



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

VERSENY TÜKÖR

TÜKÖR

- Fúziókontroll és killer acquisitions
- A felszólító levelek gyakorlata
- Hűségkedvezmények az Intel-ügy fényében
- A Diarra-ügy

VERSENYTÜKÖR 2025/1. (XXI. évfolyam, 1. szám)

A Versenytekör a Gazdasági Versenyhivatal szakmai folyóirata.

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

Megjelenik évente két alkalommal, a nyári és a téli hónapokban.

Kiadja a Gazdasági Versenyhivatal

A kiadásért felel a szerkesztőség: Tóth András főszerkesztő,

Nagy Csongor István, Pütkösty András, Osztovíts András, Tóth Tihamér, Csirszki Martin Milán

Szerkesztőbizottság: Rigó Csaba Balázs a Szerkesztőbizottság elnöke, Bak László, Domokos László, Koltay András, Kovács László, Varga Zs. András

Szerkesztőasszisztens: Büki Renáta

A folyóirat ingyenes.

Megrendelni és lemondani az alábbi e-mail-címre küldött üzenettel lehet: versenytukor@gvh.hu

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

Tartalom

Előszó	4
Boros Dominik Füstbe ment terv? Bizottsági javaslat a szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalmakról és az (EU) 2017/1001 rendeletének módosításáról	5
Deák Ferenc Versenygyilkosok? Az európai uniós fúziókontroll kihívásai a „killer acquisitions” tükrében	15
Filemon Zsófia A felszólító levelek hazai gyakorlata nemzetközi kitekintéssel	26
Auth-Barta Zita Leona Az árparitási kikötésekkel kapcsolatos szabályozás az Európai Unió Bíróságának C-264/23. sz. ügyben hozott ítélete alapján.	43
Bencsik Bálint Az eljárás megindításának időszerűsége: az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélete a Caronte & Tourist-ügyben	49
Dancsa-Nábráczky Kinga Veronika A hűségkedvezmények megítélése az Intel-ügy tükrében: az Európai Unió Bíróságának Intel I- és Intel II-ítélete.	58
Fürjes Fanni A Bíróság döntése a Gazprom kötelezettségvállalásait tartalmazó határozat megsemmisítése iránti kereset elutasítása elleni fellebbezés tárgyában	65
Kolongya Dóra Az átlagfogyasztó fogalmának értelmezése és a keresztértékesítés mint agresszív és tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megítélése a Bíróság C-646/22. sz. ügyben foglalt döntése alapján.	74
Kopácsi István Az átigazolni vágyó labdarúgó esete.	81
Palencsár Veronika A Bíróság Aldi Süd-ügyben hozott ítélete.	89
Schmidt Laura Kollektív igényérvényesítés lehetősége kartellel okozott kár esetén: a Bíróság C-253/23. számú ügyben hozott ítélete	93
Stáber Máté Az Európai Unió Törvényszékének ítélete a Google AdSense-ügyben.	99
Szabó Kenéz Az észszerű határidő betartása fogyasztóvédelmi ügyekben: a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélete a Trenitalia-ügyben.	109

Előszó

Az elmúlt időszakban számos olyan jelentős döntés született a versenyjog és a fogyasztóvédelem területén az Európai Unió Bírósága előtt, amely kiváló alapot szolgáltatott jelen lapszám tartalommal való feltöltéséhez.

Az *Aldi Süd*-ügyben az árcsökkenés mértékének feltüntetése vonatkozásában fontos kérdéseket tisztázott az Európai Unió Bírósága a PID és a UCPD viszonyában, valamint figyelemre méltó ítélet született a *Booking*-ügyben az árparitási kikötések versenykorlátozó kérdéseivel kapcsolatban. Ezekon túlmenően, a lapszám szerzői további, kiemelt fontosságú ügyeket is elemeznek, mint például a *Google AdSense*-ügy, a kartellezéssel okozott károk esetén a kollektív igényérvényesítés lehetőségéről döntő *ASG 2*-ügy, valamint az eljárás megindításának időszerűségét előzetes döntéshozatali eljárás keretében vizsgáló *Caronte & Tourist*-ügy.

A fentiekén kívül további ügyek is feldolgozásra kerültek, valamint jelen kiadvány több tanulmányt is felsorakoztat, amelyek átfogó szemléletmóddal foglalkoznak a „killer acquisitions” kihívásaival, a Gazdasági Versenyhivatal felszólító levelekkel kapcsolatos joggyakorlatával, valamint a Bizottság legfrissebb, szabadalmakról szóló javaslatával.

A lapszám ismételten rendkívül változatos tanulmányokat és esetismertetésekkel kínálja a szakmabeliek számára.

Kellemes és hasznos olvasást kívánunk!



Dr. Csirszki Martin Milán
szerkesztő

*a Gazdasági Versenyhivatal Döntéshozatali Támogató Irodájának vezetője,
megbízott oktató (KRE ÁJK, NKE ÁNTK, PPKÉ JÁK DFTI)*

Boros Dominik¹



Füstbe ment terv? Bizottsági javaslat a szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalmakról és az (EU) 2017/1001 rendeletének módosításáról

Was it all a pipe dream? Proposal for a regulation on standard essential patents and amending Regulation (EU) 2017/1001

Abstract: *The European Commission's Proposal on Standard Essential Patents (SEP) aimed to tackle persistent issues such as patent holdup, royalty stacking or the information asymmetry among SEP owners and implementers. However, its withdrawal suggests fundamental shortcomings. The article intends to give a clear vision on the regulatory challenges regarding SEPs and analysing the proposed regulation and its failures. Additionally some alternative approaches will be given how the Commission should assess the regulatory issues by creating balance among SEPs and standardization agreements.*

Tárgyszavak: szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalom, szabványosítási megállapodások, FRAND-feltételek, jogdíjak

Keywords: standard essential patents, standardization agreements, FRAND-terms, royalties

Bevezetés

Egyes technológiai szabványok használata szinte magától értetődően a mindennapi életünk részévé vált. Ilyenek például az USB-kábelek, a 3G-, 4G-, és az 5G-hálózatok vagy éppen az A4-es papír. A szabványosítás elsődleges előnye, hogy növeli a gazdasági és fogyasztói jólétet.

A szabványok a méretgazdaságosság révén költségmegtakarítást eredményeznek a termelésben és az ellátásban, csökkentik a tranzakciós költségeket, valamint elősegítik a hálózati hatásokat, javítják a kereskedelmet és a gazdasági növekedést azáltal, hogy mérséklék az információs aszimmetriát a piac keresleti és kínálati oldala között.

A szabványok emellett növelik a kompatibilitást és az interoperabilitást, ezáltal megkönnyítik

a határokon átnyúló piacra jutást. Egy közös keretrendszer kialakításával ösztönzik a termékszintű versenyt és megteremtik az innováció ökoszisztémáját. Ezenfelül a szabványosítás támogatja a kutatási eredmények piaci átvitelét azáltal, hogy platformot biztosít az alapkutatási eredmények gyakorlati alkalmazásához különböző vállalatok számára.²

A szabványosítási megállapodások napjainkban egyre nagyobb figyelmet és relevanciát kapnak az Európai Unió Bizottságától („Bizottság”) az innováció fokozása és a zöld átállás megvalósítása érdekében. A szabványosítási megállapodások fontosságát jól mutatja az új 2023-as Horizontális iránymutatás,³ amelyben nemcsak önálló fejezetet kaptak a szabványosítási megállapodások, kiegészítve a legújabb gyakorlati kérdésekkel, hanem a

¹ PhD-hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori iskola.

² Knut Blind et al. (2023) Standards and innovation: A review and introduction to the special issue. *Research Policy*, 52(8), 1.

³ Az Európai Bizottság közleménye – Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról (2023/C 259/01)

fenntarthatósági fejezetben külön alfejezetet rendeltek a fenntartható szabványosítási megállapodások számára.

Ezzel párhuzamosan megjelent egy bizottsági javaslat a szabványmegfeleléségi szempontból elengedhetetlen szabadalmakról és az (EU) 2017/1001 rendelet módosításáról („Javaslat”). A Javaslat többéves konzultáció, szakmai egyeztetés és hatásvizsgálat eredménye. Célja, hogy azonosítsa a szabványmegfeleléségi szempontból elengedhetetlen szabadalmakat (standard essential patents, „SEP”) övező problémákat. Ilyenek például az átláthatatlan szabadalmi tulajdonosi hálózat, a szabadalom fontosságának kérdése, mekkora az a SEP-ért követelhető jogdíj, ami összhangban van a tisztességes, észszerű és megkülönböztetésmentes (fair, reasonable and non-discriminatory, „FRAND”) feltételekkel, vagy az alternatív vitarendszer kiaknáztatatlansága.⁴

Felmerül a kérdés, hogy milyen módon tudja a Bizottság a javaslatával orvosolni a fent említett problémákat?

A cikk első fejezete részletesen bemutatja a SEP-és FRAND-feltételek között megjelenő feszültséget, illetve azt, hogy a SEP-tulajdonosok milyen gyakorlatokkal tudják szabványosítási megállapodások megvalósítását hátráltatni. A második fejezet történeti kitekintést nyújt azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság 2017-től kezdve milyen problémákat azonosított a SEP-pel kapcsolatban, és milyen későbbi megoldások alapjait kezdte el kidolgozni. A harmadik fejezetben részletes elemzésre kerül a bizottsági javaslat, végül a negyedik fejezet kritikai betekintést nyújt a bizottsági javaslat elemzéséhez, amit konklúzió és összegzés követ.

1. SEP-eket övező problémák

A SEP és a szabványosítási folyamatok között észlelhető egyfajta érdekütközés. A szabványok biztosítják az összetett technológiák kompatibi-

litását és működőképességét, valamint lehetővé teszik az eszközök közötti interoperabilitást. Egy szabvány sikere annak széles körű alkalmazásától függ, és ebből következően minden gyártónak lehetőséget kell kapnia a szabvány használatára.

Másrészt azonban a szabadalom célja a szabadalom tulajdonosának technológiai védelme, akinek jogszabály biztosítja a jogot arra, hogy korlátozza vagy megakadályozza a technológia használatát. Illetve a szabadalmi tulajdonos szabadon eldöntheti, hogy milyen díjazás keretében, kinek kívánja hasznosítani a szabadalmát. Összességében, a szabadalom az exkluzivitás nyújtásával tudja ellensúlyozni az új technológiák vagy egyéb műszaki megoldások kifejlesztésével járó piaci kockázatokat.

A legtöbb hivatalos szabványügyi szervezet (standard setting organization, „SSO”) szellemi tulajdonjogi („IPR”) politikája az érdekütközések kezelésére általában arra ösztönzi a szabványosításban részt vevő szabadalomtulajdonosokat, hogy előzetesen jelentsék be azokat a szabadalmaikat, amelyeket a szabvány szempontjából elengedhetetlennek tartanak. A bejelentési folyamatok alatt a szabadalomtulajdonosokat jellemzően felkérlik arra, hogy biztosítékot vagy kötelezettségvállalást adjanak arra vonatkozóan, hogy amennyiben szabadalmaik valóban elengedhetetlenek egy szabványhoz, azokat FRAND-feltételek mellett engedélyezik a szabványt alkalmazó gyártók számára.

A legtöbb SSO IPR-politikája azonban nem kötelezi az elengedhetetlen szellemi tulajdonjogok birtokosait arra, hogy visszavonhatatlan FRAND-kötelezettségvállalást tegyenek. Ha a SEP tulajdonosa elutasítja a FRAND-kötelezettségvállalást, a szabványt úgy alakítják át, hogy elkerüljék az adott szabadalom használatát. Ugyanakkor, ha a SEP tulajdonosa szeretné, hogy technológiája bekerüljön a szabványba, erős ösztönzői vannak arra, hogy biztosítékot adjon a FRAND-feltételek szerinti engedélyezésre, de erre kötelezettsége nincs.⁵

⁴ Az Európai Bizottság munkadokumentuma – Hatásvizsgálati jelentés: Az Európai Parlament és a Tanács rendeletére irányuló javaslat kísérő dokumentuma a szabványokhoz elengedhetetlen szabadalmakról és az (EU) 2017/1001 rendelet módosításáról (Brüsszel, 2023. április 27., SWD(2023) 124 final) 18–22.

⁵ Damien Geradin (2017) European Union Competition Law, Intellectual Property Law and Standardization. In: JL Contreas, ed. *The Cambridge Handbook of Technical Standardization Law: Competition, Antitrust, and Patents*. Cambridge

1.1. Patent ambush

A SEP tulajdonosa megtévesztő magatartást tanúsíthat, például „szabadalmi csapdát” (patent ambush-t) alkalmazhat. Ez akkor következik be, amikor egy SEP-tulajdonos vállalkozás visszatartja a SEP-pel kapcsolatos információkat az SSO többi tagjától a szabvány korai kidolgozási és fejlesztési szakaszában, amikor még el lehetne kerülni ennek a szabadalomnak a használatát. Miután a szabvány oly módon kerül elfogadásra, hogy az adott szabadalom elengedhetlenné válik, a SEP-tulajdonos vállalkozás érvényesíti szabadalmi jogait a szabványt alkalmazókkal szemben.⁶

Az egyik legismertebb szabadalmi csapdaeset a Rambus-ügy, amelynek során a vállalat szabadalmi csapdát alkalmazott a DRAM memóriatechnológiák szabványosítási folyamatában. Az Európai Bizottság vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy a Rambus félrevezette-e a JEDEC szabványügyi szervezetet azáltal, hogy nem hozta nyilvánosságra szabadalmait a fejlesztési szakaszban, és miután szabadalmait elengedhetlenné váltak a szabvány szempontjából, magas jogdíjakat követelt. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Rambus magatartása aláásta a szabványosítási folyamatba vetett bizalmat, amelynek célja az innováció és a piacfejlődés támogatása. A vállalat, erőfölényét kihasználva, olyan magas licenccéget követelt, amelyeket normál piaci körülmények között nem tudott volna érvényesíteni.⁷

1.2. Patent hold up

Amint egy szabadalom SEP-státuszt kap, a SEP-tulajdonos piaci erőhöz jut, mivel a szabvány alkalmazásához elengedhetlenné válik a szabadalom licenclése. Egyes esetekben a SEP-tulajdonos egyértelműen elutasíthatja a licenc megadását. Más esetekben hajlandó licencet biztosítani, de a jog-

díjak mértékéről nézeteltérés alakulhat ki a licenccet igénylő és a szabadalomtulajdonos között, ami jelentősen hátráltatja a szabvány létrejöttét. Ilyenkor jön létre az ún. „hold up”-helyzet, amikor a SEP-igénylő vállalkozás a szabvány megfeleléséhez szükséges szabadalomba jelentős módon fektetett be, így számára túlságosan költséges lenne egy másik szabadalomra áttérni a szabvány megvalósítása érdekében.

A FRAND-feltételeknek elméletileg biztosítania kellene, hogy a felek egyszerűbben, a bírósági eljárást elkerülve tudjanak a licenccégekéről, illetve a jogdíjakról tárgyalni. Viszont nincs olyan világos és érthető meghatározás, hogy milyen mértékű jogdíjak felelnének meg a FRAND-feltételeknek. Nem meglepő módon a SEP-tulajdonosok és az implementálók nem értenek automatikusan egyet abban, hogyan kell a tisztesség és észszerűség általános elveit konkrét jogdíjakra lefordítani. Ennek ellenére az esetek többségében tárgyalásos megállapodás születik. Ha azonban a tárgyalások megszakadnak, a felek bírósághoz vagy választott bírósághoz fordulhatnak attól függően, hogy mit tartalmazott a FRAND-kötelezettségvállalás, vagy milyen megállapodásra jutnak. Alternatív megoldásként egyes felek versenyhatóságokhoz fordultak panasszal a FRAND-kötelezettségek végrehajtásával kapcsolatban.

A SEP-tulajdonosok bírósághoz fordulásáról eltérő álláspontok születtek. Egyesek azt az álláspontot képviselik, hogy a FRAND-kötelezettséget vállaló SEP-tulajdonosoknak többé ne legyen joguk tiltó végzést kérni, és jogsértés esetén kizárólag kártérítésre tarthassanak igényt.⁸ Mások viszont azzal érvelnek, hogyha a SEP-tulajdonosokat megfosztják a tiltó végzés kérésének lehetőségétől, az indokolatlanul csökkentheti az alkupozióju-

Law Handbooks. Cambridge University Press, 82.

⁶ Pierre Larouche, Geertrui Van Overwalle (2014) *Interoperability standards, patents and competition policy*. In: TILEC Discussion Paper No.2014-050, 9–10.

⁷ AT.38636, Hynix Semiconductor Inc., Rambus Inc., Infineon Technologies AG.

⁸ Philippe Chappatte (2009) Frand Commitments – The Case for Antitrust Intervention. *European Competition Journal* 5(2) 320, 331.

kat, és fennáll a veszélye annak, hogy alulkompenzálják őket („fordított hold up”).⁹

A túlzott jogdíjak alkalmazása kapcsán érdemes megemlíteni a Qualcomm-ügyet (AT39711). 2005 végén hat vállalat, amelyek aktívak voltak a mobiltelefon-berendezések szektorában (Broadcom, Ericsson, NEC, Nokia, Panasonic és Texas Instruments) panaszt nyújtottak be az Európai Bizottsághoz arra hivatkozva, hogy Qualcomm szabadalmi licenccfeltételei, amelyek elengedhetetlenek a WCDMA szabványhoz, nem feleltek meg Qualcomm FRAND-kötelezettségvállalásának, és megsértették az EU versenyjogi szabályait. A Bizottság számára az jelentett nehézséget, hogy bár a Qualcomm által meghatározott jogdíjak indokolatlanul magasak voltak, semmiképpen sem volt könnyű bizonyítani visszaélésszerű mivoltukat az EUMSZ 102. cikk (a) pontja értelmében. Hosszú és alapos vizsgálatot követően a Bizottság végül úgy döntött, hogy lezárja a Qualcomm ellen indított hivatalos eljárást.¹⁰

Némely esetekben azonban megkérdőjeleződik a SEP-tulajdonos bírósághoz fordulásának jogszerűsége. A Motorola-ügyben (AT.39985) a Bizottság megállapította, hogy a Motorola domináns helyzetével visszaélt, amikor egy SEP-alapú tiltó végzést indított és hajtott végre az Apple ellen Németországban, annak ellenére, hogy a Motorola és az Apple közösen vállalta a licenclést a FRAND-feltételek mellett. A Bizottság versenyellenesnek ítélte azt is, hogy a Motorola a tiltó végzés végrehajtásával fenyegetve rákényszerítette az Apple-t, hogy ne vitassa a szabadalmak érvényességét, és ne vitassa a Motorola igényét.

A Motorola-ügy legfőbb tanulsága, hogy szabványok alkalmazóinak és végső soron a fogyasztóknak nem kell fizetniük érvénytelen vagy nem

megsértett szabadalmakért. A szabványok alkalmazóinak tehát lehetőséget kell biztosítani arra, hogy megállapítsák a szabadalmak érvényességét és vitassák a vélt megsértéseket.¹¹

A Motorola-ügyhöz szorosan kapcsolódik a Samsung-ügy (AT39939), aminek a tárgya szintén az Apple elleni, jogsértéstől való eltiltás iránti per volt. A Samsung-ügy esetében azonban a Bizottság eljárása a Samsung által vállalt kötelezettségekkel fejeződött be. A vállalatok között szerepelt, hogy a Samsung öt éven keresztül nem indíthatott peres eljárást hasonló tárgyú ügyekben olyan cégek ellen, amelyek hajlandók elfogadni a releváns SEP-ek licenclésére vonatkozó különféle keretrendszert. A keretmegállapodás biztosított egy 12 hónapos tárgyalási időszakot, illetve, ha a tárgyalás eredménytelen volt, akkor a megegyezést a FRAND-feltételek alapján egy harmadik fél hozhatta létre közöttük.

Végül a Huawei-ügyben (C170/13) az Európai Unió Bírósága tisztázta, hogy az erőfölénnyel való visszaélés elkerülése érdekében mit kell tennie a SEP-jogosultnak a szabadalom-felhasználással kapcsolatos jogviták tisztázása érdekében. Először a SEP azonosításával párhuzamosan figyelemztetést kell küldenie a jogsértéssel kapcsolatban, és egy FRAND-alapú írásos ajánlatot szükséges a szabadalom felhasználójának küldenie, amiben részletesen megjelenik a SEP-ért kért jogdíj kiszámításának módja és mértéke. A felhasználónak ezzel szemben egyértelműen ki kell nyilatítani a FRAND-alapú jogosításra történő készséget, és jóhiszeműen és időben meg kell vizsgálnia a SEP-jogosult ajánlatát, és ha nem fogadja el, akkor ellenajánlatot köteles küldeni. Illetve, ha nem jön létre az egyezség, akkor független harmadik féltől kell kérni a jogdíj mértékének megítélését.¹²

⁹ Damien Geradin, Miguel Rato (2010) Frand Commitments and EC Competition Law: A Reply to Philippe Chappatte. *European Competition Journal* (6)1, 150–153.

¹⁰ Antitrust: Commission closes formal proceedings against Qualcomm. *Az Európai Bizottság hivatalos portálja*, 2009. november 24., Elérhető [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-09-516_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-516_en.htm).

¹¹ Antitrust: Commission finds that Motorola Mobility infringed EU competition rules by misusing standard essential patents (AT.39985). *Az Európai Bizottság hivatalos portálja*, 2014. április. 29. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_14_489.

¹² Tóth András (2016) *Versenyjog és határterületei*. Budapest: HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 167. oldal

1.3. Patent thickets

Végül megemlítendő a „patent thicket”-jelenség, amikor már egy SEP is több különböző SEP-et foglal magába, így a felhasználást kérők számára szinte lehetetlennek tűnik, hogy megállapítsák a SEP-tulajdonosok valódi kilétét, köszönhetően a „szabadalmakat övező hálónak”.¹³

Ezzel a jelenséggel szorosan összefügg a „royalty stacking”, ami azt jelenti, hogy a többi SEP-tulajdonosnak járó jogdíj megfizetésével jelentős terheket szenvednek el azok a vállalkozások, amelyek a szabványaikhoz akarták felhasználni azt az egy SEP-et, ami szintúgy több különböző SEP-et is tartalmaz.

2. Út a Bizottság javaslatához

2.1. A szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalmakkal kapcsolatos uniós megközelítés meghatározása

2017-ben a Bizottság közzétette A szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalmakkal kapcsolatos uniós megközelítés meghatározása című közleményét, ami az első jelentős lépésnek számít a SEP természetével összefüggő problémák tudomásul vételében és megoldási javaslatok kidolgozásában.

A Bizottság a 2017-es közleményében nagyon lényegre törően vázolta fel a SEP tulajdonosok és az implementálók közötti problémát: „[A] technológia felhasználói azzal vádolják az ilyen <SEP> szabadalmak jogosultjait, hogy gyenge szabadalmi portfóliók alapján túlzott licenccégek számítanak fel és perrel fenyegetőznek. A szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalmak jogosultjai szerint a technológia felhasználói az ő

innovációikon »potyáznak«, és azáltal, hogy nem bocsátkoznak jóhiszemű tárgyalásokba a hasznosítás engedélyezéséről, tudatosan megsértik a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat.”¹⁴

Az egyes, SEP-ekkel kapcsolatos problémák feltárásában már egy 2016-os közlemény¹⁵ is nagy szerepet játszott. A Bizottság a 2016-os közleményben (ami alapját képezi a 2017-es közleménynek) az alábbi hibákat azonosította: átláthatatlan tájékoztatás a szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalomnak való kitettségről; a szabványokra alkalmazott, szabadalmi oltalom alatt álló technológiák nem egyértelmű értékelése és a FRAND meghatározása; valamint a szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalmak érvényesítésével kapcsolatos bizonytalanság kockázata.

A tájékoztatás minőségének növelése érdekében a Bizottság 2017-es közleményben nyomtatékosítva felhívta a szabványkidolgozó szervezetek figyelmét arra, hogy hozzanak létre olyan adatbázisokat, amelyekben részletes adatokat bocsátanak rendelkezésre a szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalmakra vonatkozó, licenciába adási keret támogatása céljából.

Mindemellett a Bizottság arra is kérte a szabványkidolgozó szervezeteket, hogy a jelenlegi nyilatkozattételi rendszert alakítsák át olyan eszközzé, amely naprakészebb és pontosabb tájékoztatást ad a szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalmakról. Illetve a Bizottság tanácsolta, hogy a bejelentett SEP-eket megbízható vizsgálat alá kell vonni abból a szempontból, hogy valóban elengedhetetlenek-e valamely szabványhoz, és a megfelelő vizsgálati mechanizmus bevezetésének elősegítésére kísérleti projektet indít

¹³ Carl Shapiro (2001) Navigating the Patent Thicket: Cross Licenses, Patent Pools and Standardsetting. In: Adam B. Jaffe, Josh Lerner, Scott Stern eds., Innovation Policy and the Economy, 120–121.

¹⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak – Az EU szabványügyi elengedhetetlen szabadalmakkal kapcsolatos megközelítésének meghatározása (2017; COM(2017)712 final) 2. oldal

¹⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának – Az európai ipar digitalizálása: A digitális egységes piac előnyeinek teljes kihasználása (2016; COM(2016)180 final; SWD(2016) 110 végleges)

az egyes kiválasztott technológiákat érintő ilyen szabadalmakra vonatkozóan.¹⁶

Ezen felül a Bizottság iránymutatásként felvázolta a SEP-ekre vonatkozó FRAND-feltételek betartásával történő licenciába adás általános elveit, mint például: a licenciába adási feltételeknek egyértelműen kapcsolódniuk kell a szabadalmaztatott technológia gazdasági értékéhez, a FRAND-érték meghatározásához figyelembe kell venni a szabadalmaztatott technológia hozzáadott jelenértékét, a FRAND-értékelésnek a SEP jogosultjai számára folyamatos ösztönzést kell biztosítani azok elérhető legjobb technológiájának a szabványba történő beépítésére. Illetve a SEP-ért követelhető jogdíj meghatározása során a royalty stacking elkerülése érdekében az egyedi szabványmegfelelőségi szempontból elengedhetetlen szabadalom elszigetelten nem vizsgálható, a feleknek a technológia teljes hozzáadott értékének felmérésével egy észszerű összevont mértéket kell figyelembe venniük a szabvány kapcsán.¹⁷

Végül a 2017-es bizottsági közlemény olyan további megoldási javaslatokat tartalmazott, mint az alternatív vitarendezés hatékonyabb kiaknázása, a kereskedelmi szokások mélyebb feltérképezése, illetve további iránymutatást adott az eltiltással kapcsolatos jogérvényesítésről.

2.2. A szellemi tulajdonra vonatkozó cselekvési terv

A Bizottság 2020-ban megalkotta A szellemi tulajdonra vonatkozó cselekvési terv az EU helyreállításának és rezilienciájának támogatása érdekében¹⁸ című közleményt. Ebben a cselekvési tervben szó esett a 2017-es bizottsági közlemény utóhatásáról, miszerint néhány vállalkozás továbbra is nehezen tud megállapodni a SEP-ek licenciába adásának feltételeiről. Ez végső soron ahhoz az

érdekellentétéhez vezet vissza, hogy a SEP-tulajdosok a szabadalombitorlásra hivatkoznak, míg a felhasználást igénybe vevők meg olyan feltételekre, ami ellentétes a FRAND-rezsimmel.¹⁹ Bár mostanáig ez a jelenség még csak az autóiparban bukkant fel, félő, hogy más iparági területekre is áttérjed, mint például az energiaipar vagy az intelligens gyártás szférája.²⁰ Ennek megoldása érdekében a Bizottság fontolóra vette az egyes iparági egyezkedések megkezdését a szabadalombitorlási perek hatékonyabb elkerülése érdekében.

Mindemellett a 2017. évi közleményt alapul véve a Bizottság továbbra is megfontolja a reformok lehetőségét is a SEP-ek bejelentésére, engedélyezésére és érvényesítésére vonatkozó szabályozási környezet további pontosítása és fejlesztése érdekében. Továbbá „[a] Bizottság megvizsgálja például, hogy a jogbiztonság és a költségek csökkentése érdekében létrehozható-e a harmadik személyek által elvégzett elengedhetlenségi ellenőrzések független rendszere.”²¹

2.3. A 2023-as Horizontális iránymutatások

A Bizottság új Horizontális iránymutatásában részletesen foglalkozott az egyes SEP-eket érintő problémákkal.

A Bizottság az iránymutatásban előírja, hogy a szabványosítási szervezeteknek nyilvánosságra kell hozniuk a résztvevők szellemi tulajdonjogait, amelyek fontosak lehetnek a szabvány végrehajtásához. Ha ezek az információk még nem elérhetők, elegendő, ha a résztvevő kijelenti, hogy valószínűleg rendelkezik szellemi tulajdonjoggal egy adott technológiára vonatkozóan anélkül, hogy konkrét igényeket vagy bejelentéseket nevezne meg. A nyilvánosságra hozatalnak legalább a szabadalmi számokat vagy a várható jogigényeket

¹⁶ Bizottsági közlemény (COM(2017) 712 final), 4–7.

¹⁷ Bizottsági közlemény (COM(2017) 712 final), 8–9.

¹⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának – Az EU innovatív potenciáljának maximális kiaknázása (2020; COM(2020)760 final)

¹⁹ Bizottsági közlemény (COM(2020) 760 final), 13.

²⁰ Rudi Bekkers et al., Niklaus Thumm ed. (2020) Pilot Study for Essentiality Assessment of Standard Essential Patents. Elérhető: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC119894>.

²¹ Bizottsági közlemény (COM(2020) 760 final), 16.

tartalmaznia kell, és azokat a szabvány fejlődésével frissíteni kell.²²

A nyilvánosságra hozatal mellett a Bizottság az iránymutatásban azzal is foglalkozott, hogy mi számíthat tisztességes mértékű jogdíjnak, és vita esetén a felek milyen módszereket alkalmazhatnak. A FRAND-jogdíjak mértékének meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy azok tisztességesek és észszerűek legyenek, és a szellemi tulajdon jog gazdasági értékéhez igazodjanak (és nem függenek a technológiához kapcsolódó termékek sikerétől), ne pedig a piaci erő kihasználásán alapuljanak. Vita esetén különböző értékelési módszereket lehet alkalmazni, például a szabvány előtti és utáni licencdíjak összehasonlítását, vagy független szakértői értékelés is igénybe vehető.

3. A Javaslat bemutatása

3.1. A Javaslat hatálya²³

A Javaslat azokra a SEP-ekre vonatkozik, amelyek egy szabványfejlesztő szervezet által elfogadott szabványhoz szükségesek, és amelyekre a jogosult FRAND-alapú licencadási kötelezettséget vállalt. Bizonyos esetekben a Bizottság egyedi kivételeket állapíthat meg, ha a SEP-ek licencelése nem okoz jelentős piaci problémát.

A Javaslat továbbá nem vonatkozik a jogdíjmentes engedélyezésre, hiszen gyakorlati problémák nem ezen engedélyezési technikákban, hanem a jogdíjköteles engedélyezési politikákkal szemben merülnek fel.

A Javaslat csak a SEP-ekkel kapcsolatos szabályozásra terjed ki, más szabadalmi vitákra és az uniós vagy nemzeti versenyjogi szabályok alkalmazására nem vonatkozik.

3.2. Az EUIPO hatásköre

A Javaslat egy új hatáskörű központ létrehozását célozza meg az Európai Unió Szellemi Tulajdon Hivatalánál (EUIPO), amely újabb fontos feladatok ellátását vállalja. Az EUIPO felel a szellemi tulajdonjogok elektronikus nyilvántartásáért

és a hozzá kapcsolódó elektronikus adatbázis kezeléséért, valamint a szabványok nélkülözhetlenségének megállapítására vonatkozó, nem jogi kötőerővel rendelkező eljárások lefolytatásáért, az összevont jogdíjak meghatározásáért és a FRAND-feltételek megállapításáért.

A SEP-ekre vonatkozó nyilvántartás hangsúlyos szerepet tölt be a bizottsági javaslatban, hiszen a Javaslat 4. és 19–25. cikke részletesen szabályozza annak tartalmát. A nyilvántartás az alábbi adatokat tartalmazza: a releváns szabványokra vonatkozó adatok, a bejegyzett SEP-ek adatai (például azonosító adatok, bejegyzés dátuma, a szabadalom által lényegesnek ítélt műszaki specifikációk), a SEP jogosultjainak és jogi képviselőiknek adatai, valamint a licencelési feltételek, beleértve a FRAND-kötelezettségvállalásokat.

Az elektronikus adatbázis részletes információkat foglal magába az egy vagy több tagállamban hatályos SEP-ekről, beleértve a nélkülözhetlenségi ellenőrzés eredményeit, véleményeket, jelentéseket, a világ különböző joghatóságából rendelkezésre álló ítélkezési gyakorlatot, a harmadik országok SEP-ekre vonatkozó szabályait és a SEP-tanulmányok eredményeit, továbbá tartalmaz szabadalmi bibliográfiai információkat (például elsőbbségi dátum, családtagok, engedélyezés dátuma) és ismert SEP-implementációkat. A SEP-nyilvántartás díjmentes és nyilvánosan hozzáférhető, míg az adatbázishoz való hozzáférés regisztrációt igényelhet és díjat vonhat maga után.

Ezen felül a Bizottság javaslata rendelkezik a SEP-tulajdonosokra vonatkozó regisztrációs kötelezettségről is. A javasolt rendszer előírja, hogy a SEP tulajdonosai a 19. cikk (2) bekezdése szerinti értesítés közzétételétől számított hat hónapon belül kötelesek regisztrálni a SEP-jüket. A regisztrációra vonatkozó határidő elmulasztása esetén nem lenne lehetséges a szabadalom bíróság előtt történő érvényesítése, sem pedig a jogdíjak vagy az esetleges kártérítés igénylése a regisztráció előtti időszakban.

²² Bizottsági közlemény (COM(2020) 760 final), 457. bekezdés.

²³ A Javaslat 1. cikke, illetve 7. preambulumbekkezdése.

3.3. Nékülözhetetlenségi ellenőrzések²⁴

A nélkülözhetetlenségi ellenőrzések rendszerét a kompetenciaközpont működteti, biztosítva az ellenőrzések objektív és pártatlan elvégzését, valamint az ellenőrzések során keletkezett információk bizalmas kezelését. A nélkülözhetetlenségi ellenőrzést a 27. cikk szerint kiválasztott értékelők végzik, és csak egyetlen SEP-re végezhető el az adott szabadalomcsaládból. A hiányzó vagy folyamatban lévő nélkülözhetetlenségi ellenőrzés nem akadályozza sem az engedélyezési tárgyalásokat, sem a bírósági eljárásokat. Az eljárás során az értékelő indokolással ellátott véleményt ad a kompetenciaközpontnak, amely jogilag nem kötelező erejű, de bizonyítékként felhasználható a felek, hatóságok vagy bíróságok előtt.

A kompetenciaközpont évenkénti ellenőrzésre mintát választ ki a nyilvántartott SEP-ekből. Az ellenőrzéseket statisztikailag érvényes kiválasztási módszerrel végzik, és ezek eredményét a Bizottság végrehajtási jogi aktusa alapján határozza meg. A kompetenciaközpont tájékoztatja a SEP-jogosultakat a kiválasztott SEP-ekről, és ezekre a jogosultak benyújthatják a megfelelő dokumentációkat.

A kompetenciaközpont közzéteszi a kiválasztott SEP-ek listáját, és ha egy SEP-et már korábban is ellenőriztek, akkor nem szükséges annak újabb ellenőrzése. A jogosultak önkéntesen legfeljebb 100 SEP-et javasolhatnak az éves mintába.

Az értékelő kiválasztását a kompetenciaközpont végzi a 27. cikk szerint, és biztosítja, hogy az értékelő személyazonossága titokban maradjon a SEP-jogosultak előtt. Az eljárás szabályainak be nem tartása esetén a kompetenciaközpont felülvizsgálhatja a SEP-eket érintő ellenőrzést.

Bármely érdekelt fél észrevételezheti a kiválasztott SEP-eket a közzététel után 90 napon belül, amelyet a kompetenciaközpont továbbít az értékelőnek. Az értékelő a benyújtott észrevételek alapján adja meg végleges véleményét. Ha a SEP-jogosult nem ért egyet az értékelő előzetes véleményével, szakértői értékelést kérhet.

3.4. FRAND-meghatározás²⁵

A Javaslat egyik fontos újítása a kötelező békéltetési eljárás előírása, amely segíti a feleket a FRAND-feltételek meghatározásáról szóló tárgyalásban. A szabvány végrehajtása kapcsán a FRAND-feltételek megfelelő meghatározása érdekében eljárás kezdeményezhető a SEP tulajdonosa vagy az azt alkalmazó fél által. A bizottsági javaslat szerint a FRAND-meghatározás kérésétől kezdve az eljárásnak legfeljebb kilenc hónapig kell tartania. Az eljárást az új kompetenciaközpont fogja levezetni.

Ha a felek nem tudnak megegyezni, a békéltető végső javaslatot tesz a FRAND-feltételekről, amelyet a felek elfogadhatnak vagy elutasíthatnak. Ha nem jutnak megállapodásra, a békéltető lezárja az eljárást, és egy jelentést készít. A jelentés tartalmazza a felek nevét, a FRAND-meghatározás titkos értékelését, a vitás kérdéseket és a meghatározás módszertanát. A titkos jelentést csak a felek és a kompetenciaközpont kapják meg, a nem titkos változatot pedig a központ közzéteszi az adatbázisában. A jelentés célja a rendezés elősegítése és az átláthatóság biztosítása a FRAND-feltételek vitái esetén.

3.5. A jogdíjak meghatározása²⁶

Az összesített jogdíjak meghatározásának elősegítésére a SEP-jogosultak kérhetik a központtól egy közvetítő kijelölését, aki segíti a közös benyújtásra irányuló tárgyalásokat. Ehhez a szabvány közzétételét követően 90 napon belül, vagy új alkalmazás esetén 120 napon belül kell kérelmet benyújtani, amely tartalmazza a szabvány adatait és a SEP-jogosultak becsült arányát.

A SEP-jogosultak vagy az implementálók kérhetik a kompetenciaközpont nem kötelező erejű szakértői véleményét az összesített jogdíjról, amelyhez legkésőbb 150 nappal a szabvány közzétételét követően, vagy a SEP új felhasználása esetén 120 napon belül kell kérelmet benyújtani. A vélemény tartalmazza a jogdíj meghatározá-

²⁴ A Javaslat 28–32. cikkei.

²⁵ A Javaslat 34–58. cikkei.

²⁶ A Javaslat 15–18. cikkei.

sához szükséges információkat, és a háromtagú szakértői testület a véleményt 8 hónapon belül elkészíti. A vélemény részletezi a jogdíjra vonatkozó javaslatot és annak indoklását, valamint az értéklánc elemzését és az innovációs ösztönzők hatásait.

4. A Javaslat kritikái és jövője

Bár az Európai Parlament 2024. február 28-án módosításokkal kiegészítve elfogadta a Bizottság javaslatát,²⁷ a Bizottság váratlanul a 2025. évi munkaprogramjának IV. mellékletében²⁸ már vissza kívánja vonni a Javaslatot. Indoklása szerint előreláthatólag nem születik megállapodás, ezért a Bizottság értékelni fogja, hogy szükség van-e más javaslat benyújtására, vagy másfajta megközelítést kell választani.

De vajon milyen indokok miatt határozhatta el magát a Bizottság, hogy visszavonja a javaslatát?

4.1. Elhibázott problémafelvetés?

A Bizottság reformjavaslata a jelenlegi SEP licenelési rendszer kiegyensúlyozatlanságára irányul. A Javaslat „patent hold up” és fórum shopping problémákra összpontosít, de az elemzés szerint ezek a problémák nem olyan kiterjedtek, ahogyan azt a Bizottság feltételezi. Egy empirikus kutatás azt mutatja, hogy a jelenlegi jogi környezetben a SEP-tulajdonosok nem járnak el tisztességtelenül,²⁹ és az innováció üteme nem lassult le a SEP-ekkel kapcsolatos iparágakban. Emellett az üzleti modellek sikeressége nem csupán a szabadalmaknak, hanem az együttműködésnek és a hosszú távú partnerségeknek is köszönhető.³⁰

Illetve felmerülhet az a kérdés, hogy a Bizottságnak inkább nem az egyes szabványokat felállító egyesületük belső szabályzataira kellene-e koncent-

rálnia (ami később elvezet a szabványok kialakításához), mivel már a szabvány kialakulása után a SEP-tulajdonos és más licenciába vevő vállalkozások közötti szerződésekbe avatkozik bele.³¹

4.2. Az EUIPO megkérdőjelezhető szerepe

Az EUIPO-nál történő SEP-regisztráció létrehozása jócskán alábecsüli az SSO-k szerepét, hiszen ezek az említett szervezetek is képesek lennének ellátni a SEP-ek regisztrálását. Az European Telecommunications Standards Institute (Európai Távközlési Szabványosítási Intézet, ETSI) aggodalmát fejezte ki a második regiszter létrehozásával kapcsolatban, mivel az összezavarná az SEP-tulajdonosokat a SEP-jük nyilvánosságra hozatalát illetően, ami negatív hatással lenne az innovációra. A bizottsági javaslatban a regiszterrendszer átláthatóságot ígér, de a nyilvános regisztrációk hiánya esetén a szabadalomtulajdonosok olyan nyilatkozatokat tehetnének, amelyek elvonják a lényeges szabadalmaktól a speciális védelmi intézkedéseket, és lehetővé tennék a magasabb jogdíjak és injunktív intézkedések alkalmazását.³²

4.3. A jogdíjak meghatározásáról

A jogdíjak maximalizálása és közös meghatározása ellenállásba ütközhet, mivel a különböző csoportok már előre eltérő jogdíjakat jelenthetnek be, ami az árképzési politikájuk alapja. Ez sikertelen közvetítői tevékenységhez vezet, hiszen kevés rá az esély, hogy a mediátorok kibékítsék a vállalkozásokat, ezzel megváltoztatva az előre kikalkulált és megtervezett árszabási gyakorlatukat.

A 120 napos határidő irreálisnak tűnik, mivel az implementálás körülményei nem ismertek. A nem kötelező érvényű szakértői vélemények tovább növelhetik a bizonytalanságot, mert a jogalkalmazói

²⁷ Elérhető: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0100_HU.html.

²⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európai Bizottság 2025. évi munkaprogramja. Strasbourg, 2025. 02. 11., COM(2025) 45 final.

²⁹ Bár fontos kiemelni, hogy volt már példa a hold up és a hold out jelenségre, és e veszély lehetséges kockázata már elegendő indok a Bizottság részéről, hogy megoldásokat keressen.

³⁰ Alexander Galetović, Stephen Haber, Ross Levine (2015) An empirical examination of patent holdup. *Journal of Competition Law & Economics*, (11) 3, 549–578, 573.

³¹ Dirk Auer, Julian Morris (2020) Governing the Patent Commons. *Art and Entertainment Law Journal*, (38) 2.

³² Stefano Leanza (2023) The EU Regulation on Standard Essential Patents: A Way to Fix What is Not Broken?, 16.

szervek nem kötelesek alkalmazni, így a rájuk történő hivatkozás feleslegesnek bizonyulhat.³³

Továbbá a jogdíjak közös meghatározásának versenyjogi korlátjai is lehetnek, hiszen ez inkább hasonlít egy kartellmegállapodásra, ahol a SEP-tulajdonos vállalatok egyeztetik az áraikat. Illetve a net licensee-k (azok a vállalatok, amelyek főként licenclőként, nem pedig szabadalomtulajdonosként működnek) ebben a rendszerben olyan szerepet kapnak, amely lehetővé teszi számukra az összehangolt árletörést. Ha a nagy net licensee-k közösen meghatároznak egy maximális jogdíjat, az gyakorlatilag egy vásárlói kartellhez (buyer's cartel) vezethet, amely korlátozza a SEP-tulajdonosok tárgyalási lehetőségeit.³⁴

4.4. További kritikák

Az alapvetőség ellenőrzésére vonatkozó javaslatok számos problémát vetnek fel. Például az alapvetőség megállapításának nem jogi kötőerővel rendelkező eredményei nem biztosítanak megbízható alapot a licenclési tárgyalásokhoz. Illetve egy szabadalmi család több egymáshoz kapcsolódó szabadalmat foglal magában, amelyek különböző országokban vagy régiókban vannak bejegyezve. Ha egyes szabadalmakat a szabadalmi családon belül, különböző országokban tévesen tekintik, illetve nem tekintik alapvetőnek, akkor a szabadalmi családokon belüli eltérő alapvetőségi igények téves besorolást eredményezhetnek. Az alapvetőség ellenőrzése nagy szakértelmet igényel, ami egyes adatok alapján nem tűnik biztosítottnak az EU területén.³⁵

A javaslat további kritikája, hogy erősebb jogokat biztosít az implementálóknak a SEP-jogosultakkal szemben. A SEP-tulajdonosoknak ugyanis a szabadalom megsértése iránt indított per előtt kötelező FRAND-meghatározási eljárásokat kezdeményezniük, amelyek során az implementálók

megkérdőjelezhetik a SEP alapvetőségét és a szabadalmi jogok bitorlása kapcsán indított pert opponálhatják azzal, hogy ellenőrzési eljárást kezdeményezhetnek az Európai Szabadalmi Hivatal előtt. Így a gyakorlatban a fentiek hatására nehezebb lesz megindítani egy-egy eltiltási pert, mert a SEP-igénylők számára hangsúlyosabb eszközök állnak rendelkezésre.

5. Összegzés

A bizottsági javaslat kudarca nem azt jelenti, hogy nincs szükség olyan intézkedésekre, amelyek a SEP-eket érintő problémák megoldására fókuszálnak. Éppen ellenkezőleg, a különféle bizottsági közleményekben megjelenő célkitűzéseknek határozottan van alapja, például egy átlátható és bárki számára nyitva álló keresőrendszerre, ami nagyban segítené a szabványok megvalósítását.

Az európai uniós jogalkotónak azt a tanulságot érdemes levonnia, hogy a legközelebbi policy megalkotásakor találjon egyensúlyt a szabad verseny és a SEP természete között. Azonban ezt a célkitűzést nem lehet elérni közös ár-összehasonlítással és árszabással, feleslegesnek tűnő eljárásokkal vagy olyan jogérvényesítési lehetőségekkel és egyéb beavatkozásokkal, amelyek aránytalanul kedveznek az eredetileg gyengébb pozíciót elfoglaló implementálóknak.

Az innováció hatékonyabb elérését egy olyan SEP-ekre vonatkozó javaslattal lehetne megvalósítani, amely összhangban állna a Horizontális iránymutatással és más versenyjogi joganyagokkal, és jogbiztonságot, valamint kiszámíthatóságot biztosítana a SEP-tulajdonosok és implementálók számára. Ez lehetővé tenné, hogy az Európai Unió adekvátabb és hatékonyabb választ adjon a napjainkban nagy szerepet betöltő fenntarthatósági és digitalizációs kihívásokra.

³³ Justus Baron (2023) The Commission's Draft SEP Regulation – Focus on Proposed Mechanisms for the Determination of 'Reasonable Aggregate Royalties', *4iP Council*, 15.

³⁴ Josef Drexler et al. (2024) Position Statement of the Max Planck Institute for Innovation and Competition of 6 February 2024 on the Commission's Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Standard Essential Patents. *GRUR International*, 73/7, 659.

³⁵ Igor Nikolic (2023) Some practical and competition concerns with the proposed Regulation on Standard Essential Patents, *4iP Council*, 2–3.

Deák Ferenc¹



Versenygyilkosok? Az európai uniós fúziókontroll kihívásai a „killer acquisitions” tükrében

Who is the killer? Challenges of the European Union merger control in light of killer acquisitions

Abstract: The phenomenon of “killer acquisitions” has become a well-known topic in the European Union. It raises questions about the fundamentals of merger control and highlights the balancing problems between the EU interference and over-regulation. The primary objective of this paper is to identify and situate killer acquisitions in the legal environment. They are often criticised as a „made up problem”: therefore, it is essential to develop a coherent definition, making the phenomenon comprehensible. The related cases show that both the European Union legislator and the European Commission have adopted a wide range of solutions to deal with the situation. The key question that emerged from the research is whether killer acquisitions are really the main problem in today’s merger control.

Tárgyszavak: gyilkos felvásárlások, fúziókontroll, digitális piacok, uniós jog, versenyjog
Keywords: killer acquisitions, merger control, digital markets, EU law, competition law

1. Bevezető

Mario Draghi Európa versenyképességéről szóló szakértői jelentése² az utóbbi évek egyik meghatározó dokumentuma, ami nagyban befolyásolhatja a következő időszak európai politikáját. Draghi szerint az uniós fúziókontrollnak ma azok a felvásárlások okoznak problémát, amelyek a bejelentési küszöbértékek alatt maradnak, ezért nem kerülnek a versenyhatóságok figyelmébe.³ Colleen Cunningham és szerzőtársai 2021-ben azonosították ugyanezt a problémát, „killer acquisitions” (gyilkos felvásárlások) elnevezéssel. A jelenséget úgy határozták meg, hogy „a már a piacon lévő

vállalatok sokszor azért hajtanak végre felvásárlásokat, hogy a felvásárolt vállalat innovációs projektjeit leállítsák, ezzel elkerülve a jövőbeni potenciális versenyt”.⁴ Cunninghamek modellje a Draghi-jelentést követően aktuálisabb, mint eddig bármikor, és komoly versenyjogi reakciót kíván: ez a reakció azonban korántsem egyértelmű.

Jelen tanulmányban az Európai Unió („EU”) fúziós szabályozása kapcsán vizsgáljuk a gyilkos felvásárlásokat. Elsődleges cél feltérképezni helyüket a versenyjogi környezetben, kiemelve a szabályozás elé támasztott kihívásokat. Lehet-e egy átfogó meghatározást adni a hangzatos gyilkos felvásárlásokra, mennyiben érhetők tetten a gya-

¹ Joghallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

² Mario Draghi (2024) *The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations*. Brüsszel, 2024. szeptember 09. Elérhető: https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf

³ Draghi 2024, 304.

⁴ Colleen Cunningham, Florian Ederer, Song Ma (2021) Killer Acquisitions. *Journal of Political Economy*, vol. 129/3. 649–702.

korlatban? Kik a „valódi felelősök” a verseny kiiktatásért: a szóban forgó felvásárló cégek, vagy azok az uniós jogalkotói megoldások, amelyek saját szerepüket is alááshatják?

A kérdések megválaszolásához először röviden az uniós fúziókontroll jelenéről lesz szó, ezután a gyilkos felvásárlások jelenségének azonosítása következik, a releváns fogalmi elemek tisztázásával. Végül szembeállításra és értékelésre kerülnek az eddigi szabályozói reakciók, és az ezzel kapcsolatos meglévő álláspontok.

2. A fúziókontroll jelenkori kihívása az Európai Unióban

Az utóbbi években zajló digitális és technológiai forradalom a fúziókontroll szabályrendszerét is új helyzetbe hozta. A változásokra reagálva az EU célul tűzte ki a digitális korra való felkészülést, hogy az elkövetkező időszakot Európa „digitális évtizedévé” tegye.⁵ Egyes szerzők szerint a digitalizáció jegyében átalakuló gazdasági hatások eredménye, hogy a versenyjog is átalakulóban van, amire a hagyományos szabályok nem elegendők.⁶ Más szerzők⁷ szerint a versenyjog tételei funkcionalitásukból⁸ adódóan kellően rugalmasak, és történelmi példákkal lehet alátámasztani – a jövőre nézve is – működőképességüket. Ennek az aktuális szakmai vitának központi oka a sajátos jellemzőkkel rendelkező digitális piacok megjelenése, amelyek a vállalkozások közötti összefo-

nódások terén is új megközelítéseket igényelnek. Ezzel összhangban olyan piaci szereplők nőtték és nőnek ki folyamatosan, amelyek megregulázása szintén komoly versenyjogi aggályokat támaszt.

A digitális piacokon a verseny alapja valójában már nem az ár, hanem a minőség és a megújulási képesség, amely a rendelkezésre álló adatok megfelelő feldolgozásával érhető el.⁹ Ma egy digitális piacon szereplő vállalat egyre bővülő adatvagyonból gazdálkodhat, megkönnyítve a döntéshozatalt, és támogatva a kutatási fejlesztési tevékenységet – nem utolsósorban a mesterséges intelligencia alkalmazásával. Ebből következik, hogy a releváns versenyjogi kérdések tisztázáshoz ma már a versenyjogi dimenzió túl a gazdasági komplexitást vagy az adatvagyonnal összefüggő kérdéseket is vizsgálni kell.

Ezeknek a hatásoknak a következménye, hogy a vállalatok hihetetlen sebességgel képesek fejlődni. A Google nagyjából húsz év leforgása alatt 5–10 százalék piaci részesedésről jutott el 85–90 százalékra.¹⁰ Ennél is aktuálisabb példa az OpenAI által fejlesztett ChatGPT, amely közel két hónap alatt 100 millió felhasználót szerzett.¹¹ A gyors növekedés következtében a cégek – nemritkán azáltal, hogy rendszeres felvásárlásokat eszközöltek – valódi óriásokká¹² váltak: 2009–2018 között a Google, az Apple, a Facebook és az Amazon 400 fúziót hajtott végre¹³ – kiemelendő, hogy ezek közül egy sem került tiltásra.

⁵ Lásd European Commission (2019) A Europe fit for the digital age. Empowering people with a new generation of technologies. Elérhető: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en.

⁶ Lásd Pünkösty András (2021) Versenyjogi megfontolások a technológiai óriások szabályozásával kapcsolatban. *In Medias Res*, 2021/2., 251–272.

⁷ Lásd Szilágyi Pál (2023) A versenyjog és a digitális piacok monopóliumai. *In Medias Res*, 2023/1., 35–52.

⁸ Lényege, hogy a joggyakorlat fényében folyamatosan újraértelmeződnek az általánosság szintjén megfogalmazott szabályok.

⁹ Torsten Körber (2018) *Is knowledge (market) power? – On the Relationship Between Data protection, 'Data Power' and Competition Law*. Köln: NZKart 2016, 4.

¹⁰ A piaci részesedésekkel kapcsolatos adatokért lásd: <https://statcounter.com/>.

¹¹ Dan Milmo (2023) ChatGPT reaches 100 million users two months after launch. *The Guardian*, 2023. 02. 02. Elérhető: <https://www.theguardian.com/technology/2023/feb/02/chatgpt-100-million-users-open-ai-fastest-growing-app>.

¹² Tóth András is technológiai óriásoknak nevezi ezeket a vállalkozásokat; lásd Tóth András (2021) A technológiai óriások piaci megregulázásának versenyjogi mozzatái és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra. *Verseny-tükör*, 2021/1., 37.

¹³ Tóth 2021, 39.

3. A gyilkos felvásárlások meghatározása

3.1. Fogalmi elemek

A gyilkos felvásárlások körülírására már a 2020-as éveket megelőzően¹⁴ is sor került, azóta pedig számos definíciós részlet került azonosításra. Ezen meghatározások egységesítése nélkül azonban a jelenség nehezen megragadható, ezért elsőként minél több fogalmi elem összevetése célszerű, majd egy átfogó meghatározás következik a gyilkos felvásárlásokról.

3.1.1. „Az elkövetés helye”: innovatív piacok

Ederer szerint léteznek olyan „intenzív kutatási és fejlesztési tevékenységre épülő iparágak, ahol az új belépők megzavarhatják a piaci szereplők profitabilitását”.¹⁵ Ennek oka Schumpeter „teremtő rombolás” elméletével függ össze: eszerint az innováció a gazdaság motorja, az újszerű megoldásokat alkalmazó piaci szereplők pedig kiszorítják azokat, akik nem képesek felvenni a fejlődés ütemét.¹⁶ Ezért a piaci szereplők érdekében állhat megakadályozni az innováció térnyerését a versenytárs felvásárlásával, kiiktatva a jövőbeni versenyt. A vállalkozások között egyfajta „libikóka-effektus” érvényesül, vagyis minél nagyobb a növekedési potenciál, annál korábban lehet hajlandóság a felvásárlásokra, hogy minél előbb elejét vegyék a versenynek.¹⁷

A fentiek mentén a gyilkos felvásárlásokkal foglalkozó források általában két ágazatra konkrétizálják a jelenséget: a technológiai szektorra és a gyógyszeriparra. Fontos kiemelni, hogy jellem-

zően, de nem szükségszerűen tartozik ide minden eset: valamennyi innovációra érzékeny piacon – például amilyen újabban a mesterséges intelligencia vagy a biotechnológia – szintén könnyen előfordulhatnak.

3.1.2. Láthatatlanság, „piaci blokádként” és átfedő termékek

A bevezetőben említésre került a küszöbértékek elkerülésének problémája: a hagyományos fúziókontroll rendszerekkel ellentétben – amelyek a meghatározott forgalmi kritériumoknak megfelelő felvásárlásokra vonatkoznak – a gyilkos felvásárlásoknak sikerül elkerülni az ellenőrzést.¹⁸ Ennek az az oka, hogy a felvásárolt céltársaságok kis méretük miatt egyáltalán nem, vagy kevés árbevétel termelnek: az uniós bejelentési küszöbértékek árbevétel-alapúak, így a versenyhatóságok számára láthatatlanok maradnak ezek a tranzakciók. Kocaefe szerint „ez a szabályozási kiskapu lehetővé teszi az alacsonyabb bevétellel rendelkező vállalatok számára, hogy stratégiaileg kikerüljék az összefonódás-ellenőrzési mechanizmust, és így hatékonyan elkerüljék a piaci pozíciójuk lehetséges akadályozását”.¹⁹

„Piaci blokádként” határozható meg az a jelenség, amikor egy erős piaci szereplő képes megakadályozni mások megjelenését: egy új szereplő meg sem próbál belépni a piacra, mert valószínűleg nem lenne képes felvenni a versenyt a korábbival. Ennek egyik oldala a belépési korlátok felállítása. Furlan szerint „a belépési korlátok olyan tényezők, amelyek lehetővé teszik az érintett piacon

¹⁴ The Economist 2016-ban „szétlövés akvizíció” (shoot-out acquisitions) néven írt hasonló jelenségről. Lásd Deregulation and competition: A lapse in concentration. Special report. *The Economist*, 2016. 09. 29. Elérhető: <https://www.economist.com/special-report/2016/09/29/a-lapse-in-concentration>.

¹⁵ Florian Ederer (2021) Should Killer Acquisitions be Banned? *CEPA*, 2021. 09. 24. Elérhető: <https://cepa.org/article/should-killer-acquisitions-be-banned/>.

¹⁶ Bógel György (2008) A schumpeteri „teremtő rombolás” módjai az infokommunikációs iparban. *Közgazdasági Szemle*, LV., 344.

¹⁷ A kockázati tőkebefektetők is ezen az elven működnek: minél korábban akarnak kis tőkével megjelenni a céltársaságban, hogy utána egy nagy növekedést követően adhassák el üzletrészüket.

¹⁸ Diederik Schrijvershof, Martijn van de Hel, Paul Breithaupt (2021) European Commission calls for notification of killer acquisitions. *Maverick Blogs*, 2021. 04. 22. Elérhető: <https://www.maverick-law.com/en/blogs/european-commission-calls-for-notification-of-killer-acquisitions.html>.

¹⁹ Hatice Kocaefe (2024) Killer Acquisitions Under EU Merger Control: Recent European Commission Decisions. *European Union Law Working Papers*, 84., 18.

már jelen lévő vállalkozások számára, hogy a szokásosnál nagyobb nyereséget érjenek el, ugyanakkor másokat visszatartanak a belépéstől és a versenytől”.²⁰ Az OECD részletesen is foglalkozott²¹ a belépési korlátok fogalmi összetettségével, amely a versenyjogi elemzésekben is megjelenik. Egy másik megközelítésben a domináns vállalkozások létrehozta a „gyilkos zónát”: Kamepalli és szerzőtársai összefoglaló tanulmányukban úgy határozták meg, hogy „a »gyilkos zóna« azt a jelenséget írja le, amikor a nagy digitális platformok (mint például a Facebook és a Google) felvásárlásai elriasztják az új vállalkozásokat attól, hogy belépjenek a piacra, és ezáltal megakadályozzák az innovációt”.²² A befektetőket visszatartó erő lehet, hogy egy ilyen digitális óriásvállalkozás potenciális célpontjába fektessenek, mivel a megtérülés általában nem arányos az innováció értékével. Szintén akadályt jelentenek a fentebb említett belépési korlátok, sok esetben nincs is próbálkozás belépni egy olyan piacra, ahol ilyen vállalkozások tevékenykednek. Ennek fogyasztói oldalról is van indoka: a felhasználók kevésbé hajlamosak áttérni egy új platformra, ha azt nagy valószínűséggel magába olvasztja egy domináns piaci szereplő.²³

Cunningham szerzőtársaival együtt külön hangsúlyozta a termékek átfedését mint a gyilkos felvásárlások fogalmi elemét, mivel ekkor beszélhetünk horizontális értelemben vett (akár poten-

ciális) versenytársokról. A hálózati hatások miatt azonban nem elképzelhetetlen, hogy egy vállalkozás egy másik piacon érvényesíti erejét, és iktat ki egy korai stádiumú szereplőt: vagyis vertikális vagy konglomerátum hatásról is lehet szó.²⁴

3.1.3. A potenciális verseny és a céltársaságok

Wu könyvében úgy fogalmazott, hogy a piacon domináns cégek az újdonságokat vagy azonnal megszerzik, vagy születésüket is megakadályozzák.²⁵ Ezt szemléletesen Kronosz-hatásnak²⁶ nevezte, amely mottója is lehetne a gyilkos felvásárlásoknak. Roberts hangsúlyozta, hogy a „kialakulóban lévő versenyfenyegetések felvásárlása azt jelenti, amikor egy erőfölényben lévő vállalat fiatal cégeket vásárol fel olyan termékekkel vagy szolgáltatásokkal, amelyeknek a versenyben betöltött jelentősége még nagyon bizonytalan”.²⁷ Šmejkal pedig a digitális szektorokban megjelenő koncentrációk, és ezzel összefüggésben a versenyjogi aggályok között említi az „ígéretes” startupok feletti irányítás megszerzését.²⁸

A potenciális verseny és a potenciális versenytárs kérdésköre elengedhetetlen elemei a fogalmi elemzésnek. Jogforrásokat tekintve a potenciális verseny három helyen kerül említésre: a Fúziós rendelet²⁹ 2. cikke mondja ki, hogy az Európai Unió Bizottságának („Bizottság”) a potenciális versenyt is figyelembe kell vennie eljárása során.

²⁰ Fernando de Magalhães Furlan (é.n.) Barriers to entry. *Competition Law Dictionary*, Concurrences. Art. N° 20102. Elérhető: <https://www.concurrences.com/en/dictionary/barriers-to-entry-en>.

²¹ OECD (2006) Barriers to Entry: Key findings, summary and notes. *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, No. 58.

²² Sai Krishna Kamepalli, Raghuram G. Rajan, Luigi Zingales (2021) *Kill Zone*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

²³ Kamepalli et al 2021.

²⁴ Sonderegger is erre a következtetésre jut. Lásd Giulia Sonderegger (2023) *Killer Acquisitions in Digital Markets: An Analysis of the EU Merger Control Regime*. Zürich: Europa Institut.

²⁵ Tim Wu (2020) *The Master Switch. The Rise and Fall of Information Empires*. New York: Knopf.

²⁶ Görög mitológiából átvett történet, amelyben a titán Kronosz saját gyermekeit ette meg azért, hogy megelőzze a jóslatot, miszerint egyikük meg fogja fosztani trónjától.

²⁷ Mikah Roberts (2022) *Killer Acquisitions and the Death of Competition in the Digital Economy*. Tennessee: University of Tennessee.

²⁸ Václav Šmejkal (2020) Concentration in Digital Sector – A New EU Antitrust Standard for “Killer Acquisitions” Needed? *InterEULawEast*, 7(2).

²⁹ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről („Fúziós rendelet”).

Ezzel egyidejűleg az érintett piac meghatározásáról szóló bizottsági közlemény³⁰ szerint az érintett piac meghatározásánál kevésbé játszhat szerepet, mivel „*az innen származó aggályok általában kevésbé közvetlenek és mindenképp további elemzéseket igényelnek*”. A versenyjogi értékelés szakaszában már hangsúlyosabban kap szerepet, ha „*az érintett vállalatok helyzetét az érintett piacon már megállapították, és ha ez a helyzet (a potenciális verseny) versenyjogi szempontból aggodalomra ad okot*”. Harmadik körben a horizontális és nem horizontális összefonódásokról szóló iránymutatások foglalkoznak a potenciális versenytárs kérdésével: egy ilyen összefonódás horizontális (összehangolt vagy nem összehangolt) hatásokat eredményezhet, amennyiben a résztvevő felek utóbb jelentősen korlátozzák a már piacon tevékenykedő vállalkozások magatartását.³¹

Szintén röviden ki kell térni az induló és nagy növekedési potenciállal rendelkező vállalkozásokra („*startupok*”) mint a gyilkos felvásárlások célcsoportjára. Stipkovits³² részletesen elemzi a *startup* mint az „*innovációk zászlóshajója*” fogalmi alakulását és problémáit. A tanulmány következtetése, hogy az innováció szerepe és a nagy növekedési potenciál meghatározása jelenti a legnagyobb kihívást, emellett pedig szükség lenne a fogalmi elemeket tömörítő egységes keretre. Megállapítható, hogy a startupokra a meghatározás jogi bizonytalansága miatt nehezen lehet hivatkozni. Emellett az is megállapítható, hogy nem szükségszerű egy teljesen induló vállalkozás felvásárlása ahhoz, hogy az a potenciális versenyre kiiktató hatással

legyen. Ezt a következtetést elfogadva pontosabbnak tűnik egyszerűen a felvásárló és a céltársaság méretbeli különbségeire helyezni a hangsúlyt.

3.1.4. A felvásárlás mögötti motiváció

Több oka lehet annak, hogy egy vállalkozás összefonódást hajt végre. Állhatnak mögötte költségszinergiák összehangolásának indoka, tőkepiaci megfontolások, stratégiaileg jelentős piaci motívációk, és egyszerűen vezetői döntések is.³³ Ha a cél a termék belső integrálása, továbbfejlesztése, akkor az jellemzően egy gazdagabb erőforrásokkal rendelkező környezetbe kerül. Nem lehet egy felvásárlást versenytorzítónak nevezni, ha az könnyíti a termékfejlesztés környezeti, technikai vagy más körülményeit.³⁴ Ezt a gyilkos felvásárlások fordítottjaként szokás azonosítani (*reverse killer acquisitions*), vagy más néven „zombi” felvásárlásoknak:³⁵ a termék valójában tovább él, de nem a felvásárló versenytársaként.

Néhány szerző a termék továbbélése köré csoportosítja a gyilkos felvásárlások fogalmát: Gueron például egyszerűen olyan típusú akvizíciót említ, amikor a felvásárló a tranzakció után leállítja a termékfejlesztést.³⁶ Lundqvist tanulmányában egy átfogó meghatározást nyújt, ahol a központi elem hasonló: „*amikor piacvezető vállalatok képesek egy feltörekvő versenytársat vagy annak eszközeit teljes mértékben integrálni saját üzleti tevékenységükbe azáltal, hogy a fejlődés korai szakaszában felvásárolják azt, és megváltoztatják vagy megszüntetik a felvásárolt vállalat eredeti tevékenységét, vagy a saját versenyzői ütemterv helyett kifejlesztik a fel-*

³⁰ A Bizottság közleménye a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról (97/C 372/03) EGT vonatkozású szöveg. HL C 372/5. (1997. 12. 09.).

³¹ OECD (2021) The Concept of Potential Competition – Note by the EU. Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee. 2021. 05. 10. Elérhető: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2021\)21/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2021)21/en/pdf).

³² Stipkovits Tamás István (2023) A startupvállalkozás funkciójának és szabályozásának megítélése. *Külgazdaság*, 67(9–10), 87–119.

³³ Münter több kutatásra hivatkozva különíti el ezeket a formákat. Lásd Markus Thomas Münter (2024) Mergers and Acquisitions. In: *Referrence Module in Social Sciences*. Amsterdam: Elsevier, 1.

³⁴ Chiara Fumagalli, Massimo Motta, Emanuele Tarantino (2022) *Shelving or Developing? The Acquisition of Potential Competitors Under Financial Constraints*. CSEF Working Paper no. 637.

³⁵ Viktoria H. S. E. Robertson (2023) The Future of Digital Mergers in a Post-DMA World. *European Competition Law Review*, 44/10.

³⁶ Yves Gueron (2024) *Killer Acquisitions*. *Seoul Journal of Economics*, 37/1., 1.

vásárolt alternatívát”.³⁷ Affeldt és Kesler szerint pedig akkor lehet „gyilkosnak” hívni egy felvásárlást, ha a felvásárolt vállalat a felvásárlás nélkül is ösztönözve lett volna, és meg lett volna a lehetősége az innovációra.³⁸

Ezek alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a gyilkos felvásárlások mögött az az egyszerű megfontolás áll, hogy a termék a jövőben ne jelentsen versenyt a felvásárlónak. Ez történhet a termék fejlesztésének megszüntetésével vagy a felvásárló belső működésébe integrálásával.

3.2. „Profilalkotás” a gyilkos felvásárlásokhoz: egy egységes meghatározás

A gyilkos felvásárlások tehát olyan dinamikus piacokon fordulhatnak elő, ahol az innovációnak fontos szerepe van, többször például a gyógyszeriparban és a technológiai szektorban. Egy már piacon lévő szereplő célja megtartani domináns pozícióját, amit ebben a versenykörnyezetben úgy érhet el, ha minél korábban iktatja ki a potenciális versenytársat. Ezért jellemzően magába olvaszt, vagy irányítást szerez egy nála jelentősen kisebb méretű vállalkozásban, amit követően a felvásárolt termék nem jelenik meg a felvásárló versenytársaként az érintett piacokon. Ez koncentrációhoz vezet, ami visszaélésekre adhat okot, ezért versenyjogi ellenőrzés szükséges: ezek az ügyek a legtöbb esetben azonban – az egyik fél kis mérete miatt – az árbevételi küszöbértékek alatt maradnak, így „láthatatlanok” a versenyhatóságok számára.

3.3. A „gyanúsítottak”

A gyakorlatban számos „gyanúsítottat” találunk, vagyis olyan felvásárló cégekhez köthető ügyet,³⁹ amelyek felvethetik a gyilkos felvásárlások problémáját. Jelen tanulmánynak nem célja a vonatkozó esetek részletes ismertetése, azonban a gyakorlati oldal érzékeltetése miatt egyes esetek kiemelése szükséges.

Megfigyelhető, hogy a Bizottság döntéseiben kétféle nehézségbe ütközött: egyrészt az adatok versenyjogi jelentőségének felmérése, másrészt a kapcsolódó piacokra gyakorolt hatás megállapítása kérdőjeleződött meg. 2007-ben (amikor a *killer acquisitions* fogalom még nem is volt ismert) a Google/DoubleClick⁴⁰ felvásárlás jóváhagyása sokak szerint a Google sikerének záloga volt⁴¹ a Doubleclick innovatív megoldásaival összegyűjtött hatalmas mennyiségű adat miatt.⁴² A gyilkos felvásárlások kapcsán az egyik legtöbbet emlegetett eset a Facebook/WhatsApp-felvásárlás, hasonló problémakörrel. 2014-ben egyértelműnek tűnt a Facebook szándéka, hogy potenciális versenytársát vásárolja meg, illetve fordítsa saját javára a WhatsApp felhasználói körét,⁴³ komoly adatátviteli kérdéseket felvetve a verseny biztosítása terén.⁴⁴ Végül a Bizottság döntésében a következővel zárta le ezt a kérdést: „a magánélet védelmével kapcsolatos aggályok, amelyek a Facebook ellenőrzése alatt álló adatoknak az ügylet következtében megnövekedett koncentrációjából erednek, nem az uniós ver-

³⁷ Björn Lundqvist (2021) Killer Acquisitions and Other Forms of Anticompetitive Collaborations. *Faculty of Law, Stockholm University Research Paper* 89.

³⁸ Pauline Affeldt, Reinhold Kesler (2021) Big Tech Acquisitions – Towards Empirical Evidence. *Journal of European Competition Law & Practice*, 12(6), 471.

³⁹ Néhány eset, ahol felmerült a „gyilkos felvásárlások gyanúja” pl. Facebook/Instagram, Google/FitBit, Facebook/Giphy, Microsoft/Activision, PayPal/iZettle, Adobe/Figma, Amazon/iRobot, Meta/Kostumer, Booking/eTraveli, Dow/DuPont stb.

⁴⁰ A Bizottság M.4731 számú eljárása a Google/ DoubleClick-ügyben.

⁴¹ Tóth szerint „ennek az összefonódásnak a következményeként a Google olyan vertikálisan integrált online hirdetési vállalkozássá vált (hiszen a DoubleClick megszerzése tette számára lehetővé a böngészési adatok megismerését), amely mára az online hirdetési piac főbb problémáinak egyike lett”; Tóth 2021, 40.

⁴² Lásd Julia Brockhoff et al. (2008) Google/DoubleClick: The first test for the Commission’s nonhorizontal merger guidelines. *Competition Policy Newsletter*, 53.

⁴³ Kocaefe 2024, 35.

⁴⁴ Később kiderült, hogy a Facebook e kérdésekben félrevezette a Bizottságot, amiért 110 millió eurós bírságot kapott. Lásd Ricardo Cardoso, Maria Tsoni (2017) Mergers: Commission fines Facebook €110 million for providing misleading information about WhatsApp takeover. European Commission Press release, 2017. 05. 18. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_17_1369.

senyjogi szabályok, hanem az uniós adatvédelmi szabályok hatálya alá tartoznak”.⁴⁵

3.3.1. Az Illumina/Grail-ügy⁴⁶ aktualitása

A gyilkos felvásárlások körében történt legújabb fejlemény az egészségügyi szektorokban tevékenykedő Illumina felvásárlása az innovatív startup Grail irányába. A vállalkozások közötti tranzakcióra 2020-ban érkezett panasz: ennek alapján a Bizottság vizsgálatot tartott és megállapította, hogy a Grail versenyre gyakorolt jelentősége nem arányos az árbevételével. Ezután tájékoztatta a tagállamokat, hogy az összefonódás megítélése szerint teljesíti a Fúziós rendelet 22. cikkének feltételeit, ezért felhívta őket az áttételi kérelem benyújtására.⁴⁷ Végül a francia versenyhatóság további tagállamok csatlakozásával benyújtotta felülvizsgálati kérelmét a Bizottságnak. 2022-ben született meg a döntés⁴⁸ arra vonatkozóan, hogy az összefonódás ellentétes a közös piaccal, ezért nem hajtható végre.⁴⁹ Vestager 2020-ban hirdette meg azt az új megközelítést, miszerint a Bizottság elfogadja azokat az áttételi kérelmeket is, amikor a tagállam nem rendelkezik joghatósággal az ügyben, ha az jelentős hatással lehet a versenyre,⁵⁰ ennek az új politikának lett az első alanya az Illumina felvásárlása.

Az EU Törvényszéke utóbb megalapozatlannak találta az Illumina keresetét többek között az áttételi kérelmet elfogadó határozatok megsemmisítésére vonatkozóan, ezért ítéletében⁵¹ az egész keresetet elutasította. Az Illumina ezt követően

fellebbezett – ehhez a Grail is csatlakozott – az Európai Bírósághoz („Bíróság”), amely megállapította, hogy a Bizottságnak nem volt hatásköre a vizsgálatra. Az ügygel Emiliou főtanácsnok foglalkozott, aki több ponton is a 22. cikk alkalmazása ellen érvelt.⁵² A Bíróság döntésében megerősítette Emiliou érvelését és az Illumina javára ítélt: a 22. cikket úgy értelmezte, hogy az nem ruház hatáskört a Bizottságra olyan összefonódások vizsgálata körében, amelyeket a tagállam nemzeti joga szerint nem lehetne vizsgálni.⁵³

Az Illumunia/Grail-ügy jelentősége, hogy rámutatott arra, milyen nehéz megtalálni a megfelelő megoldást: a 22. cikk kapcsán még jogszabályváltozás sem történt, mégis kiderült, hogy az áttételi mechanizmus nem jelenthet jogszerű megoldást. A gyakorlat követni látszik ezt az irányt, legújabban a Microsoft/Inflection-ügyben vonták vissza a tagállamok a 22. cikkre alapozott felülvizsgálati kérelmüket.⁵⁴

4. De lege ferenda helyett: hogyan tovább?

A gyilkos felvásárlások okozta komplex kihívások közül az egyik, hogy nem egyértelmű a rájuk adható megfelelő reakció. Éppen ezért most nem egy konkrét javaslatra, hanem több lehetséges válaszlépés bemutatására helyezük a hangsúlyt. Ezt megerősíti Teresa Ribera, az EU következő versenyjogi biztosának célja, hogy megvédje a kis- és középvállalkozásokat a külföldi cégek „gyilkos felvásárlásaitól”, amelyek így a verseny elpusztítását

⁴⁵ M.7217. sz. Facebook/Whatsapp-fúzió, 169. pont.

⁴⁶ A Bíróság C-611/22 P és C-625/22 P egyesített ügyekben hozott ítélete: *Illumina kontra Bizottság*.

⁴⁷ Buránszki Judit (2022) A Törvényszék T-227/21. számú, Illumina kontra Bizottság ügyben született ítélete. *Versenytükö*, 2022/2.

⁴⁸ A Bizottság Illumina/Grail-ügyben indított M.10938. számú eljárása.

⁴⁹ Buránszki 2022, 88.

⁵⁰ Margrethe Vestager (2020) The future of EU merger control. Speech, *International Bar Association 24th Annual Competition Conference*, 2020. 09. 11. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_2884.

⁵¹ A Törvényszék T-227/21 sz. ügyben hozott ítélete: *Illumina kontra Bizottság*.

⁵² Emiliou főtanácsnok véleménye a C-611/22 P és C-625/22 P sz. egyesített ügyekben: *Illumina kontra Bizottság, Grail kontra Illumina*.

⁵³ Emiliou főtanácsnok véleménye, 19. pont.

⁵⁴ Lea Zuber, Sara Simoni (2024) Commission takes note of the withdrawal of referral requests by Member States concerning the acquisition of certain assets of Inflection by Microsoft. Press release, 2024. 09. 18. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4727.

okozzák.⁵⁵ Elképzelhető tehát, hogy az EU a jövőben is nagy figyelmet szentel a kérdésnek.

4.1. Van megoldás?

4.1.1. A küszöbértékek reformja

A küszöbértékek az előzetes fúziókontroll legfontosabb elemei: az *ex ante* ellenőrzés alapfelvétele, hogy a hatóság a tranzakció megvalósulása előtt tudomást szerezzen az ügyletről. A különböző küszöbértékek objektív mércék, amely alapján rendezhetők a hatásköri kérdések egy összefonódás vizsgálatáról. Az EU-ban kétféleképpen, az összefonódásban résztvevők árbevétele alapján lehet elérni ezt a küszöböt.⁵⁶ Furman jelentésében⁵⁷ kiemeli, hogy a rendszer hiányosságaira pont azok a technológiai és gyógyszeriparban történő összefonódások világítottak rá, amelyek nem kerültek ellenőrzés alá.

Az egyik legrelevánsabb kritika a forgalmi küszöbértékek kapcsán, hogy a hagyományos piaci koncepciók alapján lettek felállítva, és nem működnek hatékonyan a digitális piacok hozta megváltozott környezetben, mint például a nulláras stratégiák és a hálózati hatások. Összességében az árbevétel-alapú küszöbérték működése Podszun szerint hasonlít a lottózásra: egy összefonódás vagy eléri a küszöbértéket, vagy sem. Ezt követően nem kerül vizsgálatra például az a szempont, hogy mekkora vállalkozások közötti összefonódásról van szó, holott ez a versenyre gyakorolt hatása miatt lényeges.⁵⁸

A problémákra hatékony megoldásként felmerült egy tranzakciós értékalapú küszöb kialakítása: 2017-ben (a Facebook/WhatsApp-ügyet követően) Ausztria és Németország is bevezette a

nemzeti fúziókontroll szabályozásába. Németországban a korábbi rendelkezések mellett már szerepel, hogy amennyiben a felvásárlás ellenértéke meghaladja a 400 millió eurót és a célvállalkozás jelentős tevékenységet folytat Németországban, bejelentéskötelessé válik. Ausztriában a forgalmi küszöbértékek világszinten 300 eurót, a hazai piacon 15 millió eurós határt jelentettek: ehhez érkezett az a rendelkezés, ha a tranzakció értéke meghaladja a 200 millió eurót és a céltársaság jelentős tevékenységet folytat Ausztriában, szintén kötelezővé válik bejelentése.⁵⁹

Kritikaként fogalmazódott meg a tranzakciós értékkel szemben, hogy túlságosan széles lesz a nemzeti hatóság ellenőrzési jogköre. Emellett Vestager kiemelte a megfelelő érték meghatározásának nehézségét: ha túl magas, akkor ugyanúgy sok eset kerülheti el a Bizottság figyelmét, ha túl alacsony, akkor pedig felesleges terhet jelent a felek és Bizottság számára is.⁶⁰ Összességében elmondható, hogy a tranzakciós küszöbérték hatékony megoldásnak tűnhet, ám a Bizottság mérlegelése alapján nem valószínű a bevezetése.

4.1.2. A kárelméletek revíziója

Születtek olyan megközelítések is, amelyek a fúziókontroll szempontjából tágabb értelemben a digitális piacok kezelésére is választ keresnek, ezek közül az egyik a kárelméletek revíziója. A kárelméletek funkciója, hogy a versenyjogi ügyekben teszten keresztül meg lehessen határozni, hogy az adott magatartás miért lesz káros hatással a versenyre, ennél fogva miért kell tilalmazni. Kapcsolódó jelentésében az OECD kiemeli az újszerű adatlapú kárelméleteket mint a változó

⁵⁵ Julia Payne (2024) EU antitrust chief nominee vows to intensify Big Tech crackdown. *Reuters*. 2024. 10. 23. Elérhető: <https://www.reuters.com/markets/europe/eu-antitrust-chief-nominee-vows-intensify-big-tech-crackdown-2024-10-23/>.

⁵⁶ Fúziós rendelet, 1.cikk (2) és (3) bekezdés.

⁵⁷ Jason Furman (2019) *Unlocking Digital Competition. Report of the Digital Competition Expert Panel*. London. 8.

⁵⁸ Rupperecht Podszun (2023) Thresholds of Merger Notification: The Challenge of Digital Markets, the Turnover Lottery, and the Question of Re-interpreting Rules. In: P. L. Parcu, M. A. Rossi, M. Botta (eds) *Research Handbook in Competition & Technology*. Edward Elgar Publishing.

⁵⁹ Natalie Harsdorf (2017) Digital Economy: New Test in Austrian Merger Control. *Journal of European Competition Law & Practice*, 8/7. 421–422.

⁶⁰ Vestager beszéde a Nemzetközi Ügyvédi Kamara 28. éves versenykonferenciáján. Margrethe Vestager (2024) Speech by EVP M. Vestager at the 28th Annual Competition Conference of the International Bar Association. Firenze, 2024. 09. 06. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_4582.

viszonyokra reagálni képes megközelítéseket:⁶¹ a hagyományos kárelméletek ugyanis nem képesek kellően lekövetni az utóbbi időben teret hódító piaci mechanizmusokat.⁶² Caffarra és szerzőtársai kiemelik, hogy ezek az elméletek túlzottan a termékekre és a piaci részesedésekre fókuszálnak, a digitális piacokon viszont az összekapcsolt szolgáltatások, az adatok és a technológiák együttese adja az értéket.⁶³ Ebben a „hálószerű”⁶⁴ mátrixban a hatékony versenyjogi elemzéshez Buránszki és Révész szerint egy új, ökoszisztéma-alapú kárelméletre lesz szükség. Ennek alapja a vonatkozó szakértői jelentés megállapításai, miszerint a platformok ökoszisztémát alkotnak: több különféle és egymással kölcsönösen összefüggő szolgáltatást nyújtanak, amin belül képesek visszaélni piaci erejükkel.⁶⁵ Az újszerű kárelmélet lényege, hogy a vállalkozás hogyan tudja piaci erejét átvinni egy másik piacra. A hagyományos elméletek helyett az eszközökre és képességekre összpontosít, amelyek kombinálása jelentheti a versenyelőnyt a digitális piacokon. Ennek vizsgálatához a közvetlen és közvetett hálózati hatások, a platformok sajátos üzleti modelljei és a potenciális versenyhatások azonosítására van szükség. Az ökoszisztéma-elmélet keretei még kezdetlegesek, azonban a jövőben hatékony versenyjogi eszköz lehet a digitális piacok vizsgálatára.⁶⁶

4.1.3. Alternatív megoldások

A Towercast-ügyben hozott döntés⁶⁷ fordulatot jelenthet a gyilkos felvásárlások teremtette helyzet kezelése kapcsán. A franciaországi digitális műsorszolgáltatás piacán tevékenykedő vállalkozások összefonódására a Towercast nevű vállalat tett panaszt, a francia versenyhatóság azonban többek között megállapította, hogy az EUMSZ 102. cikke nem alkalmazható a Fúziós rendelet 3. cikke szerinti összefonódásokra,⁶⁸ ezért elutasította azt. Az ügy továbbélése következtében – miután a Bíróság elé került –, a Bíróság két alapon is ellenkező álláspontra helyezkedett: egyrészt a Fúziós rendelet (7) preambulumbekzdését az ítélet 37. bekezdése úgy értelmezte, hogy a jogalkotói cél a 101. és 102. cikkek hatékony végrehajtására szolgáló rendszer kialakítása volt, erre szolgál a Fúziós rendelet, és nem a nemzeti ellenőrzési kereteket próbálja visszaszorítani. Másrészt, a 102. cikk közvetlen hatállyal bíró, elsődleges jogi rendelkezés,⁶⁹ amit egy másodlagos jogi aktus, a Fúziós rendelet elfogadása valójában kizárna,⁷⁰ ezzel jogbiztonsági kérdéseket felvetve. Az ügy önmagában felhívja a figyelmet az uniós fúziókontrollban meglévő „szabályozási szakadéokra”, másrészt jelentősen bővíti az Az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 102. cikkének alkalmazási körét azzal, hogy a nemzeti versenyhatóságok utólag is vizsgálhatják a nem bejelentésköteles összefonódásokat.⁷¹ Az *ex post* ellenőrzés nehézsége, hogy a

⁶¹ Lásd Teleki Lóránt (2023) Piacmeghatározás és erőfölény a digitális piacokon. In: Kolláth Mihály Gábor (szerk.) *A digitális piacok adatvédelmi-versenyjogi megközelítésének kihívásai és lehetőségei Magyarországon*. Budapest: JÖSz Intézet, 72–111.

⁶² Robertson részletesen foglalkozott a hagyományos kárelméletek alkalmazásával a digitális fúziók kapcsán: Viktoria H. S. Robertson (2022) *Merger review in digital and technology markets: Insights from national case law*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

⁶³ Cristina Caffarra, Gregory S. Crawford, Tommaso Valletti (2020) “How Tech Rolls”: Potential Competition and “Reverse” Killer Acquisitions. *Antitrust Chronicle*, 2(2), 13–19.

⁶⁴ Eamonn Kelly, Kelly Marchese (2015) Supply chains and value webs. In: Mike Canning, Eamonn Kelly (eds) *Business ecosystems come of age*. Westlake: Deloitte University Press, 55–65.

⁶⁵ Például úgy, hogy saját szabályaikkal befolyásolják az ökoszisztémán belüli versenyt.

⁶⁶ Buránszki Judit, Révész Éva (2024) Új irányok a digitális szektort érintő fúziókban – Az ökoszisztéma-alapú kárelmélet megjelenése az Európai Bizottság gyakorlatában. *Versenytükö*, 2024/1. 5–26.

⁶⁷ A Bíróság C-449/21. sz. ítélete: *Towercast*.

⁶⁸ *Towercast*-ítélet, 21.

⁶⁹ *Towercast*-ítélet, 44.

⁷⁰ *Towercast*-ítélet, 42.

⁷¹ Röhrich Bence (2024) Régi-új eszköz a küszöbszám alatti összefonódások ellenőrzésére? Az Európai Unió Bíróságának ítéletet a *Towercast*-ügyben. *Versenytükö*, 2024/1., 99–101.

tranzakcióba utólagosan beavatkozni komoly hátrányokat okozhat a társaságok üzleti működésében, ezért épülnek a fúziókontroll szabályai az *ex ante* ellenőrzés köré. Kérdéses, mennyire lenne mégis hatékony (és szükséges) ellenszere a potenciális gyilkos felvásárlásoknak.

Jelentős jogszabályalkotási fejlemény a Digital Markets Act-rendeletben⁷² megjelenő előzetes (*ex ante*), piaci viselkedési kontroll a kapuőrök kapcsán. A rendelet 14. cikk (1) bekezdése arra kötelezi a kapuőröknek minősített vállalkozásokat, hogy minden, a Fúziós rendelet 3. cikke szerinti, akár csak tervben lévő összefonódásról tájékoztatásuk a Bizottságot. Gyakorlati funkcióját tekintve információgyűjtést jelent, ezáltal szigorúbb ellenőrzés alá vonják a kapuőröket, de más változást nem okoz működésükben.⁷³ A 18. cikk ehhez képest egyenesen fúziós tilalmat helyez kilátásba, amennyiben a kapuőr rendszeresen nem felel meg a DMA bizonyos szabályainak. Bár a rendelkezést többen túlzónak tartják, a gyakorlatban nem valószínű, hogy sokszor kerül alkalmazásra.⁷⁴ A DMA alapján meghatározott kapuőrök 1987-től 2022 júliusáig 1149 fúziót hajtottak végre, ezek közül az Európai Bizottság 21-et vizsgált meg.⁷⁵ Ennek oka pedig az volt, hogy a tranzakciók nagy része nem érte el a küszöbértéket.

4.2. Egy lehetséges válasz

A fentiek alapján jogosan merül fel a kérdés, hogy szükséges-e egyáltalán szabályozás egy olyan eshetőségre, ami ilyen nehezen azonosítható, és a válaszlépések sem egyértelműek. Fontos azonban rögzíteni, hogy a fúziókontroll szabályai nem az általános helyzetekre vonatkoznak, a jogterület lényege a kivételes esetek vizsgálata. Állásponatom szerint a gyilkos felvásárlásokkal kapcsolatos probléma létező és valódi jelenség: ezt mutatja az

egységes fogalmi meghatározás és az esetekben történt azonosítása is. Erre a jognak valamilyen módon reakciót kell adnia, hiszen mindig célja a társadalmi érdekek leképezése. Ezzel együtt nem szabad szem elől téveszteni a jelenség sajátosságait, a túlzott beavatkozás valóban káros hatásokkal járhat együtt.

Ezek a sajátosságok abba az irányba mutatnak, hogy a gyilkos felvásárlások egy másik, nagyobb problémából fakadnak: a digitális piacok okozta megváltozott viszonyokból és az online platformok működéséből. Hatékony kezelését jelentené a gyilkos felvásárlásoknak is, ha az EU a digitális piacokon történő összefonódásokra összpontosít, és holisztikusan szemléli a problémát. Erre a fenti irányok közül mind az új kárelmélet, mind a tájékoztatási kötelezettség jó alapot jelenthetnek. A jelenlegi, rendkívül gyorsan változó helyzetben a versenyjog és a jogalkotó legjobb döntése az, ha az újszerű viszonyok mély megértését és a helyzetek elemzését követően határozza el magát a szabályozás mellett: ekkor válhat csak világossá az elérendő cél és a rendelkezésre álló eszközök kapcsolata.

5. Összegzés

A tanulmány célja az volt, hogy az uniós fúziókontroll aktuális kihívásait egy specifikus jelenségen, a gyilkos felvásárlásokon keresztül vizsgálja. A fúziókontroll mechanizmusának mindig szembe kellett néznie az aktuális gazdasági környezet kihívásaival, ezek manapság a digitális piacok sajátos jellemzőiből fakadnak. Láthattuk, hogy gyilkos felvásárlások kapcsán felmerül pusztán létezésük kérdése, és ennél fogva a szabályozás szükségessége: az egységes meghatározás segítségével megragadható a jelenség, és azonosíthatók a verseny-

⁷² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról, valamint az (EU) 2019/1937 és az (EU) 2020/1828 irányelv módosításáról (digitális piacokról szóló jogszabály; DMA).

⁷³ A rendelkezés felfogását jól szemléltetik Thierry Breton, korábbi belső piacért felelős uniós biztos szavai: „*Ha egy kapuőr akvizíciót akar végrehajtani, megteheti – de mi is figyelünk.*”

⁷⁴ Florian von Schreitter, Falk Schoening (2022) Showcases and showstoppers: the DMA's impact on merger control in digital markets. *Competition Law & Policy Debate*, 7/3, 121–129.

⁷⁵ Kocaefe 2024, 29.

jog számára problémát jelentő helyzetek is. Ezért a jogrendszernek valamilyen módon választ kell adnia a helyzet kezelésére.

Az utóbbi időben az EU és az Európai Bizottság számos megoldással állt elő, amelyek nem véletlenül ilyen sokrétűek, hiszen egyértelmű választ aligha lehetne találni. Ez alapján megalapozott az a következtetés, hogy a fúziós szabályozási stratégiát nem a gyilkos felvásárlások köre kell felépíteni: a fúziókontroll és az EU számára sokkal inkább a digitális piacok működéséről, az átalakuló üzleti modellek és a versenyjog kapcsolatáról kell mélyebb megértést szereznie. A sajátos piaci viszonyok mentén alakítható ki egy hatékony szabályozási struktúra: ha a jogalkotó nem a megfelelő

szempontok mentén, és az újszerű jellemzők alapján alakítja a szabályozást, könnyen előfordulhat, hogy saját céljaival megyszembe és „versenygyilkossá” válik.

Ez a problémakör úgy tűnik korai ahhoz, hogy a versenyjog egyértelmű választ tudjon rá adni. Az új kárelméletek, tranzakciós küszöbértékek vagy más versenypolitikai célok jó kiindulópontnak tűnnek, de alkalmazásuk további elemzésre szorul. Annyi biztosan kijelenthető, hogy szabályozói oldalról kellő nyitottsággal kell állni a változó viszonyok elé. Így nem alapjaiban változhat meg a versenyjog, hanem továbbra is képes lesz rugalmasan alkalmazkodni egy új korszak jelentette kihívásokhoz.

Filemon Zsófia¹



A felszólító levelek hazai gyakorlata nemzetközi kitekintéssel

The practice of warning letters in Hungary with an international outlook

Abstract: This article summarizes the Hungarian Competition Authority's practice over the last two years regarding warning letters as a soft law instrument.

Tárgyszavak: felszólító levél, feltételezett jogsértés, nyilvánosság, versenyjogi aggályok

Keywords: warning letter, alleged infringement, publicity, concerns

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja, hogy hazai és nemzetközi példákon keresztül bemutassa a felszólító levél jogintézményét, amely a magyar jogban 2023. január 1-jétől lépett hatályba, így az eltelt két év joggyakorlata alapul szolgálhat arra, hogy a vállalkozások számára is jövőbeli iránymutatás legyen. A felszólító levél tipikus soft law eszköz, amely arra alkalmas, hogy a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) versenyfelügyeleti eljárás indítása nélkül jelezhesse aggályait egy, a hatáskörébe tartozó, általa problémásnak tartott piaci magatartás esetén.

A tanulmány újdonság a tekintetben, hogy a GVH gyakorlatának ilyen szempontú bemutatására korábban nem került sor.

2. A felszólító levél, azaz a warning letter jogintézménye

A felszólító levélhez funkciójában hasonló jogintézmény több jogágban ismert, ekként például – a versenyjogon kívül – a polgári², a szerzői³, vagy a munkajogban. Jellemzően az angolszász jogrendszerben alkalmazzák,⁴ de megtalálható például a holland jogrendszerben is.⁵ A közös jellemző,

¹ Vizsgáló, Jogi Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal. Jelen írás nem minősül a Gazdasági Versenyhivatal álláspontjának, az a szerző véleményét tükrözi.

² Lásd például a tartozás megfizetésére történő felszólítást a peren kívüli vitarendezés keretében.

³ Ezek az ún. cease and desist levelek, amelyek például a jogtalan védjegyhasználat esetén a jogsértő magatartás abbahagyására szólítanak fel.

⁴ Lásd az USA-n (Federal Trade Commission, FTC) és az UK-n (Competition and Markets Authority, CMA) kívül is, például Kanadában (Competition Bureau Canada [CBC] [2024] *Compliance and enforcement: How we ensure compliance with the law*, <https://competition-bureau.canada.ca/en/how-we-foster-competition/compliance-and-enforcement>) és Ausztráliában (Australian Competition and Consumer Commission [ACCC] [2025] *ACCC sweep uncovers concerning online shopping return policies and terms and conditions*, <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-sweep-uncovers-concerning-online-shopping-return-policies-and-terms-and-conditions>).

⁵ Lásd (funkciójában hasonló jogintézményként): The Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM), pl.: Maverick (é.n.) *ACM fines supplier again for resale price maintenance*, <https://www.maverick-law.com/en/blogs/acm-fines-supplier-again-for-resale-price-maintenance.html>, illetve Rick van Tol (2024) *ACM again warns suppliers about*

hogyan funkciójában a jogkövető magatartás elősegítéséhez, illetve a jogsértés megelőzéséhez vagy megszüntetéséhez kapcsolódik, gyakorlatilag a „viták” peren kívüli, gyorsabb, egyszerűbb rendezését teszi lehetővé.

A legelterjedtebb, legismertebb használata a munkajoghoz köthető, elsősorban az angolszász rendszerekben⁶ egy olyan formális figyelmeztetést értünk rajta, amelyet a munkáltató a munkavállalónak címez abban az esetben, ha az a tágabb értelemben vett munkajogi kötelezettségeit⁷ megszegi, felhívva a figyelmét ezen tényre, pontosan megjelölve azt a munkáltatói érdeket, amelyet a munkavállaló megszegett, továbbá azt, hogy milyen korrekciót vár el tőle, illetve tartalmazva azon potenciális következményeket is, amelyekkel a munkavállaló abban az esetben számolhat, amennyiben az adott sérelmet mégsem korrigálná.⁸ Ebben az értelemben tehát megállapítható, hogy a warning letter célja – mint ahogy az az alábbiakban bemutatásra kerül, egyezően az általunk jelen tanulmány szempontjából releváns versenyjogi kategóriájú warning letterrel, amely nyilvánvalóan nem a munkavállalóval, hanem a piaci magatartást

tanúsító vállalkozásokkal szemben fogalmaz meg követelményeket – az, hogy ad1) igazolható módon jelezze a címzett (munkavállaló) felé azt, hogy a magatartása nem áll összhangban az elvártakkal, ad2) egyben hivatkozási alapként szolgáljon az esetleges jövőbeni hasonló magatartása esetén, ad3) szigorúbb következmények alkalmazása helyett gyorsan, olcsón és eredményesen lehetőséget adjon arra, hogy a címzett (munkavállaló) a problémás magatartását korrigálja (abbahagyja).

Rátérve jelen tanulmány céljára, a versenyjogban használt warning letter jogintézménye is a fentiekhez hasonló célt szolgál, természetesen a jogterület sajátosságaihoz igazodóan.

A versenyjogban a warning lettert tehát elsősorban az angolszász területeken⁹ alkalmazzák, tárgyát tekintve az látható, hogy gyakorlatilag a versenyjog és a fogyasztóvédelem bármely területéhez kapcsolódva, ekként antitröszt-ügyekben is (például árrögzítésekhez, piacfelosztáshoz,¹⁰ közbeszerzésekhez kapcsolódóan,¹¹ illetve a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, de akár fúziók kapcsán is.¹²)

possibly undue influence over retail prices of retailers, Authority for Consumers & Markets, <https://www.acm.nl/en/publications/acm-again-warns-suppliers-about-possibly-undue-influence-over-retail-prices-retailers>.

⁶ Európában az egyes országok között eltérések mutatkoznak, például Németországban sokat használt és jól szabályozott jogintézmény (Abmahnung), lásd Personio (é.n.) *Abmahnung: Gründe, Fristen und Beispiele*, <https://www.personio.de/hr-lexikon/abmahnung/>.

⁷ Ezek nemcsak szűk, kifejezetten jogszabályi alapú, munkajogi kötelezettségek lehetnek, hanem annál tágabb körűek, például etikai szempontból kifogásolhatóak is. (Lásd Acas [2020] *Discipline and grievances at work, the Acas guide*, <https://www.acas.org.uk/acas-guide-to-discipline-and-grievances-at-work>).

⁸ Lásd például: Indeed Employer Content Team (2025) *Employee Warning Notice (A Downloadable Template for Issuing a Warning)*, <https://uk.indeed.com/hire/c/info/employee-warning-notice-template>.

⁹ Lásd elsősorban az USA-ban az FTC és a Department of Justice (DOJ), az Egyesült Királyságban a CMA, Kanadában a CBC, Ausztráliában az ACCC gyakorlatát.

¹⁰ Lásd pl.: CMA gyakorlatában RPM-ügyek, árrögzítések, piacfelosztás: Practical Law Competition (2019) *CMA update of register of advisory and warning letters for 2019-20*, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-029-7279?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-029-7279?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)); Practical Law Competition (2018) *CMA latest update of register of advisory and warning letters*, [https://content.next.westlaw.com/practical-law/document/Iaf6e4b450fce11e89bf099c0ee06c731/CMA-latest-update-of-register-of-advisory-and-warning-letters?viewType=FullText&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&bhcp=1&firstPage=true](https://content.next.westlaw.com/practical-law/document/Iaf6e4b450fce11e89bf099c0ee06c731/CMA-latest-update-of-register-of-advisory-and-warning-letters?viewType=FullText&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&bhcp=1&firstPage=true); CMA (2024) *Warning letters issued by the CMA. Corporate report*, <https://www.gov.uk/government/publications/competition-law-warning-and-advisory-letters-register/warning-letters-issued-by-the-cma#section>; CMA (2024) *Annual report on concurrency 2024. Corporate report*, <https://www.gov.uk/government/publications/annual-report-on-concurrency-2024/annual-report-on-concurrency-2024>.

¹¹ Lásd például: CMA (2024) *Advisory letters issued by the CMA. Corporate report*, <https://www.gov.uk/government/publications/competition-law-warning-and-advisory-letters-register/advisory-letters-issued-by-the-cma#section-1>.

¹² Lásd például az FTC 2021-es gyakorlatát, amely sok kritikát kapott: J. Mark Gidley et al. (2021) *The US FTC starts issuing “Pre-consummation warning letters” for transactions investigations which may need to remain open beyond the regular*

Az Egyesült Királyság gyakorlatának vázlatos bemutatását követően az USA 2023–2024 közötti gyakorlatát tekintem át. Az USA gyakorlatában szélesebb körben elterjedt jogintézményről van szó, amelyet számos szövetségi intézmény használ, ekként nem csak a FTC, hanem például a Food and Drug Administration („FDA”), vagy a DOJ is. A nemzetközi gyakorlat azon aspektusait mutatom be, amelyek a hazai rendszer szempontjából is fontosak, ekként: milyen témában, esetekben használja az eszközt a hatóság, és milyen információt kap erről a piac, azaz mennyire transzparens a használata.

Tekintettel arra, hogy a felszólító levelekkel kapcsolatos, A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben („Tpv.”) meghatározott adatokat¹³ a GVH évente teszi közzé, a következőkben a hatályba lépéstől a 2024. decemberig tartó időszakot vizsgálom.

2.1. Az Egyesült Királyság gyakorlata

Az Egyesült Királyságban a CMA gyakorlatában a warning letter és az úgynevezett advisory letter intézménye széles körben alkalmazott.¹⁴ A két soft law eszköz között jelentős különbség nincs, leegyszerűsítve akként foglalható össze, hogy a warning letter „komolyabb”, mert amíg ebben az esetben a CMA a címzett aktív együttműködését várja el (vagyis tegyen lépéseket és erről tájékoz-

tassa a hatóságot), addig az advisory letter esetén ilyen elvárás nincs.¹⁵ Az ügykeresőben (case directory)¹⁶ a felszólító levelekre a kibocsátásuktól számított öt évig van lehetőség rákeresni¹⁷ és adott ügghöz kapcsolódóan érdemi információhoz jutni, beleértve a címzett vállalkozások nevét is. Öt éven túl csak az aggregált adatokat teszi közzé a hatóság,¹⁸ amely lényegében megegyezik a GVH honlapján található felszólító levelekkel kapcsolatos adatokkal. Érdekeség, hogy a CMA „felszólítólevél-térképet” is használ,¹⁹ amely azt tartalmazza, hogy melyik régióban mennyi levél került kiküldésre – ez azt az üzenetet is hordozhatja a címzettek számára, hogy az adott régióban jelen lévő vállalkozások magatartása hatósági oldalról fokozottan figyelemmel kísért.

2.2. Az USA gyakorlata

A warning letter alkalmazása az USA-ban jól bevett, soft law eszközként széles körben alkalmazott, nemcsak az FTC, hanem más közigazgatási szervek gyakorlatában is,²⁰ sőt ismert a közös felszólító levél is.²¹

Tekintettel arra, hogy a versenyjogi és fogyasztóvédelmi ügyekben küldött felszólító levelek a közigazgatási szervek közül elsősorban az FTC gyakorlatához köthetőek,²² a továbbiakban ezt a gyakorlatot tekintem át.

Az FTC 2023. január 1-jétől (azaz a felszólító levél magyar jogba történő hatályba lépésétől) kö-

HSR waiting period, <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/july-2021/the-us-ftc-starts-issuing-pre-consummation-warning-letters-for-transactions>.

¹³ Lásd. Tpv. 36. § (4d) bekezdés.

¹⁴ A fentiekben megjelölt területeken (antitröszt és fogyasztóvédelem) alkalmazzák, amely alól kivételt az M&A jelent.

¹⁵ Lásd CMA (2016) *How to respond to a warning or advisory letter from the CMA. Information about what to do if you receive a warning or advisory letter from the CMA. Guidance*, <https://www.gov.uk/guidance/warning-and-advisory-letters-essential-information-for-businesses>, a továbbiakban a jelen tanulmányban egységesen felszólító levélnek jelölve.

¹⁶ Lásd <https://www.gov.uk/cma-cases> alatt.

¹⁷ Lásd CMA (2024) *Warning letters issued by the CMA. Corporate report*.

¹⁸ Lásd CMA (2024) *Warning letters issued by the CMA. Corporate report*.

¹⁹ Lásd CMA (2024) *Map of letters sent between 2018 and 2023. Corporate report*, <https://www.gov.uk/government/publications/warning-and-advisory-letter-maps/map-of-letters-sent-between-2018-and-2023>.

²⁰ Lásd például az FDA felszólító leveleit: FDA (2024) *About Warning and Close-Out Letters*, <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/warning-letters/about-warning-and-close-out-letters>, vagy az FTC-vel közös felszólító leveleit a COVID 19-el, illetve a THC-tartalmú csomagolással kapcsolatban.

²¹ Lásd például az FTC és az FDA közös felszólító levelét: FDA (2023) *Warning letter, RE: 647390*, https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/2023-01-05PharmaCanna.pdf.

²² Bár kapcsolódóan például az FDA gyakorlatában is megtalálhatóak.

vetett gyakorlatának áttekintése alapján megállapítható, hogy az alapvetően a „name and shame”²³ rendszeren alapul, a kiküldött felszólító levelek másolata az adott vállalkozás címzetti megjelenítésével megtalálható az FTC honlapján. Szűk körben azonban arra is láthatunk gyakorlatot, hogy az FTC mégsem hozza nyilvánosságra a címzeteket, amennyiben egy adott téma érzékenysége ezt megkívánja (lásd például az örökbefogadással kapcsolatos²⁴ tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat).

Az FTC 2023 januárjától 2024 decemberéig összesen 232 felszólító levelet küldött, mindössze 10 témakörben.²⁵ A felszólító levelek tartalmazzák a potenciális jogsértő magatartás megjelölését, a feltételezett jogsértés körülrását, illetve a következőkre való figyelmeztetést.²⁶ Érdekes, hogy a magyar szabályozáshoz képest²⁷ meglehetősen rövid – akár 48 óráss²⁸ – időtartamot szabnak határidőként, amelyen belül a feltételezett jogsértéssel érintett vállalkozásnak válaszlevelet lehet/kell küldenie – e-mailben – a jogsértés megszüntetése érdekében tett lépéseiről. Lehetőség van határidőhosszabbítást kérni vagy ellenvéleményt megfogalmazni,²⁹ de olyan is előfordul, hogy az FTC a válaszcímzés lehetőségét fel nem kínálva figyelmeztet

arra a tényre, hogy a honlapot 30 nap múlva ismételtellenőrzi.³⁰ Az ügy súlyosságától és az elvárt válaszlépéstől függően a warning letterben foglalt teljesítése megfogalmazásukban akár kötelezettségként is értelmezhetőek, mint ahogy például a koronavírus-járvány idején küldött felszólító levelek esetén látható.³¹ E levelekben külön „Cease and Desist Demand” címszó alatt szólítják fel a címzettet a feltételezett jogsértés azonnali megszüntetésére – egyértelműen kilátásba helyezve a bírósági eljárást, jogsértésenként konkrétan meghatározott összegű (46517 \$) pénzbírságot, a fogyasztók kártérítését, illetve a részükre fizetendő további kompenzációt.³²

A gyakorlat alapján megállapítható, hogy az FTC csoportosan, egy-egy jól körülírható témához kapcsolódóan küld felszólító leveleket, amelyek akár külön projekthez³³ vagy sweephez³⁴ is köthetőek. Minden esetben jellemző a gondos előkészítés, akár több szerv bevonásával,³⁵ amelynek köszönhetően egy-egy ügy kapcsán a sajtóközlemény mellett az adott témában kiküldésre került felszólító levelek formanyomtatványa is nyilvánosságra kerülhet a honlapon.

Ebben a kétéves időszakban tehát az alábbi területek voltak érintettek az FTC gyakorlatában:

²³ A potenciális jogsértő nyilvánosság előtti megnevezése, és ezzel együtt járó következményként „megszégyenítése”.

²⁴ Mitchell J. Katz (2024) *FTC Warns Adoption Intermediaries Against Misleading Parents*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/09/ftc-warns-adoption-intermediaries-against-misleading-parents>.

²⁵ FTC: *Legal Library: Warning Letters*, <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/warning-letters>.

²⁶ FTC: *About FTC Warning Letters*, <https://www.ftc.gov/news-events/topics/truth-advertising/about-ftc-warning-letters>.

²⁷ Lásd a Tptv. 36. § (4b) bekezdés c) pontja szerinti, legalább 45 napos, KKV esetében legalább 60 napos határidőt.

²⁸ Lásd az FTC Covid-19 el kapcsolatos gyakorlatát. Ugyanakkor a 2023. január – 2024. december közötti időszak alatt a leghosszabb határidő is csak 15 nap volt (kontaktlencsék felírásával kapcsolatos megtévesztő gyakorlat kapcsán).

²⁹ Lásd pl. az FTC Covid-19 el kapcsolatos gyakorlatát, FDA (2023) *Warning letter*, RE: 647390.

³⁰ Jótállással és szavatossággal kapcsolatos ügyek, Jay Mayfield (2024) *FTC Warns Companies to Stop Warranty Practices That Harm Consumers' Right to Repair*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/07/ftc-warns-companies-stop-warranty-practices-harm-consumers-right-repair>.

³¹ Lásd pl. a kapcsolódóan küldött felszólító levél szövegezését: „Within 48 hours, please send an email to (...) at (...) certifying that you have ceased making unsubstantiated claims for the product identified above.”

³² Lásd például: FDA (2023) *Warning letter*, RE: 647390.

³³ Lásd például: csaló automata hívások, Point of No Entry projekt, Mitchell J. Katz (2023) *FTC Ramps Up Fight to Close the Door on Illegal Robocalls Originating from Overseas Scammers and Imposters*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/04/ftc-ramps-fight-close-door-illegal-robocalls-originating-overseas-scammers-imposters>.

³⁴ Lásd a temetkezési vállalkozások esetében több mint 250 vállalkozás gyakorlatának áttekintését, Nicole Drayton (2024) *FTC Sends Warning Letters to Funeral Homes After First Undercover Phone Sweep*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/01/ftc-sends-warning-letters-funeral-homes-after-first-undercover-phone-sweep>.

³⁵ Lásd az Industry Traceback Group (ITG), a Federal Communications Commission (FCC) és az ügyészek (state attorneys general) közreműködését a csaló telemarketinghívások kapcsán, a szolgáltatók beazonosítás érdekében.

koronavírussal kapcsolatos tisztességtelen gyakorlatok kapcsán három;³⁶ a kontaktlencse felírásával kapcsolatosan összesen 61³⁷; a gyerekek által fogyasztott egyes termékek csomagolásához hasonló, de a valóságban THC-t tartalmazó termékek csomagolásával kapcsolatos tizenegy³⁸ felszólító levél. Az FTC további felszólító leveleket küldött két kereskedelmi egyesület és tizenkét influenszer részére aszpartám- és cukortartalmú termékek vonatkozásában az influenzszertartalmak szponzorált jellege feltüntetésének hiánya miatt,³⁹ amelyhez hasonló versenyfelügyeleti eljárásai jelenleg a GVH-nak is folyamatban vannak.⁴⁰ További 24⁴¹ internetszolgáltatót figyelmeztettek a csaló, kérértlen VoiP-hívások⁴² kapcsán arra, hogy ne biztosítsanak belépési pontot ezen hívások vonatkozásában.⁴³ (A levelek kiküldését többoldalú

együttműködés keretében a szolgáltatók beazonosítása előzte meg.⁴⁴) Összesen húsz felszólító levelet (első körben notice letter néven) küldött húsz nagy gyógyszergyártó cégnek⁴⁵ olyan szabadalmak miatt, amelyek az FDA⁴⁶ gyógyszereket listázó, úgynevezett Narancssárga Könyvében helytelenül vagy tévesen kerültek feltüntetésre. A probléma jelen esetben – szemben a többivel – antitröszt-gyökerű: ebben a könyvben szerepelnek azok a gyógyszerek, amelyeket az FDA biztonságos és hatékony gyógyszerként hagyott jóvá, ami egyben azt is jelenti, hogy ezzel egy 30-hónapos időtartamra lehetőség nyílik a versenyző, konkurens gyógyszerek piacra lépésének ideiglenes megakadályozására, beleértve az olcsóbb, generikus alternatívákat is.⁴⁷ A felszólító levelek kiküldését jelen ügyben megelőzte egy úgynevezett policy

³⁶ Pharma Canna, Medical Mikes Inc., PureCraft LLC; FTC: *Legal Library: Warning Letters*.

³⁷ Először 24, majd ezt követően 37 felszólító levél került kiküldésre. Mitchell J. Katz (2023) *FTC Sends Cease and Desist Letters to Prescribers Regarding Potential Violations of the Commission's Contact Lens Rule*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/02/ftc-sends-cease-desist-letters-prescribers-regarding-potential-violations-commissions-contact-lens>, valamint FTC (2023) *Cease and Desist Demand*, https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/template-letter-contact-lens.pdf.

³⁸ Először hat, majd ezt követően öt került kiküldésre. Nicole Drayton, Mitchell J. Katz (2023) *FTC Sends Cease and Desist Letters with FDA to Companies Selling Edible Products Containing Delta-8 THC in Packaging Nearly Identical to Food Children Eat*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/07/ftc-sends-cease-desist-letters-fda-companies-selling-edible-products-containing-delta-8-thc>, illetve Mitchell J. Katz (2024) *FTC and FDA Send Second Set of Cease-and-Desist Letters to Companies Selling Products Containing Delta-8 THC in Packaging Designed to Look Like Children's Snacks*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/07/ftc-fda-send-second-set-cease-desist-letters-companies-selling-products-containing-delta-8-thc>.

³⁹ Mitchell J. Katz (2023) *FTC Warns Two Trade Associations and a Dozen Influencers About Social Media Posts Promoting Consumption of Aspartame or Sugar*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/11/ftc-warns-two-trade-associations-dozen-influencers-about-social-media-posts-promoting-consumption>.

⁴⁰ Lásd a VJ/14/2024., VJ/15/2024., VJ/16/2024., VJ/17/2024., VJ/18/2024., VJ/19/2024. számú versenyfelügyeleti eljárásokat.

⁴¹ Mitchell J. Katz (2023) *FTC Ramps Up Fight to Close the Door on Illegal Robocalls Originating from Overseas Scammers and Imposters*.

⁴² Voice over Internet Protocol.

⁴³ Mitchell J. Katz (2023) *FTC Ramps Up Fight to Close the Door on Illegal Robocalls Originating from Overseas Scammers and Imposters*.

⁴⁴ Az Industry Traceback Group (ITG), a Federal Communications Commission (FCC) és az ügyészek (state attorneys general) közreműködésével.

⁴⁵ Szintén tíz, majd ezt követően egy újabb körben még egyszer tíz felszólító levél került kiküldésre (első körben notice letter néven): Victoria Graham (2023) *FTC Challenges More Than 100 Patents as Improperly Listed in the FDA's Orange Book*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2023/11/ftc-challenges-more-100-patents-improperly-listed-fdas-orange-book> és Victoria Graham (2024) *FTC Expands Patent Listing Challenges, Targeting More Than 300 Junk Listings for Diabetes, Weight Loss, Asthma and COPD Drugs*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/04/ftc-expands-patent-listing-challenges-targeting-more-300-junk-listings-diabetes-weight-loss-asthma>.

⁴⁶ Az amerikai élelmiszer- és gyógyszerügyi hivatal.

⁴⁷ Victoria Graham (2023) *FTC Challenges More Than 100 Patents as Improperly Listed in the FDA's Orange Book*.

statement,⁴⁸ amelyben az FTC kifejezetten a kapcsolódó versenyjogi problémára hívta fel a figyelmet: a téves szerepeltetés az olcsóbb, generikus alternatívák hátrányára torzíthatja a versenyt, akadályozhatja a gyógyszerfejlesztést és -innovációt, illetve mesterségesen magasan tarthatja az árakat.

Sweep keretében, titkos hívásokat eszközölve vizsgáltak országszerte több mint 250 temetkezési vállalkozást, és a temetkezési szolgáltatások áráról való megtévesztő (hiányos) tájékoztatás miatt 39 felszólító levél került kiküldésre.⁴⁹ Végül jótállási, szavatossági jogok érvényesítésének akadályoztatása miatt nyolc vállalkozás kapott felszólító levelet,⁵⁰ míg 31 levelet küldtek az örökbecsű befogadást közvetítő olyan vállalkozások részére, amelyek feltételezhetően megtévesztő reklámállításokat tettek,⁵¹ további 21-et pedig egészségbiztosítási tervekkel kapcsolatos megtévesztő állítások⁵² miatt.

Megjegyzendő, hogyha egy vállalkozás felszólító levelet kap, akkor azon tényről fogva, hogy a hatósággal együttműködik, nem kerül le a potenciálisan jogsértő vállalkozások listájáról (hasonlóan az Egyesült Királyság gyakorlatához), a számára küldött felszólító levél ugyanúgy megtalálható a nyilvánosság tájékoztatása alapjául szolgáló honlapon. Mindemellett az eszköz hatékonysága már sokkal nehezebben mérhető, hiszen a warning lettert követő lépésekről további tájékoztatás nehezen található.⁵³

A fentieket összefoglalva az amerikai rendszer vonatkozásában az alábbi megállapítások tehe-

tőek: a magyar jogi szabályozással összehasonlítva – mint ahogy azt látni fogjuk – a nyilvánosság sokkal szélesebb körben biztosított, a hatóság erősen él a nyilvánossághoz fordulás lehetőségével és eszközként használja azt: a címzett vállalkozások, a kiküldött felszólító levelek, valamint azok template formája egyaránt felkerül a honlapra, amelyet minden esetben sajtóközlemény kísér. A nyilvánosság széles körű biztosítására kitűnő példa, hogy az FTC a kéretlen VoIP-hívások kapcsán⁵⁴ nemcsak a felszólító levél címzettjeit hozta nyilvánosságra, hanem a hívások scriptjeit is.⁵⁵ A felszólító levelek tartalma alapján jól követhető, hogy mik a prioritások, ekként például a kiskorúak védelme vagy az egészséggel kapcsolatos megtévesztő gyakorlat elleni fellépés. A felszólító levél gyakorlata biztosítja a rugalmasságot, az adott probléma jellegéhez igazodó, egyedi, ügyről ügyre (vagy inkább témáról témára) történő értékelést lehetővé tevő gyakorlati eszközként alkalmazva (például jellemzően széles körben él a nyilvánosság lehetőségével, ha azonban a téma érzékenysége megkívánja, nem hozzá nyilvánosságra a címzetteket).⁵⁶ A felszólító levél alkalmas arra, hogy tömegesen kezeljen olyan problémákat, amelyeket az adott piacon a hatóság azonosított, így gyakorlatilag kevésbé az egyedi ügyek, sokkal inkább az ügycsoportonként megjelenő, szélesebb körben elterjedt gyakorlatok soft law eszközzel történő kezelésére szolgál. Ezáltal lehetőség nyílik arra, hogy kisebb erőforrás-ráfordítással (számszerűsíthetően két év alatt

⁴⁸ FTC (2023) *Federal Trade Commission Statement Concerning Brand Drug Manufacturers' Improper Listing of Patents in the Orange Book*, https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/p239900orangebookpolicystatement092023.pdf.

⁴⁹ Nicole Drayton (2024) *FTC Sends Warning Letters to Funeral Homes After First Undercover Phone Sweep*.

⁵⁰ Jay Mayfield (2024) *FTC Warns Companies to Stop Warranty Practices That Harm Consumers' Right to Repair*.

⁵¹ Ekként például valótlannal, engedély hiányában is ügynökségként jelölés, valótlannal tájékoztatás az örökbecsű befogadás folyamatának valós idejéről, valótlannal fogyasztói értékelések – Mitchell J. Katz (2024) *FTC Warns Adoption Intermediaries Against Misleading Parents*.

⁵² Ekként például valótlannal állítások az igénybe vehető szolgáltatások körével kapcsolatban, az ezzel járó költségek – Jay Mayfield (2024) *FTC Staff Sends Warning Letters to Healthcare Plan Marketers and Lead Generators*, <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2024/12/ftc-staff-sends-warning-letters-healthcare-plan-marketers-lead-generators>.

⁵³ A felszólított 24 vállalkozásból 22 eleget tett az FTC felszólító levelében foglaltaknak. Mitchell J. Katz (2023) *FTC Ramps Up Fight to Close the Door on Illegal Robocalls Originating from Overseas Scammers and Imposters*.

⁵⁴ Mitchell J. Katz (2023) *FTC Ramps Up Fight to Close the Door on Illegal Robocalls Originating from Overseas Scammers and Imposters*.

⁵⁵ Lásd FTC: *Project Point of No Entry Letters*, <https://www.ftc.gov/PoNE>.

⁵⁶ Lásd például az örökbecsű befogadással kapcsolatos ügyeket – Mitchell J. Katz (2024) *FTC Warns Adoption Intermediaries Against Misleading Parents*.

mindössze tíz különböző gyakorlat vonatkozásában), összeségében mégis jelentős számú (200 fölötti) felszólító levelet küldött a hatóság.

3. A felszólító levél fogalma a magyar jogban

A hazai jogba – közelebről a Tptv. 36. § (4)–(4d) bekezdéseibe – a jogintézmény 2023. január 1-jével, a Tptv. 2022. évi módosításával került be. A felszólító levél jellegénél fogva a GVH tevékenységének három pillére közül⁵⁷ leginkább – funkcióját tekintve – a versenyfelügyelethez köthető, a – potenciálisan – jogsértő magatartás megszüntetését célozva. A módosító törvényhez fűzött indokolás⁵⁸ alapján a felszólító levél új jogintézmény, a GVH addicionális eszköze a potenciálisan jogsértő vállalkozásokkal történő kapcsolatfelvételre a versenyfelügyeleti eljárás előtt. A felszólító levél megküldése nem bír joghatással, a megküldött felszólító levélben a GVH közölheti az aggályait, amelyre az érintett vállalkozás válaszolhat, vagy adott esetben jogsértő magatartásával felhagyhat. A felszólító levélhez hasonló intézmény az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényben is található,⁵⁹ a büntetőjogon kívüli közérdekvédelmi feladatok (például a tisztességtelen szerződési feltételekkel szembeni fellépés) körében. E körben az ügyész akkor léphet fel, ha az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja. Az ügyész a fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre történő felhívással élhet, legfeljebb 60 napos határidő tűzésével. Ha a felhívás címzettje az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, az ügyész 30 napon belül fellép, vagy értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről.⁶⁰

„A felszólító levél célja, hogy a GVH feltételezett jogsértés esetén, versenyfelügyeleti eljárás megindítása nélkül, közvetlenül tudja jelezni azon aggá-

lyait a vállalkozások részére, amelyek tekintetében – a feltételezetten jogsértő piaci magatartásnak a vállalkozás általi korrekciója révén – lehetségesnek tűnik a jogkövető magatartás elősegítése.

A feltételezett jogsértés a Tptv. 67. § (2) bekezdése szerinti valószínűsíthető jogsértéstől egy egyértelműen elhatárolható, enyhébb, sui generis mérce. Valószínűsíthető jogsértésről – mint a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételéről – akkor beszélünk, ha a GVH-nak olyan jellegű információk és bizonyítékok állnak rendelkezésére, amelyek alapján már megalapozottan valószínűsíthető, hogy egy vállalkozás magatartása jogsértő. Amennyiben a jogsértés ténye még nem valószínűsíthető, akkor versenyfelügyeleti eljárás megindítására sincs lehetőség. Ha azonban a GVH olyan piaci folyamatokat észlel, amelyek alapján a jogsértés a valószínűsíthetőség szintjét el nem érő mértékben feltételezhető, akkor az elnöknek a felszólító levél kibocsátása útján lehetősége lesz aggályainak a vállalkozással való, a versenyfelügyeleti eljárásen kívüli ismertetésére, a vállalkozással önkéntes alapú párbeszéd felvételére és így a jogkövető magatartás ösztönzésére.

Tekintettel arra, hogy a felszólító levél nem kapcsolódik versenyfelügyeleti eljáráshoz, így fontos egyértelműen rögzíteni, hogy a felszólító levél megküldése nem tekinthető a jogsértés megállapításának, hiszen jogsértés megállapítására továbbra is csak versenyfelügyeleti eljárás keretében kerülhet sor, az annak keretében biztosítandó eljárási garanciák tiszteletben tartásával. A felszólító levél a már említett módon arra teremt lehetőséget, hogy a vállalkozás a GVH aggályaival kapcsolatos álláspontját válaszlevél útján, önkéntes jelleggel részletesen kifejtse.

A vállalkozás válaszára legalább 45 nap – kisvállalkozások esetén legalább 60 nap – áll rendelkezésre, figyelembe véve azt, hogy a felszólító levél lehet az első pont, amikor a vállalkozás a lehetséges jogsértés tényével szembesül, így megfelelő időt

⁵⁷ Versenyfelügyelet, versenypártolás, versenykultúra.

⁵⁸ Lásd Az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LV. törvény végső előterjesztői indokolása és részletes indokolása.

⁵⁹ Lásd Zavodnyik József: *Kompakt kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez*. Budapest, 2025.

⁶⁰ Lásd a Tptv. 36. §-ához fűzött kommentárértelmezéssel kapcsolatos jogi problémák alatt.

kell biztosítani részére a kapcsolódó iratanyag összegyűjtésére, jogi képviselő megkeresésére és az – önkéntes jellegű – válasz előkészítésére.

A piac számára biztosított információk garantálása révén, a jogkövető magatartás elősegítése érdekében a GVH minden évben közzéteszi piaconkénti bontásban, hogy milyen feltételezett jogsértések és érintett piacok tekintetében került sor felszólító levél kiküldésére, ugyanakkor a közzététel során a címzett vállalkozások garanciális jelleggel nem kerülnek felfedésre, mivel – bár jogkövetkezéssel nem jár – a felszólító levél kézhezvételének ténye (például a befektetők bizalmatlanságának indikátoraként) is negatívan befolyásolhatja a vállalkozás piaci és üzleti helyzetét.⁶¹

A jogintézmény alkalmazása szempontjából a lényeges a rugalmasság, a gyorsaság, az alacsony költségek és a rövid időn belüli hatékonyság jelentheti, amelynek eredményeként a hatóság által kifogásolt magatartás gyors korrekcióra kerülhet (vagy felhívhatja a piaci szereplő figyelmét arra, hogy magatartása kifogásolható).⁶² A funkciójával összefüggésben ekként nem minősül hatósági döntésnek, a közigazgatási határozat ismérveivel nem rendelkezik, és mivel közvetlenül jogkövetkezéssel sincs, azzal szemben jogorvoslattal sem lehet élni. Előbbiekre tekintettel láthatja szükségesnek a jogalkotó, hogy a címzett vállalkozások neve ne kerülhessen közzétételre.

4. A felszólító levél alkalmazásának hazai gyakorlata

A GVH honlapján szakmai felhasználók részére a felszólító levélre vonatkozó tájékoztató⁶³ került közzétételre, továbbá évenkénti bontásban

megtalálható a GVH által az adott évben kiadott felszólító levelek listája,⁶⁴ amely a törvényi követelményeknek megfelelően csak a feltételezett jogsértést, az érintett piacot, továbbá az érintett piacon kiküldött felszólító levelek számát tartalmazza.⁶⁵ A felszólító levélről közzétett információk meggyeznek az Egyesült Királyságban közzétett aggregált érdemi információkkal⁶⁶ azzal, hogy az adott típusú jogsértéshez kapcsolódó felszólító levelek számát a CMA nem teszi közzé. Nem kerül tehát megnevezésre sem az érintett vállalkozás, sem – esetlegesen anonimizálva – a részére megküldött felszólító levél.

Amíg 2023-ban mindössze három felszólító levelet küldött a GVH, addig egy évvel később már 53-at. Amíg 2023-ban egy felszólító levél köthető versenyjogi, és kettő fogyasztóvédelmi tárgyú feltételezett jogsértéshez, addig 2024-ben 31 versenyjogi és 22 fogyasztóvédelmi tárgyú.

A GVH honlapján található táblázat alapján a kiküldött felszólító levelek száma – az ügycsoportok, témák alapján történő bontásban – ismert, a bontás piacokhoz kapcsolódik, a lista alapján beazonosítható, hogy a GVH nemcsak fogyasztóvédelmi, de antitröszt-ügyekben is alkalmazza a jogintézményt.

Szükségesnek mutatkozik e vonatkozásában a fogyasztóvédelmi és az antitröszt-ügyekben való alkalmazhatóság különbözőségére rávilágítani. Ehelyütt megjegyzendő, hogy a GVH elnöke e tárgykörben ugyan nem adott ki felszólító levelet, de a nemzetközi gyakorlatban a fúziós ügyekben alkalmazott felszólító levél szintén ismert, az FTC nagy felháborodást kiváltó 2021-es gyakorlatában például a saját túlterheltsége miatt a fúziós eljárására irányadó ügyintézési határidő lejárta után

⁶¹ 2022. évi LV. törvény indokolás az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LV. törvényhez, 74. §.

⁶² Lásd GVH (é.n.) *Tájékoztató a Tpv. 36. § (4) bekezdése szerinti felszólító levélről* („Tájékoztató”), https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/tajekoztatok/Tajekoztato_a_Tpvt._szerinti_felszolito_levelrol.pdf1&inline=true.

⁶³ Tájékoztató.

⁶⁴ GVH (2024) *Felszólító levelek*, https://www.gvh.hu/szakmai_felhasznaloknak/felszolito-levelek/felszolito-levelek.

⁶⁵ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal által 2023-ban kiküldött felszólító levelek*, https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/felszolito-levelek/2023_A_Gazdasagi_Versenyhivatal_által_kiadott_felszolito_levelek_listaja.pdf1&inline=true; GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal által 2024-ben kiküldött felszólító levelek*, https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/felszolito-levelek/2024_a-gazdasagi-versenyhivatal-által-kiadott-felszolito-levelek-listaja&inline=true.

⁶⁶ Lásd CMA (2024) *Warning letters issued by the CMA. Corporate report*.

olyan tartalmú leveleket küldött, amelyek szerint, ha a felek az összefonódást – kifejezett engedélyezése nélkül – végrehajtják, azt saját kockázatukra teszik – mintegy meghosszabbítva ezzel a saját ügyintézési határidejét.⁶⁷

A fogyasztóvédelmi jogsértések egy antitröszt, különösen kartell jogsértéshez viszonyítva jellemzően kevésbé súlyosak, így a felszólító levél ezekkel összefüggésben alkalmas lehet egy adott kereskedelmi (üzleti) gyakorlat gyors korrekciójára, jogszabályokkal való összhangba hozására. Az antitröszt-vonatkozású ügyekben a jogsértéssel szemben való fellépés, a büntető jelleg, a közigazgatási eljárás és szankció megtorló és elrettentő hatása – tekintettel ezen cselekmények legsúlyosabb versenyjogi jogsértő jellegére – sokkal erőteljesebben jelenik meg. A felszólító levél a törvényi definíció alapján közvetlenül nem szólíthat fel az adott jogsértő magatartás abbahagyására, inkább csak javaslatot fogalmazhat meg, kifejezve a GVH elnökének adott magatartással kapcsolatos aggályait, ezért a hatósági oldalról az antitröszt-típusú ügyben a jövőre való tekintettel a speciális prevenció kerülhet előtérbe, felhívva a vállalkozás figyelmét, hogy az adott magatartásra a GVH felfigyelt.

A rendelkezésre álló információk alapján olyan információ, amely akár a fogyasztók, akár a vállalkozások oldaláról közvetlenül hasznosítható lenne, leginkább a feltételezett jogsértéshez köthető, és az alábbiak szerint azonosítható.

4.1. A felszólító levélről szóló tájékoztató

A GVH tájékoztatója alapján⁶⁸ a felszólító levél kibocsátásának több esetköre különböztethető meg: ad1) amikor a jogsértés a feltételezettség, és nem a valószínűsíthetőség szintjét éri el, azaz alacsonyabb fokú; ad2) valószínűsíthető ugyan a jogsértés, azonban a versenyfelügyeleti eljárás egyéb feltételei hiányoznak. Emellett akár egy harmadik esetkör is azonosítható, hiszen mindamellett, hogy a jogszabályi indokolás alapján egy *sui generis* jogintézményről van szó, a Tájékoztató sommásan akként rendelkezik, hogy „*Felszólító levél küldését alapozhatják meg továbbá az ágazati vagy gyorsított ágazati vizsgálatban, a piacelemzés során a hatóság tudomására jutott információk, a bejelentéssel és panasszal kapcsolatos eljárásban a hatósággal közölt információk, amennyiben azok nem indokolják versenyfelügyeleti eljárás megindítását.*”⁶⁹ Ez a három esetkör, mint ahogy az alább bemutatásra kerül a felszólító levél alkalmazhatóságának alapját – egymáshoz viszonyítva – egyre tágabbra húzza, és megteremti a lehetőségét az „igazi” soft law eszközként való alkalmazásra.

4.1.1. A feltételezhetőség és a valószínűsíthetőség

A Tájékoztató első esetkörének alapja a Tpv. 36. § (4) bekezdésének törvényi definíciója: a felszólító levél a jogsértés feltételezettségéhez, amíg a versenyfelügyeleti eljárás a Tpv. 67. § (2) bekezdése szerinti valószínűsíthető jogsértéshez köthető. A feltételezettség tehát egy alacsonyabb fokú jogsértést jelent, a gyakorlat által megtöltött tartalommal. Figyelemmel kell lenni arra, hogy

⁶⁷ Lásd Colin Kass, John R. Ingrassia, David A. Munkittrick (2021) *New FTC Leadership Continues to Flex Their Muscles: New Practice of Issuing Warnings Imposes Unnecessary Uncertainty on Merging Parties*, *The National Law Review*, <https://natlawreview.com/article/new-ftc-leadership-continues-to-flex-their-muscles-new-practice-issuing-warnings>.

⁶⁸ A felszólító levél tájékoztatójának 9. pontja szerint a jogsértés feltételezettsége a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételét jelentő valószínűsítésnél alacsonyabb jogi mérce, ami azonban nem zárja ki a felszólító levél kibocsátásának olyan esetekben sem, amikor a jogsértés valószínűsíthető ugyan, de a versenyfelügyeleti eljárás megindításának egyéb feltételei hiányoznak. Ilyen, a felszólító levél küldését megalapozó eset lehet többek között, ha a versenyfelügyeleti eljárásban jogsértőnek minősített magatartást (például vizonteladói árörögzítést) azok a kisebb piaci szereplők is tanúsítják, amelyek a versenyfelügyeleti eljárásba nem voltak ügyfélként bevonva. Kimerítő listát nem lehet összeállítani azokról az esetekről, amelyek felszólító levél kibocsátását fogják eredményezni. Minden ügy egyedi körülményei alapján mérlegelendő, hogy a felszólító levél hatékony és megfelelő eszköznek minősülhet-e az adott probléma kezelésére. Felszólító levél küldését alapozhatják meg továbbá az ágazati vagy gyorsított ágazati vizsgálatban, a piacelemzés során a hatóság tudomására jutott információk, a bejelentéssel és panasszal kapcsolatos eljárásban a hatósággal közölt információk, amennyiben azok nem indokolják versenyfelügyeleti eljárás megindítását.

⁶⁹ Lásd a Tájékoztató 9. pontját.

a jogsértés feltételezettsége, illetve valószínűsíthetősége állandóan változó, dinamikus tényező, a vizsgáló Tpv. 64/A. §-a alapján a tényállás tisztázásának előmozdítása érdekében tett lépései eredményeként rendelkezésére álló bizonyítékok függvényében. A feltételezettség egyértelműen átalakulhat valószínűsítéssé. Ez támasztja alá a Versenytanács korábbi, kikristályosodott gyakorlata, amely szerint „*az a körülmény, hogy valamely, a GVH látókörébe került magatartás miatt korábban nem került sor eljárás megindítására, semmilyen körülmények között nem tekinthető e magatartás jogszerűsége megállapításának és/vagy egy későbbi eljárásindítás akadályának*” (VJ/32/2020).⁷⁰ Ezzel megegyezően rögzíti a Tájékoztató, hogy a felszólító levél megküldése a versenyfelügyeleti eljárás megindításának kifejezetten nem akadály,⁷¹ egyben ez logikusnak is tűnik, mivel az eljárások⁷² előre haladtával és a rendelkezésre álló, potenciális jogsértéssel összefüggő bizonyítékok számának növekedésével a jogsértés potencialitása mértékének szintjét jelölő skálán jellemzően előre felé haladunk.

Ugyanakkor ez „visszafelé” is lehetséges, hiszen a fentiek szerinti ad2) alatti megfogalmazás éppen azt az esetkört fedheti le, amikor valószínűsíthető lenne ugyan a jogsértés, de az eljárás megindításának egyéb feltételei hiányoznak, és ez a tény összeségében a potenciális mértékének szintjét a feltételezett jogsértés szintjére „húzza vissza”.

A második esetkör, amikor valószínűsíthető ugyan a jogsértés, azonban a versenyfelügyeleti eljárás egyéb feltételei hiányoznak. A versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei – anti-tröszt és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorla-

ton kívüli fogyasztóvédelmi ügyekben⁷³ – a Tpv. 67. § (2) bekezdése szerinti konjunktív feltételek⁷⁴. Mivel a GVH hatásköre mind a feltételezettség, mind a valószínűsíthetőség esetében „must have” kategória, ezért „a versenyfelügyeleti eljárás egyéb feltételei hiányoznak” fordulat alatt gyakorlatilag a közérdek védelme érdekében történő fellépés hiányát érthetjük. Ezt támasztja alá a Tájékoztatóban konkrétan szereplő azon példa, amely szerint, ha adott esetben a nagyobb piaci szereplő ellen indult a versenyfelügyeleti eljárás, de a vizsgált magatartást kisebb piaci szereplők is tanúsítják, akkor nekik felszólító levél küldhető. Példával alátámasztva: a GVH VJ/64/2017. számon hozott határozata a HelloPay-rendszer vonatkozásában állapított meg jogsértést, mivel a HelloPay-terminálokban a 10 százalékos borraavaló/adománymérték kiemelésével (a mérték alapbeállításával) pszichés nyomást gyakorolt a fogyasztókra. Bár országsszerte rendkívül sok helyen került sor ezen eszköz vendéglátóegységben történő alkalmazására, nyilvánvaló, hogy valamennyi ilyen egység üzemeltetőjével szemben a GVH még abban az esetben sem tudna fellépni, ha egyébként a hatásköre fennáll. Ebből adódóan egy ilyen esetben kiváló eszköz lehet a piaci szereplők felszólító levél keretében történő figyelmeztetése.⁷⁵

Sommásan tehát megállapítható, hogy az olyan valószínűsíthető jogsértés, amellyel szemben a közérdek védelmében való fellépés nem indokolt, feltételezett jogsértés lehet. A közérdek lehetőséget ad a GVH számára nemcsak arra, hogy széles körben mérlegelje, hogy mely esetekben kíván versenyfelügyeleti eljárást indítani, hanem arra is, hogy mely esetekben kíván a felszólító le-

⁷⁰ Lásd A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Tpv.-vel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2023 („Elvi döntések 2023”) 70.3. pontját.

⁷¹ Lásd a Tájékoztató 7. pontját: „[a] felszólító levél kibocsátása ugyanakkor nem akadályozza a GVH-t abban, hogy egyéb hatásköreit gyakorolja, vagyis a piac torzulását vagy korlátozását eredményező folyamatok feltárása és értékelése céljából ágazati vizsgálatot vagy gyorsított ágazati vizsgálatot, piacelemzést indítson, kivizsgálja a kifogásolt magatartással kapcsolatban hozzá benyújtott panaszokat és bejelentéseket, valamint versenyfelügyeleti eljárást indítson, ha annak feltételei fennállnak.”

⁷² Értve ezen a vizsgáló bármely, tehát nem csak versenyfelügyeleti eljáráshoz kapcsolódó tényállás tisztázása érdekében tett lépéseit.

⁷³ Értve ezen a Tpv. hatálya alá eső fogyasztóvédelmi ügyeket (üzletfelek megtévesztése, jogellenes összehasonlító reklám, üzletfél-választási szabadságot indokolatlanul korlátozó üzleti gyakorlat alkalmazása).

⁷⁴ Hatáskör, valószínűsíthető jogsértés, közérdek fennállása.

⁷⁵ A VT határozatának meghozatalakor a felszólító levél intézménye még nem volt hatályban.

vél soft law eszközeivel élni. A közérdek védelme szükségességének vizsgálata során figyelembe lehet venni a (potenciálisan) jogsértő magatartásnak az érintett piac egészére gyakorolt hatását, a (potenciálisan) jogsértő magatartás által szerzett versenyelőnyt, a (potenciális) jogsértés időtartamát, a (potenciális) jogsértő magatartás földrajzi kiterjedtségét, azt a tényt, hogy a (potenciálisan) jogsértő magatartással kapcsolatban a (vállalkozással) szemben korábban már folyt-e eljárás, (...) a (potenciális) jogsértő magatartás hatását az általános piaci morál formálására,⁷⁶ azt, hogy a magatartás befejeződött-e, illetőleg piaci hatást fejt-e még ki, valamint a hatósági fellépéshez kapcsolódó előnyöket és hátrányokat,⁷⁷ a GVH rendelkezésére álló erőforrások hatékony felhasználásának lehetőségét is.⁷⁸

Szükséges arra is rávilágítani, hogy eltérően alakulhat a felszólító levelek alkalmazhatósága és látszólag kevésbé rugalmas alkalmazhatóságot tesz lehetővé az Fttv. hatálya alá tartozó gyakorlatok esetén, hiszen ekkor a közérdek vizsgálata beolvad a hatáskör vizsgálatának kérdésébe. Ha a gazdasági verseny befolyásolására alkalmas a sérelmezett kereskedelmi gyakorlat, akkor a közérdek védelme fogalmilag indokolja az eljárás megindítását.⁷⁹ Az Fttv. 26. §-ához fűzött indokolás szerint „következésképpen az eljárást minden olyan esetben meg kell indítani, amikor a jogsértés valószínűsíthető, és az ügy a GVH hatáskörébe tartozik, vagyis a versenyt érdemben érintheti.” Ezért a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok vonatkozásában szigorú jogi értelmezés mellett ezen alpont szerinti fel-

szólító levelek kizárhatóak, egyben megállapítható, hogy csakis abban az esetben alkalmazható, ha a valószínűsíthetőség alacsonyabb fokát jelentő feltételezettségi szintet éri el a potenciális jogsértés mértéke [azaz az ad1) esetkör].

Ugyanakkor álláspontom szerint egy kevésbé szigorú, a soft law minőséghez könnyebben illeszthető értelmezés is lehetséges, tekintettel a feltételezettség *sui generis* mivoltára. Ezt támasztja alá a Tájékoztatóban szereplő azon példa, amely szerint a felszólító levél alapja lehet, ha „*a versenyfelügyeleti eljárásban jogsértőnek minősített magatartást azok a kisebb piaci szereplők is tanúsítják, amelyek a versenyfelügyeleti eljárásba nem voltak ügyfélként bevonva*”⁸⁰ az Fttv. vonatkozásában is értelmezhető.⁸¹ Alapul szolgálhat a GVH Versenytanácsának az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 4. §-ára hivatkozó gyakorlata, amely alapján a hatóság úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy „*az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.*”⁸²

A Tájékoztató alapján akár azonosítható egy harmadik esetkör is, amely szerint gyakorlatilag bármely piaci jelzés felszólító levél alapja lehet,⁸³ amely első olvasatra meglehetősen tág diszkrecionális jogkörhöz juttatná a GVH-t. Ugyanakkor gyakorlati oldalról nézve nehezen képzelhető el olyan példa, amely a fenti esetkörök valamelyikébe ne férne bele, de versenyjogi vagy fogyasztóvédelmi szempontból valóban aggályos lehet, így az is lehetséges, hogy e fordulat nem képez önálló esetkört – sokkal inkább csak azon forrásokat ne-

⁷⁶ Lásd például Fővárosi Bíróság; 36.Kpk.45.411/2016.

⁷⁷ Lásd például Fővárosi Törvényszék 105.K.700.190/2019/6.

⁷⁸ Lásd az *Elvi döntések 2023* 70.1. pontját.

⁷⁹ Lásd például Fővárosi Bíróság 7.Kpk.45.0n/2009.

⁸⁰ Lásd a Tájékoztató 9. pontját.

⁸¹ Lásd például a VJ/45/2020/212. számú határozat (https://gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali_dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek-2020/vj045_2020_m&inline=true) 252. pontját: „Valamennyi érintett véleményvezér és a velük kapcsolatban álló további, kisebb-nagyobb vállalkozások, ügynökségek versenyfelügyeleti eljárásba történő bevonása, azok nagy, több tucatot is meghaladó száma miatt az eljárás indokolatlan kiterjedéséhez, elnehezüléséhez vezetne.”; a vagy VJ/67-54/2016. számú határozat 226. pontját.

⁸² Lásd például a VJ/45/2020/212. számú határozat 252. pontját.

⁸³ Lásd a Tájékoztató 9. pontját: „Felszólító levél küldését alapozhatják meg továbbá az ágazati vagy gyorsított ágazati vizsgálatban, a piacelemzés során a hatóság tudomására jutott információk, a bejelentéssel és panasszal kapcsolatos eljárásban a hatósággal közölt információk, amennyiben azok nem indokolják versenyfelügyeleti eljárás megindítását.”

vezi meg és teszi egyértelművé, ahonnan a piaci jelzések a hatóság rendelkezésére állhatnak. Az, hogy ennek a fordulatnak lehet-e önálló, illetve milyen jelentősége, a jövő döntheti el, és az alkalmazott gyakorlat töltheti meg tartalommal.

4.2. A feltételezett jogsértés gyakorlati mibenléte

Antitröszt-ügyekben a jogsértés jellemzően a piac számára egyértelmű üzenetet hordozva kerül megjelölésre, „(köz)beszerzési eljárás során ajánlati árak meghatározása” címmel ellátva, megfelelően a Tpv. 11. § (2) a) és d) pontjainak, vagy például „taxi állomáshelyek hasznosítása feltételezhetően sérti a Tpv. 11. §-ában és 21. §-ában foglalt tilalmakat” megjelölés alatt.⁸⁴

Fogyasztóvédelmi területen a feltételezett jogsértés megjelölése ugyanakkor meglehetősen széles skálát mutat, ami mögött ezen jogsértések heterogenitása állhat: ad1) a feltételezett jogsértés mibenlétéről nem kapunk közelebbi érdemi információt annak általánossága miatt (lásd például „rephár rendszer”, amelyhez kapcsolódva a korábbi GVH eljárások függvényében akár az agresszív kereskedelmi gyakorlat, akár a zöld állítások kifogásolhatóak lehetnek, de akár az is lehetséges, hogy újszerű volt a probléma); ad2) a feltételezett jogsértés leírásával annak akár jogszabályhelyi megfeleltetésére is lehetőség nyílik (lásd például: „influenzser által közösségi oldalain bizonyos vállalkozás termékeit, valamint márkanévét népszerűsítő tartalmak, bejegyzések megjelentetése, amelyekre tekintettel a vállalkozás feltételezhetően ellenszolgáltatást nyújtott”⁸⁵ körülírás a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény („Fttv.”) melléklete 11. pontjának egyértelműen megfeleltethető); ad3) bár meglehetősen általános a feltételezett jogsértés leírása, az a probléma beazonosítására a GVH gyakorlatának ismereté-

ben mégis alkalmas (például: „*bizonyos kozmetikai termékekkel kapcsolatos állítások*” címszó alatt nagy valószínűséggel olyan kozmetikai termékre vonatkozó megalapozatlan állítások lehetnek kifogásoltak, amelyeket a címzett vállalkozás feltételezhetően nem tud alátámasztani). E vonatkozásban hangsúlyozandó, hogy a felszólító levelek hasznosulásának szerves része az, hogy a piac számára azt az üzenetet közvetíti, hogy a hatóság az adott magatartást figyelemmel tartja, egyelőre versenyfelügyeleti eljárás indítása nélkül, de ha szükséges, a jövőben akár annak megindításával. Ezért a piaci szereplőket javasolt olyan helyzetbe hozni, hogy a feltételezett jogsértést be tudják azonosítani, így támogatandó a minél adekvátabb körülírás, amelyre a Tpv. lehetőséget is ad, amikor kifejezetten rendelkezik a feltételezett jogsértés közzétételéről.

4.3. A fogyasztóvédelmi tárgyú felszólító levelek

A fogyasztóvédelmi tárgyú felszólító leveleket heterogenitásukra tekintettel jelen alponat alatt külön részletezzük.

A GVH 2023–2024 között összesen 24 (2+22) felszólító levelet küldött. A témajukat tekintve nagy szórást láthatunk – szemben a fentiekben említett FTC-gyakorlattal – a GVH egy-egy piachoz kapcsolódva egy-egy felszólító levelet küld, de az influenzszermarketing (négy felszólító levél), továbbá az online jegypiac (öt felszólító levél), illetve az élelmiszer-kiskereskedelem (három felszólító levél) mint prioritások egyértelműen beazonosíthatóak, és összeségében a felszólító levelek felét teszik ki. A GVH 2024-ben hat influenzszer ellen indított versenyfelügyeleti eljárást.⁸⁶ Annak indoka, hogy ezen esetekben miért nem került sor versenyfelügyeleti eljárás indítására, könnyen látható: bár a GVH hatásköre fennállt, a sokszereplős piacon lévő szereplők közül a GVH a népszerűbb

⁸⁴ Lásd 2023-ra vonatkozóan, GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal által 2023-ban kiküldött felszólító levelek*; 2024-re vonatkozóan: GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal által 2024-ben kiküldött felszólító levelek*. Egyedül a „gázpalackokra vonatkozó állásfoglalás által felvetett versenyjogi aggályok” (2024) esetében nem azonosítható könnyen a feltételezett jogsértés.

⁸⁵ Lásd 2024-re vonatkozóan, GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal által 2024-ben kiküldött felszólító levelek*.

⁸⁶ Lásd a VJ/14/2024., VJ/15/2024., VJ/16/2024., VJ/17/2024., VJ/18/2024., VJ/19/2024. számon jelenleg is folyamatban lévő eljárásokat.

vagy valamely szempont miatt jelentősebb (például kiskorúak körében népszerű) influenzaszerek elleni fellépésre igyekszik fordítani az erőforrásokat, de a versenyfelügyeleti eljárás helyett a felszólító levél lehet akkor is a megfelelő eszköz, ha az látható, hogy az influenzaszerek reklámja közül csak néhány látszik problémásnak, vagy a kevés számú poszt már eltávolításra került. Az élelmiszer-kiskereskedelmet érintő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni fellépés „hagyományosan”, amíg a digitális, online térben való jelenléttel kapcsolatos potenciális jogsértések feltárása szintén folyamatosan a GVH prioritásai közé tartozik.⁸⁷

A 24 felszólító levélből 13 esetben a felszólított korrigálta a gyakorlatát, ötben kifejezetten vitatta a GVH aggályainak jogosságát, amíg hét esetben nem érkezett válasz, azonban ez utóbbi nem jelenti automatikusan az önkéntes jogkövetés hiányát. A címzett például – válasza hiányában is – javított a gyakorlatán, amikor a honlapján a repohárrendszerre vonatkozó tájékoztatást tett közzé arra vonatkozóan, hogy – az első használatkor – kötelező a repohár, megjelölve annak díját, továbbá azt, hogy a fogyasztók a pohár visszaszolgáltatásakor nem pénzt, hanem (kizárólag az adott kereskedelmi egységben használható repohárra váltható) token-t kapnak.

A konkrét megtett lépések elmaradnak és csak a címzett vállalkozás álláspontjának megismerése lehetséges, amikor a felszólított egyértelműen vitatja a GVH aggályainak jogosságát. A felszólító levelekre GVH a gyakorlatban négy ügyszökhöz kapcsolódva öt olyan tartalmú válaszelevelet kapott, amely kifejezetten nem értett egyet a megfogal-

mazott aggályokkal, és hangsúlyozta, hogy jogszerűen jár el. Megjegyzendő, hogy ezen vállalkozások közül három külföldi székhelyű, kifejezetten nemzetközi szinten is azonosítható problémával kapcsolatosan kapott felszólító levelet. Az egyik problémát a GVH a Consumer Protection Cooperation Network⁸⁸ 2024. éves sweepjének⁸⁹ keretében azonosította.

A további két ellentmondással élő vállalkozás közül az egyik egyértelműen hivatkozott arra, hogy a GVH által megállapított tényállás nem felel meg a valóságnak, amíg a másikban az egyszerű, emberi hibára vezette vissza a konkrét aggályt és hangsúlyozta, hogy rendszerszinten olyan rendszert működtet, amely a GVH által javasoltaknak megfelelően, az elvárt szakmai gondossággal működik. Ezekben az ügyekben a versenyfelügyeleti eljárás megindításával nyílhat lehetőség a kifogásolt gyakorlatok alaposabb vizsgálatára.

4.4. A felszólító levelek eredményessége

A felszólító levelek hatékonysága mértékének ismerete kulcsfontosságú annak érdekében, hogy látható legyen, betölti-e azt a funkciót, amelyet a jogalkalmazó elvár tőle, azaz alacsony költséggel, gyors és hatékony megoldást találni egy kisebb jelentőségű fogyasztóvédelmi vagy versenyjogi típusú problémára. Ugyanakkor a hatékonyságának mérése erre vonatkozó módszertan hiányában erősen szubjektív is lehet. Nehézséget jelent, hogy mit értünk egyáltalán eredmény alatt, mitől tekintjük eredményesnek a felszólító levél kiküldését. Ha a címzett válaszol és egyértelműen kifejti azon álláspontját, hogy nem ért egyet a ható-

⁸⁷ Lásd GVH (2023) *A Gazdasági Versenyhivatal szakmai feladatellátására vonatkozó középtávú szakmai koncepciója (2024-2026)*, https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/strategia/Kozeptavu_Intezmenyi_strategia_2024-2026.pdf1&inline=true; továbbá GVH (2018) *Középtávú Digitális Fogyasztóvédelmi Stratégia*, https://gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/strategia/GVH_Stategia_Digitalis_fogyved_startegia_2018_09_27&inline=true.

⁸⁸ Fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködési hálózat, amelyet a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet állított fel, és jelenleg az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete (2017. december 12.) szabályoz, részletesen lásd European Commission: *Consumer Protection Cooperation Network*, https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en.

⁸⁹ A sweep olyan közös fellépés, ahol a résztvevő hatóságok előre meghatározott témában, meghatározott napon, weboldalak ellenőrzésével előre meghatározott típusú és problémájú kereskedelmi gyakorlatokat vizsgálnak. A sweep mint eszköz kiváló lehetőséget nyújt egy adott típusú jogsértés gyors, fókuszált keresésére.

sággal, ugyanakkor az általa előadottak alaposabb megvizsgálása csak versenyfelügyeleti eljárás keretében lenne lehetséges, az eredményesség megállapítható? Hiszen a hatóság alaposabban megismerhette a tényállást. Vagy az eredményességet a legszűkebb értelemben vesszük, és kizárólag akkor állapítjuk meg, ha a címzett a kifogásolt aggályok maradéktalan felszámolása érdekében megteszi a szükséges lépéseket?

A hatékonyság szempontjából elkülöníthető annak értékelése, hogy a felszólító levél címzettje egyáltalán válaszolt-e a hatóság megkeresésére, vagy sem, illetve eleget tett-e a felszólító levélben foglaltaknak, megfelelően kiigazította-e a magatartását, vagy azzal kifejezetten nem értett egyet, illetve figyelmen kívül hagyta. A megküldött válaszok alapján az látható, hogy amennyiben a címzett válaszol a GVH-nak, abban az esetben jellemzően a felszólító levélben foglaltaknak megfelelően igyekszik korrigálni a magatartását, más kérdés, hogy az általa megtett lépések értékelhetőek-e akként, hogy azok valóban elégségesek a GVH aggályainak eloszlatására. Amennyiben a címzett nem válaszol, és utóbb versenyfelügyeleti eljárás indul az adott magatartás vonatkozásában, ez a tény a felróhatóság körében⁹⁰ (ekként pedig a bírság kiszabásánál súlyosító körülményként) értékelhető.

A gyakorlatban a címzett válaszlevele alapján – a Tájékoztatóban foglaltaknak megfelelően⁹¹ – a GVH további válaszlevelet nem küldött. Természetesen ebben az esetben is fennállhat az elvi lehetősége annak, hogy a címzett a GVH kapcsolattartási szabályozásának keretei között további egyeztetéseket kezdeményezzen a GVH elnökével, elnökhelyettesével, azzal, hogy a GVH az ügy érdemében állásfoglalást, tájékoztatást sem általános,

sem konkrét kérdésben nem adhat, csupán általános versenyjogi megfontolásokra hívhatja fel a résztvevők figyelmét.⁹² Tehát a GVH válaszlevelet nem küld, ezért a kifogásolt magatartás megfelelősége vagy versenyfelügyeleti eljárásban, vagy a korrigált magatartásra kiadott újabb felszólító levélben lehet értékelhető.

Megjegyezzük, hogy a felszólító levelek eredményének követése az amerikai rendszerben is problémába ütközik, a honlapon ehhez kapcsolódó információk nehezen érhetőek el, illetve gyakorlatilag nem kereshetőek.⁹³

A felszólító levelek fentiekben kifejtettek szerinti eltérő tárgyú – fogyasztóvédelmi és az antitröszt-ügyekben történő – alkalmazhatóságán alapuló csoportosítása szerint az alábbiakat állapíthatjuk meg.

4.4.1. A fogyasztóvédelmi tárgyú felszólító levél eredményessége

A skála egyik végén jelölhetőek azok a gyakorlatok, amelyek esetében a vállalkozás válaszlevelet egyáltalán nem küld (amelyben kifejtethetné az ügyvel kapcsolatos álláspontját), és a kifogásolt gyakorlat sem kerül kiigazításra,⁹⁴ egyértelműen jelölve a vállalkozás együttműködő magatartásának hiányát. Ez öt esetben fordult elő, azonban az eredménytelenségük megállapítása kapcsán egyes esetek egyediségére ekkor is tekintettel kell lenni. Az influenszer által megjelenített tartalom feltételezetten hirdetés volt, amelyért az influenszer ellenszolgáltatásban részesülhetett, ez azonban, jelölés hiányában, a fogyasztók számára nem derülhetett ki. Ez a potenciális jogsértés mindössze 24 órán keresztül állt fenn, az influenszer ezt követően eltávolította a tartalmat. A felszólító levél lényege

⁹⁰ Lásd a Tájékoztató 14. pontját.

⁹¹ Lásd a Tájékoztató 12. pontját.

⁹² Lásd GVH (2021) *A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2021. közleménye a Gazdasági Versenyhivatal egyes eljárásaival összefüggő nyilvános tájékoztatási gyakorlatáról és a Gazdasági Versenyhivatal felső vezetőivel való kapcsolattartás szabályairól* („Közlemény”) 39. pontját, figyelembe véve a 60/1992. (XI. 17.) AB-határozatot.

⁹³ Lásd a honlapon filterként elérhető pending vagy close státuszt, ami azonban nem működik https://www.ftc.gov/legal-library/browse/warning-letters?sort_by=field_date&items_per_page=20&search=&field_competition_topics=All&field_consumer_protection_topics=All&field_federal_court=All&field_industry=All&field_case_status=closed&field_enforcement_type=All&search_matter_number=&search_civil_action_number=&start_date=&end_date=.

⁹⁴ Például a kifogásolt tartalom eltávolításával.

az ügyben egyértelműen a jövőbeni hasonló magatartástól való tartózkodásra való felhívás volt, ebben az esetben az eredménytelenséget akkor lehetne megállapítani, ha a címzett ugyanazt a gyakorlatot ismételten megvalósítaná, a GVH viszont azóta nem azonosította a címzethez kapcsolódó, hasonló típusú feltételezett jogsértést.

A másik ügyben két külföldi székhelyű vállalkozás kapott felszólító levelet, ugyanis a platformjukon feltételezhetően rendezvényekre szóló – automatizált eszközökkel megvásárolt – jegyek viszonteladása történt fogyasztók részére, a megvásárolható jegyek számára vonatkozó korlátozások vagy a jegyvásárlásra alkalmazandó bármely más szabály megkerülésével. Ez a magatartás ráadásul feltételezhetően az Fttv. melléklet 33. pontjában írt magatartást valósíthatta meg, amely szerint (mint tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tiltott) rendezvényekre szóló jegyek viszonteladása fogyasztók részére, ha a kereskedő azokat automatizált eszközökkel vásárolta meg, hogy megkerülje az egy személy által megvásárolható jegyek számára vonatkozó korlátozásokat vagy a jegyvásárlásra alkalmazandó bármely más szabályt. Az egyik címzett amerikai székhelyű volt, de az ügygel összefüggésben az európai illetőségű cég válaszolt (bár az aggályokkal nem értett egyet, illetve kifejtette, hogy miért nem vonatkozik rá az adott feltételezetten megsértett jogszabályi rendelkezés), így adott ügyre vonatkozóan a GVH ismeri a potenciálisan jogsértő egyik vállalkozás álláspontját, és lehetősége van arra, hogy amennyiben azt nem fogadja el, versenyfelügyeleti eljárást indítson.

A következő eredménytelenségű ügyben összesen három felszólító levél került kiküldésre, amelyből kettőre nem érkezett válasz, a címzett sem mint magánszemély/egyéni vállalkozó, sem mint az ügyvezetőn keresztül azonosítható cég nem válaszolt. Az influenszer itt is termékeket, márkanevét népszerűsítő tartalmakat, bejegyzéseket jelentetett meg, amelyekre tekintettel feltételezhetően ellenszolgáltatásban részesült, ugyanakkor

ez nem tűnt ki egyértelműen a fogyasztók számára. Bár az influenszer nem, de szerződéses partnerük válaszolt, és részletesen ismertette a korrekciós intézkedéseit.

Végül az utolsó esetben a valótlan szállítási idő feltüntetésével kapcsolatos aggályok egyáltalán nem kerültek megválaszolásra. E vonatkozásban hangsúlyozandó, hogy a GVH ezen gyakorlatot nagyszámú fogyasztói panasz során azonosította, és e szempontból a piacról érkező visszajelzések számának változása a versenyfelügyeleti eljárás megindításának vagy annak elmaradása irányába hathatnak.

Összeségében tehát álláspontom szerint az öt megválaszolatlan és eredménytelenségű felszólító levélből egy esetben mondhatjuk azt, hogy az ügygel kapcsolatban semmilyen eredmény nem azonosítható, mivel egyáltalán nem válaszoltak, további egyben azt, hogy a címzett egyetértésnek hiányában a korrekció irányába ható lépéseket sem kívánt tenni, tehát végül is az elvárt eredmény elmaradt.

Az eredményességi skála másik végén helyezkednek el azok az esetek, amikor a címzett vállalkozás az adott, feltételezetten jogsértő magatartást korigálja a felszólító levélben foglaltaknak megfelelően oly módon, hogy az a GVH számára – legalábbis egyelőre – elfogadhatónak tűnik. Ez a két év alatt kiküldött összesen 24 fogyasztóvédelmi tárgyú felszólító levélből egyértelműen 13 esetben fordult elő, ami több mint 50 százalék.

4.4.2. Az antitröszt-tárgyú felszólító levelek és azok eredményessége

A 2023–2024 években antitröszt területen összesen 32 (1+31) felszólító levelet küldött a GVH, amelyek kettő kivétellel a (köz)beszerzési ajánlati árak előre történő egyeztetéséhez köthetőek, azaz a Tpv. 11. § -a (2) a) és d) pontjainak feltételezett megsértéséhez.⁹⁵ A két év alatt összesen egy, a Tpv. 21. §-át feltételezetten sértő magatartás miatt küldött a GVH felszólító levelet.⁹⁶

⁹⁵ Kivételt jelent a gázpalackokra vonatkozó állásfoglalás által felvetett versenyjogi aggályok.

⁹⁶ A taxiállomáshelyek hasznosítása feltételezhetően sérti a Tpv. 11. §-ában és 21. §-ában foglalt tilalmakat. GVH: A Gazdasági Versenyhivatal által 2023-ban kiküldött felszólító levelek.

Az ajánlati árak egyeztetésével kapcsolatos felszólító levelek esetében a GVH célja elsősorban – tekintettel a már befejezett magatartásokra – az lehet, hogy a címzett tudomást szerezzen arról, hogy a magatartása a GVH látókörébe került és az potenciálisan versenyjogsértő, ezáltal pedig a jövőbeni hasonló magatartásoktól való tartózkodást segítheti elő, preventív jelleggel. Ezekre a felszólító levelekre három esetben egyértelműen pozitív válasz érkezett, a versenyjogi megfelelés elősegítése érdekében tett lépések bemutatásával, például versenyjogi oktatással, a korábbi döntéshozatali mechanizmus felülvizsgálatával, öt esetben viszont a címzett kifejezetten vitatta a potenciális jogsértését, amelynek eredményeképpen utóbb versenyfelügyeleti eljárás is indult. Konkrét ügyben a címzett a felszólító levélre válaszolva egyértelműen tagadta, hogy jogsértést követett volna el, azonban a GVH-hoz érkezett azonos típusú jogsértéshez kapcsolható újabb panasz miatt a hatóság végül versenyfelügyeleti eljárást indított.

5. Következtetések

Összehasonlítva a 2024-ben elküldött 53 felszólító levél számát az ebben az évben indult versenyfelügyeleti eljárások számával (48) megállapítható, hogy a magyar jogba újonnan bekerült eszközzel a GVH két év alatt gyakran élt, és kifejezetten 2024-ben meredeken nőtt a számuk. A hazai gyakorlat óvatosan él a nyilvánosságához fordulás lehetőségével, a „name and shame” rendszert nem alkalmazza, a felszólító levelek nem kapnak sajtónyil-

vánosságot, a 2023–2024 évben nem kísérte őket sajtóközlemény.⁹⁷ Tekintettel arra, hogy a felszólító levelek esetében szintén kiemelt jelentőséggel bír, hogy a piaci szereplők azokat ismerjék és piaci magatartásukat azokhoz igazítani tudják, a transzparencia és a nyilvánosság e vonatkozásban is alapvető, hiszen a felszólító levelekre vonatkozó lista közzétételének célja,⁹⁸ hogy „a címzett vállalkozásokon kívül a piac többi szereplőjét is tájékoztassa a feltételezett jogsértésekről, amellyel adott esetben lehetőség nyílik arra, hogy e piaci szereplők is korrigálhassák az esetlegesen kifogásolható tárgybeli piaci magatartásukat. A felszólító levelek ily módon alkalmasak lehetnek arra, hogy a címzetti körnél szélesebb körben is a piaci verseny szempontjából rövid úton kedvező hatást gyakoroljanak.”

Ahhoz, hogy definiálhassuk, hogy – jelen tanulmány szempontjából releváns módon – mit jelent a nyilvánosság, a Közleményt szükséges alapul venni. A Közlemény 15. pontja külön sorolja fel, hogy mik a nyilvánosság tájékoztatásának formái.⁹⁹ A felszólító leveleket tartalmazó, a Tpv. 36. § (4d) bekezdése alapján a honlapon közzétett tájékoztatás akár külön alpontban is felsorolható lenne – ebben az esetben a nyilvánosság szűkebb köre a Tpv. szerinti tartalommal¹⁰⁰ lenne biztosítható. Mivel azonban a felszólító levelek külön alpontban nem kerülnek nevesítésre, így nyilvánosságuk a d) alpont szerint határozható meg, azaz: sajtó-kommunikáció, így különösen sajtóközlemény kiadása, annak a sajtó munkatársai részére történő megküldésével és a GVH honlapján történő megjelenítésével.¹⁰¹

⁹⁷ Ez alól kivételt képez a 2025. évben küldött felszólító levelek egy csoportja, GVH (2025) *Alapvető élelmiszerek árának csökkentése érdekében lép fel a GVH*, <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2025-os-sajtokozlemenyek/alapveto-elelmiszerek-aranak-csokkentese-erdekeben-lep-fel-a-gvh>.

⁹⁸ Lásd a Tájékoztató 15. pontját.

⁹⁹ Lásd a Közlemény 15. pontját. „A jelen közlemény alkalmazása szempontjából a nyilvánosság tájékoztatásának minősül: a) a Tpv. 67. § (11) bekezdése szerint a vizsgálat elrendelése tényének nyilvánosságra hozatala a GVH honlapján, ha azt az ügy súlya, illetve a valószínűsített jogsértéssel érintett fogyasztók száma indokolja, b) továbbá, az összefonódás-bejelentés tényének és az összefonódás rövid ismertetésének a Tpv. 43/J.§ (2) bekezdése szerinti közzététele a GVH honlapján, c) a Tpv. 80. §-a szerint a döntés nyilvánosságra hozatala a GVH honlapján, d) sajtó-kommunikáció, így különösen sajtóközlemény kiadása, annak a sajtó munkatársai részére történő megküldésével és a GVH honlapján történő megjelenítésével, vagy – kivételes esetben – sajtótájékoztató tartása.”

¹⁰⁰ Azaz a feltételezett jogsértés megjelölése, az érintett piac megjelölése, továbbá felszólító levelek száma érintett piac szerint bontva.

¹⁰¹ A „vagy – kivételes esetben – sajtótájékoztató tartása” fordulat a felszólító levelek esetében kevésbé lehet releváns. Lásd a Közlemény 15. pontját.

Mindezzel a nyilvánosság biztosításának alapelve előtérbe helyezhető, természetesen a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása keretei között, különös tekintettel arra, hogy a nyilvánosság tájékoztatása még a versenyfelügyeleti eljárás során sem járhat azzal, hogy az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket a felelősségének megállapítása nélkül szenvedje el.¹⁰²

E vonatkozásban szükséges kiemelni, hogy a korábbi gyakorlatán változtatva 2025-ben sajtó nyilvánosságot kapott a GVH alapvető élelmiszerek érdekképviselői szerveinek (megjelölve a tejet és a tojást) küldött felszólító levél,¹⁰³ amely egyértelműen megjelöli, hogy a versenyjogi problémát az egységes áremelésre tett javaslatok [Tpvt. 11. § 2) bekezdés a) pontja] jelentik. Vagyis mind a felszólító levél megküldésének a ténye, mind a címzett szereplők köre, mind a feltételezett jogsértés vonatkozásában olyan információk kerültek közzétételre, amelyek korábban nem – azonban a felszólító levél anonimizált formája továbbra sem érhető el. Kérdés, hogy ez egyszeri kivételes alkalom, vagy a jövőben a GVH élni kíván a nyilvánosság eszközével.

Álláspontom szerint a piaci szereplők jogszerű magatartásának orientációját nagymértékben segíthetné a felszólító levelek kiküldése tényének előbbihez hasonló nyilvánosságra hozása, a tárgy kellően adekvát körülírásával – a jelenlegi szabályozási környezetben erre van lehetőség, az anonimitás megőrzésével. Ehhez mindenképpen szükségesnek mutatkozik a feltételezett jogsértés olyan mértékű megjelölése, amely alkalmas arra, hogy abból a piaci szereplők is képesek legyenek a potenciálisan jogsértő magatartás azonosítására és egyben, amennyiben ez szükséges, a piaci gyakorlatuk e szempontból történő felülvizsgálatára.

A felszólító levelek közzététele nemcsak a piaci szereplők magatartásának orientálására, hanem a transzparencia biztosítására is alkalmas.

A honlapon közzétett információk¹⁰⁴ alapján megállapítható, hogy mely területeken élt a GVH a felszólító levél eszközével, esetlegesen e vonatkozásában lehetséges a prioritásainak nyomon követése: ekként antitröszt területen azonosítható a (köz)beszerzési eljárások területén az ajánlati árak egyeztetése (31)¹⁰⁵. Ez egybevág a GVH azon törekvésével, amely szerint kiemelten fellép a közbeszerzések tisztasága érdekében. Az is megállapítható, hogyha a címzett a feltételezetten jogsértő magatartásával nem hagy fel (esetleg kifejezetten vitatja annak elkövetését) és újabb piaci jelzés érkezik, az a versenyfelügyeleti eljárás megindítását vindikálhatja. Fogyasztóvédelmi területen sokkal heterogénebb kör látható, az influenszerek tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatával, az online jegyvásárlással szembeni fellépés mellett továbbra is megtalálhatóak a hagyományos területtel kapcsolatos problémák miatt küldött felszólító levelek, például bezavazós játékok, kozmetikai cikkek megalapozatlan állításai. Olyan egyértelmű irányvonal, amely szerint egy adott jogsértéssel szemben, akár szisztematikusan nagyobb számú felszólító levelet küldve lépne fel a hivatal, az influencersmarketingen kívül nem azonosítható. A jövőben a felszólító levelek ilyen alkalmazása megfontolandó lehet, hiszen kevesebb erőbefektetéssel, a piac számára egyértelmű üzenetet hordozva, tömegesen lehetne egy-egy problémát kezelni. Természetesen ehhez a címzettek együttműködése szükséges, tehát azt a veszélyt rejtheti magában, hogy ennek hiányában nagyszámú versenyfelügyeleti eljárás megindítására lehet szükség a hatékonyság biztosítása érdekében.

¹⁰² Lásd a Közlemény 7. pontját.

¹⁰³ Lásd a GVH (2025) *Alapvető élelmiszerek árának csökkentése érdekében lép fel a GVH*.

¹⁰⁴ GVH: *A Gazdasági Versenyhivatal által 2024-ben kiküldött felszólító levelek*.

¹⁰⁵ Hét, de ha az építőiparhoz köthető piacokat egybe vesszük, mindössze négy piachoz köthetően (építőipari kivitelezés; közútépítés; épületenergetikát érintő építőipari szolgáltatások; épületvillamosságot, épületgépészetet, épületenergetikát érintő és burkolási munkálatok piaca; mérés-technikai eszközök; mikrohullámú rádióberendezések; valamint (élelmiszer) ipari és egészségügyi gázpalackok piaca).

Auth-Barta Zita Leona¹



Az árparitási kikötésekkel kapcsolatos szabályozás az Európai Unió Bíróságának C-264/23. sz. ügyben hozott ítélete alapján

Regulation on price parity clauses based on the judgment of the Court of Justice in case C-264/23

Abstract: First, the Federal Cartel Office of Germany concluded that the “wide parity” clause used by one of the online travel agencies was contrary to the prohibition of cartels under EU and German law, also in a later decision it reached the same conclusion regarding to the “narrow parity” clauses. Higher Regional Court of Düsseldorf upheld the appeal brought by Booking.com against that decision, classifying the “narrow parity” clauses as ancillary restraints. The Higher Regional Court’s decision was annulled and Booking.com brought an action before the District Court of Amsterdam - which later referred a preliminary ruling to the Court of Justice of the European Union – seeking a declaration that the parity clauses Booking.com applied did not infringe EU law. In case C-264/23, the Court of Justice of the European Union examined whether price parity clauses could be considered as ancillary restraints and the definition of the relevant market in relation to online hotel booking platforms.

Tárgyszavak: előzetes döntéshozatal iránti kérelem, árparitási kikötések, járulékos korlátozások, érintett piac meghatározása, online foglalási platform és szálláshely-szolgáltatók között létrejött szerződések

Keywords: reference for a preliminary ruling, price parity clauses, ancillary restraints, definition of the relevant market, contracts concluded between an online booking platform and accommodation service providers

1. Bevezetés

Az elmúlt évtizedben Európa több tagállamában is előtérbe került az online szálláshely-közvetítő szolgáltatások által alkalmazott árparitási kikötések vizsgálata. A jelen cikkben ismertetett, 2024. szeptember 19. napján az Európai Unió Bíróság („Bíróság”) által C-264/23. számú ügyben meghozott ítélet ezentúl képes iránymutatást adni mind a „kiterjesztett paritási”, mind a „korlátozott paritási” kikötések online szálláshely-közvetítő szolgáltatások általi alkalmazásának megítélése kapcsán, ennél fogva reális elvárás mutatkozik az iránt, hogy a jövőben ne kerüljenek meghozatalra tagállamonként eltérő határozatok.

2. Az ügy háttere

A Booking.com BV társaságot 1996-ban alapították Hollandiában, és a szállásfoglalás területén az egyik legnagyobb szolgáltatóként globális online közvetítő szolgáltatást nyújt. Tevékenységét – többek között – a Booking.com Deutschland (együttesen „Booking.com”) támogatja. A Booking.com közvetítőszolgáltatása keretében a szálláshelyeket kínáló szolgáltatókat és az utazókat kapcsolja össze, viszont ő maga nem minősül sem szálláshely-szolgáltatónak, sem a szolgáltatást igénybe vevőnek. A szálláshely-szolgáltatók a Booking.com online felületén kívül a saját, illetve

¹ Vizsgáló, Antitröszt Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

egyéb alternatív értékesítési csatornákon is hirdethetik szolgáltatásaikat.²

A Booking.com a 2006. évtől a német piacon az általános szerződési feltételeiben „kiterjesztett paritási” kikötést alkalmazott, amelynek értelmében az ő felületén hirdető szálláshely-szolgáltatók nem kínálhatnak a saját vagy harmadik személyek által működtetett értékesítési csatornáikon – a Booking.com felületén kínálnál – alacsonyabb árakon szállást.³ A Bundeskartellamt (német szövetségi versenyhatóság) egy német piacon tevékenykedő online utazási irodával szemben 2013. december 20. napján meghozott határozatában megállapította, hogy az alkalmazott „kiterjesztett paritási” kikötés ellentétes az uniós és német jogban előírt kartelltilalommal, és a tevékenység abbahagyására kötelezte.⁴

A fenti döntést követően 2015. július 1. napjától a francia, olasz és svéd versenyhatóságokkal egyeztetve a Booking.com kötelezettséget vállalt arra, hogy „korlátozott paritási” kikötéseket fog alkalmazni az eddigi „kiterjesztett paritási” kikötések helyett. Ezen „korlátozott paritási” korlátozás a „kiterjesztett paritással” szemben csak a szálláshely-szolgáltató saját értékesítési csatornáin tett ajánlatára vonatkozott.⁵ Azonban a Bundeskartellamt 2015. december 22. napján hozott határozatában megállapította, hogy a „korlátozott paritási” kikötés is ellentétes az uniós és német jogban előírt kartelltilalommal, mivel az érintett piacon korlátozza a versenyt.⁶ A döntés ellen a Booking.com keresetet indított az Oberlandesgericht Düsseldorf (düsseldorfi regionális felsőbbíróság) előtt, amely 2019. június 4. napján hozott ítéletével részben helyt adott annak.⁷ A bíróság ítéletében úgy

határozott, hogy a „korlátozott paritási” kikötés járulékos korlátozásként szükséges a Booking.com számára ahhoz, hogy az általa nyújtott szolgáltatásért méltányos díjazásban részesüljön, és a „potyázással” (free riding) kapcsolatos tevékenységekkel szemben védelmet nyújtson.⁸

A Oberlandesgericht Düsseldorf döntése nem aratott osztatlan sikert, hisz a 2020. évben a Hotelverband Deutschland e.V keresetet indított a Landgericht Berlin (berlini regionális bíróság) előtt a Booking.com ellen arra hivatkozva, hogy az egyesület tagjait az árparitási kikötések miatt kár érte. Ezt követően a Bundesgerichtshof (német szövetségi legfelsőbb bíróság) – amelyhez a szövetségi versenyhatóság fellebbezést nyújtott be – hatályon kívül helyezte az Oberlandesgericht Düsseldorf 2019. június 4-ei határozatát.⁹

A Booking.com keresetet terjesztett elő a Rechtbank Amsterdamhoz (amszterdami bíróság) annak megállapítása iránt, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 101. cikkét nem sértik általa alkalmazott paritási kikötések, valamint, hogy az alapeljárás alpereseit e kikötések miatt nem érte kár.¹⁰ A Booking.com álláspontja szerint a szálláshelyekkel kötött szerződéseiknek pozitív, illetve semleges következményei vannak a versenyre nézve, és az árparitási kikötések elválaszthatatlanul kapcsolódnak a szolgáltatásához, ahhoz szükségesek, ennélfogva járulékos korlátozásnak minősülnek. Az árparitási kikötések alkalmazására annak érdekében van szükség, hogy megakadályozzák a platform tisztességtelen, díjazás nélküli használatát (potyázást), valamint ezen kikötések hiányában az utazók és a szálláshelyeket kínáló szolgáltatók kihasználhat-

² A Bíróság C-264/23. sz. ügyben hozott ítélete: *Booking.com BV és Booking.com (Deutschland) GmbH* („Booking.com-ítélet”) 11–13.

³ Booking.com-ítélet, 14.

⁴ A Bundeskartellamt B9-66/10. sz. határozata.

⁵ Italian Competition Authority (2015) Commitments offered by Booking.com: closed the investigation in Italy, France and Sweden, press release, 2015. április 21. Elérhető: <https://en.agcm.it/en/media/detail?id=42f88c3c-d668-409f-b604-40581a05c97b>.

⁶ A Bundeskartellamt B9-121/13. sz. határozata.

⁷ Az Oberlandesgericht Düsseldorf VI-Kart 2/16. sz. ítélete.

⁸ Booking.com-ítélet, 20.

⁹ Booking.com-ítélet, 21–22.

¹⁰ Booking.com-ítélet, 23.

nák a Booking.com keresési és összehasonlítási funkcióiba történt beruházásait, amely ezáltal nem térülne meg számára.¹¹

3. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A Rechtbank Amsterdam úgy határozott, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordul a Bírósághoz, és a Booking.com által megindított eljárást ezen okból és időre felfüggeszti. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében először is arra keresi a választ, hogy „az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése [alkalmazásában] járulékos korlátozásnak minősülnek-e a garantált legjobb árra vonatkozó tágabb, illetve szűkebb értelemben vett kikötések”,¹² valamint arra, hogy „a 330/2010 rendelet alkalmazása szempontjából hogyan kell meghatározni az érintett piacot, ha az ügyleteket olyan [OTA]¹³ platformon keresztül bonyolítják le, amelyen a szálláshelyek szobákat kínálhatnak, és kapcsolatba léphetnek az utazókkal, akik szobát foglalhatnak a platformon keresztül”.¹⁴

A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a Bíróság az árparitási kikötésekkel kapcsolatban még nem hozott olyan átfogó határozatot, amely megakadályozná a tagállamonként eltérő elemzések és ezekből eredő, egymásnak ellentmondó határozatok meghozatalát.¹⁵

Mindemellett a kérdéseket előterjesztő bíróság úgy véli, hogy további kérdésként merül fel, hogyha az árparitási kikötések nem minősülnek járulékos korlátozásnak, úgy ezen kikötések mentesíthetők-e. Amennyiben igen, úgy a mentesítéshez és A Bizottság 330/2010/EU-rendelete (2010. április 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés

101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról („330/2010 rendelet”) alkalmazásához szükséges annak tisztázása jelen tényállás „többoldalú” piacán, hogyan is kell meghatározni az érintett termékek piacát.¹⁶

Megjegyezni kívánom, hogy kizárólag azok a korlátozások tartozhatnak a járulékos korlátozások elvének alkalmazási körébe, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az alapügylet minden esetben megvalósulhasson. Tehát egy járulékos korlátozás megléte objektíve szükséges ahhoz, hogy az adott jogszerű tevékenység teljességbe mehessen.

4. Az Európai Unió Bíróságának ítélete az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Eleinte kétségek merültek fel annak kapcsán, hogy a Bíróság elé terjesztett paritási kikötések járulékos korlátozásnak való minősítésének kérdése alkalmas-e arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében döntsön róla, ugyanis a Bíróság nem bocsátkozhat ténybeli vitákba, nem feladata az alapjogvita tényállásának megállapítása, és a következtetések levonása, valamint az uniós jog rendelkezéseinek alkalmazása, ennek ellenére egyes vélemények szerint a feltett kérdés ezekre irányult. Ennek megfelelően ahhoz, hogy a Bíróság a jelen ügyben előterjesztett kérdéseket megválaszolhassa, képesnek kell lennie arra, hogy absztrakt módon értékelje az ügyet anélkül, hogy a ténybeli vonatkozásaiba a nemzeti bíróságokéhoz hasonló hosszúsággal és alaposággal belemenne, illetve az ügy konkrét körülményeire alkalmazná az uniós jogot.¹⁷

¹¹ C-264/23. sz. ügy: Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata 98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás 11–12.

¹² Booking.com-ítélet, 28.

¹³ Online Travel Agency (OTA) – online utazási iroda.

¹⁴ Booking.com-ítélet, 28.

¹⁵ Booking.com-ítélet, 25.

¹⁶ Booking.com-ítélet, 27.

¹⁷ Daniel Mândrescu (2024) Case C-264/23 Booking.com – Ancillary Restraints and Market Definition in the Platform Economy. *Kluwer Competition Law Blog*, 2024. november 18. Elérhető: <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2024/11/18/case-c-264-23-booking-com-ancillary-restraints-and-market-definition-in-the-platform-economy/>.

4.1. Az első kérdésről – vajon lehet-e járulékos korlátozásnak minősíteni egy árparitási kikötést?

Ahhoz, hogy valamely árparitási kikötést járulékos korlátozásnak lehessen minősíteni, meg kell vizsgálni, hogy e korlátozás szükséges-e az alapügylet vagy az alaptevékenység megvalósulásához, illetve, hogy arányos-e az érintett ügylet alapjául szolgáló célkitűzésekkel.¹⁸

A Bíróság már a jelen eljárást megelőzően, több ítéletében is megállapította, hogy amiatt, mert egy ügylet nehezebben megvalósítható, vagy kevésbé előnyös az árparitási kikötés nélkül, még nem tekinthető objektíve szükségesnek a megvalósulásához, és csupán erre tekintettel nem lehet járulékosnak minősíteni. Amennyiben járulékosnak lehetne minősíteni egy – az alapügylet megvalósításához – nem szigorúan nélkülözhetetlen korlátozást, az sértené az EUMSZ 101. cikke (1) bekezdésében foglalt tilalom hatékony érvényesülését.¹⁹ Valamint az arányosság, mint második kritérium vizsgálata kapcsán a Bíróság szintén megállapította a C-382/12. számú ítéletében, hogy a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok megvizsgálhatják, hogy léteznek-e az árparitási kikötéseknél kevésbé versenykorlátozó, reális helyettesítő megoldások.²⁰

A Bíróság megállapította, hogy a Booking.com és a hozzá hasonló platformok szolgáltatásai azáltal, hogy a fogyasztók számára lehetővé teszik a szálláshelyajánlatokhoz történő széleskörű hozzáférést, valamint azok egyszerű és gyors összehasonlítását, továbbá lehetővé teszik a szálláshelyszolgáltatók számára a nagyobb láthatóságot, és ezáltal a potenciális ügyfelek kiterjedtebb elérhetőségét, jelentős hatékonyságnövelést eredményeznek a piacon.²¹ Az alábbiak szerint azonban a Booking.com hatékonyságnövelő képessége, va-

lamint az általa – az alapeljárás szerinti keresetben – felhozott érvek nem elegendőek ahhoz, hogy az árparitási kikötéseket járulékos korlátozásnak lehessen minősíteni az objektív szükségességi és arányossági mércék alapján.

A Bíróság megállapította a „kiterjesztett paritási” kikötések kapcsán, hogy ezen kikötések nem szükségesek objektíve az online szállodafoglalási szolgáltatások közvetítése alapügylethez, valamint nem is arányosak az ügylet által követett céllal, ugyanis nem áll fenn lényegi kapcsolat a platform alaptevékenységének fenntarthatósága és a „kiterjesztett paritási” kikötések között, és ezen kikötések pedig versenykorlátozó hatással járnak. Versenykorlátozó hatásuk abban jelenik meg, hogy csökkentik a különböző szállodafoglalási platformok közötti versenyt, és általuk a kis platformok, illetve az új belépő platformok kiszorításának kockázata is fennáll.²²

A „korlátozott paritási” kikötések kapcsán a Bíróság megállapította, hogy azok *prima facie* kisebb versenykorlátozó hatással járnak, céljuk pedig a potyázás kockázatának csökkentése, ellenben nem szükségesek objektíve a szolgáltató fennmaradásához, és profitabilitásának megőrzéséhez.²³

Fontos kiemelni, hogy valamely korlátozás alapügylethez képest objektíve szükséges jellegének vizsgálatakor nem azt kell figyelembe venni, hogy a korlátozás az alapügylet kereskedelmi sikerének biztosításához legyen szükséges, hanem azt kell megvizsgálni, hogy az alapügylet konkrét keretében az árparitási korlátozás elengedhetetlen-e annak megvalósításához. Ugyanis a Bíróság az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalom hatálya alá nem tartozó járulékos korlátozásnak minősítést azokra az esetekre szabályozta,

¹⁸ A Bíróság C-382/12. sz. ügyben hozott ítélete: *MasterCard és társai kontra Bizottság* („MasterCard-ítélet”) 107.; a Bíróság C-179/16. sz. ügyben hozott ítélete: *Hoffmann-La Roche és társai* („Hoffmann-La Roche-ítélet”) 71.; a Bíróság C-331/21 sz. ügyben hozott ítélete: *Energias de Portugal és társai* („Energias de Portugal-ítélet”) 90.

¹⁹ MasterCard-ítélet, 91.; Hoffmann-La Roche-ítélet, 71.; Energias de Portugal-ítélet, 90.

²⁰ MasterCard-ítélet, 107–111.

²¹ Booking.com-ítélet, 59.

²² Booking.com-ítélet, 61–62.

²³ Booking.com-ítélet, 63.

amikor az alapügylet megvalósítása veszélybe kerülne a korlátozás előírása nélkül.²⁴

A fenti megállapításból eredően tehát az a körülmény, hogy a Booking.com – mint szállodafoglalási platform – által előírt árparitási kikötések hiánya az általa kínált szolgáltatások profitabilitására negatívan hathat, még nem felel meg az objektív szükségességi követelménynek. Ezen körülmény – amennyiben bizonyítást nyer – a szolgáltató által előírt üzleti modellel függ össze, amely a platformon kínált ajánlatok mennyiségének növelése és az ebből eredő közvetett hálózati hatások megerősítése céljából a szálláshely-szolgáltatók által fizetendő díjak mértékét korlátozza. Ennélfogva amennyiben bizonyítást nyer, hogy az árparitási kikötések a potyázási jelenségek ellen irányulnak, és létfontosságú a hatékonyságnövekedéshez vagy az alapügylet kereskedelmi sikerének biztosításához, kizárólag az EUMSZ 101. cikke (3) bekezdése keretében lehet esetlegesen figyelembe venni, és nem lehet járulékos korlátozásnak minősíteni az EUMSZ 101. cikke (1) bekezdése alapján. Továbbá a Bíróság hivatkozott arra is, hogy az objektív szükségesség vizsgálata keretében vizsgálható, hogy az online közvetítő szolgáltatás az árparitási kikötés nélkül hogyan működött volna. Jelen tényállásban a Bíróság rendelkezésére álló iratokból azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a „kiterjesztett paritási” és „korlátozott paritási” kikötések több tagállamban történő betiltása ellenére sem került veszélybe a Booking.com szolgáltatása.²⁵

A Bíróság a fenti megfontolások összességére tekintettel úgy határozott az első kérdés kapcsán, hogy az online szállodafoglalási platformok és a szálláshely-szolgáltatók között létrejött megállapodásokba foglalt, mind a kiterjesztett, mind a korlátozott paritási kikötések nem mentesülnek EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alkalmazása alól azzal az indokkal, hogy

az említett megállapodásokhoz képest állítólag járulékosak.²⁶

4.2. A második kérdésről – hogyan is kell az érintett piacot meghatározni?

A kérdéseket előterjesztő bíróság abból a feltevésből indult ki, hogy az árparitási kikötésekből eredő versenykorlátozások egy vertikális megállapodás részét képezik. Erre tekintettel a 330/2010 rendelet 2. cikkében meghatározott mentesség a 3. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján akkor alkalmazható, amennyiben a szállító piaci részesedése nem haladja meg a 30 százalékot azon az érintett piacon, ahol eladja a szerződés szerinti áruait és szolgáltatásait, valamint a vevő piaci részesedése sem haladja meg a 30 százalékot azon az érintett piacon, ahol vásárolja a szerződés szerinti árukat és szolgáltatásokat.²⁷

A kérdéseket előterjesztő bíróság tehát végső soron arra kereste a választ, hogy a 330/2010 rendeletben előírt 30 százalékos piaci részesedési küszöb alkalmazása szempontjából releváns termékpiacnak a szállodaplatformok piaca tekinthető-e, amelyen az online szállodaplatformok közvetítő szolgáltatásokat kínálnak a szálláshely-szolgáltatóknak, vagy esetlegesen az érintett piac szélesebb ennél.²⁸

Az érintett piac vizsgálata szempontjából jelen alapügylet kapcsán relevanciával bírnak az uniós versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról szóló, 2024. évi felülvizsgált bizottsági közleményben foglaltak is. Ennek alapján többoldalú platformoknál meg lehet határozni a platform egésze által kínált termékek érintett termékpiacát úgy, hogy az magában foglalja az összes – vagy esetleg csak több – felhasználói csoportot, vagy meg lehet határozni külön érintett termékpiacokat a kínált termékek tekintetében a platform mind-egyik oldalán. Külön piacokat érdemes meghatározni abban az esetben, ha jelentős különbségek vannak a platform különböző oldalain fennálló

²⁴ Booking.com-ítélet, 66–67.

²⁵ Booking.com-ítélet, 72–74.

²⁶ Booking.com-ítélet, 75.

²⁷ 330/2010/EU rendelet, 3. cikk (1) bekezdés.

²⁸ Booking.com-ítélet, 83.

helyettesítési lehetőségek között.²⁹ Ebből kiindulva tehát annak megállapításához, hogy Booking.com mint a szálláshely-szolgáltatók számára online közvetítő szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás mekkora piaci részesedéssel rendelkezik, meg kell vizsgálni, hogy e közvetítő szolgáltatásokat helyettesíthetik-e más típusú közvetítő szolgáltatások valamint más értékesítési csatornák, mind szálláshely-szolgáltatók, mind a végső ügyfelek által támasztott kereslet szempontjából.³⁰

A fenti megfontolások összességére tekintettel a Bíróság úgy határozott a második kérdés kapcsán, hogy a 330/2010 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének olyan esetben történő alkalmazásakor, amelyben egy online szállodafoglalási platform közvetítőként szolgál szálláshelyek és utazók között létrejött ügyletek során, az érintett piacnak az e rendelkezésben előírt piaci részesedési küszöbértékek alkalmazása céljából történő meghatározása esetén szükséges az online közvetítő szolgáltatások és a többi értékesítési csatorna közötti, a kínálat és a kereslet szempontjából való helyettesíthetőség konkrét vizsgálata.³¹

5. Kitekintés a Gazdasági Versenyhivatal által az online szálláshelyfoglalás hazai piacán lefolytatott ágazati vizsgálatokra

Az online szálláshelyfoglalás és a szálláshely-szolgáltatás magyarországi piacán a Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) többször is ágazati vizsgálatot indított az elmúlt évtizedben. Az első, 2016-ban lezárt ágazati vizsgálata során azonosításra kerültek olyan piaci sajátosságok és versenypolitikai szempontból releváns körülmények, amelyek indokolták, hogy a GVH pár év távlatából ismét foglalkozzon a szektorral. A 2023-ban induló gyorsí-

tott ágazati vizsgálat célja az volt, hogy elemezze az online szálláshelyfoglalás magyarországi piacán uralkodó versenyviszonyokat, valamint vizsgálja az ezen a piacon aktív szereplők által a szállásadó partnereik irányába alkalmazott szerződéses feltételeket és gyakorlatokat, amelyek hatással lehetnek a szálláshelyek közötti versenyre.³²

A lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálat eredményeként a GVH azon javaslatot fogalmazta meg a jogalkotó felé, hogy az online szálláshely-közvetítés hazai piacán jelen lévő piaci szereplők számára jogszabályban tiltsa meg a szállásadókkal kötött megállapodásaikban mind a tág, mind a szűk árparitásra vonatkozó rendelkezések alkalmazását.³³

6. Összegzés

A Bíróság ítélete valószínűsíthetően joggyakorlat-alakító hatású lesz, annál fogva, hogy az online szálláshely-közvetítő platformok és szálláshely-szolgáltatók között létrejött megállapodásokba foglalt árparitási kikötéseket ezentúl nem lehet az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése alóli tilalom alól mentesíteni azok „járulékos” jellegükre hivatkozva, mivel megállapításra került, hogy ezen kikötések alkalmazása nem szükséges objektíve a szolgáltató fennmaradásához, és profitabilitásának megőrzéséhez, és ezen célkitűzésekkel nem arányosak. Valamint releváns megállapítás született az érintett piacnak a 330/2010 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében előírt piaci részesedési küszöbértékek alkalmazása céljából történő meghatározásával kapcsolatban is, ugyanis a Bíróság ítéletében kimondta, hogy szükséges az online közvetítő szolgáltatások és a többi értékesítési csatorna közötti, a kínálat és a kereslet szempontjából való helyettesíthetőség konkrét vizsgálata.

²⁹ A Bizottság C/2024/1645. sz. közleménye az uniós versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról, 95.

³⁰ Booking.com-ítélet, 85.

³¹ Booking.com-ítélet, 91.

³² Gazdasági Versenyhivatal (2023) Jelentés az online szálláshelyfoglalás és a szálláshely-szolgáltatás magyarországi piacán lefolytatott gyorsított ágazati vizsgálatról, 12.

³³ Gazdasági Versenyhivatal 2023, 7.

Bencsik Bálint¹



Az eljárás megindításának időszerűsége: az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélete a Caronte & Tourist-ügyben

Timely launch of the administrative process: the preliminary ruling of the Court of Justice in *Caronte & Tourist*

Abstract: This paper offers a comprehensive analysis of the preliminary ruling of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in the *Caronte & Tourist* case (C-511/23). At the core of the judgement is the question of automatic annulment in its entirety of the decision of the national competition authority in the event of failure to comply with that time limit.

Tárgyszavak: előzetes döntéshozatal iránti kérelem, erőfölénnyel való visszaélés, a nemzeti versenyhatóságok függetlensége, észszerű határidő betartása, a *ne bis in idem* elve, a tényleges érvényesülés elve

Keywords: reference for a preliminary ruling, abuse of dominant position, independence of national competition authorities, compliance with a reasonable time limit, principle *ne bis in idem*, principle of effectiveness

1. Az alapügy bemutatása

Az Európai Bíróság („Bíróság”) a Caronte & Tourist SpA kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) felek közötti eljárásban előterjesztett, C-511/23. számú előzetes döntéshozatal iránti kérelemben 2025. január 30. napján ítéletet hozott.²

A Caronte & Tourist („C&T”) a Messinai-szorosban komppal nyújt járműszállítási szolgáltatást, kvázi monopolhelyzetben. Az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercatohoz (olasz verseny- és piacfelügyeleti hatóság, „AGCM”) 2018. március 24-én érkezett fogyasztói bejelentés a C&T járműszállítás szolgáltatásának túlzottan magas áráról. Az AGCM 2019. április 23-án tájékoztatást kért a messinai kikötői hatóságtól, majd 2019. november 19-én megsürgette a kérelmet, amelyre 2019. november 26-án érkezett vá-

lasz. A versenyjogi jogsértés megállapítására irányuló eljárás megindításáról szóló határozatról az AGCM 2020. augusztus 4-én értesítette a C&T-t; a jogsértést pedig a 2022. március 29-én elfogadott, 2022. április 11-ei határozatában állapította meg. Az AGCM megállapította, hogy a C&T visszaélt erőfölényével azzal, hogy a Messinai-szorosban nyújtott járműszállítási szolgáltatásért túlzott árakat számított fel. Kötelezte a C&T-t a túlzottan magas árak alkalmazásától való tartózkodásra és 3.719.370 euró bírságot szabott ki.

A határozatot a C&T megtámadta Lazio tartomány közigazgatási bírósága („felterjesztő bíróság”) előtt. Keresete egyik indoka az volt, hogy az AGCM megsértette az 1981. november 24-ei legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (a büntetőjogi rendszer módosításáról szóló 689. sz. törvény, „689/81. sz. törvény”) 14. cikkében a versenyjogi jogsértés megállapítására irányuló eljárás megin-

¹ Vizsgáló, Bírósági Képviselési Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² A Bíróság C-511/23. sz. ítélete: *Caronte & Touris SpA kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (AGCM) („Ítélet”).

dítására előírt 90 napos jogvesztő határidőt, mivel a jogsértés kifogásolását megelőző szakasz összesen 855 napig tartott.

Olaszország 689/81. sz. törvénye a közigazgatási bíróságok általános rendszerét határozza meg. A 12. cikk a törvény alkalmazását írja elő minden olyan jogsértés esetében, amelyre pénzösszeg megfizetésében álló közigazgatási szankció alkalmazandó, a 14. cikk pedig előírja, hogy amennyiben lehetséges, a jogsértést azonnal kifogásolni³ kell mind a jogsértőnél, mind pedig annál a személynél, aki egyetemlegesen felelős az e jogsértés folytán fizetendő összeg megfizetéséért. Ha az azonnali kifogásolás az előző bekezdésben megjelölt összes személy vonatkozásában nem történik meg, a jogsértés részleteiről az Olasz Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező érintetteket a jogsértés megállapításától számított 90 napon belül, a külföldön lakóhellyel rendelkező érintetteket pedig 360 napon belül kell értesíteni. Amennyiben a jogsértéssel kapcsolatos dokumentumokat az igazságügyi hatóság határozata alapján továbbítják az illetékes hatóságnak, az előző bekezdésben említett határidők e dokumentumok kézhezvételének időpontjában kezdődnek.

Mivel a verseny és a piac védelmére vonatkozó rendelkezések elfogadásáról szóló, 1990. október 10-ai 287. sz. törvény,⁴ valamint a fogyasztóvédelmi törvénykönyvről szóló, 206. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet⁵ is alkalmazni rendel a 689/81. sz. törvény 90 napos határidőre vonatkozó szabályát, Lazio tartomány közigazgatási bírósága két ügyben is tartalmilag azonos kérdést terjesztett elő előzetes döntéshozatalra; az egyiket fogyasztóvédelmi ügyben, amely C-510/23. szá-

mon folyt a Bíróság előtt, amíg a másikat – amelyet a jelen cikkben vizsgálók – antitröszt-eljárásban, amely C-511/23. számon folyt a Bíróság előtt.

2. Az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdések

Lazio tartomány közigazgatási bírósága azt a kérdést terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra, hogy „*Úgy kell e értelmezni a verseny védelmének és a közigazgatási eljárás hatékonyságának elvével összefüggésben értelmezett EUMSZ 102. cikket, hogy azzal ellentétes a [689/81. sz.] törvény 14. cikkének – ahogyan azt a bíróságok ténylegesen értelmezik – alkalmazásából következő szabályozáshoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az ACGM erőfölénnyel való visszaélés megállapítása céljából a vizsgálati eljárást 90 napos jogvesztő határidőn belül köteles megindítani, amely akkor kezdődik, amikor a hatóság tudomást szerez a jogsértés lényeges elemeiről, amelyeket pusztán már a jogsértés első bejelentése is tartalmazhat?*”⁶

A kérdést előterjesztő bíróság a kérdéssel a kapcsolatban kifejtette, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) mint közigazgatási ügyekben eljáró legfelsőbb bíróság korábbi ítélezési gyakorlata a 689/81. sz. törvény 14. cikke szerinti 90 napos határidőt nem tekintette irányadónak az AGCM által versenyjogi ügyekben lefolytatott eljárásokra, azonban ezen ítélezési gyakorlat megváltozott.⁷ A változás következtében az AGCM – szankcionálási jogköre elvesztésének terhe mellett – jelenleg köteles a jogsértés kifogásolásával a törvényi határidőn belül megindítani a vizsgálati eljárást, miután

³ Az eredeti olasz szabályozás a *contestare* igét használja, értsd: közölni.

⁴ Legge n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

⁵ Decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo.

⁶ Ítélet, 27. bekezdés.

⁷ Vö. Marco Cappai (2023) Timely Launch of Antitrust Investigations: The Right of Defence Vis-à-Vis The Effectiveness of Public Enforcement – Are There Any Elephants in the Room? The Word to the CJEU (Case C-511/23) című cikkében három példát is bemutat az olasz esetjogból, a legenyhébb esetben az olasz jogalkalmazás egy 2020-as ügyben nem tartotta irányadónak a 90-napos határidőt a magas komplexitású ügyekben, amíg egy másik, 2022-es döntésben a határidőt irányadónak tekintették, azonban volt olyan eset is, ahol az előírást az észszerűség keretein belül tartották alkalmazandónak. In: *Kluwer Competition Law Blog*, 2023. október 24. Elérhető: <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2023/10/24/timely-launch-of-antitrust-investigations-the-right-of-defence-vis-a-vis-the-effectiveness-of-public-enforcement-are-there-any-elephants-in-the-room-the-word-to-the-cjeu-case-c-511-23/>.

a jogsértés kifogásolásához szükséges tényállási elemek összegyűjtése befejeződött. A bíróság az ítélkezési gyakorlat változásának következményei közül kiemelte, hogy a közigazgatási bíróságnak a 90 napos határidő pontos kezdő időpontjának meghatározása érdekében visszamenőlegesen kell értékelnie; továbbá, hogy a vitatott határidő túllépése esetén az AGCM határozatát meg kell semmisíteni; valamint, hogy alkalmazni kell a *ne bis in idem* elvét, amely megakadályozza az ugyanazon gyakorlatra vonatkozó új vizsgálati eljárás megindítását; és hogy a rövid határidő alkalmazása sérti az AGCM autonómiáját, hiszen arra kötelezi, hogy az egyes ügyeket sajátosságaik figyelembe vétele nélkül, érkezésük időbeli sorrendjében vizsgálja. A felterjesztő bíróság megjegyezte azt is, hogy nem egyeztethető össze a bizalomvédelem elvével egy olyan határidő alkalmazása, amelynek kezdő időpontja az adott ügytől függ. Kiemelte végezetül, hogy az olasz nemzeti jog gyakorlata értelmében pusztán határidő-túllépéséhez megdönthetetlen vélelem fűződik az eljárás alá vont vállalkozás védelemhez való jogának sérelmére.

3. A főtanácsnoki indítvány

Indítványában Priit Pikamäe főtanácsnok⁸ több problémás aspektusát is kiemelte az olasz szabályozásnak: a vizsgálatot megelőző szakasz lezárására megállapított határidő rövidségét, e határidő kezdő időpontjának bizonytalanságát, a hivatalos eljárás említett határidőn belüli megindítása elmulasztásának jogkövetkezményeit és a *ne bis in idem*-elv alkalmazását.⁹

A vizsgálatot megelőző szakasz lezárására megállapított határidőt nemcsak rövidsége, hanem merevsége miatt is problematikusnak értékelte. Álláspontja szerint a 90 napos időtartam különösen arra tekintettel rövid, hogy az olasz jogrendszer már előír egy ötéves elévülési időt, amely kellően figyelembe veszi a jogbiztonság érdekét. A ha-

táridő merevsége körében kiemelte, hogy a versenyjogi ügyek sajátosságaikra tekintettel összetett ténybeli és gazdasági elemzés elvégzését teszik szükségessé, azaz az eljárás hivatalos megindítását megelőző szakaszban egy sor előzetes vizsgálatot is el kell végezni (gyakran helyszíni vizsgálatokat is), amelyek előkészítése gondos előkészítő munkát feltételez. A határidő merevsége azonban ezeket a körülményeket nem veszi figyelembe, sőt teljesen figyelmen kívül hagyja például azt, hogy a nemzeti versenyhatóságok gyakran igénylik az érintett vállalkozások együttműködését, például információkérés esetén. A főtanácsnok úgy foglalt állást, hogy sok esetben rendkívül nehéz, sőt lehetetlen, hogy az AGCM mindössze 90 nap alatt elvégezze előzetes tevékenységeit.

A határidő merevségével kapcsolatosan arra a megállapításra jutott, hogy az rákényszeríti az AGCM-et, hogy valamennyi jogsértést azonos módon kezeljen, így munkája teljesen mechanikussá válik, kénytelen a vizsgálandó jogsértéseket a nyilvántartásba vételük időrendi sorrendjében kezelni, nem pedig összetettségük vagy súlyosságuk szerint. Azaz az AGCM nem tudja szabadon megszervezni a munkáját, a feladatai elvégzésére vonatkozó prioritásokat sem képes meghatározni, ami veszélyezteti függetlenségét, hiszen arra ösztönzi, hogy a legegyszerűbb esetek kivizsgálását helyezze előtérbe, elhanyagolva a bonyolultabb eseteket.¹⁰

A határidő kezdő időpontjának bizonytalansága körében kifejtette, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amikor a tagállamok olyan intézkedéseket fogadnak el, amelyekkel az uniós jogot hajtják végre, a jogbiztonság elve alapján – amely az uniós jog hatálya alá tartozó jogi helyzetek és jogviszonyok kiszámíthatóságát hivatott biztosítani – kötelesek gondoskodni arról, hogy a jogszabályok világosak és pontosak legyenek.¹¹ Álláspontja szerint a vizsgált szabályozás nem felel meg a jogbiztonság követelményeinek, mivel

⁸ Priit Pikamäe főtanácsnok indítványa a C-510/23 és C-511/23. sz. ügyekben („főtanácsnoki indítvány”).

⁹ Főtanácsnoki indítvány, 95. bekezdés.

¹⁰ Főtanácsnoki indítvány, 97–119. bekezdések.

¹¹ Lásd a Bíróság C 798/18 és C 799/18. (EU:C:2021:280) sz. ügyben hozott ítéletének: *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) és társai* 41. pontját.

minden félnek érdeke tudni, hogy az AGCM által hozott határozatok megfelelnek-e a törvénynek, illetve, hogy az érintett társaságok jogai sérültek-e. Mivel a közigazgatási eljárásban a határidő számítása alapvető kérdés a közigazgatás és az állampolgár közötti kapcsolattartásban, objektív szempontból elfogadhatatlannak tűnik annak előírása, hogy a kérdést bíróságnak kell tisztáznia, hiszen a válasznak egyértelműnek kellene lennie.¹²

A határidő sérelmének súlyos, *ipso iure* bekövetkező jogkövetkezményei kapcsán nem értett egyet az eljárás alá vontak védelemhez való jogának megsértésére vonatkozó, a jogvesztő határidő lejártához kapcsolódó megdönthetetlen vélelmével. Álláspontja szerint a 90 napos határidő lejártá nem sérti a versenyellenes vagy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megvalósításával vádolt vállalkozások védelemhez való jogát, mivel az AGCM semmiképpen sem szabhat ki szankciót anélkül, hogy lefolytatott volna egy vizsgálati szakaszt, amelynek során az érintett vállalkozások rendelkeznek a szükséges garanciákkal, és érvényesíthetik a védelemhez való jogukat. Álláspontja szerint a vizsgált szabályozás inkább negatív hatással lehet a védelemhez való jogra, hiszen a túl rövid határidő arra kényszeríti az AGCM-et, hogy „információhalászatot” folytasson, válogatás nélkül beszerezve minden, a társaság tevékenységéhez szorosan vagy távolról kapcsolódó bizonyítékot, ami jelentősen növeli a mindkét félre nehezedő terheket.¹³

Mivel a jogvesztés a tartós jogsértésekre – akár azok megszűnése előtt – is, vonatkozik, és a *ne bis in idem*-elvvel párosul, álláspontja szerint ez akkor is megakadályozhatja az újbóli megállapítást, ha a jogsértés a szankcionáló határozatot követően is fennáll; ami lehetővé tenné mind a már létező tisztességtelen és versenyellenes kereskedelmi

gyakorlat folytatását, mind pedig egy ilyen kereskedelmi gyakorlat megvalósítását.¹⁴

4. Az Európai Unió Bíróságának ítélete

4.1. Az elfogadhatóság

A Bíróság először a kérdés befogadhatósága körében kellett állást foglaljon, mivel az alapügyben vizsgált jogsértés kizárólag az olasz nemzeti jog alapján, a 287/90. sz. törvény 3. cikke sérelmére tekintettel került megállapításra. Ráadásul az előterjesztett kérdés a nemzeti jog olyan rendelkezésének – a 689/81. sz. törvény 14. cikkének – értelmezésére irányult, amely a tagállamokat megillető eljárási autonómia körébe tartozik.

A Bíróság a töretlen gyakorlatára¹⁵ tekintettel rámutatott, hogyha valamely gazdasági szereplővel szemben erőfölénnyel való visszaélés miatt kizárólag a nemzeti versenyjog alapján szabtak ki szankciót, a Bíróság dönthet az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 102. cikkének értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelemről, ha e rendelkezést a nemzeti jog ezen uniós jogi rendelkezés tartalmára való hivatkozással alkalmazandóvá tette. E körben a Bíróság megállapította, hogy az olasz 287/90. sz. törvény I. címének rendelkezései (amelyek között az ügy szempontjából releváns 3. cikk is szerepel) a tisztán belső helyzetekre adott megoldásaik tekintetében összhangban vannak az uniós jog által többek között az EUMSZ 102. cikke alapján nyújtott megoldásokkal.¹⁶

Mindemellett rámutatott a Bíróság arra is, hogy a Consiglio di Stato ítélezési gyakorlata szerint a 287/90. sz. törvény 31. cikkének 1. bekezdése rendelkezései megsértésének következményeként megállapított közigazgatási bírságokra is alkalmazandóvá teszi a 689/81. sz. törvény 14. cikkét, így

¹² Főtanácsnoki indítvány, 120–125. bekezdések.

¹³ Főtanácsnoki indítvány, 126–135. bekezdések.

¹⁴ Főtanácsnoki indítvány, 136–140. bekezdések.

¹⁵ Lásd a Bíróság C 307/18 (EU:C:2020:52) sz. *Generics (UK) és társai*-ítéletének 24., 26–28. bekezdéseit, és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlatot.

¹⁶ A 287/90. sz. törvény 1. cikkének 4. bekezdése értelmében e törvény I. címének rendelkezései az uniós versenyjog elvei alapján értelmezendők, továbbá a törvény 3. cikke lényegében ugyanolyan normatív hatállyal rendelkezik, mint az EUMSZ 102. cikke – vö. az Ítélet 30. bekezdésében foglaltakkal.

nem volt jelentősége a befogadhatóság szempontjából, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdései nem a nemzeti versenyjog 287/90. sz. törvény I. címében foglalt anyagi jogi rendelkezéseinek, hanem a 689/81. sz. törvény 14. cikkében foglalt eljárási rendelkezésnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkoznak. Kiemelte továbbá, hogy a tagállami eljárási autonómia körébe tartozó nemzeti jogi rendelkezés sem vonható ki az uniós jog alkalmazása alól, mivel azokat is az uniós jog által az elfogadással szemben támasztott követelményekre tekintettel kell meghozni.

4.2. A felterjesztett kérdés

Mivel a Bíróságnak szükség esetén figyelembe kell vennie olyan uniós jogi normákat, amelyekre a nemzeti bíróság a kérdésének megfogalmazásakor nem hivatkozott,¹⁷ az érdemi vizsgálatot a kérdés átfogalmazásával kezdte, hogy az ügy eldöntéséhez hasznos választ adhasson a nemzeti bíróságnak.

A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára hivatkozással¹⁸ rögzítette, hogy valamely irányelv átültetésére rendelkezésre álló határidőn belül a címzett tagállamoknak tartózkodniuk kell az olyan jellegű rendelkezések meghozatalától, amelyek komolyan veszélyeztetnék az ezen irányelv által kitűzött eredmény megvalósulását. Ezen tartózkodási kötelezettség a nemzeti bíróságokra is irányadó, mivel a tagállamok minden hatósága köteles biztosítani az uniós jogi rendelkezések teljes érvényesülését.¹⁹

A Bíróság rámutatott, hogy az Európai Parlament és a Tanács (EU) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról szóló 2019/1 irányelv („2019/1 irányelv”) (1), (6) és

(8) preambulumbekzdéseivel együttesen értelmezett 1. cikk (1) bekezdése az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk nemzeti versenyhatóságok általi hatékony alkalmazása céljából alapvető garanciákat állapít meg azzal a céllal, hogy lehetővé tegyék a hatóságok számára, hogy az említett rendelkezések tényleges érvényesítése során teljes hatékonysággal járjanak el. Mindezek alapján a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a kérdés megválaszolásakor a 2019/1 irányelv releváns rendelkezéseit figyelembe kell vennie.

Az átfogalmazásra azért volt szükség, mert az AGCM a C&Tvel szembeni jogsértési eljárás kontradiktórus vizsgálati szakaszának megindításáról szóló határozatot 2020. augusztus 4-én, a 2019/1 irányelv átültetésére nyitva álló határidőn belül fogadta el.²⁰ A Bíróság kiemelte azt is, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem csak a 90 napos határidőre irányul, hanem arra is, hogy ezen határidő sérelme a jogsértést megállapító határozat teljes megsemmisítését vonja maga után azzal, hogy az AGCM nem indíthat ugyanazon tényállásra új eljárást.

A fent kifejtettekre tekintettel a Bíróság a kérdést az alábbiak szerint fogalmazta át: „A 2019/1 irányelvet és az EUMSZ 102. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a nemzeti versenyhatóság által lefolytatott, versenyellenes magatartás megállapítására irányuló eljárás során egyrészt arra kötelezi e hatóságot, hogy az állítólagos jogsértés lényeges elemeiről való tudomásszerzésétől számított 90 napos határidőn belül indítsa meg ezen eljárás kontradiktórus vizsgálati szakaszát a kifogások érintett vállalkozással való közlése útján, amely elemeket már pusztán a jogsértés első bejelentése is tartalmazhatja, másrészt pedig e határidő be nem tartását az említett hatóság által a jogsértési eljárás végén

¹⁷ Lásd a Bíróság C-118/22. (EU:C:2024:97) sz. *Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politisia” pri MVR – Sofia*-ítéletének [31] bekezdését és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹⁸ Lásd a Bíróság C 181/20. (EU:C:2022:51) sz. *Vysočina Wind*-ítéletének [75] bekezdését és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

¹⁹ Lásd a Bíróság C687/22. sz. *Agencia Estatal de la Administración Tributaria*-ítéletének 47-48. bekezdéseiben rögzített ítélkezési gyakorlatot.

²⁰ A 2019/1 irányelv 34. cikke (1) bekezdése és 36. cikke értelmében az irányelv 2019. február 3-án lépett hatályba, a tagállamoknak pedig 2021. február 4-éig kellett megfelelniük neki.

hozott végleges határozat teljes egészében történő megsemmisítésével, valamint azzal szankcionálja, hogy e hatóság elveszíti azon jogkörét, hogy ugyan ezen magatartással kapcsolatban új jogsértési eljárást indítson.”²¹

4.3. A döntés indokai

A Bíróság a C308/19. számú Whiteland Import Export-ítéletben kifejtettek²² tekintettel levezette, hogy konkrét uniós szabályozás hiányában a tagállamok feladata a jogsértések nemzeti versenyhatóságok általi megállapítására és a szankciók kiszabására vonatkozó eljárási határidőket szabályozó nemzeti eljárási szabályok megállapítása és alkalmazása, ám a tagállamok e hatáskörüket az uniós jog tiszteletben tartásával kell gyakorolják: a tényleges érvényesülés elvére figyelemmel a tagállamok nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé e jog érvényesülését, és konkrétan a versenyjog területén biztosítaniuk kell, hogy az általuk elfogadott és alkalmazott szabályok ne sértsék az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk hatékony alkalmazását.

Utalt a Bíróság arra is, hogy a jogsértések megállapítására, a szankciók kiszabására – akár az eljárás egyes szakaszaira, mint például a kifogások érintett vállalkozással való közlését megelőző szakasz – vonatkozó észszerű eljárási határidők megállapítása összeegyeztethető az uniós joggal, ezek a határidők ugyanis egyszerre szolgálják az eljárás alá vontak és az eljáró nemzeti hatóságok érdekeit. A jogsértések nemzeti versenyhatóságok általi megállapítására és a szankciók kiszabására vonatkozó eljárási határidőknek – a jobbiztonság elvét tiszteletben tartva – arra kell irányulniuk, hogy az ügyek az EUMSZ 101. és 102. cikkei, valamint a 2019/1 irányelv a belső jogrendben való

hatékony érvényesülésének veszélyeztetése nélkül, észszerű időn belül kerüljenek elbírálásra. Ehhez a tagállamoknak a határidőkre kellően pontos, világos és előre látható szabályozást kell alkalmazniuk, ez teszi ugyanis lehetővé, hogy valamennyi érintett pontosan megismerhesse kötelezettségeinek terjedelmét és azoknak megfelelően járassanak el.²³ A főtanácsnok álláspontjával egyetértve a Bíróság is kiemelte, hogy a hatóságok függetlenségének sérelmét jelenti, hogy a határidő kezdő időpontja nem látható előre megfelelően sem a hatóság, sem az érintett vállalkozás számára, hiszen a határidő megindulásának szabályai nem elég egyértelműek, pontosak.

Utalva a C-630/11 P–C-633/11 P számú HGA és társai kontra Európai Bizottság-ítélet 82. bekezdésében foglaltakra, a Bíróság emlékeztetett arra, hogy az előzetes vizsgálati szakasz időtartamának észszerű jellegét főszabály szerint az egyes ügyek sajátos körülményeinek figyelembevételével kell értékelni, amíg a C8/14. számú BBVA-ítélet 29. és C 651/19. számú Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides-ítélet 57. bekezdésében foglaltakra hivatkozással kiemelte, hogy az adott eljárási szakaszra meghatározott eljárási határidő tartamának gyakorlati szempontból elegendőnek kell lennie annak megfelelő lefolytatása biztosításához.

Rámutatott a Bíróság arra is, hogy az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk megsértésére tekintettel folytatott Európai Bizottsági („Bizottság”) eljárások kifogásközlésig tartó, előzetes vizsgálati szakaszának a releváns tényállási elemek, bizonyítékok feltárása mellett célja az is, hogy a Bizottság állást foglaljon az eljárás irányát, valamint annak későbbi alakulását illetően.^{24, 25}

²¹ Ítélet, 42. bekezdés; lásd még az Ítélet 28–34 bekezdéseit.

²² Lásd a Bíróság C-308/19. sz. ítélete *Consiliul Concurenței kontra Whiteland Import Export SRL* („Whiteland Import Export-ítélet”) 43–51. bekezdéseit.

²³ Vö. a Bíróság C610/10. (EU:C:2012:781) sz. *Bizottság kontra Spanyolország*-ítéletének 49. bekezdésével, a Bíróság C39/20. sz. (EU:C:2021:435) *Jumbocarry Trading*-ítéletének 48. bekezdésével és a Bíróság C582/22 sz. (EU:C:2024:213) *Die Länderbahn és társai*-ítéletének 66. bekezdésével.

²⁴ Vö. a Bíróság C238/99 P, C244/99 P, C245/99 P, C247/99 P, C250/99 PC252/99 P és C254/99 P (EU:C:2002:582) sz. *Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság*-ítéletének 182. bekezdésével és a Bíróság C521/09 P (EU:C:2011:620) sz. *Elf Aquitaine kontra Bizottság*-ítéletének 113. bekezdésével.

²⁵ Ítélet, 43–56. bekezdések.

A Bíróság rögzítette, hogy a nemzeti versenyhatóságoknak képeseknek kell lenniük arra, hogy a beérkezett panaszokat prioritási sorrendben kezeljék, amelynek feltétele, hogy megfelelő, széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezzenek, hiszen így képesek az uniós versenyjog érvényesítésére vonatkozó kötelezettségük hatékony teljesítésére. Ráadásul a 2019/1 irányelv 5. cikkének (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakra tekintettel a nemzeti versenyhatóságoknak rendelkezniük kell a szükséges erőforrásokkal az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk alkalmazásával kapcsolatos vizsgálatok lefolytatásához és a részvételhez az Európai Versenyhatóságok Hálózatán belüli együttműködéshez, a 2019/1 irányelv 4. cikke (5) bekezdésének megfelelően képesnek kell lenniük prioritásaik meghatározására, hogy erőforrásaikat hatékonyan használhassák fel. Mindezekből a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy *„a nemzeti versenyhatóságnak rendelkeznie kell azzal a lehetőséggel, hogy egy adott eljárásban ideiglenesen elhalassza a kontradiktórius vizsgálati szakasz megindítását, noha már megállapította az állítólagos jogsértés lényeges elemeinek fennállását. E lehetőség összhangban van azzal a célkitűzéssel, hogy az érintett hatóság az előtte folyamatban lévő összes jogsértési eljárást megfelelően tudja kezelni. Az említett lehetőség hozzájárulhat továbbá a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásához és az Európai Versenyhatóságok Hálózatán belüli megfelelő együttműködés előmozdításához. Mindazonáltal az ilyen ideiglenes elhalasztás nem eredményezheti azon észszerű határidő túllépését, amelyen belül a jogsértési eljárás kifogásközlést megelőző szakaszát le kell zárni.”*²⁶

A Bíróság kiemelte, hogy a kifogásközlést megelőző szakasz túl hosszú időtartama sértheti az eljárás alá vontak védekezéshez való jogát (hiszen minél több idő telik el valamely előzetes vizsgálati intézkedés és a kifogásközlés között, annál inkább valószínű, hogy a kifogásközlésben felrótt jogsértéssel kapcsolatos esetleges mentő bizonyítékokat már nem, vagy csak nehézségek árán lehet összegyűjteni), így az észszerű eljárási határidők

az eljárás alá vont vállalkozások védelemhez való jogának garanciájaként jelennek meg, azonban a szankciókiszabásra vonatkozó eljárási határidőt megállapító nemzeti szabályozás nem sértheti az uniós versenyjog teljes érvényesülését.

A konkrét esetben az AGCM az állítólagos jogsértés lényeges elemeinek megállapításától számított 90 napon belül volt köteles az eljárás kontradiktórius szakaszának megindítására, amely határidő megsértése az eljárás végén hozott végleges határozat automatikus, teljes megsemmisítésével járna; ráadásul az AGCM a *ne bis in idem* elve értelmében véglegesen akadályoztatva van abban, hogy ugyanazon versenyellenes magatartással kapcsolatban új jogsértési eljárást indítson.

A főtanácsnoki indítványban foglaltakra visszautalással a Bíróság rámutatott, hogy a 90 napos törvényi határidő alkalmazása érdemben megfosztja a prioritizálási képességétől az AGCM-et, akár rá is kényszerítve egyes ügykategóriák, például a bonyolult, nehezen feltárható, így a kirívóan káros ügyek feltárásának elhanyagolására, ami az AGCM működési függetlenségének sérelmét jelenti, különösen olyan helyzetben, amikor az eljárást megindító határidőre vonatkozó szabályok sem egyértelműek. Ebből egyenesen következik, hogy az AGCM kénytelen minden beérkező ügyet azonnal megvizsgálni, hiszen az állítólagos jogsértés első bejelentése is tartalmazhatja a megfelelő mennyiségű információt.

A Bíróság kiemelte azt is, hogy a rövid határidő megakadályozhatja az AGCM-et a nemzeti versenyhatóságok és a Bizottság közötti együttműködési kötelezettségében is, hiszen alkalmas a koordináció ellehetetlenítésére, különösen a több nemzeti versenyhatósághoz benyújtott panaszok vagy engedékenységi iránti kérelmek esetén. Mindemelllett rámutatott a Bíróság arra is, hogy a 2019/1 irányelv 29. cikke (1) bekezdése első albekezdésének megfelelően biztosítani kell, hogy a nemzeti versenyhatóságok által megállapított bírságok vagy kényszerítő bírságok kivetésére vonatkozó elévülési időket felfüggeszessék vagy megszakítsák más tagállamok nemzeti versenyhatóságai vagy a

²⁶ Ítélet, 61. bekezdés.

Bizottság előtt az ugyanazon versenyellenes magatartással kapcsolatos jogsértés tekintetében folytatott jogérvényesítési eljárások időtartamára; amely lehetőséget az előírt 90 napos határidő nem tartalmaz.

Annak fenntartásával, hogy kétségtelenül el kell kerülni azt, hogy valamely vállalkozás védelemhez való joga orvosolhatatlanul sérüljön a versenyjogi jogsértéssel kapcsolatos eljárás előzetes szakaszában, a Bíróság kijelentette, hogy az eljárás alá vont vállalkozások védelemhez való joga semmiképpen nem tud sérülni pusztán a szóban forgó határidő be nem tartása miatt, hiszen azt a kontradiktórius vizsgálati szakaszban ténylegesen gyakorolhatja.²⁷

A főtanácsnoki indítvány *ne bis in idem*-mel kapcsolatos álláspontját és a Whiteland Import Export-ítéletben²⁸ foglaltakat figyelembe véve a Bíróság arra az álláspontra jutott, hogy a 90 napos határidő sérelméhez az olasz szabályozás által fűzött jogkövetkezmény az uniós versenyjogba ütköző jogsértést megvalósító cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával járhatnak. Elmarad a hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabása a versenyszabályokba ütköző bizonyított jogsértés esetén, és az AGCM nem is indíthat új eljárást szankciók meghozatala érdekében. Ez súlyosan veszélyezteti az uniós versenyjogi szabályok nemzeti versenyhatóságok általi hatékony érvényesítését, hiszen arra ösztönözheti a vállalkozásokat, hogy tovább folytassák a versenyellenes magatartásokat, amelyet a hatóság már nem vizsgálhat, szankcióval nem sújthat.

Fenti indokokra tekintettel a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a 2019/1 irányelv 4. cikkének (5) bekezdését és 13. cikkének (1) bekezdését, valamint az EUMSZ 102. cikkét a tényleges érvényesülés elvével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a nemzeti versenyhatóság által lefolytatott, versenyellenes magatartás meg-

állapítására irányuló eljárás során egyrészt arra kötelezi e hatóságot, hogy az állítólagos jogsértés lényeges elemeiről való tudomásszerzésétől számított 90 napos határidőn belül indítsa meg ezen eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát a kifogások érintett vállalkozással való közlése útján, amely elemeket már pusztán a jogsértés első bejelentése is tartalmazhatja; másrészt pedig e határidő be nem tartását az említett hatóság által a jogsértési eljárás végén hozott végleges határozat teljes egészében történő megsemmisítésével, valamint azzal szankcionálja, hogy e hatóság elveszíti azon jogkörét, hogy ugyanezen magatartással kapcsolatban új jogsértési eljárást indítson.

5. Összegzés

Az Európai Unió Bírósága több szinten is biztosítja az uniós versenyszabályok érvényre jutását (full effectiveness of the prohibition, effet utile, effective enforcement). Ezek mellett említi Tóth András Az Európai Unió versenyjogának magyarországi érvényesülése című cikkében²⁹ „azokat az eseteket, amikor az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatal keretében az uniós versenyjog anyagi jogát értelmezve alkalmazta azt a nemzeti versenyjogi alapokon folyó eljárásokban. (...) ezekben az ügyekben az EUB nem az európai versenyjog alkalmazásának hatékonyságára, hanem annak EU-szerte egységes értelmezésére hivatkozott, ezzel járulva hozzá az EU versenyjoga széles körű érvényesüléséhez, amely a hatékonysági elveknek egyébként sajátja. Az EUB már több alkalommal is kimondta, hogy hatáskörrel rendelkezik az uniós jogi rendelkezésekre vonatkozó, előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről való döntésre olyan helyzetekben, amikor az alapeljárás tárgyát képező tények nem tartoznak ugyan közvetlenül az uniós jog hatálya alá, ám az említett rendelkezéseket a nemzeti jog alkalmazandóvá teszi, amely a tisztán

²⁷ Ítélet 57–70. bekezdései.

²⁸ A Whiteland Import Export-ítélet 53. pontjában a Bíróság kifejtette, hogy „az olyan nemzeti elvülési rendszer, amely benne rejlő okokból szisztematikusan akadályozza a hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabását az uniós versenyjog megsértése miatt, gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teheti e jog szabályainak alkalmazását”.

²⁹ Tóth András (2023) Az Európai Unió versenyjogának magyarországi érvényesülése. *Jogtudományi Közlöny* 2023/9., 387–398.

belső helyzetekre adott megoldásaira nézve az uniós jog által adott megoldáshoz igazodott.” A Caronte & Tourist-ügy is ebbe az esetkörbe tartozik, hiszen a Bíróság a pusztán nemzeti jog alapján folyó eljárás befogadhatóságának megállapítását követően³⁰ érdemben vizsgálta az olasz felsőbb bíróság ítélezési gyakorlatában bekövetkezett változás versenyjogot torzító hatását, megállapítva, hogy a nemzeti szabály értelmezése az EU versenyjogot sértő cselekmények büntetlenségének akár rendszerszintű kockázatával is járhat. A nemzeti szabályozási körbe tartozó eljárási kérdésre vonatkozó ítélezési gyakorlat változása következtében ugyanis nemcsak egy rövid és merev határidő alkalmazása vált

kötelezővé a komplex versenyfelügyeleti eljárásban, de az ráadásul még akadályozza is a hatóságot feladatai prioritizálásában, ezzel elvonva autonómiáját. Mivel a nemzeti szabályok a határidő kezdetét is bírói megállapítás tárgyává teszik, ezzel nemcsak a hatóságok, de az eljárás alá vontak számára is bizonytalanságot teremtenek az eljárásban. Ráadásul a határidő jogvesztő, az eljárás alá vontak védekezéshez való jogának sérelmét pedig megdönthetetlen vélelem garantálja, a *ne bis in idem* elvének alkalmazására tekintettel így a határidő gátolja az uniós versenyszabályok érvényre jutását, sőt kifejezetten alkalmas a jogsértő magatartások fenntartásának elősegítésére.

³⁰ Vö. a Bíróság C-32/11. sz. *Allianz*-ítéletének 17–23. bekezdéseiben foglaltakkal.

Dancsa-Nábráczky Kinga Veronika¹



A hűségkedvezmények megítélése az Intel-ügy tükrében: az Európai Unió Bíróságának Intel I- és Intel II-ítélete

Loyalty rebates in light of the Intel case: the 'Intel I' and 'Intel II' judgments of the Court of Justice

Abstract: On 24 October 2024, the Court of Justice of the European Union upheld the annulment of the 2009 European Commission decision, in which the Commission imposed a then-record fine on Intel Corporation, Inc. for abusing its dominant position in the worldwide market of central processing units by using loyalty rebates. The judgment changed the previous case law on the per se illegality of loyalty rebates and underlined the importance of the as efficient competitor analysis. The aim of this study is to briefly describe the competition law assessment of loyalty rebates before and after the Intel case, summarize the decisions in the case and highlight the relevance of these decisions.

Tárgyszavak: EUMSZ 102. cikke, gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, hűségkedvezmények, hasonlóan hatékony versenytárselemzés, hatásalapú megközelítés

Keywords: Article 102 TFEU, abuse of dominance, loyalty rebates, as efficient competitor analysis, effects-based approach

1. Előzmények

1.1. A hűségkedvezmények versenyjogi megítélése az Intel-döntések előtt

A hűségkedvezmények versenyjogi megítélésének alapjait az 1979-es Hoffmann-La Roche-ítélet² fektette le, és egészen a 2017-es Intel I-döntésig³ az ebben kimunkált formalista megközelítés⁴ jellemezte az Európai Unió Bíróságának („EUB”) esetjogát.⁵ Az ügy tényállása szerint az akkor a világ legnagyobb vitaminyártójának számító Hoffmann-La Roche huszonkét jelentős partnerével

kötött olyan tartalmú szállítási szerződést, amely szerint a partnerek teljes – bizonyos szerződések esetében jelentős mennyiségű – vitaminszükségleteiket tőle szerzik be. A Hoffmann-La Roche ezért cserébe személyre szabottan éves, illetve féléves kedvezményekben részesítette őket. Az ítélet szerint az a gazdasági erőfölényben lévő vállalkozás, amely hűségkedvezményeket alkalmaz – azaz olyan árengedményeket, amelyek igénybevételének feltétele, hogy a vevők szükségleteik egészét vagy nagy részét kizárólag az említett vállalkozástól szerezzék be –, visszaél gazdasági erőfölényé-

¹ Csoportvezető, Antitröszt Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² A Bíróság C-85/76. sz. ügyben hozott ítélete: *Hoffmann-La Roche* (Hoffmann-La Roche-ítélet).

³ A Bíróság C-413/14 P. sz. ügyben hozott ítélete: *Intel Corporation* (Intel I-ítélet).

⁴ Részletesen lásd Justin Lindeboom (2022) Formalism in competition law. *Journal of Competition Law & Economics*, 18/4, 832–880. Elérhető: <https://doi.org/10.1093/joclec/nhac003>.

⁵ Damien Geradin (2015) Loyalty rebates after Intel: time for the European Court of Justice to overrule Hoffman-La Roche. *George Mason Law & Economics Research Paper No. 15-15*. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2586584.

vel. Az ilyen kötelezettségek összeegyeztethetetlenek a torzulásmentes verseny követelményével. A hűségkedvezmény ugyanis arra szolgál, hogy pénzügyi előny nyújtásával a vállalkozás megakadályozza vevőit abban, hogy a versenytársaktól szerezzenek be árut. A hűségkedvezmények továbbá azzal a hatással járnak, hogy azonos szolgáltatásnyújtás mellett eltérő megítélés alá kerülnek a kereskedelmi partnerek, azaz két vevő egyező mennyiségű, azonos termékért különböző árat fizet pusztán azon az alapon, hogy az egyik kizárólag az erőfölényben lévő vállalkozástól szerzi be a termékeit, amíg a másik más beszerzési forrásokhoz (is) fordul. Végül, az erőfölényben lévő vállalkozás ezen magatartása, különösen egy bővülő piacon, lehetővé teszi, hogy a vállalkozás piaci pozícióját a verseny olyan formája révén szilárdítsa meg, amely nem a megvalósított ügyleteken alapul, és ezért torzítja a versenyt.⁶

Jól látható tehát, hogy az EUB olyan magatartásként ítélte meg a kizárólagos, vagy szinte kizárólagos beszerzést eredményező hűségkedvezményeket, mint amik *per se* visszaélésszerűek, azaz nincs szükség közgazdaságtani elemzésekkel bizonyítani ezen magatartások versenyre gyakorolt negatív hatását, hiszen azok – pusztán jellegükből adódóan – ilyen hatás kiváltására alkalmasak. Ez az álláspont köszön vissza az EUB későbbi döntéseiben is, amelyekben a kérdés többek között az volt, hogy a különböző formákat öltő kedvezmények hűségkedvezménynek minősülnek-e (lásd Michelin I-⁷, Michelin II-⁸, British Airways-⁹ és Tomra-döntések¹⁰).¹¹

A változást az EUB gyakorlatában a hűségkedvezmények formalista megközelítésével kapcsolatban az Intel-ügy hozta el.

1.2. A Bizottság Intel-ügyben hozott határozata

Az Európai Bizottsághoz („Bizottság”) 2000 októberében érkezett panasz a mikroprocesszorokat (Central Processing Units, „CPU”) gyártó, amerikai székhelyű Intel Corporation, Inc. („Intel”) vállalkozással szemben. A panaszt az Intel versenytársa, az Advanced Micro Devices, Inc. („AMD”) nyújtotta be, mivel szerinte az Intel olyan kizáró jellegű üzleti gyakorlatot folytatott, amely az AMD ügyfélvesztését célozta. Az AMD panasz – amelyet 2003-ban kiegészített – alapján a Bizottság 2004 májusában megindította eljárását az Intellel szemben, döntését pedig öt évvel később, 2009. május 13-án hozta meg.¹²

A Bizottság határozatában megállapította, hogy az Intel az általa 2002 és 2007 között alkalmazott, feltételekhez kötött árengedményekkel és egyéb, versenyt korlátozó intézkedései révén visszaélt gazdasági erőfölényével, ezzel megsértve az Európai Közösséget létrehozó Szerződés és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás versenyszabályait, és egészen a 2017-es Google Shopping-döntésig¹³ rekordnak számító, 1,06 milliárd euró bírságot szabott ki rá.

A Bizottság az érintett piacot az x86-os architektúrájú CPU-k világpiacaként határozta meg, amelynek jellemzője, hogy arról a kétezres évek elejére az AMD kivételével az Intel minden versenytársa kilépett, vagy a magatartással érintett időszakban már csak jelentéktelen részesedéssel

⁶ Hoffmann-La Roche-ítélet, 89., 90.

⁷ A Bíróság C-322/81. sz. ügyben hozott ítélete: *NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin*.

⁸ A Bíróság T-203/01. sz. ügyben hozott ítélete: *Manufacture française des pneumatiques Michelin*.

⁹ A Bíróság C-95/04 P. sz. ügyben hozott ítélete: *British Airways plc*.

¹⁰ A Bíróság C549/10 P. sz. ügyben hozott ítélete: *Tomra Systems ASA and Others*.

¹¹ Tóth Tihámér (2018) Az Európai Unió Bíróságának „intel-mei”: Kizáró visszaélések megítélése az Intel-ítélet fényében. *Európai Tükör*, 2018/1. Elérhető: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/1253/574&ved=2ahUKewjrlJfWsKONAXXmhf0HHcfMGkAQFnoECBYQAQ&usq=AOvVaw0lCUvT1Qd471o0tVmjlGTA>.

¹² Az EK-szerződés 82. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke alkalmazására vonatkozó eljárásban (COMP/C-3/37.990. sz. ügy – Intel) hozott C(2009) 3726 végleges bizottsági határozat.

¹³ Az EUMSZ 102. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke alkalmazására vonatkozó eljárásban (AT.39740 - Google Search [Shopping]) hozott C(2017) 4444 végleges bizottsági határozat.

rendelkezett, amíg az Intel részesedése stabilan 70 százalék körül volt. A feltárt tényállás szerint az Intel jelentős mértékű árengedményt nyújtott négy meghatározó kereskedelmi partnerének (Dell, HP, Acer, NEC, együtt: Original Equipment Manufacturers, „OEM-ek”), cserébe elvárta tőlük, hogy az x86-os CPU-ra vonatkozó teljes, vagy közel teljes ellátási szükségletüket az Inteltől szerezzék be. Hasonlóképpen, az Intel kifizetéseket teljesített a Media Markt üzlethálózatot működtető Media Saturn Holding GmbH („MSH”) részére, kikötve számára, hogy kizárólag Intel-alapú számítógépeket értékesíthet. A jogsértésnek egy másik lába is volt, az Intel ugyanis külön fizetett a főbb OEM-eknek azért, hogy késleltessék, illetve korlátozzák az AMD által gyártott CPU-kkal rendelkező számítógépek bevezetését/forgalmazását.¹⁴

Az árengedményekkel kapcsolatban a Bizottság úgy látta, hogy azok hűségkedvezménynek minősülnek (és ezzel egyenértékűnek ítélte az MSH részére nyújtott kifizetést is), amelyek megfelelnek a Hoffmann-La Roche-ítéletből eredő állandó ítélkezési gyakorlatban meghatározott feltételeknek, így ezen magatartások jellegüknél fogva jogsértőek, hatásvizsgálat elvégzése ennél fogva nem indokolt.

Mindazonáltal a Bizottság az AEC-teszt („as efficient competitor test”, azaz hasonlóan hatékony versenytárs-ellenőrzés) alkalmazásával hatáselemzést is végzett arra vonatkozóan, hogy milyen áron kellene kínálnia termékeit egy, az Intelhez hasonlóan hatékony, de erőfölénnyel nem rendelkező versenytársnak ahhoz, hogy kompenzálni tudja az OEM-eket az Intel által nyújtott kedvezményük elvesztéséért. A teszt szerint, amennyiben ez csak úgy lehetne lehetséges, ha a hipotetikus versenytárs az Intel költségeinek reális mértéke alatt kínálja termékeit, akkor az árengedmény alkalmas arra, hogy kizárja a piacról ezt a versenytársat. Ez pedig megfosztaná a végső fogyasztókat azon különböző termékek közötti választás lehetőségétől,

amelyeket az OEM-ek egyébként kínáltak volna, ha döntéseiket kizárólag a termékek egymáshoz viszonyított érdemein, valamint az Intel és versenytársai által felszámított egységárak alapján hozták volna meg. A teszt eredménye alapján az Intel árengedményei és kifizetései alkalmasak voltak arra, hogy versenyellenes kizáró hatást fejtsenek ki, mivel még egy ugyanolyan hatékony versenytársat is megakadályoztak volna abban, hogy az OEM-ek x86-os CPU-igényeit kielégítse, vagy hogy biztosítani tudja, hogy az MSH az ő x86-os CPU-ján alapuló számítógépeket értékesítsen. A Bizottság elemzése szerint ugyanis az árengedmények (és kifizetések) kiváltották az OEM-ek és az MSH hűségét, jelentősen csökkentve ezzel a versenytársak képességét arra vonatkozóan, hogy a termékeik érdemei alapján versengjenek. Az Intel versenyellenes magatartása így a fogyasztók választási lehetőségeinek beszűküléséhez és az innováció ösztönzésének csökkenéséhez vezetett.¹⁵

1.3. A Törvényszék első ítélete

Az Intel 2009 júliusában keresetlevelet nyújtott be a Bizottság ítéletével szemben az Európai Törvényszékhez („Törvényszék”), amelyben kilenc jogalapra hivatkozta kérte a döntés megsemmisítését, a Törvényszék azonban 2014. június 12-ei ítéletében¹⁶ valamennyi kereseti kérelmet elutasította. Az ítélet szerint – amely a hűségkedvezmények megítélésében a korábbi ítélkezési gyakorlatot követte –, megalapozottan ítélte a Bizottság az Intel árengedményeit tényleges, vagy közel kizárólagos lekötést eredményező hűségkedvezménynek, vagyis olyan magatartásnak, amely jellegénél fogva alkalmas a verseny korlátozására. A magatartás visszaélésszerűnek minősítése nem függ az ügy körülményeinek potenciális kizorító hatás alátámasztását célzó elemzésétől, a Bizottság így nem köteles esetről esetre bizonyítani a kizárólagossági engedmények kizorításra való alkalmasságát. Az ítélet szerint továbbá, még ha a körülmények

¹⁴ A magatartás jelen esetismertetésnek nem tárgya, röviden azonban érdemes megjegyezni, hogy ezzel kapcsolatban a Törvényszék első ítélete (lásd 1.3. fejezet) nyomán, a bírság összegének megállapítása érdekében, a Bizottság 2023-ban új határozatot hozott. A döntéssel szemben az Intel keresettel élt.

¹⁵ Tóth Tihámér (2013) *Az Európai Unió Versenyjoga*. Wolters Kluwer Kiadó, 5.6.3. fejezet.

¹⁶ A Törvényszék T-286/09 sz. ügyben hozott ítélete: *Intel Corporation* („a Törvényszék első ítélete”).

vizsgálata indokolt is lenne, nem szükséges a versenyellenes hatásoknak az AEC-teszt segítségével történő bizonyítása, ezáltal pedig annak sincs jelentősége, hogy az elvégzett AEC-teszt egyébként megfelel-e a szakmai követelményeknek, helyes számításokon alapul-e. Minderre tekintettel a Törvényszék nem vizsgálta a Bizottság által elvégzett AEC-teszt helyességét az Intel által felhozott kifogások alapján.

Az ítélet jelentős visszhangot váltott ki tudományos és szakmai körökben.¹⁷ Bíráói szerint az árkedvezmények tekintetében annak ellenére képviselte továbbra is a Hoffmann-La Roche-döntésben lefektetett, a kritikusok szerint túlságosan formalista álláspontot, hogy az utóbbi években egyre inkább előtérbe került az a megközelítés, miszerint nem helyes az erőfölényben lévő vállalkozás által alkalmazott hűségkedvezményt pusztán annak megvalósulási formája miatt *per se* jogsértőnek minősíteni, annak lehetnek ugyanis a piacra gyakorolt pozitív hatásai, és ezen hatásokat a magatartás jogellenességének megítéléséhez vizsgálni szükséges (hatásalapú megközelítés). Az ítéletet amiatt is támadás érte, hogy annak szemlélete szembement a Bizottság által 2009. februárban publikált, az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról szóló iránymutatásával.¹⁸ Az Iránymutatás ugyanis a korábbi szemlélettől jelentősen eltérve hatásalapú megközelítést vezetett be az erőfölényes ügyek megítélésénél, amely szerint az adott magatartás visszaélő jellegét annak hatásai határozzák meg, függetlenül a magatartás formájától, jellemzőitől.¹⁹ Az anyag a Törvényszék döntésével ellenkezően az áralapú versenykorlátozó

magatartások, így például a hűségkedvezmények tekintetében kifejezetten az AEC-teszt alkalmazásáról ír annak megállapítására, hogy a szóban forgó magatartás versenyellenes hatásokkal járhat-e.²⁰

2. A Bíróság ítélete – Az Intel I-döntés

Az Intel a Törvényszék ítéletével szemben fellebbezést nyújtott be az Európai Bírósághoz („Bíróság”), amelyben többek között arra alapozva kérte a törvényszéki ítélet hatályaon kívül helyezését, hogy az elmulasztotta lefolytatni az ügy összes körülményének vizsgálatát, továbbá elmulasztotta megvizsgálni annak valószínűségét, hogy a magatartás a verseny korlátozását eredményezi. Kifogásolta a Bizottság által elvégzett AEC-tesztet is, amellyel kapcsolatban előadta, hogy álláspontja szerint a Törvényszéknek attól függetlenül meg kellett volna vizsgálnia az Intel azon érvelését, miszerint az elemzés több hibát is tartalmazott, hogy a Törvényszék szerint a teszt elvégzése nem szükséges a jogsértés megállapításához.

A Bíróság 2017. szeptember 6-án hozott ítélete sokakat meglepett. Ugyanis, ha a Bíróság nyíltan nem is szakított a korábbi formalista állásponttal, a hatásalapú megközelítés felé billentette a mérleg nyelvét akkor, amikor kimondta, pontosítani szükséges a Hoffmann-La Roche-ügyben lefektetett ítélkezési gyakorlatot a körben, hogy amennyiben az eljárással érintett erőfölényben lévő vállalkozás azt állítja, hogy magatartása nem alkalmas a verseny korlátozására, a Bizottságnak elemeznie kell a magatartás hatásait, különösen a következő öt kritérium mentén: a vállalkozás erőfölényének jelentősége, a vitatott magatartás általi piaci lefedettség mértéke, a szóban forgó engedmények feltételei és azok nyújtásának módja, azok időtar-

¹⁷ Cecilia Carli, Roberto Pardolesi (2017) Intel and the Tale of Rebates: The (More) Economic Approach to the Rescue! Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3089481; Geradin (2015).

¹⁸ Az Európai Bizottság közleménye – Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról (2009/C 45/02) („Iránymutatás”).

¹⁹ Az Iránymutatás hatása a Bizottság Intel-ügyben hozott döntésében is tetten érhető az AEC-teszt alkalmazásában, a Bizottság azonban döntésében hangsúlyozta, hogy az abban foglaltak nem vonatkoznak azokra az eljárásokra, amelyeket már az iránymutatás közzététele előtt megindítottak, így az Intel-ügyben hozott döntésre sem (Bizottsági döntés 916. pontja).

²⁰ Iránymutatás 25–27. pontjai.

tama és összege, valamint a hasonlóan hatékony versenytársak kizárására irányuló esetleges stratégia megléte.²¹ Mivel pedig a Bizottság döntésében hangsúlyosan támaszkodott az AEC-teszt eredményeire, a Törvényszéknek kötelessége lett volna megvizsgálnia a tesztel kapcsolatban az Intel által megfogalmazott kritikát.²² Erre tekintettel a Bíróság a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, és az ügyet visszautalta a Törvényszékhez.

3. A Törvényszék második ítélete

A Törvényszék előtti eljárásban az Intel ismételtén a Bizottság határozatának megsemmisítését kérte, mivel az álláspontja szerint téves jogi elemzésen alapult, továbbá a Bizottság nem elemezte megfelelően és nem vette figyelembe a Bíróság ítéletében meghatározott, vizsgálandó kritériumokat, harmadszor pedig a határozat számos hibát tartalmazó AEC-elemzést foglalt magában. A Bizottság ezzel szembe továbbra is úgy vélte, hogy határozata megfelel a Bíróság ítéletében elfogadott megközelítésnek, az figyelembe vette az ezen ítéletben meghatározott kritériumokat, továbbá a benne szereplő AEC-teszt nem tartalmazott hibát. A Törvényszék rámutatott arra, hogy a Bíróság ítélete alapján, bár az érintett engedményrendszer versenykorlátozónak minősíthető, mivel jellegére tekintettel vélelmezni lehet annak versenykorlátozó hatásait, e tekintetben pusztán egyszerű vélelemről van szó, nem pedig önmagában az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 102. cikkének megsértéséről, amely minden esetben mentesítené a Bizottságot a hatásvizsgálat alól. Ez a vélelem megdönthető, így amennyiben erre az erőfölényben lévő vállalkozás bizonyítékokkal alátámasztottan kísérletet tesz, az Intel I-ítéletben lefektetett öt kritérium vizsgálata nem mellőzhető. Erre tekintettel a Törvényszék köteles megvizsgálni az érintett engedmények versenykorlátozásra

való alkalmasságát, valamint az Intelnek az AEC-teszttel kapcsolatban tett minden kifogását.²³

Ezen vizsgálat eredményeképp a Törvényszék 2022. január 26-án hozott második ítéletében kimondta, hogy a Bizottság határozatának hűségkedvezményekre vonatkozó része nem megalapozott, így a döntés ezen részét, valamint a Bizottság által kiszabott bírságot megsemmisítette. A Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság által készített AEC-teszt számos hibát tartalmazott, továbbá, hogy a Bizottság nem vette figyelembe az összes releváns kritériumot, amelyet a Bíróság ítéletében a hatásvizsgálathoz szükségesnek ítélt, így különösen nem vette megfelelően figyelembe az árengedmények által lefedett piac részesedését, és nem elemezte megfelelően az árengedmények időtartamát. A Bizottság fellebbezett az ítélettel szemben.

4. A Bíróság Intel II-ítélete

A Bíróság 24 évvel az Intel elleni panasz Bizottsághoz érkezését követően, 2024. október 24-ei ítéletében²⁴ végleg lezárta a jogvitát az Intel és a Bizottság között a hűségkedvezmények versenyjogi megítélését illetően. Az ügy az Intel győzelmével ért véget, a Bíróság ugyanis a Bizottság fellebbezését elutasítva helyben hagyta a Törvényszék második ítéletét, ezzel megerősítve az Intel-ügyben kirajzolódó azon új irányt, amely a hűségkedvezmények megítélésekor is a hatásalapú megközelítésnek kedvez a hűségkedvezmények alkalmazását *per se* jogsértőnek kimondó formalista állásponttal szemben.

Ítéletében a Bíróság hivatkozott a Superleague-ítéletre²⁵ és az abban citált joggyakorlatra, miszerint az EUMSZ 102. cikke nem irányul sem annak megakadályozására, hogy valamely vállalkozás saját érdemeinek köszönhetően erőfölénybe kerüljön egy vagy több piacon, sem pedig annak bizto-

²¹ Intel I-ítélet, 138.,139.

²² Intel I-ítélet, 143.,144.

²³ A Törvényszék T-286/09 RENV. sz. ügyben hozott ítélete: *Intel Corporation* („a Törvényszék második ítélete”), 124., 125., 127.

²⁴ A Bíróság C-240/22 P. sz. ügyben hozott ítélete: *Intel Corporation* („Intel II-ítélet”).

²⁵ A Bíróság C-333/21. sz. ügyben hozott ítélete: *European Superleague Company* (Superleague-ítélet).

sítására, hogy az ilyen helyzetben lévőknel kevésbé hatékony versenytárs vállalkozások a piacon maradjanak. Ennélfogva nem minden kizorító hatás korlátozza szükségképpen a versenyt. Az érdemen alapuló verseny ugyanis azt eredményezheti, hogy a különösen az árak, a választék, a minőség vagy az innováció szempontjából kevésbé hatékony, tehát a fogyasztók számára kevésbé érdekes versenytársak eltűnnek a piacról, illetve kiszorulnak onnan. Következésképpen annak megállapításához, hogy egy bizonyos magatartás erőfölénnyel való visszaélésnek minősül-e, főszabály szerint azt kell bizonyítani, hogy a magatartás a vállalkozások közötti érdemen alapuló versenytől eltérő eszközök alkalmazásával ténylegesen vagy potenciálisan korlátozza-e a versenyt azáltal, hogy kizárja az érintett piacról vagy piacokról az ugyanolyan hatékony versenytárs vállalkozásokat. Az Intel I-döntésre hivatkozva a Bíróság emlékeztetett arra, hogy ezen, az EUMSZ 102. cikkébe ütköző gyakorlat hűségkedvezmény-rendszer formáját is öltetheti.

A Bíróság kiemelte, hogy a bizonyítás során pontos és konkrét elemzések és bizonyítékok alapján arra kell törekedni, hogy az említett magatartás legalábbis alkalmas arra, hogy kizorító hatást fejtsen ki. Így a Bíróság megismételte az Intel I-ítéletben meghatározott feltételt, amely szerint, ha a hűségkedvezmények nyújtásában megnyilvánuló magatartás kapcsán az erőfölényben lévő vállalkozás bizonyítékokkal alátámasztva azt állítja, hogy nem volt képes a kifogásolt kizorító hatások kiváltására, a Bizottságnak nem csupán olyan tényezőket kell elemeznie, mint a vállalkozás erőfölényének jelentősége, a vitatott árengedmények piaci lefedettségének mértéke, valamint az árengedmények feltételei és nyújtásának módjai, időtartama és összege, hanem a legalább annyi-

ra hatékony versenytársak kizorítására irányuló stratégia esetleges fennállását is. Ezt pedig általában az AEC-teszt alkalmazásával kell értékelni.²⁶

5. Az ítéletek jelentősége

Az Intel I- és Intel II-ítéletek első olvasatra talán nem tűnnek úttörőnek, hiszen nem szakítottak a Hoffmann-La Roche-joggyakorlattal, látszólag pusztán pontosították azt. Nehezen elképzelhető azonban, hogy a jövő hűségkedvezménnyel kapcsolatos eljárásaiban a vélelem megdöntése érdekében ne igyekeznének az eljárás alá vont vállalkozások bizonyítani, hogy magatartásuk nem alkalmas a verseny korlátozására. Ebben az esetben pedig ismét a Bizottságra hárul a bizonyítási teher az AEC-teszt alkalmazásával annak megállapítása érdekében, hogy a kedvezményrendszer alkalmas volt arra, hogy a vállalkozás kizorítsa a hozzá képest legalább annyira hatékony versenytársakat.²⁷

Az ítéletek jelentősége azonban túlmutat az egyedi jogvita megítélésén. A Bizottság 2024 augusztusában bocsátotta nyilvános konzultációra a kizorításra irányuló visszaélésekről szóló iránymutatás-tervezetét,²⁸ amely az 1.3. fejezetben röviden ismertetett, 2009-ben publikált Iránymutatás óta az első átfogó felülvizsgálatát jelenti a Bizottság EUMSZ 102. cikke szerinti jogérvényesítési prioritásainak. A tervezet a kizorító magatartásokra vonatkozó uniós ítélkezési gyakorlat bizottsági értelmezését gyűjti témakörönként csokorba azzal a céllal, hogy növelje a jogbiztonságot és az átláthatóságot az Európai Unión belül a vállalkozások és jogalkalmazók számára.²⁹ A Bizottság az anyaggal láthatóan ismét a formalista állásponthoz közelít, amikor a kizorító jellegű magatartásokat három csoportra osztja, és ezekhez különböző vélelme-

²⁶ Intel II-ítélet, 175–180.

²⁷ Tóth András (2019) Vélemények a versenyjogban, *Magyar Jog*, 2019/3., 125–131. Elérhető: <https://szakcikkladatbasis.hu/doc/5260384>.

²⁸ A Bizottság Közleménye – Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásáról („tervezet”).

²⁹ Lásd a Bizottság iránymutatását a versenykorlátozó erőfölénnyel való visszaélésekről, https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2024-article-102-guidelines_en („Iránymutatás-tervezet”).

ket párosít.³⁰ Az egyik csoportba az úgynevezett álcázatlan korlátozások tartoznak, amelyek a vélelem alapján jellegükénél fogva alkalmasak a verseny korlátozására. Bár e vélelem megdönthető, a tervezet szerint az erőfölényben lévő vállalkozás csak nagyon kivételes esetben képes erre. Egy másik csoportot képeznek azon magatartások, amelyek esetében főszabály szerint bizonyítani szükséges, hogy képesek versenykorlátozó hatások kiváltására, a harmadik csoportba pedig azon magatartások tartoznak, amelyek feltételezhetően ilyen hatásokkal járnak. Ezen harmadik csoportba sorolja a tervezet a hűségkedvezményeket, az anyagból pedig jól látható, hogy a Bizottság a magatartás megítélésére vonatkozó iránymutatás kidolgozásakor hangsúlyt fektetett az Intel I-ítéletben foglaltakra. A tervezet szerint ezen magatartás – és általában a kizárólagos megállapodás – által az erőfölényben lévő vállalkozás nagy potenciállal rendelkezik arra, hogy versenykorlátozó hatásokat váltson ki, mivel valószínűleg megszünteti vagy korlátozza a

vevő vagy az eladó választási lehetőségeit a kínálat vagy kereslet lehetséges forrásai tekintetében. És mint ilyen, vélelmezni kell, hogy a kizárólagosság versenykorlátozó hatást válthat ki. Ugyanakkor, amennyiben az erőfölényben lévő vállalkozás bizonyítékot nyújt be arra vonatkozóan, hogy a magatartás nem képes versenykorlátozó hatások kiváltására, a Bizottságnak értékelnie kell ezeket. A tervezet az értékelés szempontjainál is az Intel I-ítéletben meghatározott öt kritériumot sorolja fel.³¹

A tervezet tehát a hűségkedvezmények megítélése kapcsán már figyelembe veszi az Intel I-ítélet megállapításait, és igen valószínű, hogy a végleges szövegre az Intel II-ítélet megállapításai is hatással lesznek. És bár az iránymutatás nem kötelező erejű jogi dokumentum, mégis jelentős befolyással bír a nemzeti versenyhatóságok és a nemzeti bíróságok gyakorlatára is, ezáltal pedig az ítéletekben lefektetett irányok széles körben beépülhetnek az uniós és tagállami joggyakorlatba.

³⁰ Iránymutatás-tervezet 60. pontja.

³¹ Iránymutatás-tervezet 82. és 83. pontjai.

Fürjes Fanni¹



A Bíróság döntése a Gazprom kötelezettségvállalásait tartalmazó határozat megsemmisítése iránti kereset elutasítása elleni fellebbezés tárgyában

Judgment of the Court of Justice in the appeal against the dismissal of the action for annulment of the decision containing Gazprom's commitments

Abstract: *The Court of Justice of the European Union has dismissed Orlen's appeal, which was primarily aimed at setting aside the judgment of the General Court of the European Union dismissing the action for annulment of the Commission's decision adopted on May 24, 2018. The Court of Justice of the European Union found Orlen's appeal and the pleas in law raised by Overgas in its cross-appeal to be unfounded. The Court ruled that commitments must be made in such a way that they never lead to results contrary to specific provisions of the TFEU, so the Commission had to act in accordance with this provision in the present case and comply with the obligation to act in accordance with the TFEU and the general principles of EU law.*

Tárgyszavak: erőfölénnyel való visszaélés, gázpiac, versenyjogi szabályok megsértése, kötelezettségvállalások, fellebbezés

Keywords: abuse of dominance, gas market, infringement of competition rules, commitments, appeal

Az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) mind a négy jogalapjában elutasította az Orlen fellebbezését, amely elsősorban az Európai Unió Törvényszéke („Törvényszék”) ítéletének hatályon kívül helyezésére irányult, amellyel elutasította az Európai Unió Bizottsága („Bizottság”) által 2018. május 24-én elfogadott AT.39816. számú ügy kapcsán született C(2018) 3106 final bizottsági határozat megsemmisítése iránti keresetet. A Bíróság megalapozatlannak találta az Orlen fellebbezését, valamint a csatlakozó fellebbezés keretében az Overgas által megfogalmazott érveket is.

1. A jogvita előzményei

1.1. Közigazgatási eljárás

A Bizottság AT.39816. számon vizsgálatot folytatott annak érdekében, hogy megvizsgálja

a közép- és kelet-európai gázpiacok működését, amelynek során helyszíni kutatásokat tartott, valamint információkéréseket küldött különböző piaci szereplőknek, köztük a Gazpromnak és egyes ügyfeleinek, így a felperes Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo („Polskie Górnictwo”) vállalkozás részére is.

A Bizottság az ügyben 2012. augusztus 31-én indított eljárást, és a Gazprom részére megküldött kifogásközlésben megállapította, hogy a Gazprom erőfölényben van az érintett közép- és kelet-európai országok² („KKE országok”) nagykereskedelmi gázellátásának upstream nemzeti piacain, valamint a vállalkozás visszaélt erőfölényével azáltal, hogy versenyellenes stratégiát alkalmazott a piacok szegmentálása, elszigetelése, és így a gáz szabad áramlásának megakadályozása érdeké-

¹ Vizsgáló, Döntéshozatalt Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia.

ben, megsértve ezzel az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés³ („EUMSZ”) 102. cikkét.⁴

A Bizottság a Gazprom esetében három versenyellenes magatartást állapított meg. Egyrészt a Bizottság álláspontja szerint a társaság területi korlátozásokat vezetett be a KKE országok nagykereskedőivel és ipari ügyfeleivel kötött szerződésekben, amelyek magukba foglalták az exportot tiltó korlátozásokat, valamint a szállított gáz adott területen belüli felhasználására kötelező szerződéses rendelkezéseket. Másrészt ezen területi korlátozások lehetővé tették a Gazprom számára, hogy Bulgáriában, Észtországban, Lettországban, Litvániaiban és Lengyelországban tisztességtelen árpolitikát folytasson, amelynek során túlzott árakat szabott ki. Harmadrészt a Gazprom Bulgária és Lengyelország esetében az általa teljesített gázszolgáltatásokat annak rendelte alá, hogy a nagykereskedők részéről biztosítékot kapjon a gázszállítási infrastruktúrára vonatkozóan. Ezek a biztosítékok kiterjedtek a bolgár nagykereskedő által a Déli Áramlat gázvezetékprojektbe történő beruházásokra, valamint arra, hogy a lengyel nagykereskedőknek – tehát a Polskie Górnictwo vállalkozásnak is – el kellett fogadniuk a Yamal gázvezeték lengyelországi szakaszának üzemeltetése felett a Gazprom által gyakorolt ellenőrzés megerősítését. A Gazprom több alkalommal is vitatta a kifogásközlésben vele szemben felmerült versenyjogi aggályokat, és 2017 márciusában az 1/2003/EK rendelet⁵ 9. cikke alapján benyújtott egy hivatalos kötelezettségvállalási tervezetet. A Bizottság a versenykorlátozó magatartásokkal és erőfölénnyel foglalkozó tanácsadó bizottsággal folytatott konzultációt, és közölte a határozattervezetet, amelyről a bizottság kedvező véleményt adott.⁶

A Bizottság elfogadta a C(2018) 3106 final határozatot („Határozat”), amelyhez mellékelte a kötelezővé tett végleges kötelezettségvállalásokat, és mivel az eredetileg azonosított, potenciálisan visz-

szaélsszerű magatartások tekintetében már nem volt szükség további fellépésre, így lezárta a közigazgatási eljárást.⁷

1.2. A Gazprom kötelezettségvállalásai

A Gazprom a Határozatban foglaltak szerint az alábbi feladatok megvalósítását vállalta:

- a területi korlátozások aggályainak eloszlatására a szerződésekből kiiktat minden olyan rendelkezést, amely közvetve vagy közvetlenül akadályozza vagy tiltja a gáz szabad áramlását a KKE országokban;
- minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy az érintett felek kérelmére a magyarországi, lengyelországi és szlovákiai szállítási pontokra leszállított szerződéses gáz mennyiség egészét vagy egy részét egy másik, bulgáriai vagy balti államban lévő szállítási pontra szállítsa le annak érdekében, hogy a gázáramlás Bulgária és a balti államok, másrészt a többi érintett KKE ország között is lehetséges legyen;
- minden szükséges intézkedést megtesz a gázellátási és -szállítási szerződések módosítására annak érdekében, hogy Bulgária más tagállamokkal, különösen Görögországgal történő összekapcsolása megtörténhessen, valamint a gázelosztási módszer kiigazítására vonatkozó szerződések jöhessenek létre;
- a Bizottság az árképzési gyakorlatokra vonatkozóan megfogalmazott aggályával összefüggésben árfelülvizsgálati rendelkezéseket vezet be, és az érintett ügyfeleivel fennálló szerződéseiben foglalt rendelkezéseket módosítja;
- a Bizottság Déli Áramlat gázvezetékprojektbe történő beruházásokkal kapcsolatos versenyjogi aggálya kapcsán a projektben részt vevő bolgár partnerek számára lehetővé teszi a projektből való kilépést anélkül, hogy polgári jogi igényt nyújtana be, vagy beszedné azt az

³ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

⁴ A Bíróság C-255/22. P. sz. ügyben hozott ítélete: *Orlen kontra Bizottság* (Orlen-ítélet), 3–6.

⁵ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.

⁶ Orlen-ítélet, 6–12.

⁷ Orlen-ítélet, 13.

árkülönbözetet, amit a projektben való részvételük ellenértékéként elengedett, és a bejelentett bolgár szakasz leállítására tekintettel nem követel külön kártérítést.⁸

A Bizottság a Gazprom által tett vállalásokat hatékonynak és szükségesnek ítélte meg a versenyjogi aggályok elosztatásához, valamint figyelembe vette, hogy a Gazprom már tett bizonyos lépéseket annak érdekében, hogy magatartását összhangba hozza a versenyjogi szabályokkal, illetve időközben a gázinfrastruktúra helyzete is javult a KKE országokban. A Bizottság a Határozatban előírta, hogy mindezen intézkedések nyolcéves időszakra alkalmazandóak, kivéve a Déli Áramlat projekt, amelyre tizenöt éves kötelező időszakot írt elő.⁹

1.3. A panasz

A Bizottság által indított közigazgatási eljárással párhuzamosan, amely a Határozat alapjául szolgált, a Polskie Górnictwo panaszt nyújtott be – amelyet AT.40497. szám alatt vettek nyilvántartásba –, amelyben kifogásolta a Gazprom állítólagos visszaélészerű magatartását. A kifogásolt magatartások többnyire átfedésben voltak a kifogásközlésben kifejtett aggályokkal, valamint magukba foglalták a Yamal gázvezeték lengyel szakaszához kapcsolódó visszaélésre vonatkozó állításokat is. A Bizottság elutasító szándéknyilatkozatot küldött a Polskie Górnictwo vállalkozás részére, amelyre válaszul a cég megfogalmazta elégedetlenségét. A vállalkozás kifogásolta a vizsgálat Bizottság általi lefolytatását, ugyanis véleménye szerint a Bizottság megsértette az AT.39816. sz. ügyben panaszosként őt megillető jogait azzal, hogy többszöri kérelme ellenére a Bizottság közel egy éven keresztül nem biztosított számára hozzáférést a kifogásközléshez, valamint nem tette lehetővé, hogy

arra észrevételeket tegyen.¹⁰ A Határozat elfogadását követően a Polskie Górnictwo hozzáférést kért mindazon dokumentumokhoz, amelyekre a Bizottság az elutasító szándéknyilatkozatban kifejtett értékelést alapozta, azonban ezt a Bizottság elutasította. 2019. április 17-én a Bizottság elfogadta a panasz elutasításáról szóló határozatot,¹¹ amellyel szemben a Polskie Górnictwo keresettel élt a Törvényszék előtt.¹² A Törvényszék ezen ügy során a panasz elutasításáról szóló határozatot megsemmisítette.¹³

2. A Törvényszék előtti eljárás

2018. október 15-én a Polskie Górnictwo keresetet nyújtott be a Határozat megsemmisítése iránt.¹⁴ A Törvényszék engedélyt adott a Lengyel Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Gazprom és az Overgas beavatkozás iránti kérelmeinek. A Törvényszék a kifogásközlés Bizottság által benyújtott bizalmas változatának teljes másolatát illetően úgy határozott, hogy azt a Polskie Górnictwo képviselőinek tudomására hozza, titoktartási kötelezettség vállalása ellenében. A Bizottság felülvizsgálta a Törvényszék által feltett kérdések mentén a kereset elfogadhatóságát, és álláspontja szerint a Polskie Górnictwo nem bizonyította a jelen ügyben az eljáráshoz fűződő érdekét, így a keresetet elfogadhatatlannak ítélte meg. A Polskie Górnictwo összesen hat jogalapra hivatkozott a keresete alátámasztására,¹⁵ amely a következőkre alapult.

Az első három jogalap tekintetében a Polskie Górnictwo az EUMSZ szerinti arányosság elvének megsértésére hivatkozott. Egyrészt arra a következtetésre jutott, hogy a Yamal kifogások megalapozatlanok, és olyan kötelezettségvállalásokat fogadtak el, amelyekben a kifogásokat egyálta-

⁸ Orlen-ítélet, 19–23.

⁹ Orlen-ítélet, 24–25.

¹⁰ Orlen-ítélet, 27–36.

¹¹ C(2019) 3003 final határozat (AT.40497).

¹² A Törvényszék T-399/19. sz. ügyben hozott ítélete: *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. kontra Európai Bizottság* („T-399/19 Polskie Górnictwo-ítélet”).

¹³ T-399/19 Polskie Górnictwo-ítélet.

¹⁴ A Törvényszék T-616/18. sz. ügyben hozott ítélete: *Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. kontra Európai Bizottság* („T-616/18 Polskie Górnictwo-ítélet”).

¹⁵ Orlen-ítélet, 3–14.

lán nem vették figyelembe. Másrészt és harmadrészt véleménye szerint sérült az arányosság elve, amennyiben a Bizottság annak ellenére fogadta el a végleges kötelezettségvállalásokat, hogy azok nem vették kellőképpen figyelembe az árképzési gyakorlatra, valamint a területi korlátozásokra vonatkozó kifogásokat. A negyedik jogalap az EUMSZ 7. cikkkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 194. cikk (1) bekezdésének megsértésén alapult, amennyiben a Határozat ellentétes az Európai Unió energiapolitikájának célkitűzéseivel, és amennyiben a Bizottság nem vette figyelembe a Határozatnak a gázellátás európai piacára gyakorolt negatív hatását. Az ötödik jogalap az EUMSZ szerinti egyenlő bánásmód elvének megsértésén alapult, amennyiben a Bizottság hátrányos megkülönböztetést alkalmazott a Gazprom nyugat-európai tagállamokban működő ügyfelei és az érintett KKE országok ügyfelei között. Végezetül a hatodik jogalap a hatáskörrel való visszaélésen és lényeges eljárási szabályok megsértésén alapult, amennyiben a Bizottság a Határozatban figyelmen kívül hagyta az 1/2003/EK rendelet 9. cikkének célkitűzését, valamint a közigazgatási eljárás lefolytatásával kapcsolatos hatáskörének korlátait.

A Törvényszék az összes jogalapot, így a kereset teljes egészét elutasította.¹⁶

3. Európai Unió Bírósága előtti eljárás

3.1. Kérelmek

Az Orlen (korábban Polski Koncern Naftowy Orlen S.A., a Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. jogutódja) a Bírósághoz benyújtott fellebbezésében kérte a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a T-616/18 Polskie Górnictwo-ítéletet, semmisítse meg a Határozatot, és utalja vissza az ügyet Törvényszék elé. A Bizottság és a Gazprom ezzel összefüggésben kérte a fellebbezés elutasítását, amíg az Overgas és a Lengyel Köztársaság azt kérte, hogy a Bíróság adjon helyt a fellebbezésnek. Az Overgas a csatlakozó felleb-

bezésében kérte a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a T-616/18 Polskie Górnictwo-ítéletet, amíg a Bizottság és a Gazprom a csatlakozó fellebbezés elutasítását kérte. Az Orlen amellett érvelt, hogy adjanak helyt a csatlakozó fellebbezés első jogalapjának, és helyezték hatályon kívül a T-616/18 Polskie Górnictwo-ítéletet.¹⁷

Az Orlen a fellebbezése során négy jogalapra hivatkozott, így az 1/2003/EK rendelet 9. cikkének megsértésére, a 9. cikkkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 194. cikk megsértésére, a 9. cikk (1) bekezdésének megsértésére, valamint a 9. cikk (2) bekezdésének megsértésére.

A Bíróság a fellebbezéssel kapcsolatban a felek érveit és kifogásait megvizsgálta, majd a fellebbezés elfogadhatósága mellett döntött.¹⁸

3.2. Az ügygel kapcsolatos előzetes megállapítások

Az 1/2003/EK rendelet 9. cikkéből megállapítható, hogy amikor a Bizottság olyan határozatot kíván elfogadni, amelyben a jogsértés megszüntetését írja elő, akkor kötelezővé teheti az érintett vállalkozások által felajánlott kötelezettségvállalásokat, amennyiben azok képesek elosztatni azokat az aggályokat, amelyekről a vállalkozásokat az előzetes értékelés során tájékoztatta. E rendelkezés elsődleges célja az EUMSZ-ben foglalt versenyszabályok hatékony alkalmazásának biztosítása annak révén, hogy a jogsértés megállapítása helyett gyors megoldást kínáljon a versenykapcsolatos problémákra, amelyek mögött tehát elsődlegesen gazdaságossági megfontolások állnak. A Bizottságot ilyen eljárás során nem terheli kötelezettség arra vonatkozóan, hogy minősítse és megállapítsa a jogsértést, mivel a problémákra és az elérendő célokra tekintettel vizsgálja meg, és dönt a kötelezettségvállalások elfogadásáról. Az arányosság elvének alkalmazása tehát csak annak ellenőrzésére vonatkozik, hogy a kérdéses kötelezettségvállalások elosztatják-e azon aggályokat, amelyeket az érintett vállalkozásokkal közölt. A Bizottság a

¹⁶ Orlen-ítélet, 15–16.

¹⁷ Orlen-ítélet, 14–24.

¹⁸ Orlen-ítélet, 25., 41.

vizsgálat során köteles figyelembe venni a harmadik személyek érdekeit is, ilyenkor pedig az arányosság elve megköveteli, hogy azokat a jogokat, amelyek a harmadik feleket megilletik, ne fosszák meg tartalmuktól.¹⁹ Rantos főtanácsnok az indítványában rámutatott arra, hogy az ilyen felülvizsgálat nem arra irányul, hogy a Bizottság elemzése minden szabálytalanságtól mentes legyen, mivel a Bizottság bizonyos mérlegelési mozgásteret kapott, feltéve, hogy a hiba nem lépi át a nyilvánvalóság küszöbét.²⁰ Az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a kifogásközlés olyan eljárási és előkészítő dokumentum, amely a védelemhez való jog hatékony gyakorlásának biztosítása érdekében körülhatárolja a Bizottság által indított közigazgatási eljárás tárgyát. Mindez megakadályozza a Bizottságot abban, hogy az érintett eljárást befejező határozatában más kifogásokat is figyelembe vegyen. Ez alapján a Bizottság az 1/2003/EK rendelet 9. cikke szerint meghozott határozatában nem köteles kifejteni azokat az okokat, amelyek miatt elállt egy vagy több olyan kifogástól, amely bizonyos kezdeti aggályaival volt kapcsolatos.²¹ Jelen ügy során figyelembe kell venni a Bíróság azon megközelítését, hogy versenyjogi jogsértés fennállásával kapcsolatos jogvita esetén a piaci szereplőket megillető jogbiztonság alapvető követelménye, valamint a belső piacon a torzulásmentes verseny biztosításának célja nagy jelentőséggel bír harmadik személyek számára is.²² Ahogyan azt az EUB gyakorlata is mutatja, az uniós versenyjog hatálya alá tartozó ügyek főszabályként összetett ténybeli és gazdasági elemzés elvégzését teszik szükségessé.²³

3.3. Bizottsági észrevételek

A T-616/18 Polskie Górnictwo-ítélet 83. pontjában a Törvényszék megállapította, „*hogy a jelen ügy körülményei között, különösen pedig azért, mert nem került sor az előzetes értékelés felülvizsgálatára, az 1/2003 rendelet 9. cikke a Bizottságot – állításával ellentétben – arra kötelezte, hogy legyenek indokai arra vonatkozóan, hogy miért nincs olyan kötelezettségvállalás, amely megoldást nyújtana a Yamal kifogásokra*”. Ezen ítélet 85. pontjában hozzátette, hogy „*[a] jelen ügyben mindenestre meg kell állapítani, hogy a Bizottság kifejtette azokat az okokat, amelyek miatt nem írt elő a Yamal kifogásokra megoldást nyújtó kötelezettségvállalást*”. A Bizottság hangsúlyozta, hogy ez téves jogalkalmazásnak minősül, azonban nem érinti a T-616/18 Polskie Górnictwo-ítélet rendelkező részét, mivel a Törvényszék is rámutatott arra, hogy a Bizottság a Határozatban indokolta a Yamal kifogásoktól való elállást, így ez nem vezethet hatályon kívül helyezéshez. A Bizottság szerint a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy az 1/2003/EK rendelet 9. cikkének (1) bekezdése értelmében vett előzetes értékelésnek minősülő kifogásközlésben szereplő egyes kifogásoktól való elállás esetén a Bizottságnak felülvizsgált előzetes értékelést kell küldenie.²⁴

3.4. A fellebbező érvei

Az Orlen álláspontja szerint a kötelezettségvállalások nem oszlatták el a Bizottság által a kifogásközlésben megfogalmazott aggályokat, és nem voltak előretekintőek, vagyis jellegükönél fogva nem voltak képesek megelőzni a hasonló jövőbeni jogsértéseket, így a Törvényszék nem értékelte helyesen a Bizottság döntését.²⁵ Véleménye szerint a Törvényszék több alkalommal nyilvánvalóan

¹⁹ Orlen-ítélet, 42–48.

²⁰ Athanasios Rantos főtanácsnok indítványa a C-255/22. P. számú ügyben: *Orlen S.A., korábban Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A kontra Európai Bizottság*, 97.

²¹ Orlen-ítélet, 50–51.

²² Tóth András (2023) Az Európai Unió versenyjogának magyarországi érvényesülése. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/9., 387–388.

²³ Tóth András (2021) A Magyar Versenyügyek 2010–2020 közötti bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai. *Iustum Aequum Salutare*, 2021/4., 159.

²⁴ Orlen-ítélet, 53–55.

²⁵ Orlen-ítélet, 59.

elferdítette a tényeket és téves volt az a megállapítása, hogy a Bizottság nem követett el nyilvánvaló mérlegelési hibát a Gazprom által felajánlott kötelezettségvállalások megfelelő jellegét illetően. Az Orlen mindezt azzal indokolta, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a Gazprom gyakorlata abban állt, hogy megakadályozza a gázimportot, miközben valójában a magatartása annak megakadályozásra irányult, hogy az érintett KKE országok gazdasági szereplői újraexportálják a gázt, ami közvetlen hatással volt a gáz nagykereskedelmi piacának folyamatosságára. Kifogásai szerint a Törvényszék tévesen mutatott rá, hogy akkor, ha a nemzeti bíróságok helyt adhatnak egy választottbíróági ítélet hatályon kívül helyezése iránti kérelemnek – amennyiben úgy ítélik meg, hogy az ilyen ítélet ellentétes az EUMSZ 102. cikkel vagy az 1/2003/EK rendelet 9. cikkén alapuló határozattal –, az arra készítheti a választott bíróságokat, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy ítéleteik tiszteletben tartják az EUMSZ rendelkezéseit, holott ez az állítás spekulatív, valamint megalapozatlan.²⁶ Az Orlen arra a következtetésre jutott, hogy a Törvényszék nem vette figyelembe a Bizottság azon kötelezettségét, hogy az összetett gazdasági és műszaki kérdések értékelésére vonatkozó törvényes jogkörének gyakorlása keretében az EUMSZ rendelkezéseinek és az uniós jogrend alapvető elveinek tiszteletben tartása mellett járjon el. Álláspontja szerint a Bizottság túlzottan megszorító értelmezésre támaszkodott, ezzel figyelmen kívül hagyta nemcsak az energiapolitikai szolidaritás elvét, hanem azt is, hogy az ügy jellegénél fogva az energiaügy területére tartozik.²⁷

Az Orlen emellett érvelt, hogy azáltal, hogy a Bizottság a Határozattal arra kötelezte a Gazpromot, hogy módosítsa az érintett ügyfelekkel való együttműködésének módjait, így a Határozat hatást gyakorolt az uniós gázpiacra. Meglátásai szerint ezzel szemben a Bizottság a Határozat elfogadásához vezető eljárást úgy mutatta be, amely

a nyitott és integrált gázpiac előmozdítását célzó intézkedések lényeges elemét képezi, valamint a Törvényszék is hasonlóan figyelmen kívül hagyta azt a ténytet, hogy a Határozat az energiaügy területére tartozik, tévesen sugallva, hogy a Bizottságot a Gazprom kötelezettségvállalásainak vizsgálata keretében nem köti az energiapolitikai szolidaritás elve. Határozott álláspontja, hogy a Törvényszék megközelítése megfosztaná az EUMSZ 194. cikket a hatékony érvényesüléstől a Bizottság arra irányuló fellépése tekintetében, hogy egyszerre valósítsa meg a tág értelemben vett versenyjog célkitűzéseit és az EU energiapiacának működéséhez kapcsolódó célkitűzéseket.²⁸

Az Orlen véleménye szerint a Törvényszék tévesen értelmezte a nyilvánvaló értékelési hiba fogalmát a Gazprom kötelezettségvállalásai megfelelő jellegének elemzésével kapcsolatos összetett gazdasági és technikai kérdések Bizottság általi értékelésének vizsgálata során. Az Orlen szerint nem vették figyelembe a Gazprom kötelezettségvállalásainak jövőre vonatkozó jellegét, ugyanis a Bizottságnak a versenyjogi aggályok elosztatására irányuló vállalásokat illetően különösen óvatosan kell kezelni a helyzet kedvezőtlen alakulásával fenyegető eseteket.²⁹

Az Orlen azt állította, hogy a Törvényszék az 1/2003/EK rendelet 9. cikkének (2) bekezdésében előírt azon lehetőséget, hogy újból megindítsák az eljárást, egy olyan kötelezettségvállalás megsértésére alapozta, amelynek tartalmát a Határozat indokolása, nem pedig annak rendelkező része alapján értelmezte, valamint, hogy az eljárás újbóli megindítását olyan körülményekre hivatkozva alapította, amelyeken a Határozat nem alapult.³⁰

Az Overgas csatlakozó fellebbezésében azt állította, hogy a Törvényszék megsértette a Bíróság alapokmánya 53. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (2) bekezdését, amikor megállapította, hogy az Overgas által a beavatkozási beadványában kifejtett érvek a bolgár

²⁶ Orlen-ítélet, 71–74.

²⁷ Orlen-ítélet, 81–82.

²⁸ Orlen-ítélet, 85–89.

²⁹ Orlen-ítélet, 102.

³⁰ Orlen-ítélet, 129.

gázrendszerre vonatkozóan elfogadhatatlanok, és tévesen állapította meg, hogy ezek az érvek meghaladják a jogvita tárgyát.³¹

3.5. A Bíróság álláspontja

A Bíróság megállapította, hogy az Orlen nem bizonyította, hogy a Bizottság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett volna el a Gazprom által a kifogásközlésben megfogalmazott aggályok orvoslása érdekében felajánlott kötelezettségvállalások megfelelő jellegének értékelése során, sem pedig azt, hogy a Törvényszék nem lépett fel ilyen nyilvánvaló értékelési hibával szemben. A Bíróság álláspontja szerint a T-616/18 Polskie Górnictwo-ítélet és a Határozat téves értelmezéséből ered az állítás, amely szerint a Törvényszék jóváhagyta a Bizottság azon döntését, hogy lehetővé teszi a felajánlott kötelezettségvállalások utólagos korrekcióját.³²

Az Orlen szubjektív elvárásai miatt nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a Határozat nyilvánvaló mérlegelési hibákat tartalmaz, amelyeket a Törvényszék elmulasztott szankcionálni. A Törvényszék a Bíróság megállapítása szerint nem alkalmazta tévesen a jogot a Lengyelországba irányuló gázimport kérdésének Bizottság általi értékelése során azzal összefüggésben, hogy megfelelő-e a Gazprom arra vonatkozó kötelezettségvállalásának hiánya, hogy több, módosítható és Lengyelországot érintő szállítási pontot hoz létre.³³

A Bíróság ítélezési gyakorlatára támaszkodva kimondta, hogy semmi nem enged arra következtetni, hogy az EUMSZ 194. cikk (1) bekezdésében szereplő szolidaritás elve önmagában nem válhat ki kötelező joghatást a tagállamokra és az uniós intézményekre nézve. A Bíróság kimondta, hogy az energiapolitikai szolidaritás EUMSZ 194. cikkben említett elvét az uniós intézményeknek és a tagállamoknak is figyelembe kell venniük a belső piac létrehozása, illetve működése során, és biztosítaniuk kell az Európai Unióban az energiaellá-

tás biztonságát, ami a válsághelyzetek megelőzését célzó intézkedések elfogadását is magában foglalja. A Bíróság megállapította, hogy mivel a 1/2003/EK rendelet 9. cikkének (1) bekezdésén alapuló eljárás keretében vállalt kötelezettségek soha nem vezethetnek az EUMSZ különös rendelkezéseivel ellentétes eredményre. A Törvényszék tehát helyesen állapította meg, hogy a Bizottságnak e rendelkezés alapján eljárva kellett megfelelnie az EUMSZ rendelkezéseinek és az uniós jog általános elveinek megfelelő eljárásra vonatkozó kötelezettségnek, és hogy az ő feladata annak vizsgálata, hogy az ezen eljárás keretében felajánlott kötelezettségvállalások önmagukban nem sértik-e az EUMSZ rendelkezéseit. Ezen kötelezettségek magukba foglalják, hogy a Bizottság nem fogadhat el olyan kötelezettségvállalásokat, amelyek az EUMSZ 194. cikk megsértéséhez vezethetnek, és így veszélyeztethetik az energiapolitikai szolidaritás vagy az uniós energiaellátás biztonságának elve által követett célkitűzések elérését, még akkor sem, ha a kötelezettségvállalások eloszthatják a Bizottság érintett piacra vonatkozó versenyjogi aggályait. A Bíróság megállapította, hogy jelen ügyben a Bizottság a Határozat meghozatalakor figyelembe vette az EU energiapolitikájának célkitűzéseit.³⁴

A Bíróság kimondta, hogy a Határozat megsemmisítését kérőnek kell bizonyítani azt, hogy a Bizottság mérlegelési hibát követett el, azonban az Orlen nem bizonyította annak konkrét relevanciáját. A Bizottság a kötelezettségvállalások tekintetében általános megközelítést alkalmazott, azonban az, hogy külön-külön mutatja be az egyes kötelezettségvállalások arányosságát az általa megállapított aggályokhoz képest, nem elegendő ezen átfogó megközelítés megkérdőjelezéséhez. A T-616/18 Polskie Górnictwo-ítélet szerint a Törvényszék átfogóan értékelte mind az árképzési gyakorlatra, mind pedig a területi korlátozásokra vonatkozó kötelezettségvállalásokat.³⁵

³¹ Orlen-ítélet, 158–159.

³² Orlen-ítélet, 65–67.

³³ Orlen-ítélet, 76–77.

³⁴ Orlen-ítélet, 91–100.

³⁵ Orlen-ítélet, 109–112.

Bíróság álláspontja szerint a Törvényszék egyértelműen figyelembe vette a piac potenciális jövőbeli alakulását, és a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy elegendő, ha a végleges kötelezettségvállalások árfelülvizsgálati záradékokat eredményeznek. A Törvényszék az ítéletben azt erősítette csak meg, hogy a Bizottság az értékelése során helyesen vette figyelembe a Határozat elfogadásának időpontjában fennálló piaci helyzetet is.³⁶

Bíróság álláspontja szerint az a tény, hogy a vállalkozás amennyiben nem tartja tiszteletben a kötelezettségvállalásokat, úgy az az eljárás 1/2003/EK rendelet 9. cikkének (2) bekezdése alapján történő újbóli megindításához vezethet, és ez nem e kötelezettségvállalások utólagos kiegészítésére, hanem azok tiszteletben tartására irányuló szándékot tükröz, amelyre a Törvényszék is megfelelően hivatkozott.³⁷

A Bíróság rámutatott arra, hogy a kötelezettségvállalásoknak csak akkor van létjogosultságuk, ha az elfogadásukhoz vezető körülmények nem változtak meg lényegesen, ugyanis ennek hiányában az eljárást újból meg kell indítani annak érdekében, hogy az érintett kötelezettségvállalásokat az új körülményekhez igazítsák. Jelen esetben a Törvényszék a T-616/18 Polskie Górnictwo-ítéletében is feltárta, hogy a Bizottság élhetett az új eljárás megindításának lehetőségével, ha az érintett határozat alapjául szolgáló valamely tényben jelentős változás következett be, különösen a gázpiacok változása esetén.³⁸

A Bíróság rámutatott, hogy jelen ügyben Gazprom a Bulgáriára vonatkozó kötelezettségvállalással összefüggésben módosítja a gázellátási és -szállítási szerződéseket annak érdekében, hogy megszüntesse a bolgár szállításirendszer-üzemeltető szerződéses akadályait, és ezáltal összhangba hozza e rendszert a másodlagos uniós jog követelményeivel. A Polskie Górnictwo a Törvényszékhez benyújtott keresetlevelében egyszer hivatkozott a Bulgáriára vonatkozó kötelezettségvállalásra, és

nem terjesztett elő semmilyen jogalapot a kötelezettségvállalás megfelelőségére vonatkozóan, sőt arra hivatkozott, hogy a Bizottságnak a KKE országok más gázpiacai tekintetében – beleértve Lengyelországot is – kötelezővé kellett volna tennie a Bulgáriára vonatkozóhoz hasonló kötelezettségvállalást. Ez utóbbi kötelezettségvállalás kétséget kizáróan meghaladta a Törvényszék elé terjesztett jogvita tárgyát.³⁹

Az Overgas indokolási kötelezettség megsértésére vonatkozó állítása kapcsán a Bíróság ki mondta, hogy az a körülmény, hogy a T-616/18 Polskie Górnictwo-ítélet érintett részei nem olyan részletesek, mint ahogyan azt az Overgas elvárná, még nem ad alapot annak megállapítására, hogy a Törvényszék nem indokolta volna megfelelően az ítéletet.⁴⁰

A Bíróság a fellebbezés egészét, valamint a csatlakozó fellebbezést is elutasította.

4. Az ítélet jelentősége

Jelen ügy során a Bíróság megerősítette azon ítélkezési gyakorlatát, amely szerint semmi sem enged arra következtetni, hogy önmagában a szolidaritás elve ne válthatna ki kötelező joghatást a tagállamokra és uniós intézményekre nézve. Fontos megállapítása volt a Bíróságnak, hogy az energiapolitikai szolidaritás elvét az uniós intézményeknek és a tagállamoknak is figyelembe kell venniük, és biztosítaniuk kell az energiaellátás biztonságát, amely a veszélyhelyzet felmerülésekor magába foglalja a helyzetek kezelése mellett a veszélyhelyzetek megelőzését célzó intézkedések elfogadását is. A kötelezettségvállalások során figyelemmel kell lenni arra, hogy azok soha nem vezethetnek az EUMSZ különös rendelkezéseivel ellentétes eredményre, így a Bizottságnak jelen ügy során ezen rendelkezésre figyelemmel kellett eljárnia, és megfelelnie az EUMSZ és az uniós jog általános elveinek megfelelő eljárásra

³⁶ Orlen-ítélet, 123–124.

³⁷ Orlen-ítélet, 135.

³⁸ Orlen-ítélet, 144–145.

³⁹ Orlen-ítélet, 163–164.

⁴⁰ Orlen-ítélet, 172.

vonatkozó kötelezettségnek, valamint őt terhelte annak a vizsgálata is, hogy eljárás keretében ajánlott kötelezettségvállalások önmagukban nem sértik-e az EUMSZ rendelkezéseit. A Bíróság lényeges megállapítása volt, hogy nem fogadható el olyan kötelezettségvállalás, amely egyébként alkalmas lenne arra, hogy elozzlassa a Bizottság érintett piacra vonatkozó versenyjogi aggályait, azonban az az EUMSZ 194. cikk megsértésére vezethetne, és így veszélyeztethetné az energiapolitikai szolidaritás vagy az uniós energiaellátás biztonságának elve által követett célkitűzések elérését. Önmagában az, hogy a Bizottság külön-külön mutatja be az egyes kötelezettségvállalások arányosságát az általa megállapított aggályokhoz képest, nem te-

kinthető elegendőnek az átfogó megközelítés megkérdezőjelezéséhez. A Bíróság álláspontja, hogy az esetben, ha a vállalkozás nem tartja tiszteletben a kötelezettségvállalásokat, úgy az alkalmas arra, hogy az 1/2003/EK rendelet 9. cikkének (2) bekezdése alapján történő újbóli megindításához vezessen, és mindez nem a kötelezettségvállalások utólagos kiegészítésére, hanem azok tiszteletben tartására irányuló szándékot jelez. Rámutatott arra is a Bíróság, hogy akkor van jelentősége egy kötelezettségvállalásnak, ha a körülmények, amelyek azok elfogadásához vezettek, nem változtak meg lényegesen, ugyanis ellenkező esetben a kötelezettségvállalásokat az eljárás újbóli megindításával az új körülményekhez szükséges igazítani.

Kolongya Dóra¹



Az átlagfogyasztó fogalmának értelmezése és a keresztértékesítés mint agresszív és tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megítélése a Bíróság C-646/22. sz. ügyben foglalt döntése alapján

The concept of „average consumer” and cross-selling as an aggressive and unfair commercial practice in case C-646/22 of the Court of Justice

Abstract: In this case, the Court examined the precise meaning of the average consumer, and the potential external influences that may affect the decision-making of such a consumer (e.g., framing of the information). Furthermore, the Court clearly stated in its decision that the framing of information, in itself, cannot be regarded as an ‘aggressive’ and unfair commercial practice. Finally, the Court considered whether it is lawful for a national authority to impose a reasonable reflection period in cases involving aggressive and unfair commercial practices.

Tárgyszavak: átlagfogyasztó, kognitív torzulás, keresztértékesítés, agresszív és megtévesztő kereskedelmi gyakorlat

Keywords: average consumer, cognitive biases, cross-selling, concept of aggressive commercial practice and unfair commercial practice

Jelen ügy alapját a Compass Banca SpA által a Lazio tartomány közigazgatási bírósága döntésével szemben benyújtott fellebbezés adja, tekintettel arra, hogy a kérelmező társaság álláspontja szerint az ügyében eljáró versenyhatóság, és az annak döntését helybenhagyó bíróság a kereskedelmi gyakorlatát pusztán azon az alapon ítélte a 2005/29 irányelv² értelmében „agresszívnek”, és ezért „tiszteségtelennek”, mert az személyi kölcsön és biztosítási termékek keresztértékesítéséből áll.

Az ügyben az előterjesztett kérdések alapján az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) azokra a kérdésekre kereste a választ, hogy (i) mit kell érteni az „átlagfogyasztó” fogalmán, annak értelmezésekor a korlátozott racionalitás elméletét is figyelembe

szükséges-e venni, (ii) a keresztértékesítést ténye önmagában agresszívnek, és ezért tisztességtelennek minősül-e, (iii) valamint, hogy pénzügyi és biztosítási szerződések esetén az eljáró hatóság a szerződések aláírása esetén kötelezővé tehet-e egy hétnapos határidőt, vagy sem.

1. Az ügy előzményei, a tényállás ismertetése

1.1. Tényállás

Az adott ügyben érintett olasz Compass Banca társaság („kérelmező társaság”) 2015 januárja és 2018 júniusa között különböző típusú személyi kölcsönöket, valamint biztosítási kötvényeket kínált az ügyfeleinek. Ezek a biztosítási kötvények a fogyasztó magánéletével kapcsolatos, és a köl-

¹ Irodavezető-helyettes, Bírósági Képviselési Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról („Irányelv”).

csönhöz közvetlenül nem kapcsolódó eseményekre nyújtott fedezetet. Annak ellenére, hogy a biztosítás megkötése nem volt a kölcsön nyújtásának előfeltétele, a két terméket együtt kínálták.

Az illetékes olasz versenyhatóság („AGCM”) vizsgálatot indított a kérelmező társasággal szemben annak megállapítása érdekében, hogy a vizsgált kereskedelmi gyakorlat az Irányelv értelmében tisztességtelennek minősül-e.

Az AGCM az eljárás során több intézkedés megtételét javasolta a kérelmező vállalkozás számára, amelynek egy részét a vállalkozás elfogadta, azonban nem tett eleget azon kérésnek, miszerint a két szerződés aláírása között legalább hét nap teljen el, tekintettel arra, hogy ezen intézkedést aránytalannak tartotta.

Az eljárás során az AGCM végül arra a megállapításra jutott, hogy a kérelmező társaság agresszív, és ezért tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytatott. A kérelmező vállalkozással szemben a gyakorlat megtiltásán túl 4 700 000 euró összegű bírság kiszabására került sor.

A Compass Banca a döntéssel szemben keresetet terjesztett elő, amelyet a Lazio tartományi közigazgatási bíróság elutasított. Ezen döntéssel szemben fellebbezést nyújtott be a kérelmező társaság az olaszt államtanács (Consiglio de Stato) felé.

A Consiglio de Stato az eljárás felfüggesztése mellett öt kérdést terjesztett a Bíróság elé.³

2. A Bíróság előtti eljárás

2.1. A felek előterjesztései

A kérelmező társaság azzal érvelt, hogy az AGCM nem folytatott le megfelelő bizonyítást arra vonatkozóan, hogy gyakorlata agresszív volt, hanem megállapításait csupán arra alapozta, hogy az általa nyújtott szolgáltatásokat keresztértékesítés keretében kínálta. Mindez egyben azt is jelenti,

hogy a kérelmező társaságra hárította a bizonyítási tehet, azaz a bizonyítási teher megfordult.

Az AGCM álláspontja szerint a termékek keresztértékesítése jelentősen befolyásolta és korlátozta az ügyfelek választási szabadságát, kiváltképp, hogy a kérelmező társaság nem tájékoztatta az ügyfeleit a biztosítási szerződés választható jellegéről. Kiemelte továbbá, hogy amennyiben a két szerződés között a vállalkozás biztosítja a hétnapos időintervallumot, úgy az már nem minősült volna agresszívnek.

3. A Bíróság ítélete

3.1. Releváns uniós joggyakorlat

A jelen ügyben született döntés⁴ bemutatása előtt álláspontom szerint érdemes áttekinteni a megelőző bírósági gyakorlatot, figyelemmel arra, hogy számos korábbi döntés foglalkozott az átlagfogyasztó értelmezésével, és járult hozzá az Irányelv (18) preambulumbekzdésének értelmezéséhez, a fogalom kikristályosodásához, továbbá a kapcsolt értékesítés fogalmával, annak fogyasztókra gyakorolt hatásával.

A Deroo-Blanquart-ítélet⁵ tisztázta a kapcsolt termékek értékesítésének gyakorlatát, annak Irányelvvvel való kapcsolatát. A Bíróság a fenti ügyben rámutatott arra, hogy „*kapcsolt ajánlatok (...) olyan kereskedelmi tevékenységnek minősülnek, amelyek nyilvánvalóan a piaci szereplő kereskedelmi stratégiájába illeszkednek, és közvetlenül a piaci szereplő részéről történő eladásösztönzést és eladásainak növelését célozzák. Ebből következően a kapcsolt ajánlatok a 2005/29 irányelv 2. cikkének d) pontja értelmében kereskedelmi gyakorlatoknak minősülnek, és következésképpen az irányelv hatálya alá tartoznak.*”⁶

A Bíróság kiemelte az ügyben, hogy a fenti értékesítési formák nem tartoznak az irányelv I. számú mellékletébe, amely azon kereskedelmi gyakorla-

³ Az eljáró nemzeti bíróság az EUMSZ 267. cikke alapján a 2005/29/EK irányelv, és különösen az irányelv 2. cikke d) és j) pontjának, 4., 6., 8. és 9. cikkének, továbbá az (EU) 2016/97 irányelv, és különösen az irányelv 24. cikke (3) bekezdésének értelmezését kérte a Bíróságtól.

⁴ A Bíróság C-646/22. sz. ítélete: *Compass Banca SpA kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* („ítélet”).

⁵ A Bíróság C-310/15. sz. ítélete: *Vincent Deroo-Blanquart kontra Sony Europe Limited* (Deroo-Blanquart-ítélet).

⁶ Deroo-Blanquart-ítélet, 28. pont.

tokat sorolja fel, amelyek önmagukban agresszívnek minősülnek, így ezen gyakorlatok „ellenőrzése nélküli általános és preventív tilalma ellentétes ezzel az irányelvvel”⁷, amely egyben azt is jelenti, hogy az ilyen tartalmú kereskedelmi gyakorlatok esetleges tisztességtelen jellegét az irányelv 5–9. cikkének tartalma és általános szerkezete alapján kell megvizsgálni.⁸

A NEW Niederrhein Energie und Wasser-ügyben⁹ a Bíróság az átlagfogyasztó fogalmával foglalkozott. A döntésében kiemelte, hogy a megtévesztő jelleg kapcsán a nemzeti bíróságoknak a szokásosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő átlagfogyasztó általi észleléseket kell figyelembe vennie, figyelemmel arra, hogy annak megítélése, hogy adott esetben hogyan reagál a fogyasztó, a nemzeti bíróság és hatóság feladata.¹⁰

Az Orange Polska-ügyben¹¹ a Bíróság az agresszív kereskedelmi gyakorlatok kapcsán rámutatott arra, hogy a nem megengedett befolyásolás nem feltétlenül jogellenes, hanem – a jogszerűségétől függetlenül – olyan befolyásolás, amely nyomásgyakorlás útján a fogyasztó akaratának aktív, kényszerű korlátozásával jár.¹²

A Bíróság kiemelte továbbá, hogy „a fogyasztó számára alapvető jelentőséggel bír az, hogy a szerződéskötést megelőzően a szerződési feltételeket és a szerződéskötés következményeit megismerhesse”.¹³

A fentiekén túl a Bíróság a fenti ügyben arra a megállapításra is jutott, hogy amennyiben egy szerződés aláírása közben a szolgáltató olyan helyzetet teremt (például a futár hangsúlyozza, hogy

alá kell írni a szerződést), amely kényelmetlenséget okoz a fogyasztónak, az megzavarja a fogyasztó meghozandó ügyleti döntéssel kapcsolatos gondolkodását,¹⁴ amely egyben azt is eredményezi, hogy az önmagában nem agresszív kereskedelmi gyakorlat adott helyzetben agresszívnek fog minősülni.

3.2. Az „átlagfogyasztó” fogalma” (első kérdés)¹⁵

A főtanácsnoki indítvány¹⁶ kiemeli, hogy a Bíróság sohasem használta a „homo economicus” kifejezést, az egy, a neoklasszikus közgazdászok által megteremtett fogalom. A modell szerint „az »átlagfogyasztó« olyan észszerűen eljáró szereplő, aki magabiztosan és proaktívan gyűjti és dolgozza fel az információkat, mielőtt ügyleti döntéseket hoz, és aki teljesen mértékben átlátja a döntései jogkövetkezményét”.¹⁷

Ezzel szemben a korlátozott racionalitás fogalma azt jelenti, hogy „az emberek általában korlátozottan képesek az összetett információk befogadására, és nem mindig veszik figyelembe a rendelkezésükre álló vagy elérhető összes információt”.¹⁸ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyéni döntés képességét a kognitív torzulások befolyásolják.

A Bíróság rámutat arra, hogy az Irányelv (18) preambulumbekzdése az arányosság elvével összhangban „azt az átlagfogyasztót veszi viszonyítási alapul, aki a Bíróság értelmezése szerint megfelelően tájékozott, figyelmes és körültekintő, figyelembe véve a társadalmi, kulturális és nyelvi tényezőket is”.

⁷ Deroo-Blanquart-ítélet 30. pont.

⁸ Deroo-Blanquart-ítélet, 31. pont

⁹ A Bíróság C-518/23. sz. ítélete: *Bundesverband der Verbrauchszentralen und Verbrauchverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. kontra NEW Niederrhein Energie und Wasser GmbH* (NEW Niederrhein Energie und Wasser-ítélet).

¹⁰ NEW Niederrhein Energie und Wasser-ítélet 35–36. pont.

¹¹ A Bíróság C-628/17. sz. ítélete: *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kontra Orange Polska S. A.* (Orange Polska-ítélet).

¹² Orange Polska-ítélet, 33. pont.

¹³ Orange Polska-ítélet, 35. pont.

¹⁴ Orange Polska-ítélet, 47. pont.

¹⁵ Az államtanács elsősorban arra volt kíváncsi, hogy az „átlagfogyasztó” fogalmát a „homo economicus” „klasszikus fogalma” alapján kell-e értelmezni, vagy a korlátozott racionalitásra vonatkozó elmélet megállapításai is figyelembe veendőek.

¹⁶ Nicholas Emiliou főtanácsnok indítványa a C-646/22. sz. ügyben: *Compass Banca SpA kontra AGCM* („főtanácsnoki indítvány”).

¹⁷ Főtanácsnoki indítvány, 33. pont

¹⁸ Főtanácsnoki indítvány, 34. pont

A (18) preambulumbekkezdés kimondja továbbá, hogy „az átlagfogyasztóra vonatkozó vizsgálat nem statisztikai alapú vizsgálat”.¹⁹ Mindez a Bíróság értelmezésében azt is jelenti, hogy az átlagfogyasztó viselkedésének megítélése „nem lehet pusztán elméleti művelet”, és azt minden esetben az adott helyzetben tanúsított jellegzetes viselkedés alapján kell megítélnie az adott ügyben eljáró nemzeti bíróságnak.

A döntés hangsúlyozta továbbá, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlatában szereplő átlagfogyasztó észszerűen kritikus, piaci magatartásában tudatos és körültekintő személy, azonban az Irányelv 7. cikke értelmében a kereskedőnek kell a fogyasztók rendelkezésére bocsátania azokat a lényeges információkat, amelyekre a körülmények figyelembevételével a döntésük meghozatalához szükségük van. Azaz az, hogy az átlagfogyasztót úgy kell tekinteni, mint aki megfelelően tájékozott, az csupán olyan információkra vonatkozik, amelyek minden fogyasztó számára ismertek (a releváns társadalmi, kulturális és nyelvi tényezők figyelembevételével).

Mindez a Bíróság álláspontja szerint nem zárhatja ki azt, hogy az átlagfogyasztó kognitív torzulásnak van kitéve, amennyiben megállítást nyer, hogy az ilyen torzítás alkalmas arra, hogy egy szokásosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő személyt olyan mértékben befolyásoljon, hogy az a magatartását lényegesen megváltoztatja.

Mindezek alapján a Bíróság az első kérdés kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy az Irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az átlagfogyasztó eszerinti fogalmát a szokásosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő fogyasztóra való utalással kell meghatározni. Az ilyen meghatározás azonban nem zárja ki azt, hogy az egyén döntési képességét befolyásolhatják olyan kényszerítő körülmények, mint a kognitív torzulás.

3.3. Az olyan kereskedelmi gyakorlat „agresszív” voltának megítélése, amelynek esetén két termék keresztértékesítése során a kereskedő oly módon tájékoztatja a vásárlóit, hogy ők azt hiszik, a két terméket szükségszerűen együtt kell megvásárolniuk (második kérdés)²⁰

A Bíróság a döntésében elsődlegesen rámutat arra, hogy az Irányelv I. melléklete kifejezetten tartalmazza azon kereskedelmi gyakorlatok teljes körű felsorolását, amelyek minden körülmények között tisztességtelennek minősülnek, amely felsorolásban az alapügyben megjelenő „információ keretezése” nem található meg.

Mindemellett a Bíróság azt is vizsgálat alá vonta, hogy a fent említett kereskedelmi gyakorlat minősülhet-e agresszív kereskedelmi gyakorlatnak az Irányelv alapján pusztán azon oknál fogva, hogy a fogyasztóknak két különböző, egymáshoz szorosan nem kapcsolódó termékre tesznek ajánlatot (személyi kölcsön és biztosítás) anélkül, hogy megfelelő mérlegelési időt biztosítanának a szerződések aláírása között, még akkor is, ha ez a gyakorlat a keretezés miatt torzítást eredményezhet. Mindez pedig azt eredményezheti, hogy a fogyasztóban az a benyomás alakul ki, hogy ahhoz, hogy megkapja a kölcsönt, kénytelen megkötni a biztosítást is. Ezzel kapcsolatban a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ezen gyakorlat önmagában még akkor sem jelenthet „nem megengedett befolyást”, amennyiben e gyakorlat az információkeretezés miatt torzító hatást eredményezhet.

A Bíróság kiemeli a döntésében, hogy két különböző szolgáltatásra vonatkozó ajánlat egyidejű megtétele szükségessé teheti azt, hogy annak érdekében, hogy a fogyasztót ne vezessék félre az ajánlatok közötti kapcsolat hiányát illetően, további információkat nyújtsanak.

Az alapügy tényállásából kitűnik, hogy a fogyasztók joggal hihették azt, hogy a biztosítás megkötése nélkül nem vehetik igénybe a kölcsönt,

¹⁹ „A nemzeti bíróságok és hatóságok – az Európai Bíróság esetjogának figyelembevételével – saját mérlegelési jogkörükben határozzák meg az átlagfogyasztó adott esetben tanúsított jellegzetes viselkedését.”

²⁰ Második kérdésként az előterjesztő bíróság arra volt kíváncsi, hogy lehet-e önmagában agresszívnek (és ezért tisztességtelennek) tekinteni az információ keretezésének (framing) gyakorlatát.

tekintettel arra, hogy a biztosítási kötvény a kölcsönrel kapcsolatos kockázatokat fedezte.

Mindezek alapján a Bíróság a második kérdés vonatkozásában arra a következtetésre jutott, hogy „a 2005/29 irányelv 2. cikkének j) pontját, 5. cikkének (2) és (5) bekezdését, valamint 8. és 9. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az a kereskedelmi gyakorlat, amely alapján a fogyasztónak egyidejűleg kínálnak személyi kölcsönre és egy, ehhez a kölcsönhöz nem kapcsolódó biztosítási termékre vonatkozó ajánlatot, nem tekintendő ezen irányelv értelmében sem minden körülmények között agresszív kereskedelmi gyakorlatnak, sem pedig minden körülmények között tisztességtelennak minősülő kereskedelmi gyakorlatnak”.²¹

3.4. Keresztértékesítés során hétnapos határidő előírása a két szerződés aláírása között (harmadik kérdés)²²

E kérdés kapcsán a Bíróság vizsgálódási körének középpontjába a szolgáltatásnyújtás szabadságát, valamint a kereskedők vállalkozási szabadságát állította. Kifejtette, hogy az Irányelv nem zárja ki azt, hogy amennyiben a nemzeti hatóság lefolytatta a megfelelő bizonyítási eljárást, és a feltárt tények, bizonyítékok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált kereskedelmi gyakorlat agresszív, és ezért tisztességtelen, úgy a kereskedővel szemben meghagyás kibocsátására irányuló hatáskört gyakorolhassanak. Az a gyakorlat azonban, amely ebben az esetben észszerű mérlegelési időt írna elő a vállalkozás számára a két szerződés aláírása között, sértheti a szolgáltatásnyújtás szabadságát, és korlátozhatja az érintett kereskedő vállalkozási szabadságát.

Mindezek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti hatóság csak akkor hozhat ilyen jellegű intézkedést, amennyiben a bizonyítottan jogellenes gyakorlat megszüntetésére nem áll rendelkezésre más eszköz, amely ugyanolyan hatékony a jogsértő gyakorlat megszüntetésére, azonban a vállalkozás fenti jogait kevésbé sérti.

3.5. Pénzügyi és biztosítási szerződések kérdése (negyedik kérdés)²³

A negyedik kérdés kapcsán a Bíróság rámutat arra, hogy az Európai Parlament és Tanács biztosítási értékesítésről szóló 2016/97 irányelv alapján a tagállamok szigorúbb rendelkezéseket is hozhatnak, vagy „eseti alapon közbeléphetnek annak megakadályozása érdekében, hogy biztosítási termékeket csomag vagy ugyanazon megállapodás részeként olyan kiegészítő szolgáltatással vagy termékkel együtt értékesítsenek, amely nem biztosítás, amennyiben kimutatható, hogy ez a gyakorlat hátrányos a fogyasztókra nézve”.²⁴

A Bíróság a döntésében hangsúlyozta, hogy amennyiben a jelen ügyben érintett termékeket egy vállalkozás keresztértékesítés módszerével kínálja, úgy a fogyasztók számára azt is lehetővé kell tenni, hogy ezen termékeket külön is megvásárolhassák.

Mindezek alapján a Bíróság a döntésében arra a következtetésre jutott, hogy a 2016/97 irányelvvel nem ellentétes a mérlegelési idő megkövetelése a két szerződés aláírása között abban az esetben, ha az Irányelv alapján az információ keretezését alkalmazó kereskedő magatartása agresszívnek vagy tisztességtelennak tekinthető.

²¹ Ítélet, 84. pont.

²² Harmadsorban arra kereste az államtanács a választ, hogy ellentétes-e az Irányelvvel azon nemzeti intézkedés, amely egy agresszív és tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat esetén arra kötelezi a vállalkozást, hogy észszerű mérlegelési időt (jelen esetben hét napot) biztosítson a két szerződés aláírása között a fogyasztók számára.

²³ Negyedszerre az előterjesztő bíróság azzal kapcsolatosan tette fel a kérdését, hogy úgy kell-e értelmezni a 2016/97 irányelv 24. cikkének (3) bekezdését, hogy azzal ellentétes, ha a nemzeti hatóság észszerű mérlegelési idő biztosítását követeli meg a fogyasztó számára az Irányelv alapján agresszív vagy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat esetén. A nemzeti bíróság kérdése tehát a kérelmező társaság által értékesített termékek pénzügyi és biztosítási termékek voltához kapcsolódott.

²⁴ Ítélet, 103. pont.

3.6. Bizonyítási teher kapcsán felmerült kérdések (ötödik kérdés)²⁵

Tekintettel arra, hogy a Bíróság a döntésében korábban kifejtette, hogy a vizsgált kereskedelmi gyakorlat nem tekinthető minden körülmény között agresszívnek és tisztességtelennek, így arra a következtetésre jutott, hogy az utolsó kérdésre nem szükséges válaszolnia.

4. Összegzés

A Bíróság a fenti döntésében megerősítette, hogy az átlagfogyasztó fogalma alatt az észszerűen eljáró, körültekintő, szokásosan tájékozott fogyasztót kell érteni. Ez a fogyasztó a gyakorlatban „az utca embere”²⁶, a nagy többséghez tartozó személy. Az átlagfogyasztó szemszögét minden esetben a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak kell vizsgálnia figyelmekkel arra, hogy azt sohasem lehet „statikus fogalomként” kezelni. Egy kereskedelmi gyakorlat átlagfogyasztó szemszögéből történő megítélése kapcsán fontos annak figyelembe vétele, hogy az adott helyzetben elvárhatóság azt is jelenti, hogy a fogyasztó figyelme minden élethelyzetben más és más, azaz a fogyasztók eltérően körültekintően járnak el. Tehát az, hogy egy fogyasztó hogyan értelmez egy adott reklámot, az függ a kereskedelmi gyakorlat jellegétől is.²⁷

A homo economicus mércéjét, azaz az információkat proaktívan gyűjtő, rendszerező és értelmező fogyasztó döntéseit azonban jelentős mértékben korlátozzák a kereskedelmi kommunikációt övező különböző tényezők.

Ilyen tényezők például az ún. heurisztikák. Ezek olyan leegyszerűsítő mechanizmusok, amelyeket a fogyasztók annak érdekében használnak,

hogy egy bonyolult, összetett kommunikációt, folyamatot leegyszerűsítsenek magukban a könnyebb, gyorsabb döntési folyamat érdekében.²⁸

A másik ilyen tényező az Ítélet által is érintett framing fogalma, amelynek során a vállalkozás olyan keretbe helyezi a fogyasztó számára választható szolgáltatásokat, amelyek „sugallják” a helyes döntési irányt, ezzel orientálva a fogyasztók választását, döntését.

Ezen kívül kiemelni szükséges az ingyenesség fogalmának húzóerejét. Egy olyan fogyasztó, aki nem kételkedik a kereskedelmi kommunikáció valóságtartalmában amennyiben ezzel a fogalommal találkozik, az hat rá. Ahogyan arra a Booking-ügyben²⁹ a Kúria is rámutatott, „az ingyenességre utalás a fogyasztót önmagában a szolgáltatás igénybevételére ösztönözi, és nem vizsgálódik tovább”.³⁰

Végezetül pedig szükséges kiemelni a neuromarketing, vagy viselkedés-közgazdaságtan fejlődését, elterjedését a kereskedelmi kommunikációk kialakítása során. Az elmúlt évtizedekben a digitalizáció hihetetlen fejlődésen ment keresztül, amelynek következtében újabb területek jelentek meg a fogyasztóvédelem látóterében is. Az egyik ilyen a neuromarketing, vagy viselkedés-közgazdaságtan, amely a gyakorlatban az idegtudomány eredményeit alkalmazza a kereskedelmi marketing kialakításában. A neuromarketing eszközeivel tudományos alapon tudják tanulmányozni a fogyasztói preferenciákat, motivációkat, valamint elvárásokat, továbbá a fogyasztói magatartás és az egyes reklámcélú üzenetek sikerének és kudarcának meghatározására irányuló kutatási területek segítik a vállalkozásokat a leghatékonyabb kereskedelmi kommunikáció kialakításában.³¹ A neuromarketing eszközeivel pontosabban meghatároz-

²⁵ Az államtanács végül a minden körülmények között agresszív, és így tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat esetén a bizonyítási teher megfordulásával kapcsolatosan tette fel a kérdését.

²⁶ 2.Kf.27.171/2012/4.

²⁷ Bak László (2023) Átlagfogyasztó-konceptió a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló szabályozásban. In: Rigó Csaba Balázs, Szoboszlai Izabella, Csirszki Martin Milán (szerk.) *A hazai fogyasztóvédelmi jog áttekintése: alapok, kihívások, aktualitások*. Budapest: Gazdasági Versenyhivatal, 32.

²⁸ Bak 2023, 33.

²⁹ A Kúria Kfv.V.38.235/2021/9. sz. közbenső ítélete: *Booking.com B.V. kontra Gazdasági Versenyhivatal* (Booking-ítélet).

³⁰ Booking-ítélet, 54. pont.

³¹ Varga Ákos et al. (2014) Az érzelmek és az agy – fókuszban a neuromarketing kutatás. In: Hetesi Erzsébet, Révész Balázs (szerk.): *„Marketing megújulás” – Marketing Oktatók Klubja 20. konferenciája előadásai*. Szegedi Tudományegyetem

hatóvá válik a vásárlási szándék, az újdonságérzés szintje, a tudatosság vagy a vizsgálat tárgyához kapcsolódó érzelmek.³² Ezen eszközök alkalmazása a kereskedelmi kommunikációk kialakítása során a verseny- és fogyasztóvédelmi hatóságok fokozott jelenlétét, bizonyos szintű fogyasztóvédelmi beavatkozásokat igényelnek. Hazánkban az első olyan döntés, amely kifejezetten foglalkozik a neuromarketing eszközeivel, szintén a Booking-ügyben született. Ebben az ügyben a magyar versenyhatóság több, a fogyasztók viselkedését befolyásoló eszközt, így a hiánytorzítást (a kereskedelmi kommunikáció a foglalás minden egyes lépésénél hangsúlyozta, hogy több más fogyasztó is ezt a szállást nézi, fogynak a szabad szállások, az adott szálláshely nagyon keresett), a brandwagon effectet (azaz más fogyasztók véleményének befolyásoló hatását), valamint a FOMO-hatást (Fera of Missing out, azaz valamilyen közösségi élményből való kimaradástól való félelem) vizsgált, azok fogyasztókra együttesen gyakorolt hatását állapította meg. Ezek az eszközök ugyanis együttesen, egymást kiegészítve történő alkalmazása során ösztönözték a fogyasztókat arra, hogy minél előbb lefoglalják a szállásukat, miközben mindezen gyakorlatok a fogyasztókra leginkább tudat alatt hatottak, azokat a fogyasztók fel sem ismerték.

A Bíróság vizsgált döntése tehát helyesen mutatott rá arra, hogy minden ügyben egyedileg szükséges vizsgálni a fogyasztók döntése során felmerülő befolyásoló tényezőket, és az információ keretezése okán jutott végül arra a következtetésre, hogy az egyén döntési képességét befolyásolhatják olyan kényszerítő körülmények, mint a kognitív torzulás.

Az Irányelv, valamint a Bíróság által döntéseiben lefektetett átlagfogyasztói értelmezést a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény 4. § (1) bekezdése (teljes harmonizáció elve alap-

ján), valamint a hazai bírósági gyakorlat is átvette. A hazai bíróságok több döntésükben megerősítették a fogalom ismérveit. A Fővárosi Törvényszék 105.K.701.380/2021/15. számú döntése kiemelte, hogy a racionálisan eljáró fogyasztótól nem várható el hosszas kutakodás, ugyanis a tájékoztatási kötelezettség a reklámozót terheli.³³ Ezt azt jelenti, hogy a reklámoknak önmagukban pontosnak és valósnak kell lenniük. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy amennyiben a fogyasztóban a kereskedelmi kommunikációval, illetve annak lényeges tulajdonságaival kapcsolatban téves képzet alakul ki, úgy a jogsértés megállapítható.³⁴

A Kúria a Booking-ítéletében pedig kimondta, hogy a megtévesztő kereskedelmi gyakorlatot a fogyasztó szemszögéből kell vizsgálni, és az eljárások során azt az átlagfogyasztót kell viszonyítási alappul venni, aki szokásosan tájékozott, észszerűen figyelmes és körültekintő, figyelembe véve a társadalmi, kulturális és nyelvi tényezőket. A Kúria rámutatott továbbá arra is, hogy „*az »átlagfogyasztó« szokásos tájékozottsági szintje, a tájékozott döntésének a meghozatalánál a számára nyújtott információknak (...) a hatása az EUB által is elismerten a társadalmi, kulturális téren eltérő lehet, az adott ország viszonylatában kell megítélni, ezért más társhatóságok döntései, a kiadott iránymutatások minderre tekintettel lehetnek értékelhetők.*”³⁵

Látható tehát, hogy az átlagfogyasztó és az általa értelmezett kereskedelmi kommunikáció megítélése minden esetben részletes vizsgálatot igényel az eljáró versenyhatóság részéről annak érdekében, hogy feltárára kerülhessen minden olyan befolyásoló tényező, amely az észszerűen eljáró fogyasztó döntésére hatással lehetett. Ez a feladat a neuromarketing eszközeinek és egyéb befolyásoló tényezőknek a szélesedésével, térnyerésével egyre összetettebbé és nehezebbé válik, amely arra ösztönzi az eljáró hatóságokat, hogy minél szélesebb, mélyebb vizsgálatokat folytassanak le.

Gazdaságtudományi Kar: Szeged. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/323366282_Az_erzelmek_es_az_agy_-_fokuszban_a_neuromarketing_kutatas.

³² Varga 2014.

³³ A 105.K.701.380/2021/15. sz. ítélet 49. pontja.

³⁴ A 105.K.701.380/2021/15. sz. ítélet 50. pontja.

³⁵ Booking-ítélet, 53. pont.



Kopácsi István¹

Az átigazolni vágyó labdarúgó esete

The case of a football player wishing to transfer

Abstract: *This paper examines the judgment concerning the compatibility of FIFA's transfer rules with EU law, focusing on the interpretation and application of Articles 45 and 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The analysis explores whether FIFA's regulations infringe upon the free movement of workers guaranteed by Article 45 TFEU and constitute unlawful restrictions of competition under Article 101 TFEU. The study assesses the rules' potential anti-competitive object or effect and considers the applicability of exemptions under Article 101(3) TFEU.*

Tárgyszavak: sport, munkavállalók szabad mozgása, versenykorlátozás, vállalkozások társulásának döntése
Keywords: sport, freedom of movement of workers, restriction of competition, decision by an association of undertakings

1. Bevezetés

Az Európai Unió Bíróságának („EUB”) C-650/22. számú ügyben,² előzetes döntéshozatali eljárásban született döntése a nemzetközi labdarúgás világát érinti. A közelmúltban hozott ítélet az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés („EUMSZ”) munkavállalók szabad mozgására vonatkozó 45., és a versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos 101. cikkeinek értelmezésén alapuló, a hivatásos labdarúgók átigazolási szabályzatát érintő ügyben született.

2. Az ügy előzményei

Az ügy kiindulópontja BZ francia hivatásos labdarúgó esete, aki korábban a Lokomotiv Mos-

cou („Lokomotiv”) játékosa volt. A klub 2014. augusztus 22-én BZ magatartásával összefüggő okokra hivatkozva felmondta a játékosal fennálló szerződést, majd jelentős összegű, 20 millió eurós kártérítés követelésével fordult a Nemzetközi Labdarúgó-szövetség („FIFA”) Vitarendezési Tanácsához („CRL”). BZ viszontkeresetében munkabérhátralékot és egyéb díjazásokat követelt.³

BZ ezt követően labdarúgóklub keresésébe kezdett, amely leigazolná őt, azonban nehézségekbe ütközött amiatt, mert leigazolása esetén valamennyi klub azt kockáztatta volna, hogy a FIFA „A játékosok jogállásáról és átigazolásáról szóló szabályzat” („RSTJ”) 17. cikke értelmében egyetemlegesen felelnie kell a BZ-t esetlegesen terhelő kártérítés megfizetéséért. BZ később szerződni kívánt a belga Sporting du Pays de Charleroi

¹ Irodavezető-helyettes, Döntéshozatal Támogató Iroda, Gazdasági Versenyhivatal; tanársegéd, Digitális és Technológia Jogi Tanszék, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

² A Bíróság C-650/22. sz. ügyben hozott ítélete: *Fédération internationale de football association kontra BZ* („ítélet”, „döntés”).

³ Ítélet, 23. pont.

(„Sporting”) klubbal, amely azonban két feltételt szabott: egyrészt, hogy a FIFA, az Európai Labdarúgó-szövetség („UEFA”) és a belga labdarúgó-szövetség („URBSFA”) által rendezett versenyeken való részvételhez szükséges nemzetközi átigazolási tanúsítvány („CIT”) kiállításra kerüljön, másrészt pedig, hogy a klubot ne terhelje egyetemleges felelősség BZ esetleges kártérítési kötelezettségéért. BZ, hogy a Sporting két feltételének biztosítékot szerezzen, a FIFA-hoz és az URBSFA-hoz fordult, és amíg előbbi azt válaszolta, hogy kizárólag az illetékes döntéshozó szerv jogosult az RSTJ alkalmazására, utóbbi úgy foglalt állást, hogy a nyilvántartásba vételre mindaddig nem kerülhet sor, amíg a Lokomotiv nem bocsátott ki CIT-t.⁴

Ezt követően a CRL részben helyt adott a Lokomotiv kérelmének, és kötelezte BZ-t 10,5 millió euró összegű kártérítés fizetésére, elutasította BZ viszontkeresetét, ugyanakkor kimondta, hogy az RSTJ 17. cikke a kártérítésnek a leendő új klubbal fennálló egyetemleges természetével foglalkozó (2) bekezdése a jövőben nem alkalmazható BZ-vel szemben. A BZ keresete nyomán eljáró Sport Választottbíróóság helybenhagyta e határozatot.⁵

BZ ezt követően belga bíróságon indított pert kártérítés fizetésére vonatkozóan a FIFA és az URBSFA ellen. Az első fokon eljáró hainaut-i kereskedelmi bíróság charleroi-i kollégiuma egyetemlegesen egy ideiglenes összeg megfizetésére kötelezte a FIFA-t és az URBSFA-t, majd felfüggesztette az eljárást, hogy a felek rendezhessék a két szövetség vétkes magatartása miatt BZ által elszenvedett kár összegének meghatározását. A FIFA a döntéssel szemben fellebbezett, így került az ügy a mons-i fellebbviteli bírósághoz,⁶ amely az EUB-hoz 2022. október 17-én érkezett,

2022. szeptember 19-i határozatával terjesztett elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, és kérdéseivel lényegében arra várt választ, hogy *„úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 45. és az EUMSZ 101. cikket, hogy azokkal ellentétesek a többek között a labdarúgás világszintű szabályozásáért, szervezéséért és ellenőrzéséért felelős magánjogi társadalmi szervezet által elfogadott azon szabályok, amelyek előírják:*

- *először is, hogy azon hivatásos játékos, aki egy munkaszerződés szerződő fele, és akinek e munkaszerződés alapos ok nélküli megszüntetését róják fel, és azon új klub, amely e szerződés megszüntetését követően őt leszerződteti, egyetemlegesen felelnek az e játékost foglalkoztató korábbi klubnak járó azon kártérítés megfizetéséért, amelyet az e szabályokban felsorolt különböző kritériumok alapján kell meghatározni;*
- *másodszor, hogy abban az esetben, ha a hivatásos játékos szerződtetésére a megszüntetett munkaszerződés alapján védett időszakban⁷ kerül sor, az új klubot olyan sportbüntetéssel sújtják, amely azzal jár, hogy meghatározott időre megtiltják számára új játékosok szerződtetését, kivéve ha bizonyítja, hogy nem ösztönözte e játékost ezen szerződés megszüntetésére, és*
- *harmadszor, hogy a szerződés megszüntetéséhez kapcsolódó jogvita fennállása akadályát képezi annak, hogy azon nemzeti labdarúgó-szövetség, amelynek a korábbi klub a tagja, kiállítsa a játékos számára az új klubnál történő nyilvántartásba vételéhez szükséges CIT-t, ami azzal a következménnyel jár, hogy e játékos ezen új klub színeiben nem vehet részt labdarúgóversenyeken.”⁸*

⁴ Ítélet, 24–26. pontok.

⁵ Ítélet, 27–28. pontok.

⁶ Ítélet, 30–32. pontok.

⁷ Az Ítélet 7. pontja alapján: *„Védett időszak: a szerződés hatálybalépésétől számított három teljes szezon vagy három év – attól függően, hogy melyik következik be előbb –, ha a szóban forgó szerződést azt megelőzően kötötték, hogy a hivatásos játékos betöltötte a 28. életévét, vagy a szerződés hatálybalépésétől számított két teljes szezon vagy két év – attól függően, hogy melyik következik be előbb –, ha a szóban forgó szerződést azt követően kötötték, hogy a hivatásos játékos betöltötte a 28. életévét.”*

⁸ Ítélet, 74. pont.

3. Az elfogadhatóságról

Az ítélet IV. része részletesen foglalkozik az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatóságának kérdésével, ugyanis több fél is felvetette, hogy az előterjesztett kérdések bizonyos szempontokból nem elfogadhatók. Az EUB az elfogadhatóság megítélése során három külön alfejezetben vizsgálta az előzetes döntéshozatali kérelemmel kapcsolatos aggályokat.

3.1. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tartalmáról

Az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatal intézménye az EUB és a tagállami bíróságok közötti együttműködést célozza, az EUB álláspontja szerint az uniós jog hatékony és hasznos értelmezéséhez szükséges, hogy a kérdést előterjesztő bíróság részletesen és pontosan ismertesse az ügy tényállását, jogi hátterét, valamint azt, hogy milyen konkrét okok indokolják az adott kérdés felvetését. Az EUB ezt különösen fontosnak tartja olyan komplex jogterületeken, mint például a versenyjog.⁹

Az adott ügyben többen, köztük a francia és a görög kormány, valamint az URBSFA is kétségbe vonták, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem kielégíti-e az EUB eljárási szabályzata 94. cikkében rögzített követelményeket. E felek szerint ugyanis az előzetes döntéshozatalra irányuló határozat nem elég részletes, különösen nem tisztázza kellően azokat a jogi és ténybeli körülményeket, amelyekből a kérdés felvetése következik. Az EUB azonban elvetette ezt a kifogást, megállapítva, hogy a kérdést előterjesztő bíróság világosan és részletesen ismertette a releváns jogi és ténybeli hátteret,¹⁰ és nemcsak a tényállást mutatta be világosan, hanem azt is megfelelően indokolta, miért

merült fel számára az EUMSZ 45. és 101. cikkek értelmezésének szükségessége. Ennek alapján az EUB arra a következtetésre jutott, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tartalma megfelel a formai és tartalmi követelményeknek.¹¹

3.2. A jogvita tényállásáról és az EUB elé terjesztett kérdés relevanciájáról

Az EUB-nak arra a kérdésre is válaszolnia kellett, hogy az alapeljárás tényállása alapján relevánsnak tekinthető-e az előterjesztő bíróság által megfogalmazott előzetes döntéshozatali kérdés, illetve, hogy az adott jogvita nem tekinthető-e hipotetikusnak vagy absztraktnak. A FIFA és az URBSFA azzal érveltek ugyanis, hogy szerintük nem áll fenn olyan valós jogvita, amely a kérdések megválaszolását indokolná, és arra utaltak, hogy a BZ nevű játékost ténylegesen nem érte hátrány a FIFA szabályozásából fakadóan, illetve azt állították, hogy BZ mesterségesen hozta létre ezt a jogvitát, valójában nem állt szándékában csatlakozni a Sporting csapatához.¹²

Az EUB azonban e kifogásokkal szemben hangsúlyozta, hogy kizárólag az ügyet tárgyaló nemzeti bíróság feladata eldönteni azt, hogy egy konkrét ügyben az előzetes döntéshozatalra irányuló kérdések relevánsak-e. Csak kivételes esetekben lehetséges a relevancia megkérdőjelezése az EUB részéről, például ha nyilvánvaló, hogy a kérdés nem kapcsolódik az alapeljárás tényállásához, vagy ha a kérdés hipotetikus.¹³

Az adott ügyben a kérdést előterjesztő bíróság világosan kifejtette, hogy a BZ és a FIFA, illetve az URBSFA közötti jogvita valós jellegű, hiszen BZ-t olyan tényleges hátrány érte, amely közvetlenül összefügg a FIFA szabályozásának alkalmazásával. Az EUB szerint nem bizonyított, hogy az alapeljárást mesterségesen hozták volna létre, éppen ellen-

⁹ A Bíróság C-333/21. sz. ügyben hozott ítélete: *European Superleague Company SL kontra a Fédération internationale de football association (FIFA) és Union des associations européennes de football (UEFA)* („European Superleague Company-ítélet”), 59. pont.

¹⁰ Ítélet, 62. pont.

¹¹ Ítélet, 63–66. pontok.

¹² Ítélet, 62. pont.

¹³ *European Superleague Company-ítélet*, 64. pont.

kezőleg, a tényállás megfelelően bizonyította, hogy a felvetett kérdések érdemi vizsgálata szükséges.¹⁴

3.3. A határokon átnyúló vetület fennállásáról és az uniós jog alkalmazhatóságáról

Végül az EUB a felek azon érveit vizsgálta meg, amelyek szerint az alapügy nem rendelkezik uniós jogi relevanciával, mert nincs megfelelő határokon átnyúló elem, vagy mert harmadik országgal kapcsolatos kérdésről van szó. A FIFA, az URBSFA, illetve a magyar és francia kormány azzal érveltek, hogy a jogvita nem tartozik az uniós jog alkalmazási körébe, mivel az BZ oroszországi és belgiumi klub közötti átigazolási kérdésére vonatkozott, tehát harmadik állammal kapcsolatos ügyről van szó, így szerintük nincs az ügynek uniós relevanciája.¹⁵

Az EUB ezzel az érveléssel szemben leszögezte, hogy bár az ügy valóban egy harmadik országot is érint (Oroszországot), a konkrét esetben vizsgálni kell azt is, hogy a FIFA által kialakított szabályozás miként hat a munkavállalók szabad mozgására az Európai Unió („EU”) belül, illetve mennyiben befolyásolja a versenyt az uniós belső piacon. Az EUB kiemelte, hogy amennyiben az ügy érinti az uniós piac belső viszonyait, a határokon átnyúló jelleg bizonyított, és ezzel az ügy beletartozik az uniós jog alkalmazási körébe.¹⁶

4. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés EUMSZ 45. cikkre vonatkozó részéről

Az EUB megvizsgálta, hogy a FIFA által elfogadott szabályok miként befolyásolják a munkavállalók – különösen a hivatásos labdarúgók – szabad mozgását az EU-ban, az EUMSZ 45. cikkében foglalt alapelv tükrében.

4.1. A szabad mozgás alapvető védelme

Az EUMSZ 45. cikke közvetlen hatállyal rendelkezik, és minden olyan intézkedést tilt, amely akadályozza vagy eltántorítja az uniós polgárokat attól, hogy gazdasági tevékenységet folytassanak más tagállamokban.¹⁷ E tekintetben fontos megállapítás volt, hogy az ügy nem korlátozódott egy tagállamra, BZ ugyanis Franciaországban élt, és Belgiumba akart átigazolni, így egyértelműen határokon átnyúló ügyben sérült volna a szabad mozgáshoz való joga.¹⁸

A Sporting BZ szerződését attól tette függővé, hogy a játékost Belgiumban sikerül-e nyilvántartásba venni, amihez a FIFA és az URBSFA jóváhagyása kellett volna, ugyanakkor a FIFA szabályai lehetővé tették, hogy a CIT kiállítását megtagadják egy folyamatban lévő jogvita esetén, aminek következtében BZ nem tudott volna új klubban játszani. A szabályok alapján a Sporting jelentős pénzügyi és sportkockázatoknak lett volna kitéve, ha BZ-t szerződte.¹⁹

4.2. A korlátozás elfogadhatóságának általános feltételei

Az EUB hangsúlyozta, hogy a nem állami eredetű intézkedések – így például a sportszervezetek szabályai – elfogadhatók lehetnek, még ha korlátozzák is az uniós alapszabadságokat, amennyiben a jogszerű közérdekű cél és az arányosság feltétele teljesül. Ezek alapján az intézkedésnek egy olyan jogszerű közérdekű célt kell követnie, amely összeegyeztethető az uniós joggal, és nem lehet pusztán gazdasági természetű, továbbá az intézkedésnek alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésére, és nem haladhatja meg azt a mértéket, amely a cél megvalósításához szükséges. Az intézkedések csak akkor tekinthetők alkalmasnak, ha ténylegesen megfelelnek a cél elérésére irányuló koherens és szisztematikus törekvéseknek, nem lehet-

¹⁴ Ítélet, 68–69. pontok.

¹⁵ Ítélet, 62. pont.

¹⁶ Ítélet, 70–72. pontok.

¹⁷ A Bíróság C-680/21 s. ítélete a *SA Royal Antwerp Football Club kontra Union royale belge des sociétés de football Association ASBL (URBSFA)* („Royal Antwerp Football Club-ítélet”), 136. pont.

¹⁸ Ítélet, 93. pont.

¹⁹ Ítélet, 90-92. pontok.

nek önkényesek vagy következetlenek.²⁰ Ugyanezt a mércét korábbi ügyekben is alkalmazta már az EUB a European Superleague Company- és a Royal Antwerp Football Club-ügyekben.²¹

4.2.1. A FIFA által megjelölt közérdekű célok

A FIFA több érvet hozott fel annak alátámasztására, hogy szabályai jogszerű közérdekű célokat szolgálnak, és az EUB azt nem is vitatta, hogy ezek az érvek elviekben legitim célkitűzések lehetnek:²²

- a labdarúgásban a szerződéses stabilitás fenntartása kiemelt jelentőségű cél, amely hozzájárul a sportág integritásának és versenyképességének megőrzéséhez;
- az átigazolások szabályozása arra szolgál, hogy megakadályozza a klubok közötti tisztességtelen versenyhelyzeteket, és biztosítsa a bajnokságok rendes lefolytatását;
- a labdarúgás mint sport különleges jellemzői (például szezonális szerződések, a csapatösszetétel állandósága) indokolják a munkavállalói szabad mozgás bizonyos korlátozásait.

4.2.2. Az arányosság követelményének vizsgálata

Az EUB az arányosság követelményének két aspektusát vizsgálta, nevezetesen, hogy a korlátozások alkalmasak-e a célok elérésére, és hogy meghaladják-e a szabályok a szükséges mértéket.

Előbbi esetében az EUB úgy ítélte meg, hogy bizonyos tekintetben alkalmasak a célok elérése, mivel a szerződéses stabilitást elősegítheti, ha a szerződésszegésnek következményei vannak, azonban problémásnak találta, hogy az új klub és a játékos egyetemleges felelőssége nem tesz különbséget aszerint, hogy az új klub tudott-e vagy közreműködött-e a szerződésszegésben.²³

Az EUB szerint a szabályok több ponton aránytalanok, egyrészt általános alkalmazást írnak elő, vagyis nem tesznek kivételt és nem hagynak teret mérlegelésnek az egyedi helyzetekben (például ha

a játékos jogszerűen szüntette meg szerződését). Másrészt problémás, hogy a sportbüntetések automatikusak az új klubokra nézve, és nem veszik figyelembe az egyedi felelősségi körülményeket. Harmadrészt pedig a szabályok túlzott hatásúak, olyan súlyos következményekkel járhatnak, mint például az új játékosok szerződtetésének két átigazolási időszakra történő megtiltása, amely aránytalanul nagy hátrányt jelent a klub számára.

Összességében elemzése végén az EUB hangsúlyozta, hogy a FIFA nem bizonyította megfelelően, hogy a szabályok szigorúsága valóban elengedhetetlen a kitűzött célok eléréséhez.²⁴

5. Az EUMSZ 101. cikk értelmezése

5.1. Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdéséről

Az EUB az előzetes döntéshozatal során vizsgálta, hogy a FIFA által bevezetett, a labdarúgók átigazolására és a munkaszerződések megszüntetésére vonatkozó szabályok összeegyeztethetők-e az EUMSZ 101. cikke (1) bekezdésével. A vizsgálat öt alpontra tagolódik, amelyek részletesen bemutatják a jogi értelmezés fő szempontjait.

5.1.1. A „vállalkozások” és a „vállalkozások társulásai” fogalmáról

Az EUB megerősítette, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése minden olyan jogalanyra vonatkozik, amely gazdasági tevékenységet folytat, függetlenül annak jogi formájától és finanszírozási módjától.²⁵ Külön kiemelte, hogy ide tartoznak a sportág szervezésére és ellenőrzésére létrehozott társadalmi szervezetek is, amennyiben ezek gazdasági tevékenységként kínálnak árukat vagy szolgáltatásokat. Ezeket az értelmezéseket alkalmazva az EUB arra jutott, hogy a FIFA – mint a nemzeti labdarúgó-szövetségeket tömörítő globális szövetség – a gazdasági tevékenységet folytató

²⁰ Ítélet, 95. pont.

²¹ European Superleague Company ítélet, 251. pont; Royal Antwerp Football Club-ítélet, 141. pont.

²² Ítélet, 98–102. pontok.

²³ Ítélet, 103. pont.

²⁴ Ítélet, 104–113. pontok.

²⁵ Ítélet, 117–118. pontok.

tagjai révén szintén ebbe a kategóriába tartozik, így a versenyjogi szabályok rá is alkalmazandók.²⁶

5.1.2. A „vállalkozások társulása által hozott döntés” fogalmáról

Az EUB kifejtette, hogy az EUMSZ 101. cikk értelmében vállalkozások társulása által hozott döntésnek minősül minden olyan döntés, amely közvetlen hatással van a társulás tagjainak gazdasági tevékenységét meghatározó feltételekre.²⁷ Jelen ügy vonatkozásában ebbe a körbe tartoznak azok a szabályok, amelyek előírják a játékosok szerződtetésére és átigazolására vonatkozó feltételeket, meghatározzák, hogy milyen esetekben róható ki sportbüntetés a klubokra, korlátozzák a játékospiaci mozgásokat, ezáltal befolyásolva a klubok közötti versenyt.²⁸

5.1.3. A „tagállamok közötti kereskedelem érintettsége” feltételről

Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének alkalmazásához szükséges annak kimutatása is, hogy az érintett szabály vagy magatartás érzékelhetően befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet. Az EUB szerint ez a feltétel teljesül, ha a szabály ténylegesen vagy potenciálisan torzítja a piac szerkezetét, akár közvetetten is akadályozza a belső piac működését, és földrajzi hatálya legalább egy tagállam egész területére kiterjed.²⁹

A FIFA szabályzata egyetemes jellegénél fogva (világszerte minden nemzeti szövetségre érvényes) kétségtől teljesíti ezeket a kritériumokat. A szabályozás a labdarúgás mint gazdasági tevékenység struktúrájára és működésére közvetlen befolyással bír.³⁰

5.1.4. A „cél” vagy „hatás” alapján történő versenykorlátozás megállapítása

Az EUB vizsgálta, hogy a FIFA szabályainak célja vagy hatása-e a verseny korlátozása, és megállapította, hogy az alapügyben szóban forgó FIFA-szabályok – különösen azok, amelyek

- a játékos és új klubja közötti egyetemleges kártérítési felelősséget írnak elő,
- lehetővé teszik a CIT megtagadását,
- sportbüntetéseket helyeznek kilátásba –, olyan súlyos mértékben korlátozzák a klubok játékosokhoz való hozzáférését, hogy céljuk a verseny korlátozása. Ebből következően a versenyellenes hatás vizsgálatára nem volt szükség, mivel már a cél alapján megállapítható a jogsértés.³¹

Az EUB kifejtette, hogy a labdarúgás sajátosságai nem vezethetnek oda, hogy „az Unió egész területén általános, drasztikus és állandó jelleggel korlátozzanak, sőt akadályozzanak minden arra irányuló lehetőséget, hogy a klubok határokon átnyúló versenyt folytassanak azáltal, hogy valamely másik tagállamban székhellyel rendelkező klub által már leszerződtetett játékosokat vagy az ilyen klubbal fennálló munkaszerződést állítólag alapos ok nélkül megszüntető játékosokat igazoljanak le egyoldalúan”.³² E szabályok kapcsán az EUB úgy foglalt állást, hogy azok tulajdonképpen az agresszív munkaerő-felvétel megelőzése ürügyén a labdarúgóklubok közti, a munkaerő átcsábítását tiltó megállapodásoknak felelnek meg, és a nemzeti és helyi piacok mesterséges elzárásához vezetnek.³³

5.1.5. Az esetleges kivételek vagy mentesülés lehetősége

Bár az EUB elismeri, hogy egyes szabályok mögött legitím célkitűzések húzódnak meg – pél-

²⁶ European Superleague Company-ítélet, 115. pont; Royal Antwerp Football Club-ítélet, 79. pont.

²⁷ European Superleague Company-ítélet, 118. pont.

²⁸ Ítélet, 119–110. pontok.

²⁹ Royal Antwerp Football Club-ítélet, 43. pont.

³⁰ Ítélet, 123. pont.

³¹ Ítélet, 148. pont.

³² Ítélet, 145. pont.

³³ Ítélet, 145. pont.

dául a sport integritásának megőrzése, a szerződéses stabilitás vagy a játékosok védelme –, ezek nem elegendőek ahhoz, hogy a versenykorlátozást igazolják. Az EUB kiemelte, hogy az olyan magatartások, amelyek bár potenciálisan versenyt korlátoznak, de e korlátozás mértéke nem jelentős, vagy egy közérdekű célt szolgálnak, és annak eléréséhez valóban szükségesek, azok – kivételesen – kívül eshetnek az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének hatályán.³⁴

Am jelen ügyben a FIFA szabályai túlzott mértékű versenykorlátozást valósítanak meg, amit nem ellensúlyoz egy kellően megalapozott közérdekű cél. A szabályok célja tehát nem igazolható olyan mértékű vagy jelentőségű releváns sportérdekkel, hogy felmentést nyernének az uniós versenyjog szabályai alól.³⁵

5.2. Az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdéséről

Az ítéletben az EUB részletesen foglalkozik azal, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése alapján tilalmazott versenykorlátozó magatartások milyen feltételek mellett mentesülhetnek a tilalom alól az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdése szerint.

Az EUB megállapítja, hogy az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdéséből következően mentesség csak akkor adható, ha a versenykorlátozó megállapodás, döntés vagy összehangolt magatartás az alábbiakban külön-külön ismertetett, négy kumulatív feltételnek egyidejűleg megfelel.³⁶

Először is azt kell bizonyítani valószínűsíthető és mérhető eredményekkel, hogy a szóban forgó intézkedés előmozdítja az érintett áruk vagy szolgáltatások termelésének, forgalmazásának hatékonyságát, illetve hozzájárul a technikai vagy gazdasági fejlődéshez.

Másodszor biztosítani kell, hogy a hatékonyságjavulás méltányos része a végső felhasználók-

nak jusson, vagyis az előnyök nem korlátozódhatnak kizárólag a részt vevő vállalkozásokra.

Harmadszor, a szabályozás nem róhat a vállalkozásokra olyan korlátozásokat, amelyek nélkülözhetetlenek a hatékonyságjavulás eléréséhez. Azaz, a cél eléréséhez használt eszközöknek arányosnak és szükségesnek kell lenniük, ha egy kevésbé korlátozó intézkedéssel ugyanaz a hatás elérhető lenne, akkor az adott magatartás nem mentesíthető.

Negyedszer, az adott szabály nem vezethet a hatékony verseny teljes megszüntetéséhez az érintett termékek vagy szolgáltatások jelentős részére vonatkozóan. Ha a szabály lényegében kizárja a versenyt, akkor nem teljesül ez a feltétel sem.³⁷

Az EUB hangsúlyozta, hogy a fenti négy feltétel közül már egyetlen elem hiánya is elegendő ahhoz, hogy a kérdéses szabályzat ne mentesülhessen az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalom alól, így biztosítva, hogy a kivételek valóban csak kivételes esetekre korlátozódjanak.³⁸

Az EUB rögzítette, hogy az alapügyben szereplő, vizsgált szabályok nem teljesítik az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésében meghatározott követelményeket, mivel aránytalan módon korlátozzák a klubok toborzási lehetőségeit, és nem bizonyított, hogy ezek elengedhetetlenek lennének a sport integritásának védelméhez vagy más célkitűzésekhez.

6. Végkövetkeztetések

Az EUB megállapította, hogy az EUMSZ 45. cikkével, amely a munkavállalók szabad mozgását biztosítja az EU területén belül, ellentétesek azok a szabályok, amelyek

- előírják, hogy egy hivatásos labdarúgó, akinek a munkaszerződés alapos ok nélküli megszüntetését róják fel, valamint az őt szerződtető új

³⁴ European Superleague Company-ítélet, 183. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; a Bíróság C-438/22. sz. ügyben hozott ítélete: *Em akaunt BG EOOD kontra Zastrahovatelno akcionerno druzhestvo Armeets AD* („Em akaunt BG-ítélet”), 30. pont.

³⁵ Ítélet, 150. pont.

³⁶ Ítélet, 154. pont.

³⁷ European Superleague Company-ítélet, 190. pont.

³⁸ Ítélet, 155. pont.

klub egyetemlegesen felelős a korábbi klubnak fizetendő kártérítésért, amelyet gyakran pontatlan, diszkrecionális vagy aránytalan kritériumok alapján számítanak ki;

- lehetővé teszik, hogy ha a szerződés felbontására a védett időszakban kerül sor, az új klubot sportbüntetéssel sújtsák, amely az új játékosok szerződtetésének átmeneti megtiltásában nyilvánul meg, kivéve, ha a klub képes bizonyítani, hogy nem ösztönözte a játékost a szerződés megszüntetésére;
- megakadályozzák a játékos részvételét új klubjában azáltal, hogy a korábbi klub szövetsége nem állítja ki számára a CIT-t, amennyiben a szerződés megszüntetésével kapcsolatban jogvita áll fenn, ha azok túllépik a *„labdarúgóversenyek szabályosságának biztosítására irányuló cél eléréséhez szükséges mértéket”*.³⁹

Az EUMSZ 101. cikk értelmezésével kapcsolatosan az EUB megállapította, hogy a FIFA vizsgált szabályai vállalkozások társulása által hozott olyan döntésnek minősülnek, amelyet az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése tilt, továbbá az EUB rögzítette, hogy a FIFA szóban forgó szabályai nem felelnek meg az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésében foglalt mentességi feltételeknek sem.⁴⁰

Meglátásom szerint az ítélet várható következményeként elsődlegesen a FIFA átigazolásra vonatkozó szabályainak reformja várható.

A FIFA számára szükséges lesz felülvizsgálni a szabályozását, hogy az megfeleljen az uniós jogszabályoknak, ami által kiszámíthatóbbá, játékosbarátabbá is válhat. Ez magában foglalja a kártérítés kiszámításának módosítását, az új klubok egyetemleges felelősségének eltörlését vagy módosítását, valamint a szerződést „jogos ok” nélkül felmondó játékosok szerződtetéséért járó automatikus sportbüntetések felülvizsgálatát vagy eltörlését.

Gyakorlati oldalról vizsgálva a következményeket, véleményem szerint az ítélet csökkenti a játékosok számára a szerződés felmondásával járó, valamint az ilyen játékosok szerződtetését fontolgató klubok számára a kapcsolódó jogi és pénzügyi kockázatokat. Ennek eredményeként a játékosok nagyobb szabadsággal mozoghatnak a klubok között, különösen az EU-n belül határon át, hiszen a korábbi rendszer elrettentette a klubokat attól, hogy olyan játékosokat szerződtessenek, akik egyoldalúan felmondták szerződésüket, a kiszámíthatatlan kártérítési igények és sportbüntetések fenyegetése miatt.

Végző soron érdemes azt a szempontot is észben tartani, hogy az ítéletből egyértelmű bizonyossággal lehet – ismételten⁴¹ – kiolvasni azt az elvárást, hogy a nemzetközi sportszabályozásnak meg kell felelnie az uniós jognak, precedenst teremtve az átigazolással kapcsolatos szabályok vonatkozásában más sportágak korlátozó szabályai elleni jövőbeli kihívásokhoz.

³⁹ Ítélet, 114. pont.

⁴⁰ Ítélet, 158. pont.

⁴¹ Lásd az előzményeket: András Tóth (2025) European Court of Justice's Sport Case Trilogy: General and Sport-Specific Considerations. *European Competition Law Review* 46.; Martin Milán Csirszki (2025) Quo vadis, sports federations? The premonition of change as a consequence of competition law judgments. *Journal of Antitrust Enforcement*.



Palencsár Veronika¹

A Bíróság Aldi Süd-ügyben hozott ítélete

Judgment of the Court of Justice in *Aldi Süd*

Abstract: On 26 September 2024, the Court of Justice of the European Union ruled, in a preliminary ruling procedure, that undertakings communicating price reductions shall determine the size of their price reduction on the basis of the “previous price” in their communication. However, the sales price announced in the price reduction must not be the same or higher than the “previous price”.

Tárgyszavak: UCPD, PID, eredeti ár, árcsökkentés bejelentése, az elmúlt 30 nap legalacsonyabb ára, korábbi ár
Keywords: UCPD, PID, prior price, price reduction announcements

1. Tények

Az Aldi Süd-csoport („Aldi”) a 2022. október 17-e és 22-e közötti hétre vonatkozó, interneten is elérhető prospektusa „szuper ajánlatot” tartalmazott „csökkentett árú friss termékekre”, köztük „méltányos kereskedelemről származó ömlesztett biobanánra” és „Rainforest Alliance ananászra”.

A termékek fényképes ábrázolása mellett az értékük fizetendő árat akként tüntette fel, hogy az fehér téglalapban szerepelt, amelyben két különböző ár volt feltüntetve. A fehér téglalap közepén egy nagy szám és írásjegyekkel feltüntetett ár,² valamint a jobb alsó sarokban egy másik, kisebb szám és írásjegyekkel, áthúzva feltüntetett ár.³

A banán esetében a német zászló színeit megjelenítő, az árat feltüntető téglalapot részben átfedő téglalap jelölte az árcsökkentés százalékos mértékét. Az Aldi hasonló átfedésben lévő téglalapot

használt az ananászra vonatkozó ajánlathoz, „rendkívül kedvező ár” („PreisHighlight”) szöveggel.

Az árra vonatkozó mindkét fehér téglalap alatt a következő szöveg szerepelt: „Utolsó eladási ár. Legalacsonyabb ár az elmúlt 30 napban”, amely után egy harmadik ármegjelölés szerepelt (1,29 euró a banánért és 1,39 euró az ananászért).

A termékek ára mellett fényképes ábrázolást is feltüntetett az alábbiak szerint.



biobanán



ananász

Az Aldi üzleteiben az említett banán tekintetében feltüntetett ár 2022. szeptember közepétől megszakítás nélkül 1,69 euró/kg volt, a szeptem-

¹ Vizsgáló, Fogyasztóvédelmi Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² 1,29 euró a banánért és 1,49 euró az ananászért.

³ 1,69 euró a két termékért.

ber 19. és 24. közötti hét kivételével, amelynek során 1,29 euró/kgos csökkentett árat alkalmaztak rájuk.

Az ananászok egységára 1,39 euró és 1,79 euró között volt a prospektusban szereplő ajánlatot megelőző öt hét során. Az említett ajánlatot közvetlenül megelőző ár 1,69 euró volt.

2. Pertörténet

Egy stuttgarti fogyasztói szervezet⁴ úgy vélte, hogy az Aldi prospektusaiban megjelenített árfeltüntetés sérti a fogyasztók érdekeit, és keresetet nyújtott be a düsseldorfi regionális bíróság felé („regionális bíróság”). A keresetében azt kérte, hogy a regionális bíróság kötelezze az Aldit arra, hogy szüntesse meg az élelmiszerek értékesítésének olyan százalékos árcsökkentésének feltüntetésével történő reklámozását, amelynek esetében az árcsökkentés nem az elmúlt 30 nap legalacsonyabb ára alapján kerül meghatározásra. Továbbá kérte, hogy az Aldi ne reklámozhassa valamely élelmiszer árcsökkentését „*rendkívül kedvező árként*” olyan ár feltüntetésével, amely magasabb, mint az Aldi üzleteiben az előző 30 napban alkalmazott ár.

A regionális bíróság szerint az előtte folyamatban lévő ügy kimenetele Az Európai Parlament és a Tanács 98/6/EK irányelve (1998. február 16.) a fogyasztók számára kínált termékek árának feltüntetésével kapcsolatos fogyasztóvédelemről („PID”⁵) 6a. cikke (1)⁶ és (2) bekezdésének⁷ értelmezésétől függ. A regionális bíróság ugyanakkor nem osztotta a fogyasztói szervezet álláspontját, amely szerint a fogyasztónak nyújtott árcsökkentés meghatározásának alapját a PID 6a. cikk (2) bekezdése értelmében vett „korábbi árnak” kell képeznie. Álláspontja szerint annak ellenére, hogy a PID-hez kapcsolódó 2021. évi Iránymutatásból⁸

is ez következik, az nem vezethető le a PID-ből. A PID-ben csupán az kerül meghatározásra, hogy a fogyasztókkal milyen információkat kell közölni és mikor, az azonban nem, hogy ezeket az információkat milyen módon szükséges a fogyasztóval közölni.

A regionális bíróság szerint, mivel a PID 6a. cikk hatálya alá tartozó terület kivételével nem szabályozza az információközlés konkrét szempontjait, így azt kell értékelni, hogy az információkat Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról („UCP”) releváns rendelkezéseinek megfelelően közölték-e a fogyasztókkal vagy sem. Azonban a regionális bíróság elfogadta, hogy egyes esetekben a PID 6a. cikkének (2) bekezdése alapján meghatározott „korábbi árra” nem utaló százalékos árcsökkentés feltüntetése tisztességtelen, azaz ellentétes a UCPD-vel. Továbbá ugyanez érvényes az árcsökkentés állítólagosan rendkívül előnyös jellegét közvetítő reklámüzenetre is.

Erre tekintettel a regionális bíróság felfüggesztette az eljárást, és az Európai Unió Bíróság („Bíróság”) előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, amelyben az alábbi két kérdés megválaszolását kérte.

„1) Úgy kell-e értelmezni a PID 6a. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy az árcsökkentés bejelentésében feltüntetett százalékos arány kizárólag a PID 6a. cikkének (2) bekezdése értelmében vett korábbi árra vonatkozhat?

⁴ Verbraucherzentrale Baden-Württemberg eV.

⁵ Price Indication Directive.

⁶ PID 6a. cikk (1) „Az árcsökkentés bejelentése esetében meg kell jelölni a korábbi, a kereskedő által az árcsökkentést megelőzően, meghatározott ideig alkalmazott árat.”

⁷ PID 6a. cikk (2) „A korábbi ár a kereskedő által egy olyan időszakban alkalmazott legalacsonyabb árat jelenti, amely nem lehet rövidebb, mint az árcsökkentés alkalmazását megelőző 30 nap.”

⁸ A Bizottság közleménye – Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához (C/2021/9320).

2) *Úgy kell-e értelmezni a PID 6a. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy az ajánlat kedvező árát hangsúlyozni hivatott promóciós kiemeléseknek (mint amilyen például az ár »kiemelten kedvező árként« történő megjelölése) az árcsökkentés bejelentésében történő használata esetén a PID 6a. cikkének (2) bekezdése értelmében vett korábbi árra kell vonatkozniuk?»*

3. Döntés

Az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező regionális bíróság arra kereste a választ a két együttesen vizsgálendő kérdésével, hogy a PID 6a. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a százalékos formában megjelenített, a reklámszöveg részeként bejelentett árcsökkenés bejelentésekor azt a „korábbi ár” alapján kell-e meghatározni.

A PID 6a. cikkének (1) bekezdése szerint „[a]z árcsökkentés bejelentése esetében meg kell jelölni a korábbi, a kereskedő által [...] meghatározott ideig alkalmazott árat”. A PID 6a. cikkének (2) bekezdése szerint a „korábbi ár” a kereskedő által egy olyan időszakban alkalmazott legalacsonyabb árat jelenti, amely nem lehet rövidebb, „mint az árcsökkentés alkalmazását megelőző 30 nap”.

A Bíróság szerint elsősorban önmagában a PID 6a. cikkének (1) bekezdése kétségkívül nem teszi lehetővé annak meghatározását, hogy az eljárás alapjául szolgáló árcsökkentést a PID 6a. cikk (2) bekezdésében meghatározott „korábbi ár” alapján kell-e kiszámítani.

A Bíróság szerint másodsorban az uniós jog valamely rendelkezésének értelmének és terjedelmének a meghatározásához nemcsak a rendelkezés, hanem az általa követett konkrét célok figyelembevételével kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.⁹

A PID célja a fogyasztók tájékoztatásának javítása és a kereskedők által a fogyasztók számára kínált termékek eladási árai összehasonlításának megkönnyítése volt annak érdekében, hogy a fogyasztók tájékozott döntéshozatalát elősegítsék.¹⁰

A PID preambuluma (12) bekezdésében rögzítésre került, hogy az irányelv célja az egységes és átlátható tájékoztatás biztosítása, amely a fogyasztó érdekét szolgálja a belső piaccal összefüggésben.

A PID 4. cikk (1) bekezdésének és a PID preambuluma (2) bekezdésével összefüggésben az tűnik ki, hogy a termékek eladási árának egyértelműnek, könnyen beazonosíthatónak és tisztán olvashatónak kell lennie annak érdekében, hogy az üzenet pontos, átlátható és egyértelmű legyen.¹¹

A Bíróság ítéletében továbbá kitért arra is, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának a 38. cikkére hivatkozik a PID előzetes döntéshozatali eljárás során vizsgált cikket beillesztő 2019/2161 irányelv preambuluma¹² is, amely szerint az unió politikái a fogyasztók védelme magas szintjének biztosítására irányul.¹³

A Bíróság szerint a PID 6a. cikkének azon értelmezése, amely szerint nem a „korábbi ár” alapján kell a csökkenés tényleges kiszámításának alapjául szolgálni, azt jelentené, hogy a PID célkitűzéseinek (fogyasztók tájékozódásának javítása) meghiúsulnának.

Ezt támasztja alá a PID-hez kapcsolódó 2021. évi iránymutatás is, amely rögzíti, hogy a PID 6a. cikk (1) bekezdése annak megakadályozására irányul, hogy a vállalkozások azáltal tévesszék meg a fogyasztókat, hogy az árcsökkentés bejelentése előtt az alkalmazott árakat felemelik, és ezáltal hamis árcsökkentést tüntetnek fel.

Erre tekintettel a PID 6a. cikkében foglalt különös célnak és az irányelv által követett céloknak történő megfelelés érdekében a PID 6a. cik-

⁹ A Bíróság C719/19. számú ügyben hozott ítélete: *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid-ítélet*, 70. pont

¹⁰ PID preambuluma, (12) bekezdés.

¹¹ A Bíróság C543/21. számú ügyben hozott ítélete: *Verband Sozialer Wettbewerb-ítélet*, 25. pont.

¹² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 169. cikkének (1), és (2) bekezdésének a) pontja előírja, hogy az unió az EUMSZ 114. cikke alapján elfogadott intézkedésekkel hozzájárul a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosításához. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 38. cikke előírja, hogy az unió politikáiban biztosítani kell a fogyasztók védelmének magas szintjét.

¹³ A Bíróság C28/20. számú ügyben hozott ítélete: *Airhelp-ítélet*, 49. pont.

két ügy kell értelmezni, hogy az árcsökkentést a meghatározott „korábbi árhoz”, azaz az elmúlt 30 nap legalacsonyabb árához képest kell feltüntetni. Azonban a termék eladási ára nem lehet ugyanaz vagy magasabb, mint a „korábbi ár”.

A Bíróság felhívta a figyelmet továbbá arra, hogy mivel PID 6a. cikke kifejezetten szabályozza az árcsökkentésre vonatkozó bejelentésben a korábbi ár feltüntetésével és az ár meghatározásával kapcsolatos szempontokat, mint e kereskedelmi gyakorlat különös vonatkozásait, azokat a kereskedelmi gyakorlatokat, amelyek nem felelnek meg a fenti értelmezésnek, azaz az árcsökkentést nem a 6a. cikk (2) bekezdése szerinti „korábbi ár” alapján határozza meg, a PID, és nem a UCP-irányelv alapján kell értékelni.

A Bíróság a UCP-irányelvben foglaltakra,¹⁴ a 3. cikk (1) és (4) bekezdéseire, valamint a Citroën Commerce-ügyben született ítéletre¹⁵ alapozva jelezte meg az alkalmazandó jogszabályt.

4. A jogeset jelentősége

A Gazdasági Versenyhivatal („GVH”) 2023 nyarán észlelte, hogy az Answer.com S.A („Answer”) 2022. május 28. napjától kezdődően a www.answer.hu weboldalon népszerűsített termékek vonatkozásában alkalmazott árfeltüntetési és akciótartási gyakorlata keretében valószínűsíthetően megtévesztő kereskedelmi gyakorlatot folytatott, tekintettel arra, hogy az árelőnyt – több ár egyidejű, következtelen és követhetetlen jelölésekkel történő feltüntetésével – oly módon mutatta be, amely alkalmas volt arra, hogy a fogyasztót megtéveszse az árelőny tekintetében, és ezáltal – a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény („Fttv.”) 6. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt magatartás megvalósítása révén – valószínűsíthetően megsértette az Fttv. 3. § (1) bekezdését.¹⁶

A GVH az Answer e magatartása miatt versenyfelügyeleti eljárást rendelt el a 2023. július 5-én kelt VJ/18/2023. számú végzésével. A versenyfelügyeleti eljárás később kiterjesztésre került az Answer www.answer.hu weboldalon népszerűsített termékekkel kapcsolatos árfeltüntetési és akciótartási gyakorlatára, 2016. október 16. napjától kezdődően.¹⁷

Az eljáró versenytanács versenyfelügyeleti eljárást lezáró, kötelezettségvállalást elfogadó határozatában kitért a Kúria Kfv.IV.37.593/2023/9. sz. ítéletében részletezett azon álláspontra, hogy mivel a PID-et a termékek eladási ára és egységára, továbbá a szolgáltatások díja feltüntetésének részletes szabályairól szóló 4/2009. (I. 30.) NFGM-SZMM együttes rendelet („Árrendelet”) 2/A. §-a ülteti a magyar jogrendszerbe, ezért az Fttv. 6. § (1) bekezdés c) pontja tekintetében a kormányhivatalok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek az Fttv. 10. § (4) bekezdés b) pontjában szereplő utalószabályra tekintettel.

Az eljáró versenytanács határozatában utalt arra is, hogy mivel az általa hivatkozott kúriai ítélet alapjául szolgáló ügyben az eljáró hatóság az Fttv. 6. § (1) bekezdése szerint folytatott vizsgálatot, és a Kúria e körben tekintette irányadónak az Fttv. 10. § (4) bekezdés b) pontjában és az abban felhívott, az Fttv. 7. § (3) bekezdésében szereplő szabályokat, így az az Answer ügy áttétellel érintett részére is alkalmazandó.¹⁸

A bemutatott jogeset jelentősége tehát abban áll, hogy a benne kifejtett bírói értelmezés alapján a GVH hatásköre az Fttv. 6. (1) bekezdés c) pontja kapcsán az árelőny fennállására vonatkozó félrevezető állítások (például: szolgáltatások és digitális tartalmak esetében, „akár 70%-os kedvezmény”, túl hosszú akciós időszakok) és az árelőnyöket előmozdító egyéb gyakorlatok (összehasonlítás más árakkal, összekapcsolt vagy kötött feltételes ajánlatok) vizsgálatára szűkül.

¹⁴ UCP-irányelv 3. cikkének (1) és (4) bekezdései.

¹⁵ A Bíróság C476/14. számú ügyben hozott ítélete: *Citroën Commerce-ítélet*, 42–45. pont.

¹⁶ VJ/18-119/2023. sz. határozat, 1. pontja.

¹⁷ VJ/18-119/2023. sz. határozat, 2. pontja.

¹⁸ VJ/18-119/2023. sz. határozat, 164. pontja.

Schmidt Laura¹



Kollektív igényérvényesítés lehetősége kartellel okozott kár esetén: a Bíróság C-253/23. számú ügyben hozott ítélete

The possibility of collective redress for cartel damages: the judgment of the Court of Justice in case C-253/23

Abstract: *The aim of this paper is to summarize the preliminary ruling of the European Court of Justice („CJEU”) in case C-253/23. In this case the CJEU ruled that a national interpretation of the law may be contrary to EU law if it prevents the recovery of damages caused by cartels through an assignment based enforcement mechanism in cases where no other means of collective redress is available and bringing individual claims would be excessively difficult. This paper presents the main findings and the conclusion of the Court’s judgement.*

Tárgyszavak: előzetes döntéshozatali eljárás, kartell által okozott kár megtérítése iránti csoportos kereset, követelésengedményezés, tényleges érvényesülés elve

Keywords: preliminary ruling, collective action for damages caused by cartel, assignment of claims, principle of effectiveness

1. Bevezetés

Az elmúlt években számos előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélet az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) előtt az uniós versenyjog magánjogi érvényesítése kapcsán.² A Bíróság ítélkezési gyakorlata kettős rendszert állított fel az uniós versenyjogi szabályok megsértésével okozott károkért való felelősség érvényesítése körében: a felelősséget keletkeztető feltételeket közvetlenül az uniós jog szabályozza, amíg a versenyjog megsértésével okozott kár megtérítéséhez való jog gyakorlására vonatkozó részletes szabályok a nemzeti

jog hatáskörébe tartoznak. A nemzeti jog alkalmazását két alapelv, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve foglalja keretbe.³

A Bíróság ASG 2-ítélete⁴ is ezen ítéletek sorába illeszkedik. Az ügy központi kérdése az volt, hogy ellentétes-e az uniós joggal a német jog olyan értelmezése, amely kizárja a csoportos behajtási kereset indításának lehetőségét egy olyan jogi szolgáltató számára, amelyre a kartell károsultjai keresetindítási jogukat engedményezték.

A kollektív igényérvényesítési mechanizmusok az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, a perhatékonytságot és az alperesi jogsértő, illetve a

¹ Vizsgáló, Kartell Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² Lásd: a Bíróság C-453/99 (ECLI:EU:C:2001:465) sz. ügyben hozott ítéletét: *Courage kontra Crehan*; a Bíróság C-557/12 (ECLI:EU:C:2014:1317) sz. ügyben hozott ítéletét: *Kone és társai*; a Bíróság C-435/18 (ECLI:EU:C:2019:1069) sz. ügyben hozott ítéletét: *Otis és társai*; valamint a Bíróság sz C-724/17 (ECLI:EU:C:2019:204) ügyben hozott ítéletét: *Skanska Industrial Solutions és társai*.

³ Nagy Csongor István (2020) Az európai „magánversenyjog” hajnala. In: Valentiny Pál, Nagy Csongor István és Berezvai Csongor (szerk.) *Verseny és Szabályozás – 2019*. Budapest: KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Elérhető: <https://publicatio.bibl.u-szeged.hu/28797/1/31267834.pdf>; 13–25.

⁴ A Bíróság C-253/23. (ECLI:EU:C: 2025:40) sz. ügyben hozott ítélete: *ASG 2 kontra Land Nordrhein Westfalen* (ASG 2-ítélet).

gazdasági szereplők viselkedésmintáinak változását mozdíthatják elő. Javítják az esélyegyenlőség elvének érvényesülését, valamint kiegyenlítik az erőforrások egyenlőtlenségét.⁵ Jelen esetismertetés kereteit meghaladja a csoportos igényérvényesítési mechanizmusok szabályozási kérdéseinek bemutatása, azonban kiemelendő, hogy a téma élénk szakirodalmi diskurzus tárgyát képezi.⁶ Az ASG 2-ítéletben a Bíróságnak lehetősége volt arra, hogy állást foglaljon abban a kérdésben, hogy a német jog szerint működő jogi szolgáltatóra történő engedményezés mint kollektív jogérvényesítési eszköz összeegyeztethető-e az uniós joggal kartellel okozott károk megtérítése iránti követelések esetében.

2. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

Harminckét németországi, belgiumi és luxemburgi székhelyű fűrészüzem állítása szerint legalább 2005 és 2019 között Észak-Rajna-Vesztfália tartomány egységesítette a fenyő törzsfát („hengeres faanyag”) árát saját maga és a tartománybeli más erdőtulajdonosok között. A fűrészüzemek annak a kárnak a megtérítését követelték Észak-Rajna-Vesztfália tartománytól, amelyet állításuk szerint a kartell teljes időtartama alatt a tartományból beszerzett hengeres faanyag túlzott ára miatt szenvedtek el.

Az érintett fűrészüzemek a kartellel okozott kár megtérítése iránti követeléseiket az ASG 2⁷ jogi szolgáltató társaságra engedményezték. A társaság 2020. március 31-én kartellel okozott kár megtéri-

tése iránti csoportos keresetet indított a dortmundi regionális bíróság előtt.

A német szövetségi versenyhatóság, a Bundeskartellamt a kereset benyújtását megelőzően vizsgálta Észak-Rajna-Vesztfália tartomány fenti magatartását, és ennek eredményeként a német jogon és az EUMSZ 101. cikkén alapuló kötelezettségvállalási határozatot fogadott el 2009-ben, többek között Észak-Rajna-Vesztfália tartományal szemben. Ezen a kötelezettségvállalási határozaton kívül nem született más határozat Észak-Rajna-Vesztfália tartománnyal szemben.

A dortmundi regionális bíróság egyetértett Észak-Rajna-Vesztfália tartomány álláspontjával, amely szerint a fűrészüzemek kártérítés iránti követeléseinek az ASG 2 tásaságra történő engedményezései semmiesek, így a csoportos behajtási keresetet kereshetőségi jog hiánya miatt el kellene utasítania. A német peren kívüli jogi szolgáltatásokról szóló törvény („RDG”) alapján az ASG 2 nem rendelkezik olyan felhatalmazással, amely szerint feltételezett versenyjogi jogsértésekből eredő károk behajtása iránti követeléseket érvényesíthet. A német jog alapján a jogalanyok követeléseiket behajtásra irányuló csoportos kereset céljából egyesíthetik, és az RDG szerinti engeddéllyel rendelkező jogi szolgáltatóra engedményezhetik. Az engeddéllyel rendelkező jogi szolgáltató a követeléseket saját nevében és saját költségén, az engedményezők javára sikerdíj ellenében, csoportosan érvényesíti. A német szövetségi legfelsőbb bíróság ítélkezési gyakorlata többek között bérleti szerződések jogában, valamint légi utasok kártérítésével kapcsolatos jogvitákban fogadta el a csoportos behajtási kereseteket. Kartellel okozott kár megtéri-

⁵ Harsági Viktória (2022) Kollektív igényérvényesítés. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Harsági Viktória (rovatszerk.) Polgári eljárásjog rovat. Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/kollektiv-igenyervenyesites>. [2],[3].

⁶ A csoportos igényérvényesítés kapcsán – különös tekintettel az opt-in és opt-out szabályozási rendszerek bemutatására – lásd például Nagy Csongor István összehasonlító tanulmányait: Nagy Csongor István (2010) A csoportos igényérvényesítés összehasonlító jogi modelljei – I. rész. Az amerikai class action. *Külgazdaság*, 2010/9–10. Elérhető: <https://kulgazdasag.eu/article/688>; Nagy Csongor István (2010) A csoportos igényérvényesítés összehasonlító jogi modelljei – II. rész. A csoportos igényérvényesítés európai modelljei és az összehasonlító jogi modellek tanulságai. *Külgazdaság*, 2010/11–12. Elérhető: <https://kulgazdasag.eu/article/687>. A hazai szabályozási kérdésekről lásd például Udvarny Sándor (2018) A közérdekű és társult perek a polgári perrendtartásban. In: *Jogtudományi Közöny* 2018/5. Elérhető: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/6279414>.

⁷ ASG 2 Ausgleichsgesellschaft für die Sägeindustrie Nordrhein-Westfalen GmbH.

tése iránti kereset kapcsán még nem volt lehetősége állást foglalni a csoportos behajtási keresetek elfogadhatóságáról. Azonban egyes alsóbb fokú bíróságok nem fogadják el az ilyen kereseteket a versenyjog feltételezett megsértésével okozott kár megtérítése területén, különösen ún. stand-alone-keresetek⁸ esetében. Jogsértés megállapításának hiányában ugyanis a kartellel okozott kár megtérítése iránti csoportos behajtási keresetek olyan szempontok vizsgálatát is igénylik, amelyhez a követelésbehajtó szolgáltatók többnyire nem rendelkeznek kellő szakértelemmel, így ezen keresetek meghaladják a követelésbehajtással foglalkozó jogi szolgáltató társaságok szakértői által végzett jogi vizsgálat és tanácsadás kereteit. A kartellel okozott kár megtérítése összetett kérdés, fennáll az összeférhetlenség kockázata is.⁹

Ugyanakkor a dortmundi regionális bíróság álláspontja szerint a német jogban nincs más egyenértékű jogintézmény a kartellügyekben tömegesen elszennvedett vagy kis értékű károk megtérítéséhez való jog hatékony érvényesítésére.¹⁰ Felmerül a kérdés, hogy az RDG olyan értelmezése, amely kizárja a követelésengedményezési mechanizmus alkalmazását, ellentétes-e az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályoktól szóló 2014. november 26-ai 2014/104/EU irányelvvel („2014/104 EU-irányelv”), valamint az uniós jog tényleges érvényesülése és a hatékony bírói jogvédelem elvével.¹¹

A dortmundi regionális bíróság úgy határozott, hogy felfüggeszti az előtte folyamatban lévő eljárást, és előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményez. A regionális bíróság három kérdést terjesztett a Bíróság elé, amelyek lényege az volt, hogy ellentétes-e az uniós joggal, különösen az EUMSZ 101. cikkével, az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdé-

sével, az Alapjogi Charta 47. cikkével, a 2014/104 irányelv 2. cikkének 4. pontjával és 3. cikkének 1. bekezdésével a tagállami jog olyan értelmezése és alkalmazása, amely a kartellel okozott károk követelésengedményezési mechanizmus útján történő behajtását tiltja („szóban forgó tilalom”). A dortmundi regionális bíróság kérdéseit differenciáltan tette fel, első kérdése ún. follow-on-típusú¹² keresetre, második kérdése önálló, stand-alone-típusú keresetre vonatkozott. Harmadik kérdése arra irányult, hogy figyelmen kívül kell-e hagynia a német jog vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását, ha a Bíróság úgy találja, hogy azok ellentétesek az uniós joggal. Ez utóbbi kérdést csak arra az esetre terjesztették elő, ha a Bíróság az első két kérdés valamelyikére igenlő választ adna.¹³

3. A főtanácsnoki indítvány

Maciej Szpunar főtanácsnok indítványában az előterjesztett kérdések elfogadhatósága kapcsán az alábbiakat ismertette. Tekintettel arra, hogy Észak-Rajna-Vesztfália tartománnyal szemben a 2009. évi kötelezettségvállalási határozaton kívül nem született más határozat, az alapügyben benyújtott kereset önálló, stand-alone-típusú keresetnek minősül. A Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003 tanácsi rendelet 9. cikke alapján elfogadott 2009. évi határozat nem tartalmaz jogerős megállapítást az EUMSZ 101. cikkének megsértését illetően, így az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés – tekintve, hogy follow-on-típusú keresetre vonatkozik – nem felel meg sem az alapeljárás tényállásának, sem a tárgyának, és így nem elfogadható.¹⁴ A főtanácsnok a második kérdést elfogadhatónak találta, mivel az uniós jog

⁸ Olyan kártérítési kereset, amelyet nem előzött meg jogsértést megállapító hatósági határozat.

⁹ Maciej Szpunar főtanácsnok indítványa a C-253/23. sz. ügyben: *ASG 2 kontra Land Nordrhein Westfalen*, 25–27.

¹⁰ Szpunar főtanácsnok indítványa, 30.

¹¹ Szpunar főtanácsnok indítványa, 36.

¹² Olyan kártérítési kereset, amelyet jogsértést megállapító hatósági határozatot követően indítottak.

¹³ Szpunar főtanácsnok indítványa, 41.

¹⁴ Szpunar főtanácsnok indítványa, 56., 59., 61.

értelmezésére vonatkozik, és összefüggésben áll az alapeljárás tárgyával, nem hipotetikus jellegű.¹⁵

A főtanácsnok véleménye szerint a versenyjogi jogsértéssel okozott kár megtérítéséhez való jog jogi szolgáltatóra történő engedményezése érvényességének felételeit nem az uniós jog, hanem az alkalmazandó tagállami jog szabályozza. Ezen feltételek nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló jellegű nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak (egyenértékűség elve), és nem lehetnek olyanok, hogy a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé tegyék a kártérítés iránti jog érvényesítését (tényleges érvényesülés elve).¹⁶ Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés csak a tényleges érvényesülés elvére hivatkozik, azonban a főtanácsnok meglátása szerint érdemes lenne az alapügyben szóban forgó tilalomnak a tényleges érvényesülés elvével és az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony bírói jogvédelem elvével való összeegyeztethetősége szempontjából együttesen történő elemzése.¹⁷

A követelések engedményezésének érvényességét anyagi jogi szinten szabályozó nemzeti intézkedések a tagállamok eljárási autonómiája körébe tartozó „eljárási szabályoknak” minősülnek. Az alapügyben szóban forgó követelésengedményezési mechanizmus tilalma akkor nem lesz ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, ha nem teszi gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé a kartellel okozott kár teljes megtérítéséhez való jog gyakorlását. Az ilyen szabályok nem vezethetnek továbbá a hatékony bírói jogvédelem megsértéséhez.¹⁸

Valamely nemzeti intézkedés tényleges érvényesülés elve szempontjából történő vizsgálata során a nemzeti jogrendszer egészét vizsgálni kell, nem elegendő elszigetelten foglalkozni az adott intézkedéssel. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a német jogrendszerben a szóban forgó köve-

telésengedményezési mechanizmuson kívül nincs más megfelelő jogintézmény a teljes kártérítéshez való jog gyakorlására. A főtanácsnok ugyanakkor kiemelte, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy az egyéni kereset nem jelent-e hatékony eszközt az egyének védelmére, mielőtt a követelésengedményezési mechanizmust tekintené az egyetlen hatékony eszköznek.¹⁹

Amennyiben ténylegesen bebizonyosodik, hogy a fentiekben ismertetett követelésengedményezési mechanizmus az egyetlen hatékony jogintézmény a teljes kártérítéshez való jog gyakorlására, meg kell állapítani, hogy az alapügyben szóban forgó tilalom rendkívül nehézvé teszi a kartellel okozott kár teljes megtérítéséhez való jogát, amely ahhoz vezethet, hogy a jogosultak nem tudják gyakorolni jogaikat. Ez pedig a tényleges érvényesülés és a hatékony bírói jogvédelem elvének sérelmét jelentené.²⁰

A fentebb összegzett szempontok alapján az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdés vonatkozásában a főtanácsnok javaslata szerint a Bíróságnak azt a választ kell adnia, hogy az EUMSZ 101. cikkét, a 2014/104 irányelv 2. cikkének 4. pontját, 3. cikkének (1) bekezdését és 4. cikkét, valamint a Charta 47. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes a nemzeti jog olyan értelmezése, amely versenyjogi jogsértés fennállását megállapító jogerős határozat hiányában automatikusan megakadályozza, hogy a kartellel okozott károk megtérítéséhez való jogot engedélyezett jogi szolgáltatóra engedményezzék, hogy ez utóbbi azokat összevontan érvényesítse, ha a kártérítési igények összevonására nincs más egyenértékű jogszabályi vagy szerződéses lehetőség, és így a csekély értékű károk érvényesítése gyakorlatilag lehetetlen vagy mindenesetre túlzottan nehézkes lenne. E tilalom nem igazolható a jogalanyok tisztességes eljáráshoz és hatékony

¹⁵ Szpunar főtanácsnok indítványa, 64., 71.

¹⁶ Lásd *Courage kontra Crehan*-ítélet, 29.

¹⁷ Szpunar főtanácsnok indítványa, 117.

¹⁸ Szpunar főtanácsnok indítványa, 119.

¹⁹ Szpunar főtanácsnok indítványa, 122., 124.

²⁰ Szpunar főtanácsnok indítványa, 126.

bírói jogvédelemhez való joga tiszteletben tartásának követelményével.²¹

4. Az előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélet

4.1. Az előterjesztett kérdések elfogadhatósága kapcsán tett megállapítások

A Bíróság az előterjesztett kérdések elfogadhatósága kapcsán osztotta a főtanácsnoki indítványban előadottakat, amely szerint az első kérdés nincs összefüggésben az alapügy tényállásával vagy tárgyával. A 2009. évi kötelezettségvállalási határozat nem tekinthető versenyjogi jogsértést megállapító hatósági határozatnak, ezáltal az ASG 2 által indított, az alapügyben benyújtott kereset nem tekinthető follow-on-típusú kártérítési keresetnek.²² A bíróság ítélezési gyakorlata alapján²³ akkor utasíthatja el az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálását, ha az uniós jogszabály kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azon ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson. Mindezek alapján a Bíróság megállapítása szerint az első kérdés nem elfogadható.

A második és harmadik kérdés elfogadhatósága kapcsán a Bíróság előadta, hogy állandó ítélezési gyakorlata alapján²⁴ nem feladata vizsgálni az előterjesztő bíróság által meghatározott kérdések jogszabályi és ténybeli háttérének helytállóságát. A nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezik hatáskörrel, a Bíróságnak csupán aszerint kell figyelembe vennie az előterjesztett kérdések szabályozási háttérét, ahogyan azt az előzetes döntéshozatali

eljárásra utaló határozat ismerteti. A Bíróság álláspontja szerint jelen esetben az uniós jog értelmezése objektíve szükségszerű az alapjogvita elbírálásához. Mindezek alapján a Bíróság megállapította, hogy a második és harmadik kérdés elfogadható.²⁵

4.2. Az ügy érdeme kapcsán tett megállapítások

A Bíróság a második és harmadik kérdés vizsgálata során a tényleges érvényesülés elvére fókuszált. A tényleges érvényesülés elvével összhangban a tagállamoknak kell biztosítania, hogy a nemzeti szabályok ne tegyék a gyakorlatban megvalósíthatatlanná vagy túlzottan nehézé a versenyjogi jogsértéssel okozott kár teljes megtérítésére vonatkozó uniós jog gyakorlását.²⁶ A dortmundi regionális bíróság szerint a csoportos behajtási kereset az egyetlen olyan igényérvényesítési eszköz a német jogban, amely lehetővé teszi a versenyjog megsértése miatt kárt szenvedett személyek csoportjának, hogy kártérítési jogukat ténylegesen, csoportosan érvényesíthessék. Az egyéni keresetek nem teszik lehetővé a kártérítéshez való jog hatékony gyakorlását, mivel versenyjogi jogsértések jellegéből adódóan az ilyen keresetek összetettek, hosszadalmasak, és jelentős költségekkel járnak. Ezen szempontok mérlegelése mellett a károsultak hajlamosak lemondani keresetindítási jogukról.²⁷ Észak-Rajna-Vesztfália tartomány és egyéb érdekeltek észrevételeikben kétségbe vonták a dortmundi regionális bíróság állítását, amely szerint a német jog hivatalból kizárja, hogy a versenyjog megsértése miatt sérelmet szenvedett személyek igénybe vehessék a csoportos behajtási keresetet. Ezt a keresettípust csak akkor ítélték nem megfelelőnek a versenyjog területére vonatkozó egyedi ügyek körében, amikor sérült az RDG azon rendelkezése, amely szerint összeférhetetlenség esetén tilos a jogi szolgáltató közreműködése. Észre-

²¹ Szpunar főtanácsnok indítványa, 145.

²² ASG 2-ítélet, 41., 47.pontok.

²³ Lásd a Bíróság C882/19 (EU:C:2021:800) sz. ítéletének: *Sumal*-ítélet 28. pontját; és a Bíróság C264/23 (EU:C:2024:764) sz. ítéletének: *Booking.com és Booking.com* (Deutschland-ítélet) 35. pontját.

²⁴ Lásd a Bíróság C331/21 (EU:C:2023:812) sz. ítéletét: *Energias de Portugal és társai*, 46.

²⁵ ASG 2-ítélet, 51–59.

²⁶ ASG 2-ítélet, 72–73.

²⁷ ASG 2-ítélet, 77.

vételeiben előadták továbbá, hogy a követelések valódi faktoring formájában történő átruházása, valamint a pertársaság olyan alternatív mechanizmusok, amelyeket a német bírósági gyakorlat versenyjogi jogvitákban is elismer. Vitatták továbbá, hogy a károsultak hajlamosak lennének lemondani kártérítési igényük érvényesítéséről, ha ezt csak egyéni kereset keretében tehetnék meg, tekintettel a fűrészüzemek egyéni követeléseinek összegére, amely viszonylagossá teszi azt a tétlenséget amelyet a fűrészüzemek ilyen típusú keresetek vonatkozásában tanúsíthatnának.²⁸

A Bíróság aláhúzta, hogy kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a nemzeti jog olyan értelmezése, amely kizárja versenyjogi jogvitákban a csoportos behajtási keresetet, azzal a hatással jár-e, hogy lehetetlené vagy rendkívül nehézé teszi az uniós jog által a versenyjogi jogsértés károsultjai számára biztosított kártérítési jog érvényesítését, és megfosztja őket a hatékony bírói jogvédelemtől. A versenyjogi ügyek sajátosságai miatt, mivel összetett ténybeli és gazdasági elemzésre van szükség, a károsultak kártérítési jogának érvényesítését segítené, ha léteznének a nemzeti jogban az egyéni követelések összevonását lehetővé tevő mechanizmusok.²⁹

A Bíróság a fentiekben kifejtettek alapján a második kérdésre azt a választ adta, hogy a 2014/104 irányelv 2. cikkének 4. pontjával, 3. cikkének (1) bekezdésével és 4. cikkével összefüggésben értelmezett EUMSZ 101. cikket, valamint a Charta 47. cikkének első bekezdését akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes valamely nemzeti szabályozás olyan értelmezése, amely azzal a hatással jár, hogy megakadályozza a versenyjog megsértése miatt állítólagosan károsult személyeket abban,

hogy kártérítési jogaikat valamely jogi szolgáltatóra engedményezzék annak érdekében, hogy az csoportosan, önálló kártérítési kereset keretében érvényesítse azokat, amennyiben (i) a nemzeti jog nem biztosít semmilyen egyéb lehetőséget e károsult személyek egyéni követeléseinek összevonására, amely alkalmas lenne annak biztosítására, hogy e kártérítési jogok érvényesítése hatékony legyen, és az (ii) egyéni kártérítési kereset benyújtása az adott ügy összes körülményére tekintettel lehetetlenek vagy rendkívül nehéznek bizonyul az említett személyek számára, aminek következtében megfosztják őket a hatékony bírói jogvédelemhez való joguktól.

A Bíróság a harmadik kérdésre azt a választ adta, hogy amennyiben a nemzeti szabályozást nem lehet az uniós jog követelményeivel összhangban értelmezni, az uniós jog e rendelkezései arra kötelezik a nemzeti bíróságot, hogy mellőzze az említett nemzeti szabályozás alkalmazását.³⁰

5. Összegzés

Összefoglalva, a Bíróság ASG 2-ítéletében kimondta, hogy uniós jogot sérthet az a nemzeti jog, amely megakadályozza a kártérítéssel okozott károk követelésengedményezési mechanizmus útján történő behajtását, ha nincs egyéb alternatív lehetőség ezen károkból eredő igények csoportos érvényesítésére és az egyéni keresetindítás túlságosan nehéz lenne. Következő lépésben a kérdést előterjesztő bíróság feladata lesz annak vizsgálata, hogy a nemzeti jog valóban nem biztosít-e megfelelő alternatívát a követelésengedményezési modellel kívül a kollektív jogérvényesítésre.

²⁸ ASG 2-ítélet, 78–81.

²⁹ ASG 2-ítélet, 82., 85.

³⁰ ASG 2-ítélet, 94.



Stáber Máté¹

Az Európai Unió Törvényszékének ítélete a Google AdSense-ügyben²

Judgment of the General Court in *Google AdSense*

Abstract: *In its judgement of 18 September 2024, the General Court annulled the European Commission's 2019 decision in its entirety, in which the Commission concluded that Google and Alphabet had committed three separate infringements, which together constituted a single and continuous infringement of Article 102 TFEU. Although the General Court upheld the majority of the Commission's findings, it found that the EU competition agency erroneously assessed especially the duration of certain anticompetitive clauses used by Google and also the markets which were covered by them in a specific period.*

Tárgyszavak: gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, online keresési hirdetések közvetítése, kizárólagossági záradékok, kiemelt elhelyezési záradék, szerződéses korlátozások

Keywords: abuse of a dominant position, online search advertising intermediation, exclusivity clauses, premium placement clause, contractual restrictions

1. A jogvita előzményei, ténybeli háttér

Az alábbiakban ismertetésre kerülő eljárás a Google LLC és annak anyavállalata, az Alphabet Inc. (együtt: „Google”) által működtetett AdSense elnevezésű hirdetésközvetítő platform, valamint ezen platformhoz kapcsolódóan nyújtott AdSense for Search („AFS”) szolgáltatás vonatkozásában a Google által tanúsított magatartásokat érinti.

A Google köztudottan az információs és kommunikációs technológiai szektorban működő vállalkozás, amely az internethez kapcsolódó termékekre és szolgáltatásokra specializálódott, s főként általános keresőmotorjáról ismert. A vállalkozás 2003 óta működteti az AdSense hirdetésközvetítő platformot és nyújtja AFS szolgáltatását. Az AFS-szolgáltatás lényege, hogy lehetővé teszi integrált keresőmotorokat alkalmazó harmadik fél webol-

dalak működtetői számára, hogy ún. keresési hirdetéseket jelenítsenek meg, amikor a weboldal használók igénybe veszik a weboldal saját keresőfunkcióját. Ezen hirdetések a weboldal használó által a weboldal integrált keresőmotorjába táplált lekérdezéshez kapcsolódó tartalmú reklámok, amelyek megjelenítését az online keresési hirdetésközvetítők – mint a Google – teszik lehetővé. Az üzleti modellben az online keresési hirdetésközvetítők és a weboldalak üzemeltetői megosztják egymással a hirdetések megjelenítéséből származó bevételeket. Az AFS esetében az adott hirdetőnek olyan kulcsszavakat kellett társítania a saját hirdetéséhez, amelyeket az adott weboldal használók valószínűsíthetőleg használnának egy keresés során. A keresések kapcsán megjelenítendő hirdetések kiválasztásakor a Google egyfelől figyelembe vette, hogy egy hirdető mekkora össze-

¹ Csoportvezető, Piacvizsgálati Csoport, Antitröszt Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² A Törvényszék T-334/19. sz. ügyben hozott ítélete: *Európai Bizottság kontra Google LLC és Alphabet Inc.* („T-334/19-ítélet”).

get hajlandó kifizetni a Google kapcsolódó aukcióján. Másfelől jelentős szempont volt a Google számára a hirdetés relevanciája az adott lekérdezés kapcsán, tehát alapvetően azon valószínűség, hogy a weboldalt használó ráklikkel a megjelenített reklámra. A hirdetőnek akkor kellett kifizetnie a hirdetése megjelenítésének árát, ha a felhasználó ténylegesen rákattintott a reklámra, tehát a megjelenítésből származó bevételek nem csupán az említett aukciós összegtől függték.

Az AFS-szolgáltatás igénybevételéhez a weboldalüzemeltetőknek két opció állt rendelkezésére a vizsgált időszakban. Egyrészt köthettek ún. online szerződést a Google-lal, amely sablon (nem megtárgyalható) kontraktus volt, s ebben az esetben a Google online partnereknek nevezte őket. Másrészt megköthették a Google Szolgáltatási Szerződést („GSA”), amelyet a Google – az online szerződésekkel ellentétben – minden weboldal üzemeltetőjével külön-külön megtárgyalt, jóllehet mindezek ellenére sablon GSA-kat alkalmazott. A GSA-t megköthető partnereket a Google közvetlen partnernek nevezte.

Egészen 2009 márciusáig a GSA sablon két, versenyjogi szempontból releváns záradékot tartalmazott. A kizárólagossági záradék alapján a közvetlen partnereknek nem lehetett más olyan szolgáltatást elérhetővé tenni a weboldalaikon, amely azonos vagy lényegében hasonló a Google által a GSA keretében nyújtott szolgáltatásokkal, vagy amely közvetlenül versenyzett e szolgáltatásokkal. A másik rendelkezés, az ún. angol záradék rögzítette, hogy a kizárólagossági záradékra is figyelemmel a közvetlen partnernek és a Google-nak törekednie kell arra, hogy egymás között megállapodásra jussanak, mielőtt a közvetlen partner esetlegesen másik kereső- vagy hirdetési szolgáltatóhoz fordul. Abban az esetben, ha a közvetlen partnernek és a Google-nak nem sikerül megegyeznie egymással, s a közvetlen partner úgy dönt, hogy másik szolgáltatóhoz fordul, a záradék szerint a Google az adott szolgáltató ál-

tal javasolt feltételeknek megfelelő ajánlat tételére volt jogosult.

2009 márciusától kezdődően a GSA-sablon már nem tartalmazott sem kizárólagossági, sem angol záradékot, azonban helyettük beiktatásra került két új rendelkezés. A „kiemelt elhelyezési és minimum Google-hirdetési záradék” alapján az AFS-t használó webhelyek esetében a közvetlen partnernek meg kellett jelenítenie a Google-tól származó minimális számú online keresési hirdetést, valamint nem jeleníthetett meg más hirdetésközvetítőktől származó hirdetéseket (versengő hirdetéseket) a Google hirdetési fölött vagy közvetlenül mellettük. A másik, ún. „előzetes engedélyezési záradék” alapján továbbá a közvetlen partnereknek be kellett szerezniük a Google jóváhagyását, mielőtt megváltoztatták az oldalaikon megjelenő online keresési hirdetéseket (ideértve a versengő hirdetéseket is) megjelenítését.³

2. A pertörténet összefoglalása

2.1. A Bizottság előtti eljárás

A német versenyhatóság, a Bundeskartellamt 2010 januárjában továbbította a Ciao GmbH által a Google ellen nála benyújtott panaszt az Európai Bizottság („Bizottság”) számára, amelyet követően a Bizottság 2010 novemberében eljárást indított a Google ellen. A következő években további vállalkozások, így a Microsoft Corporation, az Expedia Inc., a Deutsche Telekom AG, valamint az Initiative for a Competitive Online Marketplace nevű szervezet is panasszal fordultak a Bizottsághoz. A Google 2016-ban tájékoztatta a testületet arról, hogy minden közvetlen partner részére levelet küldött, értesítve őket a kizárólagossági záradék és az előzetes engedélyezési záradék eltörléséről, illetve a kiemelt elhelyezési záradék módosításáról.⁴ A Bizottság azonban 2019 márciusában hozott határozatában megállapította, hogy a Google 2006 és 2016 között három különböző magatartással – amelyek együttesen egységes és folyama-

³ T-334/19 ítélet, 1–15. bekezdés.

⁴ Az Európai Bizottság AT.40411 sz. ügyben hozott határozata: *Commission Decision of 20.3.2019 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (the Treaty) and Article 54 of the EEA Agreement (C(2019) 2173 final)*, („bizottsági határozat”), (29)–(61) bekezdés.

tos jogsértést képeztek – is megsértette az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 102. cikkét, s emiatt 1 494 459 000 euró összegű bírságot szabott ki a vállalkozásra.⁵

2.2. A Törvényszék előtti eljárás

A bizottsági határozat ellen a Google jogorvoslattal élt 2019 júniusában az Európai Törvényszékhez („Törvényszék”) benyújtott keresetével. Keresetlevelében a vállalkozás kérte a bizottsági határozat megsemmisítését, hivatkozva többek között arra, hogy a Bizottság tévesen értékelte az érintett piacot, ezáltal pedig az erőfölény fennállását. A Google keresete szerint ugyanis helytelen azon bizottsági megállapítás, miszerint a keresési hirdetések és a „nem keresési” hirdetések, valamint a közvetlenül értékesített hirdetések és a közvetítő útján értékesített hirdetések nem versenyeznek egymással. Kifogásolta a Google azon megállapítást is, amely szerint a kizárólagossági záradék visszaélésszerű volt, mivel álláspontja szerint a Bizottság tévesen minősítette azt kizárólagos beszerzési kötelezettségnek, tévesen állapította meg, hogy a bizottsági határozatban nem kell elemezni, hogy a kizárólagossági záradéknak valószínűsíthetően versenyellenes hatásai voltak-e, továbbá elmulasztotta bizonyítani, hogy a kizárólagossági záradék valószínűsíthetően korlátozza a versenyt. Hasonlóan nem értett egyet az eljárás alá vont vállalkozás azon értékeléssel, amely szerint a kiemelt elhelyezési és minimum Google-hirdetési záradék, valamint az előzetes engedélyezési záradék visszaélésszerű volt.⁶

Több mint ötéves pereskedést követően a Törvényszék 2024 szeptemberében meghozta ítéletét, amelyben helyt adott a Bizottság legtöbb megállapításának, azonban teljes egészében megsemmisítette a támadott bizottsági határozatot, mivel állás-

pontja szerint az többek között tévesen értékelte az egyes záradékok alkalmazásának időtartamát, valamint az általuk lefedett piacot a 2016. év vonatkozásában. A Törvényszék szerint a Bizottság nem bizonyította, hogy a szerződéses záradékok mindegyike erőfölénnyel való visszaélést valósít meg, illetve hogy együttesen egységes, folyamatos jogsértést alkotnak.⁷

3. A Bizottság és a Törvényszék jogi értékelésének kiemelt pontjai

Az alábbiakban ismertetésre kerülnek a Bizottság határozatának, valamint a Törvényszék ítéletének a jogvita vonatkozásában kiemelten fontos pontjai, megállapításai.

3.1. A Bizottság jogi értékelése

3.1.1. Az érintett piac meghatározása és az erőfölény megállapítása

A vizsgált magatartásokkal érintett piac meghatározása során a Bizottság mindenekelőtt hivatkozott az e körben kifejeződött esetjogra, amely szerint „a vállalkozás lehetséges erőfölényének vizsgálata céljából a versenyhelyzetet azon termékek összességét magában foglaló piac keretében kell értékelni, amelyek jellegzetességeikre tekintettel különösen alkalmasak állandó szükségletek kielégítésére, és más termékekkel kevésbé felcserélhetők, továbbá a versenyhelyzetek vizsgálata során egyaránt figyelembe kell venni a versenyfeltételeket, valamint a kínálat és kereslet szerkezetét is”.⁸ Felhívta a figyelmet a Bizottság arra az ítélkezési gyakorlatra is, miszerint adott termékek különbözőségét az EUMSZ 102. cikke szerinti elemzés céljából a fogyasztói kereslet alapján kell értékelni.⁹

A Bizottság határozata mindezek fényében megállapította, hogy jelen ügyben a Google által

⁵ T-334/19-ítélet, 26. bekezdés. Bizottsági határozat, (751) bekezdés.

⁶ A Törvényszékhez a T-334/19. sz. ügyben benyújtott kereset: *Google és Alphabet kontra Bizottság*, 2019. 06. 04.

⁷ T-334/19-ítélet, 1003–1005. bekezdés.

⁸ Bizottsági határozat (111)–(112) bekezdés; valamint lásd továbbá: (i) A Törvényszék T-229/94. sz. ügyben hozott ítélete: *Deutsche Bahn kontra Bizottság*, 54., (ii) A Törvényszék T-219/99. sz. ügyben hozott ítélete: *British Airways kontra Bizottság*, 91., (iii) A Törvényszék T-321/05. sz. ügyben hozott ítélete: *AstraZeneca kontra Bizottság*, 31.

⁹ Bizottsági határozat, (90) bekezdés, valamint lásd továbbá: a Törvényszék T-201/04. sz. ügyben hozott ítélete: *Microsoft kontra Bizottság*, 917.

tanúsított magatartások által érintett piac egyrészt az online keresési hirdetések piaca, másrészt pedig az online keresési hirdetések közvetítésének piaca.¹⁰ Kifejtette a testület, hogy az online keresési hirdetések piaca különálló termékpiacot alkot tekintettel arra, hogy az online keresési hirdetések nem helyettesíthetők offline hirdetésekkel, sem online, ún. „nem keresési” hirdetésekkel, sem pedig fizetett specializált keresési hirdetésekkel. A Bizottság értékelése szerint az érintett földrajzi piac kiterjedése országos, amelynek oka a piaci szereplők magatartását meghatározó nyelvi és kulturális sajátosságokban rejlik.¹¹

Ugyancsak különálló termékpiacot alkot a bizottsági határozat szerint az online keresési hirdetések közvetítésének piaca. A testület megállapítása alapján alapvetően két módja van egy weboldalüzemeltetőnek arra, hogy értékesítse a weboldalán található hirdetési helyeket: értékesítheti azokat egyfelől közvetlenül a hirdetőknél, másfelől pedig közvetítő vállalkozásokon keresztül. A Bizottság értékelése szerint csupán korlátozott helyettesíthetőség áll fenn az online hirdetések közvetlen és közvetett értékesítése, valamint az online keresési és az online „nem keresési” hirdetések közvetítési szolgáltatásai között. Az érintett földrajzi piac e szolgáltatások vonatkozásában a teljes Európai Gazdasági Térségre („EGT”) kiterjed, mivel a piacon működő vállalkozások közvetítési szolgáltatásait és a keresési hirdetéseket számos különböző nyelven is képesek nyújtani.¹²

Az online keresési hirdetések nemzeti piacain – a Bizottság által a piaci részesedésekre, a jelentős belépési korlátokra, valamint a kiegyenlítő vevői erő hiányára alapítottnak – a legtöbb EGT-tagállamban a Google gazdasági erőfölénnyel rendelkezett a 2006 és 2016 közötti időszakban.¹³ Ezen piacra való belépést különösen akadályozó tényezőként értékelte a testület a piacra lépéshez szüksé-

ges, szignifikáns mértékű beruházásokat, valamint a hálózati hatások jelenlétét. Az online keresési hirdetések közvetítésének EGT-szintű piacán – ugyanezen okok miatt – szintén megállapításra került a Google erőfölénye a 2006 és 2016 közötti időszakban.¹⁴

3.1.2. A magatartások visszaélészerűségének kérdése

A Bizottság a korábbiakban már ismertetett szerződéses záradékok elemzése alapján úgy ítélte meg, hogy a kizárólagossági záradék 2006 és 2016 közötti, továbbá a kiemelt elhelyezési és minimum Google-hirdetési, valamint az előzetes engedélyezési záradékok 2009 és 2016 közötti alkalmazása a Google részéről gazdasági erőfölénnyel való visszaélést valósított meg az online keresési hirdetések közvetítésének EGT-szintű piacán. E piacon és ezen időszakban a verseny már eleve gyenge volt a Google meglévő erőfölényének következtében, s a Google által alkalmazott szóban forgó szerződéses kikötések csak tovább erősítették a vállalkozás erőfölényes helyzetét azáltal, hogy elfojtották a versenytársak minden reális belépési, illetve terjeszkedési esélyét. A Google 2006-tól kezdődően a már ismertetett kizárólagossági záradékot tartalmazó GSA-t kötötte meg a közvetlen partnerekkel, majd 2009-től fokozatosan lecserélte ezen kikötést szerződéseiben, s helyette a kiemelt elhelyezési és minimum Google-hirdetési záradékot, illetve az előzetes engedélyezési záradékot alkalmazta, amely utóbbiakat házon belül maga is „laza kizárólagossági” (relaxed exclusivity) klauzulaként titulált.¹⁵

A kizárólagossági záradék vonatkozásában a Bizottság megállapította, hogy annak Google általi alkalmazása kizárólagos beszerzési kötelezettséget jelentett a közvetlen partnerek számára, mivel arra kötelezte őket, hogy az összes vagy leg-

¹⁰ Bizottsági határozat, (120) bekezdés.

¹¹ Bizottsági határozat, (123)–(183), (203)–(205) bekezdés.

¹² Bizottsági határozat, (184)–(185), (218)–(219) bekezdés.

¹³ Bizottsági határozat, (228)–(229) bekezdés. Megjegyzés: egyes államokban a Google-erőfölény fennálltának kezdeti időpontja későbbi volt, mint 2006.

¹⁴ Bizottsági határozat, (242)–(249), (274)–(276) bekezdés.

¹⁵ Bizottsági határozat, (329)–(335) bekezdés.

alábbis a legtöbb keresési hirdetést a Google-től szerezzék be. Mindezt maga a Google is elismerte a Bizottságnak küldött egyik válaszlevelében, valamint erősítette e megállapítást az is, hogy több tucat közvetlen partner – bizonyítékokkal alátámasztottan – ténylegesen az összes keresési hirdetést a Google-től szerezte be. A bizottsági határozat megállapította, hogy a kizárólagossági záradék alkalmas volt a verseny korlátozására, tekintettel arra, hogy (i) visszatartotta az érintett közvetlen partnereket attól, hogy a Google versenytársaitól szerezzék be keresési hirdetéseket, (ii) akadályozta a versenytárs-szolgáltatók piachoz való hozzáférését, (iii) akadályozta az innovációt, (iv) tovább erősítette a Google erőfölényes helyzetét, valamint (v) kárt okozhatott a fogyasztóknak is. A fent említett angol záradék pedig csak tovább fokozta a kizárólagossági záradék versenykorlátozó képességét. Ugyan a Google hivatkozott többek között arra, hogy a záradék alkalmazása szükséges volt egyes ügyfélspecifikus beruházásainak támogatásához, valamint az AdSense platform működtetéséhez, minőségének megőrzéséhez – amely platform érvelése szerint a versenyt támogató előnyökkel is szolgált –, a Bizottság álláspontja szerint azonban nem demonstrálta kellőképpen, hogy ezen szerződéses kikötés alkalmazása objektíve igazolható volt, illetve azt sem, hogy a kizáró hatások ellensúlyozásra kerültek volna bármilyen hatékonysági előnnyel, amely a fogyasztók számára is előnyös lett volna.¹⁶

A kiemelt elhelyezési és minimum Google-hirdetési záradék megkövetelte a közvetlen partnertől a weboldalaikon található legszembetűnőbb, jövedelmezőség szempontjából legértékesebb – keresési találati oldalakon felhasználható – hirdetési helyek fenntartását a Google keresési hirdetési számára, továbbá azt, hogy egy minimális számú Google keresési hirdetést jelenítsenek meg a találati oldalak legértékesebb részén. Ennek értelmében a közvetlen partnerek egyrészt nem jeleníthettek meg versenyző keresési hirdetést a Google keresési hirdetése felett vagy közvetlenül amellest.

A Google az egyik partnerének adott válaszában maga ismerte el, hogy a záradék kifejezett célja, hogy megakadályozza a versenytársaktól származó hirdetésekkel való keveredést, illetve hogy azok a Google hirdetési fölé kerüljenek, s ennek következtében nem hajlandó módosítani ezen rendelkezést. Azt, hogy egy találati oldal tetején megjelenő hirdetési helyek a legjövödelmezőbbek, a Bizottság a Google által szolgáltatott ún. CTR (clickthrough rate) adatokra alapozta, amelyek alátámasztották, hogy adott weboldal használói jelentősen nagyobb arányban kattintanak az itt elhelyezett reklámokra, mint a weboldalon bárhol másutt látható hirdetésekre. A minimum Google-hirdetési záradék alkalmazásának következtében a Bizottság álláspontja szerint azon közvetlen partnerek is, amelyek csupán korlátozott számú keresési hirdetést kívántak volna megjeleníteni találati oldalaikon, kötelesek voltak az összes vagy legalábbis a legtöbb ilyen hirdetést a Google-től beszerezni. A Bizottság ezen záradék esetében is a fentebb ismertetett indokokra alapozta a rendelkezés alkalmasságát a verseny korlátozására, továbbá kiemelve, hogy a Google – fentebb ismertetettekkel megegyező – védekezése ezen kikötés esetén sem volt elegendő az objektív igazolhatóság és a hatékonysági előnyök meglétének bizonyítására.¹⁷

Végezetül az előzetes engedélyezési záradék kapcsán a Bizottság azon következtetésre jutott, hogy a közvetlen partnerek arra történő kötelezése, hogy azok a Google-től előzetes hozzájárulást kérjenek mielőtt bármilyen változtatást eszközölne a versengő keresési hirdetések megjelenítésében, szintén gazdasági erőfölénnyel való visszaélést valósított meg az online keresési hirdetések közvetítésének EGT-szintű piacán. Amennyiben ugyanis a Google a rendelkezés által számára biztosított jogánál fogva megtagadta a hozzájárulást, úgy a közvetlen partner nem hajthatta végre a kívánt módosítást. Ezen rendelkezés a Bizottság szerint ugyancsak alkalmas volt a verseny korlátozására a fentebb ismertetett okok miatt, többek között mivel a közvetlen partnereknek a kikötés

¹⁶ Bizottsági határozat, (340)–(349), (362)–(363), (437)–(455) bekezdés.

¹⁷ Bizottsági határozat, (463)–(472), (491), (494), (553)–(562) bekezdés.

miatt körülményes, háromoldalú tárgyalásba kellett bocsátkozniuk, amennyiben változtatni kívántak a hirdetések megjelenítésén, s ennek következtében kevésbé mérlegelhetők azon lehetőséget, hogy versenytárs-szolgáltatótól vegyenek igénybe ilyen szolgáltatást. A Google ehelyütt védekezésében arra hivatkozott, hogy a kikötés egy mechanizmust biztosított a közvetlen partnereknek annak érdekében, hogy versengő keresési hirdetések általuk történő megjelenítése megfeleljen a Google minőségi standardjának. Mindazonáltal a Bizottság értékelése szerint a vállalkozás e vonatkozásban sem tudta bizonyítani az objektív igazolhatóságot, valamint a hatékonysági előnyöket, mivel nem támasztotta alá megfelelően, miért kellett volna a közvetlen partnereknek biztosítani a versengő hirdetések megfelelését a Google minőségi standardjainak.¹⁸

A Bizottság a fenti tényállás és értékelés fényében megállapította, hogy a Google vizsgált magatartásának három formája külön-külön is megsértette az EUMSZ 102. cikkében foglalt tilalmat, valamint azok együttesen egységes és folyamatos jogsértést valósítottak meg 2006 és 2016 között, mivel egyazon célt, nevezetesen a versenytársak piacról történő kizárását és a Google erőfölényes helyzetének erősítését szolgálták.¹⁹

3.2. A Törvényszék jogi értékelése

3.2.1. A Törvényszék megállapításai az érintett piac és gazdasági erőfölény kapcsán

A Törvényszék egyetértett a Bizottsággal az érintett piacok meghatározása, illetve a Google erőfölényének megállapítása vonatkozásában, s visszautasította a Google keresetében előadott kifogásokat. Többek között a Törvényszék álláspontja szerint ugyanis a Google nem támasztotta alá megfelelően, hogy a Bizottság figyelmen kívül hagyott volna egyes tényezőket a helyettesíthetőség megítélése során azáltal, hogy elemzé-

se jelentős részben az online keresési és az online „nem keresési” hirdetéstípusok jellemzői és felhasználása közötti eltérésekre összpontosított. Kiemelte a Törvényszék, hogy az érintett termékpiacon meghatározása körében a Bizottság nem köteles a piacmeghatározási közleményében²⁰ foglalt valamennyi értékelési szempontot megvizsgálni, illetve nem köteles a bizonyítékok merev hierarchiáját követni sem.

A Törvényszék továbbá visszautasította a Google azon érvelését is, amely szerint a Bizottság nem alkalmazott megfelelő árelemzést, SSNIP-tesztet az online keresési hirdetések piacának meghatározása céljából. A Bizottság az eljárása során adatkérésrel keresett fel számos hirdetőt, weboldalüzemeltetőt és médiaügynökséget arra vonatkozó kérdéssel, hogy azok miként reagálnának az online keresési hirdetések árának emelkedése, illetve a weboldalüzemeltetők esetében az ilyen hirdetésekből származó bevételek csökkenése esetén. A Törvényszék ítéletében megerősítette ezen árelemzési módszer megfelelőségét, mivel a megkeresettektől kapott válaszok és információk a Bizottság piacmeghatározási közleménye szerint is a relevánsnak tekintett elemek közé tartoznak, lehetővé teszik a fogyasztók és a versenytársak szempontjainak értékelését, s ennek következtében az érintett piac meghatározásakor figyelembe vehető eszköznek minősülnek.²¹

3.2.2. A szerződéses záradékok alkalmassága a verseny korlátozására

3.2.2.1. A kizárólagossági záradék megítélése

A kizárólagossági záradékot illetően a Google keresetében állította, hogy az nem jelentett kizárólagos beszerzési kötelezettséget a közvetlen partnerek számára az ítélkezési gyakorlat, különösképpen a Hoffmann-La Roche-ítéletben²² foglaltak alapján. A Google szerint továbbá a Bizottság köteles lett volna elemezni ezen záradék

¹⁸ Bizottsági határozat, (566)–(569) bekezdés.

¹⁹ Bizottsági határozat, (570)–(578), (615)–(622), (625)–(630) bekezdés.

²⁰ A bizottság közleménye a közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról (97/C 372/03, illetve jelenleg C/2024/1645).

²¹ T-334/19-ítélet 118–123., 145–167., 305–313., 339–341., 365–369. bekezdés.

²² A Bíróság C-85/76. sz. ügyben hozott ítélete: *Hoffmann-La Roche kontra Bizottság* („Hoffmann-La Roche-ítélet”).

hatásait, illetve a bizottsági határozat – álláspontja szerint – nem támasztotta alá, hogy a záradék alkalmas volt a verseny korlátozására.²³

A Törvényszék a kizárólagossági záradékot illető kifogások kapcsán kiemelte, hogy jóllehet a Hoffmann-La Roche-ítéleten alapuló esetjog szerint a kizárólagos beszerzési kötelezettség előírása egy erőfölényes helyzetben lévő vállalkozás által természeténél fogva visszaélészerűnek tekinthető, azonban az Intel-ügyben²⁴ született ítélet – még ha ez esetben az Európai Unió Bírósága („Bíróság”) csak a rabatt-rendszerekre vonatkozóan rögzítette is ezt – egyértelművé teszi, hogy amennyiben az eljárás alá vont vállalkozás az állításait támogató bizonyítékokat bocsát rendelkezésre a bizottsági eljárás során, úgy a Bizottságnak nemcsak azt kell elemezni, hogy a vállalkozás milyen mértékben rendelkezik erőfölénnyel, magatartása a piac mekkora részét érinti, illetve a kedvezmények nyújtásának feltételeit, hanem azt is értékelnie kell, hogy létezik-e olyan stratégia, amelynek célja a legalább ugyanolyan hatékony versenytársak kizárása a piacról, mint az erőfölényben lévő vállalkozás. A Törvényszék rögzítette, hogy ezen ítélkezési gyakorlat alkalmazandó a kizárólagossági klauzulákra is, mivel ezek is objektíve igazolhatók lehetnek, illetve ellensúlyozhatják az okozott hátrányokat hatékonysági előnyökkel. Mindezek miatt, amennyiben a Bizottság azt gyanítja, hogy egy vállalkozás kizárólagossági kikötések alkalmazásával megsérti az EUMSZ 102. cikkét, valamint ha a vállalkozás az eljárás során bizonyítékokkal alátámasztva vitatja e kikötéseknek a versenytársak piacról történő kizárására való alkalmasságát, úgy a testületnek bizonyítania kell, hogy e kikötések az ügy körülményei alapján ténylegesen alkalmasak voltak arra, hogy kizorítsák a versenytár-

sakat a piacról. Másrészt, a Törvényszék kiemelte azt is, hogy a Bizottságnak kifejezetten értékelnie kell e kikötéseknek a verseny korlátozására való alkalmasságát akkor is, ha az eljárás során a vállalkozás – anélkül, hogy azzal érvelne, hogy magatartása nem volt alkalmas a verseny korlátozására – azt állítja, hogy magatartása indokolt, igazolható volt. Jelen ügyben a bizottsági eljárás során a Google bizonyítékokat rendelkezésre bocsátva vitatta a kizárólagossági záradék verseny korlátozására való alkalmasságát, illetve fenntartotta azt is, hogy objektíve indokolt volt annak alkalmazása. A Bizottság ennek folytán az EUMSZ 102. cikke megsértésének megállapítása érdekében nem szorítkozhatott arra, hogy az összes közvetlen partnerrel kötött szerződésben foglalt kizárólagossági záradék kizárólagos beszerzési kötelezettséget jelentett, hanem azt is bizonyítania kellett, hogy a záradék alkalmas volt a verseny korlátozására, amely bizonyítást a határozatában másodlagosan el is végzett. Mindezek alapján a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság tévedett, amikor előzetesen azt állapította meg, hogy nem lenne köteles megvizsgálni, hogy e záradék az ügy összes körülményére tekintettel alkalmas-e a verseny korlátozására.²⁵

Utóbbi megállapítása ellenére a Bizottság az említettek szerint, másodlagosan azonban megvizsgálta a kizárólagossági záradék verseny korlátozására való alkalmasságát, s a fentebb említett öt körülmény²⁶ alapján meg is állapította azt.²⁷ Mivel a bizottsági határozat ezen öt körülmény alapján megalapozottnak ítélte a kizárólagossági záradék verseny korlátozására való alkalmasságát, a Törvényszék elemezte a testület e körben tett konkrét megállapításait is. A szerződéses kikötés visszatartó hatása kapcsán a Törvényszék kiemel-

²³ T-334/19-ítélet, 370. bekezdés.

²⁴ A Bíróság C-413/14 P. sz. ügyben hozott ítélete: *Intel kontra Bizottság* („Intel-ítélet”), 138.

²⁵ T-334/19-ítélet, 379–390. bekezdés, valamint bizottsági határozat, (349) bekezdés. Lásd továbbá: Intel-ítélet, 139., valamint a Bíróság C-680/20. sz. ügyben hozott ítélete: *Unilever Italia Mkt. Operations Srl kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 48.

²⁶ Ezen – fentebb említett – öt körülmény a következő volt: a záradék (i) visszatartotta az érintett közvetlen partnereket attól, hogy a Google versenytársaitól szerezzenek be keresési hirdetések, (ii) akadályozta a versenytárs-szolgáltatók piachoz való hozzáférését, (iii) akadályozta az innovációt, (iv) tovább erősítette a Google erőfölényes helyzetét, valamint (v) kárt okozhatott a fogyasztóknak is.

²⁷ Bizottsági határozat, (349) és (362) bekezdés.

te, hogy az ügy összes releváns körülménye, különösen a kizárólagossági záradék alkalmazásának időtartama alapján a Bizottság helyesen állapította meg, hogy ezen záradék esetlegesen visszatartotta egyes közvetlen partnereket attól, hogy legalább részben a Google versenytársaitól vegyenek igénybe szolgáltatásokat, azaz kizáró hatásokkal rendelkezhetett.²⁸

A versenytárs-szolgáltatók piacra lépésének, illetve piachoz való hozzáférésük akadályozásának kérdése vonatkozásában a Törvényszék különösen a GSA-k időtartamát és a közvetlen partnerek egyoldalú felmondási jogát vette górcső alá, ugyanis a Google állítása szerint a versenytársak versenyezhetek vele akkor, amikor a Google és a közvetlen partnerek között a GSA-k újratárgyalása zajlott, valamint akkor is, amikor a partnerek esetlegesen gyakorolták egyoldalú felmondási jogukat. A Google keresete szerint a Bizottság tévesen összemosta a felek közötti üzleti kapcsolatok teljes időtartamát a köztük létrejött GSA-k hatályának időtartamával, illetve nem vette figyelembe a partnerek egyoldalú felmondási jogát sem.²⁹ A Törvényszék ítéletében ennek kapcsán megállapította, hogy a Bizottság valóban a GSA-k összesített időtartamát vette figyelembe, s nem zárhatta volna ki, hogy a közvetlen partnereknek lehetőségük volt a Google versenytársaitól történő beszerzésre a GSA-k hatályának lejártakor, ideértve azok meghosszabbítását is, illetve az egyoldalú felmondási jog közvetlen partnerek általi esetleges gyakorlásakor. Mindebből következően a Törvényszék szerint a Bizottság szintén nem állapíthatta volna meg, hogy a közvetlen partnerek kötelesek voltak a GSA-k teljes kumulatív időtartama alatt valamennyi hirdetést vagy azok nagy részét a Google-tól beszerezni, illetve hogy a Google versenytársainak nem volt lehetőségük a GSA-k által lefedett piachoz hozzáférni ezen időszakokban.³⁰

Megjegyzendő, hogy az egyoldalú felmondási jog vonatkozásában a Bizottság határozatában hivatkozott BPB Industries and British Gypsum-ítéletben³¹ foglalt ítélkezési gyakorlatra annak alátámasztása érdekében, hogy nem kellett figyelembe vennie a közvetlen partnerek egyoldalú felmondási jogát, mivel a kizárólagossági záradék mindaddig alkalmazandó volt, amíg ezen jogot nem gyakorolták. Utóbbi bizottsági érvelés kapcsán a Törvényszék ítélete rögzítette, hogy a BPB Industries és British Gypsum-ítéletében a Bíróság úgy találta, hogy abban a konkrét esetben a vevők szerződéses felmondási joga az erőfölényben lévő vállalkozással szemben lényegében irreleváns, mivel a felmondás jogi lehetősége csupán „illuzórikus” volt. Jelen ügyben azonban a Bizottság sem a megtámadott határozatában, sem a bírósági tárgyalás során nem jelezte, hogy a közvetlen partnerek egyoldalú felmondási jogának gyakorlását illuzórikusnak tekinti, így tehát figyelembe kellett volna vennie ezen jog létezését.³²

Összegezve a fentieket, a Törvényszék ítéletében foglaltak szerint a Bizottságnak figyelembe kellett volna vennie azt, hogy a közvetlen partnereknek lehetőségük volt-e a Google versenytársaitól beszerezni a hirdetéseket a GSA-k hatályának lejártakor, ideértve azok meghosszabbítását is, illetve az egyoldalú felmondási jog közvetlen partnerek általi esetleges gyakorlásakor.³³

3.2.2.2. A kiemelt elhelyezési záradék megítélése

A kiemelt elhelyezési záradék vonatkozásában a Törvényszék ítéletében megállapította, hogy – a Google keresetében felhozott állításokkal ellentétben – a Bizottság helyesen értékelte úgy, hogy a záradék fenntartotta a Google hirdetési számára az egyes weboldalak legjövedelmezőbb részeit. A Google ugyanis nem tudta bizonyítani, hogy a záradék által megkövetelt feltételek mellett a

²⁸ T-334/19-ítélet, 558., 562. bekezdés.

²⁹ T-334/19-ítélet, 683–687. bekezdés.

³⁰ T-334/19-ítélet, 696–706. bekezdés.

³¹ A Törvényszék T-65/89. sz. ügyben hozott ítélete: *BPB Industries Plc és British Gypsum Ltd kontra az Európai Közösségek Bizottsága* („BPB Industries Plc és British Gypsum-ítélet”), 73.

³² T-334/19-ítélet, 710–713. bekezdés.

³³ T-334/19-ítélet, 715. bekezdés.

közvetlen partnereknek lehetőségük volt olyan megjelenítési konfigurációkat alkalmazni, amelyekben a versengő hirdetések magasabb vagy hasonló CTR-t generáltak volna, mint a Google saját hirdetési.³⁴

A Google továbbá ezen záradékot illetően is akként érvelt keresetében, hogy annak nem voltak kizáró hatásai, nem erősítette a Google erőfölényét, nem fogta vissza az innovációt, s nem okozott károkat a fogyasztók számára, illetve nem volt alkalmas a verseny korlátozására. A Törvényszék e körben kifejtette, hogy önmagában az, hogy a közvetlen partnerek szabadon kiválaszthatták azon weboldalaikat, amelyek a GSA hatálya alá estek, még nem kérdőjelezi meg, hogy e záradék megakadályozhatta őket a Google versenytársaival való üzleti kapcsolat létrehozatalának mérlegelésében, továbbá e záradék szükségképpen korlátozta a közvetlen partnerek kísérletezési lehetőségeit a hirdetések megjelenítése kapcsán. A visszatartó hatás fennálltát alátámasztotta egy közvetlen partner által szolgáltatott válasz is. Mindezek alapján a Törvényszék úgy ítélte, hogy e záradék Google általi alkalmazása alkalmas lehetett kizáró hatások kiváltására.³⁵ Ugyanakkor a Törvényszék ehelyütt is rögzítette a kizárólagossági záradék kapcsán már ismertetett, a Bizottság által elkövetett értékelési hibát, amely a GSA-k kumulatív időtartamának figyelembevételére és az egyoldalú felmondási jog ignorálására vonatkozott. Ezen hiba miatt a Bizottság a kiemelt elhelyezési záradék kapcsán sem értékelhette volna úgy, hogy a Google versenytársai nem fértek hozzá a piachoz, mivel nem zárható ki, hogy a GSA-k meghosszabbításakor és a felmondási jog közvetlen partnerek általi gyakorlásakor erre lehetőségük volt. A Törvényszék ezek fényében megállapította, hogy a Bizottság nem bizonyította megfelelően, hogy a kiemelt elhelyezési záradék visszatartotta a közvetlen partnereket a szolgáltatás más vállalkozástól való beszerzésétől, valamint hogy alkalmas volt annak megakadályo-

zására, hogy a Google versenytársai hozzáférjenek a piachoz.³⁶

3.2.2.3. Az előzetes engedélyezési záradék megítélése

Az előzetes engedélyezési záradékot illetően a Törvényszék – a Google érvelésével ellentétben – egyetértett azon bizottsági megállapítással, miszerint a kikötés körülményesebb, háromoldalú tárgyalást követelt meg a közvetlen partner, a Google és a versenytárs-szolgáltató között, továbbá hogy a rendelkezés hiányában a közvetlen partnerek szabadabban kezdeményezhettek volna üzleti kapcsolatot egyéb keresési hirdetésközvetítőkkal. Kiemelte a Törvényszék továbbá azt, hogy a Google által is elismerten minden, kiemelt elhelyezési záradékot tartalmazó GSA tartalmazta az előzetes engedélyezési záradékot is. Mivel pedig a kiemelt elhelyezési záradékról a bíróság már megállapította, hogy annak lehettek a közvetlen partnereket visszatartó hatásai, egyértelmű, hogy az előzetes engedélyezési záradék csak tovább erősítette ezt, még inkább visszafogta őket a versenytárs-közvetítőkkal való üzleti kapcsolat létesítésétől.³⁷

A Google versenytársainak a piachoz való hozzáférése kapcsán a Törvényszék ezen záradék vonatkozásában is kiemelte a fentebb már ismertetett, a Bizottság által elkövetett értékelési hibát, amely a GSA-k kumulatív tartamának figyelembevételére, illetve a közvetlen partnerek egyoldalú felmondási jogának ignorálására vonatkozott. Emiatt a Bizottság e záradék tekintetében sem tudta kellőképpen alátámasztani, hogy az alkalmas volt a versenytárskeresési hirdetésközvetítők piachoz való hozzáféréseinek megakadályozására.³⁸

3.2.2.4. A Bizottság által elkövetett bizonyítási hibák a 2016. év vonatkozásában

A Google kritizálta keresetében a Bizottságot amiatt is, hogy az a 2016. év vonatkozásában nem értékelte megfelelően a kizárólagossági és a

³⁴ T-334/19-ítélet, 761–768. bekezdés.

³⁵ T-334/19-ítélet, 787–789., 802., 843–844., 848., 859. bekezdés.

³⁶ T-334/19-ítélet, 898., 904., 910. bekezdés.

³⁷ T-334/19-ítélet, 940–944. bekezdés.

³⁸ T-334/19-ítélet, 989–994. bekezdés.

kiemelt elhelyezési záradékok által lefedett piac mértékét. A Törvényszék e kérdés kapcsán helyt adott a Google érvelésének, kifejtve, hogy a támadott bizottsági döntés valóban nem határozta meg az online keresési hirdetésközvetítési piac azon részét, amely a GSA-kban foglalt kizárólagossági záradék, illetve kiemelt elhelyezési záradék által érintett volt 2016-ban, miközben a Bizottság megállapította a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést e klauzulák alkalmazása miatt ezen évre vonatkozóan is. A Bizottság – egyetlen közvetlen partner kivételével – nem tudta bizonyítani 2016 tekintetében azt, hogy ezen partnerek minden weboldalukat a kizárólagossági záradékot tartalmazó GSA-k hatálya alá vonták volna, következésképpen nem tudta bizonyítani ezen év tekintetében a kizáró hatások fennálltát sem. Hasonlóképpen nem vonultatott fel elegendő bizonyítékot a Bizottság a kiemelt elhelyezési, valamint az előzetes engedélyezési záradékok lefedettség arányát illetően a 2016. évre vonatkozóan. Következésképp a Törvényszék szerint a Bizottság nem támasztotta alá, hogy ezen záradékok megakadályozták volna a Google versenytársait abban, hogy hozzáférjenek az online keresési hirdetések közvetítésének piacához 2016-ban.³⁹

Összegezve, a Törvényszék a releváns körülmények vizsgálata után megállapította, hogy a Bizottság helyesen ítéltette úgy, hogy a szerződéses záradékok lefedettség aránya elegendő lehetett kizáró hatások kiváltásához a 2006 és 2015. december 31. napja közötti időszakban, azonban 2016 vonatkozásában mindezt nem tudta megfelelően bizonyítani.⁴⁰

3.2.3. A Törvényszék döntése

A Törvényszék a fentiekben ismertetett körülmények alapján végezetül ítéletében megállapította, hogy a Bizottság a három magatartás közül egyik tekintetében sem tudta bizonyítani, hogy azok megsértették az EUMSZ 102. cikkében foglalt tilalmat, következésképpen pedig az egységes és folyamatos jogsértés elkövetését sem támasztotta alá. Mindezek miatt a bírói testület a bizottsági határozat teljes egészében történő megsemmisítéséről döntött.⁴¹

4. Összegzés

Jelen ügy kiemelkedő példája annak, hogy egy feltételezeten gazdasági erőfölénnyel való visszaélést megvalósító magatartás versenyhatóság általi, hézagmentes alátámasztása milyen rendkívül magas szintű bizonyítási mércének kell megfeleljen. Látható, hogy egy magatartás verseny korlátozására való alkalmasságának megítélése során semmilyen részletet – mint jelen esetben például a szerződések időtartamát – nem lehet figyelmen kívül hagyni. Másfelől ezen ügy – még a Törvényszék általi megsemmisítés ellenére is – emlékeztető lehet a vállalkozások számára a tekintetben, hogy szerződéses rendelkezéseik kidolgozásakor kiemelt körültekintéssel kell eljárni, s mérlegelni szükséges, hogy azok – akár más rendelkezésekkel együtt – nem eredményezhetik-e a versenytársak piacról való kizárását.

Érdeemes lehet figyelemmel kíséreni ezen ítélet jövőjét, mivel a Bizottság 2024. december 3-án fellebbezett a Törvényszék döntése ellen, így a jogvita C-826/24. P. számon folytatódik, immár az Európai Unió Bírósága előtt.⁴²

³⁹ T-334/19-ítélet, 633-641., 969-970. bekezdés.

⁴⁰ T-334/19-ítélet, 716-717. bekezdés.

⁴¹ T-334/19-ítélet, 1003-1005. bekezdés.

⁴² A Bírósághoz a C-826/24. sz. ügyben benyújtott kereset (C/2025/394): *Bizottság kontra Google és Alphabet*, 2024. 12. 03.

Szabó Kenéz¹



Az észszerű határidő betartása fogyasztóvédelmi ügyekben: a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélete a Trenitalia-ügyben

Compliance with reasonable time limit in consumer protection cases: the preliminary ruling of the Court of Justice in *Trenitalia*

Abstract: After the Italian competition authority imposed an administrative fine on Trenitalia due to an allegedly unfair commercial practice, Trenitalia challenged this decision with reference to a special statute of limitation. The appeal has raised questions regarding Articles 11 and 13 of the Unfair Commercial Practices Directive No. 2005/29/EC. The main findings of the European Court of Justice are that national authorities have the right to prioritize their cases according to their importance, and the institution of the Reasonable Time Limit is applicable in consumer protection cases.

Tárgyszavak: előzetes döntéshozatal, fogyasztóvédelem, észszerű határidő betartása, a vállalkozások védelemhez való joga

Keywords: preliminary ruling, consumer protection, compliance with a reasonable time limit, rights of defence of undertakings

1. Az alapügy

Az olasz verseny- és piacfelügyeleti hatósághoz² („AGCM”) 2011 és 2016 között fogyasztói panasz, az olasz közlekedési szabályozó hatóság³ jelzése és egy fogyasztóvédelmi egyesületi⁴ bejelentés is érkezett a legnagyobb olaszországi vasúti személyszállítási társaság, a Trenitalia SpA („Trenitalia”) állítólagos tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatával kapcsolatban. Ezek alapján a Trenitalia a telematikai információs, keresési és jegyvásárlási rendszerén keresztül a fogyasztóknak elsősorban nagysebességű vonatok igénybevételével járó utazási lehetőségeket kínált fel, miközben a fogyasztók által megadott időpontokban lehetséges lett

volna a sokkal olcsóbb, de fel nem kínált tartományi vonatok igénybevétele is.

Vásárlási szimulációk elvégzése után az AGCM 2016. november 15-én helyszíni kutatást végzett a Trenitalia és az általa használt informatikai rendszert szolgáltató társaság székhelyén, hiszen Olaszországban a versenyhatóság nemcsak trösztellenes versenyfelügyeleti eljárások megindításakor rendelkezik helyszíni kutatási jogkörrel, hanem fogyasztóvédelmi ügyek esetében is. Az AGCM a helyszíni kutatások során dokumentumokat foglalt le, és ezzel egy időben értesítette a Trenitaliát a fogyasztóvédelmi jogsértés megállapítására irányuló eljárás megindításáról, az erről szóló végzést pedig átadta a vállalkozásnak. A Trenitalia jogi képviselői már ekkor lehetőséget kaptak arra,

¹ Vizsgáló, Fogyasztóvédelmi Iroda, Gazdasági Versenyhivatal.

² Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

³ Autorità di regolazione dei trasporti.

⁴ Federconsumatori.

hogy betekintsenek a vizsgálati iratokba, és érveket terjesszenek elő a védekezéshez.

2017. július 19-ei határozatában az AGCM megállapította, hogy a Trenitalia a vonatjegyek online értékesítése során tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytatott. Az AGCM kötelezte a Trenitaliát a kifogásolt gyakorlat – meghatározott határidőn belüli – megszüntetésére, valamint a jogsértés súlyára és időtartamára tekintettel ötmillió euró bírságot szabott ki vele szemben.

A Trenitalia az AGCM 2017. július 19-ei határozatának jogszerűségét többek között arra hivatkozva vitatta a Lazio tartomány közigazgatási bíróságához⁵ („alapügyben eljáró bíróság”) benyújtott keresetében, hogy az e határozat alapjául szolgáló eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát megkétszerezve indította meg az AGCM, ezzel pedig megsértette a 689/81. sz. törvény 14. cikkében foglaltakat.

2. A 689/81. sz. törvény⁶ 14. cikke, és az ahhoz kapcsolódó olaszországi bírói gyakorlat

A 689/81. számú törvény szabályozza Olaszországban a közigazgatási bírságok általános rendszerét, és ekképpen a 14. cikkében tartalmazza az előzetes álláspont megküldésére és értesítésre vonatkozó szabályokat is. Ez alapján amennyiben a jogsértő, illetve a jogsértés alapján kiszabott bírság megfizetéséért egyetemlegesen felelős személy részére nem lehetséges az előzetes álláspontot azonnal megküldeni, úgy azt az Olaszországban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező érintetteknek az állítólagos jogsértés lényeges elemeiről való tudomásszerzéstől számított 90 napos határidőn belül, külföldi érintetteknek pedig 360 napon belül kell megküldeni, és ezzel megindítani az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát.

Ha egy közigazgatási hatóság az eljárása során nem tesz eleget ennek a kötelezettségének, akkor – az olasz közigazgatási fellebbviteli bírói⁷ gyakor-

lat alapján – elveszíti a szankcionálási jogkörét. Ez azt jelenti, hogy ennek a határidőnek bármilyen túllépése, az AGCM által hozott jogsértést megállapító határozat teljes egészében történő megsemmisítését vonja maga után, így a hatóság nem szabhat ki bírságot az eljárás alá vont vállalkozásra, és ráadásul a *ne bis in idem* elve alapján ugyanarra a gyakorlatra vonatkozóan már nem indíthat új jogsértés megállapítására irányuló eljárást még akkor sem, ha az érintett vállalkozás nem szüntette meg az eljárásra okot adó viselkedését.

Az olasz bírói gyakorlat értelmében az eljárás alá vont vállalkozás nem köteles bizonyítani, hogy az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszának a szóban forgó határidőn túli megindítása miatt sérelmet szenvedett, és – pusztán e határidő túllépése miatt – fennáll e vállalkozás védelemhez való joga megsértésének megdönthetetlen vélelme.

3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Az alapügyben eljáró bíróság szerint a szóban forgó határidő alkalmazása sérti az AGCM autonómiáját, mivel arra kötelezi, hogy az előtte folyamatban lévő ügyeket tisztán időrendi sorrendben vizsgálja meg anélkül, hogy figyelembe vehetné az egyes ügyek sajátosságait.

Ezen kívül az AGCM tevékenységének nagy fokú összetettségére tekintettel (különösen a jelentős gazdasági szereplők gyakorlataira vonatkozó vizsgálatok esetén) az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszának túl korai megnyitása növeli annak kockázatát, hogy az AGCM nem tudja összegyűjteni a kifogásolt jogsértés bizonyításához szükséges és elégséges bizonyítékokat – az alapügyben eljáró bíróság megítélése szerint.

Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő, alapügyben eljáró bíróság párhuzamot kíván vonni a versenyügyekben elfogadott szankciókkal, ahol az illetékes hatóságnak a jogsértési eljárást

⁵ Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

⁶ Az 1981. november 24-ei legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (a büntetőjogi rendszer módosításáról szóló 689. sz. törvény) alapeljárásban alkalmazandó változata („689/81. sz. törvény”).

⁷ Consiglio di Stato.

„észszerű határidőn” belül kell lezárnia. Ez utóbbi határidő analógia útján alkalmazandó lehet a fogyasztóvédelem területén is, így figyelmen kívül kellene hagyni a szóban forgó határidőt, amely egyáltalán nem következik az uniós fogyasztóvédelmi jogból.

E megfontolásokra tekintettel a kérdést előterjesztő, alapügyben eljáró bíróságnak kétségei támadtak azzal kapcsolatban, hogy a szóban forgó határidőnek az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005 május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (UCPD; „2005/29 irányelv”) alapján elfogadott nemzeti rendelkezések által szankcionált jogsértésekre vonatkozó vizsgálati eljárásokra való alkalmazása összeegyeztethető-e az uniós joggal, és ezért előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel fordult az Európai Bírósághoz („Bíróság”).

4. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott válasz

4.1. A főtanácsnoki indítvány

A főtanácsnok indítványában osztotta az alapügyben eljáró bíróság álláspontját, miszerint a 689/81. sz. törvény 14. cikke – a jelenleg uralkodó olaszországi bírói értelmezés szerint – megakadályozza az AGCM-et abban, hogy a fogyasztóvédelmi eljárásaira vonatkozóan prioritásokat határozzon meg, és azok szerint járjon el. Ebből az okból kifolyólag az AGCM arra kényszerülhet, hogy bizonytalan ténybeli és jogi alapon indítson versenyfelügyeleti eljárást, vagy előnyben részesítsen bizonyos olyan ügykategóriákat, amelyek kezelését a rendelkezésre álló forrásai a kontradiktórium vizsgálati szakaszban is lehetővé teszik a

számára, adott esetben a különösen összetett és a fogyasztók érdekei szempontjából különösen káros ügyek rovására.⁸

A főtanácsnok továbbá rámutatott arra, hogy bár kétségtelenül el kell kerülni azt, hogy valamely vállalkozás védelemhez való joga orvosolhatatlanul sérüljön a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos jogsértési eljárás előzetes szakaszában, e vállalkozás mindenképpen továbbra is képes lesz ténylegesen gyakorolni a védelemhez való jogát, amennyiben biztosítva van az, hogy a nemzeti versenyhatóság semmilyen határozatot nem hozhat vele szemben anélkül, hogy e hatóság lefolytatta volna a kontradiktórium vizsgálati szakaszt, amely során az említett társaság teljes mértékben érvényesíthette a védelemhez való jogát.⁹

Mindezen túl a főtanácsnok hangsúlyozta, hogy azok a következmények, amelyeket az alapügyben kérdéses nemzeti szabályozás a szóban forgó határidő be nem tartásához fűz, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok 2005/29 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében rögzített tilalmába ütköző jogsértést megvalósító cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával járhatnak. E nemzeti szabályozás ugyanis így módon azzal járhat, hogy számos, e rendelkezésbe ütköző bizonyított jogsértés esetén nem szabnak ki hatékony és visszatartó erejű szankciókat. Ezenkívül az, hogy az AGCM nem indíthat ilyen szankciók meghozatala érdekében új jogsértés megállapítására irányuló eljárást, *de facto* arra ösztönözheti a vállalkozásokat, hogy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat tartsanak fenn, ezáltal súlyosan veszélyeztetve a vonatkozó uniós szabályok fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok általi hatékony végrehajtását.¹⁰

4.2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés a Bíróság átfogalmazásában

Annak érdekében, hogy a Bíróság hasznos választ tudjon adni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre, a Bíróság kiterjesztette és

⁸ Pikamäe főtanácsnok indítványa a C-510/23. sz. ügyben: *Trenitalia*, 107–109. és 114.

⁹ Pikamäe főtanácsnok indítványa, 131.

¹⁰ Pikamäe főtanácsnok indítványa, 137–139.

részben átfogalmazta az alapügyben eljáró bíróság problémafelvetését, hiszen erre az Európai Unió működéséről szóló szerződés („EUMSZ”) 267. cikke lehetőséget ad.¹¹

A 2005/29 irányelv 11. cikke értelmében a tagállamok a fogyasztók érdekében biztosítják a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdésére, valamint a 2005/29 irányelv rendelkezései betartásának kikényszerítésére alkalmas megfelelő és hatékony eszközöket.¹²

Bár az alapügyben eljáró bíróság kérdésében a 2005/29 irányelv cikkei közül csak a 11. cikket nevesítette, a Bíróság megítélése szerint a kérdés, a hozzá fűzött álláspont alapján implicit módon a 2005/29 irányelv 13. cikkére is hivatkozott, hiszen az alapügyben eljáró bíróságnak nemcsak a végrehajtással, de a szankciók kiszabhatóságával kapcsolatban is kételyei vetődtek fel.

Ezek alapján a Bíróság az alábbiak szerint fogalmazta át a feltett kérdést:

„[a] 2005/29 irányelv 11. és 13. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóság által lefolytatott, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megállapítására irányuló eljárás során egyrészt arra kötelezi e hatóságot, hogy az állítólagos jogsértés lényeges elemeiről való tudomásszerzésétől számított 90 napos határidőn belül indítsa meg ezen eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát a kifogások érintett vállalkozással való közlése útján, amely elemeket már pusztán a jogsértés első bejelentése is tartalmazhatja, másrészt pedig e határidő be nem tartását az említett hatóság által a jogsértési eljárás végén hozott végleges határozat teljes egészében történő megsemmisítésével, valamint azzal szankcionálja, hogy e hatóság elveszíti azon jogkörét, hogy ugyanezen gyakorlattal kapcsolatban új jogsértési eljárást indítson.”¹³

4.3. A 689/81. sz. törvény 14. cikkének Bíróság szerinti értékelése

A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a tagállamok a határidőkre vonatkozóan kellően pontos, világos és előre látható szabályozást vezessenek be annak lehetővé tétele érdekében, hogy valamennyi érintett szereplő pontosan megismerhesse a szóban forgó szabályok által rájuk rótt kötelezettségek terjedelmét, és ennek megfelelően járhassanak el.¹⁴

A Bíróság ítélete szerint mind magából a fogyasztóvédelmi jogsértési eljárás előzetes álláspontot megelőző szakaszának céljából, mind pedig abból a széles mérlegelési mozgástérből, amellyel az e területre vonatkozó jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságnak az e területen lefolytatott eljárásokkal kapcsolatos prioritásainak meghatározása során rendelkeznie kell az következik, hogy az eljárás e szakaszában e hatóságnak nemcsak arra kell képesnek lennie, hogy lefolytassa az összes előzetes bizonyításfelvételt, valamint elvégezze azon – gyakran összetett – ténybeli és jogi értékeléseket, amelyek szükségesek számára annak értékeléséhez, hogy indokolt-e megindítani a kontradiktórius vizsgálati szakaszt, hanem arra is, hogy működési függetlenségének gyakorlása során a folyamatban lévő jogsértési eljárás tekintetében általa meghatározott prioritás alapján választhassa meg a legmegfelelőbb időpontot ahhoz, hogy adott esetben megindítsa az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát.

A fentiek alapján a Bíróság megállapította, hogy a szóban forgó határidő kezdő időpontjára vonatkozó szabályok nem elég pontosak, nem elég egyértelműek, és nem eléggé előre láthatóak sem a hatóságok, sem pedig az érintett vállalkozások számára.

¹¹ A Bíróság C-118/22. sz. ügyben hozott ítélete: *Direktor na Glavna direkcija „Natsionalna politsia” pri MVR*, 31.

¹² A Bizottság Közleménye (2021/C 526/01) Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához („bizottsági közlemény”), 1.4.1.

¹³ A Bíróság C-510/23. sz. ügyben hozott ítélete: *Trenitalia SpA kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Trenitalia-ítélet), 30.

¹⁴ A Bíróság C-582/22 sz. ügyben hozott ítélete: *Die Länderbahn és társai kontra Bundesrepublik Deutschland*, 66.

4.4. Az észszerű határidő betartása

Ítéletében a Bíróság emlékeztet arra, hogy a 2005/29 irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat a tagállamok állapítják meg, és az ő feladatuk, hogy megtegyenek mindent ezek végrehajtásának biztosítása érdekében; az előírt szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.¹⁵

A Bíróság rávilágít továbbá arra, hogy az a 2005/29 irányelv 1. cikkének és 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének együttes olvasatából következően ezen irányelv célja a magas szintű fogyasztóvédelem biztosítása, és a fogyasztók érdekében e célból a tisztességtelen gyakorlatok elleni hatékony fellépés biztosítása.¹⁶

Ezen a ponton felvetődhet az olvasóban a kérdés, hogy a fogyasztók érdekében történő hatékony fellépés biztosításához fűződő társadalmi érdek vajon előrébb való-e, mint a vállalkozások védekezéshez való joga? Erre vonatkozóan a Bíróság osztotta a fent ismertetett főtanácsnoki indítványban foglaltakat, hangsúlyozva, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása az uniós jog egyik alapelve, amelyet az uniós jog hatálya alá tartozó közigazgatási eljárások során teljes mértékben tiszteletben kell tartani. A versenyszabályok megsértése miatt indított eljárás keretében e tekintetben az előzetes álláspont megküldése jelenti a lényeges garanciát.¹⁷ Megállapítható tehát, hogy a magas szintű fogyasztóvédelem biztosítása nem korlátozza a vállalkozások védekezéshez való jogának.

Ebben a körben a Bíróság kiemeli, hogy a 2005/29 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése csupán arról rendelkezik, hogy tilos tisztességtelen

kereskedelmi gyakorlatokat alkalmazni, így a tagállamok számára mérlegelési mozgásteret hagy az ilyen gyakorlatoknak az említett irányelv 11. és 13. cikkével összhangban való leküzdésére irányuló nemzeti intézkedések megválasztása tekintetében.¹⁸ Ebből pedig a Bíróság azt a következtetést vonja le, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdésére, valamint azok hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálására szolgáló megfelelő és hatékony eszközök meglétének biztosítására irányuló eljárási határidőket szabályozó konkrét uniós szabályozás hiányában a tagállamok feladata az e területre vonatkozó nemzeti eljárási szabályok megállapítása és alkalmazása¹⁹ azzal, hogy a tagállamoknak e hatáskört az uniós jog tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk, és a tényleges érvényesülés elvére figyelemmel nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé e jog érvényesülését.²⁰

A fentiek alapján a Bíróság megállapította, hogy összeegyeztethető az uniós joggal az, ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdése céljából a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok számára észszerű eljárási határidőket állapítanak meg. Az ilyen észszerű határidőket – a Bíróság érvelése szerint – ugyanis a jogbiztonság elvének megfelelően mind az érintett vállalkozások, mind pedig e hatóságok érdekében állapítják meg, és azok nem olyan jellegűek, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tennék az uniós jog érvényesülését.²¹

Mindazonáltal a Bíróság kitért arra is, hogy az ilyen határidők megállapításánál, figyelembe kell venni többek között az érintett határidő tartamát, valamint alkalmazásának valamennyi szabályát,

¹⁵ Bizottsági közlemény, 1.4.2.

¹⁶ A Bíróság C-54/17. és C-55/17. sz. ügyben hozott ítélete: *AGCM kontra Wind Tre SpA és Vodafone Italia SpA*, 54. valamint a Bíróság C-208/21. sz. ügyben hozott ítélete: *K. D. kontra Towarzystwo Ubezpieczeń Ż S. A.* („megtévesztő biztosítási mintaszerződések-ítélet”), 81.

¹⁷ A Bíróság C-457/16 P és C-459/16 P–C-461/16 sz. ügyben hozott ítélete: *Global Steel Wire SA és társai kontra Bizottság*, 139. és 140.

¹⁸ A Bíróság C-109/17. sz. ügyben hozott ítélete: *Bankia SA kontra Juan Carlos Mari Merino és társai*, 31. valamint megtévesztő biztosítási mintaszerződések-ítélet, 79.

¹⁹ A Bíróság C-38/21., C-47/21. és C-232/21. sz. ügyekben hozott ítélete: *BMW Bank és társai*, 303.

²⁰ A Bíróság C-615/21. sz. ügyben hozott ítélete: *Napfény-Toll Kft. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal*, 35. és 47.

²¹ A Bíróság C-308/19. sz. ügyben hozott ítélete: *Consiliul Concurenței kontra Whiteland Import Export* (Whiteland-ítélet), 48.

mint például a kezdő időpontját, a megindulása tekintetében alkalmazott szabályokat, valamint a nyugvását vagy megszakadását lehetővé tevő szabályokat,²² és az egyes ügyek sajátosságait, különösen azt a körülményt, hogy ezek az ügyek összetett ténybeli és gazdasági elemzés elvégzését tehetik szükségessé.²³ A Bíróság hangsúlyozza, hogy az észszerű határidő elvét főszabály szerint az eljárások minden egyes szakaszában tiszteletben kell tartani, és ebben a körben hivatkozik az EUMSZ 101. és 102. cikkének megsértése miatt lefolytatott eljárásokkal kapcsolatban kialakított ítélkezési gyakorlatára.²⁴

5. Az ítélet jelentősége

A Trenitalia-ügyben a Bíróság egyik legjelentősebb megállapítása a 2005/29 irányelv 11. cikk (2) bekezdés a) pontjának a „[f]igyelembe véve az összes felmerülő érdeket, és különösen a közérdeket” fordulatához kapcsolódik, hiszen ez teszi lehetővé a AGCM számára, hogy a közérdek szempontjából priorizáljon az ügyei között és meghatározza azok sorrendiségét, ne pedig a 689/81. sz. törvény 14. cikkének 90 napos határidejét tartsa szem előtt ebben a tekintetben.

A bemutatott ítélet azonban nemcsak az olasz hatóságok jogalkalmazására vonatkozóan fogalmaz meg iránymutatásokat, hanem minden olyan tagállam, így Magyarország hatóságai számára is, amelyek a 2005/29 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében rögzített tilalmába ütköző jogsértés megállapításának következményeként vállalkozásokat szankcionálhatnak.

Ekként az ismertetett ítélet másik nagy jelentősége abban mutatkozik meg, hogy a Bíróság az EUMSZ 101. és 102. cikkének megsértése miatt le-

folytatott eljárásokkal analógiába állítja a fogyasztóvédelmi ügyeket, és hivatkozik arra, hogy ezek az ügyek összetett ténybeli és gazdasági elemzés elvégzését tehetik szükségessé. Ez pedig lehetővé teszi azt, hogy az észszerű idő betartása kapcsán a korábbi trösztellenes ügyek tapasztalatait a fogyasztóvédelmi ügyekben is alkalmazhassuk. A fogyasztóvédelmi ügyekre is alkalmazandó tehát, hogy amennyiben egy nemzeti hatóság köteles hivatalos panaszokat, illetve bejelentéseket elbírálni, e hatóságnak hatáskörrel kell rendelkeznie arra, hogy az említett panaszokat, illetve bejelentéseket azzal az indokkal utasítsa el, hogy azokat nem tekintik jogérvényesítési prioritásnak.²⁵

Ebből következően a magyar hatóságoknak szem előtt kell tartaniuk, hogy a fogyasztóvédelmi jogsértést megvalósító cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázata elkerülése érdekében priorizáljanak a hozzájuk beérkező fogyasztói és egyéb piaci jelzések között az észszerű határidő megtartásának keretei között, és elsősorban olyan ügyekre fókuszáljanak, ahol a közérdek védelme versenyfelügyeleti eljárás lefolytatását teszi szükségessé.²⁶

Az ítélet fogyasztóvédelmi jogon túlmutató jelentőségét jól mutatja, hogy több olasz antitröszt-ügy is a Bíróságra került hasonló előzetes döntéshozatali kérelemmel.²⁷ Kikristályosodni látszik tehát az a joggyakorlat ebben a kérdésben, amely immáron nemcsak az antitröszt, de a fogyasztóvédelmi jogalkalmazás alapját is jelentheti.

Kérdés azonban, hogy más közigazgatási eljárások határidejének kiszámítására is ad-e iránymutatást az ítélet. Tekintettel arra, hogy a legtöbb területen a vizsgálat késedelmes megindítása a végleges határozat teljes megsemmisítését vonhatja maga után, a Bíróság Trenitalia-ügyben hozott

²² A Bíróság C-776/19–C-782/19. sz. ügyekben hozott ítélete: *BNP Paribas Personal Finance SA és társai*, 30.

²³ *Whiteland-ítélet*, 51.

²⁴ A Bíróság C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P és C-254/99 P sz. ügyekben hozott ítélete: *Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság*, 199. és 230.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1 irányelve (2018. december 11.) a tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról, 4. cikk (5) bekezdés.

²⁶ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról, 67. § (2) bekezdés.

²⁷ A Bíróság C-511/23. sz. ügyben hozott ítélete: *Caronte & Tourist SpA kontra AGCM* és a Bíróság C-491/24. sz. folyamatban lévő ügye: *Apple–Amazon kontra ACGM*.

ítélete szempontjából irreleváns, hogy az olasz törvényi határidő általános jogból származik-e, mint az antitröszt és a fogyasztóvédelem területén, vagy adott esetben ágazatspecifikus jogszabályokból, mint más területeken. Ennek fényében valószínű,

hogy a Trenitalia-ügyben hozott ítélet nem kizárólag az antitröszt és a fogyasztóvédelem területén alkalmazandó európai másodlagos jog és az olasz eljárási jogszabályok sajátosságaira vonatkozóan tartalmaz fontos megállapításokat.²⁸

²⁸ Marco Cappai, Giuseppe Colangelo (2024) The Timely Initiation of Competition Law and Consumer Protection Investigations by the National Enforcer: Just An Antitrust/Consumer Protection Matter? Just an Italian Issue? (Cases AGCM, C-491/24; Caronte, C-511/23; and Trenitalia, C-510/23) *Kluwer Competition Law Blog*, 2024. augusztus 26. Elérhető: <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2024/08/26/the-timely-initiation-of-competition-law-and-consumer-protection-investigations-by-the-national-enforcer-just-an-antitrust-consumer-protection-matter-just-an-italian-issue-cases-agcm-c-491-24-ca/>.

