

*Csépai Balázs*

# Keserű endívia? Az uniós agrárpolitika és az uniós versenyjog viszonyának régen várt tisztázása

## Bitter Endives? A Long Awaited Clarification of the Relationship of Agricultural and Competition Rules of the EU

### Háttér

A C-671/15. sz. Président de l’Autorité de la concurrence kontra Association des producteurs vendeurs d’endives (a továbbiakban: APVE) és társai ügyben 2017. november 14-én hozott ítélet (a továbbiakban: C-671/15. sz. ügy vagy ítélet) az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) arra adott lehetőséget, hogy előre léphessen az uniós agrárpolitika és az uniós versenyjog konfliktusokkal terhelt viszonyának tisztázásában.<sup>1</sup>

Az uniós agrárpolitika megvalósítása érdekében tett piacszervező lépések gyakran olyan termelők vagy termelői szervezetek közötti megállapodások formáját öltik, amelyek más iparágakban a versenyjog egyértelmű tilalmába ütköznének, vagy amelyek jogszerűsége csak a hatékonysági előnyök részletes bemutatása révén lenne megvédhető. A közös agrárpolitikának a versenyjoggal szemben élvezett elsőbbsége révén azonban

---

Csépai Balázs, ügyvéd, Oppenheim Ügyvédi Iroda, a Gazdasági Versenyhivatal Kartell Vizsgálati Csoportjának volt vezetője.

<sup>1</sup> Nils Wahl főtanácsnok indítványát idézve: „régóta várt pontosításokat kellett megtennie a [közös agrárpolitika] európai szabályozása és az európai versenyjog alkalmazása egymáshoz való viszonyát illetően, amelyek elvi jelentőségük mellett gyakorlati szempontból is igen értékesek”.

e piacszervező lépések általában nem esnek a versenyjogi tilalom alá.<sup>2</sup> Ez az elsőbbség azonban nem korlátok nélküli,<sup>3</sup> a vonatkozó agrárpiaci jogszabályok feltételekhez kötik a versenyjog rendelkezései alóli mentesülést. E korlátokat és feltételeket pontosította a Bíróság a francia endíviatermesztők ügye kapcsán lefolytatott előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletében.

## Az alapügy

Az alapügyben a francia versenyhatóság megállapította, hogy az endíviatermesztők szakmaközi szervezeteinek és különféle egyesüléseinek az átadási árak minimális szintjére vonatkozó átfogó megállapodása és az ehhez kapcsolódó stratégiai jellegű adatok cseréje sérti az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 101. cikkét. A versenyhatóság érvelése szerint ugyanis a kérdéses megállapodások nem tartoztak a közös agrárpolitika keretében felsorolt, a versenyjog alól mentesülő piacszervező magatartások közé. A párizsi fellebbviteli bíróság által első fokon teljes egészében megváltoztatott határozat alapvető kérdéseit végül a felülvizsgálat során eljáró Cour de cassation (a továbbiakban: semmisítőszék) terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalt kérve.

A semmisítőszék előzetes döntéshozatali eljárás keretében arra kérte a választ a Bíróságtól, hogy az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében előírt kartelltilalom hatálya alá tartozhat-e, ha termelői szervezetek, ezek társulásai, illetve egyéb szakmai szervezetek kollektíven rögzítik egy mezőgazdasági termék, esetünkben az endívia minimális értékesítési árát, összehangolják a forgalomba hozott mennyiségeket, és stratégiai információkat cserélnek. Az ügy jelentőségét az adja, hogy a Bíróság nem korlátozza elemzését az előzetes döntéshozatali kérdésre, hanem azokon túlmutatóan hasznos tippet ad a termelői szervezetek, illetve azok társulásain belüli magatartások tekintetében is. Az ítélet tisztázta, hogy a mezőgazdasági szakmaközi szervezetek által kötött megállapodások is csak szigorúan a közös agrárpolitika céljainak korlátai között maradván tekinthetők a versenyjogi tilalom alól mentesülőknél. Az ítélet ezzel keretek közé szorította a szakmaközi szervezetek által a verseny korlátozását jelentő piacszervező lépések mentesülését, előrelépve a két jogág a gyakorlatban konfliktusokat is kiváltó kapcsolatának tisztázásában.

## Az ítélet

Az ítélet szerint a közös agrárpolitika létrehozására, valamint a torzításmentes verseny rendszerének kialakítására irányuló célkitűzések követése során az EUMSZ 42. cikke elismeri az agrárpolitika elsőbbségét a Szerződés versennyel kapcsolatos céljaihoz

<sup>2</sup> A Bíróság C456/00. sz. Franciaország kontra Bizottság ügyben, 2002. december 12-én hozott ítélet, [EU:C:2002:753] 33. pontja.

<sup>3</sup> A Bíróság C137/00. sz. Milk Marque és National Farmers' Union ügyben, 2003. szeptember 9-én hozott ítélet, [EU:C:2003:429] 61. pontja.



képest, és az uniós jogalkotó azon hatáskörét, hogy meghatározza, hogy a versenyszabályokat mennyiben kell alkalmazni az agrárágazatban,<sup>4</sup> hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a mezőgazdasági termékek közös piacszerkezései nem a versenyből kizárt területek.<sup>5</sup>

Az uniós jogalkotó beavatkozásának célja az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 102. cikkben szereplő magatartások hatálya alóli kizárása,<sup>6</sup> amelyek oda tartoznának, amennyiben azok nem a közös agrárpolitikai, hanem valamely más ágazatban valósulnának meg.<sup>7</sup>

A Bíróság először is tisztázta, hogy a piacszerkező magatartásokat a közös agrárpolitika céljainak fényében kell vizsgálni, mivel termelői szervezeteknek *e célok elérése érdekében van lehetőségük arra, hogy olyan versenykorlátozó eszközökhöz folyamodjanak, amelyek eltérnek a piacok rendes működését irányító eszközöktől.*<sup>8</sup> Ennek megfelelően nem állapítható meg a termelői szervezet piacszerkező magatartásának versenyjogba ütközése pusztán amiatt, mert az alkalmazott eszközt nem nevesíti a közös agrárpolitika valamely jogszabálya.<sup>9</sup>

Hangsúlyozta a Bíróság ugyanakkor, hogy a piacszerkezés ennek ellenére *sem minősül a versenyből kizárt területnek*, sőt a hatékony verseny fenntartása a mezőgazdasági termékek piacain az uniós agrárpolitika és a közös piacszerkezés célkitűzéseinek részét képezi.<sup>10</sup> Ezért a piacszerkező magatartások nem léphetik túl azt a mértéket, amely a termelői szervezetek által a közös piacszerkezésre vonatkozó szabályozással összhangban *elérni kívánt célhoz szigorúan szükséges.*<sup>11</sup> Az EUMSZ 43. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a Parlament és a Tanács állapítja meg többek között a közös agrárpolitika célkitűzéseinek megvalósításához szükséges rendelkezéseket. Márpedig e rendelkezésekben előírt *célok* elérése érdekében valamely termelői szervezetnek vagy a termelői szervezetek társulásának lehetősége kell legyen arra, hogy olyan eszközökhöz folyamodjon, amelyek eltérnek a piacok rendes működését irányító eszközöktől, ideértve különösen a mezőgazdasági termelők közötti bizonyos koordinációs és egyeztetési formákat. Mindazonáltal az ítélet kiemeli, hogy az *arányosság* elvének megfelelően az érintett magatartások nem léphetik túl azt a mértéket, amely a szóban forgó termelői szervezetek, valamint azok társulásai számára kitűzött cél vagy célok eléréséhez az érintett közös piacszerkezésre vonatkozó szabályozással összhangban szigorúan szükséges. A versenyjog alóli kivételt tehát szigorúan kell értelmezni.<sup>12</sup>

Másodszor a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a piacszerkező magatartásoknak *egyetlen termelői szervezeten vagy a termelői szervezetek egyetlen társulásán belül* kell megvalósulniuk.<sup>13</sup> Nincs lehetőség arra, hogy az uniós agrárpolitika célkitűzéseinek megvalósítására hivatkozva egymástól független termelői szervezetek vagy ezek egymástól

<sup>4</sup> Ítélet 37. pontja.

<sup>5</sup> Ítélet 47. pontja és 4. lábjegyzet.

<sup>6</sup> Tehát nem lehet mentesítési politikáról beszélni.

<sup>7</sup> Ítélet 38. pontja.

<sup>8</sup> Ítélet 43. pontja.

<sup>9</sup> Ítélet 45. pontja.

<sup>10</sup> Ítélet 47. pontja.

<sup>11</sup> Ítélet 48. pontja.

<sup>12</sup> Ítélet 46. pontja.

<sup>13</sup> Ítélet 56. pontja.



független társulásai között jöjjenek létre egyébként versenykorlátozó megállapodások.<sup>14</sup> Ugyancsak nem lehet részese a piacszervező magatartásnak olyan termelői szervezet, amelyet valamely tagállam hivatalosan nem ismert el.<sup>15</sup>

A konkrét ügyben is megjelenő magatartások kapcsán a Bíróság megjegyezte egyfelől, hogy a közös agrárpolitikának megfelelő célkitűzések, így a termelés megtervezése és a kereslethez való hozzáigazítása, a kínálati oldal koncentrációja és a tagok által előállított termékek forgalomba hozatala, valamint a termelési árak szabályozása szükségszerűen magukban foglalják az érintettek között a stratégiai információk cseréjét, amelynek célja többek között e termelői csoportok tagjai termelési jellemzőinek megismerése. E stratégiai információk cseréje akkor arányos, ha arra ténylegesen a fenti célok elérése érdekében kerül sor, és a csere az ehhez szigorúan *szükséges információkra korlátozódik*.<sup>16</sup>

Másfelől megjegyezte, hogy a termelők piaci helyzetének megerősítése céljából a kereslet egyre nagyobb koncentrációjával szemben a kínálati oldal koncentrációjának célkitűzése ugyancsak igazolhatja a termelői szervezeten vagy szervezetek társulásán belüli termelők árképzési politikájának bizonyos formában történő összehangolását.<sup>17</sup> Ám még az ilyen esetek vonatkozásában is hangsúlyozta a Bíróság, hogy *a minimális értékesítési ár kollektív rögzítése nem tekinthető e célkitűzéssel arányosnak, ha nem teszi lehetővé, hogy a saját termékeiket adott esetben maguk értékesítő termelők a minimális árnál alacsonyabb árat szabjanak meg*.<sup>18</sup>

Megállapítása szerint tehát az alapügyben szereplőhöz hasonló, az árak vagy a forgalomba hozott mennyiségek összehangolására, illetve stratégiai információk cseréjére irányuló magatartások akkor vonhatók ki az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében előírt kartelltilalom hatálya alól, ha:

- a) azokra valamely tagállam által elismert *ugyanazon* termelői szervezet vagy termelői szervezetek *ugyanazon* társulásának tagjai között kerül sor, és
- b) azok *szigorúan szükségesek* az uniós szabályozással összehangban a termelői szervezet vagy a termelői szervezetek társulása számára *kitűzött cél* vagy *célok* eléréséhez.<sup>19</sup>

E körülmények fennállása viszont minden esetben egyedi mérlegelés alapján állapítható csak meg.

## Következmények

Míg egyes kommentárok szerint a Bíróság döntése újabb lépés a mezőgazdasági szektor versenyjog alóli mentesülésének „lefejtésében” (Bréger, 2018:14), versenyjogász szemmel inkább üdvözlendőnek tűnik, hogy a piaci erő és hatékonyság hiányából származó

<sup>14</sup> Ítélet 58. pontja.

<sup>15</sup> Ítélet 53–54. pontja.

<sup>16</sup> Ítélet 63. pontja.

<sup>17</sup> Ítélet 65. pontja.

<sup>18</sup> Ítélet 66. pontja.

<sup>19</sup> Ítélet 67. pontja.



versenyhátrány megállapodások révén való konzerválása helyett a jogalkalmazás készíti a mezőgazdasági szervezeteket, hogy tagjaik érdekében eljárva inkább innovatívabb, a hatékonyság növelését célzó megoldásokat keressenek. Jó példaként hozható fel a termelők árrögzítés alapján történő „védelme” révén okozott hatékonytalanságra az itthon elhíresült 2012. évi dinnyekartell,<sup>20</sup> amely esetében jogalkotói beavatkozásra<sup>21</sup> is sor került, hogy a versenyjog eszközeivel ne lehessen fellépni a megállapodással szemben. A Gazdasági Versenyhivatal utólag elvégzett elemzése ugyanis rámutatott, hogy az állami beavatkozással megvédett árkartell által a piacon okozott kilónkénti 42 forintos áremelkedésből mindössze 8 forint jutott az intézkedéssel védeni kívánt termelők zsebébe, míg a fennmaradó rész (2 forintnyi ÁFA többletbevétel mellett) „elveszett a termelők és a fogyasztó között” (Jegyzőkönyv, 2013). A fogyasztók által megfizetett, de a termelőkhez soha el nem jutott árrés olyan elveszett költséget jelenít meg, amelynek megfelelő felhasználása a fogyasztók számára kedvezőbb, alacsonyabb árak mellett is életképesse tehetné a fejlesztésre szoruló termelőket.

Kritizálható is ugyanakkor a Bíróság által elfogadott megközelítés, mivel, amint arra egyes kommentárokból<sup>22</sup> rámutattak, az egyébként szigorúan szükséges mértékű megállapodások egy termelői szervezeten belülről korlátozása újabb problémakört nyit meg azzal, hogy elvileg tilalom alá helyezi az ilyen megállapodás hatékony érvényesüléséhez szükséges vertikális megállapodásokat is (például a nagy- és kiskereskedőkkel kötött járulékos megállapodásokat).

Összességében ugyanakkor rámutatnánk arra, hogy a mezőgazdasági piacszerzési tevékenység során a versenyjog alóli mentesség foszlányaiba való kapaszkodás helyett hosszú távon is hasznosabb megoldásokat eredményezhet, ha eleve versenyjogilag is konform eszközöket keresünk, mivel e jogág alapvető célja a piaci szereplők hatékonyságán alapuló működés elősegítése. Ha a piacszerzés eszköze e hatékonysági késztetéssel összhangban van, és csak kivételesen folyamodik a versenynyomás mesterseges elhárítására, úgy nemcsak a termelők, de a gazdaság egésze és a fogyasztók is jól járnak. Jobban fogy az endívia, ha nem túl keserű.

## Felhasznált irodalom

BRÉGER, Thomas (2018): *L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaires*. Rapport de restitution – séminaire Projet Etias – "L'intérêt et les besoins du consommateur dans la transition des modèles agroalimentaires".

<sup>20</sup> Lásd a Gazdasági Versenyhivatal Vj-62/2012. sz. eljárását.

<sup>21</sup> Azt a szabályt, hogy az agrárpolitikáért felelős miniszter által (a Bíróság fenti szempontjaitól egyébként érdemben eltérő szempontok alapján) hozott döntésében egyes versenykorlátozó megállapodásokat a nemzeti versenyjogi tilalom alól mentesíthet, először a szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről szóló 2012. évi CXXVIII. törvénybe került beültetésre, majd a mentesítő szabály átkerült a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénybe, ahol az ma is található.

<sup>22</sup> <https://chillingcompetition.com/?s=endives>



## Internetes forrás

Jegyzőkönyv (2013) [www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/MB/1305061.pdf](http://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/MB/1305061.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

<https://chillingcompetition.com/?s=endives> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

