

Jogi melléklet

Globális kartellek a versenyjogok hálóján kívül – II.

Az OPEC működése

SÜKÖSD PÉTER

A büntetőjog területén született törvénymódosítások kapcsán az állandó érv, amely az egyes büntető és szabálysértési szankciók súlyosbítása ellen szól, hogy azok szigorítása egyrészt nem jelent az elkövetők számára feltétlenül visszatartó erőt, másrészt pedig minden szankció csak akkor lehet hatékony, ha azokat következetesen alkalmazzák. Ennek alapján megoldásként a szankciók szigorítása helyett általában az eljárás elkerülhetetlenségét, a következetes és elkerülhetetlen jogalkalmazást hozzák fel példaként, ugyanis hiába lesz súlyosabb a büntetés akkor, ha az adott tényállást a jogalkalmazó szervek nem alkalmazzák. Ha a fenti dilemmát nézzük, akkor megállapítható, hogy napjainkban az egyes országok versenyhatóságai, sőt az Európai Közösségek Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) is hasonló problémával küzd.

2006. június 28-án például a Bizottság új bírságkiszabási iránymutatást¹ fogadott el a közösségi versenyszabályokat megszegő vállalatok megbüntetésére. Ennek oka, hogy az 1998 óta érvényben lévő eddigi iránymutatáshoz képest növelni akarták a versenyjogi bírságok speciális (az érintett vállalkozásokat szankcionálva) és általános [más vállalatokat is elriasztva az EK-Szerződés (a továbbiakban: EKSz.) 81. és 82. cikkével ellentétes magatartástól] elrettentő hatását.² A Bizottság is belátta ugyanakkor, hogy mindezek a változtatások semmit sem érnek, ha azokat nem követi egy, az eddiginél hatékonyabb versenyjogi jogalkalmazás. Ezt a célt szolgálta a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről szóló Bizottsági közlemény,³ amely azt a keretet volt hivatott létrehozni, amellyel jutalmazni lehet a

¹ Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról [HL C 210., 2006.09.01., 2–5. o.]

² Ibid 4. bekezdés.

³ Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről [HL C 298, 2006.08.12., 17–22. o.]

Sükösd Péter, a Gazdasági Versenyhivatal vizsgáló tanácsosa; a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi és Európa-jogi Szekcióján PhD-hallgató.

Bizottság vizsgálatai során együttműködő olyan vállalkozásokat, amelyek az Európai Közösséget (a továbbiakban: Közösség) érintő titkos kartellben vesznek vagy vettek részt. A titkos kartelleket ugyanis – jellegükből fakadóan – gyakran nehéz felderíteni és vizsgálatot folytatni ellenük a hozzájuk tartozó vállalatok vagy egyének együttműködése nélkül. Ezért a Bizottság úgy vélte, hogy a Közösség érdekében áll, hogy jutalmazza azokat a vállalatokat, amelyek részesei az ilyen típusú illegális tevékenységeknek, de készek véget vetni részvételüknek és együttműködni a Bizottság vizsgálatai során, függetlenül a kartellben részt vevő többi vállalkozástól. Itt már tehát explicit megjelenik az imént – a büntető és szabálysértési szankciók súlyosbítása kapcsán – felhozott érv, miszerint „a fogyasztók és az állampolgárok titkos kartellek felderítésének és megbüntetésének biztosításához fűződő érdeke nagyobb, mint az azoknak a vállalkozásoknak a megbírságolásához fűződő érdek, amely lehetővé teszi a Bizottságnak az efféle gyakorlatok felderítését és megtiltását”.⁴

Van azonban még egy terület, amely gyengíti a versenyben részt vevő vállalatok és magánszemélyek felé közvetítendő elkerülhetetlen versenyjogi jogalkalmazás üzenetét. Ez pedig a globálisan – mindeddig büntetlenül – működő kartellek léte, amelyek bár nyíltan kartelltevékenységet folytatnak, mégis kicsúsztak eddig a versenyhatóságok hálójából.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: K21. – Antitrust Law.

1. Nemzetközi Légi Szállítási Szövetség (IATA)

Az 1944 végén Chicagóban tartott Nemzetközi Polgári Repülési Konferenciát követően, 1945. április 16–19. között Havannában 58 légitársaság alapította meg a Nemzetközi Légi Szállítási Szövetséget (International Air Transport Association, a továbbiakban: IATA).

Az IATA, mely a menetrendszerű járatokat üzemeltető légitársaságok világszervezete – a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet⁵ (International Civil Aviation Organization, a továbbiakban: ICAO), az Európai Polgári Repülési Konferencia (European Civil Aviation Conference) – mellett a légi közlekedés multilaterális szintű intézményeinek sorát gazdagítja. Székhelye Montrealban, európai központja viszont Genfben van.

Maga a szervezet a légitársaságok nemzetközi érdekképviseleti egyesületeként működik, koordinálja a vállalatok együttműködési tevékenységeit. Hasonló ilyen jellegű szervezet a FITAP (Fédération Internationale des Transport Aériens Privés),

⁴ Ibid 3. bekezdés

⁵ Az 1919-es párizsi egyezmény megalapította az ICAN-t (International Commission for Air Navigation), amely a mai létező ICAO elődje volt. Ez szolgált alapul a kormányoknak, hogy megbeszéléseket tartsanak ebben a témában és elősegítsék a szolgáltatások szabványosítását. Ezt követően az 1944 végén Chicagóban tartott Nemzetközi Polgári Repülési Konferencia vezetett el az ICAO mint az ENSZ egyik ügynökségét képező nemzetközi-kormányközi testület megalapításához, amely felelős a nemzetközi légi árufuvarozás technikai, forgalmi és jogi körvonalainak kialakításáért.

mely a nem menetrendszerű közlekedést végző társaságok szervezete. Az európai társaságokat az Európai Légitársaságok Szövetsége, az AEA (Association of European Airlines) fogja össze, a fapadosok európai szervezete pedig az ELFAA (European Low Fare Airline Association).

Az IATA ma körülbelül 270 tagot számlál, amivel jelenleg a nemzetközi légi forgalom 93%-át fedi le, továbbá több mint száz nemzet légitársasága a tagja, amihez a Malév például 1984-ben csatlakozott. Tagságért ugyanakkor minden olyan légitársaság folyamodhat, aki menetrendszerű nemzetközi járatokat üzemeltet. Aktív tag csak nemzetközi, társult tag viszont belföldi légi járatokat üzemeltető légitársaság is lehet. Az ágazati ügyekben minden tag részt vesz, míg a tarifaegyeztető mechanizmusban csak az aktív tagok vehetnek részt.

Az IATA tevékenységének irányvonalát az éves közgyűlése határozza meg, mely az aktív tagok döntéshozatali fóruma. A szervezet választott végrehajtó bizottsága felügyeli és irányítja a forgalmi, műszaki, pénzügyi és jogi bizottságok munkáját. Az IATA költségvetését a légitársaságok tagdíjaiból finanszírozzák. Ezt a nemzetközi forgalomban való részvétel arányában állapítják meg.

A szervezet – mely az Olajexportáló Országok Nemzetközi Szervezetétől (Organization of the Petroleum Exporting Countries, a továbbiakban: OPEC) eltérően nem államokat, hanem vállalatokat, jelen esetben légitársaságokat tömörít – célkitűzései a következők:

- elősegíteni a biztonságos, gazdaságos, rendszeres légi közlekedést, valamint egységesíteni az eljárásokat,
- eszközöket biztosítani a légitársaságok és a légiforgalmi egyéb szervezetek közötti együttműködésére, melyek közvetlenül vagy közvetve foglalkoznak nemzetközi árufuvarozási szolgáltatásokkal,
- együttműködni az ICAO-val és más nemzetközi szervezetekkel, valamint a tagállamok légügyi hatóságaival.

1.1. Az IATA tarifaegyeztető tevékenysége

Az IATA három különböző típusú ún. közlekedési konferenciát alakított ki, amelyben a tagvállalatai a különböző utas és légi teheráru szállítására vonatkozó közös intézkedéseket vitatják meg. Ezek magukban foglalják a (i) tarifakonferenciákat, (ii) szolgáltatásokra vonatkozó konferenciákat, és (iii) ügynökségi konferenciákat egyben.

Az IATA szolgáltatásokra vonatkozó konferenciáin a légitársaságok közötti szerződéses személyszállításra és az elektronikus jegyre vonatkozó ügyek, míg az ügynökségi konferenciákon a légitársaságok és az utazási ügynökségek közötti megállapodások vannak napirenden, amelyek meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek mellett az ügynökségek IATA légitársaságoknak jegyet bocsáthatnak ki.

Az IATA tarifakonferenciái általában egy évben háromszor vannak, és azokon pogyászengedményekre és -díjakra, a viteldíjak kialakítására, az elfogadott pénz-

nemekre, illetve az alkalmazott tarifák koordinálására vonatkozó határozatokat hoznak azok az IATA-tagok, akiknek konferencián való részvételét előtte megszavazták. Ezeken a konferenciákon tehát a légitársaságok közötti szerződéses személyszállítási díjtételek, illetve ehhez kapcsolódó feltételek általános meghatározását tartják szem előtt, mely annyiban egységesíti a díjszabást, hogy uniformizálja az alapidj, az arra vonatkozó mennyiségi kedvezmények, a – sajátos (nyomtatványokra, élő állatra) és egyedi árukra (meghatározott árukra, meghatározott útvonalon) vonatkozó – osztálydíjszabást is.

A légitársaságok közötti szerződéses személyszállítás (interlining) akkor áll elő, amikor egy utas egy jeggyel több légitársaság szolgáltatásait veszi igénybe. Ez előállhat akkor is, ha az utas előre tudja, hogy különböző társaságokkal fog repülni az utazása egy-egy részében, valamint akkor is, ha az utas „teljesen rugalmas” jegye lehetővé teszi számára, hogy az egyes légitársaságok között váltson az utazása során (például akkor, ha lekési valamelyik járatát).

A fenti díjak számításánál az IATA – a főbb útvonalak alapján – három fő földrajzi régióra osztotta a Földet, ezek:

- Dél-, Közép- és Észak-Amerika,
- Európa,⁶ Közel-Kelet és Afrika, valamint
- Ázsia, Ausztrália, Új-Zéland és a Csendes-óceán szigetei.

– Ezen három nagy régióon belül hét utaskonferencia van, melyek a következők: TC1 (Tariff Conference 1), amely az 1-es régióon belüli utasforgalmat felügyeli.

Ez az észak- és dél-amerikai kontinenseket öleli fel,

- TC2 (Tariff Conference 2), amely a 2-es régióon belüli utasforgalmat felügyeli.

Ez Európát, az afrikai kontinentet, illetve Ázsia egy részét öleli fel Iránnal együtt,

- TC3 (Tariff Conference 3), amely a 3-as régióon belüli utasforgalmat felügyeli.

Ez Ázsia és Ausztrália területét jelenti,

– TC12, amely az 1-es és 2-es régió közötti forgalomra vonatkozóan rendelkezik joghatósággal,

– TC31, amely az 3-as és 1-es régió közötti forgalomra vonatkozóan rendelkezik joghatósággal,

– TC23/123, amely a 2-es és 3-as régió közötti közvetlen, illetve a TC1-en keresztül történő forgalomra vonatkozóan rendelkezik joghatósággal,

– TC123, amely az 1-es és 3-as régió közötti, TC2-n keresztül megvalósuló utasforgalomra vonatkozóan rendelkezik joghatósággal.

A régi rendszerben az aktuális díjakra vonatkozó határozatokat a fenti konferenciákon hozták meg, és ezek egy év után hatályukat veszítették, kivéve ha addig egy újabb határozat hatályon kívül nem helyezte azokat. Az új rendszerben a konferenciák szerepe inkább a díjak koordinálásának felügyeletére, mint a meghatározására terjed ki, ebből következően a díjakra vonatkozó határozatok nem a konkrét díjakat határozzák meg, hanem annak pontos számítási módját. Ezen díjösszegek

⁶ Európa itt a földrajzi Európát, illetve Törökországot, Izraelt, Marokkót, Algériát és Tunéziát foglalja magában.

meghatározási módjára vonatkozó határozatok ugyanakkor egy internetalapú szavazási rendszer alapján akár változtathatók is.

Az IATA egyik fő szerepe tehát mind a régi, mind az azt felváltó rendszerben az, hogy irányítja a multilaterális interlining rendszerét (kialakítva és koordinálva a fuvardíjakat, egyben felterjesztve ezeket az érintett kormányoknak), amelyben bármelyik légitársaság – amely részese az IATA utastarifa-konferenciáinak – szerződést köthet egy másikkal arra a díjtételre vonatkozóan, amelyet ezeken a konferenciákon megállapítottak. A viteldíjakat, amelyeket az IATA keretében alakítanak ki, mindkét ország légügyi hatóságának jóvá kell hagynia, ez az ún. kettős jóváhagyás rendszere (double approval system). Ezt követően ezeket a díjakat együtt alkalmazzák az ún. multilaterális prorata megállapodás (Multilateral Prorate Agreement) súlyozó rendszerével, amely annak meghatározásában segít, hogy egy-egy légitársaság mennyit kap az egyes előre meghatározott díjakból.

A multilaterális, légitársaságok közötti szerződéses személyszállításra vonatkozó megállapodás (Multilateral Interline Traffic Agreement) elvileg kötelező minden IATA-tag légitársaságra (még a nem teljes jogú tagokra is) olyan tekintetben, hogy azok csak ezen díjszabás alapján bocsáthatnak ki, illetve fogadhatják el a más társaságok által kibocsátott jegyeket. Amennyiben viszont nem ezeket a díjakat alkalmazzák, kompenzálniuk kell a többi légi fuvarozót ezért, amelyek viszont az IATA által meghatározott díjból származó prorátás összeggel részesednek a díjakból.

2. Az IATA működésének versenyjogi besorolása

Az IATA fenti konferenciáin belül a tarifákat érintő konferencia tevékenysége tűnik a leginkább versenyellenesnek.

Ami az együttműködési formákat illeti, a tagvállalatok konferencián, illetve az azokon született megállapodásokban való részvétele alapján a vállalkozások magatartása egyaránt tekinthető vállalkozások közötti megállapodásoknak és összehangolt üzleti magatartásnak is. Az EKSz. versenykorlátozó megállapodásokra vonatkozó 81. cikke a vállalkozások közötti megállapodásokat, az egyeztetett, összehangolt üzleti magatartást (concerted practice) és a vállalkozások társulásainak döntéseit említi.

Az IATA tarifakonferenciái elvileg megvalósítják a tipikus versenykorlátozási esetek közül a horizontális kapcsolatokban történő értékesítési árak rögzítését, amely magában foglalja az irányadó árszint, illetve az árkalkulációs tényezők rögzítését is.

A kérdés ezek után csak az, hogy egyrészt az IATA által meghatározott árak nem kötelező jellege mennyire jelent menekvést a versenyjogsértés alól, illetve hogy mennyire mentesíthetők a nemzeti versenyjogok alapján az IATA megállapodásai.

Ami az árak nem kötelező jellegét illeti, azzal kapcsolatban a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa (a továbbiakban: VT) is állást foglalt a Vj-56/2003/18.

számú határozatának⁷ 20. bekezdésében, ahol kifejtette, hogy a horizontális árajánlatok alkalmasak arra, hogy a piac különböző, egymással versenytársi viszonyban lévő szereplői megismerjék és ezáltal egyedi döntésüknél figyelembe vegyék versenytársaik jövőbeni árpolitikáját. A VT szerint a kérelmező által elfogadott ajánlott árak – kikényszeríthetőség hiányában is – a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény gazdasági versenyt korlátozó megállapodásokra vonatkozó 11. §-ába ütköznek, mivel az ajánlott árak következtében más árak érvényesülhetnek a piacon, mint az ajánlás hiányában.

A VT szerint az ajánlott árak is egységesíthetik az árakat, ami azt eredményezheti, hogy az alacsonyabb önköltséggel, alacsonyabb színvonallal, illetve – az ebből fakadóan – kisebb kereslettel rendelkező versenytársak sem kényszerülnek árak csökkentésére, míg a korábban magasabb árat alkalmazó – ismert és keresett – vállalatok az ajánlott díjtól függetlenül tudják érvényesíteni magasabb áraikat.

A fentiekén túl a VT álláspontja szerint az ajánlott díj olyan eredménnyel is járhat, hogy az adott szervezet tagjai éppen az ajánlott díjra tekintettel hangolják össze magatartásukat a megállapodásban írt díjszinten.

Még tovább ment a VT a Vj-83/2005/100. számú határozatában,⁸ amikor annak 60. bekezdésében kimondta, hogy nemcsak közvetlenül az árakra, hanem az áralakítást befolyásoló egyéb információkra vonatkozó megállapodás vagy összehangolt magatartás is sértheti a verseny szabadságát. Azon információcsere, melynek az a célja vagy hatása, hogy a versenytársak bizonytalan viselkedéséből eredő kockázatokat csökkentse, ellentétes a torzulásmentes verseny követelményével. Ha egy vállalkozás rendszeresen megküldi aznapra alkalmazni tervezett árait versenytársának, az két szempontból is jogsértőnek minősül: egyrészt eszköze lehet egy klasszikus árkartell működtetésének, másrészt ennek bizonyítottsága hiányában is alkalmas a független árképzési döntések meghozatalának befolyásolására.

3. Az IATA versenyjogi megítélésével kapcsolatos eljárások

3. 1. Az amerikai Közlekedési Minisztérium előtt

Legelőször 1981-ben az amerikai Közlekedési Minisztérium (Department of Transportation, a továbbiakban: DOT) Igazgatótanácsa mondta ki, hogy az IATA

⁷ A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Debreceni Ügyvédi Kamara gazdasági versenyt korlátozó megállapodás nemleges megállapítása iránti kérelmére indult eljárásban hozott Vj-56/2003/18. számú határozata.

http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=11&st=1&m5_doc=3589 (2009. február 27.)

⁸ A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának az AND NOW Kft. (Budapest), a Northline Kft. (Budapest), az Exclusive Change, az Exclusive Best Change, az Exclusive West Change, az Exclusive Pannon Change, az Exclusive Special Change, az Exclusive Extreme Change Kft.-k (Budapest), a Corner-Trade Kft. (Budapest), a Good Change Kft. (Budapest) eljárás alá vontakkal szemben versenykorlátozó megállapodás és összehangolt magatartás miatt indult versenyfelügyeleti eljárásban hozott Vj-83/2005/100. számú határozata.

http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/print_Vj083-2005_m.pdf (2009. február 27.)

tarifakonferenciáin született előírások jelentősen csökkentik a versenyt az érintett piacon. Ennek ellenére az Igazgatótanács később mégis jóváhagyta és mentesítette a megállapodásokat, ugyanis – álláspontja szerint – azok fontos közlekedési szükségleteket elégítettek ki, és ezáltal megfeleltek a fogyasztói jólét szintjét vizsgáló teszteknek is.⁹

Az Igazgatótanács úgy találta, hogy a megállapodások jelentősen csökkentik a verseny mértékét, ugyanis „a tarifakonferenciák létrehozását megalapozó alapon dolat vitathatatlanul az, hogy a közvetlen versenytársak között a lehető legnagyobb mértékben biztosítsa az árakra vonatkozó megállapodást, amely velejáráon versenyellenes, és ezáltal az amerikai versenytörvényekbe ütközik.”¹⁰ Az Igazgatótanács szerint az egyes ülések előtt „a tagvállalatok díj- és egyéb árszabási javaslatainak körbeküldése, az arról szóló megbeszélés, tárgyalás és végül a szavazás egyaránt azt a célt szolgálják, hogy egy-egy régióra vagy – ennek sikertelensége esetén – alrégióra vonatkozó megállapodást foganatosítsanak a tagjaik díjaira és árszabására vonatkozóan.”¹¹

Erre tekintettel az Igazgatótanács csak azzal a feltétellel engedélyezte az IATA-megállapodásokat, hogyha az amerikai légi szállítók nem vesznek részt a transzatlanti szolgáltatásokra vonatkozó tarifakonferenciákon.¹²

Ezt követően a DOT a 85-5-32. számú határozatában¹³ foglalkozott az IATA-tarifakonferenciáival, mely döntésében megállapította, hogy jóllehet azok versenyellenesek, mégis engedélyezte azokat elsősorban külpolitikai és a nemzetközi udvariasság elvére hivatkozva. Ebben a határozatában a DOT úgy találta, hogy fontos közlekedéspolitikai célok és szükségletek nem elégíthetők ki a tisztességes verseny elvének kisebb sérülése nélkül. Ebből következően a DOT versenyjogi mentességet biztosított ezen konferenciáknak. Ettől függetlenül azonban azt a kikötést bennhagyta határozatában, hogy az IATA tarifa- és díjkonferenciái onnantól mindig különös és egyedi átvizsgálás alá esnek majd, és döntései csak akkor lesznek jóváhagyva, ha azok nem sértik sem a közérdeket, sem az amerikai Közlekedési Törvény¹⁴ rendelkezéseit. Ezen mentesség feltételeként ugyanakkor a DOT arra kötelezte az IATA-t, hogy 5 év elteltével újból folyamodjon mentességért, így a DOT-nak is lehetősége lesz újra mérlegelni, hogy az IATA-megállapodások még mindig a köz érdekét szolgálják-e.¹⁵

Az IATA erre tekintettel 1990 májusában újra benyújtotta megállapodásait, melyet a DOT újra jóváhagyott azzal a kikötéssel, hogy néhány amerikai és külföldi

⁹ IATA Traffic Conferences, Board Review, 89 CAB 468 (1981).

¹⁰ Ibid 471. bekezdés.

¹¹ Ibid 507. bekezdés.

¹² Ibid 470. bekezdés.

¹³ Az amerikai Közlekedési Minisztérium 85-5-32. számú határozata, 1985. május 6.

¹⁴ Lásd ezzel kapcsolatban az ún. United States Code (amely tulajdonképpen az összes általános és állandó USA szövetségi törvény gyűjteményes kötete) közlekedésre vonatkozó 49. címét, http://www4.law.cornell.edu/uscode/uscode49/usc_sup_01_49.html (2009. február 27.)

¹⁵ Lj. 13., 3. bekezdés.

légitársaság csak korlátozott mértékben vehet részt a tarifakonferenciákon.¹⁶ A DOT ezen légitársaságok Egyesült Államok (a továbbiakban: USA) és a mentességben részesült vállalatok államai közötti utakra vonatkozó díjtárgyalásokon való részvételére nem biztosított versenyjogi mentességet.

Ezt követően a DOT a 98-6-6. számú határozatában¹⁷ jóváhagyta az IATA tagságára, illetve szervezeti felépítésére vonatkozó előírásait, kinyilvánítva egyben azok versenyjog alóli mentesülését is. Ezen engedély időbeli hatályát azonban 18 hónapban határozta meg. Később, a másfél év elteltével az IATA szervezeti és tagsági előírásait már nem mentesítette, álláspontja szerint ugyanis a versenyjogi mentesség nem volt már szükséges a szervezet általános érdekképviseleti feladatainak ellátásához.

Az IATA tarifakonferenciáival kapcsolatban a DOT 98-12-25. számú határozata nyilvánította még ki azok versenyszabályok alóli mentesülését. Ebben az eljárásban az IATA az 1998. szeptember 16-tól 18-ig Montrealban tartott konferenciáján foganatosított megállapodásának mentesítését kérte, ahol:

– OST-98-4542 jegyzékszám alatt csökkentették a Bahreinből, Egyiptomból, Ománból, Katarból, Kuvaitból és az Egyesült Arab Emirátusból az 1-es zónába tartó járatok tarifáit arra válaszul, hogy az érintett államok kormányai korábban nem hagyták jóvá a korábbi megállapodás alapján indítványozott tarifaemelésre vonatkozó terveiket. Emellett a gyermekek útiköltségeit, valamint a kedvezményes tértíjegyek árait is csökkentették.

– OST-98-4543 jegyzékszám alatt ugyanakkor módosították a hajók személyzetének csoportos és egyéni díjképzését a Dél-Afrikából, illetve Dél-Afrikába tartó járatokra vonatkozólag.

A DOT ezeket a részmegállapodásokat is jóváhagyta, tekintettel arra, hogy azok véleménye szerint nem törvénytelenek és nem sértik a versenyt a piacon.

2002-ben az IATA azzal a kérelemmel fordult a DOT-hoz, hogy szüntesse meg számos korábbi megállapodásának mentességét annak érdekében, hogy módosítani tudja azokat.

Az IATA éppen ezen követelmény alóli mentesítésért folyamodott a DOT-hoz, mivel a fenti közlekedési konferenciáin folyó munka nagy része szabvány megállapításból, valamint harmonizált szállítási gyakorlatok fejlesztéséből áll, melyek a multilaterális, légitársaságok közötti szerződéses személyszállításra vonatkozó megállapodásokat is magukban foglalják. Az IATA véleménye szerint ugyanakkor ezek „teljesen ártalmatlanok és az amerikai versenyszabályok alóli mentesség nélkül is folytathatók”.

¹⁶ Lásd ezzel kapcsolatban az amerikai Közlekedési Minisztérium United Air Linesra és a Deutsche Lufthansára vonatkozó 96-5-12. (1996. május 9.) határozatának 18–19. bekezdéseit és a 96-5-27. számú határozatának (1996. május 20.) 6–9. bekezdéseit

¹⁷ Az amerikai Közlekedési Minisztérium 98-6-6. számú határozata, 1998. június 5.

A DOT a 2002-1-15. számú határozatában¹⁸ eleget tett az IATA kérésének, melynek eredményeképpen a 2002-7-3.,¹⁹ a 2002-1-15.,²⁰ a 2003-6-15.²¹ és 2005-7-20.²² számú határozataiban teljesen feloldotta az IATA közlekedési konferenciáin született megállapodásokra adott versenyjogi mentességet.

Később ezt kiterjesztette az IATA légi teheráru szállítására vonatkozó konferenciákon született megállapodások mentességének megszüntetésére is,²³ melynek eredményeképp az IATA többé semmilyen mentességet nem élvez sem a személy, sem a teherszállítási megállapodásaira és ajánlásaira.

3.1.1. Az amerikai Igazságügyi Minisztérium észrevételei a DOT határozataival kapcsolatban²⁴

A fenti DOT-döntések ellenére a versenyért is felelős amerikai Igazságügyi Minisztérium (Department of Justice, a továbbiakban: DOJ) többször is korábbi döntései felülvizsgálatára szólította fel a DOT-ot, tekintettel arra, hogy az IATA amerikai légitársaságok által megállapított személy- és áruszállítási díjakra vonatkozó megállapodásai ellentétesek az amerikai versenypolitika verseny törvényekben is kifejezett alapelveivel és – a külpolitikára, valamint a kölcsönös udvariasság elveire hivatkozva – az súlyos versenyhátrányba helyezi az amerikai légitársaságokat más államok versenytárs vállalataival szemben, amelyek viszont a fentiekkel szemben a tisztességes verseny elvét helyezik előtérbe.

A DOJ álláspontja szerint az amerikai Közlekedési Törvény²⁵ kimondja, hogy egy megállapodásra adott engedélyt akkor lehet visszavonni, ha az jelentősen csökkenti, megszünteti a versenyt a piacon, kivéve ha az komoly közlekedési szükségletek kielégítését szolgálja, amely kevésbé versenykorlátozó alternatív megoldásokkal nem helyettesíthető.

A DOJ szerint a fentiek alapján a DOT-nak már korábban vissza kellett volna vonnia minden olyan IATA-megállapodásra kiadott engedélyező határozatát, amelyben az USA nemzeti érdekei is nagy súllyal esnek latba, ugyanis az IATA tarifakonferenciái lehetővé teszik az elvileg egymással versenyben álló légitársaságoknak, hogy az utas- és áruszállítási díjaikat előre meghatározzák.

A fentiekre tekintettel a DOJ azt javasolta a DOT-nak, hogy az 1990-es eljárása újraindításával, az egyes országokat külön-külön megvizsgálva elemezze, hogy a

¹⁸ Az amerikai Közlekedési Minisztérium 2002-1-15. számú határozata, 2002. január 29.

¹⁹ Az amerikai Közlekedési Minisztérium 2002-7-3. számú határozata, 2002. július 1.

²⁰ Lj. 18.

²¹ Az amerikai Közlekedési Minisztérium 2003-6-15. számú határozata, 2003. június 10.

²² Az amerikai Közlekedési Minisztérium 2005-7-20. számú határozata, 2005. július 20.

²³ Lásd ezzel kapcsolatban az amerikai Közlekedési Minisztérium 2002-8-16. (2002. augusztus 15.), 2003-7-22. (2003. július 18.) és a 2003-11-9. (2003. november 17.) számú határozatait.

²⁴ Lásd a DOJ 2003. május 29-én a DOT-nak címzett észrevételeit, iratjegyzékszám: OST-2003-14480, <http://www.usdoj.gov/atr/public/comments/201073.htm> (2009. február 27.)

²⁵ Lj. 14.

nemzetközi kölcsönös udvariasság eszméje indokolja-e az IATA-megállapodásokra adott versenyjogi mentességet is.

Ezen túl azonban a DOJ részéről további lépés nem történt az IATA ügyében.

3.2. Az Ausztrál Verseny és Fogyasztóvédelmi Bizottság előtt

2008. március 7-én az IATA azzal a kérelemmel fordult az Ausztrál Verseny és Fogyasztóvédelmi Bizottsághoz (The Australian Competition and Consumer Commission, a továbbiakban: ACCC), hogy engedélyezze mind a jelenlegi, mind az új rendszere keretében hozott szerződéseket és egyéb intézkedéseket. Az IATA a jelenlegi rendszerének mentesítését 2010. március 31-ig, míg az új rendszerét ezt követően határozatlan időtartamra kérte.

Az ACCC 2008. augusztus 28-án kelt, A91083. számú engedélye²⁶ szerint az IATA tarifakonferenciái lehetőséget teremtenek arra, hogy az azon részt vevő légitársaságok információit cseréljenek a díjaikra vonatkozóan, amely elvileg ellentétes egy versenyző légiforgalmi piac ideális modelljével. Az IATA érvelését elfogadva az ACCC kijelentette, hogy a potenciális információcsere lehetősége az új rendszerével a minimálisra csökkenne, ugyanis azokon a díjak pontos végösszege már egyáltalán nem kerülne szóba, hanem csak annak számítási módja. Az ACCC szerint ugyanakkor az új rendszerben nem szükséges a versenytársak személyes találkozója sem annak érdekében, hogy megvitassák a díjak mértékét, emellett a rendszer másik elemét képező, az internetes szavazáson alapuló anonim módosító szavazás is teljesen megszünteti az információcserével kapcsolatban fennálló versenyaggályokat.

Az IATA eljárásban képviselt álláspontja szerint az új rendszerben megvalósuló, a díjszámítás módszerére vonatkozó egyeztetése nem befolyásolja a piacon jelentkező díjak szintjét sem, ugyanis azok egyrészt eleve a piaci árszínhez és egy ahhoz adott prémiumösszeghez viszonyulnak, másrészt meg az IATA díjszint-meghatározása is a piacon jelentkező díjak átlagolásából jön ki. Az ACCC ezt az érvelést is elfogadta, valamint hozzátette, hogy azt csak abban az esetben kifogásolná, ha az IATA új rendszerében megvalósuló rugalmas árak rendszere a nem-IATA légitársaságok díjainak összehangolt és egyben párhuzamos változását eredményezné a légi közlekedés piacán.

Ami az új rendszer fogyasztói jólétre gyakorolt hatását illeti, az ACCC fenti döntésében elfogadta az IATA azon érvelését is, miszerint új rendszere növeli a fogyasztók választási lehetőségeit, ugyanis olyan városok elérhetőségét is biztosítja, amelyekhez egy-egy légitársaság esetleg külön nem rendelkezne közvetlen járattal. Az utasok ugyanakkor az IATA révén megkerülhetik a légitársaságok azon üzleti

²⁶ Az ACCC 2008. augusztus 28-án kelt, A91083. számú engedélye (ügyregiszter száma: C20081404) az International Air Transport Association (IATA) 2008. március 7-én benyújtott kérelmével kapcsolatban. <http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/812777/display/acccDecision> (2009. február 27.)

gyakorlatát is, hogy azok saját díjaikat alkalmazzák minden egyes zónára vonatkozóan, az utasok ugyanis csak egy díjat fizetnek egy olyan útért, amely több zónát foglal magában. Például, ha egy utas az IATA rendszerén kívüli légitársaságokkal szeretne Sydneyből Párizsba utazni, akkor szinte minden egyes esetben magasabb díjat kellene fizetnie az egyes zónák külön-külön díjainak összegeként, mintha az IATA rendszerét igénybe véve egy előzetes megállapodásban meghatározott – a repült mérföldek számától függő – kedvezményes áron repülhetne egyik helyről a másikba.

A fentiekén túl az IATA multilaterális interlining rendszere biztosítja azt a lehetőséget is az utasoknak, hogy menetrendszerű légi járatokkal utazzanak olyan várospárok között, melyek vagy nincsenek lefedve az online szolgáltatások által, vagy az online szolgáltatáson alapuló járatok meglehetősen korlátozott gyakorisággal, vagy egyáltalán nem közlekednek a hét egy adott napjának kívánt időpontjában, vagy teljesen le vannak foglalva azokban az időpontokban, amikor azt igénybe vennék.

Az IATA érvelése szerint interlining rendszere emellett azokkal a fogyasztói jóléti hasznokkal jár, hogy általa az utasok:

- megváltoztathatják utazásuk dátumát és időpontját,
- visszavonhatják foglalásukat és egyben költség-visszatérítést kaphatnak,
- visszaúti foglalás nélkül elindulhatnak,
- légitársaságot válthatnak,
- a foglalást követően változtathatnak az útvonalon (ez bizonyos távolságkorlátozásoktól függ), és
- újabb köztes megállóhelyeket iktathatnak be, vagy utólag törölhetnek az útvonalból.

Az IATA által előzetesen megállapított díjak és elosztási formula megléte ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az utasok úgy részesülhessenek a fentebb részletezett jóléti előnyökből, hogy ahhoz a légitársaságoknak külön, ad hoc módon kétoldalúan meg kelljen állapodniuk. Mindez összességében alacsonyabb tranzakciós költségeket is eredményez.

Ami az IATA körén kívül eső versenytársak helyzetét illeti, az ACCC hozzátette, hogy az IATA multilaterális interlining rendszere lehetővé teszi minden azon kívüli légitársaságnak, hogy csatlakozzon a hálózathoz, nem csak azoknak, amelyek elég nagyok és erősek ahhoz, hogy szövetségeket és egyéb hálózatokat tartsanak fenn. Ezáltal még ezek a kisebb légitársaságok is sokkal szélesebb működési körre tesznek szert, ami elsősorban a kiinduló-célállomás párjaik megemelkedett számában jelentkezik.

Az ACCC álláspontja szerint tehát összességében az IATA multilaterális interlining rendszere a légi közlekedés meglévő infrastruktúrájának és eszközállományának hatékonyabb használatát jelenti, melynek következtében globális szinten is kevesebb légitársaságra van szükség egy adott útmennyiség kiszolgálásához, emellett értelemszerűen kevesebb üzemanyag is fogy, így a környezetre gyakorolt kedvezőtlen hatások is jelentősen mérséklődnek.

Az ACCC elfogadta az IATA eljárásban előadott érvelését, és a jelenlegi multi-laterális interlining rendszerére 2010. március 31-ig adott mentesítést. Ettől azonban a következő esetekben némileg eltért:

- az USA/Kanada és Ausztrália között 2008. október 31-ig adott mentességet,
- a Közel-Kelet és Ausztrália között – ezen belül is a Bahreinből, Ománból, az Egyesült Arab Emírátsból Ausztráliába tartó járatok díjaira – is mentességet biztosított, abban az esetben, ha a fenti államok is engedélyezik azokat. Ebben az esetben az ACCC által biztosított mentesség lejárat dátuma a fenti kormányok engedélyeiben rögzített időpontok utáni egy hónap,
- Afrika és Ausztrália között – ezen belül is a Tanzániából Ausztráliába tartó járatok díjaira – is mentességet biztosított abban az esetben, ha Tanzánia kormánya is engedélyezi azt. Ilyenkor a mentesség lejárat dátuma ismételt a fenti kormány engedélyében rögzített végső időpont utáni első hónap lejárta,
- Mexikó/Karib-szigetek/Közép-Amerika/Dél-Amerika és Ausztrália között is mentességet biztosított, méghozzá a DOT, valamint Argentína, Brazília, Kolumbia, Paraguay és Uruguay kormányainak vonatkozó engedélyében rögzített végső időpontot meghaladó egy hónapos időtartamig,
- Ausztrália és Dél-Nyugat Csendes-óceán környéke között is mentességet biztosított, méghozzá a DOT vonatkozó engedélyében rögzített végső időpontot meghaladó egy hónapos időtartamig,
- Ausztrália és a dél-ázsiai szubkontinens/Délkelet-Ázsia között is mentességet biztosított, méghozzá a DOT, valamint Brunei, Tajvan, Hongkong, Malajzia, Új-Zéland, Fülöp-szigetek, Szingapúr és Thaiföld kormányai vonatkozó engedélyében rögzített végső időpontot meghaladó egy hónapos időtartamig,
- Ausztrália és Japán/Korea között is mentességet biztosított, méghozzá a DOT, valamint Japán és Korea kormányai vonatkozó engedélyében rögzített végső időpontot meghaladó egy hónapos időtartamig.

Az ACCC továbbá 2013. július 31-ig biztosított mentességet az IATA újonnan megvalósuló utastarifa-koordináló rendszerére.

3.3. Az IATA megítélése az Európai Közösségen belül

Az Európai Közösségek Bizottságának (a továbbiakban: Bizottság) első, a légitársasági ágazaton belüli megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjainak mentesítéséről szóló 3975/87/EGK rendelete²⁷ 1988. január 1-jén lépett hatályba. Az ugyanakkor – kisebb módosításokkal ugyan – egészen 2004. április 30-ig, a Tanács 411/2004/EK rendeletének²⁸ megjelenéséig hatályban is volt.

²⁷ A Tanács 3975/87/EGK rendelete (1987. december 14.) a légitársasági ágazat vállalkozásaira vonatkozó versenyszabályok alkalmazásával kapcsolatos eljárás megállapításáról [HL L 374., 1987.12.31., 1–8. o.]

²⁸ A Tanács 411/2004/EK rendelete (2004. február 26.) a Közösség és harmadik országok közötti légitársasági összefüggésben a 3975/87/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről, valamint a 3976/87/EGK és a 1/2003/EK rendelet módosításáról [HL L 68., 2004.3.6., 1-2. o.]

A 3975/87/EGK rendelet 2. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „a 85. (jelenleg 81.) cikk (1) bekezdése [jelenleg 81. cikkének (1) bekezdése] nem vonatkozik a vállalkozások közötti megállapodások, vállalkozások társulásai által hozott döntések és összehangolt magatartások egyes csoportjaira”. A rendelet 2. cikkének (2) bekezdése szerint ugyanakkor ezen megállapodások tárgya – többek között – a menetrend szerinti légi járatok személy- és poggyászszállítási díjtételeire, viteldíjaira és feltételeire vonatkozó javaslatok közös előkészítése, feltéve hogy az erre vonatkozó konzultációk önkéntesek, a légi fuvarozókat nem kötik azok eredményei és a Bizottság, valamint azok a tagállamok, amelyeknek légi fuvarozói érintettek, megfigyelőként részt vehetnek bármely ilyen konzultáción.

Ezt később a Tanács 3976/87/EGK rendelete²⁹ egészítette ki, amely kimondta, hogy a Bizottság utólag hivatalból, vagy egy tagállam, illetve természetes vagy jogi személyek kérésére megvonhatja valamely megállapodásra, döntésre vagy összehangolt magatartásra adott csoportmentesség kedvezményét abban az esetben, ha az összeegyeztethetetlen hatásokat vált ki az EK Sz. 81. cikkének (3) bekezdésével. Ezt követően a 3975/87/EGK rendelet 13. cikke szerint a jogsértés felszámolására megteheti a megfelelő intézkedéseket.

A Bizottság egyetlen, az IATA ellen, COMP/36.563. számon indított eljárásának³⁰ alapja az volt, hogy csak 1997 júniusáig mentesültek az IATA tarifakonzultációi az EK Sz. 81. cikke alól az 1617/93/EGK rendelet alapján, amely lehetővé tette az európai légitársaságoknak, hogy megállapodjanak a teherszállítás díjainak mértékében. A csoportmentesség Bizottság általi megszüntetését követően, az IATA az 3975/87/EGK rendelet³¹ alapján egyedi mentesítésért folyamodott. A benyújtott kérelem nagyban hasonlított ahhoz, amit a csoportos mentesülés esetén benyújtott a szervezet.

A fenti eljárásban kifejtett IATA-álláspont szerint a tarifakonferenciák lehetővé teszik a légitársaságok közötti szerződéses teherszállítást. Ez akkor áll elő, ha az adott rakományt az út egy részén másik légitársaság szállítja, mint amelyik eredetileg eladta a jegyet. A tarifakonferenciák által előre meghatározott teherarifákat ezt követően arra használják, hogy pontosan meghatározzák a szállításban részt vevő vállalatok kompenzációjának mértékét.

A Bizottság a COMP/36.563. számon indított eljárásában tett előzetes észrevételei között megállapította, hogy a tarifakonferenciák korlátozzák az árversenyt, jóllehet azok lehetővé tesznek egy mindenre kiterjedő, légitársaságok közötti szerződéses rendszeren alapuló tarifarendszert az EGK-n belül. A Bizottság álláspontja szerint ugyanakkor az IATA-nak mindeddig nem sikerült bizonyítania, hogy a kor-

²⁹ A Tanács 3976/87/EGK rendelete (1987. december 14.) a Szerződés 85. (jelenleg 81.) cikke (3) bekezdésének a légiközlekedési ágazaton belüli megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról [HL L 374., 1987.12.31., 9–11. o.]

³⁰ Lásd ezzel kapcsolatban az IP/01/694. számú sajtóközleményt, 2001. május 15.,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/694&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (2009. február 27.)

³¹ Lj. 27.

latozáson alapuló rendszere nélkülözhetetlen az ügyfeleknek az EGK-n belül nyújtott hatékony interlining szolgáltatás biztosítása érdekében.

Az utasszállításra vonatkozó tarifakonzultációkkal kapcsolatban – a teherzállítással ellentétben – a Bizottság kinyilvánította, hogy azok egészen 2001 júniusáig csoportos mentességet élveznek, amelynek ugyanakkor 2002. június 30-ig történő meghosszabbítását kezdeményezte a Bizottság.

Ezt követően – a 3975/87/EGK rendelet többszöri módosítását követően – a légiközlekedési ágazaton belüli megállapodásokkal és gazdasági erőfölénnyel foglalkozó tanácsadó bizottsággal folytatott konzultációkat követően született meg a Bizottság 1617/93/EGK rendelete,³² melynek indokolása szerint a személyszállítási és áru fuvarozási díjtételekről szóló konzultációk hozzájárulhatnak a vonalközi vitelés és fuvardíjak általános elfogadásához, ami mind a légi fuvarozók, mind a légi szállítás igénybe vevői számára előnyös.

A fentiekre tekintettel a 1617/93/EGK rendelet – amely 2005. június 30-án hatályát veszítette – személyszállítási és áru fuvarozási díjtételekről szóló konzultációkra vonatkozó, különleges rendelkezéseket tartalmazó 4. cikkének (1) bekezdése kimondta, hogy a személyszállítási és áru fuvarozási díjtételekről szóló konzultációk megtartására vonatkozó mentességet – többek között – csak akkor lehet alkalmazni, ha:

- a konzultációk vonalközi forgalom kialakításához vezetnek,
- a személyszállítási és áru fuvarozási díjtételeket a részt vevő légi fuvarozók az utasok állampolgársága, Közösségen belüli lakóhelye, illetőleg az áruszállítmány Közösségen belüli eredete szerinti megkülönböztetés nélkül alkalmazzák,
- a konzultációkon való részvétel önkéntes, és nyitott minden olyan légi fuvarozó számára, aki az érintett útvonalon közvetlen vagy közvetett járatokat üzemeltet vagy kíván üzemeltetni,
- a konzultációk a résztvevőkre nézve nem kötelező erejűek, tehát azokat követően a résztvevők fenntartják a jogot a személyszállítási és áru fuvarozási díjtételek tekintetében önállóan történő eljárásra,
- valamint a konzultációk nem vonnak maguk után az ügynökök díjazására vagy a tárgyalat díjtételek más tényezőire vonatkozó megállapodást.

Ezt követően a Bizottság Verseny Főigazgatósága 2004 szeptemberében³³ és 2005 márciusában³⁴ két konzultációs dokumentumot bocsátott ki annak érdekében, hogy felülvizsgálja az IATA EKSz. 81. cikke alóli mentesítésére vonatkozó Bizott-

³² A Bizottság 1617/93/EGK rendelete (1993. június 25.) a Szerződés 85. (jelenleg 81.) cikke (3) bekezdésének a menetrendek közös tervezésére és összehangolására, a közös üzemeltetésre, a menetrend szerinti légi járatok személyszállítási és áru fuvarozási díjtételeiről szóló konzultációkra és a repülőtéri résidőkiosztásra vonatkozó megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról [HL L 155., 1993.6.26., 18-22. o.]

³³ Az Európai Közösségek Bizottsága Verseny Főigazgatóságának első konzultációs dokumentuma a Bizottság 1617/93/EGK rendeletének (1993. június 25.) felülvizsgálatával kapcsolatban, 2004. szeptember, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/others/consultation_paper_en.pdf (2009. február 27.)

³⁴ Az Európai Közösségek Bizottsága Verseny Főigazgatóságának második konzultációs dokumentuma a Bizottság 1617/93/EGK rendeletének (1993. június 25.) felülvizsgálatával kapcsolatban, 2005. március, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/others/discussion_paper_en.pdf (2009. február 27.)

sági rendeleteket. A Bizottság szerint ugyanis a konzultációk és az 1/2003/EK rendelet³⁵ által bevezetett közvetlenül alkalmazandó mentességi rendszer fényében nem kellően indokolt, hogy a repülőtéri menetrendeket érintő megállapodásokra, illetve a közösségi repülőterek közötti menetrend szerinti légi járatokon alkalmazandó, poggyászszállítást is magában foglaló személyszállítás díjtételeire vonatkozó konzultációk tekintetében rendelet útján eltekintsenek a 81. cikk (1) bekezdésének alkalmazásától.

A Bizottság Verseny Főigazgatósága a 2005 márciusában kibocsátott második konzultációs dokumentumában kifejtette, hogy az IATA tarifakonferenciái „egy olyan egyeztető fórumot hoznak létre, amely – amellet, hogy »kétoldalú, nem teljesen átlátható, és az egyes útvonalakon alapuló megbeszéléseket tesz lehetővé az egymással közvetlen versenyben álló légitársaságok között« – lehetővé teszi az azon részt vevő potenciális versenytársak számára, hogy szentitív információkat cseréljenek egymással”, amelyek felhasználásával „a légitársaságok meg tudnak egyezni az IATA-jegyek árszintjében”.³⁶ A Verseny Főigazgatóság fenti nézetét számos előzetes piacelemzésre, valamint a díjak változására vonatkozó vizsgálati eredménnyel támasztotta alá,³⁷ mely vizsgálatok eredményeképp arra a következtetésre jutott, hogy a tarifakonferenciákból fakadó jóléti előnyök nem haladják meg az annak következtében előálló versenyellenes hatásokat.³⁸

A Verseny Főigazgatóság álláspontját részben alátámasztotta az IATA saját weboldalán³⁹ szereplő tájékoztatás is, mely szerint a tarifakonferenciákon való részvétel egyik előnye a piaci információkhoz való hozzáférés,⁴⁰ mely „lehetőséget teremt az – akár hallgatólagos, akár nyílt – összehangolt magatartásra az árakat illetően”.⁴¹

A konzultációk eredményeképp a Verseny Főigazgatóság arra a következtetésre jutott, hogy a Közösségen belüli légi közlekedési piac olyan irányban fejlődött, hogy egyre kevésbé biztosított, hogy a díjtételekről szóló konzultációk az EKSz. 81. cikk (3) bekezdésében megállapított minden feltételnek továbbra is megfeleljenek. Ezért a Bizottság szerint a közösségi repülőterek közötti, menetrend szerinti légi járatokon alkalmazandó, poggyászszállítást is magában foglaló személyszállítás díjtételeire vonatkozó konzultációk tekintetében a csoportmentességet 2006. december 31-ig kell csak engedélyezni. Ezt követően azonban a légiközlekedési ágazatnak saját magának kell megítélnie, hogy az EKSz. 81. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó vállalkozások közötti megállapodások és összehangolt magatar-

³⁵ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [HL L 1., 2003.01.04., 1–25. o.]

³⁶ Lj. 34., 89. bekezdés

³⁷ Lj. 34., 100–108. bekezdések

³⁸ Lj. 34., 110–147. bekezdések

³⁹ A szervezet hivatalos weboldala: www.iata.org (2009. február 27.)

⁴⁰ Lj. 34., 90. bekezdés

⁴¹ Lj. 34., 99. bekezdés

tások, illetve vállalkozások társulásai által hozott döntések megfelelnek-e az EKSz. 81. cikke (3) bekezdésében foglalt feltételeknek.

Ezen konzultációkra tekintettel legutóbb a légi közlekedés területén a Bizottság az 1459/2006 rendeletet⁴² fogadta el, amely az unión belüli útvonalakon a személyszállításnak az IATA által megállapított díjtételeire vonatkozó konferenciák tekintetében 2007. január 1-jével megszüntette az EKSz. 81. cikkének (1) bekezdése szerinti tilalom alóli mentességet. Az új rendelet az unión belüli útvonalak tekintetében megszüntette a résidőkre és a menetrenddel kapcsolatos konzultációkra adott mentességet is.

Újabb fejleményként értékelhető a légi szállítás piacán, hogy a Bizottság – amely korábban igen pozitívan állt a légitársaságok közötti szövetségekhez és fúziókhoz annak érdekében, hogy azok globális szinten is hatékonyan versenyezni tudjanak egymással⁴³ – a 847/2004 tanácsi rendelet⁴⁴ értelmében elfogadott két határozatában⁴⁵ úgy találta, hogy a SkyTeam kooperáció tagvállalatai, az Aeromexico, az Air France, az Alitalia, a Continental Airlines (USA), a CSA (Cseh Köztársaság), a Delta Airlines (USA), a KLM (Hollandia), a Korean Air Lines és a Northwest (USA) között megkötött kétoldalú légiközlekedési szolgáltatási megállapodások együttes olvasatban sérthetik az EKSz. 10. és 81. cikkét, mivel kötelezik vagy ösztönzik az e megállapodások alapján kijelölt légi fuvarozókat, hogy a tarifák és/vagy üzemeltetett kapacitások terén megállapodjanak vagy együttműködjenek.

A fentiek egyértelműen arra utalnak, hogy a Bizottság is a versenyszempontok maximális érvényesülését szeretné elérni az IATA által uralt légi szállítás piacán is, amely a jövőben akár egy IATA ellen indított érdemi versenyügyet is eredményezhet majd.

⁴² A Bizottság 1459/2006/EK rendelete (2006. szeptember 28.) a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a menetrend szerinti légi járatok személyszállítási díjtételeiről és a repülőtéri résidőkiosztásról folytatott konzultációkra vonatkozó megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról [HL L 272., 2006.10.3., 3-8. o.]

⁴³ Lásd ezzel kapcsolatban a Bizottságnak Lufthansa/SAS/United Airlines közötti szövetségekkel kapcsolatban kiadott közleményét (COMP/D-2/36.201, 36.076, 36.078. számú ügyek folytán [HL C 181, 2002.07.30., 2–5. o.], IP/02/1569. számú sajtóközlemény, 2002. október 29.). Emellett a Bizottság a SkyTeam szövetség megállapodásainak egyes EU-n belüli aspektusait is értékelte (a Franciaország és Hollandia, valamint a Franciaország és Olaszország közötti utak) az Air France/KLM fúziós ügyben (lásd a Bizottság COMP/M.3280. számú ügyben 2004. február 11-én hozott határozatát, IP/04/194. számú sajtóközlemény, 2004. február 11.) és az Air France/Alitalia szövetség kapcsán (lásd a Bizottság COMP/38.284. számú ügyben 2004. április 7-én hozott határozatát, IP/04/469. számú sajtóközlemény, 2004. április 7.).

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 847/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a tagállamok és harmadik országok közötti légiközlekedési szolgáltatásokra vonatkozó megállapodások tárgyalásáról és végrehajtásáról [HL L 157., 2004.4.30., 7. o.]

⁴⁵ A Bizottságnak a COMP/37.984. számú ügyben 2006. május 31-én elfogadott C(2006)2009. és a 2006. június 20-án elfogadott C(2006)2010. számú határozatai.

4. Következtetés

A fentiek alapján megállapítható, hogy továbbra is léteznek olyan vállalati csoportosulások, amelyek – nyíltan versenykorlátozó tevékenységük ellenére – eddig mentesültek mindenfajta versenyjogi szankció alól.

Az OPEC esetében ennek fő oka egyértelműen az volt, hogy már az érdemi eljárást is meggátolta az OPEC és tagországai szuverenitásukon alapuló immunitása, amely szerint az állam – jelen esetben a tagországait egyesítő OPEC – mentes a külföldi joghatóság alól.

Az OPEC-et tehát nem – a tevékenységét a gazdasági haszonszerzés érdekében folytató – vállalkozásként (mely az Európai Közösségek Bíróságának kialakult joggyakorlata szerint kiterjed minden olyan szereplőre, amely gazdasági tevékenységet folytat, függetlenül annak jogi helyzetétől és finanszírozási módjától⁴⁶) definiálta az amerikai joggyakorlat, hanem olyasfajta „tömörülésként”, amelynek magatartása az általa képviselt szuverén nemzetek magatartásának felel meg, és mint olyan mentesül az amerikai versenytörvény rendelkezései alól.

Ezt a gondolatmenetet folytatva az amerikai esetjog eljutott annak kimondásáig is, hogy az OPEC-tagországok – és értelemszerűen az utasításaiknak megfelelően eljáró OPEC – eleve mentesül-e a kereskedelmi tevékenység fogalomköre alól, ugyanis csupán a saját államterületén található nemzeti energiaforrásai felett gyakorolja szuverén jogait. Az 1979-ben induló International Association of Machinists and Aerospace Workers kontra OPEC eljárásban⁴⁷ az első fokon eljáró Kalifornia Állam Központi Kerületi Bíróságának véleménye szerint ugyanakkor a kőolaj árának meghatározása csupán azt a célt szolgálja, hogy biztosítsa azt, hogy a tagországok ellenőrzést gyakorolhassanak természeti kincseik felett, amely a szuverenitásuk egyik elemének tekinthető.

Nincs azonban egyedül az amerikai joggyakorlat ezzel a véleményével: ha a közösségi versenyjog vizsgálata során eltekintünk attól a kulcsfontosságú körülménytől, hogy a közösségi esetjog alapján teljes bizonyossággal megállapítható, hogy az OPEC tevékenysége államinak minősül, akkor magatartását elvileg egyfajta közös erőfölénnyel való visszaélésként is definiálhatnánk, mely azt feltételezi, hogy az OPEC-et úgy tekintenénk, mintha az általa képviselt országok egy vállalatként (de nem feltétlen azonosan) cselekednének, amelynek erőfölénye a kőolaj világgpiacán kimutatható.

⁴⁶ C-41/90 ügy, Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH [EBHT 1991., I-1979. o.] 21. bekezdés; C-159/91 és C-160/91 egyesített ügyek, Christian Poucet kontra Assurances Générales de France és Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon [EBHT 1993., I-637. o.] 17. bekezdés; C-244/94 ügy, Fédération Française des Sociétés d'Assurance, Société Paternelle-Vie, Union des Assurances de Paris-Vie és Caisse d'Assurance et de Prévoyance Mutuelle des Agriculteurs kontra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche [EBHT 1995., I-4013. o.] 14. bekezdés; C-55/96 ügy, Job Centre coop. arl. [EBHT 1997., I-7119. o.] 21. bekezdés; és a C-67/96 ügy, Albany International BV kontra Stichting Bedrijfspensioenfondsvon Textielindustrie [EBHT 1999., I-5751. o.] 77. bekezdés

⁴⁷ International Association of Machinists & Aerospace Workers kontra Organisation of Petroleum Exporting Countries, 477 F. Supp. 553, 559–60. (C.D. Cal. 1979), 649 F.2d 1354 (9th Cir. 1981.)

Attól eltekintve, hogy már a közös erőfölényes helyzet kimondása is meglehetősen kétséges az OPEC csökkenő világgpiaci részesedése miatt, kijelenthető az is, hogy az OPEC nem feltétlen követ el erőfölénnyel való visszaélést akkor, amikor megtagadja a kereslet teljes egészében történő kielégítését, teljesítését.

Ennek oka, hogy az még vállalkozás(csoport)ként is rendelkezik egyfajta – természetesen az egyes államok saját államterületén található nemzeti energiaforrásai felett gyakorolt szuverén jogoknál szűkebb körű – rendelkezési joggal az általa forgalmazott termékek felett.

Bár az IATA esetében nem országok, hanem vállalatok állnak a szervezet mögött, és – részben ebből kifolyólag – egészen más oka van a versenyjogi eljárások alóli mentesülésének, nem kizárt, hogy egy esetleges versenyjogi eljárás esetén – az OPEC-hez hasonlóan – az állami magatartásra való hivatkozáshoz vezetne az IATA jogi képviselői által. Ennek oka a következő: a viteldíjakat, amelyeket az IATA keretében alakítanak ki, mindkét ország légügyi hatóságának jóvá kell hagynia, ez az ún. kettős jóváhagyás rendszere.

Álláspontom szerint azzal, hogy egy állam közigazgatási szerve szentesíti a döntést, az onnantól állami tevékenységnek tekinthető, és mint olyan mentesül a versenytörvény alanyi hatálya alól.

Jó példa erre a megközelítésre a Gazdasági Versenyhivatal Vj-16/2005/25. számú határozata,⁴⁸ mely 49–50. bekezdéseiben kimondta, hogy az egészségügyi miniszter törvényességi felügyeleti joga csak akkor zárna ki az EKSz. alkalmazhatóságát, ha az államot képviselő miniszter kezében lenne a végső döntés joga, vagyis jóformán kikényszeríthetné a döntés megváltoztatását azáltal, hogy jóváhagyása nélkül az nem válna hatályossá. A VT álláspontja szerint végső állami döntésről akkor lehet szó, ha valamely állami szervnek korlátozás nélküli joga van a Kamara által hozott döntés visszavonására, megváltoztatására, illetve más döntéssel való helyettesítésre, vagyis az állam a döntéshozatali folyamat végeredményét oly módon ellenőrzi, hogy amennyiben az nem felel meg elvárásának, akkor annak helyébe az állami akaratnak megfelelő tartalmú döntés lépne.

Tekintettel arra, hogy az IATA esetében az egyes országok légügyi hatóságainak döntése a viteldíjak kialakítási folyamatának legvégén helyezkedik el, és annak jóváhagyása nélkül az nem válna hatályossá, kimutatható egyfajta állami törvényességi felügyelet ebben az esetben is.

Az OPEC-nél alkalmazott gondolatmenettel részben összecsengő, a külföldi államok érdekeit hangsúlyozó szemlélet jelenik meg ugyanakkor az IATA tarifakonferenciáival kapcsolatos 85-5-32. számú határozatban,⁴⁹ mely döntésében a DOT megállapította, hogy jóllehet a tarifakonferenciák versenyellenesek, mégis engedélyezte azokat elsősorban külpolitikai és a nemzetközi udvariasság elvére hivatkozva.

⁴⁸ A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Magyar Könyvvizsgálói Kamara eljárás alá vont vállalkozás ellen versenykorlátozó magatartás miatt indult eljárásban hozott Vj-16/2005/25. számú határozata. http://www.gvh.hu/gvh/alpha?do=2&pg=11&st=1&m5_doc=4112 (2009. február 27.)

⁴⁹ Lj. 13.

Ez a döntés azonban – figyelembe véve az összes IATA-val kapcsolatos eljárást – kivételesnek tekinthető, ugyanis az esetek többségében hatékonysági érvek, egyéb fontos közlekedési szükségletek, valamint a fogyasztói jólétre gyakorolt pozitív hatás szóltak az IATA tarifarendszere mellett.

Az ACCC 2008. augusztus 28-án kelt, A91083. számú engedélye⁵⁰ szerint például az IATA új rendszere növeli a fogyasztók választási lehetőségeit, ugyanis olyan városok elérhetőségét is biztosítja, amelyekhez egy-egy légitársaság esetleg külön nem rendelkezne közvetlen járatokkal. Az ACCC ugyanakkor hozzátette azt is, hogy az IATA által előzetesen megállapított díjak és elosztási formula megléte lehetővé teszi, hogy az utasok úgy részesülhessenek a fentebb részletezett jóléti előnyökből, hogy ahhoz a légitársaságoknak külön, ad hoc módon kétoldalúan meg kelljen állapodniuk. Mindez összességében alacsonyabb tranzakciós költségeket is eredményez.

Ez ugyanakkor részben arra is utal, hogy az ACCC szerint az IATA tarifarendszere a fogyasztói jólétet⁵¹ a kettős marginalizáció kiküszöbölése révén növelhetné. Jóllehet itt egy adott várospár jelenthet két különböző terméket abban az esetben, ha nincsen közvetlen járat azok között, az IATA rendszere mégis azt eredményezné, hogy az egyes útvonalakon járatokkal rendelkező légitársaságok a tarifameghatározás folyamatában nem külön-külön kerítenének sort profitmaximalizálásra, hanem erre csak egyszer, a tarifakonferenciákon kerül sor, melynek következtében csak egy haszonkulcs rakódna rá a határköltségre, emiatt az fogyasztóknál jelentkező ár is elvileg kisebb lenne.

A fogyasztóknál megjelenő előnyök mellett az ACCC álláspontja szerint az IATA multilaterális interlining rendszere a légi közlekedés meglévő infrastruktúrájának és eszközállományának hatékonyabb használatát is jelenti, melynek következtében globális szinten is kevesebb légitársaságra van szükség egy adott útmennyiség kiszolgálásához, emellett értelemszerűen kevesebb üzemanyag is fogy, így a környezetre gyakorolt kedvezőtlen hatások is jelentősen mérséklődnek.

Nagyjából a fenti jóléti hatásokon alapult a Közösség IATA-ra vonatkozó mentesítési rendszere is, később azonban a Bizottság Verseny Főigazgatósága már úgy látta, hogy nem kellően indokolt, hogy a repülőtéri menetrendeket érintő megállapodásokra, illetve a közösségi repülőterek közötti menetrend szerinti légi járatoknál alkalmazandó, poggyászszállítást is magában foglaló személyszállítás díjtételeire

⁵⁰ Az ACCC 2008. augusztus 28-án kelt, A91083. számú engedélye (ügyregiszter száma: C20081404) az International Air Transport Association (IATA) 2008. március 7-én benyújtott kérelmével kapcsolatban, <http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/812777/display/acccDecision> (2009. február 27.)

⁵¹ Lásd a verseny szabadságával kapcsolatos, a GVH által követett alapelvek, Gazdasági Versenyhivatal, 2007. május 8., 60. o., 3.60. bekezdését, amely kimondja, hogy „a fogyasztói jólét (consumer welfare), vagy fogyasztói többlet (consumer surplus) a fogyasztók által megvásárolt áru tényleges ára és a fogyasztók által még éppen elfogadhatónak tartott ár különözete összesítve. A fogyasztói többlet tehát egy pénzösszeg – a fogyasztók összességében ennyivel kevesebbet költöttek az adott árura, mint amennyit hajlandóak lettek volna költeni rá, ez az ő hasznuk a gazdaságból és a kereskedelemből.”

vonatkozó konzultációk tekintetében rendelet útján eltekintsenek a 81. cikk (1) bekezdésének alkalmazásától.

Ennek oka az volt, hogy a Verseny Főigazgatóság szerint a tarifakonferenciákból fakadó jóléti előnyök már nem haladták meg az annak következtében előálló versenyellenes hatásokat, aminek következtében a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a közösségi repülőterek közötti, menetrend szerinti légi járatokon alkalmazandó, poggyászszállítást is magában foglaló személyszállítás díjtételeire vonatkozó konzultációk tekintetében 2006. december 31-et követően a légiközlekedési ágazatnak saját magának kellett megítélnie, hogy az EKSz. 81. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó vállalkozások közötti megállapodások és összehangolt magatartások, illetve vállalkozások társulásai által hozott döntések megfelelnek-e az EKSz. 81. cikke (3) bekezdésében foglalt feltételeknek.

Ez a változás az IATA vonatkozásában az EKSz. 81. cikke (1) bekezdésének megsértése miatti érdemi eljárást nem eredményezett eddig, viszont a Bizottság SkyTeam kooperáció tagvállalatai között megkötött kétoldalú légiközlekedési szolgáltatási megállapodásokkal kapcsolatban hozott két határozata⁵² már egyértelműen azt jelzi, hogy a Bizottság is a versenyszempontok maximális érvényesülését szeretné elérni az IATA által uralt légi szállítás piacán is.

Míndez azonban nem szab gátat annak, hogy a fentebb részletezett kartelleken túl újabbak megalakítását kezdjék el, amely azt jelzi, hogy folyamatosan fennálló problémáról van szó.

A közelmúltban például megszorodtak a találgatások a földgázexportáló országok esetleges összefogásáról, egy OPEC-hez hasonló szervezet létrehozásának esélyeiről. Ez a gázkereskedelmi tömörülés a 2001-ben létrehozott Gázexportáló Országok Fórumának⁵³ (mely szervezetnek a mai napig nincs alapszabálya, világos tagsági rendszere, sőt képviselői sem) alapjaira épülne, annak az érintett országok – például Kazahsztán és Fehéroroszország – nemzeti gázipari társaságai lennének a tagjai. Ezt követően létrejönne a MANNGO nevű csoport, amelynek tagjai összefogva az eddiginél nagyobb súlyt képviselnének a Gázexportáló Országok Fórumában.

A MANNGO moszkvai központtal működne, és fő feladata a „tisztességes” gázárak és tarifák meghatározása lenne a szovjet utódállamokon belül.⁵⁴ Oroszországról azonban korábban többször elutasították, hogy a gázforumnak kartell szere-

⁵² Lj. 45.

⁵³ A Gázexportáló Országok Fóruma (Gas Exporting Countries Forum) a világ vezető földgázki-termelő országai által 2001-ben, Teheránban létrehozott szervezet. Sem alapszabálya, sem alapító okirata nincsen. A szervezetnek ugyanakkor nincs kialakult, formális tagsági rendszere sem. A fórum munkájában rendszeresen részt vevő, állandó tagnak tekinthető országok Algéria, Brunei, Egyenlítői Guinea, Egyesült Arab Emírátságok, Egyiptom, Indonézia, Irán, Katar, Malajzia, Nigéria, Oroszország, Trinidad és Tobago, valamint Venezuela. A fórum miniszteri szintű találkozói eseti jelleggel képviseltette magát még Bolívia, Líbia, Omán és Türkmenisztán is. Norvégia ugyanakkor megfigyelői státusszal rendelkezik. A szervezet tagállamai évente egy alkalommal tartanak miniszteri szintű tanácskozást.

⁵⁴ Oleg Zsilin, az orosz gázszövetség elnöke szerint, lásd a Világgazdaság 2008. január 29-i cikkét, http://vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=206123&aloldal_id=11&fr=spojo (2009. február 27.)

pet szánnának, de hangsúlyozták, hogy szükség lenne az árak és a piaci viszonyok „nemzetközi szintű tanulmányozására”, esetleg „a gázpolitikák egyeztetésére”.

Egy esetleges gáz-OPEC megalakulása azért is nyugtalanító, mert a világ földgázvagyona még kevesebb kézben összpontosulna, mint a kőolajkincs. Katar, Irán és Oroszország együtt a teljes készlet 60%-át ellenőrzi.

Ezen tagországokat tömörítő szervezetek ellen az egyetlen eszköz egy olyan nemzetközi trösztellenes szabályrendszer létrehozása lehet – amely ugyan elválk az annak részét képező országoktól és más szintre helyezi az államok versenyjog területén érvényesülő tényleges joghatóságát, ebből fakadóan állami szuverenitását egyaránt –, melynek következtében a szuverenitáson alapuló immunitás, az állami aktus doktrína, illetve a külpolitikai és a nemzetközi udvariasság elve sem lehetne gátja a versenyszabályok alkalmazásának.