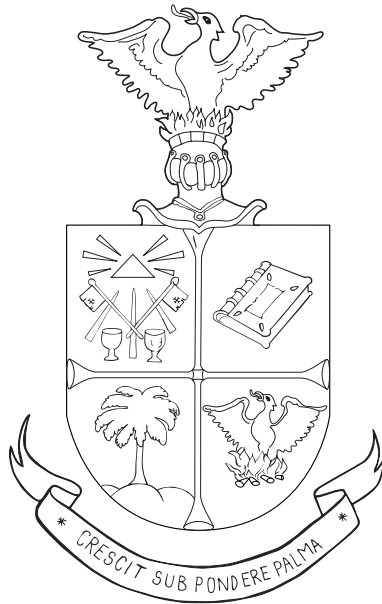


Glossa Iuridica

VI. évfolyam, 1-2. szám

Glossa Iuridica

VI. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2019

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A VERSENYKORLÁTOZÓ MAGATARTÁSOK SZABÁLYOZÁSA 1999 és 2018 KÖZÖTT

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

1. A választott téma aktualitása

Időnként célszerű egy-egy jogintézmény fejlődését áttekinteni, a tendenciák feltárása, a megtett út értékelése érdekében. A versenykorlátozó magatartások – széles értelemben vett kartellek¹ – tekintetében 1999 olyan időpontnak tekinthető, amikorra versenytörvényben lezárult a kartelljogi alapintézmények teljes rögzítése. Az ezt követő jogalkotási korszak ugyan kevésbé úttörő jellegű, de a jogalkotásnak ez a két évtizede is gazdag eseményekben. A versenykorlátozó magatartások szabályainak módosulása, a szabályozás fejlődése indokolja a vonatkozó anyagi jogi normák vizsgálatát.²

2. Kartellek a gazdaságban

A horizontális és a vertikális versenykizáró, versenykorlátozó magatartások közös jellemzője az, hogy egymástól független szervezetek magatartásának koordinálását célozza, eredményezi, vagy eredményezheti. A piac résztvevői sokszor igyekeznek a termeléssel, kereskedéssel együtt járó kockázatukat úgy csökkenteni, hogy a piac törvényszerűségeit, a kereslet-kínálat objektív viszonyait saját piacszabályozással helyettesítik. „Az összejátszás különböző formái lehetővé teszik a vállalkozások számára azt, hogy olyan – egyébként rendelkezésükre nem álló – piaci erőre tegyenek szert, amely révén mesterségesen korlátozzák a versenyt, emelik az árakat, és ezáltal csökken a jólét.”³ Másfelől a vertikális versenykorlátozó megállapodásoknak (válság

1 A tanulmány a kartell fogalmát nem a hatályos Tpv. 13. § (3) bekezdésében rögzített - a kőkemény versenykorlátozásokkal közelítően azonos – értelemben, hanem valamennyi horizontális és vertikális megállapodást felölelően használja.

2 Terjedelmi okokból a tanulmány nem tér ki sem a kapcsolódó eljárásjogi normák, sem a joggyakorlat változására. Ez utóbbi tekintetében lásd NAGY Csongor István: *Kartelljogi kézikönyv – A közösségi és a magyar kartelljog joggyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008.

3 MOTTA, Massimo: *Versenypolitika*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, 2007, 141.

idején talán még a horizontális kartelleknek is) vannak, vagy lehetnek pozitív hatásai. A kartell kettős természete miatt a jog kénytelen differenciáltan megközelíteni a kérdést. A jog nyelvére nem célszerű kivételt nem ismerő tiltással lefordítani az államnak a kartellek iránti ambivalens érzéseit, ezért a fejlett kartelljog szükségszerűen sokrétű.

3. A jogfejlődés előzményei

Kartelljogunk utóbbi húsz éve korábbi jogalkotási eredményekre épül.

3.1. Jogtörténeti gyökerek

A kartellekre vonatkozó első hazai jogszabályunk 1931-ben⁴ csak horizontális kartellekre vonatkozott, és még ezeket sem tekintette automatikusan versenykorlátozónak, így nem is tiltotta a horizontális kartelleket, hanem a visszaélési elv⁵ talaján állva a nagyobb kartellek bejelentését írta elő.

A piaczgazdaság nélküli szocialista időszakban elfogadott 1984. évi IV. törvény (Tgt.) a tilalmi elv talaján állva tiltotta a horizontális kartelleket⁶ és a legfontosabb vertikális versenykorlátozási típust, a továbbeladási ár meghatározását is.

Harmadik előzményként az említhető, hogy 1990-ben – alig egy évvel a politikai fordulat után – új versenytörvény lépett hatályba. Az 1990. évi LXXXVI. törvény (Tpt.) részletesebben szabályozta a kartelleket.⁷ A tilalom érvényesüléséhez már nem kellett a gazdasági verseny korlátozásának, vagy kizárásának – mint eredménynek – a bekövetkezése, hanem ennek lehetősége is elegendő volt a fellépéshez. A Tpt. kartellszabályai extraterritoriális hatállyal rendelkeztek, azaz a tilalom azokra a megállapodásokra is vonatkozott, amelyeket a Magyar Köztársaság területén kívül kötöttek.⁸ Bővült a tipikus elkövetési

4 A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc.

5 A tilalmi és visszaélési elvről részletesebben Dr. BOYTHA Györgyné: *Versenyjogi ismeretek*. Budapest, Szent István Társulat, 1998, 61. és MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Kartellek és gazdasági erőfölénnyel való visszaélés*. Budapest, Patrocinium, 2019.

6 A megállapodást és az összehangolt magatartást akkor minősítette tilosnak, ha az a gazdaságilag indokolt közös célok eléréséhez szükséges mértéket meghaladóan a gazdasági verseny korlátozását vagy kizárását eredményezte. Nem vonatkozott a Tgt. tilalma a nemzetközi megállapodáson alapuló kartellekre és az ún. ellenkartellekre, azaz a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására irányuló megállapodásokra és magatartásokra. (1984. évi IV. törvény 12–14. §§)

7 1990. évi LXXXVI. törvény 14–19. §-ok.

8 Akkor még a Tpt. többi rendelkezése csak a belföldön tanúsított magatartásokra vo-

magatartások listája: az áru kibocsátásának korlátozására, a műszaki fejlődés, a piacralépés akadályozására és valamely piaci résztvevő hátrányba hozására irányuló magatartást is nevesítve tiltották. A kartelltilalom alóli kivételek köréből a nemzetközi megállapodás értelemszerűen kimaradt, bekerült viszont az ún. bagatell-kartell, a csekély jelentőségű megállapodás definiálásával, az érintett piac, a földrajzi terület fogalmának törvényi rögzítésével.⁹

3.2. Az 1996. évi versenytörvény és a csoportmentesítési rendeletek megalkotása

3.2.1. Az 1996. évi LVII. törvény (Tpv.)

Az 1996-ben elfogadott Tpv. 1997. január 1-jén lépett hatályba, és – módosításokkal – máig hatályos.¹⁰ Az új szabályozás révén a jogalkotó teljes körűvé kívánta tenni a jogharmonizációt. A Tpv. a horizontális kartelleken kívül nemcsak a továbbeladási ár meghatározását tiltja, hanem a tilalmat kiterjeszti mindenfajta vertikális kartellre.¹¹ A jóval szélesebb körű tilalmat bonyolult kivétel- és mentesítési rendszer megalkotásával egyidejűleg lehetett bevezetni.¹²

- A tilalom nemcsak a verseny kizárására és korlátozására, hanem torzítására is kiterjed.

natkozott, a kartell rendelkezések tekintetében tehát az általánosnál szélesebb területi hatály érvényesült.

- 9 A Tpt-vel kapcsolatban lásd az alábbi tanulmányokat: VÖRÖS Imre: *Az 1990. évi LXXXVI. törvény a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról*. Verseny és árszabályozás: A versenytörvény és az ártörvény magyarázatokkal. (szerk.: VISSI, F): Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó, 1991, 103-218.; illetve VÖRÖS Imre: *Verseny, kartell, ár*. Budapest, Triorg Kft., 1991.
 - 10 A Tpv-t és előzményeit értékeli MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Kartelljogunk fejlődésének két évtizede*. In: Hagyomány és érték: Állam- és jogtudományi tanulmányok a Károli Gáspár Református Egyetem fennállásának 20. évfordulójára. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar - Patrocinium Kiadó, 2013, 205-215.
 - 11 Lásd DARÁZS Lénárd: *Vertikális kartellek*. Budapest, Complex Kiadó, 2007.
 - 12 A Tpv. kommentárjai a kartellszabályok éppen aktuális helyzetének megfelelően részletesen magyarázták és esetekkel megvilágították a rendelkezéseket:
- DR. KASZAINÉ DR. MEZEI Katalin – Dr. MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Kézikönyv a versenytörvényről*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 1997.
- DR. BOYTHA Györgyné – Dr. BODÓCSI András – DR. KASZAINÉ DR. MEZEI Katalin – Dr. NAGY Zoltán – Dr. PÁZMÁNDY Kinga – Dr. VÖRÖS Imre: *Versenyjog*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2001.
- DR. MISKOLCZI BODNÁR Péter: *A Versenytörvény magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft, 2002.

- A gazdasági verseny korlátozásának a célzata is tilossá válik.
- A tilalom a megállapodás és az összehangolt magatartás mellett a vállalkozások egyesüléseinek döntéseire is vonatkozik.
- Változott a kartelltilalom alóli kivételek köre: a bagatell kartell mellett az egymástól nem független vállalkozások is kivételt képeznek.
- A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) az egyedi mentesítést feltételhez kötheti és határidőt is szabhat.
- A törvény felhatalmazza a kormányt csoportmentességi rendeletek megalkotására.

3.2.2. A csoportmentesítési rendeletek

A csoportmentesítési rendeletek a megállapodások bizonyos csoportjaira vonatkoznak, és különböző verziókat rögzítenek, egyfelől fehér, másfelől fekete listákat tartalmazva. A fehér listák azokat a jellegzetes körülményeket rögzítik, amelyekre tekintettel a megállapodásra nem vonatkozik a kartellekre főszabályként érvényesülő tilalom. A fekete listákban sorolt körülmények miatt a megállapodás viszont tilosnak minősül. 1997-től a magyar jogban folyamatosan megjelentek a csoportmentességi rendeletek, előbb a biztosítások,¹³ majd a kizárólagos értékesítési¹⁴ és kizárólagos beszerzési megállapodások¹⁵ témakörében. Még 1997-ben alkották meg a franchise szerződésekre¹⁶ és a gépjármű forgalmazási megállapodásokra¹⁷ vonatkozó csoportmentességi rendeletet. 1999-ben a kutatási és fejlesztési megállapodásokról,¹⁸ a szakosítási megállapodásokról,¹⁹ a technológia-átadási megállapodásokról²⁰ jelent meg csoportmentesítési rendelet.²¹ E három csoportmentesítési rendelet 1999-ben történő megalkotásával zárul a kartelljog alapintézményeinek a kiépítési folyamata, és az ezt követő időszakot tekinthetjük új korszaknak.

13 50/1997. (III. 19.) Korm. rendelet.

14 53/1997. (III. 26.) Korm. rendelet.

15 54/1997. (III. 26.) Korm. rendelet.

16 246/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet.

17 247/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet.

18 84/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet.

19 85/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet.

20 86/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet.

21 A csoportmentesítési rendeletek első körének megalkotási körülményeiről is szól MISKOLCZI BODNÁR Péter: *A versenyjogi jogharmonizáció helyzete a harmadik évezred elején*. In: Csatlakozás – jogközelítés. (Szerk.: FAZEKAS Judit) Budapest, KJK-KERSZÖV Kiadó, 2003, 285-319.

4. A vizsgált két évtized főbb fejlődési irányai

1999 júliusától – megítélésem szerint – kétsebességgé vált a versenyjog fejlődése. A Tpv-t.-nek a versenykorlátozásokat közvetlenül érintő tételes normák körében – a Tpv-t. IV. fejezete - lassúbb, a kartell „határterületein” intenzívebb változásokra került sor.

4.1. A Tpv-t. versenykorlátozásokat közvetlenül érintő tételes normái

A tanulmány eddigi részében alkalmazott két területre osztott megközelítés a vizsgált időszakban már nem lesz elegendő. A versenytörvényen belül a kifejezetten a gazdasági versenyt korlátozó megállapodásokra vonatkozó anyagi jogi szabályok mellett megjelennek olyan új normák, amelyek részben anyagi jogi, részben eljárásjogi jellegűek.

- a) A kifejezetten a gazdasági versenyt korlátozó megállapodásokra vonatkozó anyagi jogi szabályok (Tpv-t. IV. fejezet) csiszolásának, polírozásának a korszakáról beszélhetünk.
- b) Az egyszerre anyagi jogi és eljárásjogi jellegű normák új jogintézményeket vezettek be a Tpv-t.-be, amelyek gazdasági versenyt korlátozó megállapodások sikeresebb felderítését célozzák. Ilyen az engedékenység, a nélkülözhetetlen bizonyíték szolgáltatásáért járó díj (eredeti nevén: informátori díj), és az egyezség. A korszak végén²² a versenytörvényben helyezték el a versenyjogi jogsértéssel okozott károk megtérítésére vonatkozó szabályokat. A jogági határok oldódásának további példája az, hogy bizonyos kartelleket bűncselekménnyé nyilvánítottak 2005-ben²³ és 2011-ben.²⁴

22 A Tpv-t. 2016. évi módosítása során részletesen szabályozták a versenyjogi jogsértéssel okozott károk megtérítésének szabályait.

23 2005-ben minősítették bűncselekménnyek a közbeszerzési és a koncessziós kartellt. A 2005. évi XCI. törvény 13. §-a 206/B. § (1) bekezdéseként beiktatta a Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénybe (Btk.) az alábbi bűncselekményt: „Aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében az árak (díjak), illetőleg egyéb szerződési feltételek rögzítésére, illetve a piac felosztására irányuló megállapodást köt, vagy más összehangolt magatartást tanúsít, és ezzel a versenyt korlátozza, büntetett követ el és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A magatartás vétségnek minősül, ha jelentős értéket meg nem haladó közbeszerzési értékre követik el”.

24 2011-ben kiegészítésre került a Btk. a közbeszerzési és koncessziós kartell egy – eredetileg nem szabályozott – elkövetési magatartással. [Btk. 296/B. § (2) bekezdés: „Az (1) bekezdés szerint büntetendő az is, aki a közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles

4.2. A csoportmentesítési rendeletek fejlődése

A csoportmentesítési rendeleteket rendszeresen felülvizsgálják. A csoportmentesítési rendeletek szabályozása körében több tendencia is megfigyelhető.

Az új szabályok figyelembe veszik a gyakorlatban kialakult újfajta megállapodásokat és igyekeznek azt elősegíteni, hogy a vállalkozások képesek legyenek elkerülni a tiltott magatartásokat. A jogi szempontok mellett egyre erőteljesebben érvényesülnek a közgazdasági megfontolások, nevezetesen a mentesítés lehetősége erősen függ a megállapodásban részes vállalkozások érintett piaci részesedésétől. Az időszakonkénti felülvizsgálat során előfordul, hogy nem a korábbiaknak megfelelően készítik el a csoportmentesítési rendeletek új listáját, hanem időnként összevonnak néhányat, illetve nem újítanak meg egy csoportmentesítési rendeletet.²⁵

5. Anyagi kartelljogunk változásának főbb eseményei

A jelen tanulmányban vizsgált időszak az 1996. évi Tpv. és a kapcsolódó csoportmentességi rendeletek módosításainak periódusa. A továbbiakban elkülönítetten mutatjuk be ennek a két területnek a jogalkotási fejleményeit.

5.1. A Tpv. módosításai

1999. július 1. és 2019. december 31. között számos alkalommal pontosították a versenytörvényt, köztük több ízben (2000-ben, 2005-ben, 2008-ban, 2011-ben, 2013-ban, 2016-ban, 2017-ben és 2018-ban) került sor a Tpv. IV. fejezetében elhelyezett, a gazdasági versenyt korlátozó megállapodásokra vonatkozó anyagi jogi rendelkezéseket érintő változtatásokra, kiegészítésekre.²⁶

a) A Tpv. 2000. évi módosítása a csekély jelentőségű megállapodás szabályai

tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében a vállalkozások egyesülete, a köztisztület, az egyesülés és más hasonló szervezet olyan döntésének a meghozatalában vesz részt, amely a versenyt korlátozza.”]

25 Korábbi csoportmentesítési rendeletek „összevonásaként” jött létre az 55/2002. (III. 26.) Korm. rendelet, az ún. vertikális csoportmentesítési rendelet. Nem újították meg a 203/2011. (X. 7.) Korm. rendeletet, mert azt a 457/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte 2018. január 1. napjától.

26 A jogalkotó nagyobb aktivitást tanúsított, mint azt a szerző egy tanulmányában előre vetítette, ahol – a csoportmentesítési rendeletek újraszabályozásán túl – főként a versenyjog esetjogi úton történő fejlődésével számolt. MISKOLCZI BODNÁR Péter: *A magyar kereskedelmi jog differenciált múltbeli és jövőbeli fejlődése*. In: *A magyar magánjog az európai jogfejlődés áramában*. (Szerk.: Dr. BÍRÓ György) Miskolc, Novotni Alapítvány, 2002, 61-97.

- körében tilosnak nyilvánította az ún. kőkemény versenykorlátozásokat,²⁷ és bevezette a keresleti és kínálati helyettesíthetőség fogalmát az érintett piac árupiaci vetületének meghatározása érdekében,²⁸ továbbá az egyedi mentesítéssel kapcsolatos kiegészítő szabályokat léptetett hatályba.²⁹
- b) 2005-ben a vállalkozáscsoport fogalmának bevezetésével³⁰ és számos apróbb pontosítással könnyítette a jogalkotó a törvény alkalmazását, de megszűnt a GVH kartelltilalom alóli egyedi mentesítési joga. Az egyedi mentesítés³¹ szerepét a mentesülés intézmény vette át.³²
 - c) 2008-ban változtattak a kartell definíciójának azon részén, hogy kik hozhatják meg azt a döntést, amely – a megállapodás és az összehangolt magatartás mellett – versenykorlátozó magatartásnak minősül,³³ terminológiai változtatásként a „fogyasztó” fogalmát a szélesebb személyi hatályú „üzletfél” fogalommal váltották fel számos rendelkezés kapcsán.³⁴
 - d) 2011-ben módosították a kartell fogalmát a döntés tekintetében.³⁵
 - e) 2013-ban pontosították azokat a normákat, amelyekkel 2008-ban a „fogyasztó” fogalmát a szélesebb személyi hatályú „üzletfél” fogalomra cserélték le.
 - f) 2016-ban egy kivétel szabályt iktattak be a csekély jelentőségű megállapodás normái közé, amikor mégis tilosnak minősül az ilyen megállapodás.³⁶
 - g) 2017-ben a csekély jelentőségű megállapodás küszöbértékét – a korábbi egységesen 10% helyett – differenciáltan határozták meg, akként, hogy a nem versenytársak közötti megállapodásokat 15%-os mértékig csekély jelentőségűnek minősítették. Ugyanebben az évben a versenytárs fogal-

27 2000. évi CXXVIII. törvény 2. §.

28 2000. évi CXXVIII. törvény 3. §.

29 A módosítás felhatalmazta a GVH-t arra, hogy egyedi esetekben megállapítsa, hogy a mentesítés mégsem vonatkozik a kartellre. Az egyedi mentesítés csak határozott időre szólhatott.

30 2005. évi LXVIII. törvény 1. §.

31 MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Mentesülés mentesítés nélkül*. In: Formetori Iuris Publici: Studia in honorem Geisae Kilényi Septuagenarii. Budapest, Szent István Társulat, 2006., 313-328.

32 2005. évi LXVIII. törvény 15. §, 16/A. §, valamint a 18. és 19. §-ok.

33 2008. évi CLXXV. törvény 29. § (6) bekezdés.

34 Az üzletfél fogalmat használja a tipikus megállapodások felsorolása kapcsán a 11. § (2) bekezdés c) pontja, az érintett piac földrajzi területét meghatározó 14. § (3) bekezdése, az egyedi mentesülésről szóló 17. § b) pontja.

35 „...[A] vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése ...”.

36 2016. évi CLXI. törvény 1. § és 32. §.

mát a potenciális versenytársakra is kiterjesztették.³⁷

- h) 2018-ban változtattak a versenyjogi és polgári jogi jogkövetkezmények együttes alkalmazását lehetővé tevő – 2017-ben módosított³⁸ – szabályon.

5.2. A csoportmentesítési rendeletek terén bekövetkező változások

A változásoknak leginkább kitett területe a versenyjognak a csoportmentesítési rendeleteket érintő része. Magukat a csoportmentesítési rendeleteket rendszeres időközönként újraszabályozzák és a Tpv-t.-ben a csoportmentesítési rendeletekre vonatkozó szabályok körében is megfigyelhetők változások.

5.2.1. A csoportmentesítési rendeletek újraszabályozása

A csoportmentesítési rendeleteket több hullámban módosították.

a) Az első módosítási hullám

Az 1997-99-es időszakban a magyar jogban meghonosított öt csoportmentesítési rendelet mindegyikét módosították 2002-ben, illetve 2004-ben.

- 2002-ben módosultak a kutatási és fejlesztési megállapodásokra,³⁹ valamint a szakosítási megállapodásokra⁴⁰ vonatkozó rendeletek. Ebben az évben strukturális változásra is sor került, amikor a kizárólagos értékesítési, a kizárólagos beszerzési megállapodásokra, valamint a franchise szerződésekre vonatkozó csoportmentesítési rendeletek helyébe egy olyan új rendelet lépett, amely a vertikális megállapodásokra általában⁴¹ vonatkozott. Az új konstrukció nem tekinthető a korábbi három csoportmentesítési rendelet mechanikus összevonásának, mivel a megállapodások három típusa helyett minden olyan megállapodásra vonatkozik, amelyben az értékesítési láncban különböző pozíciókat elfoglaló vállalkozások vesznek részt.
- 2004-ben újrafogalmazták a biztosítási⁴² és a gépjármű kereskedelemre és szerviz-megállapodásokra vonatkozó csoportmentesítési rendeletet.⁴³

37 2017. évi CXXIX. törvény 2. § (1) bekezdés.

38 2017. évi CXXIX. törvény 79. § (2) bekezdés.

39 54/2002. (III. 26.) Korm. rendelet.

40 53/2002. (III. 26.) Korm. rendelet.

41 55/2002. (III. 26.) Korm. rendelet.

42 18/2004. (II. 13.) Korm. rendelet.

43 19/2004. (II. 13.) Korm. rendelet.

b) A második hullám

2011-ben egyes csoportmentesítési rendeletek modernebb változatai jelentek meg.⁴⁴ A magyar jogalkotó a korábbi „leegyszerűsített” tartalmú csoportmentesítési rendeletek helyébe részletesebb, a mentesítő szabályok alóli kivételeket alkivételekkel is kiegészítő szabályokat készített.

c) A biztosítási csoportmentesítési rendelet hatályon kívül helyezése

2017 végén a biztosítók közötti bizonyos megállapodásokra vonatkozó 203/2011. (X. 7.) Korm. rendeletet hatályon kívül helyezte a 457/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 346. §-a.

5.2.2. Csoportmentesítési rendeletekre vonatkozó változások a Tpvt. szövegében

a) A csoportmentesítés kedvezményének a megvonása

Hazánkban a csoportmentesítést kormányrendeletekben rögzítik. A Gazdasági Versenyhivatalnak (GVH) a magyar jogszabályban rögzített mentesítés visszavonására sincs lehetősége. Az a furcsa helyzet állt elő, hogy a GVH az európai versenyjogi szabályok alapján hazánk EU tagságától kezdődően megvonhatta és jelenleg is megvonhatja egy megállapodástól valamely európai csoportmentesítési rendelet által deklarált mentességet, de az olyan mentesítést, amelyet magyar kormányrendelet biztosított, nem vonhatta meg.

A Tpvt. háromszori módosítása⁴⁵ megoldotta a problémát. Egy kivétel-szabály beiktatásával hozták közelebb a magyar megoldást az európai versenyjogban megszokott módszerhez. Magában a versenytörvényben deklarálták, hogy

44 A 202/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a szakosítási megállapodások, a 203/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a biztosítási megállapodások, a 204/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a gépjármű utópiacára vonatkozó megállapodások, a 205/2011. (X. 7.) a vertikális megállapodások egyes csoportjainak és 206/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a kutatási fejlesztési megállapodások versenykorlátozás tilalma alóli mentesítésének új szabályait tartalmazta.

45 A 2000. évi CXXXVIII. törvény 5. §-a a Tpvt 16/A. §-ként beiktatta a versenytörvénybe az a szabályt, mely szerint bizonyos esetekre nem vonatkozik a csoportmentesség kedvezménye. A 2005. évi LXVIII. törvény 60. §-a pontosította a rendelkezést, a 2017. évi CXXIX. törvény 80. §-a révén pedig kialakult a hatályos szöveg.

nem vonatkozik a versenykorlátozás tilalma alóli csoportmentesítés a megállapodásra, ha a megállapodás és az érintett piacon érvényesülő további hasonló megállapodások együttes hatásaként a mentesítéshez szükséges követelmények nem teljesülnek. Ilyen esetekben tehát a vizsgált megállapodás önmagában nem veszélyeztetné a versenyt, de más hasonló megállapodásokkal együtt már versenykorlátozó, versenytorzító hatást fejt ki. Ezt a negatív következményt észelve a GVH jogosult annak a kinyilvánítására, hogy a jövőben ilyen esetekre nem vonatkozik a csoportmentesség kedvezménye. Jogsértés megállapítására és bírság kiszabására ilyenkor nem kerül sor.

b) Bizonyítási teher

A Tpv. 2005. évi módosítása⁴⁶ révén egyértelművé vált, hogy a mentesülést annak kell bizonyítani, aki a csoportos mentesülésre hivatkozik.

6. Új intézmények a gazdasági versenyt korlátozó megállapodások sikere- sebb felderítése érdekében

A versenytörvényt 2009-ben és 2013-ban kiegészítették a versenyjogba ütköző magatartások sikereesebb leleplezése érdekében.

6.1. Engedékenység

A kartellek titkosak, nem könnyű felderíteni őket és még nehezebb a megfelelő bizonyítékokat megtalálni velük szemben. A hivatali fellépés sikerét növeli az engedékenységi politika alkalmazása. A kartellekről megfelelő információt szolgáltató kartell-tagok számára garantált bírságelengedés és bírságcsökkentés megkönnyíti a kartell felderítéséhez és a kartelltagok elmarasztalásához szükséges bizonyítási folyamatot. 2009-ben törvényi szintre emelték az engedékenységi politikát. A törvényileg garantált⁴⁷ engedékenységi politika azt

46 A bizonyítási teherre vonatkozó szabályt a 2005. évi LXVIII. törvény 3. §-a iktatta be a Tpv.-be, annak 20. §-a gyanánt.

47 Az engedékenységi politika már korábban meghirdetésre került: a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Versenytanács elnökének a 3/2003. számú közleménye eleve kedvezőbb elbírálásban részesítette azt a kartellrészvevőt, aki magatartását feladva hajlandó volt a kartell bizonyításához szükséges bizonyítékot szolgáltatni. A GVH részéről tett ígérettel elvi szinten azonos szabályok törvénybe foglalása növelte az engedékenységi politika iránti bizalmat. Az eredeti közleményt a Gazdasági Versenyhivatal

jelenti, hogy alanyi joguk támad a bírság elengedésére, ill. megfelelő csökkentésére⁴⁸ azoknak, akik a törvényi követelményeknek megfelelően információt szolgáltatnak egy kartellról a versenyhatóságnak. Az engedékenységek gyakorlása tehát 2009-től nem diszkrecionális joga a GVH-nak, hanem kötelezettsége.

6.2. *Nélkülözhetetlen bizonyíték szolgáltatásáért járó díj (Informátori díj)*

A jogalkotó 2009-ben kiegészítette a Tpv-t az akkor még informátori díj nevet viselő jogintézménnyel.⁴⁹ A versenyjogi jogsértések eredményesebb felderítése érdekében bevezették a kartellekről érdemi információt szolgáltató természetes személyeknek szóló anyagi kompenzációt.⁵⁰ Az informátori díj arra kíván ösztönözni mindenkit, hogy a tudomására jutott bizonyítékokat tárja fel a hatóságnak.⁵¹ A jogintézmény elnevezését és szabályait is módosították.⁵²

6.3. *Egyezség*

A jogalkotó 2013-ban⁵³ lehetővé tette azt, hogy a GVH és az eljárás alá vont egyezséget kössön a versenyfelügyeleti eljárás gyors lezárása érdekében.

elnökének és a Versenytanács elnökének az 1/2006. számú közleménye váltotta fel.

- 48 A GVH „engedékenysége” abban nyilvánul meg, hogy a kartell bizonyos tagjaival szemben nem alkalmazza az egyébként szokásos bírságot, elengedi, vagy mérsékli azt, továbbá a kérelmezőre kiszabott bírság összegének meghatározása során nem veszi figyelembe az olyan súlyosító körülményt, amelyre a kérelmező szolgáltatott bizonyítékot.
- 49 A tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény 31. §-a az informátori díjra vonatkozó 79/A és 79/B szakaszokkal egészítette ki a Tpv-t.
- 50 Valamely kartellról nélkülözhetetlennek minősülő irati bizonyítékot szolgáltató személy (informátor) - az őt várhatóan érő hátrányok kompenzálása érdekében – anyagi szolgáltatásra jogosult.
- 51 Az informátori díj bevezetésének közgazdasági elméleti háttere az, hogy a kartellek többnyire meglehetősen instabilak, nagy a kísértés a kijátszásukra és a kartellben részes vállalkozások között is ingatag a bizalom. Az informátori díj léte segít e bizalmatlanság fokozásában. Egy adott vállalkozásnak nemcsak a kartellben részes többi vállalkozás miatt kell aggódnia, hanem olyan természetes személyek miatt is, akik bár nincsenek közvetlen kapcsolatban a kartellel, mégis információval rendelkeznek e jogellenes tevékenységről (pl. a találkozókat szervező titkárnő vagy utazásszervezők, vagy érdekképviselői szövetségek, kamarák alkalmazottai).
- 52 Az informátori díj elnevezését és szabályait módosította a 2013. évi CCI. törvény, a 2016. évi CLXI. törvény, a 2017. évi CXXIX. törvény, és a 2017. évi CXCVII. törvény.
- 53 2013. évi CCI. törvény 69. §.

Az egyezségi eljárás szabályait 2015-ben⁵⁴ és 2017-ben⁵⁵ módosították. Az egyébként kiszabható bírságnál kisebb mértékű bírságban részesül az olyan vállalkozás, amely a „körömszakadtáig” tartó védekezés helyett hajlandó elismerni azt, hogy jogsértést követett el. A bírságcsökkentés mértékét kezdetben tíz százalékban határozták meg, majd – az intézmény nagyobb hatékonysága érdekében 2016-ban növelték a kedvezményt.⁵⁶

6.4. A jogsértés feltárását segítő jogintézmények hatálya

Az egyezségi eljárás nem csupán a versenykorlátozó megállapodások esetén, hanem a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés⁵⁷ és az európai versenyjogban szabályozott domináns pozícióval való visszaélés⁵⁸ esetén is alkalmazható eszköz.

A másik két eljárás csak a versenykorlátozó megállapodást tiltó hazai és európai szabályokba – Tptv. 11. § és EUMSZ. 101. cikk – ütköző magatartások esetén alkalmazható. Megjegyzést érdemel, hogy a kartell fogalomnak a csekély jelentőségű megállapodás körében történő szűk értelmezésére tekintettel – Tptv. 13. § (3) bekezdés – a jogszabályhelyekre történő egyértelmű hivatkozást – Tptv. 11. § – némiképp bizonytalanná teszi a kartelljogsértésre,⁵⁹ vagy a kartellre vagy közvetlenül, vagy közvetve a vételi vagy eladási árak rögzítésére irányuló más megállapodás, vagy összehangolt magatartás említése.⁶⁰

7. Magánjogi igényérvényesítés

A versenyjogba ütköző magatartásokkal – köztük a kartellekkel – szembeni fellépés Európában hagyományos útja a versenyfelügyeleti eljárás, az Amerikai Egyesült Államokban (USA) viszont a bíróságok előtt folyó eljárásokban jellemzően a magánjogra hivatkoznak. Ez a „magánjogi igényérvényesítés” az USA-ban nagyon hatékony, ezért az Európai Bizottság is szorgalmazza, hogy a tagállamok próbálják meg kiküszöbölni, csökkenteni azokat a jogi

54 2015. évi LXXVIII. törvény 11. §.

55 2017. évi CXXVIII. törvény 79. §.

56 2016. évi. CLXI. törvény 32. § (1) bek. („legalább tíz, de legfeljebb harminc százalék”).

57 Tptv. 21. §.

58 EUMSZ. 102. cikk.

59 A Tptv. nélkülözhetetlen bizonyíték szolgáltatásáért járó díjra (informátori díjra) vonatkozó 79/A. §-a.

60 A Tptv. – engedékenységre vonatkozó –78/A. §-ának hatályos szövegét a 2016. évi CLXI. törvény 32. § (2) bekezdése állapította meg.

akadályokat, amelyek a magánjogi igények peresítésének útjában állnak, annál is inkább mivel az ilyen károk nagyságát évente több milliárd euróra becsülik. A károsultak kedvezőtlen helyzetén túlmenően az Európai Bizottság azt is nehezményezte, hogy a kártérítések elmaradása miatt nem érvényesül a kártérítés prevenciók hatása, a verseny védelme döntően a közigazgatási jellegű versenykorlátozások jogára és a versenyfelügyeleti eljárásra hárul. Az Európai Bizottság régóta törekszik arra, hogy növekedjék a kártérítési jog szerepe a verseny védelmében. Ennek érdekében elkezdték egy irányelv kidolgozását. A folyamat főbb állomásaként megalkották az ún. Zöld könyvet,⁶¹ majd a Fehér könyvet,⁶² végül számos konzultációt követően 2014. november 26.-án elfogadták a 2014/104/EU irányelvet⁶³ (a továbbiakban: Irányelv).⁶⁴

A magyar jogban elvi lehetőség nyílt a versenyjogsértéssel okozott károk megtérítésére.⁶⁵ A versenytörvény módosítása később kifejezetten nevesítette a versenyjogsértéssel okozott károk megtérítésére vonatkozó jogot előbb a kartelltilalmat és gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát kimondó európai versenyjogi szabályok,⁶⁶ majd a magyar normák kapcsán is.⁶⁷ Volt azonban egy időszak a magyar jogban, amikor a kártérítési per bíróságának nem volt hatásköre annak eldöntésére, hogy a kárt okozó magatartás vajon kartellnek minősül-e, illetőleg tekinthető-e gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek. E kérdések eldöntése a GVH hatáskörébe tartozott, így a kártérítési pert a döntés meghozataláig fel kellett függeszteni.⁶⁸ 2005-től a helyzet megváltozott, mivel a

61 Green Book COM 672, 2005. 12. 19. Green Paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules

62 White Book 2. 4. 2008 COM (2008) 165 final White Paper on damages actions for breach of the EC antitrust rules

63 European Parliament and Council Directive 2014/104/EU on Antitrust Damages Actions.

64 MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Versenytörvénnyel okozott károk megtérítése – egy a magyar jog számára irányadó irányelv átültetése*. In: A versenyjog legújabb fejleményei Európai uniós kitekintéssel. (Szerk.: GOMBOS Katalin) Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 19-48.

65 MISKOLCZI BODNÁR, Péter: *Hungary (National Report)*. In: Implementation of the EU Damages Directive in Central and Eastern European Countries. (Ed.: PISZCZ, Anna): Warsaw, University of Warsaw, Faculty of Management Press, 2017, 127-156.

66 A Római szerződés 81. és 82. cikkébe ütköző magatartásokkal okozott károk megtérítésére vonatkozó jogot a versenytörvény 2003. évi módosítása deklarálta, mely szabály 2004. május 1. napján lépett hatályba.

67 A Tpv-t.-t módosító 2005. évi LXVIII. törvény 2005. november 1. napján lépett hatályba és a 88/A. § beiktatásával a versenyjogi jogsértéseknek a későbbi Irányelvben rögzített eseteinél tágabb körben deklarálta a károsultak azon lehetőségét, hogy a versenyfelügyeleti eljárástól függetlenül bírósághoz fordulhassanak.

68 Legfelsőbb Bíróság Pf. IV 2000 24.909/2000/1 (BH 2004 151).

magyar bíróságok is jogosultak mind az európai, mind a magyar normák szerint a kartell és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megítélésére.

A kartell által érintettek kárainak polgári peres úton történő megtérítését jelentősen nehezíti a kár mértékének nehéz bizonyíthatósága.⁶⁹

A magyar jogalkotó folyamatosan nyomon követte az Irányelv megalkotására irányuló európai jogalkotási előkészületeket, és a Zöld Könyv, majd a Fehér Könyv tartalmát. A Zöld Könyv 2005. decemberi megjelenését követően a Tptv.-t többször kiegészítették és módosították. E változások egy részére annak érdekében került sor, hogy hazai jogunk már az Irányelv elfogadását megelőzően is kedvezőbb jogi környezet biztosítson a versenyjogi jogsértések károsultjai számára, és újabb hatékony prevenció eszközét hozzon létre a jogsértések megakadályozása érdekében.⁷⁰

2009. június 1. napján lépett hatályba a Tptv.-nek a 2009. évi XIII. törvénnyel beiktatott 88/C §-a, amely szerint a versenytársak közötti bizonyos kartellek⁷¹ esetén – az ellenkező bizonyításáig – úgy kell tekinteni, hogy a jogsértés az árat 10%-nyi mértékben befolyásolta. A vélelem mind a magyar, mind az európai kartellekre vonatkozott. A vélelem bevezetésével a magyar jogalkotó a károsult vállán nyugvó bizonyítási terhen kívánt könnyíteni, abban a reményben, hogy így elhárítja a kártérítési perek útjából a legnehezebb akadályt. A 10%-os áremelkedési vélelem nem tette – és ma sem teszi – szükségtelemmé azt, hogy a károsult bizonyítsa, hogy az őt ért kár a kartelltilalom, vagy a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést tiltó normába ütköző magatartás következménye. Ha a felperes legalább annyit bizonyítani tud, hogy őt kár érte, akkor ezzel a polgári jogi szabályok alapján megalapozza a magatartás jogsértő jellegét. A magyar jogban – az európai tervezetekben nem említett módon – meghonosított áremelkedési vélelem azonban még nem jelentette – és ma sem jelenti – azt, hogy a jog egyben a kár mértékét is vélelmezné.⁷²

69 Lásd ezzel kapcsolatban MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Harm in competition damages actions* c. előadását a KRE ÁJK és a GVH közös szervezésében megrendezett angol nyelvű Competition Day Plus konferencián.

70 Lásd ezzel kapcsolatban BOYTHA Györgyné (szerk.): *Versenyjogi jogsértések esetén érvényesíthető magánjogi igények*. Budapest, Complex Kiadó, 2008.

71 Az eladási árak közvetlen vagy közvetett meghatározására, a piac felosztására, termelési kvóták meghatározására irányuló kartellekhez kapcsolódott a vélelem.

72 NAGY, Csongor István: The new Hungarian rules on damages caused by horizontal hardcore cartels: presumed price increase and limited protection for whistleblowers – an analytical introduction. *ECLR*, 2011, 32 (2), 66-81.

A Parlament 2016. december 16-án fogadta el az Irányelv átültetésére irányuló törvényjavaslatot. A 2016. évi CLXI. törvény olyan rendelkezéseket iktatott be a Tpvt.-be, amelyek összhangban álltak az Irányelvben foglaltakkal. A magyar jog a Tpvt. 2016. decemberi módosítását követően – figyelemmel a versenyjog és a kártérítési jog kiinduló helyzetére és az Irányelv tervezetei alapján megvalósított módosításokra is – megfelel az Irányelv elvárásainak. A versenyjogi jogsértésekkel⁷³ okozott kár teljes mértéke igényelhető a szerződésen kívüli károkozás Polgári Törvénykönyvben (Ptk.) rögzített szabályai szerint, de nem lehet büntető kártérítést követelni. Függetlenül attól, hogy a GVH megállapította-e a versenyjogsértést, minden károsult – így a közvetett károsult is – jogosult kárai megtérítésére. A kárral kapcsolatos Tpvt.-be iktatott vélelmek javítanak a károsultak helyzetén. Differenciált bizonyítási rend lépett életbe, amely úgy könnyíti a felperes károsult vállán nyugvó bizonyítási terhen, hogy közben figyelembe veszi a versenyhatóságok, az engedékenységi kérelmezők, az egyezséget kezdeményezők és a bizalmas adatokat tartalmazó dokumentumokkal rendelkezők érdekeit, és a kár áthárításán nyugvó védekezést előterjesztő károkozó számára is rendelkezésre áll. A GVH határozatának⁷⁴ jogsértést megállapító rendelkezését, vagy a határozatot felülvizsgáló bíróság ítéletének jogsértést kimondó részét a kártérítési perben a bíróság nem teheti vita tárgyává. A kárigény elévülési idejének kezdő pontja kedvezőbbé vált. A magyar jogalkotó tett egy lépést az önkéntes vitarendezés szorgalmazása irányába, amikor könnyítette az egyezséget kötő károkozót egyébként terhelő egyetemleges felelősségen.

A magyar jogalkotás korrekt módon, sőt bizonyos mértékben a feladatot túlteljesítve⁷⁵ ültette át az Irányelvet a magyar versenytörvénybe. A versenyjog „erőn felül” vette ki a részét a jogalkotási munkából, hiszen a 2016-ban a

73 Versenyjogi jogsértésen a Tpvt. nem csupán az EUMSz. 101. és 102. §-ban foglalt tilalom megsértését, hanem a Tpvt. IV. és V. fejezetében foglalt rendelkezések megsértését is érti, tehát az európai és a magyar versenyjog megsértéséhez azonos következményeket kapcsol, és ezáltal egyformán védi mindkét versenyjogot.

74 Ugyanez irányadó az Európai Bizottság jogsértést megállapító határozatára is, de más tagállamok versenyhatóságának ilyen határozata – összhangban az Irányelv követelményével – csak bizonyítéknak minősül.

75 A magyar jogalkotó nem törekedett arra, hogy az Irányelvben foglaltakat a lehető legszűkebb körben vegye csak át. Bizonyos szabályok az üzletfelek üzleti döntéseinek tisztességtelen befolyásolására is vonatkoznak, tehát a szabályok tárgyi hatálya túllép a kartelleken és a gazdasági erőfölényen való visszaélésen. A módosított Tpvt. nem szűkíti le a kártérítésre a versenyjogi jogsértések következményeit, hanem szabályai mindenfajta polgári jogi igényre vonatkoznak.

Tpvt.-be beiktatott szabályok túlnyomó többsége magánjogi jellegű, döntően eljárásjogi, kisebb részben a kártérítéshez kötődő anyagi jogi norma.

A magánjogi igényérvényesítés 2016 év végén bevezetett és 2017 elejétől hatályos szabályait a 2017. évi CXXIX. törvény módosította.

8. Az eredmények számbavétele

8.1. A Tpvt. módosításának pozitívumai

A magyar kartelljog már a jelen tanulmányban vizsgált időszak elejére – a Tpt.-nek is, de főként a Tpvt.-nek köszönhetően – sok tekintetben kiállta a nyugat-európai országokkal való összehasonlítás próbáját.⁷⁶ A csoportmentesítési rendeletek teljes kiépítése 1999 júniusában fejeződött be. Kartelljogi szempontból tehát 1999. július 1. tekinthető szakaszhatárnak. Ekkortól beszélhetünk egy már kiépült rendszer finomításáról. A pontosításokra elsősorban a tilalom alóli kivételek körében – főként az egymástól nem független vállalkozások és a csekély jelentőségű megállapodások definiálása kapcsán –, továbbá az egyedi mentesülések tekintetében került sor.

8.2. A csoportmentesítési rendeletek pozitívumai

A csoportmentesítési rendeletek kétszeri felülvizsgálatára is sor került a vizsgált húsz év alatt, amellyel a kiterjedő piacgazdaság igényeihez igazodó, részletesebb szabályok születtek, az érintett piaci részesedés mértékét is hangsúlyosan figyelembe véve.

8.3. Pozitív fejlemények a kartelljog „határterületein”

Látványosabbak a változások a széles értelemben vett kartelljog határterületein, a kartellek felderítését elősegítő megoldások kialakítása, a magánjogi jogérvényesítés kiépítése és egyes cselekmények kriminalizációja kapcsán.

A magyar jog az engedékenységi politika, a nélkülözhetetlen bizonyíték szolgáltatásáért járó díj (informátori díj), és az egyezség új intézményének bevezetése által újabb eszközöket ad a GVH kezébe a titoktartásba burkolózó kartellek leleplezése érdekében. A magánjogi igényérvényesítést könnyítő jogi megoldásokkal és bizonyos kartellek esetén a büntetőjogi következmények

76 Lásd a 3.1. pontban kifejtetteket.

kilátásba helyezésével a jog igyekszik elrettenteni a potenciális kartellezőket attól, hogy a gazdaság és a fogyasztók számára hátrányos, jogellenes magatartást tanúsítsanak. A magánjogi igényérvényesítés ráadásul javítja a kartellek károsultjainak reparációs esélyeit.

8.4. Értékelés

A magyar kartelljog jelen tanulmányban bemutatott időszakát összességében egy sikeres jogalkotási korszakként minősíthetjük. Nem mond ellent ennek a pozitív képnek az, hogy a Tpvt. IV. fejezete keretében nem alapvető intézmények megalkotására került sor, hanem a versenykorlátozó megállapodások anyagi jogi normáinak a pontosítására, kiegészítésére.

9. A Tpvt. negatív elemei

Nem hallgathatunk el azonban néhány olyan körülményt, amelyre tekintettel az 1999-2018 közötti időszakot mégsem tekinthetjük egyenes vonalú jogfejlődésnek.

9.1. Többször is módosították néhány jogintézmény szabályait

Újjonnan meghonosított intézmények esetében elfogadható, hogy a kezdeti tapasztalatok fényében a normák pontosítására, kiegészítésére kerül sor. Az azonban már feltűnő, hogy szinte mindegyik új jogintézmény tekintetében ismételt módosításokra kerül sor, ráadásul nemegyszer rövid időn belül.

- A 2000-ben meghonosított⁷⁷ csekély jelentőségű megállapodásra vonatkozó normák közé 2016-ban egy kivételszabályt iktattak be,⁷⁸ majd 2017-ben⁷⁹ újrafogalmazták a csekély jelentőségű megállapodás szabályait.
- 2000-ben,⁸⁰ majd 2011-ben módosították a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás definícióját⁸¹ arra vonatkozóan, hogy kik hozhatják meg

77 2000. évi CXXIX. törvény 2. §.

78 2016. évi CLXI. törvény 1. § és 32. §.

79 2017. évi CXXIX. törvény 1. §.

80 2000. évi CXXXVIII. törvény 1. §.

81 „...[A] vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének (a továbbiakban együtt: vállalkozások társulása) a döntése...”. [a 2011. évi CLXXV. törvény 111. §-ával megállapított szöveg]

azt a döntést, amely – a megállapodás és az összehangolt magatartás mellett – versenykorlátozó megállapodásnak minősül.

- A 2013-ban⁸² bevezetett egyezség szabályait 2015-ben,⁸³ 2016-ban⁸⁴ és 2017-ben módosították.⁸⁵
- A 2009-ben bevezetett informátori díj⁸⁶ szabályait négy alkalommal is módosították – 2013-ban, 2016-ban és 2017-ben kétszer is⁸⁷ – és még az intézmény elnevezését is megváltoztatták.
- A magánjogi igényérvényesítés 2016 év végén bevezetett és 2017 elejétől hatályos szabályait a 2017. évi CXXIX. törvény módosította.
- A 2000-ben bevezetett szabályt, mely szerint a GVH megvonhatja a csoportmentesítési rendeletek által adott kedvezményt 2005-ben⁸⁸ és 2017-ben is módosították.⁸⁹

Összességében talán nem túlzó, ha némiképp „hektikusnak” nevezzük a vállalkozások megállapodásaira vonatkozó és a témakörhöz kapcsolódó versenyjogi szabályokat érintő újabb és újabb módosításokat. A változtatások nagy száma és az eredeti norma valamint annak módosítása, majd ismételt megváltoztatása közötti idő rövideje arra (is) utalhat, hogy az új jogintézmények bevezetése során a részletszabályok megfogalmazása nem minden esetben kellően megfontolt.

9.2. Vitatható változtatások

A két évtized során sor került – álláspontom szerint – rosszirányú változtatásokra is. Olyan jogintézményeket helyeztek hatályon kívül, amelyek – szerintem – annak ellenére is hiányoznak a magyar jogból, hogy a versenyjogi ügyekre szakosodott ügyvédi irodák tanácsadó tevékenysége jórészt betöltötte azt az űrt, amelyet a GVH tevékenységének szűkítése eredményezett.

82 2013. évi CCI. törvény 59. §.

83 2015. évi LXXVIII. törvény 11. §.

84 2016. évi CLXI. törvény.

85 2017. évi CXXIX. törvény 79. §.

86 2009. évi CLXIII. törvény.

87 A 2013. évi CCI. törvény, a 2016. évi CLXI. törvény, a 2017. évi CXXIX. törvény, a 2017. évi CXCVII. törvény.

88 2005. évi LXVIII. törvény 60. § (1) bekezdés módosította a Tptv. 16/A. § első bekezdését.

89 2017. évi CXXIX. törvény 80. § módosította a Tptv. 16/A. § második bekezdését.

- a) A magyar jogban indokolatlannak tartom az egyedi mentesítés megszüntetését. A GVH kapacitásai ugyanis – szemben az Európai Bizottság leterheltségével – nem voltak olyan mértékben szűkösek, hogy feltétlenül meg kellett szüntetni azt a – korábbi – lehetőséget, hogy a vállalkozások mentesítésre irányuló kérelmét a versenyhatóság egyedileg elbírálja. Veszélyeket is hordoz az, hogy megszüntették az egyedi mentesítés jogintézményét, amit az egyedi mentesülésnek nevezett jogintézmény váltott fel.⁹⁰ Ha a GVH szakszerű eljárása helyett rábízuk a kartell résztvevőire annak eldöntését, hogy a megállapodás megfelel-e a mentesüléshez szükséges kritériumoknak, akkor laikusoknak kell megítélni majd egy korántsem egyszerű versenyjogi kérdést. Természetesen a GVH-nak joga van egy hivatalból induló eljárásban megállapítani, hogy a felek tévedtek, és a kartell nem felel meg a feltételeknek, tehát tilos. Erre a döntésre azonban időben később kerül sor, így a jogsértő állapot tovább tart. A kartell résztvevői számára is hátrányos lehet a bizonytalan helyzet elhúzódása, mert jelentős bírságnak teszik ki magukat, ha rosszul döntenek. Ezt elkerülendő többnyire versenyügyekben jártas ügyvédi irodák jogi tanácsát kérik, ami viszont költségesebb, mint a GVH egyedi mentesítő határozatának megszerzése.
- b) Korábban a nemleges megállapítás intézménye adott lehetőséget arra, hogy a vállalkozások kérhessék a versenyhatóságtól annak hivatalos megállapítását, hogy az általuk bejelentett szerződés, vagy tervezett megállapodás nem minősül gazdasági versenyt korlátozó megállapodásnak, vagy nem esik tilalom alá, vagy mentesül a tilalom alól. A nemleges megállapítás 2005. évi megszüntetése⁹¹ – véleményem szerint – nem szabadított fel számottevő kapacitásokat a GVH oldalán, viszont egyrészt megszűnt az a lehetőség, hogy a vállalkozások kérelme alapján fontos piaci információkhoz jusson a versenyhatóság, másrészt a vállalkozások is bizonytalanabb helyzetbe kerültek, amely bizonytalanságot ügyvédi irodák tanácsainak igénybe vételével, drágábban csökkenthetik.

9.3. *Nem teljes az összhang a bevezetett új jogintézmények között*

A gyakorlat mutatott rá, hogy az engedékenységi politika – többek között – azért nem eredményezi a kartellek nagyobb arányú lelepleződését, mert a bizonyítékot feltáró kartelltag bírság megfizetése alóli mentesítése csak az öt fenyegető többféle jogkövetkezmény egyikét iktatja ki, de a további jog-

90 2005. évi LXVIII. törvény 2. §.

91 2005. évi LXVIII. törvény 62. § (2) bekezdése.

következmények lehetősége visszatartja őt attól, hogy bizonyíték átadásával segítse a GVH munkáját.

9.3.1. Az engedékenységi politika és a magánjogi igényérvényesítés „ütközése”

Bár mind az engedékenységi politika, mind a magánjogi igényérvényesítés⁹² a kartellekkel szembeni küzdelem célját szolgálja, bizonyos tekintetben csökkenthetik egymás kedvező hatását. Az engedékenységi politika arra épül, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban alkalmazható következmények nem kerülnek alkalmazásra a kérelmezővel szemben. Abban az esetben viszont, ha a kartell tagjának reálsan számítania kell másféle hátrányos jogkövetkezésre is, akkor ez visszatarthatja őt a kartell leleplezésétől. Márpedig a magánjogi igényérvényesítés, azon belül is a kárigény veszélyt jelent számára.

A jogalkotónak olyan új normákról is gondoskodnia kell, amelyek alkalmasak a két jogintézmény közötti „konfliktus” tompítására. A magyar jogalkotó két szabályt alkotott a cél elérése érdekében.

- a) Változtatott a károkozók egyetemleges felelősségének tételén. Az, akivel szemben az engedékenységi politika alapján bírság kiszabására nem került sor,⁹³ a magatartásával okozott kár megtérítését mindaddig megtagadhatta, amíg a követelés az ugyanazon jogsértésért felelős másik károkozótól behajtható volt.⁹⁴ A károkozók egyetemlegessége ugyan a károsultak érdekét szolgáló szabály, de legalább ennyire szolgálja a károsultak érdekét az, ha valaki leleplezi a kartellt. A károsultak érdekével tehát nem állt ellentétben az, hogy az egyik károkozó egyetemleges pozícióból mögöttes felelősi helyzetbe kerül. A magánjogi igényérvényesítésről szóló európai irányelv azonban az engedékenységi mentesülő más károkozókkal egyetemleges felelősségét csak a károsultak egy részének fellépése esetén javasolta mögöttes felelősséggel felváltani. Az Irányelvet követő hazai szabályozás⁹⁵ a korábbi magyar hely-

92 A magánjogi jogérvényesítés kapcsán lásd MISKOLCZI BODNÁR Péter: A kartellezők egyetemleges felelőssége az okozott károkért a Kártérítési irányelv alapján. *Verseny-tükör*, 2017/2, 51-68. és MISKOLCZI BODNÁR Péter: A versenyjogsértéssel okozott károkért való egyetemleges felelősség egyes közép- és kelet-európai országok jogában. *Verseny-tükör*, 2018/1, 4-16.

93 A 2009-ben bevezetett szabály csak az engedékenységi követelményeknek mindenben megfelelő első kérelmező javára szolgál, hiszen a további kérelmezőket nagy valószínűséggel bírságfizetésre kötelezik majd, bár ennek mértéke alacsonyabb lesz ahhoz képest, mintha nem nyújtottak volna be engedékenységi kérelmet.

94 A Tptv. 2009. június 1. napjától hatályos 88/D. §-a.

95 A Tptv. 2016. évi módosítása során részletesen szabályozták a versenyjogi jogsértéssel

zethez képest visszalépést eredményezett. Az engedékenységi mentesülő köteles megtéríteni saját közvetlen és közvetett vevőinek és beszállítóinak a kárát. Ez a – magyar jogban a korábbinál nagyobb – fenyegetettség valószínűsíti, hogy az engedékenységi politika a jövőben sem járul majd hozzá a korábbinál nagyobb mértékben a kartellek leleplezéséhez.

- b) A magyar jogalkotó egy eljárásjogi eszközzel is igyekezett védeni az engedékenységi követelményeknek mindenben megfelelő első kérelmezőt. A vele szemben indított kártérítési pert fel kellett függeszteni a GVH jogsértést megállapító határozatával szembeni közigazgatási per jogerős elbírálásáig.⁹⁶ E szabály magyarázata abban rejlik, hogy a kérelmező nem nyújt be keresetet a GVH jogsértést megállapító és a többi kartell résztvevőre bírságot kiszabó határozata ellen, de a többiek nagy valószínűséggel élnek ezzel a lehetőséggel. A kötelező felfüggesztés nélkül a károsultak az engedékenységi kérelem előterjesztőjével szemben lépnének fel, hiszen ő nem vitatja a jogsértés elkövetését, nem indít pert a GVH határozatának hatályon kívül helyezése érdekében, vele szemben tehát nem lenne „függő helyzet”. A Tpvt. 2016. decemberi módosítása a kártérítési per bíróságát általában kötelezi a peres eljárás felfüggesztésére a GVH határozata elleni keresetindítási határidő lejártáig, illetve keresetindítás esetén a bírósági eljárás jogerős befejezéséig.⁹⁷ A hatályos szabály tehát – más szavakkal – ugyanazt a védelmet nyújtja, mint a korábbi.

9.3.2. Az engedékenységi politika és egyes kartellek bűncselekménnyé nyilvánításának ütközése

Nem sikerült még teljesen kiküszöbölni azt az ellentmondást, ami egyfelől az engedékenységi politika, másfelől a kartellek egy részének büntetőjogi fenyegetettsége között feszül. Az engedékenységi kérelem benyújtásától a kartelltagot a büntetőjogi felelősségre vonás lehetősége is visszatarthatja közbeszerzési és koncessziós kartell esetén. A jogalkotó büntetőjogi szabályokkal igyekezett csökkenteni ezt a visszatartó erőt.⁹⁸

okozott károk megtérítésének szabályait. A magánjogi igényérvényesítés 2017 elejétől hatályos szabályait a 2017. évi CXXIX. törvény módosította. A Tpvt. 88/A-88/V. §-aiként iktatta be a magyar jogalkotó a versenyjogi jogsértéssel okozott károk megtérítésének – sok tekintetben az európai irányelven alapuló – szabályait.

96 A Tpvt. 2009. június 1. napjától hatályos 88/D §-a tette kötelezővé a kártérítési per felfüggesztését.

97 Tpvt. 88/B. § (7) bekezdés

98 A régi Btk. (1978. évi IV. törvény) egységesen büntethetőséget kizáró körülményként

9.4. Értelmezési nehézségek

A jogalkotó a Tpv. 11. §-ában általánosan tiltja a széles értelemben vett versenykorlátozó megállapodásokat, függetlenül attól, hogy azok megállapodás, összehangolt magatartás vagy döntés útján jönnek létre, továbbá attól, hogy kizárják, korlátozzák vagy torzítják a versenyt, illetőleg ezek valamelyikét célozzák, eredményezik, vagy eredményezhetik. A hétköznapi szóhasználatban kartellnek nevezték a széles értelemben vett versenykorlátozó megállapodások valamennyi fajtáját. A jogalkotó azonban a Tpv.-ben a kartell fogalmát a csekély jelentőségű megállapodás körében definiálja. A Tpv. 13. § (3) bekezdésében meghatározott kartell több szempontból is a magtartások szűkebb körét öleli fel, mint, amit a Tpv. 11. §-a alapján - széles értelemben véve – versenykorlátozó megállapodásnak tekintünk. A kettős fogalomhasználat nehezíti a jogalkalmazást.

- a) A Tpv. később többször használja a kartell fogalmat, pl. az árbefolyásolás 10%-os vélelme kapcsán. Kérdésként merül fel, hogy a jogalkotó vajon tudatosan nem kívánta az áremelkedést 10%-ban vélelmező norma alkalmazását a szakmai egyesület döntésével elhatározott áremelésre?
- b) A Tpv. szövege időnként pontatlan, amikor egyfelől egyértelműen a Tpv. 11. §-ra – mint a versenykorlátozó megállapodás eseteit szélesan meghatározó jogszabályhelyre – hivatkozik, másfelől viszont kartelljogsértést

szabályozta a cselekmény azt megelőző bejelentését, hogy az a hatóság tudomására jutott volna, függetlenül attól, hogy melyik érintett hatósághoz történt a bejelentés [Btk. 420. § (4) és (5) bek.]. Az új Btk. (2012. évi C. törvény) változatlan szöveggel csak a büntető ügyekben eljáró hatóságnak történő bejelentés esetén rögzíti a büntethetőséget kizáró körülményt [Btk. 420. § (6) bek.]. A versenyfelügyeleti ügyekben eljáró hatóságnak történő bejelentés nyomán csak akkor nem büntethető az elkövető, ha a bejelentésre azelőtt kerül sor, hogy a versenyfelügyeleti ügyekben eljáró hatóság az ügyben vizsgálatot indított volna. Egyébként csak a büntetés korlátlan enyhítését és különös méltánylást érdemlő esetben a mellőzését eredményezheti a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint a bírság mellőzésére alapot adó kérelem. Tény azonban az is, hogy a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint a bírság csökkentésére alapot adó kérelemnek – tehát a másodikként, vagy még későbbi sorrendben benyújtott kérelemnek – is lehet a büntetés korlátlan enyhítését és különös méltánylást érdemlő esetben a mellőzését eredményező hatása. „A büntetés korlátlan enyhítése vagy mellőzése a versenyjogi feltárás azon eseteihez kapcsolódik, amikor a bírság csökkentésének lehet helye.” A büntetőjogi szabályok részletes bemutatása meghaladja a rendelkezésre álló terjedelmi kereteket. Erre vonatkozóan lásd KARSAI Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, Complex Kiadó, 2013, 892.

említ,⁹⁹ vagy a Tpvt. 13. § (3) bekezdésében használt kifejezéseket – kartellt, vagy közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy eladási árak rögzítésére irányuló más megállapodást, vagy összehangolt magatartást említ.¹⁰⁰ Ez a pontatlanság indokolatlanul nehezíti a jogalkalmazást.

10. Tpvt.-n kívüli jogszabályok módosulása

A negatív fejlemények döntően a kartelljogon kívül következtek be.

10.1. A kartelljog alaptörvényi elismertségének megszűnése

Az új Alaptörvényünk a kartelleket nem említi kifejezetten a versenyjogba ütköző magatartások között, noha a korábbi alkotmányban még szerepelt a fogalom.¹⁰¹

10.2. A GVH hatáskörének szűkítése

Bizonyos gazdasági területen visszaszorulhat a versenykorlátozó megállapodásokkal szembeni fellépés. A mezőgazdasági és az élelmiszeripari termékekre vonatkozó megállapodások jogsértő jellegének a megállapítására csak azt követően nyílik lehetőség, ha a vidékfejlesztéssel foglalkozó minisztérium előzetesen a megállapodást nem nyilvánította mezőgazdasági szempontból kiemelkedő fontosságúvá. A jelenség a versenyjog más területein is megfigyelhető.¹⁰²

99 A Tpvt. nélkülözhetetlen bizonyíték szolgáltatásáért járó díjra (informátori díjra) vonatkozó 79/A. §-a.

100 A Tpvt. – engedékenységre vonatkozó – 78/A. §-ának hatályos szövegét a 2016. évi CLXI. törvény 32. § (2) bekezdése állapította meg.

101 Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait”. Ezzel kapcsolatban lásd Dr. Tóth András: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és piaci verseny viszonyára tekintettel. *Versenyükör*, 2012/1, 24-34.

102 A Kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből - így különösen a munkahe-lyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében - nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti. Az ilyen összefonódást nem kell a GVH-nak a 24. § szerint bejelenteni. (Tpvt. 24/A. §)

11. Összegzés

A kartellekre vonatkozó szabályozás jelentősen megváltozott húsz év alatt. A módosulásokat döntően a folyamatosan fejlődő európai versenyjog követésének igénye motiválta. A jelenlegi jogszabályi környezettel – a sok tekintetben látványos fejlődés ellenére – sem lehetünk teljes mértékben elégedettek. Az engedékenységi politika, az informátori díj bevezetése, az egyezség lehetősége, a magánjogi igényérvényesítést könnyítő jogi megoldások bevezetése és bizonyos kartellek kriminalizálása sem eredményezte a meglévő kartellek számottevően nagyobb részének a felderítését, illetőleg a jog prevenciós hatásának látványos növekedését. Ez részben az új jogintézmények egymást korlátozó hatására (pl. az engedékenység és a magánjogi jogérvényesítés ütközésére), részben az új jogintézmények és egyes kartellek büntetőjogi pönalizációja közötti feszültségre vezethető vissza. A versenykorlátozó magatartás és a kartell fogalmi kettőssége nehezíti a jogalkalmazást. Nem kedvez a versenyjog fejlődésének az, hogy az Alaptörvény nem említi a kartellekkel szembeni fellépést, és szűkült a GVH hatásköre. Részben az említett negatívumok eredménye az, hogy a kartellek változatlanul részei a gazdasági életnek, leleplezésük ma is nehéz.