. Például, amikor egy jogellenes kartelltalálkozón való részvétel abból következik, hogy az érintett vállalkozás képviselője megjelenik az annak folytatására az első találkozáson megbeszélte második időpontra is.³²⁶

A másik dimenzió, amikor a versenyhatóság a versenyszabályok megsértését a teljes vizsgált magatartás vonatkozásában abból kiindulva állapítja meg, hogy a megállapított tényállás nem magyarázható másként, mint a versenyellenes magatartás fennállásával. Bár ez utóbbi kapcsán van olyan szakirodalmi álláspont például a magyar kávékartell ügy kapcsán,³²⁷ amely szerint ez a tágabb dimenzió már a törvényi tényállás (nevezetesen a párhuzamos magatartás és az összehangolt magatartás elhatárolása) jogi értékelése körébe tartozik, álláspontom szerint azonban ez ugyanúgy bizonyítási kérdés. Ebből következik, hogy az első dimenzióhoz hasonlóan ebben az esetben is (összhangban a bírói gyakorlattal³²⁸) a vállalkozások más, hihető, észszerű magyarázattal megdönthetik a hatóság levezetését, amikor az érintett vállalkozások olyan érvelést terjesztenek elő, amely a hatóság által megállapított tényállást más megvilágításba helyezi, és amely így lehetővé teszi, hogy a tényállásnak a hatóság által a jogsértés fennállásának megállapításakor kialakított magyarázatát más hihető magyarázattal lehessen felváltani.³²⁹ Ebben az esetben a piaci szereplők más hihető magyarázata nem csak az adott tényállási elem, de az egész ügy vonatkozásában cáfolja a hatóság következtetését.

2.3. A bizonyítékok hitelessége

A bizonyítékoknak tulajdonítandó bizonyító erővel kapcsolatosan az egyetlen fontos tényező, amelyet a bizonyítékok szabad értékelése során meg kell vizsgálni, az a bizonyítékok hitelessége.³³⁰ A bizonyítékokra vonatkozóan általában alkalmazandó szabályok szerint valamely dokumentum megbízhatósága, és ennél fogva bizonyító ereje az irat eredetétől, készítésének körülményeitől, címzettjétől függ és attól, hogy tartalma értelmes és megbízható-e.³³¹ Így különösen nagy jelentőséget kell tulajdonítani annak, ha valamely dokumentum a tényekkel szoros összefüggésben³³² (ide értve a közbeszerzési eljárásban tett nyilatkozatot a vállalkozás

³²⁴ T-110/07 - *Siemens kontra Bizottság* ECLI:EU:T:2011:68, 48.

³²⁵ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún végtörlesztő kartell) 158. pont

³²⁶ Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011. ún végtörlesztő kartell) 157. pont

³²⁷ Nagy: i. m. (2009)

³²⁸ T-110/07 - *Siemens kontra Bizottság* ECLI:EU:T:2011:68, 49.

³²⁹ Id. ebben az értelemben a 29/83. és 30/83. sz., *Compagnie royale asturienne des mines és Rheinzink kontra Bizottság* [EBHT 1984., 1679. o.] 16. pont valamint a C-89/85., C-104/85., C-114/85., C-116/85., C-117/85. és C-125/85–C-129/85. sz., *Ahlström Osakeyhtiö és társai kontra Bizottság* [EBHT 1993., I-1307. o.] 126. és 127. pont

³³⁰ Kfv.II.37.672/2015/28., 2016. április 6., (Vj-69/2008 ún. malmi kartell), 112. pont és Kfv.II.37.646/2015/14.szám 2016. március 9. (Vj-3/2008. MÁV-GYESEV kartell)

³³¹ T-25/95., T-26/95., T-30/95–T-32/95., T-34/95–T-39/95., T-42/95–T-46/95., T-48/95., T-50/95–T-65/95., T-68/95–T-71/95., T-87/95., T-88/95., T-103/95. és T-104/95. sz., *Cimenteries CBR és társai kontra Bizottság* [EBHT 2000., II-491. o.] 1053. pont

³³² T-157/94. sz., *Ensidesa kontra Bizottság* [EBHT 1999., II-707. o.] 312. pont, valamint T-5/00. és T-6/00. sz., *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied és Technische Unie kontra Bizottság* [EBHT 2003., II-5761. o.] 181. pont

irányításáról³³³) vagy a tényállás e tények közvetlen tanúja révén jött létre.³³⁴ Ezen túlmenően általában különösen megbízható bizonyítéknak kell tekinteni azt a nyilatkozatot, amely a nyilatkozattevő érdekeivel ellentétes.³³⁵

A Kúria álláspontja szerint nem minősül jogszerűtlenül megszerzett bizonyítéknak az olyan irat, amely ismeretlen személytől kerül a GVH birtokába már az eljárás megindítását megelőzően.³³⁶ Nem hagyhatja figyelmen kívül a hatóság, ha hozzá jogsértést bizonyító iratot juttatnak el, feltéve, hogy az irat hitelességéhez nem fér kétség. Az ügyben a GVH nyilatkozta az irat készítőjét és a nem tőle származó részeket nem is vette figyelembe bizonyítékként. Ezen túlmenően a Kúria jelentőséget tulajdonított annak, hogy az eljárás alá vontak gyakorolhatták a kérdéses irat vonatkozásában védekezési jogukat, mert azt megismerhették és arra nyilatkozhattak. Attól, hogy az iratot nem érkezett, iktatták, a bizonyítékok szabad felhasználásának elve és a bizonyítékok hitelessége fényében nem zárta ki a bizonyíték felhasználhatóságát, sem azt, hogy a GVH az alapján a bíróságtól rajtaütéshez engedélyt kérjen.

Kérdésként merült fel, hogy az egyezségi eljárásban részt vevő elismerő nyilatkozata mennyiben vehető figyelembe bizonyítékként. A Tpv. 73/A. § (5) bekezdése, valamint az egyezségi eljárásról szóló, a 2/2018. számú közleménnyel módosított 10/2017. számú közlemény alapján csak jogszerű visszavonás esetében nem vehető figyelembe az egyezségi nyilatkozat, illetve, amennyiben az egyezségi eljárás az ügyfélnek felróhatóan befejeződik vagy megszakad, vagy a nyilatkozatot jogszerűtlenül vonja vissza, az bizonyítékként (továbbra is) felhasználható. Az Európai Bizottság a gyakorlatában szintén felhasználja bizonyítékként az egyezségi elismerő nyilatkozatokat.³³⁷ „[E]gyedül nem lehet kartellezni.”³³⁸ A Kúria Kf.V.39.062/2020/4. számú ítélete³³⁹ szerint az eljárással érintett egyik vállalkozás „*egyezségi eljárás keretében tett, az alperes által megállapított tényállást teljes egészében alátámasztó, a jogsértést elismerő nyilatkozatát*” bizonyítékként jogszerűen figyelembe lehet venni. A Kúria a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletében³⁴⁰ szintén az egyezségi nyilatkozatok bizonyító erejét hangsúlyozta, amikor kimondta, hogy „*az alperes nem kizárólag egyetlen forrásból származó bizonyítékok (...) alapján állapította meg a jogsértést, hanem egyéb bizonyítékok is*

³³³ Id. Kf.VI.39.085/2021/5., 24. pont, a Kúria ebben az ügyben jelentőséget tulajdonított annak, hogy a felek a közbeszerzési eljárásban az irányítási viszonyaik tekintetében nem a versenyfelügyeleti eljárásban tett előadásaik mentén nyilatkoztak. A versenyfelügyeleti eljárásban ugyanis a tényleges irányítás mentén érveltek, miközben a közbeszerzési eljárásban ennek nyoma sem volt. A Kúria a közbeszerzési– mint a tényekkel közvetlenebbül összefüggésben álló – eljárásban tett nyilatkozatnak tulajdonított döntő bizonyító erőt.

³³⁴ T-67/00., T-68/00., T-71/00. és T-78/00. sz., *JFE Engineering és társai kontra* [EBHT 2004., II-2501. o.] 207. pont

³³⁵ Uo. 207., 211. és 212. pont

³³⁶ Kfv.VI.37.232/2011/13.szám, 14. old.

³³⁷ Erre nézve ld. például a Bizottság döntését a Case COMP/38866 – Animal Feed Phosphates ügyben, melynek 52. pontja értelmében „*The Commission relies on the whole body of evidence, including the clear and unequivocal acknowledgements by the settling parties of the facts and the legal qualification thereof contained in their settlement submissions, confirmed by them in their respective replies to the Statement of Objections.*” (https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/38866/38866_1676_3.pdf), illetve

C(2015) 432 final sz. döntését az AT.39861 – Yen Interest Rate Derivatives ügyben, melynek 97. pontja és annak a 86. lágjegyzete szerint: „*In line with point 35 of Commission Notice on the conduct of settlement procedures ... the Commission has granted ICAP access to the settlement submissions made in this case. These submissions, including the acknowledgements contained in them, are corporate statements made by the relevant parties on the basis of [...]. The acknowledgements in the relevant settlement submissions corroborate the evidence on the file and are as such relied on by the Commission throughout the present Decision.*” (https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39861/39861_4230_3.pdf)

³³⁸ Kúria Kfv.II.37.364/2017/26. számú ítélete a VJ/29/2011. számú versenyfelügyeleti eljárást követően

³³⁹ A VJ/41/2016. számú versenyfelügyeleti eljárást követően

³⁴⁰ VJ/2/2015. számú versenyfelügyeleti eljárást követően

rendelkezésre álltak, így (...) F. Zrt. egyezségi nyilatkozata is, melyek a jogsértést alátámasztó, hiteles bizonyítékként értékelhetőek voltak.”

III. Összegzés

Jelen tézisekben bemutattam, hogy a magyar versenyjog a legfontosabb két közeget adó Európai Unió versenyjoggal és magyar közigazgatási bíraskodással nem egyirányú, hanem két irányú kölcsönhatásban áll. Az elmúlt évtizedekben a magyar versenyjogi gyakorlatot így nem csak az Európai Unió jogalkotás és joggyakorlat, valamint hazai közigazgatási bíraskodás alakította, de ez a hatás – igaz nem olyan mértékben, mint a másik irányból – fordítva is megfigyelhető. A magyar versenyjogi gyakorlat mutatott rá a versenyügyi bíróságok határon átívelő behajtásának szabályozási szükségességére vagy éppen a célzatos versenykorlátozások kategóriájának – egyelőre még csak elméleti szinten létező – bővíthetőségére.³⁴¹

A versenyügyek *quasi* büntetőjogi karaktere fókuszba helyezte a közigazgatási döntések teljes körű felülvizsgálatát, amely a magyar közigazgatási bírósági gyakorlatban magával hozta a felülmérlegelés tilalmának újragondolását és ezzel együtt a közigazgatási bíraskodás alkotmányos kereteinek újradefiniálását is. Egyrészt versenyügyben került kimondásra, hogy ha a közigazgatási szerv nem minősül bíróságnak, akkor a közigazgatási bírósági felülvizsgálatot nem korlátozza a felülmérlegelés tilalma, amely a bizonyítékokat közvetlenül megvizsgáló és a pusztán iratokból dolgozó bírósági szintek közötti elkülönülésből fakad. Másrészt szintén versenyügyekben tisztázta a Kúria, hogy a felülmérlegelés tilalma helyett a közigazgatási bíraskodás magyar alkotmányos karakteréből következik, hogy a közigazgatási bíróság általi felülvizsgálat nem parttalan, hanem egy megelőző eljárásban elfogadott közigazgatási döntésből és annak bizonyítottsági szintjéből indul ki. A teljes körű felülvizsgálat sem jelenti ugyanis, hogy ezt a körülményt (nevezetesen, hogy a közigazgatási döntés elfoglal egy bizonyítottsági szintet) figyelmen kívül kellene hagyni, amely nagyobb mozgásteret ad a felülvizsgálati bíróságnak, mint a korábbi megszorító értelmű felülmérlegelési tilalom. Ez versenyügyekben a versenyjogi anyagi jogi kérdések bíróságok általi bátor értelmezése terén tetten is érhető.

³⁴¹ A magam részéről az információs kartell nem kategória bővítésnek tekintem, mert célzatos és hatás alapú bizonyítási alakzata a versenykorlátozás mindhárom elkövetési megatartásának (megállapodás, összehangolt magatartás, döntés) van, ezért az információs kartell célzatos összehangolt magatartásként, ha arra irányult, a klasszikus megközelítésben is célzatos. ld. Nagy Csongor: A versenyellenes cél fogalma a versenyjogban, 21., In: *Verseny és szabályozás 2021*. Szerk: Valentiny Pál, Antal-Pomázi Krisztina, Berezvai Zombor, Nagy Csongor István, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet

IV. Hivatkozott irodalom:

1. Bailey, David: Restrictions of competition by object under Article 101 TFEU, (2012), 49, *Common Market Law Review*, Issue 2, pp. 559-599
2. Bodócsi András - Buránszki Judit – Dudra Attila – Tóth András: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartófejlesztése, *Versenytükkör*, 2021/1. (XVII. évfolyam, 1. szám)
3. Bordács Bálint: Tényállás feltárása rejtett felvételekkel kartellügyekben, *Jogtudományi Közlöny*, 2021 7-8. szám
4. Chauve- Philippe - Antonia Parera - An Renckens: Agriculture, Food and Competition Law: Moving the Borders, *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 5, Issue 5,
5. Colomo, Pablo Ibáñez: Anticompetitive Effects in EU Competition Law (May 12, 2020). Forthcoming in (2021) 17 *Journal of Competition Law & Economics*, 21.
6. Dömötörfy Borbála Tünde - Kiss Barnabás Sándor – Firniksz Judit: Látszólagos dichotómia? Versenykorlátozó cél és hatás vizsgálata az uniós versenyjogban, különös tekintettel a Budapest Bank ügyre, *Verseny és szabályozás 2019.*, Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2020
7. Dudás Dóra Virág – Kovács András: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében, *Jogtudományi Közlöny* 2018. 3. szám
8. Gál Gábor: Kártyatrükk: Az európai Bíróság C-228/18. sz. Budapest Bank ügyben hozott ítélete és annak jelentősége, *Európai Tükör*, XXIII. évfolyam (2020) 3. szám
9. Horányi, Márton– Péter Mezei: Implementation of the ECN+ directive in Hungary: New rules on Leniency and Secret Recordings as Evidence? *CoRe*, 3/2021
10. Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái, *Belügyi Szemle* 2001/12, 66–83.; Erdős Éva – Kecskeméti Ágnes: A mérlegelési jog sajátosságai a jogalkalmazói gyakorlat tükrében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXII. (2014), 150.
11. Koivusalo, Jussi: The pursuit of an anti-competitive outcome – restrictions of competition by object after GUK and Budapest Bank, (2021) 42 *ECLR* Iusse 6.
12. Kovács András: Nem csak a tagállami bíróságokon múlik...: Hozzászólás Tóth András: Az elektronikus hírközlésre vonatkozó európai szabályozási keret 2006. évi felülvizsgálata: a tagállami bíróságokon múlik a szabályozási keret hatékony működése? című cikkhez. *Infokommunikáció és jog*, 2006/4., 128-132.
13. Kőbölös Adél: Bírói jogalkalmazás alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében – szemezgetések, *Opuscul Civilia*, NKE, 6.
14. Könyves Gréta: A cél szentesíti az eszközt? – A jogsértő bizonyítási eszközök felhasználásának dilemmái a polgári perben, *Magyar Jog*, 2021. 9. szám
15. Mester Ágnes: A „káresemény bekövetkezésének helye” értelmezése az Európai Unió Bíróságának Tibor-Trans-ügyben hozott ítélete tükrében, *Versenytükkör* 2019/2
16. Monti, Giorgio: EU Competition Law and the Rule of Reason Revisited (September 4, 2020). TILEC Discussion Paper DP 2020-021, 3
17. Nagy Csongor: *A kartelljog dogmatikai rendszere*, HVG-Orac, 2021.
18. Nagy, Csongor István, Anticompetitive object/effect: An overview of EU and national case law, 31 October 2019, e-Competitions Anticompetitive object/effect, Art. N° 91905
19. Nagy Csongor: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. In: *Verseny és szabályozás 2009.* Szerk.: Kiss Ferenc László – Valentiny Pál. MTA Közgazdaságtudományi Intézet

20. Nagy Csongor: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat versenyfelügyeleti eljárásban. In: *Verseny és szabályozás 2014*. Szerk: Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 55-72.
21. Nagy Csongor: Versenyjogi kézikönyv, HVG-Orac, 2021.
22. Nagy Csongor: A versenyellenes cél fogalma a versenyjogban, 21., In: *Verseny és szabályozás 2021*. Szerk: Valentiny Pál, Antal-Pomázi Krisztina, Berezvai Zombor, Nagy Csongor István, KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet
23. Nagy Krisztina – Orbán Szilvia: A felkészülés jegyében – az ECN+ irányelvet átültető rendelkezések ismertetése, *Versenytükkör*, 2020. évi I. szám
24. Ronzano, Alain: Restriction by effect: The General Court of the European Union confirms the tariff measures by the French interbank network effectively restricted competition after the ECJ ruled that they had no restrictive object (*Groupement des cartes bancaires*), 30 June 2016, *Concurrences* N° 3-2016, Art. N° 81099
25. Sárai József – Szilágyi Gabriella: Mit érdemes tudni az „ECN+” irányelvjavaslatról?, *Versenytükkör*, 2017/1.
26. Tóth András: A magyar versenyügyek 2010–2020 közötti bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai, *Iustum Aequum Salutare* XVII. 2021. 4., 139–161.
27. Tóth András: Preambulum, in.: szerk.: Juhász Miklós, Juhász Dorina, Tóth András, *Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez*, Gazdasági versenyhivatal, Budapest, 2014.
28. Tóth András: Vélelmek a versenyjogban, *Magyar Jog*, 66. 3. sz. 2019. márc., 125-131.
29. Tóth András: Versenyjogi útkeresés a célzatos versenykorlátozások terén és a magyar ügyek szerepe, *Magyar Jog*, 2021. szeptember, 493-503.
30. Tóth, András: Hungarian experiences on the role of the competition policy in a transitional economy - Korea Economic Law Journal, 2014 년 12 월 13(3)/ Vol. 13. No(2014), 123 – 138.
31. Tóth Kincső: Tárgyaláson kívüli elbírálás, in.: Petrik Ferenc (szerk.) *A közigazgatási perrendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai* II., HVG_Orac, Budapest, 2017.
32. Tóth Tihamér: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében, *Állam-és Jogtudomány*, LXI. évf. 2020. 2. szám
33. Tóth Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog*, Wolters Kluwer, 2020.,
34. Zavodnyik József: Egyensúlyemelés. A versenyjogi kártérítési irányelv átültetésének egyes kérdései, *Versenytükkör* 2016/2. Különszám