

„Versenyjog Magyarországon és az EU-ban”

Téma: 6.

Versenyjog válság idején – kríziskartellek értékelése

Antal Kinga Kincső, Németh Donát:

A kríziskartellek: a válsághelyzetek megoldásai, avagy csak egy jól hangzó elméleti modell?

2021

Hogyha jellemeznem kellene ezeket a bizonyos „kríziskartelleket”...2009-ben csábosan kecsegtetne egy ily’ enyhítés, de a kartellezők és mások buzdítása biztosan katasztrófához vezetne. Visszatartaná a talpraállást, súlyosbítaná a fogyasztókat ért hátrányokat, és csak egyre és egyre több kartellhez vezetne a jövőben.

Neelie Kroes, 2009.okt.8., Tackling cartels – a never-ending task

Tartalomjegyzék

Előszó	4. o.
A kartellek a versenyjogban	5. o.
Történeti háttér	7. o.
A kríziskartell megítélése az OECD által 2011-ben	10. o.
Az Irish Beef-ügy	13. o.
A tojáskartell-ügy	17. o.
A French Beef-ügy	19. o.
A koronavírus-járvány és a versenyjog az Európai Unióban	24. o.
A Medicines for Europe megerősítő levele	28. o.
A Matchmaking Event megerősítő levele	29. o.
Az OECD és a koronavírus-válság	31. o.
Összefoglalás	33. o.
Irodalomjegyzék	34. o.

A kríziskartellek: a válsághelyzetek megoldásai, avagy csak egy jól hangzó elméleti modell?

Előszó

Vannak az Európai Unióban olyan ágai amelyek folyamatosan, „békeidőben” is fejlődésben vannak, körükben számos eset merül fel a mindennapi életben. Ehhez képest az olyan paragrafusok, amelyek egy kivételes helyzetet szabályoznak, csupán rendkívüli esetekben kerülhetnek alkalmazásra, precedens is csak ekkor keletkezhet rájuk. A kríziskartellek tipikusan ilyenek.

Jelen tanulmányunk aktualitását a még most is tartó koronavírus- okozta válsághelyzet adja, amelynek biztos kimenetelét, végét még most sem tudhatjuk. Kutatásaink arra irányulnak, hogy ez alatt a másfél év alatt volt-e, és ha igen, milyen irányú változás következett be a versenyhatóságok álláspontjában a kríziskartellek megítélését tekintve. Támpontul használjuk ehhez a múltban válság által előidézett kartellek hatásait, minősítését is.

Áttekintjük az OECD által kiadott állásfoglalásokat, főként a jelenlegi és az ezt megelőző 2011-es gazdasági világválság idején; az Európai Bizottság mint versenyhatóság iránymutatásait tartalmazó dokumentumokat. Emellett körüljárunk néhány múltbeli jogesetet, amelynek tanulságai hozzásegítenek minket a jelenlegi helyzet minősítéséhez. Elemezzük a 16 év után újra kiadott egyéni mentesítő leveleket, valamint feldolgozzuk a legjelentősebb magyar vonatkozású kartellügyet, amelyben az érintettek hivatkoztak a válsághelyzetre mint mentesítő körülményre.

Elméleti közgazdászok szerint a jelenlegi krízishelyzet az oltásnak köszönhetően nem alakult át strukturális válsággá, azonban jó néhány gazdasági ágazatban ciklikus válságot idézett elő. Még ha a szűkebb értelemben vett kríziskartell definíciójába nem is illeszkedik bele pontosan a COVID-19 járvány, még ha az okok és okozatok különböznek is, a cél – azaz a fogyasztók védelme és a gazdaságot ért nagyobb károsodás elhárítása – egy és ugyanaz.

A kartellek a versenyjogban

A kríziskartell kifejezés első ránézésre nagyon sokat sejtet, már az összetett szó hallatán is felkapják rá a fejüket a versenyjogban akár kevésbé járatos személyek is, míg a tapasztalt versenyjogászok általában csak legyintenek erre a hangzatos szóösszetételre, és azt hangsúlyozzák, hogy de hiszen már több évtizede megállapodott a jogtudomány arról, hogy ezek a csodabogarak nem is léteznek.

A második tag, azaz a kartell szó jelentése versenyjogi szempontból mondhatni teljes mértékben kikristályosodott, a vállalkozásokra vonatkozó versenyjogon belül a versenykorlátozások elleni jog foglalja magában a kartelljogot a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és a fúziókontroll mellett. Mint ahogy az általánosságban a versenykorlátozások elleni jogra is igaz, a kartelljog szempontjából is közömbös, hogy van-e sértettje a jogellenes magatartásnak. Ennek az az oka, hogy a verseny mint alapérték szándékos torzítása esetén egyfajta átalány-hátrányt vélelmezünk a fogyasztók oldalán, amelynek következtében a konkrét sértettekre, és a nekik okozott hátrány mértékére nem szükséges a nemzeti versenyhatóságoknak (Magyarországon: Gazdasági Versenyhivatal, a továbbiakban: GVH) tekintettel lenniük.

A kartelltilalom érvényesítése érdekében abban az esetben tud leghatékonyabban fellépni a GVH, ha a jogszabály szinte parttalan módon megtilt mindenféle horizontális és vertikális megállapodást az egyes érintett piacok szereplői között. Technikailag, tartalmilag és funkcionálisan is megközelíthetjük a versenykorlátozó megállapodások (kartellek) jogát aszerint, hogy technikailag milyen formációban jelenik meg a kooperáció, az adott megállapodásnak miről kell szólnia, illetve hogy kik között jön létre a versenykorlátozó megállapodás. Ezen csoportosítások által nemcsak egy nagyobb jogdogmatikai egységbe sorolhatjuk be a kartelleket, de azokat kisebb részekre is oszthatjuk.

A konkrét technikai megjelenést vizsgálva a tágabb értelemben vett megállapodásokon belül három különböző jogsértési alakzat található: a szűkebb értelemben vett megállapodás (amely polgári jogi eszközökkel interpretálható, és ily módon magánjogilag értelmezhető formába önti akarát két vagy több piaci szereplő a verseny korlátozása céljából), a vállalati társulás döntése (vállalati társulások többek között a terméktanácsok, ügyvédi kamarák is, amik határozataik által szintén tanúsíthatnak versenyjogellenes magatartást, azonban a felelősség az ezt betartó tagjaikra nézve egyénileg áll fenn) és az összehangolt magatartás (a párhuzamos magatartásra nincs logikus magyarázat, ezért azt csupán egy objektív külső pont legitimálhatja,

pl.: a világpiaci árak változása, de ennek hiányában úgy tekintjük, hogy a szereplők szándékegysége kiterjed a versenykorlátozásra, azaz „találkozik a tudatuk”).

Tartalmi megközelítés szempontjából azt vizsgáljuk, hogy a kartellnek minősíthető magatartásnak mi a célja. A magyar és az uniós joganyag nagy hasonlóságot mutat; míg a Tpv. 11. § (2) bekezdése, addig az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikk (1) bekezdése tilt generálisan, majd exemplifikatív felsorolást adnak a legjellemzőbb és legsúlyosabb visszaélésekről. A szinte parttalan kartelltilalom alkalmazhatósága érdekében természetesen léteznek egyéni és csoportos mentesülési lehetőségek is, azonban a fentebbi felsorolásban említett legsúlyosabb („hard-core”, magyarul: kőkemény) kartellek nem képezhetnek kivételt.

A harmadik, funkcionális, azaz alanyi oldalú megközelítés alapján pedig a horizontális és vertikális kartelleket különíthetjük el. Míg előbbieket egymással a piaci struktúra azonos szintjén elhelyezkedő, egymással versenytársi kapcsolatban álló jogalanyok vannak, addig utóbbiban vertikális ellátási láncolatban egymás alatt vagy fölött elhelyezkedő, egymással versenytársi kapcsolatban nem lévő jogalanyokat vizsgálunk, akik szükségszerűen kooperálnak egymással: olyan megállapodásokat kötnek, amik a gazdasági élet működtetése szempontjából nélkülözhetetlenek, hiszen az áruforgalom elképzelhetetlen akár adásvételi szerződések nélkül.

Természetesen a gazdaság egészét vizsgálva minden egyes ilyen megállapodásra nem csaphat le a GVH, ezért a prioritizálást elsősorban a horizontális, illetve vertikális felosztás alapján végzik, illetve - mivel utóbbiak hatalmas számban léteznek, és az általános versenyjogi felfogás szerint kártékonyaságuk is csekélyebb, ezért az esetükben megállapított bagatell küszöb is magasabb, tehát egy nagyobb piaci részesedéssel rendelkező jogalany is mentesülhet a retorzió alól.¹

¹ TÓTH Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog*, Wolters Kluwer 2020.

Történeti háttér

A versenyjog történetében a világon az első kríziskartell jegyeit mutató megállapodás 1872-ben jött létre Massachussetsben – nem mellékesen, állami ösztönzésre – a vasútépítés területén. Tekintve, hogy pályaművünk az európai esetjoggal és versenyjogi szabályozással foglalkozik, a tengerentúli jogtörténeti példák bemutatására bővebben nem térünk ki. Tudniillik Európában is csupán négy évet kellett várni, hogy hasonló együttműködésre kerüljön sor, 1876-ban, majd 1883-ban a német hamuzsír piacon.

Ez volt az első krízis-indukálta, magánszereplők által létrehozott együttműködés. Háttérként fontos megjegyeznünk, hogy Németország a legnagyobb hamuzsír (kálium-karbonát) előállító volt ebben az időben, köszönhetően annak, hogy az 1870-es termelés 300.000 tonnát tett ki, míg 1909-ben már 7.000.000-t. Egy négyéves, megszakítástól mentes árzuhanás után árrögzítésre került sor a német vállalkozások között. Egy év múlva stabilizálódtak az árak, amelynek köszönhetően többen kiléptek a megállapodásból, így az összeomlott, aminek következtében 1883-ban új egyezséget kötöttek. A megállapodásoknak köszönhetően az előállítás jól jövedelmezett a magasan tartott áraknak miatt, és még a keresletet is képesek voltak növelni, így a túl egyértelmű előnyök hatására nem tartották jónak a szabad versenyhez való visszatérést.

Európában az első jelentős, határokon átívelő kartellmegállapodásra az I. világháború utáni újjáépítési folyamatok során került sor, mert ez egy olyan légkört teremtett, amely kedvezett a versenytársak együttműködésének. A protekcionista szemléletmódnak köszönhetően a belső piac védelme érdekében egy nemzetközi exportkartell jött létre 1926 október 1-jén. A megállapodást létrehozó négy állam Belgium, Franciaország, Németország és Luxemburg volt, akik ekkor a világ acélexportjának 65%-át, míg összes acéltermelésének 30%-át képviselték. A kartellmegállapodás értelmében minden ország számára termelési kvótát határoztak meg, és egymás országaiba nem, csak harmadik államokba exportálhattak.

Egzakt árkartell nem jött létre, hanem a termelési kvóta (az acél öntecsekre) szolgált a szabályzásra. A kvóta túllépése esetére büntetést határoztak meg, illetve arra az esetre is fogalmaztak meg rendelkezéseket, ha véget ér az együttműködés, vagy Németország bármikor megváltoztatja a vámokat. A tagok között vita volt a kvóták mértékéről és a bírságokról, a németek panaszainak hatására 1929-re a büntetéseket 75%-kal mérsékeltek. Korabeli forrásokból tudjuk, hogy az egyetlen igazán hatásos intézkedés a tagok közötti exporttilalom,

exportkorlátozás volt, ezáltal a tagok kihasználhatták a hazai piaci erőfölényüket, újraépíthették iparukat.

A nemzetközi acélkartell akkor omlott össze, amikor az összkínálatban hatalmas növekedés kezdődött, összefüggésben a nagy gazdasági világválsággal (1932-1933). Túl nagyok voltak a különbségek a tagok között ahhoz, hogy fenntartsák az értelmezhető együttműködést. Maradandó hatásként a hazaiaknak hazait elv érvényesült a későbbiekben is, a nemzeti piacot a hazai gyártók láthatták el.

Ekkoriban tehát az intézményes versenyt még nem védték nemzetközi és belső jogi szabályok, az első európai versenyjogi témájú szabályozás 1962-ben jelent meg. A Tanács 17. rendelet 2. cikke értelmében az érintett vállalkozásoknak elsősorban saját maguknak kell megítélniük és biztosítaniuk, hogy a döntéseik, megállapodásaik és összehangolt magatartásaik megfelelnek-e a jogszabályoknak, azonban még fennállt a lehetőségük, hogy a Bizottsághoz forduljanak megerősítésért az ilyen esetekben a 4. cikk (2) bekezdés szerint és 5. cikk (2) alapján. Később a csekély jelentőségű megállapodásokat emelték ki a versenyjogba ütköző kartellek alól.

Az 1017/68/EGK, a 4056/86/EGK és a 3975/87/EGK rendelet értelmében néhány specifikus fuvarozási ágazatban külön-külön is deklarálták az előzetes megerősítés kérésének lehetőségét a Bizottságtól. A Tanács 1/2003/EK rendeletében ezeket a kivételes lehetőségeket megszüntették. A vállalkozások ezután kizárólag önértékelésükre hagyatkozhattak.

A mentesülési lehetőség már az európai integrációt létrehozó római szerződésben is szerepelt, annak 85. cikk (3) bekezdésében, amit az Európai Gazdasági Közösséget Európai Unióvá alakító maastrichti szerződés² (1992) változatlanul hagyott. Később, az 1997-es amszterdami szerződés³ és a 2002-es nizzai szerződés⁴ is már a 81. cikk alatt szerepeltette szóról szóra megegyezően a versenyjogi szabályok között. A lisszaboni szerződés⁵, mint megannyi más, az alapító szerződések egységes szerkezetbe foglalásával ezt a rendelkezést is átstrukturálta, így a jelenleg hatályos változatban, amint arra már korábban utalást tettünk, az EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdésében található.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=HU>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997E/TXT&from=HU>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT&from=HU>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=HU>

A Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ által támogatott kiadvány a kríziskartell fogalmát így ragadja meg: „[a kríziskartell] az a kiskapu, amely a strukturális gondokkal küszködő iparágak, külső körülmények miatt nehéz helyzetbe került cégek felesleges kapacitásainak rendezett leépítését célozza”⁶. Meglátásuk szerint az 1980-as évekig egy krízishelyzetben sokkal elnézőbb elbírálás alá esett a kartellezés, míg az ezredforduló után felmerült hasonló ügyekben korábban példátlan szigorral bírálták el a vállalatok tevékenységét, és soha nem látott mértékű bírságokat szabtak ki, hiszen szinte egyáltalán nem vették figyelembe a gazdasági körülményeket (ld. Irish beef-ügy).

A GVH gyakorlata a szigorodó európai trendeket követte, tehát például a tojaskartell ügyben sem fogadta el az ilyen magatartás létjogosultságát. Érdekesség, hogy másik oldalról nézve elismerték a válsághelyzetben történő beavatkozás szükségességét, azonban úgy vélték, hogy egy iparág szereplőinek együttműködése helyett a mindenkor szem előtt tartott fogyasztói érdekek szempontjából hatékonyabb és célravezetőbb, ha állami intézkedésekre kerül sor (ld. a később bemutatásra kerülő tojaskartell-ügy). Az elmúlt két évtizedben több olyan eset is volt, amelyekben nagyon hasonló gazdasági körülmények estek azonos elbírálás alá, ezért terjedelmi okokból csak az Irish Beef és a French Beef nevű ügyeket tárgyaljuk részletesen. Ezen kettő körülményei, következtetései és az eljárásokban leírt érvek és indokok alapján párhuzamba hozhatók az itt meg nem jelenő, de nagyon hasonló a Görög haltenyésztő-kartell⁷, a Műtárgypiaci aukciósházak ügy⁸, a German Banks⁹, és a Carbonless Paper¹⁰ ügyek is.

⁶ LAKI Mihály, VOSZKA Éva (szerk.): *Kaleidoszkóp. Versenyhelyzet Magyarországon 2008-2009*, Budapest, 2010. Pénzügykutató Rt.–Palatinus

⁷ http://www.lambadarioslaw.gr/publications/2010/e_competition_bulletin_commentary_on_greek_fish_farming_cartel_decision.pdf

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0590&from=EN>

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003D0025&from=EN>

¹⁰ https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/36212/36212_471_5.pdf

A kríziskartell megítélése az OECD által 2011-ben

A krízis szó ugyanakkor pontos, jól körülhatárolható jogi jelentéstartalommal nem bír, ugyanakkor a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) kiadott anyagai alapján meghatározhatunk kritériumokat, amelyek jellemeznék egy ilyen válsághelyzetet, azonban általánosan alkalmazható definíciót nehéz felállítani. A krízis és a kartell szavak összekapcsolásával létrejövő jogi jelentéstartalom által hordozott jelentést a továbbiakban igyekszünk felvázolni.

Kríziskartell alatt tágabb értelemben érthetünk mindenféle kartelltilalom alá eső jelenséget, amely valamilyen gazdasági válsághoz, visszaeséshez, keresletcsökkenéshez kapcsolódik. Az Európai Unió Bíróságának jelenlegi joggyakorlata, illetve az Európai Bizottság jogértelmező tevékenysége alapján azonban csupán sokkal szűkebb értelemben használják a kríziskartell kifejezést, amely pontosabban inkább iparági struktúraváltási megállapodásokat jelent (angolul: industrial restructuring agreement).

Utóbbi olyan horizontális megállapodásokat jelent, amelyek egy túltermelési válsághoz kapcsolódnak egy iparágon belül, amely az adott piac összes vállalkozását érinti, azonban nélkülözhetetlen elvárás ezzel kapcsolatban, hogy a kialakult túlkapacitások nem egy ciklikus válság, hanem az adott piac strukturális velejárói. Téves tehát az a megközelítés, hogy az Európai Bizottság mentesülési lehetőséget adna bármiféle gazdasági visszaesés, válsághelyzet, krízis esetén a kartelltilalom megszegése miatti felelősség alól. Nagyon szigorú elvárások is kapcsolódnak ugyanis ehhez a megállapodáshoz, amelyet az EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdése részletez. A nehéz mentesülési lehetőség ellenére gyakran hivatkoznak erre a lehetőségre, ezért is tartotta már 2010-ben is fontosnak az Európai Bizottság, hogy a joggyakorlatban koherens módon alkalmazza, milyen esetekben igazolható a kartellezés az egyes piaci szereplők számára kihasználatlan kapacitásokkal küzdő ágazatok esetén.

A túltermelés mint általános közgazdaságtani jelenség egy jól működő piacgazdaságban is ciklikusan előfordul, azonban bármiféle külső behatás nélkül csupán a kereslet és kínálat alaptörvénye szerint az ár mint közvetítő kiegyenlíti az egyensúlyt. A *laissez faire, laissez passer* elve elméletben egy strukturális túltermelés esetén is működne, azonban nem felelne meg olyan kívánalmaknak, mint például, hogy belátható időn belül helyreálljon az egyensúly, továbbá a bizonytalanság és a piac farkastörvényeinek hatására olyan negatív hatások is keletkeznének, amelyek már a fogyasztók számára is hátrányosak lennének.

Az általánosan ráhúzható kríziskartelli definíció hiányában természetesen az egyedi mérlegelés versenyjogi és gazdasági vonatkozásban elengedhetetlen, hiszen egy megengedett együttműködésnek is vannak hátrányai. A külső beavatkozás nélkül a piac szerkezetétől függően gyakran már a „lemorzsoló gazdasági háború” (ún. *war of attrition*) elején tudni lehet, hogy melyik lesz az a szereplő, amely csődbe megy, vagy a piac elhagyására kényszerül. A lemorzsolódás azt jelenti, hogy a legkevésbé versenyképes, tehát a piacgazdaság működése szempontjából legkevésbé hasznosan működő vállalkozások kényszerülnek a piaci részesedéseik feladására, míg a hatékonyabban működő versenytársaik talpon maradnak. Ezt a felemésztő helyzetet tehát a piac hosszú távon megoldaná, ugyanakkor továbbra sincs arra garancia, hogy ennek a folyamatnak a „költségeit” nem a fogyasztók fizetik meg.

E felvázolt felmorzsolódási folyamat leginkább egy heterogén piacra jellemző, ahol vannak gyengébb, illetve tőkeerősebb, nagyobb és kisebb szereplők. Abban az esetben viszont, ha egy stabil, átlátható és szimmetrikus piacról beszélünk, ahol a kapacitások csökkentése jelentős költséggel jár a cégek számára („drága a kiszállás”), létjogosultsága lehet a megegyezésnek.

Magától értetődő, hogy túltermelés esetén a kialakult krízist leghatékonyabban oly módon lehetne kezelni, - azaz a közjót az szolgálná, - ha a vállalkozások egyszerre és arányosan csökkentenék termelésüket. Ez azonban egy koordinált együttműködés nélkül amúgy sem lehetséges, hiszen az ún. „potyázók” (angol közgazdaságtani szakszóval kifejezve: *free-riders*) is nagy előszeretettel használják ki ezeket a helyzeteket. Senki nem szeretné megtenni az első lépést a piaci részesedés feladása felé, hiszen általában ez is költségekkel jár.

A potyázók viselkedését az magyarázza, hogy mivel lesznek olyan vállalkozások, amelyek súlyosabbnak érzik a túltermelési válság hatásait magukra nézve, - ezért ők ösztönözve lesznek arra, hogy maguktól is megtegyék az első lépéseket a kapacitás csökkentése érdekében, - amit a potyázók kihasználhatnak.¹¹ Abban az esetben, ha a túlzott méretű kapacitások valamelyik fentebb bemutatott folyamat során megszűnnek, akkor a beálló helyzetet a Nash-egyensúllyal jellemezhetjük. Ez az az állapot, amelytől egyik félnek sem áll érdekében egyoldalúan eltérni.

A „free-riding problem”-et a kis értékű közös per elindításának esetével azonos alapon modellezi a közgazdaságtan, aminek a lényege megegyező: mindenki igyekszik elkerülni a felesleges költségviselést; azonban ha senki nem teszi meg a szükséges lépést, az mindenki

¹¹ <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48948847.pdf>

számára igen kedvezőtlen. Így tehát szükség van ún. *kooperálókra*, - hogy továbbra is a közgazdaságtani fogalomtárra hagyatkozzunk, - akik nélkül a dezertőrök is mind vesztesek lennének. Gondoljunk csak a hasonló alapokon nyugvó gyáva nyúl játékelméleti modellre, ahol egymással szembehajtó kocsiknál az a vesztes fél, aki hamarabb elrántja a kormányt. Ha egyikük se hajlandó kooperálni, akkor az mindkettejük vesztét okozza.

Ezek a játékelméleti modellek ugyanakkor csak szimmetrikus piacon alkalmazhatók, mivel egy aszimmetrikus piacon a gyengébb vállalkozás úgylis hamarabb lemorzsolódik. Álláspontunk szerint ugyanakkor a kartelljog szempontjából a legfontosabb játékelméleti kategória, hogy a „játék” szimultán vagy szekvenciális, azaz a döntés előtt állók ismerik-e egymás döntéseit, tudnak-e reagálni arra, és egyáltalán a versenyjog megengedi-e számukra az információcserét.

Az OECD által kiadott, 2010-es dokumentumból kiderül, hogy alapvetően hisznek a piacgazdaság önműködő mechanizmusában. Ha tehát az átrendeződési folyamat működőképes, és megfelel a vele szemben támasztott kívánalmaknak, akkor kifejezetten nem szabad mesterségesen magasan tartani az árakat az egyensúly helyreállításáig sem. Elméleti szinten ugyanakkor a krízisek kezelési módszerei között hagynak űrt, amit az EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdése tölthet be – amennyiben lesz rá precedens, hogy valaki eme szigorú feltételrendszernek sikeresen megfelel. Az alábbiakban bemutatunk néhány esetet, amikor a tágabb értelemben vett krízis esetén felmerült az igény a mentesülésre.

Az Irish Beef-ügy

Az ír marha- és borjúhús feldolgozási ágazatban egy 1998-as tanulmány nyomán (az ír agrár- és élelmezésügyi minisztérium felhívására készült „beef task force”¹²), amely kimutatta, hogy olyan jelentős kapacitástöbblet található a belföldi piacon, hogy az akkor jelenlévő 20 iparági szereplőből mintegy 4-6 vállalkozásra lenne csupán szükség, 10 vállalkozás megalkotta a Beef Industry Development Society Ltd.-t (a továbbiakban a bíróságok rövidítésével megegyezően: BIDS). Ez a vállalati társulás az érintett piac mintegy 93%-át fedte le össztermelésével, és döntéseivel hozzá akart járulni a túltermelés csökkentéséhez. Ezt egy típusmegállapodás kialakításával és kétoldalú szerződésekkel kívánták megoldani úgy, hogy a piacon jelenlévő vállalatokat felosztották maradókra, illetve kilépőkre (a Supreme Court eredeti megfogalmazásában: *stayers*, *goers*). Az előbbi azokra vonatkozott, akik a megállapodás értelmében továbbra is folytatták volna tevékenységüket, míg az utóbbi a piacot megállapodás szerűen, de önkéntesen elhagyó vállalatokat foglalta magába.

A tervezett mechanizmus szerint a kilépők anyagi kártalanítást kaptak volna, amelynek fedezetét a létrehozott szervezeten, a BIDS-en keresztül a maradók biztosították volna a szervezetnek nyújtandó kölcsön által. A megállapodás szerint ennek fejében vállalják, hogy 2 éven keresztül nem versenyeznek a maradókkal az ír piacon, és azt is, hogy azok a földterületek és ingatlanok, amelyek a húsfeldolgozás telephelyeül szolgáltak, 5 éven keresztül nem hasznosíthatók ilyen céllal, sem maguk, sem pedig a piacra újonnan belépni kívánó szereplők által. A maradóknak kivételesen csak akkor engedhető át mégis, amennyiben tartalék berendezésnek vagy tartalék alkatrésznek adják el.

A BIDS-en keresztül nyújtott kölcsönök visszafizetésére a tervezet szerint a maradók által fizetett hozzájárulások terhére kerülne sor, mely szerint az addig feldolgozott marhák mennyiségéhez mérten minden marha után 2 euróval, ha ezt a számot túllépik, állatonként 11 euróval kell gyarapítaniuk a közös kasszát. Mivel az egész intézkedés célja a túltermelés okozta válsághelyzet megoldása volt, ezért nyilvánvaló, hogy a hozzájárulás mértékének meghatározásával is a kapacitások további bővítését kívánták megelőzni.

A BIDS bejelentette a tervezett lépéseket az ír versenyhatóságnak, ami 2003. június 5-én és június 26-án jelezte a szervezet felé, hogy aggályosnak találja az Európai Közösséget lértelhető szerződés (a továbbiakban: EK Sz. vagy a Szerződés) 81. cikk (1) bekezdése

¹² https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/11513_irish-beef-case-vijver.pdf

szempontjából, ezért felszólította a résztvevőket, hogy függesszék fel a megállapodás alkalmazását, majd június 30-án a High Court elé terjesztette az ügyet. A BIDS és a Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd. (a továbbiakban: BB) által kötött kilépési szerződésre tekintettel utóbbi is a per alperese lett.

Az elsőfokú bíróság (az ún.: High Court) ítélete alapján a BIDS tervezett lépései sem a Szerződés 81. cikk (1) bekezdés, sem a 81. cikk (3) bekezdése alá nem tartoznak – így nem állapított meg versenykorlátozást, de a mentesülési feltételeket sem látta igazolhatónak. Az írhatalóság ugyanakkor fellebbezett a döntés ellen, az ügy a Supreme Court előtt folytatódott másodfokon. Innen előzetes döntéshozatali eljárás keretében került az ügy az Európai Unió Bíróságának harmadik tanácsa elé. Az EUB-hez irányzott kérdés¹³ csupán a Szerződés 81. cikk (1) bekezdésének értelmére vonatkozott, habár már a High Court is vizsgálta, hogy a (3) bekezdés alapján a 4 mentesülési feltételnek való megfelelés szóba jöhet-e.

Az Európai Unió Bírósága az előzetes döntéshozatali eljárás során meghozott ítéletében¹⁴ arra a kérdésre kereste a választ, hogy ha tényként fogadjuk el azt, hogy a túlkapacitás létező problémájának már középtávon súlyos következményei lesznek, illetve rövid távon a fennálló helyzet nem szüntethető meg hagyományos piaci intézkedésekkel, és idővel nagy valószínűséggel a felmorzsolódás során piaci szereplők hagynák el az iparágat, akkor ez változtatna-e azon, hogy a 81. cikk (1) bekezdése alá esik-e. Ez a meghatározás egyébként megegyezik azzal, amit a Bizottság 1982. évi versenypolitikai jelentésében fogalmazott meg.¹⁵

Meglátásunk szerint egyértelműen aszimmetrikus, heterogén piacszerkezetről lehetett szó, amely esetén tanulmányunk elején bemutatott hipotézisek szerint egy felmorzsoló háború során előbb-utóbb mindenképp lennének kilépők, azonban ez közben olyan negatív hatásokat is kiváltana, amely a fogyasztókat sújtaná. Az aszimmetrikus piac bizonyítéka az a tény is, hogy a BIDS, amely a 10 legnagyobb vállalkozást tömöríti, a piac mintegy 93%-át képviseli. Ez annak tükrében, hogy egy 20 szereplős ágazatról beszélünk, azt jelenti, hogy a vállalkozások fele csak körülbelül 7%-os piaci részesedéssel osztozik. Ezt a feltételezésünket alátámasztja, hogy – ha a tanulmányt vesszük alapul – amennyiben 20-ról 4 és 6 közöttire redukálnák a

¹³ <https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2017/02/Request-for-Preliminary-Ruling-to-the-ECJ.pdf>

¹⁴ C-209/07. sz. ügy (2008.11.20.)

¹⁵ Commission of the European Communities, Twelfth Report on Competition Policy, Brussels–Luxemburg, 1982, 43. o

versengő vállalkozások számát, akkor is csupán a feldolgozási kapacitásuk évi 25%-kal való csökkentését tudták volna realizálni.

Fontos megjegyezni, hogy a tervezet szerint nem az iparág össztermelését szerették volna visszafogni, hanem csupán a hatékonyság növelése érdekében a kihasználatlan feldolgozókapacitás mértékét.

1966 óta¹⁶ a „célja vagy hatása a közös piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása” mondat tekintetében konszenzus van a jogértelmezésről, amely szerint itt a vagy diszjunktív kötőszó, azaz már az egyik feltétel teljesülése is elegendő egy magatartás jogellenessé nyilvánításához. Abban az esetben, ha egy megállapodás vagy magatartás kifejezetten és szándékosan a verseny korlátozását vagy torzítását célozza, akkor az ún. cél szerinti jogsértésről beszélünk; viszont akkor, ha az intézkedés nem erre irányul (vagy legalábbis nem bizonyítható), de a gyakorlatban mégis ilyen hatással bír, akkor a hatás szerinti jogsértés a megfelelő kategória.

Lépcsőzetesen haladt az előzetes döntéshozatali eljárás bizonyítása az Irish Beef ügyében is: azonban mivel a cél szerinti jogsértést nem találták megalapozottnak, ezért a megállapodás hatásait vették számba. A BIDS ügy védekezett, hogy a 81. cikk (1) bekezdés a)-e) pontig tartó felsorolásába nem illeszthető az ő tevékenységük, főként a termelés korlátozását¹⁷ cáfolták. Értelmezésük szerint a cél általi jogsértés csak megszorítóan alkalmazható, tehát a b) pont azért nem fedi a tevékenységüket, mert esetükben az érintett piac termelése számszerűleg nem csökkenne, csupán önkéntes alapon néhány iparági szereplő elhagyná a piacot, ezáltal az ott maradók hatékonysága, kapacitásainak kihasználtsága optimálisabban alakulna, így méretgazdaságos működést eredményezne. Leszögezték, hogy magatartásuk sem a versenyre, sem a fogyasztókra nézve nem járnak semmilyen káros következménnyel.

Ezzel szemben a bírói fórum és a főtanácsnoki indítvány¹⁸ is hangsúlyozta, hogy az említett felsorolás csupán példálózó jellegű, és a generálklauzula alapján bármiféle versenykorlátozó hatás a tilalom alá esik, így az Irish Beef megállapodása is. Utóbbit pedig azzal hátrították, hogy ezen érveket csak a 81. cikk (3) bekezdés keretében lehetne felhozni. Erre

¹⁶ 56/65. sz. LTM ügyben 1966. június 30-án hozott ítélet (EBHT 1966., 337., 359. o.)

¹⁷ EKSz. szerződés 81. cikk (1) bek. b) pont

¹⁸ <https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2017/02/Opinion-of-Advocate-General-04.09.2008.pdf>

reagálva a BIDS felhozta, hogy az ír marhahúságazat termelésének 90%-a külföldön kerül értékesítésre, megállapodásuk pedig kizárólag a belföldi értékesítést érinti.

A bíróság a tervezett megállapodásnak azt az elemét is kifogásolta, hogy korlátozzák a kivonuló vállalkozások üzeinek 5 évig az érintett piacon való működését, ezáltal korlátozva az új szereplők piacra lépését. Ezt az anyagi racionalitás támasztja alá, miszerint egy húsfeldolgozó üzem zöldmezős létrehozása aránytalanul magasabb költséggel jár, mint a régi üzemek átalakítása és újra termelésbe fogása.

Az előzetes döntéshozatali eljárás végén az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) arra a következtetésre jutott a Supreme Court által feltett kérdésre, hogy a Szerződés 81. cikk (1) bekezdése szerint a BIDS típusmegállapodások célja a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, azonban meg kellene vizsgálni, miszerint a 81. cikk (3) bekezdésében támasztott feltételrendszernek megfelel-e, s így mentesülhetnek-e a vállalkozások.

Az EUB előtt folyó C-209/07. sz. ügyben (2008.11.20.) egyébként az ír versenyhatóság (Competition Authority), az Európai Bizottság, valamint a belga kormány is részt vett beavatkozóként, amely jól mutatja az ügy európai jelentőségét. Ennek nyomán a Supreme Court úgy döntött, nem foglal végleges állást az ügyben, inkább visszautalta az elsőfokon eljáró High Courtra, hogy vizsgálja ki a 81. cikk (3) bekezdés körülményeit. Már-már megvalósulófélben lévőknek látszott a mentesülési lehetőség, mind a 4 konjunktív feltételt bizonyítván, azonban váratlanul közbelépett az Európai Bizottság, s így mégsem a bíróság mondta ki a végszót. A BIDS ugyanis visszavonta kérelmét a mentesítésre, és inkább vállalta a fizetési kötelezettséget a 81. cikk (1) bekezdésének megsértéséért.¹⁹ Az ír versenyhatóság pedig ezt követően iránymutatást tett közzé mindazoknak, akik bizonytalanok, hogy mire is alkalmazható az immár EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdésében szereplő mentesülési lehetőség.²⁰

¹⁹ <https://www.ccpc.ie/business/enforcement/civil-competition-enforcement/civil-court-cases/agreements-reduce-capacity-irish-beef/>

²⁰ <https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2017/02/N-11-001-Notice-on-Agreements-to-Reduce-Capacity.pdf>

A tojáskartell-ügy²¹

2006-ban Magyarországon is vizsgáltak egy olyan ügyet, amelyben a kartellel gyanúsított vállalkozások a Tptv. 17. §-a, illetve az agrárrendtartási törvény²² alapján szerettek volna mentesülni. Versenyjogi szempontból tanulmányunk csak az előbbi kérdést taglalja. Az alábbi táblázat bemutatja a magyar, illetve uniós versenyjogi szabályokat, amelyek a mentesülés feltételrendszerét tartalmazzák. Láthatjuk a nagyfokú hasonlóságot amellet, hogy a hazai jog néhány pontban részletesebb meghatározásokat tartalmaz. Mindezekből kiderül, hogy a kartelltilalom alóli egyéni mentesülés a hazai és a közösségi jog szükségszerű párhuzama alapján ugyanazon elvekre épül.

1. táblázat Mentésülés az uniós és a hazai jogban

EUMSz. 101. cikk (3) bek.	Tptv. 17. §
„...hozzájárul az áruk termelésének vagy forgalmazásának javításához; illetve a műszaki vagy gazdasági fejlődés előmozdításához,	„...az hozzájárul a termelés vagy a forgalmazás ésszerűbb megszervezéséhez, vagy a műszaki vagy a gazdasági fejlődés előmozdításához, vagy a környezetvédelmi helyzet vagy a versenyképesség javulásához;
ugyanakkor lehetővé teszi a fogyasztók méltányos részesedését a belőle eredő előnyből anélkül, hogy:	a megállapodásból származó előnyök méltányos része a megállapodásban részt nem vevő üzletfelekhez jut;
az érintett vállalkozásokra olyan korlátozásokat róna, amelyek e célok eléréséhez nem nélkülözhetetlenek;	a gazdasági verseny velejáró korlátozása vagy kizárása a gazdaságilag indokolt közös célok eléréséhez szükséges mértéket nem haladja meg; és
lehetővé tenné ezeknek a vállalkozásoknak, hogy a kérdéses áruk jelentős része tekintetében megszüntessék a versenyt.”	nem teszi lehetővé az érintett áruk jelentős részével kapcsolatban a verseny kizárását.”

A Magyar Tojóhibrid-tenyésztők és Tojástermelők Szövetsége versenykorlátozó döntéseket hozott 2002-től kezdődően. Ezekben a résztvevők között információs kartellt

²¹ https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenvek/archiv/2006-os_sajtokozlemenvek/4180_hu_tojapiaci_kartellezesert_buntetett_a_gvh

²² agrárpiaci rendtartásról szóló 1993. évi VI. és a 2003. évi XVI. törvények

működtetett, tehát a versenytársak tudtak a kiskereskedelmi láncok felé irányzott eladási árakról, készleteik nagyságáról, illetve a Szövetség az idő előtti csökkentését írta elő a tojótyúk-állománynak a kínálati oldal stabilitásának biztosítása érdekében, s így a nagyobb szereplők között megszervezte az információkartellt is. A versenyhatóság terhére róta azt is, hogy minden évre egy ajánlást bocsátott ki az eladási árakról, amelyhez szorgalmazta, hogy a Szövetség tagjai tartsák magukat.

A tojáspiac több meghatározó szereplője is részt vett valamilyen mértékben a GVH által kifogásolt együttműködésben. Legalább egy egyeztetésen részt vett: a Gyermelyi Tojás Kft., az Aranykorona Rt., a Bólyi Zrt., a Capriovus Rt., a Családi Tojás Kft., a Farm Tojás Kft., a Magyar Tojás Kft., a Szerencsi Mezőgazdasági Rt., a Szíjártó Bt., a Nyugat-Nyíregyházi Szövetkezet, az Agricola Rt., Aranybulla Rt., Cse-Mi Farm Kft., a Mizse Tojás Kft., a Novogal a.s. és a VITAL-EGGS Kft.

Az, hogy az étkezési tojáspiacon szereplő vállalatok ilyen drasztikus intézkedésekhez folyamodtak, nem volt alaptalan az ekkor fennálló gazdasági helyzetben. A Szövetség 2004-es közgyűlésére készült beszámoló részletesen feltárja a tojáspiacon kialakult krízis miértjeit. Az 1996-os súlyos piaci válságtól kezdődően, különböző mértékben ugyan, de a beszámoló elkészültéig kisebb hullámzások, javuló tendenciát mutató időszakok kivételével többnyire veszteséges szakaszok nehezítették a vállalatok talpon maradását. Állításuk szerint volt olyan év is, ahol az eladási ár egyszer sem érte el az önköltségi árat, tehát kizárólag veszteséget termeltek.

A kríziskartellekhez a fenti ügy annyiban hasonlít, hogy létrehozói a bekövetkező áringadozásokat kívánták kiküszöbölni az együttműködés által, a probléma csupán az volt, hogy a nehézségeket piac ciklikussága idézte elő (*„a tojástermelés ciklikusságából eredő árhullámzást kívánják közösen csendesíteni”*²³), azonban mint arra már hivatkoztunk, az Európai Unió 2008-2009-es válság során tanúsított jogértelmezése alapján a kríziskartell ciklikus válságok esetén semmiképpen, strukturális válságok esetén is csak kivételesen hivatkozható²⁴. Amint az a létrehozott érdekvédelmi szövetség Szándéknyilatkozatából is kitűnik, a résztvevők egy erre szakosított bizottságot („árbizottság”) hoztak létre, amely havi rendszerességgel határozta meg a héjas tojás eladási árát, egységesítve ezáltal a szereplő vállalatok között. Emellett szándékukban állt további tojáspiaci szereplőkre kiterjeszteni az

²³ Vj-199/2005/246.

²⁴ Az EU álláspontja a 2011-es OECD által kiadott anyagban

együttműködést, befolyásolni és megszervezni az exportot, gátolni és érdekeiknek megfelelően alakítani az importot, ráadásul a piacfelosztó szándék is nyilvánvaló ezen dokumentum alapján („A jövőbeni piacok megszerzését a társaság megalakítását követően az alapítók egymással egyeztetik”).

A GVH a fent ismertett tényeket és szándékokat oly súlyosnak minősítette, hogy a résztvevő vállalatokat 2005. évi tojásiparból származó teljes bevételük összegére (120 millió Ft-ra) büntette. Nem fogadta el azokat az érveket, amelyek a talpon maradásra vagy a takarmánypiaci válsághelyzetre hivatkoztak, ugyanígy elvetette a közegészségügyi aggályokat, illetve a fogyasztók érdekeinek szem előtt tartása csupán – a GVH állítása szerint – a bírság kiszabása szempontjából volt figyelembe vehető.

A French Beef-ügy

A mezőgazdasági termékek előállításának és értékesítésének piacán a kartelltilalom alól az európai integráció kezdetétől fogva egy speciális mentesítési kritériumrendszer alapján mentesülhettek a vállalkozások.²⁵ A kergemarhákör 1996-tól kezdődően Európa-szerte felütötte a fejét, és ezáltal súlyosan megtizedelte az ágazatot, ezzel együtt a francia termelőket és vágóhidakat. Az ezeket tömörítő szervezetek a válság kezelésére azonban olyan drasztikus megállapodásokat alkalmaztak, amelyek a fent említett speciális mentesülést nem tették lehetővé, így ezáltal versenyjogi kérdéssé, és a kríziskartell intézménye alapján is relevánssá váltak számunkra.

Ha a számokat nézzük, a francia húsmarha-tenyésztés mintegy negyedét teszi ki az Európai Unió területén tartott 81 millió állatnak. Az alább bemutatandó, az ügyben a Bizottság által hozott döntés többször megismétli, hogy közösségi szinten is tettek lépéseket, intézkedéseket a válság kezelésére²⁶. Emellett megjegyzik, hogy a francia szervezetek részben ezeket kiterjesztve hajtották végre, azonban kiegészítették számos jogellenes lépéssel, amelyekre nem kaptak felhatalmazást.

2001. október 24-én írásban kötött megállapodást 6 francia szövetség, amelyből 4 szarvasmarha-tenyésztőket (FNSEA, FNB, FNPL, CNJA), 2 pedig vágóhidakat (FNICGV, FNCBV) tömörített. Alkalmazásának kezdő időpontja 2001.10.29., míg az írásos megállapodás

²⁵ Az egyes versenyszabályok mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére történő alkalmazásáról szóló, 1962. április 4-i, 26. tanácsi rendelet (HL 1962. 30., 993. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 1. kötet, 6. o.) és a Tanács jelenleg hatályos 1186/2006/EK rendelete (HL L 214, 2006.8.4., 7.o.)

²⁶ HL L 209/12, 2003.8.19. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003D0600&from=EN>

elméletileg ez év november 30.-ig tartott. A megállapodásuk lényege 2 központi elem köré szerveződött. Az első egy minimális felvásárlási ár rögzítése a marhahús meghatározott kategóriái esetén, míg a második az a kötelezettségvállalás, hogy felfüggesztik a marhahús importját Franciaországba. Utóbbi elképzelés természetesen teljes mértékben nem megvalósítható, azonban a versenyjog hagyományos logikáját tekintve már a szándék is ugyanannyira büntetendő, mint a kivitelezés.

Az Európai Bizottság 2001. október 30-án a 17-es tanácsi rendelet 11. cikke értelmében információt kért és kapott abban a tekintetben, hogy a figyelmét felhívó megállapodásban mennyire van jelen a francia állam befolyása. Erre a válasz 2001.11.9-én érkezett. Az első kérdés még csak 5 szereplő szövetséghez szólt, ugyanis a 6.-ról a Bizottság ekkor még nem szerzett tudomást. 2001. 11. 26-án immár mind a 6 szereplő számára világossá tette, hogy magatartásuk megsérti a közösségi versenyjogi szabályokat.

Az érintettek válaszukban kijelentették, hogy folyó hónap 30.-áig befejezik az inkriminált tevékenységet. Valójában azonban nem álltak el szándékuktól, és továbbra is a megállapodás szerint cselekedtek. A Bizottság, tudomására jutván, kivizsgálást rendelt el az ügyben. 2002. június 24-én a 6 szervezetnek címzett állásfoglalást bocsátottak ki, majd ez év őszén még kétszer megismételték ezt, s ezen felül szóbeli meghallgatásra is sor került. A kutatások nyomán hamar világossá vált a Bizottság számára, hogy miután megtiltotta az írásos megállapodás szerinti együttműködést, a szövetségek felkészültek a szándékuk szerinti folytatására egy szóbeli megállapodás alapján.

A Bizottság nem csupán a vállalkozásnak minősített szereplőket, hanem a francia állam szerepét is vizsgálta, mint korábban említettük. Ezzel kapcsolatban megdöbbentő, hogy a francia földművelésügyi miniszter a Ouest France nevet viselő lapnak adott válaszában kijelentette, hogy kiáll a megállapodók mellett, és biztosítja, hogy a hatóságok nem járnak el az ügyben, még akkor sem, ha egyébként ha a francia versenyhatóság (DGCCRF) szerint adott esetben vizsgálatnak lenne helye.²⁷ A COPA (Committee of Agricultural Organisations in the European Union, magyarul: az Európai Unió mezőgazdasági szervezeteinek bizottsága) elégedetlenségének adott hangot a szóban forgó megállapodásokkal kapcsolatban, s hangsúlyozták, hogy a határok lezárása, azaz az importkorlátozás nem tudja megoldani a marhahúsipari problémáját.

²⁷ „the Minister himself gave a commitment along these lines, indicating that he would ensure that the authorities did not challenge an agreement which the DGCCRF would otherwise have attacked”

Az egyik résztvevő szövetség vezetőjének elszólása jól bemutatja a helyzetet: „Imports: don't say it and certainly don't write it.” Igaz ugyan, hogy ezidőtájt a franciák maguk is jogellenesen megtiltották a brit marhahús importját, amelyet az Európai Unió Bírósága is kimondott²⁸, azonban még ennél is továbbmentek a megállapodók. A másik legsúlyosabb vétségük az árminimalizálás volt, amely a vágómarhák vágóhídi felvásárlási árait rögzítette. Ennek eredményeképpen körülbelül 10-15 %-kal emelkedtek az árak a megállapodást követően az azt megelőző héthez képest.

Az ügy végén legmagasabb összegre büntetett kartellező (az FNSEA) az ügyben előadott védekezésében felhozta, hogy az importkorlátozás bevezetése vitatható ugyan, de figyelembe kell venni, hogy ez egy kivételes szituációra adott válasz volt, amely csupán rövid ideig tartott, és hatása nem volt. Érvelt továbbá azzal is, hogy az adott helyzetben nem volt esély arra, hogy középtávon helyreálljon a rend az ágazatban, és az árak is visszatérjenek a rendes kerékvágásba. Próbáltak mentesülni azáltal is, hogy tagadták a versenyjogi értelemben vett vállalkozásként való minősítésüket, továbbá a megállapodás megújítását is, de nem zárták ki, hogy természetesen ettől még a közös érdek közös cselekvést eredményezett a továbbiakban is.

Az árban való megállapodás jogellenességét is cáfolták, illetve szerettek volna oly módon is mentesülni, amit korábban felvázoltunk a mezőgazdasági termékek piacán a 26. tanácsi rendelet 2. cikk (2) bekezdés alapján. Azt állították, hogy az ármegállapodás nem volt jogellenes, mert szükséges volt a közös agrárpolitika céljainak eléréséhez, és nem gátolja az egyéb, alapító szerződésekben lefektetett célok elérését.

A fenti észérveken túl természetesen hivatkoztak a miniszter buzdítására, sőt, egy kötelmi jogi eszközt is bevetettek, miszerint az egyik, vágóhidakat képviselő szervezet a szóban forgó megállapodás semmisségét állította, mivel szerintük az nem szolgálta a vágóhidak érdekét, és a tenyésztők erőszakkal fenyegették őket, ezáltal a Code Civil rendelkezései alapján a szerződés érvénytelen.

Az ügyben felmerült az a kérdés is, hogy a már említett szövetségek megfeleltethetőek-e a versenyjog akkori EKSz. 81. cikk szerinti vállalkozás kategóriájának. A Bizottság iránymutatása alapján minden olyan szereplő, ami a piacon gazdasági tevékenységet folytat, tekintet nélkül a jogi státuszára és finanszírozási módjára, vállalkozásnak minősül. Ilyen lehet akár egy természetes személy is. A jelen ügyben szereplő felek közül a termelők mezőgazdasági

²⁸ Case C-1/00 Commission v France [2001] ECR I-9989

árucikkeket állítanak elő, és szolgáltatásokat nyújtanak, ezáltal megfelelnek az előbbi kategóriának, logikusan szövetségeik is vállalkozásnak minősülnek. A contrario érveléssel is bizonyítható ez, hiszen ha nem folytatnának gazdasági tevékenységet a termelők, akkor semmi értelme és célja nem lenne a 26. rendeletnek. A feltételezett esetben semmiképpen nem alkalmazhatnánk a versenyjogi szabályokat, következésképpen a speciális mentesítésnek sem lenne létjogosultsága.

A vágóhidak státuszát azzal támasztották alá, hogy szolgáltatásuk az állatok feldolgozása, emellett a készterméket értékesítik. A vállalkozás kategória ezek mellett független az állami szervezethez vagy behatáshoz, ha ez nincs kihatással a gazdasági tevékenységre. A Bizottság által kiadott dokumentum jellemezte a szakmai és iparági kamarákat is, amelyek esetén elismerték, hogy természetüknél fogva végeznek egyeztető, szervező és informáló tevékenységet, de leszögezték, hogy ennek is van egy legitim határa, amelynek túllépése magával vonja a versenyjogi szankciót. Feladatukat tekintve tehát a jogellenes tevékenységben való közreműködés nem megengedhető, sokkal inkább ezek megelőzésére kellene koncentrálniuk.

A kríziskartellek után érdeklődők számára sajnálatos, hogy a vizsgált anyag nem tér ki a Szerződés 81. cikk (3) bekezdésére, amely a számunkra releváns mentesülési feltételeket alkalmazza²⁹, azonban elismerték és kihangsúlyozták a válsághelyzetet, így a büntetés kiszabásánál a súlyosbító és az enyhítő körülmények vizsgálata mellett sor került az egyéb, a bírság mértékét befolyásoló körülmények mérlegelésére is. Ez által leszögezték, hogy a marhahús piac súlyos válságon ment keresztül, amely a Közösség összes piacára kihatással volt.

Nem kérték az érintett vállalkozások a mentesülést, ezt erősítette meg a Bizottság állítása, mely szerint a 4 kritériumból jelen esetben az első kettő biztosan nem teljesült volna; egyrészt a vizsgált megállapodás az árutermelést nem fejlesztette, és nem járult hozzá a technikai vagy gazdasági fejlődéshez, másrészt nem juttatott méltányos részt az elért előnyből a fogyasztók számára.

Végül a büntetés pontos összegének megszabása előtt taglalták még a kialakult válsághelyzettel kapcsolatos tényeket, mely szerint Franciaországban alapból drágább a marhahús, ezáltal az árminimalizálás, amelynek hatására egy még magasabb fix árat határoztak meg, egyértelműen ösztönözte az olcsóbb importtermékek behozatalát, tehát nem elég, hogy a két kulcsmomentum (importtermékek tilalma, minimális ár rögzítése) egyaránt kifejezetten

²⁹ A 6 szervezetből egyik se hivatkozott ugyanis az EKSz. szerződés 81. cikk (3) bekezdésére.

káros és jogellenes, még egymás ellenében is hat, mélyítve ezáltal a válságot. A krízis időtartamát tekintve sem volt kis léptékű, már 1996-tól kezdve felütötte a fejét Európában a kergemarhakór, onnantól kezdve zuhantak az árak, illetve erodálódott a fogyasztói bizalom a marhahús piacán. Ezért tehát nem egy rövid távú árcsökkenésről beszélhetünk, hanem egy évek óta tartó, folyamatos mélyrepülésről. A miniszter szerepét – habár kiváltó oknak nem ismerték el – méltányolták.

A büntetések kiszabását tekintve a legsúlyosabb bírság az FNSEA nevű szervezetnek volt előírányozva, 20 millió euró értékben, a többi szereplőt kisebb, csupán pár millió eurós nagyságrendű elmarasztalással fenyegették, ez a súlyosbító és enyhítő körülmények figyelembe vétele után a legsúlyosabb esetben 30 millió euróra kúszott fel. Végül meglepően a Bizottság krízishez való, nem kifejezetten elfogadó álláspontja után, az „egyéb, specifikus gazdasági kontextust”³⁰ figyelembe véve, általánosan 60 %-kal mérsékeltek a büntetések összegét, azonban a 81. cikk (3) bekezdés kritériumai már utalás szintjén sem kerültek említésre.

További adalék a döntéshez, hogy a Bizottság emlékeztette Franciaországot, hogy figyelemmel kísérte a kialakult helyzetet, és nyomatékosította, hogy minden legitim lépést megtett és megengedett annak érdekében, hogy javuljon a helyzet, így például nagy összegű állami támogatást nyújthattak a bajba került szektor szereplőinek. Mindent összevetve tehát – bár kimondottan egyáltalán nem foglalkozott a Bizottság a kríziskartell mint elméleti kategória megítélésével, azonban mégis fontos lépcsőfoknak tekinthető ítélet született, hiszen jelentős mértékű enyhítésre került sor kifejezetten egy iparág krízishelyzetére hivatkozva.

³⁰ „specific economic context”

A koronavírus-járvány és a versenyjog az Európai Unióban

A COVID-19 vírus európai elterjedésével számos országban gazdasági és társadalmi krízishelyzet alakult ki 2020 tavaszára.

Az első versenyjogi tematikájú megnyilatkozás az illetékes szervek részéről az uniós jogot tekintve, 2020. március 20-án (tehát már akkor, amikor hazánkban is elkezdődtek a lezárások és korlátozások) jelent meg az Európai Bizottság, az EFTA felügyeleti hatóságból, illetve a tagállami versenyhatóságokból álló Európai Versenyhatóságok Hálózata kiadásában (a továbbiakban: ECN). Ez az anyag a „*Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis*”³¹ címet viselte, amely egy közös állásfoglalás volt a versenyjogi szabályok vírushelyzet alatti alkalmazásáról.

Jogi szempontból ez csupán egy soft law dokumentumnak minősül, amely természetesen egyrésztől némi tekintéllyel bír, hiszen kibocsátója a jogsértések esetén eljárást folytató versenyhatóságok összessége (hiszen a Bizottság is tulajdonképpen hatósági szereppel is rendelkezik). Azonban aggodalomra adhatott okot, hogy egy bírói fórum előtt sincs jogi kötőereje. Persze, ha nincs olyan entitás, amely eljárást indítana az ügyben, akkor bíróság elé sem kerülnek a kérdéses ügyek. Az állásfoglalás egyébként kifejezetten rövid és tömör, köszönhetően a számos kibocsátónak, akiknek konszenzusa nélkülözhetetlen a közös irányvonal meghatározásában.

A közös állásfoglalás kezdetén leszögezik a kiadó szervezetek, hogy értik és érzékelik a COVID-19 pandémia által kiváltott társadalmi és gazdasági következményeket. Céljuk, hogy teret engedjenek a megállapodásoknak a vállalkozások között, különösen egy ilyen helyzetben, amikor a gazdaság egésze egy krízishelyzet miatt fuldokol. Ez az állapot elengedhetlenné tette a hatóságok – főként az ECN – részéről történő szemléletváltást, aminek köszönhetően kijelentették, hogy nem fognak aktívan fellépni azok ellen az intézkedések ellen, amelyek szükségesek és ideiglenesek. Megjegyezték emellett, hogy a kialakult helyzetben előfordulhat, hogy az ellátás biztosítása érdekében, és a hiányok kiküszöbölése végett nemcsak, hogy ösztönzi a jelen helyzetet, de mondhatni rákényszeríti a piaci szereplőket a kooperációra, s emiatt az ECN álláspontja szerint is elnézőbb magatartást kell tanúsítani.

Megjegyezték, hogy a fentebb említett megállapodások jó része egyébként valószínűleg nem esne a EUMSZ. 101., vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás 53. cikke

³¹ https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf

alá, vagy az egyéni mentesülés kritériumai szerint főként azáltal mentesülhetnének, hogy a versenykorlátozó hatásokat meghaladják az előnyök. Abban az esetben, ha kérdéses helyzetbe kerülnének a vállalkozások, a 2004 óta (azaz az 1/2003/EK rendelet óta) fennálló rendszerrel párhuzamosan nem hivatalos egyeztetést kérelmezhettek az Európai Bizottsággal vagy a tagállami versenyhatóságokkal.

Ugyanakkor a legfontosabb, hogy a válság ellenére az ebben az időszakban létfontosságú árucikkek (pl.: arcmaszk, kézfertőtlenítő) továbbra is fogyasztóbarát, versenyképes, elérhető árakon legyenek beszerezhetőek, így biztosítva a fogyasztók egészségének megőrzését. Ezáltal az ECN minden lépést meg fog tenni annak érdekében, hogy azok a vállalatok, amelyek kihasználják a kialakult helyzetet, és visszaélnek piaci erőfölényükkel vagy kartelleznek, könnyörtelenül el legyenek számoltatva a jogsértésért.

Végezetül egy gyakorlatban is jól hasznosítható dologra hívták fel a figyelmet, méghozzá a maximális ár rögzíthetőségére, azaz, hogy ez a lépés nem áll ellentétben a hatályos versenyjogi szabályokkal, illetve jó eszköz lehet arra, hogy biztosítsák a méltányos árazást. A Joint Statement úttörő volt a koronavírus-járvány országokon átívelő hatását kezelni kívánó iránymutatások között, azonban a jogi kötőerő hiányában előrelátható volt, hogy további engedményekre, részletesebb krízisszabályozásra, innovatív eszközökre lesz szükség, amennyiben tovább tart a járvány.

A következő dokumentum az Európai Bizottság részéről már egy hivatalosabb, saját hatályát is meghatározó Ideiglenes Keret³² volt, aminek neve is mutatja, hogy átmeneti rendelkezéseket tartalmaz az uniós versenyjogi szabályok alkalmazása terén a világjárvány időszaka alatt (2020. április 8-tól visszavonásig hatályos). Megismétli, hogy országokon átívelő válsághelyzetről van szó, amely a kínálatot és a keresletet egyaránt, ám aszimmetrikusan sokkolja. Ez azt jelenti, hogy a járvány hatására bizonyos termékek iránti kereslet szinte teljesen megszűnt, míg bizonyos kulcsfontosságú árucikkek – amelyek a járvány kezeléséhez szükségesek – iránti kereslet meredeken emelkedett, amellyel a kínálat nem tudott lépést tartani. A sokkhelyzetet nem önmagában egy külső világpiaci mechanizmus, hanem az egyes államok a lakosságuk érdekében tett korlátozó intézkedései okozták.

A kiadott dokumentum alapján erős szemléletváltás figyelhető meg. Az Európai Bizottság eddig mereven ellenezett mindenféle eltérést a versenyjogi szabályoktól egy válságra hivatkozva, mivel akkori meglátása szerint az a fogyasztókra mindenképp káros kihatással járt

³² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408(04)&from=EN)

volna, ám most a vállalkozásokat és a vállalkozások együttműködéseit kulcsszereplőként képzeli el a válság leküzdésében. Az Ideiglenes Keret az együttműködések lehetőségeit leszűkíti a nélkülözhetetlen alapvető árucikkekre, és meghatározza azt a vizsgálati kritériumrendszert, amely szerint ezeket a kooperációkat minősíteni fogják.

Az 1/2003/EK rendelet óta³³ a vállalkozások együttműködéseiket nem jelenthetik be a Bizottsághoz abból a célból, hogy az megvizsgálja, és jogszerűségi szempontból minősítse azt. Ehelyett kénytelenek a saját önértékelési mechanizmusukra hagyatkozni, amely ha téves, egyből büntetés kiszabását vonhatja maga után. Emellett azonban az eljárásjogban létezik egy olyan lehetőség a Bizottság számára, hogy hivatalból vizsgálja és uniós érdekből megállapítsa egy megállapodás jogszerűségét, azonban erre több, mint 16 év alatt nem volt precedens.

Ez a Bizottság számára erőforráskímélő megoldás azonban nem volt tovább fenntartható, így a Joint Statementhez képest egy erősebb jogosultság illeti meg ideiglenesen a vállalkozásokat: kétfajta hivatalos állásfoglalást kérhetnek és kaphatnak az Európai Bizottságtól: a guidance lettert és a comfort lettert. Előbbi egy jogi hatással nem bír, csupán informáló jellegű útmutatás, míg utóbbi egy hivatalos, Bizottság nevével fémjelzett állásfoglalás. A Bizottsághoz érkezett megkeresések főként a gyógyszeriparból érkeztek azzal kapcsolatban, hogy már akkor ellátási hiányok fenyegettek (sőt, az Ideiglenes Keret kiadásával egy napon már meg is jelent az első comfort letter, amit a Medicines for Europe-nak címeztek).

Olyan megállapodásokat engedélyez az Ideiglenes Keret, amelyek egyébként hard-core kartellnek minősülnének. Ilyenek például a készletek újraelosztásához nélkülözhetetlen információk cseréje (amely egyébként egy információkartell lenne), illetve a raktárkészletek egyeztetése, amely szintén szigorúan bizalmas ipari titoknak minősülnének. A szokásostól eltérő kereslet és kínálat bizonyos gyógyszerfajták előállításának növelését, míg mások előállításának csökkentését teszi szükségessé, ezáltal a Bizottság azt sem tartja kizártnak, hogy célravezető lehet az egy üzemben csupán egy gyógyszer előállítását célzó megállapodás, amely a méretgazdaságosság fenntartásával adhat megoldást a kialakult helyzetre.

A létrejövő megállapodások számára egy fontos szabályt is lefektet az Ideiglenes Keret, mely szerint a statisztikák készítése a megvédeni szándékozott stratégiai információkból, illetve az ennek alapján létrehozott kooperációval egy harmadik fél segítségével történjen, mint egy szakmai szövetség vagy egy független tanácsadó. Magától értetődően az sem jogellenes, ha a

³³ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a EKSz. szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (HL L 1., 2003.1.4., 1. o).

COVID-19 okozta kihívások sürgős kezelése érdekében a tagállamok vagy hatóságai arra hívnak fel egyes vállalkozásokat, hogy működjenek együtt.

Összességében megfigyelhető, hogy a Bizottság itt is megtartja az egyéni mérlegelés elvét, tehát egyes esetekben a kooperáció eltérő szintje lehet adekvát, ezzel párhuzamosan változhat az antitröszt-aggályok mértéke is. A Bizottság álláspontja alapján kifejezetten elfogadható az együttműködés a következő esetekben:

- i. az alapvető termékek vagy szolgáltatások – például a COVID-19-betegek kezelésére használt termékek vagy szolgáltatások – terén jelentkező ellátási hiány kezelését vagy elkerülését célozzák, és azokra a termelés leghatékonyabb módon történő növeléséhez objektíven szükség van;
- ii. ideiglenes jellegűek (azaz csak addig alkalmazandók, amíg fennáll az ellátási hiány kockázata, vagy mindenesetre a COVID-19-járvány idején); és
- iii. amennyiben az ilyen intézkedések nem lépik túl az ellátási hiány kezeléséhez vagy elkerüléséhez feltétlenül szükséges mértéket.

PAPP Mónika tanulmánya³⁴ két érdekes aspektust emel ki az Ideiglenes Keret rendelkezései közül: az egyik a kínálati oldalon fennálló hiányok pótlása esetén az a felismerés, hogy nehéz új szereplők bevonásával növelni a gyártást a szigorú uniós szabványok következtében, ehelyett célravezetőbb az aktuális piaci szereplők közötti együttműködés által kielégíteni a keresletet. A másik az általunk bemutatott két korábbi „kríziskartellnek” minősíthető ügyre reflektál, kiemelve hogy azok egy iparágban fennálló túlzott mértékű kapacitások megállapodásszerű csökkentésére irányultak, míg a jelen helyzetben éppen az ellenkezője, egy hiányjelenség a válság következménye, tehát a koronavírus okozta versenyjogi kihívások nem rokoníthatóak az eddigi esetekkel.

Ehhez az észrevételhez természetesen elengedhetetlen, hogy felismerjük, hogy a krízisnek több fajtája van, és habár mindegyik esetén felmerül a termelés mértékének koordinált megváltoztatása, annak hatásai és megítélése eltérően alakulhatnak a fogyasztói és hatósági szempontokat figyelembe véve.

³⁴ PAPP Mónika: *A Covid-19 járvány és az EU kartelljoga: vállalkozások együttműködése az egészségügyi termékek piacán* (JK, 2020/7-8., 331-335. o.)

A Medicines for Europe megerősítő levele

A comfort letter szövegezését tekintve nem meglepő, hogy nagyfokú egyezést találunk az Ideiglenes Kerettel, hiszen – mint már említettük – utóbbit a Medicines for Europe (a továbbiakban: MfE) nevű szervezettel való egyeztetés eredményeire tekintettel, a most tárgyalt levéllel egy napon adták ki. Mindent egybevetve fontos kihangsúlyoznunk, hogy természetesen nem arról van szó, hogy bármiféle és bármilyen tartalmú együttműködésre engedélyt adnának, különösképp érve ezek alatt a nem életbevágóan szükséges információcserét és árkartelleket, amelyek a válság alatt is szigorúan tiltottak, és a Bizottság által büntetendők. Ezen kívül az irracionálisan magas, a versenyszinttől elrugaszkodott árazás mellett sem tekintenek el³⁵.

Az Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság főigazgatója és biztosa³⁶ felhívást intéztek a gyógyszeripari vállalkozásokhoz, amelyben kifejezték kérésüket, hogy csatlakozzanak az európai szintű együttműködéshez, amelyben vezető szerepet töltene be az Európai Bizottság általa, hogy teret biztosít az egyeztetésekhez³⁷.

A már említett párhuzamnak köszönhetően a megerősítő levél kedvezményezettjei is a gyógyszergyártók. Számukra elnézőbb bánásmódot, sőt mentességet nyújt a Bizottság arra az esetre, ha a közjót szolgálják különben bizalmasnak minősülő információk megosztásával (mint például raktárkészleteik nagysága, gyártókapacitásuk mértéke). Ezért cserébe viszont olyan garanciális elemeket kell beiktatni az egyeztetési folyamatokba, amikkel megakadályozható a már említett visszaélések kialakulása (amit anno az OECD is aggályosnak tartott).

A következő biztosítékok szolgálják a hatékony és célravezető együttműködést, amelyek meglátásunk szerint a következő 4 elv köré csoportosulnak:

- elsőként a nyilvánosság elve: értelmében az MfE által tömörített együttműködés nyitva áll minden gyógyszergyártó vállalkozás számára.
- másodsor a Bizottság bevonásának elve: az egyeztetés összes dokumentumának másolatának megküldése a Bizottság számára, illetve kötelezettségvállalás arra nézve, hogy nyomon követheti az összes elhangzó vagy leírt megnyilatkozást a cégek részéről.

³⁵ https://ec.europa.eu/competition/antitrust/medicines_for_europe_comfort_letter.pdf

³⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/organisation_charts/organisation-chart-dg-sante_en.pdf

³⁷ „will have a steering role”

- harmadszor a nélkülözhetetlenség elve: a bizalmas üzleti információk cseréje a gyártók között korlátozva lesznek azokra, amelyek az együttműködés céljához elengedhetetlenek, emellett a Bizottság létrehozta a már említett felületet az információcsere színteréül, az Európai Gyógyszerügynökség és a tagállami egészségügyi hatóságok bevonásával. A vállalkozásoktól begyűjtött információk az MfE-nél vagy egy független harmadik félnél futnak össze, biztosítva ezáltal, hogy az információk a vállalatok számára csupán egyesített, anonim formában legyenek elérhetőek.
- negyedszer az ideiglenesség elve: ez biztosítja, hogy az együttműködés nemcsak tárgyában, hanem idejét tekintve is kötött, hatálya a koronavírus-járvány okozta válság idejére korlátozódik, ameddig a hiányok fenyegetnek (beleértve esetleges következő hullámokat is).

Ezzel az MfE volt csaknem 20 év után az első, amely hivatalos megerősítést, - nem csupán egy informális és hivatkozási alapul nem felhasználható állásfoglalást – kapott. A levél tartalmát mind a kérvényezők, mind a hatóságok üdvözlötték.³⁸

A Matchmaking Event megerősítő levele

Az üzleti partnerkereső konferenciaként jellemezhető Matchmaking Event nevű esemény társszervezői az Ecorys Europe³⁹ és a Sociedade Portuguesa de Inovação⁴⁰ (SPI) nevű tanácsadó szervezetek voltak, amelyek 2021 március 19 és 25 között egyeztetést folytattak a Bizottsággal. A tervezett program célja a COVID-19 vakcinák előállításának ösztönzése, a mennyiség növelése volt. Ezzel kapcsolatosan a két szervezet egy megerősítő levelet (comfort lettert) kért annak érdekében, hogy a kereskedelmi üzleti információk megosztása a tervezett együttműködésen belül az EUMSz. 101. cikkel összeegyeztethetően történjen. Kérdést intéztek a bizottsághoz, hogy a Matchmaking Event felépítését és szervezetét tekintve, illetve az ezen keresztül kapcsolatba kerülő vállalkozások mennyiben korlátoznák a versenyt.

³⁸ <https://www.medicinesforeurope.com/wp-content/uploads/2020/04/Medicines-for-Europe-Press-release-European-antitrust-guidance-08042020.pdf>: “We thank the Commission for issuing a comfort letter and will fully comply with the guidance it requires. This European coordination is vital to ensure equitable access to patients. As we work on the issue of ICU medicines supply, we hope to continue to cooperate with the EU Institutions and Member States to help patients in all countries in Europe.”

³⁹ <https://www.ecorys.com/global/our-story>

⁴⁰ <http://spi.pt/>

A korábban már bemutatott, MfE által kapott megerősítő levélhez hasonlóan, ebben az esetben immár a javaslat tartalmazta a Bizottság házigazdaként való szerepvállalását. A tervezett esemény megtartására 2021. március 29 és 31 között került sor a B2Match felületén, 20 perces időablakokat biztosítva a potenciális üzleti partnereknek. Ezek a gyors online találkozók kifejezetten bizalmas légkört biztosítanak a felek számára, hiszen kettejükön kívül még a társszervezők sem lehetnek jelen.

A cégek, akik részt vehetnek ezeken a találkozókön, az oltóanyagok alapanyagait gyártók, illetve mindazok a vállalatok, akiknek megfelelő kapacitások állnak rendelkezésükre, vagy más kulcsfontosságú összetevők előállítói. A cél, hogy kooperálhassanak a vakcinák kutatóival és a késztermék gyártóival, akikkel egyeztetetik a keresletet és kínálatot a valószínűsíthetően hiánycikknek számító alapanyagok piacán. Az MfE megerősítő leveléhez hasonlóan itt is konszenzus tárgya volt az a követelmény, hogy az összes gyártó (akik körülbelül 300-an vannak) részt vehessen a találkozókön, akik hozzá tudnak járulni a termelés felfuttatásához.

A kialakult közegészségügyi veszélyhelyzet és az elterjedőben lévő különféle vírusvariánsok ellen az egyetlen megoldás az oltóanyagokban rejlik. A gyártók között az alapanyagokért folyó verseny egy szűk körű piacon zajlik, ahol szinte mindannyian csupán néhány alapanyaggyártótól vásárolnak, ami külső beavatkozás nélkül sokakat ellehetetlenítene a vakcinák gyártásától, amely feltehetően nem a közjót szolgálná. Az összetett uniós szabályozás miatt nem könnyű belépni a gyógyszerpiacra, ezért a mihamarabbi tömeggyártás érdekében a leghatékonyabb, ha a már aktív szereplőket próbáljuk központilag összehangolni.

Mint mindig, itt is kihangsúlyozzák, hogy a megerősítés a visszaéléseket nem legitimálja, az uniós versenyszabályok továbbra is alkalmazandóak. Az engedmény arra tekintettel történik, hogy az információcserével gyorsabb vakcinaellátást érhessenek el, kiegészítve egymás tevékenységét. A megerősítő levél kulcsmondata, hogy az eddig felvázolt projekt nem aggályos az EUMSZ. 101. cikke alapján, ha követik az alább felsorolt rendelkezéseket.

Elsőként horizontális és vertikális szintekre egyaránt érvényes feltételt szabtak, mely szerint meg lesz határozva a vállalatok között megosztható információk köre. Ezután a horizontális információcsere, azaz a közvetlen versenytársak közötti kommunikáció tiltott tárgykörei következnek. Nem szabad információt közölni a versenyző termékekről, a részletes árazásról, kedvezményekről, költségekről, eladásokról, kereskedelmi stratégiákról,

terjeszkedési tervekről, befektetésekről, vásárlói listájáról. Azonban kötelező számukra nyilvántartást vezetniük a megtárgyalt témákról a Bizottság számára, ezzel is eleget téve az Ideiglenes Keretben megkövetelt „nyilvánosság” elvének.

A társszervezők számára előírás a összekapcsolt párosok nyilvántartása, amelyet a Bizottság esetleges kérésére rendelkezésre kell bocsátaniuk. Az egyéb, a Matchmaking Event alá nem tartozó kérdésekben továbbra is az önértékelési mechanizmusukra kell hagyatkozniuk a vállalatoknak. Szükséges esetben, persze, a Bizottsághoz fordulhatnak speciális útmutatásért a válsággal összefüggésben.

Az OECD és a koronavírus-válság

Amint azt láthattuk, az Európai Bizottság, korábbi szemléletét részben megváltoztatva, a COVID válság hatására, néhány esetben a versenyjogi kérelmelhetlen érvényesítése helyett más szempontokat is figyelembe vett a döntése meghozatalában; például az egyébként védeni kívánt fogyasztók egészsége fontosabb érték, mint az absztrakt gazdasági verseny. Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy mindezt nem maga a kríziskartell alapján való mentesülés teremtette meg, hanem éppen egy ellentétes irányú (koordinált csökkentés helyett koordinált növekedési) folyamatra adott, társadalmi szempontokat prioritizáló válasz.

E helyen tekintsünk vissza az OECD által 2011-ben kiadott anyagra, és vessük össze, vajon a Versenypolitika a válság idején⁴¹ címmel kiadott aktuális kiadványában változtatott-e korábbi szigorú és a kríziskartellek alkalmazásától elzárkózó hozzáálláson. Alapvetően nem történt lényeges módosulás. A dokumentum felhívja a figyelmet arra, hogy válságok idején és közvetlen utána különös figyelemmel kell kísérni a kartellek működését, hiszen ekkor megjelenésük fokozottan valószínű.

Míg kétségtelen, hogy a kartellezők ez esetben is – általában kényszerből – egy méltányolható célra törekednek (a túltermelés visszafogása a profítnövelés és a piacról kilépők számának csökkentése érdekében) egy megállapodás keretében az iparág(ak) átszervezésére. A múltban megítélésük szerint a kormányok elnézőbben kezelték ezeket a szervezkedéseket, sőt, akár támogatták is. Azonban felteszik a kérdést, hogy vajon szükség van-e arra, hogy a versenyhatóságok engedékenyebb hozzáállást tanúsítsanak ilyen esetekben? Az erre a kérdésre adott válasz jól példázza, hogy az OECD álláspontja nem változott 2011 óta. Amint kifejtik,

⁴¹ Competition Policy in times of Crisis, [supplement-oecd-gvh-newsletter15-july2020-en.pdf](https://www.gvh.de/SharedDocs/Newsletter/EN/supplement-oecd-gvh-newsletter15-july2020-en.pdf), aminek kiadásában a GVH több munkatársa is szerepet vállalt

bizonyítékok támasztják alá, hogy ezek a megállapodások árörögzítéshez, a kapacitás csökkentéséhez vezetnek, amely intézkedések rendkívül károsak, ezért meg kell őket akadályozni.

A versenyhatóságok feladatát abban látják, hogy válsághelyzetek során éberem figyelemmel kell kísérjék, mely piacokon nőnek hirtelen az árak; ezzel kapcsolatban meg kell vizsgálniuk, hogy az ellátási láncban ki és mikor emelt árat. Első intézkedésként figyelmeztetni kell a kartellezőket, fejezzék be tevékenységüket, vagy ideiglenes intézkedéseket kell hozni. Emellett célszerű bevonni a fogyasztóvédelmi hatóságokat, hogy megvédjék a fogyasztókat a méltánytalanul magas árazástól. Nemcsak a vállalkozásokkal szemben vannak feladataik, hiszen a kormányokat is az ő feladatuk figyelmeztetni az árak központi befolyásolásának veszélyeire.

Visszatérve a vállalkozásokhoz, a hatóságok kulcsszereplők a szükségesség és ideiglenesség elvének betartásában főleg akkor, ha mégis megengedik a versenytársak együttműködését. Természetesen ez nem oldhatja fel a hard-core kartellek (pl.: árörögzítés) tilalmát. Végül, de nem utolsósorban hangsúlyozták, hogy minden esetet egyedileg kell elbírálni, illetve garanciális jelentőségű, hogy a mentesített kartelleknek véges időt szabad engedni, és időről időre felül kell vizsgálni őket egy előre meghatározott szempontrendszer alapján.

Összefoglalás

Summa summarum, az OECD álláspontja nem változott a koronavírus hatására, továbbra is kitartanak érveik mellett, de fontos megjegyeznünk, hogy az Európai Bizottság tett némi engedményt azáltal, hogy - a korábbiaktól eltérően - figyelmet szentelt a kialakult helyzetnek, és az Ideiglenes Keretben biztosított „comfort letter”-eket bocsátott ki. Ez lehetővé tette olyan együttműködések, egyeztetések jogszerű megvalósítását, amelyek egyébként szigorúan a kartelltilalom alá estek volna. A pontosság kedvéért le kell szögeznünk, hogy kríziskartellek helyett az egyéni mentesülés feltételeinek való megfelelést tették lehetővé.

Érdemes megfontolni, jogelméleti szempontból a 2003-as rendelet, amely megszüntette a vállalkozások jogát az egyéni mentesítő levél kérelmére, valójában nem inkább egy visszalépés volt-e, amely fenntarthatatlanságára a COVID-válság rámutatott. Több, mint másfél évtizedes szünet, és egy speciális ciklikus válság kellett ahhoz, hogy felhívja a figyelmet a kivezetett lehetőség pótolhatatlanságára. Tanulságos lehet ez az enyhülés, azaz a Bizottság érzékenysége és kifinomultabb értékelése abból a szempontból, hogy a jövőben esetleg gyakorlati szempontból is megismerhetjük azt a szűk és szigorúan szabályozott mesgyét, amelyet a kríziskartellek képviselhetnek. A COVID-válság, mint a bevezetőben említettük – nem tipikus példája a korábban felmerült iparági struktúraváltási megállapodásoknak, ugyanis nem a túltermelés, hanem egy hirtelen keresletnövekedés által előidézett, termelésbeli hiány okozta, és az általunk vizsgált együttműködésekre pont emiatt volt szükség. Elméleti síkon érdekes felvetés, mi lett volna akkor, ha nem állt volna rendelkezésre elég vakcina, és ezért nem a gyógyszeriparban, hanem pont hogy sok egyéb iparágban következett volna be strukturális válság: vajon ez esetben az Európai Bizottság még engedékenyebb lett volna?

Ha megtalálnánk az első, etalonnak tekinthető jogesetet, ami egyértelműen mentesíthető az EUMSz. 101. cikk (3) bekezdése alapján, akkor könnyebb lenne a korlátait is meghatározni, amivel az OECD – egyébként teljesen megalapozott – aggályait is könnyebb lenne eloszlatni, cáfolva a tanulmányunk mottójául szolgáló idézet következtetését: „*No-one wins - today's softness is tomorrow's nightmare.*”

Irodalomjegyzék

Ügyek, döntések

- 56/65. sz. LTM-ügyben 1966. június 30-án hozott ítélet, EBHT 1966
- German Banks, 2001, COMP/E-1/37.919
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003D0025&from=EN>
- C-1/00 Commission v France, ECR I-9989, 2001
- Műtárgypiaci aukciósházak, 2002, COMP/E-2/37.784
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0590&from=EN>
- French beef, 2003, COMP/C.38.279/F3
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003D0600&from=EN>
- Vj-199/2005/246 döntés (GVH Versenytanácsa)
- Irish Beef, C-209/07. sz. ügy, 2008.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CJ0209&from=EN>
- Competition and Consumer Protection Commission: *Agreements to reduce capacity in the Irish Beef processing industry are prohibited*
<https://www.ccpc.ie/business/enforcement/civil-competition-enforcement/civil-court-cases/agreements-reduce-capacity-irish-beef/>
- Carbonless Paper, 2010
https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/36212/36212_471_5.pdf
- Görög haltenyésztő kartell, 2010
http://www.lambadarioslaw.gr/publications/2010/e_competition_bulletin_commentary_on_greek_fish_farming_cartel_decision.pdf

Monográfia

- TÓTH Tihamér: Uniós és magyar versenyjog, Budapest, Wolters Kluwer 2020.

Magyar jogszabályok, EU-s joganyag

- Az Európai Gazdasági Közösség Tanácsának 17. rendelete a Szerződés 85. és 86. cikkének végrehajtásáról, HL 13. 1962.2.21. 206/62. o.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:P:1962:013:FULL&from=HU>
- Az egyes versenyszabályok mezőgazdasági termékek termelésére és kereskedelmére történő alkalmazásáról szóló, 1962. április 4-i, 26. tanácsi rendelet, HL 30., 1962. 993. o.
- A Bizottság közleménye az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikke (1) bekezdése szerint a versenyt érzékelhetően nem korlátozó, csekély jelentőségű (de minimis) megállapodásokról, HL C 368/13, 2001.12.22.
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001XC1222\(03\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001XC1222(03)&from=HU)
- Tanács 1186/2006/EK rendelete, HL L 214, 2006.8.4., 7.o.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2006:214:FULL&from=CS>
- római szerződés, 1957. március 25.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HU>
- Európai Közösséget létrehozó szerződés (maastrichti szerződés), HL C, 224/6, 1992.8.31.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992E/TXT&from=HU>
- 1993. évi VI. törvény az agrárpiaci rendtartásról
<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300006.TV>
- Európai Közösséget létrehozó szerződés (amszterdami szerződés), HL C 340/173, 1997.11.10.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997E/TXT&from=HU>
- Európai Közösséget létrehozó szerződés, HL C 325/1, 2002.12.24. (nizzai szerződés)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT&from=HU>
- 2003. évi XVI. törvény az agrárpiaci rendtartásról
<https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0300016.TV>
- A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a EK Sz. szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, HL L 1.,

2003.1.4., 1. o.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU>

- Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis
https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf
- Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitröszt kérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul, 2020/C 116 I/02
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408(04)&from=EN)
- Medicines for Europe, comfort letter, COMP/OG – D(2020/044003)
https://ec.europa.eu/competition/antitrust/medicines_for_europe_comfort_letter.pdf

Online publikációk, cikkek, folyóiratok, sajtóközlemények:

- Commission of the European Communities, Twelfth Report on Competition Policy, Brussels – Luxemburg, 1982, 43. o.
https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/ar_1982_en.pdf
- Irish Beef-ügy (C-209/07) főtanácsnoki indítványa, 2009
<https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2017/02/Opinion-of-Advocate-General-04.09.2008.pdf>
- Tjarda VAN DER VIJVER: *The Irish beef case: Competition Authority v Beef Industry Development Society and Barry Brothers (Carrigmore) Meats (C-209/07)*, *European Court of Justice*, *European Competition Law Review*, 2009
https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/11513_irish-beef-case-vijver.pdf
- LAKI Mihály, VOSZKA Éva (szerk.): *Kaleidoszkóp. Versenyhelyzet Magyarországon 2008-2009*, Budapest, 2010. Pénzügykutató Rt.–Palatinus

- OECD, Policy Roundtables, Crisis cartels – 2011
<https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48948847.pdf>
- Medicines for Europe, sajtóközlemény, 2020
<https://www.medicinesforeurope.com/wp-content/uploads/2020/04/Medicines-for-Europe-Press-release-European-antitrust-guidance-08042020.pdf>
- PAPP Mónika: A Covid-19 járvány és az EU kartelljoga: vállalkozások együttműködése az egészségügyi termékek piacán, JK, 2020/7-8., 331-335. o.
<https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/57453/A%20Covid-19%20j%C3%A1rv%C3%A1ny%20%C3%A9s%20az%20EU%20kartelljoga.pdf?sequence=1>
- Ecorys Europe <https://www.ecorys.com/global/our-story>
- SPI <http://spi.pt/>
- Competition Policy in times of Crisis, OECD-GVH, 2020
[supplement-oecd-gvh-newsletter15-july2020-en.pdf](https://www.oecd.org/gov/competition/supplement-oecd-gvh-newsletter15-july2020-en.pdf)