



Bödőcs Fanni¹

Meddig tart a jogsértő magatartás? – a Bíróság ítélete a Korkein hallinto-oikeus ügyben

**The duration of the infringement – Judgment of the Court in the
Korkein hallinto-oikeus case**

Abstract

The question raised by the Finnish Korkein hallinto-oikeus was about the duration of the infringement period in a cartel case, which manifested in a concerted submission with the competitors of a tender, where one of the undertakings won the tender and concluded a works contract with the contracting authority, in which the performance and payment of the price was being staggered over time. This article presents the main findings and the conclusion of the Court's judgment.

Tárgyszavak: kartell, közbeszerzési eljárás manipulálása, jogsértés időszaka, versenykorlátozás gazdasági hatásai, elévülési idő

Keywords: cartel, manipulation of the bidding procedure, the duration of the infringement period, economic effects of anticompetitive behaviour, limitation period

1. Bevezetés

Jelen esetismertetés az Európai Unió Bíróságának („Bíróság”) a C-450/19. számú ügyben 2021. január 14-én meghozott ítéletét² mutatja be, melyben a finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (Korkein hallinto-oikeus) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott választ.

A kérelmező bíróság által feltett kérdés a versenyjogi jogsértés időbeli kiterjedésére, pontosabban a jogsértő magatartás végső időpontjának – egyben az elévülési idő kezdő időpontjának – EUMSZ 101. cikke szerinti értelmezésére irányult.

2. Pertörténet

2.1. Az alapeljárás

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a finn Versenybíróság (markkinaoikeus) határozatának a Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hatóság (Klipailu- ja kuluttajavirasto) általi megtámadása miatt indított, annak jogszerűségét vizsgáló eljárás keretében terjesztették a Bíróság elé. A megtámadott versenybírósági döntés elutasította a versenyhatóság azon javaslatát, hogy az Eltel Group Oyt és az Eltel Networks Oyt (együtt „Eltel”) a finn és az uniós versenyjogi szabályok megsértése miatt egye-

¹ Vizsgáló, Kartell Iroda – Gazdasági Versenyhivatal.

² A Bíróság 2021. január 14-én a C-450/19. számú ügyben hozott ítélete (EU:C:2021:10, a Bíróság ítélete).

temlegesen kötelezzék 35 000 000 euró összegű bírság megfizetésére.³

Az Empower Oy által 2013. január 31-én előterjesztett engedékenységi kérelem alapján a versenyhatóság vizsgálatot indított az Eltel és az Empower Oy közötti feltehetően megvalósult kartell felderítésére. A Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hatóság 2014. október 31-én meghozott határozatával egyrészt elfogadva az engedékenységi kérelmet minden szankció alól mentesítette a kérelmező vállalkozást, másrészt pedig megállapította az egységes és folyamatos jogsértés megszakítás nélküli, Finnország egész területére kiterjedő fennálltát, legkésőbb 2004 októberétől legalább 2011 márciusáig terjedő időszakra. A javaslat szerint az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdés hatálya alá tartozó jogsértés a két cég közötti találkozók során valósult meg, amelyek alkalmával a versenytársak a villamosenergia-átviteli vezetékekre vonatkozó jövőbeli közbeszerzések árait, lehetséges haszonkulcsait, a munkák egymás közötti felosztását és az ezekre vonatkozó táblázatos becsléseket tárgyalták meg egymással.⁴

A finnországi nagyfeszültségű villamos energia átviteli hálózatának tulajdonosa, a Fingrid Oy 2007. április 16-án Kemina és Petäjäskoski települések közötti nagyfeszültségű (400 kV) villamosenergia-átviteli vezeték kiépítésére vonatkozó ajánlati felhívást tett közzé. A rögzített árú ajánlatok benyújtására nyitva álló határidőn belül, az Empowerrel történő egyeztetéseket követően, 2007. június 4-én nyújtotta be nyertes ajánlatát az Eltel, majd 2007. június 19-én került sor a Fingrid és az Eltel közötti építési szerződés aláírására. A szóban forgó munkálatokat az ajánlati felhívásnak megfelelően 2009. november 12-én fejezték be, a szerződésben megállapított munkadíj utolsó részlete pedig 2010. január 7-én került kifizetésre az Eltel részére.⁵ Az előzetes döntéshozatal keretében a Bíróság elé terjesztett kérdés szem-

pontjából valamennyi időpont – mint a jogsértési időszak lehetséges végső és az elévülési idő kezdő időpontja – relevanciával bír.

2.2. A felek érvei

A Versenybíróság a 2016. március 30-i határozatával elutasította a versenyhatóság bírság kiszabására irányuló javaslatát, mivel álláspontja szerint a jogsértés a hatósági javaslat Versenybíróság elé terjesztésének időpontjában (2014. október 31.) már elévült, ugyanis az Eltel megítélése szerint 2009. október 31. előtt – azaz 5 éven túl – felhagyott a versenykorlátozásban való részvétellel.⁶ Továbbá a Versenybíróság megítélése szerint a kartell kizárólag a fentebb említett nagyfeszültségű vezeték külön-külön előirányzott, 2007 januárjában befejeződött tervezési munkálataira terjed ki, az építési munkálatokat nem érintette.⁷

A kérdést előterjesztő Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz a Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hatóság fellebbezése folytán került az ügy. A fellebbezéssel élő hatóság elutasította a Versenybíróság elévülési időre történő hivatkozását és előadta, hogy elsősorban azt az időpontot tekinti a jogsértő magatartás megszűnésének, és így az öt éves elévülési idő kezdő időpontjának, amikor a Fingrid az utolsó részlet kifizetését teljesítette, tehát 2010. január 7-ét. A hatóság érvelése szerint ez az az időpont, ameddig a tiltott kartellból eredő jogellenes díjszabást alkalmazták, a feleket kötelező szerződés hatályban volt. Másodsorban pedig a hatóság véleménye szerint a versenykorlátozás legkorábban a munkálatok befejezésével, azaz 2009. november 12-vel szűnt meg. A versenyhatóság ennek alátámasztására kifejtette, hogy a vizsgált kartell eredményeként aláírt kivitelezési szerződés versenykorlátozó hatását mindaddig kifejti, amíg az alapján a kartellen kívül álló, másik szerződő félnek magasabb árat kellett fizetnie a szerződés szerint teljesített munkálatok után, mint

³ A Bíróság ítélete, 2. és 9. pont.

⁴ A Bíróság ítélete, 9–10. pont.

⁵ A Bíróság ítélete, 4–6. pont.

⁶ A 318/2004. sz. törvénnyel módosított versenykorlátozásokról szóló 480/1992. sz. törvény (kilpailunrajoituksista annettu laki 480/1992) 22. cikke értelmében a törvény 4. cikkének vagy az EUMSZ 101. cikkének megsértése miatt nem szabható ki bírság, ha a versenykorlátozás megszűnésétől vagy a versenykorlátozástól való hatósági tudomásszerzéstől számított öt éven belül erre irányuló javaslatot nem terjesztenek a versenybíróság elé.

⁷ A Bíróság ítélete, 11. pont.

amilyen árat a jogellenes magatartás hiányában kellett volna.⁸

Az Eltel elsődlegesen tagadja a versenyhatóság által bizonyítottként látott kartell létezését, másodlagosan pedig a Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hatóságtól eltérő időpontokat jelöl meg a versenykorlátozó magatartás fennállásának és az elévülési időszak kezdeti időpontjának vonatkozásában. A vállalkozás véleménye szerint – a tiltott magatartás végrehajtására helyezve a hangsúlyt – az elévülési idő az ajánlat benyújtásával veszi kezdetét (2007. június 4-én). Tekintettel arra, hogy az ajánlat benyújtását követően az ár még egyezkedések tárgyát képezheti a szerződő felek között, az Eltel az elévülési idő kezdetének másik lehetséges időpontját a végleges kivitelezési szerződés aláírásának időpontjában, jelen esetben tehát 2007. június 19-ben határozta meg.⁹ Ezek azok az időpontok, amelyeket követően a szerződésben rögzített ár már nem alkalmas piaci hatások kiváltására, ennélfogva nem tekinthető úgy, hogy a kartellben részes felek ezt követően is jogsértő magatartást tanúsítottak volna.

3. A Korkein hallinto-oikeus által a Bíróság elé terjesztett kérdés

A finn Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság megítélése szerint a Bíróság esetjogában nincs kikristályosodott gyakorlat arra nézve, hogy miként kell meghatározni az EUMSZ 101. cikk megsértésének gazdasági hatásait és a jogsértés időtartamát az előtte fekvő ügyekhez hasonló esetekben. Minderre tekintettel a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság felfüggesztette az előtte folyamatban lévő eljárást és a következő kérdéssel fordult a Bírósághoz:

„Értelmezhető-e úgy az EUMSZ 101. cikk versenyjogi rendszere, hogy olyan helyzetben, amelyben a kartell egyik résztvevője a kartellen kívüli gazdasági szereplővel kötött a szóban forgó kartell tárgyát képezőhöz hasonló építési szerződést, a versenyjogi jogsértés az általa előidézett gazdasági hatások

miatt azon időszak egészében fennáll, amelyben a szerződésből eredő szerződéses kötelezettségeket teljesítik, vagy a munkákért járó kifizetéseket teljesítenek a szerződő felek részére, vagyis azon időpontig, amelyben kifizetik a munkákért fizetendő utolsó részletet, vagy legalább azon időpontig, amelyben a szóban forgó munkákat befejezik;

vagy azt kell feltételezni, hogy a versenyjogi jogsértés csak azon időpontig tart, amelyben a jogsértést elkövető vállalkozás benyújtotta az érintett munkákra vonatkozó ajánlatát, vagy szerződést kötött a munkák elvégzéséről?”¹⁰

Ahogy az a fent hivatkozott kérdésből is kitűnik, az előterjesztő bíróság szerint négy különböző időpontban határozható meg a kartellben részt vevő vállalkozások jogsértő magatartásának vége: az ajánlat benyújtásának, a végleges szerződés megkötésének, az utolsó munkálatok elvégzésének vagy a munkáért járó utolsó díjrészlet megfizetésének időpontjára. A cikkben bemutatott alapeljárás esetében az elévülési idő szempontjából kiemelkedő jelentősége volt a felvázolt kérdéskör Bíróság általi tisztázásának.

3.1. A Bíróság esetjoga

A kartell időbeli kiterjedésének kérdésével a Bíróság több ízben foglalkozott, de – tekintettel a cikkben bemutatott ügy sajátosságaira – a korábbi esetjogi megállapítások egyike sem vetíthető rá maradéktalanul a finnországi Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság előtt felmerült problémára.

A vonatkozó ítélkezési gyakorlatból fontosnak tartom kiemelni az EMI Records-ítéletet, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a versenyjogi szabályok alkalmazásához elegendő annak megállapítása, hogy a kartell formális megszűnését követően fennmaradnak annak gazdasági hatásai.¹¹ Ezen túlmenően a Bíróság egy későbbi döntésében lefektette, hogy az EUMSZ 101. és azt követő cikkeivel megteremtett versenyjogi rendszer „a megállapodások, illetve az összejátszás vagy együttműködés bármely más hasonló formájának

⁸ A Bíróság ítélete, 12. pont.

⁹ A Bíróság ítélete, 13. pont.

¹⁰ A Bíróság ítélete, 17. pont.

¹¹ A Bíróság 1976. június 15-én hozott EMI Records-ítélete (51/75, EU:C:1976:85, 30. pont). Az ítélet értelmében „csak akkor tekinthető úgy, hogy a vállalkozások közötti kartell hatásai fennmaradnak, ha a résztvevők magatartása az összejátszás és összehangolás kartellre jellemző ismérveinek fennmaradására enged következtetni, és a kartell által is célul tűzött eredménnyel jár.” (31. pont).

gazdasági eredményeire irányul inkább, mintsem jogi formájukra.¹² A Quinn Barlo és társai kontra Bizottság ítéletében a Bíróság kimondta, hogy a jogsértés időtartama azon kartellek esetében, amelyek a formális megszűnést követően is hatást fejtenek ki, a jogsértő, versenykorlátozó magatartás kartellben részes vállalkozások általi tanúsításának függvényében határozható meg. Ennek értelmében elképzelhető, hogy „a jogsértés mindvégig fennállt, amíg az összehangolt árak hatályban voltak”.¹³

Ahogy arra a kérdést előterjesztő bíróság is utalt¹⁴, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata önmagában nem teszi lehetővé az alapul fekvő eljárás vonatkozásában a jogsértés végső időpontjának meghatározását. A fent bemutatott elvek mentén ugyanis megerősíthetőnek tűnik a Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hatóság érvelése, miszerint a jogsértés időtartama a munkálatokért járó díj utolsó részletének megfizetéséig, de legkorábban is a munkálatok végleges befejezéséig terjedt. Ugyanakkor igazolhatónak látszik az Eltel álláspontja is, tehát szem előtt tartva azt, hogy az ajánlat benyújtását vagy legkésőbb a végleges szerződés aláírását követően az összejátszáson alapuló ár már nem képes semmiféle piaci hatás kiváltására, a jogsértés végső időpontja legfeljebb ezen időpontok egyikében jelölhető meg.

3.2. A főtanácsnok indítványa

Giovanni Pitruzella főtanácsnok indítványában egyértelművé teszi, hogy a fentebb hivatkozott ítéletek egyike sem ad választ az előterjesztő bíróság kérdésére, és a jogsértés időtartamának meghatározásához a T-Mobile Netherlands és társai ügyében hozott ítéletet hívja segítségül.¹⁵

A T-Mobile Netherlands és társai ítélet tükrében a jogsértés időtartamának meghatározásakor a jogsértő magatartás védett jogi tárgyra gyakorolt hatására, azaz a kartell pontos terjedelmére

kell figyelemmel lenni. Jelen esetben tehát a jogsértés fennállása mindaddig megállapítható, amíg a felek formális vagy de facto összejátszása szűkíti a kartellen kívül álló fél azon lehetőségét, hogy szabad versenyben az elérhető lehető legjobb ajánlatot választhassa. Tekintettel arra, hogy a végleges árat tartalmazó szerződés aláírásával a kartellben részt vevő felek között nem marad fenn megállapodás, a kartell versenyellenes célja legkésőbb ebben az időpontban megszűnt, a szerződést aláírását követően nem állapítható meg, hogy a vállalkozások versenykorlátozó tiltott magatartást tanúsítottak volna.¹⁶

A főtanácsnok ezeken túl arra is felhívta a figyelmet, hogy a jogsértés időtartama és a jogsértő szándék egymással összefüggésben és egymástól el nem választva értelmezhetők.¹⁷ Eszerint nem elképzelhető egy kartelljogsértés esetében, hogy annak időbeli kiterjedését a versenykorlátozó szándéktól leválasztva, azon túlmutató külső tényezőkhöz viszonyítva – mint jelen esetben a teljesítés és a díjfizetés ütemezése – határozzuk meg. Ellenkező esetben olyan helyzet állna elő, amelyben a jogsértésben részes vállalkozások nem dönthetnének szabadon a tiltott magatartásuk beszüntetéséről.¹⁸

4. A Bíróság döntése

Az esetismertetés tárgyát képező ítéletében a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy – szemben a Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hatóság érvelésével – az Eltel versenytildalmi rendelkezésekbe ütköző magatartásának időszakát nem lehet úgy tekinteni, hogy az túlterjedne azon az időpontra, amikor a tiltott versenytársi megállapodással érintett ajánlat benyújtását követően véglegesen meghatározták a szerződés alapvető elemeit, jellemzőit, különös tekintettel a munka ellenértékéért fizetendő díj összegét. Visszautalva a főtanácsnoki javaslatra, valamint a T-Mobile Netherlands és

¹² A Bíróság 1985. június 3-án hozott Binon-ítélete (243/83, EU:C:1985:284, 18. pont).

¹³ A Bíróság 2013. május 30-án hozott Quinn Barlo és társai kontra Bizottság ítélete (C-70/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:351, 40. pont).

¹⁴ A Bíróság ítélete, 16. pont.

¹⁵ Giovanni Pitruzella főtanácsnok 2020. szeptember 10-i indítványa (C-450/19, EU:C:2020:698, Főtanácsnoki indítvány), 32–33. pont, a Bíróság 2009. június 4-én hozott T-Mobile Netherlands és társai ítélete (C-8/08, EU:C:2009:343).

¹⁶ Főtanácsnoki indítvány, 34–35. pont.

¹⁷ Főtanácsnoki indítvány, 38. pont.

¹⁸ Uo. A főtanácsnok indítványának hivatkozott pontjában egy egyszerű példát vázol fel: abban az esetben sem fogadnánk el a jogsértés időtartamának meghosszabbodását a munkálatok elvégzésének vagy a fizetés teljesítésének időpontjáig, amennyiben az ár megfizetése lehetetlenné válna vagy az átvételt megtagadnánk.

társai ítéletben lefektetett elvekre a Bíróság hangsúlyozta, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének megsértését legfeljebb arra az időszakra lehet fennállónak tekinteni, amíg az érintett magatartásból eredő versenykorlátozás tart.¹⁹

Ezzel összefüggésben a Bíróság kiemelte a kartell versenykorlátozó hatásainak és a szélesebb körű káros gazdasági hatásainak egymástól való éles elkülönítésének fontosságát.

A versenytársak közötti, közbeszerzési eljárás manipulálására, az árakra vagy a tendernyertesre irányuló tiltott megállapodás versenykorlátozó hatásai ugyanis főszabály szerint legkésőbb abban az időpontban megszűnnek, amikor a közbeszerzés alapvető jellemzőit, így kiemelten az árat véglegesen meghatározzák, és adott esetben az ajánlatkérő és az ajánlattevő közötti szerződést aláírják.²⁰ Ez az a végső pillanat ugyanis, amikor a kartellen kívül álló ajánlatkérőt mesterségesen megfosztják a megállapodásban részes vállalkozások attól, hogy a kívánt munkához rendes versenykörülmények között juthasson hozzá. A jogsértő magatartás versenykorlátozó hatásával nem összekeverendő annak gazdaságilag káros, akár időben a jogsértési időszaknál jóval tovább elhúzódó hatása.²¹

A Bíróság a fent vázolt érvelését alapul véve válaszolta meg a Korkein hallinto-oikeus által előterjesztett kérdést. Az ítélet értelmében az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokban az esetekben, amikor egy egységes és folyamatos jogsértéssel megvalósult kartellben részes vállalkozás jogsértő magatartásának utolsó tényállási eleme az, amikor a versenytársával összehangolt módon – így többek között az ajánlati árak egyeztetésével – benyújtott ajánlatával elnyeri a közbeszerzést, melyet követően az ajánlatkérővel a közbeszerzés alapvető jellemzőit, különösen a munkák ellenértékeként fizetendő teljes díjat tartalmazó szerződést köt, majd a munkák teljesítése, valamint a díj részleteinek megfizetése időben szakaszosan elhúzódik,

a jogsértési időszak arra az időtartamra nézve állapítható meg, amikor a jogsértésben részes vállalkozás és az attól független ajánlatkérő között aláírásra kerül a kartell keretein belül egyeztetett ajánlat alapján létrejövő szerződés. A Bíróság ezen túlmenően aláhúzta, hogy annak megállapítása, hogy a szóban forgó közbeszerzés alapvető jellemzői mikor kerültek véglegesen meghatározásra, a kérdést előterjesztő bíróság feladata.²²

5. Összegzés

A bemutatott ítélet jelentősége abban áll, hogy sok szempontból hiánypótló szerepet tölt be és nyújt kézzel fogható segítséget a jogalkalmazó bírósági és hatósági szerveknek a kartell időtartamának, a jogsértés végső időpontjának meghatározása során az alapesethez hasonló közbeszerzési eljárás manipulálására épülő versenykorlátozások vizsgálata során.

Ahogy arról korábban is szó esett, a Bíróság nem először foglalkozott a jogsértési időszak témájával, az azzal összefüggésben esetlegesen felmerült kérdéskörökkel, a finn Verseny- és Fogyasztóvédelmi Hatóság, majd bírósági fórumok előtt folyamatban lévő ügy mégis újszerű problémákat hozott felszínre, amelyre a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlata és a már kidolgozott jogelvi sem nyújtottak egyértelmű és teljes körű megoldást.

Jelen ítéletében a Bíróság a korábbi megállapításainak új kontextusba helyezésével és az alapeljárás speciális jellemzőinek szem előtt tartásával mondta ki, hogy a jogsértési időszak az összehangolt módon benyújtott ajánlat alapján létrejött szerződés aláírásáig tart. Ezzel a Bíróság nem csak az alapul fekvő ügyben, hanem a jövőre nézve is olyan támpontokat teremtett, amelyek akár a hazai hasonló közbeszerzési kartellek vizsgálata során is jelentőséggel bírhatnak.

¹⁹ A Bíróság ítélete, 33–34. pont.

²⁰ A Bíróság ítélete, 35. és 37. pont.

²¹ Így például hátrányos gazdasági kihatása lehetett a szóban forgó kartellnek, ha annak következtében a Fingrid ügyfeleivel szemben magasabb villamosenergia-elosztási díjakat számítanak fel, mint amekkora összegű díjat az Empower és az Eltel közti megállapodás hiányában fel kellene számolni. Ezen káros gazdasági hatások jogcímén a piaci szereplők kártérítést követelhetnek a nemzeti bíróság előtt. A Bíróság ítélete, 36–37. pont.

²² A Bíróság ítélete, 41. pont.