

FENNTARTHATÓSÁG ÉS VERSENYPOLITIKA AZ UNIÓS ANTITRÖSZT JOGBAN

Kibújik-e a szög a zsákból?

SZILÁGYI PÁL
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Az Európai Unióban a versenypolitika kialakulása az Európai Unió jogelődjének megalakulásáig visszavezethető, már az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Szerződésben is megjelentek a versenyszabályok,¹ ugyanakkor a szolidaritás elve is visszavezethető a kezdeti fejlődési szakaszra.² A versenyjog alapjai ugyanakkor még korábbra, 1890-re nyúlnak vissza.³ Míg az uniós versenyjogi szabályok mondhatjuk változatlanok, addig a versenyjogi szabályok érvényesítése mögött meghúzódó versenypolitika célkitűzései idővel változtak. A versenypolitika vonatkozásában is meg kell különböztetni az éppen hivatalban lévő Európai Bizottság által megfogalmazott célkitűzéseket, a jog- és közgazdaságtudomány által kívánatosnak tartott célkitűzéseket, valamint az Európai Bíróság által kialakított joggyakorlatot. Adott időpontban ezen három versenypolitikai értelmezés között lehetnek feszültségek.⁴

¹ Ld. bővebben David J. GERBER: *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford, Clarendon Press, 1998. 334–391. Valójában jogforrási szinten már az ESZAK Szerződésben is kodifikálásra kerültek alapvető versenyszabályok.

² Ld. pl. PÜNKÖSTY András: Szolidaritás az Európai Unióban. In: TÓTH Tihamér (szerk.): *120 éves a Rerum Novarum*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 139–160.

³ Ld. még Wyatt C. WELLS: *Antitrust and the formation of the postwar world*. New York–Chichester, Columbia University Press, 2002.

⁴ Megjegyzendő, hogy a versenyjog céljainak értelmezésére az uniós jog zárt rendszerében kizárólag az Európai Bíróságnak van hatásköre, így alapvetően az Európai Bíróság jogértelmezését célszerű alapul venni.

A versenyjogi szabályokhoz képest a környezetvédelemmel kapcsolatos szabályok időben később jelentek meg az uniós jogban.⁵ Az Európai Unió policentrikus⁶ céljait tekintve és számos szakpolitika között nincs hierarchikus kapcsolat. Ezt szimbolizálja az intézményrendszerben az is, hogy az Európai Bizottság testületi döntéseket hoz, ahol egy-egy szakpolitikáért felelős biztosnak egy szavazata van.

A környezetvédelmi politika fejlődésének vizsgálatakor mindenképpen szembe-tűnő, hogy annak jelentősége egyre nő, összhangban az emberi környezet fokozatos változásával.⁷ Bár vannak eltérő vélemények a tudományos közösségben, alapvetően a konszenzus az, hogy a környezet változása drámai hatásokkal fog járni az emberiségre nézve. A versenyszabályok hosszú évtizedek óta szolgálják a társadalom fejlődését és páratlan jólétnövekedéshez vezettek az elmúlt évtizedekben, ugyanakkor a környezet változása képes rövid idő alatt eltörölni és az elért jólétnyeréséget meghaladó jólétesztéséghez vezetni.⁸ Mindez alapvetően indokolja, hogy a környezetvédelmi szempontok a társadalmi fejlődés és a piaci szabályozás egyik fontos alapkövei legyenek.

A fenntarthatósági kérdések versenyjogi megítélését már tárgyalták jelentős monográfiákban is,⁹ így jelen tanulmány nem kívánja hosszan megismételni az alapvetéseket, hanem az azóta végbement fejlődést és lehetséges fejlődési irányokat villantja fel. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a policentrikus versenyjog elvei és céljai olyan alapvetően társadalmi gyökerekkel rendelkeznek, amelyek a szolidaritás kifejezett uniós elve mellett a Katolikus Egyház társadalmi tanításaiban is megjelennek,¹⁰ ahogyan az etikai megfontolások,¹¹ vagy ahogyan a környezeti felelősségvállalás is.¹²

⁵ Ld. igen részletesen pl. Marjan PEETERS – Mariolina ELIANTONIO: *Research handbook on EU environmental law*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2020., különösen 1. rész.

⁶ Ld. még Ioannis LIANOS: *Polycentric Competition Law. Current Legal Problems*, Vol. 71., Iss. 1. 2018. 161–213.

⁷ Szemléletes bemutatásra ld. pl. TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes: Az éghajlatváltozás emberi jogokra gyakorolt hatásairól, különös tekintettel az élelemhez való jogra. *Acta Humana*, 10. évf., 2022/2. 93.

⁸ Nyilvánvalóan a környezet változása egyes földrajzi területeken pozitív hatásokat is okozhat, pl. ha az északi államok alkalmasabbá válnak bizonyos mezőgazdasági tevékenységek végzésére, amelyekre eddig nem volt lehetőség.

⁹ Ld. pl. Julian NOWAG: *Environmental integration in competition and free-movement laws*. Oxford University Press, 2016. De jelentős tanulmányokra ld. még: Anna GERBRANDY.: Solving a Sustainability-Deficit in European Competition Law. *World Competition*, Vol. 40., Iss. 4. (2017) 539–562.; Simon HOLMES: Climate change, sustainability, and competition law. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 8., Iss. 2. (2020) 354–405.

¹⁰ Ld. pl. TÓTH Tihamér: A katolikus egyház versenypolitikai üzenete – avagy létezik-e „vatikáni iskola”? In: TÓTH (szerk. 2012) i. m. 161–192.; és TURÁNYI Bernadett: A Katolikus Egyház társadalmi tanítása és a versenypolitikai célok. In: TÓTH (szerk. 2012) i. m. 193–206.

¹¹ PÜNKÖSTY András: Egy új digitális etika megalapozásának egyes szempontjai – big data, algoritmusos döntéshozatal és a személy az adatalapú társadalomban. In: TÖRÖK Bernát – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest, Ludovika, 2021. 43–65.

¹² Ld. pl. BÁNDI Gyula: Az ember és a teremtet világ: felelősség, szubszidiaritás, szolidaritás, együttműködés. In: TÓTH (szerk. 2012) i. m.63–84.

2. A versenyjogi szabályok

Az EUMSZ 101–109. cikkei tartalmazzák az alapvető versenyjogi szabályokat, melyeket számos jelentős másodlagos jogforrás egészít ki mind anyagi, mind eljárásjogi szempontból. A szabályok egyrészt a piaci szereplőket,¹³ másrészt a tagállamokat is kezek közé szorítják.

A vállalkozásoknak címzett szabályok közül az EUMSZ 101. cikke a versenykorlátozó megállapodásokat tiltja, a 102. cikk a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést. A vállalatok közötti összefonódást az ún. Fúziós Rendelet¹⁴ szabályozza.

A tagállamoknak címzett szabályok közül az EUMSZ 106. cikke az állami monopóliumokat és az ún. közérdekű gazdasági szolgáltatásokat, míg a 107–109. cikkek az állami támogatásokat szabályozza. Jelen tanulmányban az államra vonatkozó szabályokkal nem foglalkozunk.

Az anyagi jogi versenyjogi szabályok közvetlen hatállyal¹⁵ bírnak az Európai Unióban és természetükből fakadóan, mint uniós jog, elsőbbséget élveznek.¹⁶

2.1. A versenykorlátozó megállapodások tilalma

A versenykorlátozó megállapodások tilalmára vonatkozó szabályok alkalmazása során egy három lépcsőből álló elemzést kell végezni. Első lépésben azt kell vizsgálni, hogy egy adott megállapodásra egyáltalán vonatkoznak-e a versenyjogi szabályok. Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében foglalt öt tényálláselem teljesülésekor rendkívül ritka, hogy ne lenne alkalmazandó a nevezett rendelkezés, a gyakorlatban azonban mégis fennáll ennek a lehetősége. Olyan esetekben történhet ez meg, ha az adott magatartás elsődlegesen nem piaci magatartás.¹⁷ A második lépésben az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésében foglalt tényálláselemeket kell vizsgálni, beleértve azt is, hogy egy megállapodás esetleg nem érzékelhető hatással lehet a versenyre, vagy az ún. *de minimis* szabályozás hatálya alá esik. Végezetül pedig egy esetleges mentességet kell vizsgálni, amely alapulhat másodlagos jogforráson (ún. csoportmentességi rendeleteken) vagy lehet ún. egyedi mentesülés az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdése feltételeinek

¹³ Versenyjogban a klasszikus antitröszt szabályok címzettjei az ún. vállalkozások.

¹⁴ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről. HL L 24., 2004.1.29., 1–22. o.

¹⁵ Ld. A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. HL L 1., 2003.1.4., 1–25. o.; és pl. Marina SAN MARTÍN-CALVO: The Direct Effect of EU Competition Law: From Regulation No 1/2003 to Directive 2014/104/EU. In: Silvia MARINO – Lucja BIEL – Martina BAJČIĆ – Vilemini SOSONI (eds.): *Language and Law. The Role of Language and Translation in EU Competition Law*. Cham, Springer, 2018. 69–86.; vagy C-453/99. sz. ügy. Courage Ltd v. Bernard Crehan és Bernard Crehan v. Courage Ltd és társai. ECLI:EU:C:2001:465.

¹⁶ Ld. pl. 14–68. sz. ügy. Walt Wilhelm és társai v. Bundeskartellamt. ECLI:EU:C:1969:4.

¹⁷ Ld. pl. C-309/99. sz. ügy. J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh és Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap részvételével. EBHT I-01577. ECLI:EU:C:2002:98.; vagy C-519/04 P. sz. ügy. David Meca-Medina és Igor Majcen v. az Európai Közösségek Bizottsága. EBHT I-06991. ECLI:EU:C:2006:492.

teljesülése esetén.¹⁸ Az EUMSZ 101. cikkébe ütköző magatartások nem csak semmisségi jogkövetkezésménnyel járnak, hanem számos köz- és magánjogi szankció lehetősége is felmerül a tilalom megsértése esetén.

2.2. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma

Az EUMSZ 102. cikke tiltja a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést. Lényegében két alapvető feltétel esetén állapítható meg, hogy egy magatartás versenykorlátozó. Szükséges, hogy egy vállalkozás valamely érintett piacon gazdasági erőfölényben legyen, valamint szükséges egy visszaélési magatartás.¹⁹ A tilalomba ütköző magatartások esetén az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdéséhez hasonló mentesülésre nincs lehetőség, az Európai Bíróság a joggyakorlatában azonban számos esetben lehetőséget ad a magatartás ún. objektív igazolhatóságára. Ennek érdemi tartalmát esetről-esetre lehet meghatározni.²⁰

2.3. A fúziókontroll

Egy összefonódás vizsgálata során az ún. Fúziós Rendelet alapján azt kell vizsgálni, hogy az adott összefonódás csökkenti-e lényegesen a hatásos versenyt.²¹ Amennyiben igen, akkor rendkívül szűk lehetőség van csak az adott összefonódás engedélyezésére, tekintettel arra, hogy a Fúziós Rendelet két ún. védekezést ismer egy egyébként versenykorlátozó összefonódás megmentésére: a hatékonysági védekezést²² és az elbukó vállalkozás²³ esetét.

3. A versenypolitika céljai

Az EGK megalakulása óta számos versenypolitikai irányzat érvényesült, ezek erőteljesen a '90-es évekig elsősorban az Amerikai Egyesült Államokban jelentek meg a joggyakorlatban is, mindazonáltal a 20. század végére kialakult egy alapvető konszen-

¹⁸ Ebben a specifikus kontextusban ld. Bruce WARDHAUGH: *Competition law in crisis: the antitrust response to economic shocks*. Cambridge, (UK)–New York, Cambridge University Press, 2022. 213–221.

¹⁹ Az utóbbi évtizedben e tekintetben érdekesen alakul a versenyjog fejlődése, ugyanis a jogsértés megállapításához – úgy tűnik – nem szükségszerű feltétel, hogy a gazdasági hatalmát az érintett piacon használja valaki visszaélészerűen, adott esetben elegendő a jelentős piaci hatalom megléte és egy jogszabály megsértése is. Ld. pl. C-252/21. sz. ügy. Meta Platforms Inc. és társai v. Bundeskartellamt. ECLI:EU:C:2023:537.

²⁰ Ebben a specifikus kontextusban ld. bővebben: WARDHAUGH i. m. 221–222.

²¹ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről. HL L 24., 2004.1.29., 1–22. o. 2. cikk (2) és (3) bekezdések.

²² Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről. HL C 31., 2004.2.5., 5–18. o., 76–88. bekezdések.

²³ Uo. 89–91. bekezdések.

zus a versenypolitika céljait illetően a világ jelentősebb jogrendszereiben. A kialakult konszenzus szerint a versenypolitika alapvető célja a fogyasztói jólét növelése.²⁴

A fogyasztói jólét alapvetően három tényező összessége, az árak és minőség, valamint a társadalmi fejlődéshez szükséges innováció egyvelegéből áll. A három tényező közül az árak alakulásának számszerűsítése a legegyszerűbb, de a közgazdaságtudomány alapvetően mindhárom tényezőt képes bemutatni és mérni. Ha az árak vonatkozásában nézzük, akkor a fogyasztói jólét növekedése abban ölt testet, hogy azonos minőség mellett alacsonyabb lesz egy termék ára. Ennek két alapvető hatása is van. Egyrészt a vevőknek több megtakarítása marad, amelyet más célokra fordíthatnak, másrészt a társadalom szélesebb rétegei jutnak hozzá olyan termékekhez, amelyekre igényük van, azaz többen tudják kielégíteni a szükségleteiket. De nem csak a fogyasztói oldalon jelentkeznek előnyök az erőforrások hatékony felhasználása esetén, hanem a termelői oldalon is, hiszen a termelőeszközök kihasználtsága is nő.²⁵

A versenypolitika céljai a gyakorlatban sosem egytényezők. A versenyjogi jogalkalmazás során a fogyasztói jólét növelésén túl számos egyéb jogpolitikai cél került már megfogalmazásra.²⁶ A környezetvédelmi problémák által támasztott problémahalmaz sem ismeretlen. Egy termék gyártója általában a közvetlen költségeket veszi figyelembe, így a környezeti szennyezés negatív externáliáit nem fogja önérdekből figyelembe venni. Mivel így a teljes (társadalmi) költségeknek csak egy része kerül figyelembevételre az árképzés során,²⁷ az áru úgymond alulárzott lesz és többlettermelés is jelentkezik emiatt. Bár elméletileg a piac képes lehetne túlnyomórészt rendezni a negatív externáliák kérdését, a gyakorlatban az ehhez szükséges feltételek miatt ez nem reális.²⁸

4. A versenypolitika, mint a fenntarthatóság támogatója

Bár az államok, így az Európai Unió tagállamai is nem ritkán avatkoznak bele a piacok működésébe akár iparpolitikai okokból is, alapvetően az erős versenypolitika az egyik legerősebb támogatója a fenntarthatóságnak. A fogyasztói igények egy piacon adottak, azokat az állam például neveléssel, kampányokkal tudja változtatni. Mindazonáltal a meglévő fogyasztói igényeket az erős piaci verseny képes kielégíteni a leghatékonyabb módon. Ez biztosítja egyrészt, hogy csak azok és olyan áron jussanak hozzá termékekhez, akik képesek azt megfizetni, másrészt a termelői oldalon is gondoskodik arról,

²⁴ Ld. bővebben: Fabrizio ESPOSITO: *The consumer welfare hypothesis in law and economics: towards a synthesis for the 21st century*. Cheltenham, UK – Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited, 2022.

²⁵ Ld. pl. David SHAPIRO – Dan MACDONALD – Steven A. GREENLAW: *Principles of microeconomics*. Houston, Texas, OpenStax, Rice University, 2022. 206.

²⁶ Ld. pl. LIANOSI. m.

²⁷ A környezeti károk számszerűsítésére ld. pl. Michael FAURE – Roy PARTAIN: *Environmental law and economics: theory and practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019. 10 37., 106–119.

²⁸ Vö. R. H. COASE: The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, Vol. 3. (1960)1–44.; és A. C. PIGOU: *The Economics of Welfare*. London, Macmillan & Co, 1920. Ld. még FAURE–PARTAIN i. m. 119–145.

hogyan a leghatékonyabb vállalkozások maradjanak talpon. Az elmúlt évtizedekben az államok gyakran beavatkoztak a válságok során a piaci folyamatokba társadalmi okokból, ezek azonban ahhoz vezettek – részben –, hogy a gazdasági és piaci válságok nem tudták ellátni teljes mértékben a piacstisztító hatásukat, s ennek köszönhetően számos nem eléggé hatékony vállalkozás maradt talpon a gazdaságokban. Akár a legutóbbi energiaválságot is figyelembe véve: akik nem rendelkeztek kellően hatékony megoldásokkal, azokat gyakran a tagállami intézkedések megsegítették, hogy átvészeljék a válság okozta hatásokat. Hovatovább egyes tagállamok ennek érdekében még további intézkedéseket vezettek be, mint pl. környezetszennyező erőművek újraindítása.

Összefoglalva, az erős verseny a piacon alapvetően és különösebb szakosított állami felügyelet szükségessége nélkül talán az egyik legjelentősebben járul hozzá a fenntarthatósági célok eléréséhez. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az államoknak alapvetően ne kellene formálnia egy fenntarthatóbb gondolkodás irányába a fogyasztók gondolkodását.

5. A versenypolitika további zöldítése

A klímaváltozás okozta egyre erősödő nyomás a versenypolitikában is felszínre hozta azt a kérdést, hogy tudja-e inkorporálni a fenntarthatósági szempontokat a versenypolitika vagy sem. Az OECD az évtized fordulójától foglalkozik a kérdéssel,²⁹ de az Európai Unió is egyre aktívabban vizsgálja azt.³⁰ Gerbrandy fenntarthatósági-deficitnek nevezi a versenyjogban ezt a kérdést.³¹

Az alábbiakban számba vesszük, hogy miként van lehetőség a fenntarthatósági célok figyelembevételére az uniós versenyjogban. Előrevetítjük azonban azt, hogy egyetértünk azzal az állásponttal, hogy nemcsak „nem kívánatos”, hanem egyenesen a jogbiztonsággal és jogállamisággal ellentétes lenne az a megoldás, ha egy egyébként versenykorlátozó magatartást *pusztán* környezetvédelmi alapon *versenyfelügyeleti eljárás során* jogszerűnek minősítenének.³²

5.1. A versenyjogi szabályok megváltoztatása

Az egyik legátláthatóbb megoldás az, ha a versenyjogi szabályok megváltoztatásával lehetőséget adunk a környezetvédelmi szempontok figyelembevételére. Tekintettel arra, hogy ez csak úgy érhető el, hogy az EUMSZ 101. és 102. cikkét kellene megváltoztatni, ennek érdemben nincs realitása a belátható jövőben. Hasonlóan irreálisnak

²⁹ Ld. pl. OECD: Environmental Considerations in Competition Enforcement. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Committee on Competition Law and Policy, 2021.; vagy OECD: Competition in the Circular Economy. 2023.

³⁰ Jelen pillanatban – ahogy a tanulmány is majd rávilágít – ez elsősorban az állami támogatások körében jelent érdemi hozzájárulást az Európai Zöld Megállapodáshoz. Ld. még: Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition. Competition Policy Brief. European Commission, 2021. <http://tinyurl.com/yk5z4dps>

³¹ GERBRANDY i. m.

³² Vö. WARDHAUGH i. m. 201.

tűnik a fúziókontroll szabályainak a megváltoztatása. Az első fúziós rendelet elfogadása is közel 30 évbe telt a tagállamok közötti viták miatt. A Siemens/Alstom összefonódást követő polémia pedig jól jelzi, hogy miért lenne nehézkes ennek a kérdésnek a megoldása.

5.2. Új Alapszerződés megkötése

Tekintettel arra, hogy ez a lehetőség más kérdések esetén sem került komolyan még megfontolásra, így elméleti lehetőségként jelenítjük meg. Míg az EUMSZ megváltoztatása – tekintettel arra, hogy az a tagállamok között számos más területen fennálló konfliktust is felszínre hozna – nem reális, addig elméletben van arra lehetőség, hogy speciális megállapodást kössenek a tagállamok az EUSZ és EUMSZ-t kiegészítve és különös (*lex specialis*) szabályként lehetővé téve a környezetvédelmi szempontok érvényre juttatását a versenyjogban. Jelen tanulmány rávilágít arra, hogy egyszerűbb megoldás is rendelkezésre áll a versenypolitika és a fenntarthatóság céljainak együttes kezelésére, így bár egy új alapszerződés kötése kétségekívül egy lehetőség, szakmailag versenyjogi szempontból nem célszerű.

5.3. A versenyjogi szabályok átértelmezése

A versenyjogi szabályok megváltoztatása nélkül is fennáll az *elméleti* lehetőség arra, hogy a környezetvédelmi szempontokat figyelembe vegyük a versenyjogi jogalkalmazás során. E tekintetben azonban igen jelentős gyakorlati akadályok merülnek fel. Az uniós anyagi jogi versenyjogi szabályok elsődleges jogforrásokon alapulnak, amelynek értelmezését számtalan alkalommal végezte el az Európai Bíróság az elmúlt közel 80 évben. Az uniós jog zárt rendszerében az elsődleges jogforrások értelmezésére kizárólag az Európai Bíróság jogosult. Még a legnemesebb szándék esetén sem értelmezheti át az Európai Bizottság az Európai Bíróság joggyakorlatát. Nyilvánvalóan a gyakorlatban a végrehajtó hatóságok gyakran feszegetik a lehetőségeket, hogy más irányba terejék egy-egy jogpolitika irányát, azonban jelen esetben a versenyjog alapjait kellené megváltoztatni, újraértelmezni, amelynek a realitása csekély.³³ Sőt, egyes szerzők egyenesen úgy fogalmazznak, hogy a versenyszabályok alkalmazása nem versenycélok érdekében szintisztán jogellenesek, bár a más uniós célok figyelmen kívül hagyása is jogellenességhez vezethet.³⁴ Az azonban tény, hogy a versenypolitika és a környezetvédelmi politika több évtizede él egymás mellett, így az Európai Bíróságnak lett volna lehetősége arra, hogy megnyissa a lehetőséget a környezetvédelem érdekében történő „barátságos” versenyjogi jogértelmezésre, de ezt nem tette meg. Ebből pedig levonható

³³ Különös tekintettel arra, hogy vannak más, a versenyjogi jogforrások és jogalkalmazás koherenciáját kevésbé megzavaró lehetőségek is. Gerbrandy bemutatja pl. az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésének újraértelmezési lehetőségeinek egyikét: GERBRANDY i. m. 545–553.

³⁴ Ld. WARDHAUGH i. m. 202.

a contrario az a következtetés, hogy a jelenlegi viszony az Európai Bíróság által kívánatosnak tartott jogértelmezés.³⁵

5.4. Másodlagos jogforrások megváltoztatása vagy új másodlagos jogforrások elfogadása

Míg az elsődleges jogforrások megváltoztatása a jelenlegi politikai helyzetben szinte lehetetlen, addig a másodlagos jogforrások esetén lényegesen egyszerűbbnek tűnik a jogalkotók dolga. Azért csak tűnik, mivel bár rendkívül terjedelmes eljárásjogi kérdéseket előíró másodlagos jogforrások vannak, az elsődleges jogforrások anyagi jogi tartalmát azok sem változtathatják meg. Talán a legszemléletesebb példa a versenykorlátozó megállapodások esetén az ún. csoportmentességi rendeletek. E körben a csoportmentességi rendeletek az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésén alapulnak, így az uniós jogforrási hierarchia okán az előbbiek nem lehetnek ellentétesek az utóbbival.

Az Európai Bizottság 2023-ban fogadta el a horizontális megállapodások csoportmentességi rendeletéhez kapcsolódó új iránymutatását.³⁶ Ebben külön részt képeznek a fenntarthatósági megállapodásokra vonatkozó iránymutatások.³⁷

Mindazonáltal igen óvatosan kell megközelíteni a másodlagos jogalkotási kérdéseket. A belső piacot érintő versenyszabályok meghozatala bár kizárólagos uniós hatáskör, a végrehajtás során már tagállami hatóságok és bíróságok is érintettek. A környezetvédelmi politika pedig ennél lényegesen komplexebb hatásköri problémát jelent, ahol maga a jogalkotás is több intézményt, valamint az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztási kérdéseket vet fel.

5.5. A hatályos versenyszabályok alkalmazása

Ebben az esetben úgy történik a hatályos versenyszabályok alkalmazása, hogy érdemben nem értelmezzük át azokat. Lényegében erre tesz kísérletet az Európai Bizottság az új horizontális iránymutatásában, azonban ahogy alább kifejtjük ez egy szerencsétlen megoldás.

A fenntarthatósági kérdések értékelése általában hosszú távú társadalmi kérdéseket, valamint externáliák értékelését igényli. A versenyjog egészen az utóbbi időkig egy szisztematikus és szakmai megközelítést alkalmazott, amikor is lényegében azt az elvet követte, hogy a versenypolitikán kívüli szempontok nem érvényesülhetnek a ver-

³⁵ Itt kell megjegyezni azt is, hogy bár nem elképzelhetetlen, de alapvetően ritka jelenség az uniós jogban, hogy az Európai Bíróság „meggondolja” magát és egy korábbi joggyakorlattal merőben ellentétes értelmezést biztosítson alapszerződéses rendelkezéseknek. Nem példa nélküli ugyanakkor, vö. pl. C-267/91. és C-268/91. sz. egyesített ügyek. Bernard Keck és Daniel Mithouard elleni büntetőeljárás. ECLI:EU:C:1993:905.

³⁶ A Bizottság közleménye – Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról. HL C 259., 2023.7.21., 1–125. o.

³⁷ Ld. alább.

senyszabályok alkalmazása során.³⁸ Ettől eltérő megközelítés nem is lenne szerencsés, hiszen a versenyjog kikényszerítésére felhatalmazott hatóságok nem rendelkeznek más szakértelemmel és szakmai tapasztalati felhalmozott tudással. A modern versenyhatóságok nem fenntarthatósági jellegű szakkérdésekre vannak „kihegyezve”.

A hatályos versenyszabályok alkalmazásával összhangban áll az az elgondolás ugyanakkor, hogy bizonyos tevékenységek nem tartoznak a versenyjog hatálya alá. Ilyen az az eset például, amikor egy szervezet adott magatartása dominánsan közhasznalmi tevékenység,³⁹ de más esetekben is volt erre a megoldásra példa,⁴⁰ illetve egyes társadalmilag fontos jogintézmények (mint pl. társadalombiztosítási rendszerek⁴¹ vagy kollektív szerződések⁴²) kapcsán is volt, hogy szimpátiával viseltetett már az Európai Bíróság a megoldás alkalmazása iránt. Ezek a „megoldások” a versenyjogban azonban a rendkívül ritka kivételek körébe tartoznak, illetve a legtöbb piaci szereplők által végzett tevékenység esetén nem reális, hogy azokat nem gazdasági tevékenységnek címkézzük, még ha a fenntarthatóságot is tűzik ki célul.

További lehetőség lehet az EUMSZ 101. cikke körében az ún. járulékos versenykorlátozások „kiterjesztése”. Amennyiben pl. egy megállapodás alapvetően nem versenykorlátozó, ugyanakkor a célja eléréséhez szükséges egy járulékos versenykorlátozás, akkor az utóbbi korlátozott mértékben elfogadható a versenyjogi gyakorlat szerint.⁴³

6. A fenntarthatósági megállapodások az Európai Bizottság horizontális iránymutatásában

Az Európai Bizottság iránymutatásának 9. része a bevezetésben számos fenntarthatósággal kapcsolatos megállapítást tartalmaz, különösen a tekintetben, hogy hogyan értelmezendő a fenntarthatóság kifejezés.

Az iránymutatás – részben közvetve – felidézi azt a jól ismert szabályt is, hogy amennyiben állami, vagy uniós szabályozás van egy területen, úgy a piaci szereplők közötti további megállapodások szükségtelenek. A versenyjogban alapvető elv, hogy állami kényszer hiányában csak és kizárólag versenykonform, vagy ha az nem lehetséges, akkor a legkevésbé versenykorlátozó megoldást választhatják a vállalkozások.

³⁸ Ezt egyre inkább áttörni látszik a legújabb megközelítés, pl. a szociálpolitika vagy környezetpolitika esetében.

³⁹ Vö. C-138/11. sz. ügy, Compass-Datenbank GmbH v. Republik Österreich, ECLI:EU:C:2012:449.

⁴⁰ Ld. pl. C-309/99. sz. ügy. J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh és Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap részvételével. EBHT I-01577. ECLI:EU:C:2002:98.; vagy C-519/04 P. sz. ügy. David Meca-Medina és Igor Majcen v. az Európai Közösségek Bizottsága. EBHT I-06991. ECLI:EU:C:2006:492.

⁴¹ Ld. pl. C-159/91. és C-160/91. sz. ügyek. Christian Poucet v. Assurances générales de France és Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon. ECLI:EU:C:1993:63.

⁴² Ld. pl. C-67/96. sz. ügy. Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie. ECLI:EU:C:1999:430.

⁴³ Ld. még TÓTH Tihámér: *Uniós és magyar versenyjog*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary, 2020. 192.; vagy Richard WHISH – David BAILEY: *Competition law*. Oxford, UK, Oxford University Press, 2021. 139–140.

Szintén rögzíti az iránymutatás, hogy a fenntarthatósági célú megállapodások vállalkozások között alapvetően a horizontális megállapodások kategóriái szerint ítélendők meg, a fenntarthatósági célú megállapodások nem képeznek önálló kategóriát. E tekintetben tehát részben szubszidiárius szabályokról beszélhetünk. E körben egyértelmű kivételt jelentenek a kifejezetten nevesített fenntarthatósági szabványosítási megállapodások, amelyeket nem a „sima” szabványosítási megállapodásokra vonatkozó joganyag szerint, hanem a speciális iránymutatások szerint kell értelmezni.

Az Európai Bizottság iránymutatása alapvetően rögzíti azt a tényt, hogy a fenntarthatósági célok ellenére a versenykorlátozó megállapodásokat alapvetően az ismert versenyjogi szabályok alapján kell értékelni, az eleve nem versenykorlátozó megállapodásokat nem kell értékelni a versenyszabályok alapján,⁴⁴ a cél szerint versenykorlátozó megállapodásokat ekként, a nem cél szerinti versenykorlátozó megállapodásokat pedig a versenyre gyakorolt hatások alapján. Ez utóbbi esetén az 535. bekezdésben úgy fogalmaz az iránymutatás, hogy

„[a] fenntarthatósági megállapodás hatásainak értékelésekor különösen a következő tényezőket kell figyelembe venni: a megállapodásban részes felek piaci ereje; a megállapodás milyen mértékben korlátozza a felek döntéshozatali függetlenségét a verseny fő paramétereit tekintetében; a megállapodás piaci lefedettsége; a bizalmas üzleti adatoknak a megállapodással összefüggésben történő cseréjének mértéke; és hogy a megállapodás érzékelhető áremelkedést vagy a kibocsátás, a termékválaszték, a minőség vagy az innováció érzékelhető csökkenését eredményezi-e.”

Ahogy látható, hogy mentesülés a fenntarthatósági célú megállapodások esetén is elsősorban a verseny lényeges tényezőin alapulhat.

Az iránymutatásban egyértelműen az egyik legjelentősebb téma a fenntarthatósági célok tekintetében a versenytársak által kötött fenntarthatósági szabványosítási megállapodások témaköre. Lényegében az ilyen megállapodások nem valamilyen technológiai megállapodások, hanem minden olyan megállapodás ide tartozik, amelynek során a fenntartható fejlődéshez kívánnak hozzájárulni a vállalkozások és ennek érdekében fenntarthatósági előírásokat fogadnak el. Ahogy az iránymutatás az 539. bekezdésében fogalmaz:

„A fenntarthatósági szabványosítási megállapodások arra szolgálnak, hogy meghatározzák azokat a követelményeket, amelyeknek a termelőknek, a fel-

⁴⁴ E tekintetben kritikával illethető az iránymutatás 529. bekezdésében (és a fenntarthatósági szabványosítási megállapodásokként) szereplő példa, tekintettel arra, hogy a termelési költségeket befolyásoló mindennemű tényezőre vonatkozó megállapodás alapvetően hatással lehet a vállalkozások közötti versenyre. A felhozott példák többsége *vélhetően* hatékonyságjavulással jár, így valószínűsíthetően egy versenykonform megállapodás lehet a példákban szereplő megállapodás, de ez nem feltétlenül indokolja azt, hogy eleve kizárjuk a versenyjogi szabályok alapján történő értékelés köréből az ilyen típusú magatartásokat. Analógia útján hasonló kritika az 530. bekezdésben foglalt példák tekintetében is megfogalmazható. Ezekre a szempontokra utal maga az iránymutatás is az 541–542. bekezdésekben.

dolgozóknak, a forgalmazóknak, a kiskereskedőknek vagy a szolgáltatóknak adott esetben meg kell felelniük a fenntarthatósági mérőszámok (például a gyártás környezeti hatásai) széles skálájához viszonyítva. A fenntarthatósági szabványosítási megállapodások általában az ilyen fenntarthatósági mérőszámokra vonatkozó szabályokat, iránymutatásokat vagy jellemzőket írnak elő a termékekre és folyamatokra, és néha fenntarthatósági rendszerekként hivatkoznak rájuk.”

Bár az iránymutatás tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy mely esetekben versenykorlátozóak a fenntarthatósági célú megállapodások, de éppen pl. az 545. bekezdésben a versenyre gyakorolt pozitív hatásokkal szembeállítható a pár bekezdéssel korábban, az 542. bekezdésben foglalt azon tényezők, miszerint ezek általában költségnövekedéssel járnak, amely pedig végeredményben fogyasztói jólét csökkenéshez vezetnek.

Az Európai Bizottság azon törekvése, hogy a horizontális megállapodások körében kezelje a fenntarthatósági kérdéseket dicséretes, de az eszköz a horizontális iránymutatásban a fenntarthatósági szabványosítási megállapodások formájában nem szerencsés. Alapvetően olyan kérdéseket vet fel az Európai Bizottság, amelyek állami kötelező szabályozást igényelnének, nem pedig a piaci szereplők versenykorlátozó megállapodása formájában kellene megvalósulniuk. Mind az elérendő cél, mind pedig az eszközök megválasztásához alkalmasabb a szabályozó, mint a piaci szereplők. Jelenleg érdemi joggyakorlat hiányában még nehezen ítéltető meg az iránymutatásban foglaltak hatássága.

Szintén szerencsétlen megoldás az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdése szerinti mentesülési szempontok bemutatásakor a hatékonyságnövekedés kapcsán levont bizottsági következtetés. Lényegében a fenntarthatósági előnyöket a termékválaszték-, minőség-növekedés, a termelési vagy forgalmazási folyamatok javulása vagy az innováció fokozása körében teszi értékelhetővé az Európai Bizottság iránymutatása. A hatékonyság egy alapvető közgazdaságtani fogalom. A hatékonyság azt jelenti, hogy a társadalom a legtöbb hasznot szerzi meg a szűkös erőforrásokból.⁴⁵ A termelési hatékonyság azt jelenti, hogy a társadalom a legtöbb terméket állítja úgy elő, hogy más terméknek nem kell csökkenteni a mennyiségét, míg az allokációs hatékonyság azt jelenti, hogy a termelők olyan és annyi terméket állítanak elő, amire a társadalomnak leginkább szüksége van.⁴⁶ Akármelyik közgazdaságtani könyvet nyitjuk ki, hasonló megállapításokat fogunk kapni.⁴⁷ Az sem véletlen, hogy a hatékonyságjavulás központi szerepet játszik a modern piacgazdaságok működésében. A versenyjog egyik kiemelkedő célja, hogy az állami szabályozás keretei között biztosítsa a szabad verseny érvényesülését, mert

⁴⁵ Ld. pl. N. G. MANKIW: *Principles of microeconomics*. Boston, Cengage Learning, 2021. 3., 141. és folyt.; SHAPIRO–MACDONALD–GREENLAW i. m. 74. és folyt.

⁴⁶ Ld. pl. SHAPIRO–MACDONALD–GREENLAW i. m. 36–37.

⁴⁷ Ld. még pl. R. H. FRANK – B. BERNANKE: *Principles of microeconomics*. New York, NY, McGraw-Hill Education, 2022.; vagy J. M. PERLOFF: *Microeconomics: theory and applications with calculus*. Hoboken, NJ, Pearson, 2020.; és P. KRUGMAN – R. WELLS: *Microeconomics*. New York, Worth Publishers, 2020.

bizonyítottan ez szolgálja a társadalom érdekét leginkább. Ez nem jelenti azt, hogy a fenntarthatósági célok érdekében ne lenne akár *szükségszerű* a verseny folyamatának korlátozása. Mindazonáltal az nem a piaci szereplők, hanem az állam feladata kell, hogy legyen. Ennek ezer és egy oka van, így pl. az is, hogy a piaci szereplők a saját érdekükben fogják minden esetben a versenyt korlátozni, akkor is, ha lenne társadalmilag hasznosabb megoldás.

7. A versenyjog és a piaci szereplők autonómiája kontra fenntarthatóság

A versenyjog éles határvonalat húz bizonyos magatartási formák közé. Amikor egy vállalkozásnak egyedül olyan piaci ereje van, amely jogi értelemben gazdasági erőfőlénynek minősül, akkor olyan magatartásokat tilt számára, amely ilyen piaci erő hiányában egyébként jogszerűek lennének.

A piaci szereplők, így különösen a versenytársak, együttműködése esetében az éles határok közé tartozik az, hogy a versenyjog elvárja az önálló piaci döntéshozatalt. A piaci szereplők közötti együttműködés főszabályként nem tilos, sőt, a megállapodások mondhatjuk szinte legtöbbször teljesen versenykonform. Bizonyos magatartások tartoznak csak a szigorúan tiltott magatartások közé, különösen akkor, ha abban a piaci szereplők többsége részt vesz.

Míg tehát a versenyjog elvárja a piaci szereplők autonóm döntéshozatalt versenytársak esetén, a fenntarthatósági szempontok pedig éppen megkívánják azt, hogy a piaci szereplők, így a versenytársak is, széles körben együttműködjenek.

8. A fenntarthatósági előnyök célszerű kezelése a versenyjogban

Kétségtelen, hogy a társadalom érdekei számos esetben megelőzik, meg kell, hogy előzzék a szabad versenyből fakadó előnyöket. Figyelemmel arra, hogy ez célszerű, ha inkább kivétel, mint főszabály, a fenntarthatósági előnyök esetén is fontos mérlegelés szükséges, amikor döntünk, hogy bizonyos magatartásokat mentesítsünk-e a versenyszabályok alól. Kiemelendőnek tartjuk azt a mások által is megfogalmazott gondolatot, hogy óvatosan kell elvárásokat támasztani a versenyjog irányába, azaz alaposan meg kell fontolni, hogy mi az, ami egyáltalán elvárható a versenyjogi szabályoktól.⁴⁸ Ne állítsuk megoldhatatlan feladatokat elé a versenyjogot.

A jelenlegi intézményi rendszer, amely a versenyszabályok kikényszerítésére alakult ki és ilyen tapasztalat és kollektív tudás birtokában van, nem valószínű, hogy alkalmas környezetvédelmi szempontok szakszerű figyelembevételére. Elég, ha e tekintetben felidézünk a holland versenyhatóság által már megvizsgált kérdést: egy önkormányzatok, civil szervezetek, hatóságok és más társadalmi szereplők által támogatott javaslat a piaci szereplők között javította volna – nem drámaian, kis mértékben – a csirketartás feltételeit, azaz a csirkék jólétét.⁴⁹ Vajon egy versenyhatóság a megfelelő hatóság, hogy ilyen kérdésekben meghúzza a vonalat és elvégezze a mérlegelést a fenntarthatósági

⁴⁸ Ld. pl. WARDHAUGH i. m. 196.

⁴⁹ Ld. részletesebben GERBRANDY i. m. 541–542.

és a versenyszempontok között? A környezetvédelemmel kapcsolatosan megszámlálhatatlan szakmai álláspont állhat egymással szemben a rövid, közép és hosszútávú hatások vonatkozásában. Itt sem kell messzire menni, elég, ha az atomenergiára vagy a villamosautókra (akkumulátorokkal, szükséges energiával stb.) gondolunk.

A versenyjog jól működő, szisztematikus és kipróbált rendszere alapvetően akadály a piaci szereplők közötti versenykorlátozásokkal – is – járó együttműködéseknek. Nem csak egyes ügyek vonatkozásában, hanem a tekintetben is, hogy visszafogja a piaci kezdeményezéseket a versenyjogi szankcióktól való félelem. Ez pedig akár jelentős innovációs veszteséghez is vezethet.

Két alapvető lehetőség azonban adott ilyen esetekben is: egyrészt bevonható egy másik szakhatóság ilyen ügyekben, vagy szabályozó hatóságra bízunk a környezetvédelmi kérdések és standardok szabályozását.

A versenyjogban évszázados jogalkalmazással a „háta mögött” magabiztosan alakult ki az a megközelítés, hogy nem a piaci szereplők dolga a szabályozó hatóságok, az állam szerepének átvétele. A piaci szereplők önzöek és minden – bármilyen nemes is a cél – pozitív társadalmi hatást tipikusan felnagyítanak, míg a társadalomra káros hatást kisebbítenek, a saját önös érdekük szerint. Nyilvánvalóan lehetnek kivételek a vállalkozások között, de egy-egy teljes piac, szinte minden szereplője esetén, amikor egy közös fellépés szükséges, akkor igen nagy a valószínűsége annak, hogy a piaci szereplők eltorzítják a saját érdekükben a piaci folyamatokat. A kecskére nem bízható káposzta, szerencsésebb, ha a gazda, a mi esetünkben az állam, őrzi azt. A versenycélok nem tekinthetők magasabb, magasztosabb célnak, mint a társadalom számára fontos más célok, ugyanakkor és éppen ezért is a célok közötti egyensúly biztosítása nem a piaci szereplők, hanem a társadalom képviselőjére jogosított állami szervek feladata kell legyen. A versenyjog sok szempontból jól működő fundamentális alapjait felesleges azért megbontani, hogy egy ilyen kiemelten fontos célt kezelni tudjon, hiszen egyszerűbb és szakszerűbb megoldások állnak rendelkezésre a fenntarthatósági célok elérése érdekében, a hatékonyságot nem is említve.

A tanulmány címében felvetettük, hogy kibújjik-e a szög a zsákból? Jelenleg úgy tűnik, hogy az Európai Bizottság, de más joghatóságok jogalkotója is⁵⁰ igyekszik a versenyjogi szabályok közé besajtolni a fenntarthatósági kérdéseket, amelyek azonban ahogy fentebb kifejtettük, szükségszerűen kilógnak a zsákból, hiszen a versenyjog szövete nem tudja a keretei közé fogadni az ilyen jellegű kérdéseket anélkül, hogy sértetlen maradjon.

⁵⁰ Ld. pl. OECD: Pro-competitive Policies for a Sustainable Economy: Discussion Paper. 2023.

