



Strasbourg, 2013.6.11.
SWD(2013) 204 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

Az uniós antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetek

amely a következő javaslatot kíséri

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE

**a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló,
nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról**

{COM(2013) 404 final}
{SWD(2013) 203 final}

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

Az uniós antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetek

amely a következő javaslatot kíséri

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE

a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról

1. BEVEZETÉS

1. **Az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítéshez való uniós jog.** Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 101. és 102. cikke tiltja a versenyellenes megállapodásokat és az erőfölénnyel való visszaéléseket. Az Európai Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok feladata, hogy érvényt szerezzenek ezeknek a tilalmaknak (**közjogi jogérvényesítés**). Ugyanakkor a Szerződés rendelkezései olyan jogokat és kötelezettségeket ruháznak az egyénekre, amelyeket a nemzeti bíróságok útján kell érvényesíteni (**magánjogi jogérvényesítés**). E jogok közé tartozik az uniós versenyjogi szabályok megsértése következtében elszenvedett károk miatti kártérítési igény érvényesítéséhez való jog. **Az Európai Bíróság 2001 óta többször is kimondta, hogy az uniós jog alapján bármely magánszemélynek képesnek kell lennie kártérítést követelni az általa elszenvedett kár miatt** (a C-453/99. sz. *Courage*-ügy és a C-295–298/04. sz. *Manfredi*-ügy). **Több mint tíz évvel később a versenyjogi jogsértések legtöbb sértettje még mindig nem képes arra, hogy egyénileg vagy kollektíven hatékonyan éljen a kártérítéshez való uniós joggal.** Ez nagyrészt annak köszönhető, hogy hiányoznak a kártérítési keresetekre vonatkozó, megfelelő nemzeti szabályok. Ezenfelül, amennyiben léteznek ilyen szabályok, azok tagállamonként annyira eltérőek, hogy egyenlőtlen feltételeket eredményeznek a jogsértők és a jogellenes magatartás sértettjei számára egyaránt.
2. **Közjogi kontra magánjogi jogérvényesítés.** A közelmúltból származó, nemzeti és uniós szintű ítélkezési gyakorlat is rávilágított arra, hogy a kártérítéshez való uniós jog egyes esetekben ellentétes lehet az uniós versenyjogi szabályoknak a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok általi hatékony közjogi érvényesítésével. Ez az eset fordul elő, amennyiben a versenyjogi jogsértés sértettje hozzáférést kíván kapni a versenyhatóság által egy ún. „engedékenységi program” keretében beszerzett információkhoz (lásd az alábbi 11. pontot). Az Európai Bíróság 2011 júniusában hozott egyik ítélete értelmében (a C-360/09. sz. *Pfleiderer*-ügy) az e kérdésre vonatkozó uniós szabályozás hiányában az engedékenységi program potenciális jelentkezői nem tudhatják, hogy a versenyhatóságnak adott információkat végül felfedik-e a versenyjogi jogsértés sértettje számára vagy sem. Ez kedvezőtlenebb helyzetbe hozhatja őket az esetleges kártérítési igények vonatkozásában, a hatóságokkal nem együttműködő egyéb vállalkozásokhoz képest. A

jogbizonytalanság tehát gyengítheti az uniós és nemzeti szintű engedékenységi programok hatékonyságát, és így a titkos kartellek felszámolására irányuló közjogi jogérvényesítési intézkedések eredményességét.

3. **A kezdeményezés célkitűzései.** Az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetekre vonatkozó jelenlegi kezdeményezés az alábbi két elsődleges célkitűzéssel rendelkezik:

- i. **a kártérítéshez való uniós jog hatékony érvényesítésének biztosítása;** valamint
- ii. **az uniós versenyjog közjogi és magánjogi érvényesítése közötti kölcsönhatás** egyes alapvető vonatkozásainak szabályozása abból a célból, hogy egyensúlyt teremtsenek a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok általi jogérvényesítés, valamint a nemzeti bíróságok előtti kártérítési keresetek között, és ezáltal elérjék **az uniós versenyszabályok eredményes átfogó érvényesítését.**

2. A MEGOLDÁSRA VÁRÓ PROBLÉMÁK

2.1. A kártérítéshez való uniós jog hatékony érvényesítésének biztosítása

4. **A hatékony kártérítés előtt álló akadályok megszüntetése.** Az uniós versenyjog megsértésének legtöbb sértettje továbbra sem jut kártérítéshez. Az érzékelhető ismerethiánytól eltekintve, még a jogorvoslati igényvel fellépő sértettek is **rendkívül előnytelen kockázat/megtérülés mutatóval** szembesülnek az eljárási akadályok és a keresetindítás költségei miatt. Ez gyengíti az uniós versenyjogi szabályok érvényesülését, továbbá nehéz összeegyeztetni az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmében vett hatékony jogvédelemhez való alapvető joggal. Az EK antitröszt szabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetekről szóló 2005. évi zöld könyvben **a Bizottság meghatározta a hatékony kártérítés legfontosabb akadályait.** 2008-ban a Bizottság elfogadta **a trösztellenes szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetekről szóló fehér könyvet, amely számos javaslatot ismertet arról, hogy hogyan távolíthatók el ezek az akadályok és miként biztosítható hatékony magánjogi jogérvényesítés a tagállamokban.**

5. **Nyilvános konzultációk.** A fehér könyvről folytatott nyilvános konzultáció során, és két azt követő nyilvános konzultáció folyamán a civil társadalmi és intézményi érdekeltek – köztük **az Európai Parlament és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság** – **üdvözltek a javasolt intézkedéseket.** Emellett az Európai Parlament kifejezetten sürgette az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetekre vonatkozó uniós jogalkotást.

6. **Az érdekeltek beadványai.** Az említett nyilvános konzultációk folyamán az érdekeltek egyetértettek a Bizottság elemzésével a hatékonyabb kártérítés útjában álló főbb akadályok tekintetében.

- A **potenciális felperesek** azt emelték ki, hogy nehézségekkel küzdenek az igényük alátámasztásához szükséges **bizonyítékokhoz való hozzáférés** engedélyezése tekintetében. Az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetek jellege miatt gyakran előfordul, hogy rendkívül költségigényes ténybeli és gazdasági elemzésre van szükség. Ezek nehézséget jelentenek a felperesek számára, az alperesek birtokában lévő, gyakorta bizalmasan kezelt, döntő fontosságú bizonyítékokhoz való hozzáférés tekintetében. Az érdekeltek arra is rámutattak, hogy nincsen világosan

szabályozva a **továbbhárításon alapuló védekezés**, vagyis az, hogy az alperes igazolhatja-e, hogy a közvetlen vásárló a kartellből származó magasabb árat áthárította az értékesítési lánc alsóbb szintjén lévő saját ügyfeleire. A kereset sikerének esélyét rontó egyéb tényezők között fontos szerepet játszanak az **elévülési idők** is, például akkor, ha nem áll rendelkezésre elegendő idő a keresetindításhoz azt követően, hogy fény derült a jogsértésre. A perköltségek jelentős mértékben megnövekedhetnek, ha a **jogsértést megállapító határozatok bizonyító erejére vonatkozó** egységes szabályok hiányában még akkor is a feleknek kell bizonyítaniuk a jogsértés tényét, ha egy nemzeti versenyhatóság már megállapította azt. Ezenfelül az **elszenvedett kár számszerűsítése** gyakran annyira bonyolult és költséges feladat, hogy az eljárás lefolytatásának valószínűségét is befolyásolhatja.

- A fogyasztókat és a kkv-kat negatívan érinti az olyan hatékony **kollektív igényérvényesítési mechanizmus** hiánya, amely lehetővé tenné, hogy számos fogyasztó, illetve vállalkozás közösen érvényesítse igényét, és így **megosszák a kereset költségeit és terheit**.
- A vállalkozói szövetségek ugyan örömmel fogadják a Bizottság által kitűzött célokat, azonban általánosságban óvnak a más jogrendszerekben tapasztalt túlzott perlés kockázatától, és azt hangsúlyozzák, hogy – különösen kollektív igényérvényesítés esetén – **biztosítékokat kell nyújtani a visszaélészerű, megalapozatlan pereskedéssel szemben**.

7. Egyenlőtlen versenyfeltételek a belső piacon. Amellett, hogy konkrét akadályok gátolják a kártérítéshez való uniós jog hatékony érvényesítését, az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetekre vonatkozó tagállam szabályok még mindig rendkívül eltérőek. Ez a sokszínűség fokozódott az utóbbi években, ami jogbizonytalanságot okoz az összes érintett félnek, és – különösen több országra kiterjedő ügyekben – akadályozhatja a versenyjogi szabályok hatékony magánjogi érvényesítését. Mindez jelentős versenytorzulásokhoz is vezet a belső piacon, mivel a sértettek jogorvoslati lehetősége, és a jogsértők kártérítési felelőségének érvényesítésére kínálkozó esély a letelepedésük és a keresetindítási lehetőség helyétől függően eltérő. Ezt jól mutatja, hogy az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetek mostanában három uniós országba – az Egyesült Királyságba, Németországba és Hollandiába – koncentrálnak. Ez azt jelzi, hogy az igénylők az ezekben az országokban alkalmazandó szabályokat alkalmasabbnak tartják a céljaik eléréséhez, mint a többi országéit. Úgy tűnik viszont, hogy a versenyjogi jogsértések sértettjei más tagállamokban nehezebben képesek hatékonyan érvényesíteni a kártérítéshez való uniós jogukat. Ez az egyenlőtlen jogérvényesítés akár versenyelőnyt is jelenthet az EUMSZ 101. vagy 102. cikkét megsértő egyes vállalkozások számára, továbbá visszatartja a letelepedéshez való jog, valamint az áruk értékesítéséhez vagy szolgáltatások nyújtásához való jog gyakorlásától azokban a tagállamokban, ahol a kártérítéshez való jog hatékonyabban érvényesíthető.

8. A jelenlegi helyzet valószínűsíthető költségei. A versenyjog kevésbé hatékony magánjogi érvényesítésének költsége becslések szerint eléri a 23 milliárd EUR-t, vagyis az EU 2012. évi GDP-jének 0,18%-át – ami annak az éves kártérítési összegnek felel meg, amelyhez Unió-szerte nem jutnak hozzá a sértettek. E probléma orvoslása esetén a sértettek helyett a jogsértőket terhelné az antitröszt szabályok megsértésének költsége, ami megkönnyítené a versenytorzulások felderítését. Ami az EUMSZ 101. és 102. cikkének átfogó érvényesítését illeti, a jogellenes magatartásért

való felelősségre vonás valószínűségének növekedése visszatartana a versenyellenes magatartástól (nagyobb visszatartó hatás), ez pedig kedvező hatást gyakorolna a fogyasztók jólétére.

2.2. Az uniós versenyjog közjogi és magánjogi érvényesítése közötti kölcsönhatás

9. **Fogalommeghatározások.** Az uniós versenyjog **közjogi érvényesítése** a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok feladata, amelyek felhatalmazással rendelkeznek arra, hogy feltárják, szankcionálják és megelőzzék az uniós versenyjogi szabályok megsértésének eseteit. A közjogi jogérvényesítésben szerepet kapnak a bíróságok is, amelyek felülvizsgálják a versenyhatóságok által hozott határozatokat. A **magánjogi jogérvényesítés** ugyanazon szabályok nemzeti bíróságok előtt indított keresetek útján történő érvényesítését jelenti. **Mivel az uniós jog nem szabályozza ezt a területet, szinte kizárólag a nemzeti polgári jog irányadó a magánjogi jogérvényesítésre nézve.** A magánjogi jogérvényesítés alapvetően az alábbi három ügýtípusra osztható:

- i. az uniós versenyjogi szabályok megsértéséből származó károk megtérítése (kártérítési keresetek);
- ii. az uniós versenyjogot sértő magatartás abbahagyása iránti kérelmek (vitatott tevékenység felfüggesztése); valamint
- iii. az uniós versenyjogi szabályokat sértő szerződési rendelkezések semmisségének kimondása.

10. **A közjogi és a magánjogi jogérvényesítés egymást kiegészítő jellege és kölcsönhatása.** A közjogi és a magánjogi jogérvényesítés az EUMSZ 101. és 102. cikkének hatékony alkalmazására szolgáló, egymást kiegészítő eszközök. Bíróság előtt versenyhatóság előzetes határozata nélkül is indítható polgári jogi kereset (**önálló keresetek**). Azonban az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési kereseteket leggyakrabban azt követően indítják, hogy a versenyhatóság megállapította az uniós versenyjogi szabályok megsértését (**hatósági határozaton alapuló keresetek**). A közjogi és magánjogi jogérvényesítés között létrejövő kölcsönhatás az alábbi **lényeges kérdéseket** érinti:

- i. a versenyhatóságok birtokában lévő információkhoz való hozzáférés,
- ii. a jogsértést kimondó határozatok jogi kötőereje, valamint
- iii. a kártérítési kereset indítására vonatkozó elévülési határidők.

11. **Kulcsfontosságú kérdés: az engedékenységi dokumentumokhoz való hozzáférés.** A titkos kartellek felderítése és megbüntetése érdekében a versenyhatóságok büntetlenséget vagy bírságcsökkentést kínálnak a jogsértőknek az együttműködésükért cserébe. Az engedékenységi programok rendkívül hatékony eszközt jelentenek a közjogi jogérvényesítők kezében. Előfordulhat, hogy ugyanazon jogsértés sértettjeinek a jogsértők által önként szolgáltatott információkra van szükségük ahhoz, hogy azokat bizonyítékként használják fel, és kártérítési igényüket érvényesítsék. A közelmúltbeli *Pfeiderer*-ügyben azok a felek, akik kártérítési keresetet kívántak indítani a kartellel szemben, betekintést kértek a német versenyhatóság engedékenységi aktájába. A német nemzeti bíróság azt a kérdést tette fel a Bíróságnak, hogy az engedékenységgel kapcsolatos információkhoz való hozzáférés ellentétes-e az uniós joggal. A Bíróság 2011-es ítéletében kimondta, hogy amennyiben az uniós jog nem szabályozza a kérdést, a nemzeti bíróságok feladata, hogy eseti alapon és nemzeti joguk alapján meghatározzák azokat a feltételeket,

amelyek értelmében a versenyjogi jogsértés sértettjei számára engedélyezni kell vagy meg kell tagadni az engedékenységgel kapcsolatos információkhoz való hozzáférést. Ezt az ítéletet követően komoly bizonytalanság alakult ki abban a tekintetben, hogy a dokumentumok mely kategóriához lehet hozzáférést biztosítani. Az ilyen bizonytalanság nem csupán a kártérítési keresetek részes felei számára hátrányos, hanem konkrétan a kartellben részt vevőket is visszatarthatja a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok engedékenységi programjai keretében történő együttműködéstől, és így hátrányosan érintheti a kartellek elleni küzdelmet, amely nagyrészt az engedékenységi kérelmeken alapul. A kartellekkel szembeni fellépés gyengülése aláássa a versenyjog közjogi érvényesítésének visszatartó erejét.

12. Hasonló problémák jelentkeznek a **vitarendezési ügyekkel** kapcsolatosan, amikor a felek az egyszerűsített eljárásért és a bírság csökkentéséért cserébe elismerik a kartellben való részvételüket. A versenyhatóságok ilyen eljárásokkal kapcsolatos aktáiban szereplő dokumentumokhoz való hozzáférés bizonytalansága visszatarthatja a vállalatokat attól, hogy a vitarendezési eljárás keretében együttműködjenek a versenyhatóságokkal. Végezetül, amennyiben folyamatban lévő vizsgálat során biztosítanak hozzáférést a versenyhatóság aktájában szereplő dokumentumokhoz, az veszélyeztetheti ezeket a vizsgálatokat, és így a versenyhatóságok arra vonatkozó képességét, hogy szankcionálják az uniós versenyjog megsértésének eseteit.

3. A RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK

13. **A választási lehetőségek meghatározása** Az alábbi négy szakpolitikai választási lehetőséget mérlegeltük annak érdekében, hogy orvosoljuk a fent említett problémákat, elősegítsük az EUMSZ 101. és 102. cikkének megsértése miatt károsultak hatékony kártérítéshez való jogának érvényesítését, és optimális egyensúlyt alakítsunk ki a közjogi és a magánjogi jogérvényesítés között. Az opciókat a fehér könyv céljából elvégzett hatásvizsgálat alapján választottuk ki, amelynek összefoglalása megtalálható a hatásvizsgálati jelentés mellékletében. **Nem mérlegeltük azokat az intézkedéseket, amelyeket már a fehér könyvben kizártunk kedvezőtlen költség/haszon arányuk miatt.** E kizárt opciók két példája a többszörös (büntető) kártérítés, valamint a bizonyítékok tárgyalási szakaszt megelőző felfedésének kiterjedt rendszere. Ezenfelül **az uniós fellépés valamennyi lehetősége (a 2., 3., és 4. opció) magába foglalja az antitröszt szabályok megsértésével okozott károk számszerűsítésére vonatkozó, nem kötelező erejű jogi keret megalkotását.** A fehér könyvről szóló nyilvános konzultáció folyamán, és az iránymutatás tervezetének 2011-es közzétételét követően folytatott konzultáció során az érdekeltek szinte egyhangúlag támogatták ilyen, nem kötelező erejű iránymutatás kiadását az egyik legbonyolultabb, és az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési perekben szereplő felek számára legköltségesebb kérdésről.
14. **1. választási lehetőség – Az uniós fellépés hiánya (alapforgatókönyv).** A jelentésben szereplő első választási lehetőség az alapforgatókönyv, amely egyáltalán nem jár uniós fellépéssel. Ez a jelenlegi helyzet (*status quo*), valamint az uniós fellépés hiányában valószínűsíthető fejlemények vizsgálatát jelenti (előrettekintő elemzés).
15. **2. választási lehetőség – A fehér könyvre épülő, kötelező erejű jogi aktus (amely konkrét kollektív igényérvényesítési rendszert is magába foglal).** A második szakpolitikai lehetőség olyan jogilag kötelező eszközzel számol, amely felöleli a Bizottság által a fehér könyvben előírányzott intézkedéseket, ideértve egy,

kifejezetten a versenyjogra vonatkozó kollektív igényérvényesítési rendszert, amely lehetővé tenné a fogyasztók és a kkv-k számára, hogy közösen indítsanak keresetet. Az említett eszköz a következőkre terjedne ki: a meghatározott bizonyíték-kategóriákhoz való arányos hozzáférés biztosítására vonatkozó szabályok; a sikeres mentességi kérelmezők korlátozott felelőssége; a nemzeti versenyhatóságok jogsértést megállapító, jogerős határozatainak jogi kötőereje; a jogsértők továbbhárításon alapuló védekezése, amelynek célja annak kimutatása, hogy a kártérítést igénylők a rájuk háruló jogosulatlan árnövelést áthárították saját ügyfeleikre; a továbbhárítás terjedelmével kapcsolatos bizonyítás megkönnyítése a közvetett vásárlók számára; valamint az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetekre vonatkozó különös elévülési idő.

16. **3. választási lehetőség – A közjogi és a magánjogi jogérvényesítés kölcsönhatásának szabályozása.** A harmadik választási lehetőség egy jogilag kötelező eszköz, amely az alábbi két módon részlegesen felülvizsgálja a fehér könyvben bemutatott opciókat, hogy azok tükrözzék a nemzeti és uniós szinten bekövetkezett, friss fejleményeket: ágazatspecifikus mechanizmus szabályozás helyett **a kollektív igényérvényesítésre vonatkozó, különálló horizontális uniós megközelítésre** hivatkozva; **valamint a bizonyítékokhoz való hozzáférésre vonatkozó olyan korlátozások** bevezetésével, amelyek a közjogi jogérvényesítési eszközök hatékonyságának megóvására irányulnak. E két jelentős változtatás közös alapja, hogy mindkettő bizonyos mértékben csökkenti a 2. opció révén előmozdított hatékony kártérítéssel kapcsolatos előnyöket annak érdekében, hogy megvalósítson további politikai célkitűzéseket, vagyis – egyes érdekeltek és az Európai Parlament javaslatának megfelelően – a kollektív igényérvényesítésre vonatkozó horizontális megközelítést, különösen pedig a közjogi jogérvényesítés védelmének javítását a Bíróság ítéletét követően. **Tehát a választási lehetőséget kifejezetten annak értékelése céljából alakítottuk ki, hogy a hatékony kártérítés terén elveszített előnyök ellensúlyozhatók-e az alacsonyabb perköltségek és/vagy a közjogi és a magánjogi jogérvényesítés közötti egyensúly optimalizálása révén.** Konkrétan, a 3. opció a következő pontokon tér el a 2. választási lehetőségtől:

- **Ami a közjogi jogérvényesítési eszközök védelmét illeti,** a 2. választási lehetőség csupán az engedékenységre vonatkozó társasági nyilatkozatok estében nyújt védelmet a kártérítési keresetek során biztosított hozzáféréssel szemben. A 3. opció a hozzáféréssel szembeni védelmet kiterjeszti a vitarendezési beadványokra, és korlátozza a hozzáférést a versenyhatóságok vizsgálatainak folyamán. A közjogi jogérvényesítési eszközök előírányzott védelme – a védelem korlátozott alkalmazási köre miatt – nem nehezítené meg túlságosan a versenyjogi jogsértés sértettjei számára, hogy az elszenvedett kárért kártérítéshez jussanak. Ennélfogva a védelem összeegyeztethető az Európai Unió Alapjogi Chartájában megállapított hatékony jogvédelemhez való joggal.
- **Ami az antitröszt szabályok megsértésével okozott károk számszerűsítését illeti,** a 3. opció — szemben a 2. választási lehetőséggel — az árnöveléssel okozott kárra vonatkozó megdönthető vélelmet állít fel a kartellügyekben. Ez a vélelem egy külső tanulmány megállapításain alapul, amely arra a következtetésre jutott, hogy **a megvizsgált kartellek 93 %-a kárt okoz.** Ezt a intézkedést azért vezették be, hogy enyhítse annak a hatását, hogy a kárigényt előterjesztők korlátozottabb hozzáféréssel rendelkeznek egyes olyan bizonyítéktípusokhoz, amelyek mindazonáltal hasznosak lehetnek a kartell által

okozott kár bizonyításához. Ugyanebből az okból a 3. opció olyan szabályt tartalmaz, miszerint a bizonyítás előírt szintje nem teheti túlságosan nehézé vagy gyakorlatilag lehetetlenné az igénylő kártérítéshez való jogának érvényesítését. E választási lehetőség keretében javasoljuk, hogy a tagállamok tegyék lehetővé a bíróságnak a kár összegének felbecslését.

- Ami a **kollektív igényérvényesítést** illeti, a 3. opció nem tartalmaz kifejezetten a versenyre vonatkozó intézkedéseket. Jóllehet elismeri az uniós versenyjog érvényesítésének sajátosságait és a külön szabályozás lehetőségét, ez az opció a kollektív igényérvényesítés különálló, de **horizontális megközelítésére** épül, amelyet szélesebb alkalmazási körrel jellemezhető kezdeményezések révén érvényesít.
- Végezetül a 3. opció a **konszenzusos vitarendezésre** vonatkozó intézkedéseket tartalmaz, amelyeknek az a célja, hogy a felek rendelkezésére álló, egyéb költséghatékony eszközök elősegítésével ellensúlyozza a külön kollektív igényérvényesítési mechanizmusok hiányát. Ezek az intézkedések megszüntetnék azokat a tényezőket, amelyek jelenleg az ellen hatnak, hogy alternatív vitarendezés révén rendezzék az uniós versenyjog megsértése által okozott kár megtérítését.

17. **4. választási lehetőség — Nem kötelező erejű uniós kezdeményezés.** A negyedik szakpolitikai lehetőség (a 4. opció) egy jogilag nem kötelező eszköz, amely a 3. szakpolitikai lehetőségbe foglalt intézkedések végrehajtását ajánlja a tagállamoknak.

4. AZ ELŐNYBEN RÉSZESÍTETT SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉG

18. A négy szakpolitikai választási lehetőség hatását a következő előnyök és költségek tekintetében értékeltük:

- Azok a szakpolitikai opciók kaptak jobb minősítést, amelyek
 - (1) biztosítják az elszenvedett kár teljes megtérítését;
 - (2) az EUMSZ 101. és 12. cikkének átfogó, hatékony érvényesítése keretében hatékonyan védik a közjogi jogérvényesítést, és egyensúlyt alakítanak ki a közjogi és a magánjogi jogérvényesítés között;
 - (3) erősítik a tudatosságot, a jogérvényesítést, a visszatartó hatást és a jobbiztonságot;
 - (4) az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférést tesznek lehetővé;
 - (5) az igazságszolgáltatás hatékonyabb igénybeviteléhez vezetnek, például a visszaélésszerű pereskedés és a megalapozatlan követelések elkerülése révén;
 - (6) hozzájárulnak ahhoz, hogy a fogyasztók és a vállalkozások számára egyenlőbb versenyfeltételek alakuljanak ki Európában;
 - (7) kedvező hatást gyakorolnak a fogyasztók jólétére és a kkv-kre; valamint
 - (8) ösztönzik a gazdasági növekedést és az innovációt.
- Költségoldalon a jelentés az alábbi tényezők hatását vizsgálja:
 - (1) perköltségek;
 - (2) adminisztratív teher;

- (3) hibaköltségek (vagyis annak a lehetősége, hogy a nemzeti bíróságok téves határozatot adnak ki); valamint
- (4) a javasolt intézkedéseknek a nemzeti jogrendszerbe történő beépítésével kapcsolatos költségek.

19. A négy szakpolitikai választási lehetőség költségeinek és előnyeinek mérlegelése után a jelentés megállapítja, hogy a kitzűzött célokat a 3. számú politikai választási lehetőség valósítja meg a lehető legkevesebb költséggel. Az alábbiakban megtalálható az értékelés egyszerűsített áttekintése, valamint a jelentésben kifejtett legfontosabb megállapítások.

Táblázat (hatásvizsgálati jelentés): Az 1–4. szakpolitikai lehetőség hatásainak összefoglalása

Elért előny/orvosolt probléma	Hatás az alapforgatókönyvhöz képest (0-tól +++-ig)			
	1. opció	2. opció	3. opció	4. opció
1. Teljes kártérítés	0	+++	++	0 / +
2. A hatékony közjogi jogérvényesítés védelme	0	++	+++	0 / +
3. A tudatosság, a jogérvényesítés, a visszatartó hatás és a jogbiztonság erősítése	0	+++	+++	0 / +
4. Az igazságszolgáltatáshoz való jog	0	+++	+++	0 / +
5. Az igazságszolgáltatás hatékony igénybevétele	0	+++	++	0 / +
6. Egyenlőbb versenyfeltételek	0	+++	+++	0 / +
7. A kvv-kra és a fogyasztókra gyakorolt kedvező hatás	0	+++	++	0 / +
8. A gazdasági növekedés és az innováció ösztönzése	0	++	++	0
Költségek	Hatás az alapforgatókönyvhöz képest (0-tól — — -ig)			
	1. opció	2. opció	3. lehetőség	4. opció
1. Perköltségek	0	--	-	0 / --
2. Adminisztratív teher	0	--	-	0 / -
3. Hibaköltségek	0	-	0 / -	0 / -
4. Végrehajtási költségek	0	--	-	0 / -

20. **A kötelező erejű uniós fellépés előnyben részesítése.** Előnyben részesítettük az uniós fellépést előirányzó választási lehetőségeket, mégpedig az alábbi okokból:

- ami az uniós versenyjog közjogi és magánjogi érvényesítése közötti kölcsönhatás optimalizálását illeti, egyre szélesebb körben alakul ki egyetértés arról, hogy – különösen a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok közötti szoros kapcsolattartás miatt – ezt helyénvalóbb uniós szinten kezelni,
- ami azoknak az eljárási feltételeknek a javítását illeti, amelyek mellett az uniós versenyjogi jogsértések sértettjei kártérítéshez juthatnak, az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy uniós jog hiányában csupán néhány uniós tagállamban kerül sor ezzel kapcsolatos jogalkotási kezdeményezésekre. Amennyiben hoznak valamilyen intézkedést, az a Bizottság által a zöld és a

fehér könyvben azonosított akadályok közül csupán néhány terjed ki, és ezek a kezdeményezések még szegmentáltabbá teszik a jogi környezetet.

21. Uniós fellépés hiányában fennmaradnának az eltérések az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetekre vonatkozó nemzeti jogszabályok között. Ez problémát okozna a kártérítési keresetek eredményessége tekintetében. Továbbá azt jelentené, hogy fennmarad a belső piac széttagoltsága a jogvédelem szintje tekintetében, és ösztönzést adhatna a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum kiválasztása („forum shopping”) számára, ami általában káros a kevésbé mobilis kkv-k és fogyasztók számára. Ennek következtében bonyolultabbá és így költségesebbé is válhatnak az eljárások, különösen a több tagállamot érintő ügyekben. Tehát az alapfogatókönyv szerinti 1. választási lehetőséget (az uniós fellépés hiánya) elvetettük. Hasonlóképpen a 4. opciót is kizártuk, mivel a kötelező erejű uniós fellépést előnyben részesítjük a puha joggal szemben.
22. **A kollektív igényérvényesítésre vonatkozó különálló, ugyanakkor horizontális megközelítés előnyben részesítése** A nyilvános konzultáció, és kiváltképpen az Európai Parlament 2012. február 2-i állásfoglalása fényében jelenleg a horizontális megközelítés megfelelőbbnek látszik a versenyspecifikus megoldásnál. Ennek főként az az oka, hogy a versenyjog nem az egyetlen olyan uniós jogterület, ahol gyakran széttagolt károk keletkeznek, valamint a fogyasztók és a kkv-k nehezen juthatnak kártérítéshez az elszenvedett kárért. Hasonló problémák (az egyéni kárhoz képest magas perlési költségek) jelentkeznek más jogterületeken is, mint például a fogyasztóvédelmi jog, illetve a környezetvédelmi jog területén. A kollektív igényérvényesítésre vonatkozó alapelvek nagyrészt közösek lehetnek az összes ilyen jogterületen. A horizontális kezdeményezés emellett elősegítheti a következetességet azon jogterületek között, amelyekben szükségesnek tekinthető a kollektív igényérvényesítés alkalmazása. Mindazonáltal amennyiben a versenyjog tekintetében különös rendelkezésekre van szükség, ezek a horizontális jogi aktus külön fejezetben vagy későbbi külön jogi aktusokban állapíthatók meg.
23. **A közjogi és magánjogi jogérvényesítés kiegyensúlyozottabb rendszerének előnyben részesítése.** A 2. és a 3. választási lehetőség egyaránt teljesíti az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetekre vonatkozó kezdeményezésbe foglalt szakpolitikai célkitűzések nagy részét, ugyanis mindkettő megszünteti azokat a legfontosabb akadályokat, amelyek jelenleg akadályozzák, hogy az antitröszt szabályok megsértésének sértettjei az európai jogi hagyományokra épülő, hatékony jogorvoslathoz jussanak. Emellett mindkét választási lehetőség biztosítékokat nyújt a visszaélészerű pereskedés és a megalapozatlan követelések elkerülése érdekében. Így kedvező hatást gyakorolnak a hatékony jogvédelemhez fűződő alapjogra, amelyet az EU Alapjogi Chartája rögzít.
24. A 2. opció némileg magasabb szintű, amennyiben teljes kártérítést biztosít. Ugyanakkor a 3. opció általában véve kiegyensúlyozottabb rendszert hoz létre. Általában véve javítja a bizonyítékokhoz való hozzáférés lehetőségét, miközben erősíti a hatékony közjogi jogérvényesítés védelmét azáltal, hogy a versenyhatóságok aktáiban szereplő dokumentumok nagyobb része számára nyújt védelmet. Bár biztosítékok bevezetése révén tesz eleget ennek a célkitűzésnek, az opció mégis javulást jelent abban a tekintetben, hogy kezeli azt az információs aszimmetriát, amelyet érdekeltek kiemeltek a nyilvános konzultáció során. A kartellügyekben árnöveléssel okozott kárra vonatkozóan felállított megdönthető vélelem, valamint a kárösszeg felbecslésére vonatkozó lehetőség bevezetése valószínűbbé teszi a kártérítés eredményes érvényesítését.

25. A 3. és a 2. választási lehetőség nem tér el egymástól az olyan egyéb intézkedések vonatkozásában, mint a továbbhárításon alapuló védekezés, az elévülési idők, valamint a nemzeti versenyhatóságok által elfogadott határozatok kötelező ereje. Azokban az országokban, ahol hasonló előírások vannak hatályban, ott ezek komoly ösztönzést jelentenek az igénylők számára. Ha az Unió egészében alkalmaznának ilyeneket, az javítaná a hatékony igényérvényesítés esélyét a versenyjogi jogsértések sértettjei számára, továbbá hozzájárulnának a jelenlegi kezdeményezés célkitűzéseinek eléréséhez (kártérítés, igazságszolgáltatáshoz való jog, valamint egyenlőbb versenyfeltételek biztosítása). A versenyhatóság határozatainak jogi kötőereje biztosítja az igazságszolgáltatás hatékonyabb igénybevetését.
26. **Költségek.** A költségek tekintetében a 3. opció jobb minősítés kapott a 2. választási lehetőségnél. A kár számszerűsítésével kapcsolatos megdönthető vélelem bevezetése, és a konszenzusos vitarendezés megkönnyítése révén csökkennek a perlés költségei. Továbbá a 3. opció alapján alacsonyabbak a hibaköltségek és a végrehajtás költségei, főként amiatt, hogy a kollektív igényérvényesítés tekintetében nem irányozza elő ágazatspecifikus jogi keret bevezetését. Végezetül a 3. opció keretében a közjogi jogérvényesítés számára biztosított, fokozott védelem csökkentené az adminisztratív terhet.

5. KÖVETKEZTETÉS

27. A 3. választási lehetőséget választottuk ki az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetekre vonatkozó kezdeményezés célkitűzéseinek megvalósítására szolgáló, előnyben részesített szakpolitikai lehetőségként

Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség tartalmának összefoglalása

Teljes kártérítés	Bármely károsult (közvetlen és közvetett vásárlók) teljes kártérítést követelhet az EUMSZ 101. és 102. cikkének megsértésével okozott károkért. A teljes kártérítés kiterjed a felmerült kárra, az elmaradt haszonra és a kamatára.
A bizonyítékok közzététele	Az előnyben részesített szakpolitikai lehetőség a bizonyítékok sajátos kategóriáinak az antitröszt szabályok megsértésén alapuló kártérítési keresetek felei közötti közzétételeire vonatkozó szabályozásról rendelkezik. Emellett biztosítékokat ír elő a versenyhatóság aktájában szereplő dokumentumok közzététele tekintetében.
A mentességben részesülő fél felelősségének korlátozása	Annak érdekében, hogy megőrizzük a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok engedékenységi programjainak vonzerejét, a mentességben részesülő fél felelőssége az okozott káron belüli részesedésére korlátozódik. A mentességben részesülő fél továbbra is teljes mértékben felelős, amennyiben a károsultak nem tudnak kártérítéshez jutni a többi jogsértőtől.
A nemzeti versenyhatóságok határozatainak jogi kötőereje	A kártérítési kereseteket elbíráló bíróságokat kötik a nemzeti versenyhatóságoknak az uniós versenyjogi szabályok megsértését megállapító határozatai
Elévülési idők	Az elévülési idők nem korlátozhatják a teljes kártérítéshez való jogot. Ezenfelül a sértetteknek ténylegesen képesnek kell lenniük arra, hogy kártérítési keresetet indítsanak a versenyhatóság jogerős határozatainak megszületését követően.

Az árnövelés áthárítása	Az alperes az árnövelés áthárításával védekezhet a közvetlen vásárló által benyújtott követeléssel szemben. Viszont a közvetett vásárlók kártérítési kereseteinek elősegítése érdekében könnyebb lesz az árnövelésnek a közvetett vásárlók szintjére történő áthárításának bizonyítása.
A kár vélelmezése	A kartellek sértettjei hivatkozhatnak arra a megdönthető vélelemre, hogy a kartell működése árnövekedéssel okozott kárt idéz elő. Továbbá az elszenvedett kár számszerűsítésére vonatkozó, nemzeti jog szerinti követelmények nem tehetik túlságosan nehézé vagy gyakorlatilag lehetetlenné az igénylő kártérítéshez való jogának érvényesítését.
Konszenzusos vitarendezés	Könnyebbé válik a konszenzusos vitarendezés, mivel az gyorsabb és olcsóbb alternatívát jelenthet a bírósági pereskedéshez képest.