

A 60 ÉVES RÓMAI SZERZŐDÉS VERSENYJOGI RENDELKEZÉSEI

Ami változott, ami nem, s ami kimaradt

TÓTH Tihamér
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. A versenyjogi szabályok történelmi jelentősége Európában

Nem vagyunk sokan, a versenyjog, különösen az európai versenyjog iránt tudományos igénnyel érdeklődő szakemberek. Azonban annak is érdemes a közösségi, mai szóhasználatával: uniós versenyjog fejlődési ívének némi figyelmet szentelni, aki más jogterülettel foglalkozik. Bevezetőként először néhány példát szeretnék hozni arra, hogy a versenyjog miért bír kisugárzó, önnön határain túlmutató jelentőséggel.

Mindenekelőtt versenyjogi nélkül nem létezne működő belső piac: a szabad kereskedés, vállalkozás keretei adva lennének, de az élet, a dinamika hiányozna a struktúrából. Az uniós versenyjog egyik meghatározó célkitűzése mindig is a belső piaci projekt támogatása volt. Az ok magától értetődő: hiábavaló fáradtság lebontani az üzleti élet szabadságát korlátozó tagállami falakat, ha utána a vállalkozások, saját érdekeik által vezérelve, más téglákból, más módon, de hasonló akadályokat emelnének a szabad kereskedelem útjába. Nem volt elég megszüntetni a kvótákat – tiltani kell a *status quó*t védelmező cégek közötti piacfelosztást is. E kartelek ugyanúgy akadályoznák a piacok egységesülését, mint a korábbi állami importkorlátozások.

Nem elég lehetővé tenni pl. egy sörgyár számára, hogy termékeivel egy szomszédos tagállam piacán is megjelenhessen, s ne lehessen mondvacsinált, címkézéssel, termékösszetétellel kapcsolatos kifogásokkal megvédeni a hazai termelőket. Ehhez hasonló piaclezáró hatással járhat a kizárólagos beszerzési, illetve versenytilalmi kizárulást tartalmazó forgalmazási szerződések hálózata is. Mit sem ér a más tagállam piacára való szabad belépés belső piaci garanciája, ha közben az új belépő nem tudja értékesíteni a sörét a meglevő gyártókkal hosszú távra leszerződött kocsmákban, éttermekben. A nemzeti diszkrimináció tilalma is nemes eszme marad csupán, ha közben a nagyobb erejű piaci szereplők tagállami hovatartozás alapján árazhatnak be termékeiket (akkor is, ha ennek alátámasztására jó hatékonysági érvek lennének). Versenyjog nélkül tehát nem volt és nem is lesz igazi belső uniós piac.

Egy másik fontos, önmagán túlmutató pozitív következménye az uniós versenyjognak, hogy sok esetben hozzájárult a tagállami versenyjogok létrejöttéhez, illetve az anyagi, majd eljárásjogi szabályok spontán harmonizációjához, ami végső soron fokozta az európai versenyszabályok ismertségét, azok tiszteletét is. A múlt század derekán, amikor először az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK), majd az Európai Gazdasági Közösség (EGK) keretében versenyjogi szabályozás született, még nem igazán volt olyan tagállam, amelyik úgymond otthonról hozta volna magával a versenyvédelem fontosságának magától értetődő szükségességét.

A kartellekre a legtöbb európai országban a két világháború között mint sajátos szerződésre, piaci együttműködésre tekintettek, a tiltás helyett csak azok regisztrálását és esetleg utólagos kontrollját előírva.¹ A felszabadító amerikai erők mögött álló kétségkívül erős (igaz, gazdasági válságok idején ellangyosodó) trösztellenes politika nagy befolyást tudott gyakorolni a II. világháború után kialakuló államok, illetve az ESZAK versenyszabályaira. Lényegében a Római Szerződéssel együtt fogadták el Németországban modern verseny törvényét. Még ha Franciaországban, vagy az Egyesült Királyságban² ekkor már voltak is írott és íratlan versenyjogi szabályok, azok többnyire a törvénykönyvbe zárva, papíron maradva léteztek.

A sajátos hatáskörmegosztás mentén az uniós versenypolitika nem kívánta kiszorítani a tagállami szabályokat (amelyek épphogy csak léteztek), még csak kötelező jogszabály harmonizáció sem volt előírva,³ az uniós szintű szabályok és gyakorlat mégis spontán módon, szép lassan a maga képére formálta a nemzeti versenyjogi szabályokat, annak minden pozitív s talán kevésbé pozitív következményével együtt. De az uniós versenypolitika nemcsak a tagállami versenyjogokra bírt hatással. Jelenkorunk egyik fontos fejleménye a tagállami bíróságok előtti versenyjog alkalmazás lehetőségének propagálása.

Mivel a hagyományos tagállami polgári perrendtartások, ha nem is akadályozták, azonban nem is szolgálták ezen uniós célkitűzést, egy uniós irányelv került elfogadásra azért, hogy harmonizálja az uniós versenyszabályok bírói alkalmazásának néhány fontos eljárási kérdését.⁴ Igaz, hogy ez csak a jog egy kis szeletét érinti, de nem elképzelhetetlen, hogy itt is tapasztalható lesz 'tovagördülő' hatás. Abban az értelemben máris beszélhetünk arról, hogy a legtöbb tagállam e jogközelítést nemcsak az uniós, hanem a tagállami jog alapján folyó pereskedésekre is kiterjesztette. Európai versenyjogi köntösben olyan szokatlan, sok állam perjogára nézve 'felforgató', a felperesi pozíciót segítő intézmények jelentek meg, mint az amerikai jogból jól ismert tárgyalás előtti bi-

¹ Erre nemcsak Németország és Ausztria volt a példa, hanem a magyar kartell törvény is hasonló megközelítést alkalmazott. Ld. erről a *Versenytűkőr* 2016. évi II. különszámát.

² Az Egyesült Királyság 1947-es versenytörvénye (Monopolies and Restrictive Practices Act) sok tekintetben követte az amerikai mintát, viszont híján volt az érdemi jogérvényesítésnek, amikor is parlamenti jóváhagyást írt elő a piaci beavatkozások előfeltételéül.

³ Kivéve ez alól a 2000-es években csatlakozó újabb tagállamokat: itt az Európai Megállapodások versenyjogi területre is kiterjedő jogharmonizációt írtak elő.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. november 26-án fogadta el a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló 2014/104/EU irányelvet.

zonyítás, vagy a bizonyítékok adott csoportjának átadására vonatkozó kötelezés, nem is szólva a versenyhatóságok határozatának bíróságot kötő erejéről. Remélhetőleg nem-sokára a fogyasztói kártérítési perek egyik fontos intézménye, a csoportos pereskedés is meg fog honosodni a tagállami perjogokban.

Tovább taglalva az uniós versenyjog hatásait, a ma hatályos legtöbb uniós, ágazati szabályozást is versenypolitikai eszmék mentén írták újra vagy alkották meg, legalább is az utóbbi 15-20 évben. Az energiajog, a hírközlési jog és a vasúti közlekedés szabályozása – különösen a jelentős piaci erő középpontba állításával – olyan fogalmakkal operál, amelyek az uniós versenyjogban alakultak ki. Ezt valahol természetesnek is mondhatjuk, amennyiben az ágazati szabályozás egyik fő céljának a hatékony verseny hiányát pótló, fogyasztói érdekeket védő szabályok kialakítását tekintjük.

E bevezetőben kiemelésre érdemesek az uniós versenyjog tagállamoknak íródott fejezetei is, illetve ezek kapcsán az állami gazdasági korlátozó intézkedésekkel szembeni alkotmányos jellegű jogvédelem. Így különösen a kizárólagos és különleges jogok állami adományozásának uniós kontrollja olyan újszerű területévé vált a versenyjognak, amely a piaci szereplőknek egyfajta kibővült alkotmányos jogvédelmet nyújtott. A tapasztalat azt mutatja, hogy például az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 106. cikke alapján jobb eredménnyel kecsegtet egy állami monopóliummal szemben harcot indítani, mint az adott ország alkotmányának jogvédelmére hagyatkozni.⁵ Az uniós versenyjog liberalizáló rendelkezései új dimenziókat nyitott a piaci, vállalkozói szabadság gyakorlásának. Az állami támogatások versenyjogi kontrollja pedig a nemzeti iparpolitikáknak szabott gátat, adott esetben akár azzal az abszurdnak tűnő következménnyel járva, hogy a demokratikus deficittől szenvedő, 'bürokrata' Bizottság akadályozza meg a tagállami adófizetők pénzének gazdaságilag nem jövedelmező, illetve világos közösségi érdekű társadalmi célt sem szolgáló célokra való költését.

Az állami versenyjog fontossága abból a szempontból is hangsúlyozandó, hogy a gazdasági tevékenység fogalmának mind szélesebb értelmezésével az uniós versenyjog olyan, nem klasszikusan piaci területek játékszabályait is befolyásolta, mint például a munkaerő-közvetítés, a társadalombiztosítások, vagy éppen a profi sport. Az uniós versenyjog léte és fejlődése tehát saját magán túlmutató fontossággal bírt mind más uniós politikák, mind számos tagállami jog és közpolitika szempontjából. Már csak ezért is érdemes röviden áttekinteni, honnan indult, s hová jutott az elmúlt 60 év során az uniós versenyjog és versenypolitika.

Az előző eszmefuttatásból is látható, hogy az uniós versenypolitika és versenyjog több szempontból is szélesebb körű, más dimenziókra is kiterjedő, mint a hagyományos nemzeti versenyjogok. Egyrészt az antitörzstön túl egyes állami versenykorlátozások is a hatálya alá tartoznak, másrészt nemcsak versenyvédő, hanem versenyteremtő

⁵ A korábbi Alkotmányra alapozott alkotmánybírói gyakorlat nem értékelte alkotmányellenesnek egy bizonyos piac vagy gazdasági ágazat állami monopolizálását, az alkotmányértést arra – a nem túl valószínű – esetre tartalékolta, amikor az állam a gazdaság egészét vonná ellenőrzése alá (lényegében a szocialista tervgazdaság ősi formáját visszahozva). Ld. bővebben TÓTH Tihamér: *Gazdasági alkotmány: a piac és a verseny védendő értékei*. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Budapest, Pázmány Press, 2013. 349–371.

funkciót is ellát. Ez utóbbi alatt értem egyrészt a piacra lépést akadályozó visszaélésekkel vagy megállapodásokkal szembeni határozott fellépést, másrészt a liberalizáció jegyében született, állami korlátozásokat felszámoló bizottsági intézkedéseket.

A következőkben sorra veszem azokat a szabályokat, illetve versenypolitikai súlypontokat, ahol az elmúlt évtizedekben a stabilitás volt a jellemző, azután a nagyobb reformokat, változásokat tekintem át, végül azokról a területeket járom körbe, amelyek ugyan részei az európai versenyjognak, de valamilyen okból kifolyólag nem kerültek be az alapító szerződésekbe.

2. Ami nem változott: a Római Szerződés főbb tilalmai

Ahogy arra a következő fejezetben bővebben is kitérek, az először „közösséginek”, ma már „uniósna” mondott versenyjogban időről időre eltérő tipikus jogsértések, más-más piacok, iparágak kerültek fókuszba, de az alapvető elsődleges jogi szabályok mindvégig ugyanazok maradtak.⁶ Előre kell bocsátani azt is, hogy a Római Szerződés versenyszabályai nem légüres térben keletkeztek. Már az ESZAK is tartalmazott versenyjogi rendelkezéseket, amelyek annyiban ‘modernebbek’ voltak az EGK Szerződésbe foglalt szabályoknál, hogy még volt köztük fúziókontroll is. Más kérdés, hogy az ESZAK idején érdemi versenyjog-alkalmazásról, kiforrott, intellektuálisan is megalapozott versenypolitikáról nem nagyon lehetett beszélni – a Főhatóság nem volt képes a közös érdekeket a tagállamoktól függetlenül érvényesíteni.⁷ A két nagy tagállam közötti alkudozások eredményeként a Főhatóság a legtöbb kartellt és fúziót engedélyezte. Az ESZAK-kal kapcsolatos nem túl pozitív tapasztalatok nagyban befolyásolták a most már általánosabb gazdasági integrációt célul kitűző EGK Szerződés tárgyalását.

Az EGK 85., az EK 81., majd az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése azokat a vállalkozások közötti megállapodásokat, összehangolt magatartásokat, illetve vállalkozások társulásainak döntéseit tiltja, amelyek célja vagy hatása versenyellenes, s érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. A (2) bekezdés e megállapodások semmisségét deklarálja, a (3) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy négy feltétel együttes teljesülése esetén az (1) bekezdésben előírt tilalom mégsem alkalmazandó. E lehetőséget sokáig mentesülésnek hívták, majd 2004-től mentességként, vagy klasszikus kivétel szabályként tekintünk rá. A feltételek sem változtak az idő múlásával. A versenykorlátozó megállapodás megengedett lesz, amennyiben az – lényegében a hatékonyság javításával – hozzájárul a gazdasági fejlődéshez, abból a fogyasztók is *fair* módon részesülnek, nem jár szükségtelen korlátozásokkal, továbbá nem zárja ki teljesen a versenyt az érintett piacon.⁸

⁶ Ld. bővebben: SZILÁGYI Pál: A közösségi versenypolitika ötven éve. *Iustum Aequum Salutare*, 2007/4.

⁷ Laurent Warlouzet levéltári kutatásai szerint állandó volt a Főhatóság és a francia kormányzat közötti információáramlás, de Ludwig Erhard, a német gazdasági miniszter is erőteljesen lobbizott a német acélipari fúzió érdekében francia kollegájánál, hogy az hadd oda a Főgazgatóság döntésére. LAURENT WARLOUZET: The Rise of European Competition Policy, 1950–1991. *EUI Working Papers RSCAS*, 2010/80. 7.

⁸ Mint az ismert, e feltételeket a Tanács által megengedett körben a Bizottság rendeleti szinten fejtheti ki bővebben. Jelenleg a forgalmazási (vertikális) megállapodások, a gépjármű-értékesítés és -szerviz, a ku-

Az EGK 86., az EK 82., majd az EUMSZ 102. cikke a belső piac jelentős részén egy, vagy akár több vállalkozás oldalán fennálló gazdasági erőfölénnyel való visszaélést tiltja meg, azzal a szokásos kitételrel, hogy mindez érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet.⁹ Mentésülésre e körben nincs lehetőség, hacsak nem vesszük ide az uniós jog egésze kapcsán releváns EUMSZ 106. cikk (2) bekezdését, ami a gazdasági jellegű közszolgáltatók számára teremt egyfajta kivételt.

A tagállamoknak címzett versenyjogi rendelkezések sem mentek át érdemi változásokon. Az EGK 90., az EK 86. és az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdése mindig is tiltotta a tagállamoknak, hogy az uniós jog előírásait sértő módon hozzanak intézkedéseket közvállalkozásaik, kizárólagos vagy különleges jogokkal felruházott vállalkozásaik vonatkozásában. Ez egyfajta dupla tilalmat eredményezett a belső piacot, illetve a diszkriminációtilalmat sértő állami lépések kapcsán, másrészt korlátozta, hogy az állam milyen módon teremthetett gazdasági erőfölénnyel való visszaéléshez vezető jogi monopóliumokat. A (2) bekezdés az előbb megemlített általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat ellátó vállalkozásoknak ad felmentést a Szerződés szabályainak betartása alól, amennyiben enélkül nem tudnák a rájuk bízott közszolgáltatást ellátni. A cikk (3) bekezdése pedig azért kuriózum, mert közvetlen fellépési lehetőséget ad a Bizottságnak, hogy az a 106. cikket megsértő tagállamoknak címzett határozatokat vagy akár irányelveket is elfogadjon.

A 106. cikkhez hasonlóan piaci liberalizációt szolgált – de csak az áruk kereskedelme tekintetében – az EGK 37., EK 31., majd az EUMSZ 37. cikke. Ugyan e rendelkezés az áruk szabad mozgását szabályozó belső piaci fejezetbe került, mindig is a Verseny Főigazgatóság érvényesítette versenypolitikai célkitűzések mentén. E cikk lényege érdemben nem változott a 60 év során: az árukereskedelmet igazgató állami, monopóliumokra vonatkozó intézkedések kiigazítását írja elő. Ez a kiigazítás a Bíróság jogértelmezése szerint az export, az import és a nagykereskedelem monopolizálása esetében annak megszüntetését jelentette, míg az áru kiskereskedelmi monopóliuma esetében a tagállami alapú diszkrimináció lehetőségét kizáró állami szabályozáshoz adott támpontokat. E cikk érdekessége, hogy még az sem teljesen egyértelmű, hogy a 106. cikk (2) bekezdése mellett kivételként hivatkozható-e a mai EUMSZ 36. cikkében foglalt közérdekű kivételek sora.

A tagállami versenyjog harmadik, kodifikált területe, az állami támogatások tilalma is érdemben változatlanul dacolt az idők viharával. Gazdasági válságok jöttek-mentek, újabb, modernebbnek tűnő gazdaságpolitikai nézetek válhattak uralkodóvá, átértékelődött az állam ideális gazdasági szerepvállalása, de az EGK 92., az EK 87., az EUMSZ 107. cikke lényegében nem változott. Ma is tilosak azok az egyes vállalkozásoknak, iparágaknak vagy egyes régiókban működő vállalkozásoknak nyújtott kedvezmények, amik megterhelik az államháztartást, betudhatók az államnak, torzítják a versenyt, s

tatás–fejlesztés, a szakosodás és a technológia transzfer kapcsán léteznek csoportmentesítő rendeletek.

⁹ E cikk egymással némi átfedéssel két irányból is szűri a tisztán tagállami kompetenciába tartozó eseteket: egyrészt az erőfölénnyel is a belső piac egy jelentős részén kell fennállnia, másrészt bizonyítani kell a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének lehetőségét.

érinthezik a tagállamok közötti kereskedelmet. A szigorú tilalom alól potenciálisan tág körben kivételt engedő (2) és (3) bekezdések is megőrizték eredeti tartalmukat.

3. Ami változott: intézményi aktivitás és versenypolitikai súlypontok

3.1. Újraszámozások

Először is néhány formai jellegű dolog változott az évtizedek során. Az előbbieken bemutatott rendelkezések újraszámozása bizony jó néhány évre zavart tudott okozni a jogszabályokra ily módon hivatkozó gyakorló jogászoknál (különösen, hogy volt olyan szám, a 86. cikk, ami idővel más-más versenyjogi rendelkezést fedett).¹⁰ A piaci integráció előrehaladásával a lisszaboni szerződés a szóhasználaton is finomított: egyrészt nem „közösségi”, hanem már „uniós” a versenyjog, másrészt a „közös” és az „egységes” helyett a „belső” lett az egyre több tagállamot felölelő európai piac uralkodó jelzője.

3.2. Versenyelméleti iskolák hatása a versenypolitikára

Az évek során változáson mentek át a jogi szövegek értelmezési kereteit kijelölő, s a versenypolitikát is mozgató versenyelméleti nézetek. Ehhez is kötődve, időről időre mások voltak az uniós versenyjog domináns célkitűzései is. E kérdéskör részletes bemutatása nem lehetséges egy általános tendenciákat felvázoló tanulmányban, így csak néhány főbb szempontra van mód kitérni. Előre kell bocsátani, hogy még azt sem könnyű világosan meghatározni, hogy egy adott korszakban melyik volt az irányadó ‘versenyiskola’. Meg lehet határozni, hogy mik egy versenyelméleti tanítás főbb tételei, de az ezeket képviselő közgazdászok, jogászok egyéniségéből is fakadó eltérő megközelítések sok tekintetben elmosásák az éles kontúrokat. Arról nem is beszélve, hogy pl. ugyanazon ordoliberalis iskolának mondott irányzat szükségszerűen más tartalommal bírt a két világháború között,¹¹ mint a 2000-es évek elején. Azt is mondhatnánk, hogy az EU Bizottsága nemcsak máshonnan importált versenyelméletet, hanem önmagában az integráció támogatását fókuszba helyező megközelítése is egyfajta sajátos brüsszeli iskolát teremtett.

Mind az ESZAK és az EGK versenyjogi szabályainak formálásában, mind a Bizottság működésének első évtizedében meghatározó szerepet játszott a németországi Freiburg egyetemi városban kialakult ordoliberalis iskola.¹² A *laissez faire* libera-

¹⁰ Üdítő kivétel az árukereskedelmi monopóliumokra vonatkozó cikk, ami az EUMSZ-ben visszatért az eredeti 37-es számra.

¹¹ Az ordoliberalis iskola születését, az Albert Ludwig Egyetemen dolgozó közgazdászok és jogászok közös kutatási programjának kezdetét, 1936-ra tehetjük, amikor a három alapító, Walter Eucken és a két jogász, Franz Böhm és Hans Grossman-Doerth útjára indították közös folyóiratukat, az *Ordnung der Wirtschaft*ot. Az ordoliberalizmus a II. világháborút követően, a kormányra kerülő CDU által támogatott szociális piacgazdaság modelljének köntösében befolyásolta előbb Németországot, majd Európa gazdaságát és társadalmát.

¹² Ld. erről részletesen Tóth Tihamér: Az ordoliberalis iskola palackpostája – a piacgazdaság eszméje egykor és ma. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Iuridica et Politica* LXXIII/58. (2010); Da-

lizmussal szemben nem államtalanított gazdasági rendet képzeltek el, hanem egy, a vállalkozás és verseny szabadságán nyugvó gazdaságot. Az állam nem egyszerűen 'éjjeliőrként', hanem a keretszabályok megalkotójaként és egyben bíróként, nem pedig a 'gazdasági játék' természetes lefolyásába beavatkozva kell hogy tevékenykedjen.¹³ A freiburgi iskola követői számára a verseny egy rivalizálási folyamat volt, amelyhez szinte fogalmilag szükséges volt egy bizonyos számú, egymásnak feszülő piaci szereplő; nem véletlen hát, hogy nagy súlyt fektettek az egészséges piaci struktúra megőrzésére, aminek része volt a piaci szereplők védelme is, hiszen kevés versenytárrsal a verseny intenzitása is kisebb lesz. Az ordoliberalis versenypolitika a versengést azért tartja fontosnak, mert egyrészt biztosítja a gazdasági szereplők cselekvési szabadságát, másrészt gondoskodik a gazdasági hatalom erodálásáról. Ez nem jelenti azt, hogy a jólét és a hatékonyság ne lennének fontosak a számára – azokat nem közvetlen védendő értékek, hanem 'csak' következménynek tekinti.

Az ESZAK 65. cikke csak szigorú feltételekkel engedett kivételt a kartelltilalom alól, a fúziós jog szabályait tartalmazó 66. cikk szerint azok a fúziók voltak megengedettek, amelyek a versenyt nem korlátozták. E szövegek egyszerre feleltek meg a Nyugat-Európát felszabadító amerikai érdekeknek, s követték a freiburgi iskola képviselőinek nézeteit. A német szövetségi gazdasági minisztérium mellett működő tudományos tanács ordoliberalis szakértői nagy szerepet játszottak az EGK versenyjogi fejezetének megírásában.¹⁴ Sikerüket jelezte, hogy a francia állásponttal szemben a diszkrimináció tilalmát nem általában, hanem csak erőfölényes vállalkozásnál tiltották meg, illetve hogy az állam szuverén aktusait is a versenyszabályok körébe vonták.

Azonban hasonlóan a német versenytörvény-tervezetthez, kudarcként volt értékelhető, hogy több évtizedig sem sikerült tető alá hozni a fúziók versenyjogi alapú ellenőrzését.¹⁵ A szerződés nem lépett fel magukkal a monopóliumokkal szemben sem, csupán a visszaélést tiltotta, márpedig a piaci erő túlzott koncentrációját károsnak tartották a

vid J. GERBER: Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the „New” Europe. *American Journal of Comparative Law*, vol. 42., no. 25. (1994), 25.; Peter BEHRENS: The Ordoliberal Concept of „Abuse” of a Dominant Position and its Impact on Article 102 TFEU. (Discussion Paper N°7/15, Europa-Kolleg, Hamburg, 2015) 33. Elias DEUTSCHER – Stavros MAKRIS: Exploring the ordoliberal paradigm: the competition-democracy nexus. *The Competition Law Review*, Vol. 11., Issue 2., 2014. 181.

¹³ Ezt azért is fontos hangsúlyozni, mert az ordoliberalis gazdaságpolitikuskok jelentősen eltérően látták a világot a Franciaországban többségben levő dirigista-iparpolitikai gondolkodóktól és politikusoktól. Sőt, a II. világháborút követően Angliában is erős szerepet játszott az állam: államosították a nehézipart, de ettől még nem szűnt meg a hiány, évekig eltartott az élelmiszer-jegyrendszer és a textilkiutalás.

¹⁴ Pinar Akman véleménye szerint viszont nem az ordoliberalis iskola volt a meghatározó az EGK szerződés versenypolitikai fejezetének szövegezésekor. A Spaak-jelentés nem hivatkozik a gazdasági szabadság, a tisztességes verseny védelmére, hanem elsősorban a gazdasági hatékonyság romlása miatt üldöznék a versenyellenes magatartásokat, különösen az erőfölénnyel való visszaélést; Pinar AKMAN: Searching for the Long-Lost Soul of Article 82EC. *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 29., no. 2. (2009) 279–280.

¹⁵ 1989-ig kellett várni a koncentrációk ellenőrzéséről szóló tanácsi rendeletre; ez végül is megfelelt az ordoliberalis elvárásoknak, amennyiben csak gazdasági, azon belül is versenyszempontokat engedett érvényesülni a vállalkozások közötti összefonódások értékelésekor.

freiburgi iskola képviselői.¹⁶ A korabeli dokumentumok átolvasását követően Laurent Warlouzet is inkább azt a konklúziót vonta le, hogy az ordoliberalisok számára nem volt egyértelmű siker a Római Szerződés. Mindkét fő antitröszt-tilalom kellően tágan került megfogalmazásra ahhoz, hogy mind a német, mind a francia fél bele tudja álmolni a saját felfogását. Lényegében minden a szerződéses szövegek értelmezésén múlt.¹⁷

Ami a joggyakorlatot illeti, talán az erőfölénnyel való visszaélés tilalma kapcsán volt a legnyilvánvalóbb, máig élő hatású az az ordoliberalis megközelítés, hogy ha a monopólium már megtöri a verseny természetes rendjét, akkor a versenyjog olyan magatartásra kell szorítsa, mintha (*als ob*) versenyben állna másokkal a fogyasztók kegyeiért. Fontosnak tartják az egészséges piaci szerkezet megőrzését. Az erőfölényes vállalkozásra nehezedő, a még megmaradt verseny megóvása és a fogyasztói érdekek tiszteletben tartását megkövetelő különleges felelősség elve is az ezen iskolában fontos szerepet játszó keresztény morális elveket tükrözi.

Ha utólag nehéz is megítélni, hogy a Római Szerződés versenyjogi rendelkezéseinek alakításában mekkora szerepe volt az ordoliberalis irányzatnak, az bizonyos, hogy a jogalkalmazás terén a Bizottság versenypolitikai részlegén dolgozók megközelítését és az EU Bíróság gyakorlatát nagyban befolyásolta. A verseny folyamatának védelme elsőbbséget élvezett a chicagói iskola által propagált eredmény- vagy hatáscentrikus megközelítéssel szemben, ahol ráadásul releváns eredményként a társadalmi vagy fogyasztói jólét, illetve a hatékonyság növelése játszott csak szerepet. Így például 1973-ban, az első erőfölény témájú ítéletében, a *Continental Can* ügyben,¹⁸ a Bíróság elutasította a főtanácsnoki indítványt és megerősítette a Bizottság azon álláspontját, hogy a 102. cikk nemcsak a kizsákmányoló, hanem a versenyt korlátozó visszaéléseket is lefedi. Az ítélet indokolásában visszaköszönő piaci struktúra védelem az ordoliberalis iskola lenyomatának tekinthető. Ez az ítélet 'formalista' abból a szempontból, hogy nem ment bele abba, hogy a visszaélés ténylegesen, vagy potenciálisan sérti-e a fogyasztói jólétet. Formális elvi tételként deklarálta, hogy az egészséges, 'hatékony' piaci struktúra védelme az uniós versenyjog feladata.¹⁹

Megjegyzendő, hogy az Egyesült Államokban nagyjából ebben az időben érte virágkorát az ordoliberalizmushoz hasonlóan az egészséges piaci struktúra védelmét központba állító harvardi iskola. Míg az ordoliberalizmus inkább szélesebb gazdaságpolitikai célokban gondolkozott, jelentős erkölcsi töltettel, addig a *structure–conduct–performance* (SCP) tételt kidolgozó harvardi iskola kifejezetten versenypolitikai irányzat volt.²⁰ Az SCP modell idővel továbbfejlesztett változata hatást gyakorolt az európai versenypolitikára is, ami mindig is kiemelt figyelmet szentelt az egészséges

¹⁶ Ehhez képest külön érdekes, hogy a francia delegáció kész lett volna e szigorúbb megoldás mellett letenni a voksát, s éppen a németek képviselték a „big business” barát megközelítést. AKMAN i. m. 285.

¹⁷ WARLOUZET i. m. 9.

¹⁸ 6/72 sz. *Europemballage Corporation és Continental Can Company Inc. kontra Commission of the European Communities* ügy, 1973. február 21-i ítélet, 1973 ECR 215.

¹⁹ Ítélet, 26. szakasz.

²⁰ A piac szerkezete meghatározza a piaci szereplők viselkedését, az pedig a piaci kimenetet (profitabilitás, gazdasági növekedés, hatékonyság, műszaki fejlődés).

piaci struktúra védelmének, így a piacra lépést akadályozó forgalmazási korlátozások és állami intézkedések tiltásának.

A versenyjogi jogalkalmazásra visszakanyarodva, a Bizottság 1971 óta évente kiadott versenypolitikai jelentéseiben is visszaköszöntek az ordoliberalis elvek, úgy mint a piac szerkezetének, adott esetben a kisebb vállalkozások és a gazdasági szabadság védelme. Megjegyzendő, hogy a versenypolitikai jelentések kiadásának időzítése egybeesik a Bizottság erőfölénnyel való visszaélésekkel szembeni fellépésének hajnalával. A 70-es évek végére, a 9. Versenypolitikai Jelentésben a Bizottság három versenypolitikai célt vázolt fel: a piaci integráció védelmét, hogy mindegyik piacon a célok eléréséhez szükséges mértékű verseny legyen, s hogy e verseny tisztességesen folyjon. Ez utóbbi körben a Bizottság számára releváns volt, hogy minden piaci szereplőnek valós lehetősége legyen élvezni a közös piac előnyeit, s hogy a piaci erővel nem bíró kis- és közepes méretű vállalkozásokat megvédelmezze ebben a versenyben.²¹

Az ordoliberalis megközelítés az amerikai háttérű, fogyasztói jólétet legfőbb, ha nem egyedüli célként megnevező poszt-Chicago irányzatokkal szemben a 90-es évek végétől kezdte súlyát veszíteni. Ez megnyilvánult például a 101. cikkhez kapcsolódóan kiadott újabb csoportmentesítő rendeletekben, illetve az azokhoz kapcsolódó bizottsági közleményekben. 1999-ben fogadta el a Bizottság a korábbi formalista megközelítéssel szakító, a piaci erőnek nagyobb szerepet tulajdonító vertikális versenykorlátozásokról szóló csoportmentesítő rendeletet és a kapcsolódó közleményt. Az ezt követő években pedig már elindult a keleti bővítéshez is kapcsolódó jogalkalmazási reform, amit a 2003/04-ben kiadott tanácsi rendelet és egy sor kapcsolódó bizottsági közlemény fémjelzett.

A verseny folyamatát, a piaci struktúrát védő megközelítés a 102. cikk alkalmazását megújítani kívánó, háromévnvi egyeztetés után 2008-ban elfogadott bizottsági iránymutatás kapcsán szenvedett látványos vereséget,²² legalábbis a Bizottság szintjén. Az ún. *more economic approach* nagy támogatói voltak a közgazdász szakértők és az amerikai háttérű lobbicsoportok, ügyvédi irodák. A chicagói iskola főbb jelszavait (különösen a jólét és a hatékonyság egyedüli versenypolitikai célkitűzéseit) átvevő mozgalom a 2000-es évek első felében kiadott jogértelmező közlemények, valamint a 2004-ben hatályba lépő új fúziós rendelet elfogadásával jelentős változásokat hozott – legalábbis a bizottsági szintű – versenypolitikában. Azonban az USA-ban meggyökerezett megközelítéssel szemben Európában az uniós sajátosságok miatt az integráció és a piacra lépés védelme is mindvégig a célok között maradt.

Ezenkívül az USA-ban több szakértő is a fogyasztói helyett a társadalmi jólét középpontba állítása mellett érvelt – az EU jog ezzel szemben kifejezetten csak fogyasztójólét-orientált, és a termelők és a fogyasztók közötti tisztességtelen újraelosztás ellen is fellép.²³ Azt sem lehet mondani, hogy átvettük volna a poszt-chicagói iskola piaci öngyógyító folyamatokba vetett hitét, ami jóval kevesebb és óvatosabb ver-

²¹ 9. Versenypolitikai Jelentés (1979), 9–10.

²² Iránymutatás az EK szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó, visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról; HL 2009/C 45/2.

²³ Roger D. BLAIR – D. Daniel SOKOL: Welfare Standards in U.S. and E.U. Antitrust Enforcement. *Fordham Law Review* vol. 81., no. 5. (2013).

senyhatósági beavatkozást látott volna kívánatosnak. Éppen ellenkezőleg: a Bizottság több jelentős, talán véletlenszerűen általában USA hátterű vállalkozásokkal szemben hozott erőfölénnyel visszaélést megállapító döntéseket, s fúziós téren is gyakran szigorúbb volt a megítélés Brüsszelben, mint az óceán túloldalán.

A fogyasztói jólét felé orientált irányzat azonban nem ment át egyértelműen az EU Bíróság szűrőjén, ami továbbra is ragaszkodni látszik a 70-es évektől rögzülő esetjogi támpontokhoz. Egy év sem telt el az előbb említett, erőfölénnyel való visszaélésről szóló bizottsági közlemény megjelenése óta, amikor a Bíróság a *Glaxo Smithkline* ügyben, a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezve, emlékeztetett arra, hogy a 101. cikk szerint nem csak a fogyasztói jólétet közvetlenül károsító magatartás lehet versenyellenes célzatú. Az ordoliberalis iskolát visszhangzó felfogás szerint a szerződés versenyszabályai ugyanis nem egyszerűen a versenyzők vagy a fogyasztók érdekeit védik, hanem a piaci struktúrát és a versenyt magát.²⁴

3.3. Versenypolitikát alakító intézmények és egyéniségek

A versenypolitikai változások mögött meghúzódó intézményi mozdatórugók bemutatása is hosszabb vizsgálatot érdemel. Az egyenlet többszereplős: az uniós versenypolitikát elsősorban az EU Bizottság alakítja, de a jelentősebb ítéletei is hol előremozdító (lásd pl. a harmadik fejezetben bemutatandó versenyjogi *effet utile* szabályt), hol visszafogó (lásd az előbbi bekezdésben írottakat) módon nagy szerepet játszottak. Bizonyos nagyobb irányváltások pedig a tagállamok egyetértését feltételezték, így komoly tanácsi egyeztetések zajlottak a csoportmentesítő felhatalmazó rendeletek, a fúziós rendelet, vagy éppen az új jogalkalmazási rendelet elfogadását megelőzően. A Parlament szerepe nem volt lényegesnek mondható, az együtdöntései leginkább kozmetikai változtatásokban nyilvánultak meg.²⁵

Az elméleteken túl, az intézményi mozdatórugókhoz is kötődően, nem szabad megfeledkezni a nagy egyéniségek szerepéről sem. Ugyan az európai versenypolitikai gépezet kellően összetett ahhoz, hogy „egy fecske ne csináljon nyarat”, mégis azt mutatja a történelem, hogy egy világos vízióval rendelkező bizottsági tag, illetve verseny-főigazgató jelentősen tudta befolyásolni a versenyjog alkalmazásának módját, s legfőképp intenzitását. A 60-as évek elején szárnyait bontogató közösségi versenypolitika alakításában meghatározó szerepet játszott az ordoliberalis eszmékhez kötődő német Hans von der Groeben (versenyügyi biztos), Ernst Albrecht (Groeben kabinetfőnöke), Hermann Schumacher (a verseny-főigazgatóság, akkori ‘számozott’ nevén a DG IV kartellrészlegének vezetője) és a holland szocialista Pieter verLoren van Themaat (versenyügyi főigazgató).²⁶

²⁴ C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P és C-519/06 P. sz. *GlaxoSmithKline Services Unlimited* és mások kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben 2009. október 6-án hozott ítélet, 63. szakasz.

²⁵ A kártérítési perek sikerességét elősegítő legutóbbi irányelv tárgyalásához kötődően inkább destruktív volt a szerepe, már ami a csoportos per jogintézményének megteremtését illeti (igaz, több tagállam sem támogatta a kontinentális perjog számára az új intézményt).

²⁶ WARLOUZET i. m. 9.

A 70-es évek aktívabbnak mondható versenypolitikájában fontos szerepet játszott Albert Borschette versenyügyi biztos, akinek ambiciózus hozzáállása megnyilvánult például a rendszeres sajtótájékoztatók tartásában, az éves versenypolitikai jelentések kiadásában (1972-től), jelentősebb bírságok kiszabásában, ágazati vizsgálatok folytatásában, vagy éppen az első fúziókontroll-javaslat kidolgozásában.²⁷ A Bizottság először 1973-ban és 1974-ben hozott olyan erőfölénnyel való visszaéléses döntéseket, ahol már bírságot is kiszabott: az első egy kartellal keveredő cukorpiaci eset volt,²⁸ a másik pedig egy sajátos, túlzottan magas áras GM gépjármű tanúsítványos ügy.²⁹ A Borschettét váltó Raymond Vouel ugyanakkor nem tört nagy babérokra, így például nem folytatta elődje küzdelmét a tagállami képviselőkkel szemben a fúziós rendelet elfogadása érdekében.

Az 1985–1995 között tíz évig szolgáló Jacques Delors időszaka alatt, kihasználva a kedvező nemzetközi gazdasági helyzetet és az egyre több tagállamban teret hódító liberális gazdaságpolitikát, a közös piaci integráció ismét dinamikus szakaszába lépett.³⁰ Érdekeség, hogy az Egységes Európai Okmányt megalapozó Cockfield-jelentés nem pazarolt sok szót a versenypolitikára a belső piaci program kiteljesedése kapcsán, sőt, az inkább a vállalatok közötti együttműködések fontosságát emelte ki.³¹ A 80-as évek végén fogadták el a fúziókontroll-rendeletet, s indult be igazából az állami monopóliumok, valamint a versenytorzító állami támogatásokkal szembeni küzdelem. E korszak versenyügyi biztosai erős egyéniségek voltak: az ír Peter Sutherland (1985–1989) és az angol Leon Brittan (1989–1993) az angolszász vezetési módszerek és a liberális gazdaságpolitika képviselői voltak. A 90-es évek két nagy biztosa Karel van Miert és 1999-től az olasz Mario Monti (aki ezt megelőzően belső piacért felelős biztosként is tevékenykedett) volt, akik nevéhez olyan nagy ügyek és tettek kapcsolódtak, mint a rekordbírságos *Microsoft*-ügy, vagy a kedvezményrendszeres *Michelin II*, illetve az eljárási reform lebonyolítása.

3.4. Változó versenypolitikai célok

Ugyanazon, általánosan megfogalmazott versenyjogi szabályt, mint például a versenykorlátozások vagy a visszaélések fogalmi körét nemcsak a versenyelméleti táborba tartozás alapján, hanem az adott korszakra jellemző versenypolitikai célok alapján lehet egyrészt másként értelmezni, másrészt aktívabban, vagy ‘nyögvenyelősebben’ alkalmazni, több, vagy kevesebb versenyhatósági erőforrást csatasorba állítva.

Az uniós versenypolitika mindig is több célt igyekezett követni. A Római Szerződés által is megkövetelt belső piaci integráció védelme, a nemzeti piacok megnyitása mindig is sajátossága volt, szemben az ilyen célt közvetlenül nem szolgáló tagállami

²⁷ Uo. 14.

²⁸ Az európai cukorkartell-ügyben a Bizottság 16 vállalkozásra szabott ki 9 millió ECU bírságot.

²⁹ Az amerikai autógyár 100 ezer ECU bírságot kellett fizessen; 75/75/EGK, a Bizottság 1974. december 19-i határozata, OJ 1974 L29/14.

³⁰ VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNICA: *Az EU joga*. Budapest, CompLex, 2010, 3. kiad.

³¹ WARLOUZET i. m. 18, hivatkozva a jelentés 34–38. oldalaira.

versenyjogokkal. Emellett gyakori volt a változó tartalmú ‘tisztességes’ versenyre hivatkozás, vagy éppen a világgazdasági helyzet függvényeként az infláció elleni harc, a válságból való kilábalást segítő együttműködések, a kutatás és fejlesztés támogatása. A 90-es évek végétől a verseny folyamatának védelme mindinkább átadta helyét a verseny eredményeire való fókuszálásnak (jólét, hatékonyság), legalábbis a Bizottság Verseny Főigazgatósága berkeiben.

A Római Szerződést átalakító Lisszaboni Szerződés – mára már mondhatjuk – látványos módosítást hajtott végre az uniós versenypolitika irányultsága, súlya tekintetében. A Római Szerződés a kezdetektől ‘alkotmányos’ szinten, a közösség céljait tartalmazó 3. cikkben tartotta számon a verseny védelmét. Eszerint olyan rendszert kell kialakítani és fenntartani, amely lehetővé teszi, hogy a közös piaci verseny zavartalanul, torzulásmentesen működjék. Ezen elvi tétel az idők folyamán többé vált egyszerű politikai deklarációnál: a tágran megfogalmazott versenyjogi tilalmak értelmezésénél és a tagállamokra vonatkozó, versenykorlátozás-támogatási tilalmat kimondó bírói esetjogban is fontos szerepet játszott. Ezért lehetett üzenet értékűnek gondolni, hogy francia–német-összefogással eltüntették ezt a célkitűzést, pontosabban ‘eldugták’ az EUMSZ jegyzőkönyvei közé.³²

Ez azonban nem járt az uniós versenypolitika meggyengülésével, még úgy sem, hogy a nem sokkal később fejét felütő világgazdasági válság is megtépázta a piaci szabadságban, a verseny mindenhatóságában hívók lobogóját.³³ Fontos tudni azt is, hogy a torzulásmentes verseny kitélt ‘jegyzőkönyvesítő’ döntés mellett az EUMSZ és az Európai Unióról szóló szerződés, illetve az Európai Alapjogi Charta is több helyen hivatkozik a vállalkozás szabadságának, a versenynek a fontosságára. A verseny ‘alkotmányos’ szintű töretlen fontosságát példázza az EUMSZ 119. cikke is, ami szerint „[a] tagállamok és az Unió a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban tevékenykednek, ezáltal elősegítve az erőforrások hatékony elosztását.” Lényeges, hogy az EU Bíróság sem tekintette döntőnek a versenyvédelmi cél áthelyezését. Egy állami támogatás visszafizetetéséről szóló ítéletében elvi jelentőséggel hivatkozott a 27. jegyzőkönyvre, megerősítve, hogy az abban foglaltak továbbra is változatlan formában részei a szerződésnek.³⁴

Ami a bizottsági hivatalos dokumentumokban publikált versenypolitikai célokat illeti, a jelenleg elérhető legfrissebb, 2016. évi versenypolitikai jelentés bevezetőjében Margrethe Vestager biztos asszony az alábbi módon emlékezett meg a Római Szerződés 60. évfordulójáról és arról, hogy a Szerződésen alapuló közös munka létrehozta az emberi jogok és a jogállamiság tiszteletben tartására épülő szabadság és a jólét közösségét, ma már 500 millió főt egyesítve a kontinensen:

³² A 27. sz. jegyzőkönyv pontosan ugyanúgy szól, mint az EKSZ régi 3. cikk g) pontja.

³³ SZILÁGYI i. m. 145., hivatkozva egy *Times* újságcikket, ami szerint a magyar delegációnak tűnt fel először a 3. cikk g) pontjának hiánya.

³⁴ C-496/09. sz. *EU Bizottság kontra Olasz Köztársaság* ügy, 2011. november 17-i ítélet, [ECLI:EU:C:2011:740] 61. pont.

„Versenypolitikáért felelős biztosként az a szerepem, hogy segítsen ezen egységes piac tisztességes és hatékony működésének biztosítását annak érdekében, hogy létrejöhessenek a feltételek az árak versenyképességének fenntartásához, a vásárlók számára minőségi áruk és szolgáltatások széles választékának kínálásához, és a vállalkozások számára az innovációhoz szükséges megfelelő ösztönzők fenntartásához.”

A versenyügyekért felelős biztos véleménye szerint a 2016. évi intézkedéseik megmutatták, hogy

„a versenypolitika miként járul hozzá egy igazságosabb társadalom kialakításához, amelyben minden – kis és nagy – gazdasági szereplőre ugyanazok a szabályok vonatkoznak. A tisztességes verseny védelme és helyreállítása érdekében számos kulcságazatban, például a digitális gazdaság, az energiapiac, a közlekedési szektor és a pénzügyi piacok területén is felléptünk. Gondoskodtunk arról, hogy a tagállamok ne nyújthassanak jogosulatlan előnyöket – többek között adózási eszközöket – általuk kiválasztott vállalatok számára.”

A versenypolitikai beszámoló bevezetőjét pedig azzal zárja, hogy

„[A] versenyjogi szabályok hatékony érvényesítése lehetővé teszi az európaiak számára, hogy a verseny valamennyi előnyét élvezzék. A versenyszabályok érvényesítőiként tudatában vagyunk annak, hogy a versenypolitikai döntéseknek és kezdeményezéseknek fontos gyakorlati szerepe van: hatással vannak a vállalkozások és a fogyasztók mindennapjaira, kezelik a növekedés és az innováció útjában álló fő akadályokat, a gazdasági társaságok, köztük a kis- és középvállalkozások számára lehetővé teszi, hogy érdemeik alapján versenyezzenek, végső soron pedig biztosítják az egyenlő versenyfeltételeket a nyitott egységes piacon, amely megteremti a számunkra szükséges munkahelyeket.”

Ez az idézet is mutatja, hogy az uniós versenypolitika még ma is szélesebb gazdasági és társadalmi célok szolgálatába állítva működik. Vestager egy idén januárban tartott konferencián előadott beszédében azt is hangsúlyozta, hogy a versenyt nem önmagáért kell védeni, hanem mert az élhetőbb társadalmat, a fogyasztók számára tisztességes piaci körülményeket teremt.³⁵

Az uniós versenypolitika változó céljairól azért is nehéz világos képet alkotni, mert a 2004-es eljárás reformot követően megindult jogalkalmazási decentralizáció eredményeként az uniós antitröszt szabályokat ma már nemcsak Brüsszelben, hanem tagállami szinten is sűrűn alkalmazzák (kivéve a kizárólagos brüsszeli hatáskörben maradt

³⁵ Margharete VESTAGER: Fairness and Competition. *GCLC Annual Conference*, Brussels, 2018. január 25., https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/fairness-and-competition_en

európai szintű fúzió- és állami támogatás kontrollt).³⁶ Az európai versenypolitika építmenyéhez időnként a tagállami versenyhatóságok, sőt akár a bíróságok is hozzáadnak egy-egy építőelemet. A keleti bővülést követő decentralizált jogalkalmazás is fontos fejleménye tehát az uniós versenypolitikának. Azt lehet mondani, hogy a Bizottság ma már csak a fontosabb, globális jellegű kartellekre és erőfölénnyel való visszaélésekre koncentrál, a 27 tagállami versenyhatóság jóval nagyobb számban hoz az EUMSZ 101. és 102. cikkeinek alkalmazásával határozatokat (így például a vertikális, forgalmazási megállapodásokkal szembeni küzdelem is lényegében tagállami szintre tevődött át).

3.5. Változó prioritások

A Római Szerződés változatlan maradt, ám a Bizottság és a felülvizsgálatot végző Bíróság fókuszába újabb és újabb versenyproblémák kerültek. Az első éveket egyértelműen a forgalmazási megállapodásokhoz kötődő eljárások dominálták.³⁷ Az első nevezetes, jogsértést kimondó határozat a *Consten és Grundig* ügyben született 1964-ban, azaz két évvel a 17. sz. eljárási rendelet elfogadását követően.³⁸ A Bíróság által 1966-ban érdemben jóváhagyott ítélet olyan klasszikus vertikális versenypolitikai kérdéseket érintett, amelyekre az itt lefektetett elvek mind a mai napig kihatnak. Ebben mondta ki a Bíróság, hogy a versenykorlátozó megállapodások tilalma nemcsak a versenytársak közötti, hanem a forgalmazási megállapodások tekintetében is érvényesül, hogy tagállami védjegykorlátozásokra hivatkozva nem lehet gátolni az árukereskedelmet, illetve hogy a mindenféle belső exportot tiltó abszolút területi védelem ellentétes a közös piaci versenyszabályokkal. Ne feledjük, az integráció korai szakaszában járunk, amikor még az átmeneti időszak sem ért véget, azaz még léteztek a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozó kvóták.

Az első bizottsági határozat egyébként nem ez volt, hanem egy fél évvel korábban, kérelemre kiadott nemleges megállapítás. Ebben a Bizottság biztosította a feleket arról, hogy a bejelentett forgalmazási megállapodással szemben nem kíván eljárást indítani. A háztartási műanyag árucikkeket gyártó Grosfillex és a svájci forgalmazója közötti megállapodás ugyanis nem érinthette a tagállamok közötti kereskedelmet.³⁹ E döntést azért is érdemes megemlíteni, mert az első években kevés jogsértést kimondó, fajsúlyos határozatot hozott a Bizottság (a *Consten*-ügyben bírságot sem szabott ki), ellenben sok egyedi mentesítés és nemleges megállapítás született. Az első években még kezelhető mértékben érkeztek mentesítési kérelmek a Bizottsághoz, mivel volt némi bizonytalanság annak kapcsán, hogy milyen megállapodásokat kell bejelenteni, idővel

³⁶ Az ECN statisztikája szerint 2017-ben a 101. és 102. cikkek kapcsán 22 bizottsági eljárásra 122 tagállami versenyhivatali eljárás jutott, <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>

³⁷ Ebben nagy szerepe volt annak is, hogy a franciák a versenyjog e területét kiemelkedően fontosnak tartották, a forgalmazási szerződések szabályozása, az értékesítés modernizálása révén is fel szerettek volna lépni az inflációval szemben. Lásd WARLOUZET i. m. 11.

³⁸ C-56/64. és C-58/64. sz. *Établissements Consten S.à.R.L. és Grundig-Verkaufs-GmbH kontra Bizottság* egyesített ügyekben 1966. július 13-án hozott ítélet.

³⁹ A Bizottság 64/233/EGK sz., 1964. március 11-i határozata, Hivatalos Lap 1964, 915/64.

azonban beindult a gépezet: 1962-ben csupán 800 bejelentés érkezett, a következő évben már 36 ezer.⁴⁰

Az akkoriban 64 A-szintű, érdemi versenypolitikai ismerettel nem rendelkező hivatalnokkal dolgozó verseny-főigazgatóság nem tudott mit kezdeni ekkora áradattal. Ugyan a háttérben már felmerült, hogy szükség lesz csoportmentesítő rendeletekre, a Bizottság erre sokáig nem kapta meg a felhatalmazást a tagállamoktól. Mint ismertes, a jogalkalmazás 2003-as reformját követően egyedi mentesítő határozatokat már nem is hoz a Bizottság.⁴¹ A párhuzamos kereskedelmet kizáró, illetve a kiskereskedelmi árakat megkötő vertikális korlátozások a későbbi évtizedekben is a fontosabb prioritások közé tartoztak, de az egyéb vertikális korlátozásokat különböző csoportmentességekkel eltolta magától a Bizottság. A 21. század elején aztán többé-kevésbé kikoptak ezek az ügýtípusok Brüsszelből,⁴² bár a 2000-es évek elején volt még egy-két ármegkötéses bizottsági ügy. Az utóbbi években az online kereskedelem előtérbe kerülésével indított ismét a Bizottság vertikális problémákat vizsgáló eljárásokat.

A manapság domináló kartell irányvonal a közösségi versenypolitika első évtizedeiben nem volt meghatározó jelentőségű. Öt évvel a *Grundig*-ügy után születettek az első kartellhatározatok, akkor viszont egy hónapban kettő is. A nevezetesebb színezékanyag-kartell ügyet⁴³ egy héttel előzte meg a nemzetközi kininkartell ügyben hozott döntés,⁴⁴ ahol a Bizottság már bírságot is kiszabott: a hat francia, holland és német vállalkozás összesen 510 ezer elszámolási egységben számított bírságot kapott, közülük a legmagasabb 200 ezer volt. Az extraterritoriális jogalkalmazás és az összehangolt magatartás fogalma kapcsán közismert színezékanyag-ügyben kilenc vállalkozás kapott egyenként 50 ezer, egy pedig 40 ezer egységnyi bírságot (összesen 490 ezer). E kerek számok is mutatják, hogy a Bizottságnak ekkoriban még nem volt képletekkel operáló bírságszámítási közleménye. Mindkét eset megjárta a Bíróságot is, de a luxemburgi testület még ezek előtt, 1969-ben ítéletet hozott egy kartellügyben, igaz, a felmerülő jogkérdések alapvetően az uniós és a tagállami jog viszonyát, nem pedig klasszikus kartell témákat (bizonyítás, bírság összege) érintettek. A *Walt Wilhelm* ítélet a német bíróság előzetes döntéshozatali kérelmére született.⁴⁵ Érdekesség, hogy ennek alapja ugyanaz a színezékanyag-kartell volt, amelyben a Bizottság ugyanebben az évben hozott határozatot: a német versenyhivatal beelőzte a közösségi szervet, s a kartell németországi hatásai kapcsán külön döntést hozott, és az ezt felülvizsgáló bíróság kérdezett rá a két jog viszonyára, a párhuzamos eljárásból fakadó jogkérdésekre.

⁴⁰ WARLOUZET i. m. 12, hivatkozva a Francia Nemzeti Levéltár SGCI 1979.0791/262. sz. dokumentumára a versenypolitikai szakértők 1963. szeptember 18-i megbeszeléséről.

⁴¹ Nemleges megállapításra, azaz a 101. cikkbe való ütközés hiányának kimondására lenne ugyan mód, de az elmúlt években erre nem került sor. Az egyedi mentesítő határozat azt tartalmazta, hogy a kérelmezett megállapodás versenykorlátozó, de pozitív hatásai miatt, a cikk (3) bekezdése alapján, meghatározott időre (adott esetben bizonyos feltételekkel) mégis megengedetté válik.

⁴² Ezzel együtt tagállami szintre tolódtott a 101. cikk vertikális alkalmazása.

⁴³ A Bizottság 69/243/EGK sz., 1969. július 24-i határozata, Hivatalos Lap 1969, L 191/11.

⁴⁴ A Bizottság 69/240/EGK sz., 1969. július 16-i határozata, Hivatalos Lap 1969, L 191/5.

⁴⁵ A Bíróság 1969. február 13-i ítélete, 14/68. *Walt Wilhelm* és mások kontra *Bundeskartellamt* ügy, [1969] ECR I.

E két kartell-döntést leszámítva a 60–80-as években mentesítési döntések és nemleges megállapítások domináltak a Bizottság versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos gyakorlatát.⁴⁶ Az első komolyabb kartellügyben ismét az összehangolt magatartás bizonyítása és extraterritoriális jogalkalmazási kérdések álltak a középpontban. Az 1985-ben hozott cellulózkartell-határozatot végül a Bíróság három évvel később hatályon kívül helyezte.⁴⁷ A bizottsági határozatok száma az évtizedek folyamán növekedni kezdett, de világos tendenciát nehéz kimutatni, évről évre nagy volt a fluktuáció. 2005-től jellemzően kevesebb döntés született, ami nem meglepő, hiszen ekkortól már nincsen mentesítés, de ez a kevesebb ügyszám gyakran nagyobb kartelleket, illetve színtisztán jogsértéseket fed le (míg egy relatíve magas ügyszám a 80-as évek elején többségében nemleges megállapítás, vagy egyedi mentesítést takart).

A 70-es évek rekordszáma 19 volt (1977), a 80-as éveké 24 (1988), a 90-eseké 43 (1998) – ebben viszonylag sok panasz-elutasítás szerepelt –, a 2000-es éveké 26 (2001), a legutóbbi évtizedünké pedig 23 (2014). Ha csak a kartell-döntéseket nézzük, akkor a 21. századtól ugrik meg az ügyszám, ami jórészt az engedékenységi politika 1996-os ‘beindulásának’ köszönhető: a 90-es években bizottsági ciklusonként 10-10 kartell-döntés született, ez a szám a 2000-es évektől ciklusonként 30 körül stabilizálódott, azaz megháromszorozódott.⁴⁸ A jogsértést elkövetők 1996 és 2002 között még kevés ügyben folyamodtak engedékenységgért,⁴⁹ a nagy hullám a közlemény 2002-es reformja után indult. A bíróságok komolyabbá válását jelezte az első bírságszámítási közlemény elfogadása 1998-ban.

Ha a magyar vonatkozású esetekre is vetünk egy pillantást, akkor csak egy határozatot lehet említeni: a MOL egy európai gyertyaviasz-kartellben való részvételért kapott európai szinten nem kimagasló, de Magyarországon rekordnak számító bírságot 2008 októberében.⁵⁰ Erőfölénnyel való visszaélés miatt eddig egyetlen magyar vállalkozást sem büntetett a Bizottság. A 102. cikkel kapcsolatosan 1971-ig kellett várni az első bizottsági döntésre, amikor a *GEMA*-ügyben a Bizottság egy manapság is aktuális témakörben, a közös jogkezelésében állapított meg jogsértést.⁵¹

⁴⁶ Pl. 1965-ban mindhárom döntés mentesítés volt, 1968-ban pedig nyolc nemleges döntés és mentesítés született, jogsértést kimondó határozat egy sem; ld. <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/closed/en/1965.html#6> és <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/closed/en/1968.html#10>

⁴⁷ C-89/85. sz. *Ahlström Osakeyhtiö és mások kontra Bizottság* ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet, [1988] ECR 5193.

⁴⁸ Ld. Bizottsági kartell statisztika, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>

⁴⁹ Az 1996. évi Engedékenységi Közlemény hatálya alatt összesen 16 különálló esetben folyamodtak a vállalkozások engedékenységgért, ennek is a nagy része bírságcsökkentés iránti kérelem volt. Teljes mentességet hat év alatt (1996–2002) összesen három esetben állapítottak meg: a *Vitamin kartell* ügyben, 2001. november 21-i döntés, 2003/2/EC (Case COMP/E-1/37.512.), OJ L 6, 10.1.2003, 1–89; a *luxembourgi sörgyárak* ügyben, 2001. december 5-i döntés, 2002/759/EC (Case COMP/37.800/F3), OJ L 253, 21.9.2002. 21–41, és a *szénmentes papír* ügyben, 2001. december 20-i döntés, 2004/337/EC (Case COMP/E-1/36.212), OJ L 115, 2004, 1–88.

⁵⁰ 2008. október 1-i határozat, Case COMP/C.39181, *Candle Waxes*, a határozat összefoglalója: HL 2009/C 295/13.

⁵¹ IV/26760 GEMA I., 1971 OJ L 134, 15.

A 70-es évek és nagyobb részt a következő évtized jelentősebb kartell- és állami támogatás ügyek híján egyértelműen az erőfölénnyel való visszaélés témája körül forgott, még a fúziókontroll-időszakot megelőzően. Ekkoriban olyan, a mai gyakorlatot nagyban meghatározó döntések születtek meg, mint a *Continental Can*, a *Commercial Solvents*, a *United Brands*, a *Hoffman LaRoche* és a *Hugin*. Ekkor igyekezett a Bizottság a vertikális versenykorlátozások tematikáját meghaladva, nyitni a fúziókontroll világa felé is. A második erőfölény-döntése, a *Continental Can* ügy, lényegében egy vállalatfelvásárlást nevezett erőfölénnyel való visszaélésnek – két évvel később, 1973-ban, a Bíróság jóvá is hagyta a mai 102. cikk ez irányú értelmezését.

Ami az állami versenyjog területére tartozó szabályokat illeti, az árukereskedelmi állami monopóliumokat rendszabályozó EUMSZ 37. cikkének alkalmazása a közös piac létrehozására vonatkozó átmeneti időszakot követően indult meg. A Bizottság 1969–1970-ben 12 tagállami monopólium leépítését szorgalmazva hozott ajánlásokat.⁵² Ezt követően már csak az újabb bővülések kapcsán került elő e cikk, hiszen az új tagállamoknak is változtatniuk kellett a korábbi gazdasági szabályozásaikon (pl. a spanyol kőolajkereskedelmi vagy a svéd alkoholkereskedelmi monopóliumokkal kapcsolatban). A szintén liberalizációs felütésű EUMSZ 106. cikk a 80-as évek második felétől töltött be fontos szerepet a Bizottság versenypolitikájában. Előbb a tagállamok és az állami vállalatok közötti pénzügyi átláthatóságot teremtette meg egy irányelv, majd 1988–1996 között a hírközlési szektorban számoltatta fel a tagállamokkal a korábbi jogi monopóliumokat. A 21. században már nem túl gyakori e cikk alkalmazása, legutóbb 2008-ban fogadott el a Bizottság határozatokat, egyrészt a görög lignitbányászati jogok elosztása, másrészt a szlovák postatörvény módosítása kapcsán.

Az állami támogatásokat tiltó 107. EUMSZ cikk következetes alkalmazása is meglehetősen késve kezdődött. A liberalizmus térhódításával, illetve a belső piac kiteljesítését szolgáló mozgalom keretében, a 80-as évek végétől kezdett a Bizottság bátrabban tevékenykedni e téren: határozataiban felhívja a tagállamok figyelmét a jogtalan támogatások visszakövetelésének kötelezettségére, illetve egyre több *soft law* anyag lát napvilágot. A 21. századi keleti bővítés, illetve a hatását itt is éreztető „erőteljesebb közgazdasági megközelítés” miatt modernizációs csomagot fogadott el a Bizottság, bevezetve pl. a csoportmentesség intézményét, hogy a belső piac működésére valóban káros támogatásokra tudjon koncentrálni. A 2009-es pénzügyi, majd gazdasági válság kapcsán elharapózó tagállami támogatások engedélyezését is gyorsan és sikeresen tudta kezelni a Bizottság.

4. Ami kimaradt: fúziókontroll és államilag támogatott versenykorlátozások

Ahogy a korábbi oldalakon már bemutattuk, szemben az ESZAK-ot létrehozó Párizsi Szerződéssel, a Római Szerződés nem tartalmazott fúziókat szabályozó rendelkezéseket. Ez kétségtelenül azt bizonyítja, hogy az ESZAK előzmények nem szolgálták pozitív élményekkel a mérvadó tagállamok számára. A Bizottság 1972-ben kezdett el dolgozni a fúziókontroll-rendelet koncepcióján, s egy évvel később a Tanács elé is

⁵² TÓTH Tihamér: *Az EU versenyjoga*. Budapest, CompLex, 2013, 2. kiad. 513.

terjesztett egy javaslatot.⁵³ A tagállamok azonban nehezen adták be a derekukat: 1974-ben felállt egy tanácsi munkacsoport a megvitatására, de 1989-ig kellett várni a fúziós rendelet elfogadására. A tanácsi blokkolásban nagy szerepet játszott annak tisztázatlansága, hogy hogyan viszonyulna ez az új közösségi versenyjogi eszköz az ipar-, a regionális és a szociális politikákhoz.⁵⁴

A 70-es évek elején lejátszódó olajválság is megbontotta a tagállamok egységét, az energiaszektorban nem volt tapasztalható a szolidaritáson alapuló megoldás keresése. Az első tervezetben használt közérdekű fúziós tesztet is sok támadás érte, hogy az lényegében kontrollálatlan hatalmat adna a Bizottság kezébe a fontos tagállami szektorok ellenőrzésére.⁵⁵ Egyebek mellett az EU Bíróság azon ítéletei is szerepet játszottak végül a bizottsági rendeletjavaslat 1989-ben történt elfogadásában, amelyek megerősítették a Bizottság azon hatáskörét, hogy a 101. és a 102. cikkeket értelmezve, utólag állapítsa meg egy akvizíció jogszabályba ütközését.

Az első bizottsági 'odacsapásra' 1991 októberig kellett várni, amikor az egy olasz és egy francia repülőgépgyártó cég összefonódását tiltotta meg, nem kis felhördülést váltva ki az aktív iparpolitika támogatóiból.⁵⁶ A vállalkozások közötti összefonódások eredményezik – az állami támogatások mellett – a legtöbb versenyjogi természetű bizottsági döntést. A téma fontossága okán nehezen érthető, hogy miért nem kerültek be a legfontosabb rendelkezései, ha más nem, legalább a mára stabilnak mondható fúziós teszt a Római Szerződés valamelyik revíziójába. Az 1990-től útjára induló bizottsági fúziókontroll európai versenypolitikát meghatározó jelentőségét nehéz pontosan felmérni. Annyi biztosan állítható, hogy ez volt az a terület, ahol a leggyorsabban begyűrűztek az újabb és újabb, leggyakrabban az USA-ból importált közgazdasági megközelítések és eszközök, alakítva előbb a versenykorlátozó megállapodások, majd az erőfölénnyel való visszaélés tilalmának alkalmazását.

A fúziókontroll alapvető szabályai mellett van egy másik versenyjogi terület is, amelynek szabályait a tagállamok nem kívánták az elsődleges jog szintjén kodifikálni. Ez annyiban érthető, hogy ha nem muszáj, egyetlen tagállam sem szereti, ha az uniós jog megnyírnbálja a gazdasági szabályozási jogköreit. Versenyjogi *effet utile* szabályként a Bíróság a 70-es évek végétől hívta fel a tagállamok figyelmét arra, hogy nem támogathatnak, segíthetnek elő tényállásszerűen versenykorlátozó piaci magatartásokat, mert ezzel maguk is megsértik az uniós hűségklauzulával együtt olvasott versenyszabályokat.⁵⁷ Az első, tagállami jogsértést kimondó ítélet 1987-ben született.⁵⁸ Érdekeség, hogy a jog tartalmát, hatósugarát tagállami bíróságoktól érkező megkeresésekre

⁵³ 1973. július 18. doc. COM (73) 120 final; EU Archives, BAC 71/1988/6/18-65.

⁵⁴ EU Archives, BAC 71/1988/8/102, DG IV-A2 PMS feljegyzés, 1974. július 30.

⁵⁵ WARLOUZET i. m. 16.

⁵⁶ Case No. IV/M053, Aerospatiale-Alenia/de Havilland, http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m53_en.pdf

⁵⁷ Az első ide sorolható ügy a 13/77. SA GB.-Inno-B.M. kontra ATAB, 1977 EBHT, 2115.

⁵⁸ 311/85 ASBL Vereniging van Vlaamse REisbureaus kontra ASBL Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten, 1987 EBHT, 3801.

válaszul alakította a Bíróság, e téren tudatos bizottsági versenypolitikáról nemigen lehet beszélni.⁵⁹

5. Összegzés

A belső piac működéséhez szükséges piaci verseny életben tartását, sőt elősegítését szolgáló versenypolitika mindig is kulcsfontosságú volt az EU, korábban az EGK, majd az EK életében. Az alapvetően változatlan jogszabályi rendelkezések adta tág teret változó módon töltötte ki egy-egy korszak versenypolitikája. Voltak aktívabb, voltak lustább időszakok. Mindez függött az uniós intézményi erőviszonyoktól, a jelentősebb tagállamok belpolitikai helyzetétől, a világgazdasági helyzettől, a lobbista nagyvállalatok erejétől, a rátermett vezetők személyiségétől, vagy éppen a közgazdaságtan éppen uralkodó irányzataitól, adott esetben a precízebb piacmodellezést lehetővé tevő matematikai, statisztikai módszerek fejlettségétől. A stabil jogszabályi környezetben az előbbi tényezők által mozgatva, változtak a jogalkalmazás fókuszai mind a bizottsági, mind a magánérdekű, tagállami szintű jogérvényesítés terén. Az ismert versenyjogi jogterületek jellemzően elsődleges jogi megalapozottságúak, kivéve a gyakorlatban rendkívül fontos fúziókontrollt és a kevésbé meghatározó államilag támogatott kartellezés tilalmát. Végezetül az anyagi jogszabályokon túl érdemes azt is megemlíteni, hogy a 2004-től újtára indult jelentős decentralizálási hullám eredményeként mára elmondható, hogy az egykori Római Szerződés versenyszabályainak mai megfelelőit már nagyobb számban alkalmazzák a tagállami versenyhivatalok és bíróságok, mint az EU Bizottsága és az EU Bíróság.

⁵⁹ A Bizottság egyszer indított e jogcímen jogsértési eljárást egy tagállammal szemben: a Bizottság 93/438/EGK sz. határozata az olasz vámügynökök tekintetében marasztalta magát a szövetséget (HL L 203, 1993. 08. 13., 27), egy külön eljárásban pedig az olasz államot vonta kérdőre (1998. június 18-i ítélet, C-35/96 CNSD, [ECLI:EU:C:1998:303]).

