



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

TUZSON BENCE
miniszter

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: III/2313-12/2023		
Érkezett: 2023. 05. 13.		
Erkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	EGYÉB: kézzel
Példány: 1	Melléklet: 2	Kezelőiroda: [signature]

[redacted] részére
előadó alkotmánybíró

Iktatószám: XX-AJFO/347//2023.
Hivatkozási szám: III/2313-5/2023.

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: Válasz az Alkotmánybíróság III/2313-5/2023. ügyszámú megkeresésére (kizárólagos termékértékesítési szerződések visszaszorítása, normavilágosság) vonatkozóan

Tisztelt [redacted]

Köszönettel megkaptam megkeresését és az annak mellékletét képező végzést a III/2313-5/2023. ügyszámú bírói kezdeményezés (egyedi normakontroll eljárás) ügyében, amelyben kéri az Igazságügyi Minisztérium álláspontját az indítványban foglaltakkal kapcsolatban. Az alkotmánybírósági végzést áttekintettem, és egyidejűleg jelzem, hogy az ügyben [redacted] által feltett kérdések megválaszolása érdekében megkereséssel fordultam a Gazdasági Versenyhivatalhoz. Minderre tekintettel tájékoztatom Tisztelt [redacted] hogy a megkeresésre vonatkozóan a Gazdasági Versenyhivatal közreműködésével az alábbi szakmai tájékoztatást adom.

I. Az indítvány vizsgált tartalma

A Fővárosi Törvényszék az előtte folyamatban lévő perben az eljárás felfüggesztése mellett - az *Alkotmánybíróságról* szóló törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján - egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett a *kereskedelemtörvény* 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 7/B. § (2) bekezdése és (7) bekezdés b) pontja, valamint a (8) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. Másodlagosan ezen rendelkezések alkalmazhatóságának kizárását kérte a Fővárosi Törvényszék előtt 105.K.700.681/2023. számon folyamatban lévő perben.

A peres eljárás felpereseként szereplő étteremüzemeltető vállalat ellen az alperesi hatóság versenyfelügyeleti eljárást indított, melynek során megállapította, hogy az indítványozó az ásványvizek és a szikvizek esetében a határozatban foglalt időszak vonatkozásában megsértette a Kertv. 7/B. § (2) bekezdését.

A Kertv. 7/B. § (2) bekezdése szerint az italt árusító vendéglátó üzlet köteles a sör – kivéve csapon értékesített sör –, üdítő- és gyümölcsital, gyümölcsle és gyümölcsnektár, valamint ásványvíz és szikvíz (szódavíz) értékesítése esetén termékenként legalább két különböző gyártó termékeinek értékesítését biztosítani.

A határozat ellen benyújtott keresetében a felperes kérte, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását, mert a Kertv. portfólió bővítési kötelezettségre (a továbbiakban: PBK) vonatkozó rendelkezései álláspontja szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő normavilágosság elvét.

A bíróság állítása szerint megállapítható, hogy az indítvánnyal érintett normaszöveg ellentmondás-mentesen és az önkényes értelmezés lehetőségét kizárva nem értelmezhető, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti.

Minderre tekintettel az alkotmánybírósági megkeresés arra hívja fel az Igazságügyi Minisztériumot, hogy a végzés kézhezvételétől számított 30 napon belül fejtse ki álláspontját

1. a támadott jogszabályi rendelkezés szabályozásának célja és szükségessége vonatkozásában,
2. a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát illetően,
3. az indítványozó alkotmányjogi érvelésével kapcsolatban,
4. azzal összefüggésben, hogy a Kertv. 7/B. §-a indítvánnyal támadott rendelkezéseinek értelmezése során mely jogszabályok és milyen összefüggésben hívhatóak fel.

II. Szakmai álláspont

II. 1. A normavilágosság követelménye

Mindenekelőtt indokoltnak tartom röviden ismertetni a normavilágosság követelményének alkotmányos szabályait, jogszabályi háttérét, valamint áttekinteni az Alkotmánybíróság következetes, vonatkozó gyakorlatát.

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése értelmében „*általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg*”. A jogszabályok

tartalmával kapcsolatban alapvető követelmény a normavilágosság, amely a jogbiztonságon keresztül kapcsolódik a jogállamiság elvéhez.

A normavilágosság követelménye azt jelenti, hogy a jogszabály nyelvtani szerkezete nem lehet feleslegesen bonyolult, nem okozhat nehézséget annak értelmezése a jogalkalmazás során a jogkövető állampolgároknak. A jogszabályokat éppen ezért úgy kell szerkeszteni, hogy címzettjeinek ne legyen kétsége az azokból eredő jogokat és kötelezettségeket illetően.

Ennek megfelelően a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) is a jogalkotás alapvető követelményei között deklarálja, hogy „a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie”. {2. § (1) bekezdés}

A normavilágosság követelményével az Alkotmánybíróság is több ízben foglalkozott már, legutóbb a testület ekként foglalta össze kapcsolódó gyakorlatát: „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek {34/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [116], [120]}{20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]}. A jogalkotóval szemben nem csupán elvárás a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16]}. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]. Nem felel meg a norma-tartalommal szemben fennálló követelményeknek az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva -teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható» {42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301, legutóbb pl. 31/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmány-bíróság értelmezésében megállapítható továbbá a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46]. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a jogbiztonság meglétének vagy hiányának vizsgálatakor differenciáltan kell eljárni. Annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is (125/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1127, 1137). Más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat (395/D/2010. AB határozat, ABH 2011, 2090, 2096) (Indokolás [67]–[68]).” {9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}”

Az Alkotmánybíróság emlékeztet továbbá, hogy „[a] generálklauszula jogrendünk integráns részét képezik, ugyanúgy, mint a részletező, kazuisztikus normák (801/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1899, 1904.). A 847/B/1996. AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy»[a] jogalkotóknak a normavilágosság követelményeinek megfelelő jogszabálysöveget kell kibocsátaniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza. Az már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szerveknek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervek nem bővíthetnek. Előfordulhat azonban, hogy a szabályozni kívánt társadalmi viszonyok annyira sokrétűek és változatosak, hogy az említett szabályozási mód alkalmazása szóba sem jöhet. Ilyenkor a jogszabály vagy tartalmi ismérvek alapján határozza meg a személyek, tárgyak, szolgáltatások ama körét, amelyre valamely rendelkezés irányadó, vagy példálózó felsorolást foglal magában.«(ABH 1996, 644, 645.). Az 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy bizonyos esetekben éppen nem a részletező, hanem az általános, keretjellegű szabályozás segíti elő a jogbiztonságot. »A [...] jogszabályok világossága, áttekinthetősége érdekében célszerű, ha a törvényhozó kerüli azoknak a helyzeteknek a teljes körű felsorolását, melyekre a jogszabály adott rendelkezését alkalmazni kell; az életviszonyok folytonos alakulása, változásai következtében e helyzetek kimerítő felsorolása reménytelen vállalkozás volna. Ha pedig újból és újból kiderülne, hogy a törvény hatályát ki kell terjeszteni olyan helyzetekre is, melyekre a törvény-hozó eredetileg nem gondolt vagy nem gondolhatott, ez a sorozatos törvénymódosítások kényszere folytán az -Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság egyik elemére, a jogbiztonságra nézve jelentene veszélyt.«(ABH 2001, 442, 461.).” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [97]}

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza tehát, „önmagában az, hogy valamely jogszabályi rendelkezés egyes magatartásokat, körülményeket absztrakt módon határoz meg, még nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság és az annak részét képező normavilágosság sérelmét. Tekintettel az élethelyzetek sokféleségére, változatosságára, bizonyos fokú általánosítás, absztrakció a jogkövetkezménnyel fenyegetett magatartások jogszabályban történő meghatározása során elkerülhetetlen. Erre tekintettel mind-addig, amíg az absztrakció mértéke nem ér el egy olyan szintet, amely az azokat tartalmazó rendelkezések alkalmazását objektív szempontok szerint már önmagában is lehetetlenné, vagy éppenséggel kiszámíthatatlanná, önkényessé tenné, ezen módszer alkalmazása alkotmányosan megengedett, sőt kifejezetten indokoltnak tekinthető.” { 3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [22]-[24]}

Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a jogbiztonság követelményének biztosítása az állam, elsősorban a jogalkotó feladata azáltal, hogy „a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak” a norma címzettjei számára.

II. 2. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) 7/B. §-a

II. 2. 1. A támadott jogszabályi rendelkezés szabályozásának célja, szükségessége, valamint a Kertv. 7/B. §-ának értelmezése (1. és 4. kérdés)

A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 2020. december 12. napjától hatályos 7/B. §-át beiktató 2020. évi CXL. törvény indokolása szerint a szabályozás célja, hogy lehetőséget teremtsen az ún. *hotel-restaurant-café* (a továbbiakban együtt: Horeca) piacon általános gyakorlatként alkalmazott kizárólagos termékértékesítési szerződések visszaszorítására. Az indokolás szerint jellemzővé vált ugyanis, hogy a nagyobb gyártók – a kisebb gyártókkal szemben – kizárólagos megállapodások megkötésével lekötik a forgalom döntő hányadát a Horeca piacon. A Kertv. 7/B. §-ának megalkotásával a jogalkotó ezt a versenyt korlátozó hatást kívánta csökkenteni a kisebb piaci szereplők (például a kisüzemi sörfőzdék) javára.

Ehelyütt szükségesnek látom kitérni a Kertv. 7/B. §-ában foglalt rendelkezések beiktatását megelőzően a nemzeti versenyhivatal által lefolytatott, a szóban forgó piacot érintő eljárásokra.

A Gazdasági Versenyhivatal – az Igazságügyi Minisztérium tárgybeli ügyben küldött megkeresésére válaszolva – arról adott tájékoztatást, hogy 2011. június 28-án VJ/49/2011. számon versenyfelügyeleti eljárást indított a [REDACTED]

[REDACTED] eljárás alá vontak ellen, mivel észlelte, hogy ezen vállalkozások az általuk gyártott, forgalmazott sörtermékek ellátására vonatkozó, Horeca egységekkel kötött megállapodásaikban az általuk előállított vagy forgalmazott sörtermékek teljes körére vagy azok egy részére vonatkozóan kizárólagos tartásra és értékesítésre vonatkozó kikötést írnak elő a velük szerződött vendéglátóipari egységeknek. Valószínűsíthető volt, hogy az eljárás alá vontak ezen magatartásukkal megsértették a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) akkor hatályos 11. § (2) bekezdésének a), b), c), h) pontjaiban foglaltakat.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa a VJ/049-362/2011. számú végzésében végül megszüntette ezen eljárást a sörgyárak által vállalt kötelezettségek egyidejű elfogadásával, amely kötelezettségvállalások célja a sörgyárak által lekötött sörmennyiségek csökkentése volt. E vállalások teljesítését a későbbiekben újabb versenyfelügyeleti eljárás keretében ellenőrizte a nemzeti versenyhatóság. Ezen utóvizsgálat során megállapításra került, hogy a sörgyárak teljesítették a kötelezettségvállalás érdemi tartalmát.

Egyes piaci jelzések ugyanakkor a későbbiek során azt mutatták, hogy annak ellenére, hogy a sörgyárak teljesítették a fentiek szerinti kötelezettségvállalásokat, az általuk a Horeca piacon lekötött sörmennyiség nem csökkent. A kisüzemi sörfőzdék érdekképviselői szervezete szerint helyzetük, piaci részesedésük érdemben nem változott a versenyhivatal által elfogadott kötelezettségvállalások teljesítése ellenére sem.

Ennek okai többértékek, azonban a Gazdasági Versenyhivatal által az alkoholos és alkoholmentes italtermékek magyarországi vendéglátóipari egységekben történő forgalmazásának piacán lefolytatott ágazati vizsgálata keretében, a Horeca egységek körében készített piackutatás szerint a marketingtámogatások és a mennyiségi kedvezmények mellett szerepet játszhatott többek között az, hogy számos Horeca egység – feltehetően a nagyobb sörgyártók által nyújtott logisztika, kedvezmények és anyagi előnyök miatt is – elégedett volt a sört beszállító partnereivel, hosszú távú és szilárd beszállítói kapcsolatok alakultak ki.

Emellett a GVH által készített, országosan reprezentatív fogyasztói piackutatás alapján a fogyasztói igény sok helyen – főleg az alacsonyabb jövedelmű régiókban – csekély a magasabb árfekvésű kézműves sörtermékek iránt, jóllehet e kézműves termékek széleskörű kínálata a fentiek okán korlátozott.

Mindezen körülményeket mérlegelve jutott végül a jogalkotó is azon álláspontra, hogy törvényi szabályozás, a Kertv. 7/B. §-ának megalkotása szükséges, a korábban hivatkozott, 2020. évi CXL. törvény indokolása szerinti jogalkotói cél elérése érdekében.

II. 2. 2. Az alkoholos és alkoholmentes italtermékek magyarországi vendéglátóipari egységekben történő forgalmazásának piacán lefolytatott ágazati vizsgálat megállapításai

A 2023. augusztus 4. napján közzétett, az alkoholos és alkoholmentes italtermékek magyarországi vendéglátóipari egységekben történő forgalmazásának piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról szóló jelentésében (a továbbiakban: Jelentés) a Gazdasági Versenyhivatal – többek között – javaslatot fogalmazott meg a Kertv. 7/B. §-ának rendelkezéseit illetően.

A Tptv. 43/D. §-ában szabályozott ágazati vizsgálatok lefolytatása során a nemzeti versenyhivatal feladata egy adott szektorban tapasztalható piaci folyamatok feltárása és értékelése. Erre tekintettel az ágazati vizsgálatok végén elkészülő jelentésben általános, a piaci gyakorlatokat és trendeket, a piaci szereplők jelzéseit átfogó módon összegző megállapítások, illetve azok fényében javaslatok kerülnek rögzítésre. Ezzel szemben versenyfelügyeleti eljárások során a vizsgálatnak számos, a konkrét ügyre vonatkozó egyedi körülményt kell figyelembe vennie, melyek döntő mértékben befolyásolhatják az eljárás eredményét.

Ahogy a Jelentés VIII. fejezetének 1. pontja is utal erre, a szóban forgó ágazati vizsgálat lefolytatása és az annak eredményeként elkészült jelentés közzététele időpontjában folyamatban volt több, a Kertv. 7/B. §-a alapján indított versenyfelügyeleti eljárás is. A Gazdasági Versenyhivatal kiemelte ehelyütt – s ezen álláspontját az Igazságügyi Minisztérium megkeresésére adott válaszában jelzettek szerint továbbra is fenntartja –, hogy csupán utóbbi versenyfelügyeleti eljárások végleges lezárását követően kristályosodhatnak ki egyes jogértelmezési kérdések, alakulhat ki a jogalkalmazási gyakorlat, valamint, hogy az ágazati vizsgálat nem törekedhetett ilyen egyedi ügyek minősítésére.

A Jelentés egyes piaci szereplők által a Kertv. 7/B. §-a alkalmazása kapcsán megfogalmazott jelzéseket, észrevételeket tartalmazott, melyek között volt olyan is, amely ezen jogszabályi

rendelkezések értelmezhetőségére, világosságára vonatkozott. Mindez azonban nem a Gazdasági Versenyhivatal saját jogi értékelését tükrözte, hanem a Jelentés rendeltetésének megfelelően, mindössze a piacon tapasztalható, több piaci szereplő által is megfogalmazott észrevételeket rögzítette. A nemzeti versenyhatóság többek között ezen piaci jelzések fényében fogalmazta meg javaslatait a jogalkotó felé a Kertv. 7/B. §-a felülvizsgálatának vonatkozásában.

II. 2. 3. A támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányossága, valamint az indítványozó alkotmányjogi érvelésének helytállósága (2. és 3. kérdés)

E tekintetben mindenekelőtt kiemelendő az a tény, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás alapjául szolgáló ügy (VJ/52/2021. számú versenyfelügyeleti eljárás) a sörtermékeket nem érintette, csak az üdítőket.

A megkeresés d) pontjában feltett kérdést illetően utalni szükséges arra, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás alapjául szolgáló ügyben hozott VJ/52-58/2021. számú határozat (a továbbiakban: Határozat) indokolásának 188. pontja tartalmazza a Kertv. 7/B. § (2) bekezdésében rögzített négy termékkategória, mint (i) a sör, (ii) a gyümölcsle és gyümölcsnektár, (iii) az üdítőital és a gyümölcsital, valamint (iv) az ásványvíz és szikvíz, meghatározását. A termékkategóriák körébe tartozó termékek az adott típusú élelmiszerre vonatkozó jogszabályok, előírások alapján definiálhatók. Az alapügyben a sörtermékek nem voltak érintettek.

A Magyar Élelmiszerkönyv kötelező előírásairól szóló 152/2009. (XI.12.) FVM rendelet (a továbbiakban: Élelmiszerkönyv) 11. melléklet B rész 1. pontja tartalmazza a gyümölcsle, 5. pontja a gyümölcsnektár definícióját. A gyümölcsitalok és üdítőitalok meghatározása vonatkozásában a Magyar Élelmiszerkönyv Bizottság Gyümölcslevek, Üdítőitalok Szakbizottsága által kidolgozott, és az FVM által közzétett útmutató, a Gyümölcsitalok és üdítőitalok jelölési útmutatója 2007. (közzétéve az FVM Értesítő 2007. évi 22. számában) tartalmaz iránymutatást.

Az ásványvíz és a szikvíz vonatkozásában a természetes ásványvíz, a forrásvíz, az ivóvíz, az ásványi anyaggal dúsított ivóvíz és az ízesített víz palackozásának és forgalomba hozatalának szabályairól szóló 65/2004. (IV.27.) FVM-ESzCsM-GKM együttes rendelet 2. §-a tartalmaz jogszabályi definíciót. A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Élelmiszer-és Takarmánybiztonsági Igazgatóság által kiadott jogszabálygyűjtemény, az Élelmiszerekre vonatkozó Jogszabályok Jegyzéke termék specifikusan tartalmazza az egyes élelmiszerekre vonatkozó jogszabályok, előírások felsorolását.

A fent és a Határozat 188. pontjában is hivatkozott – valamennyi piaci szereplő számára hozzáférhető – előírások, meghatározások alapján a Kertv. 7/B. (2) bekezdése szerinti rendelkezés világosan értelmezhető és nem veti fel ellentmondásos vagy önkényes jogalkalmazás lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság egyedi normakontroll eljárását kezdeményező indítvány alapjául szolgáló perben sem képezi a felek között vita tárgyát a Kertv. 7/B. § (2) bekezdésének érintett, az ásványvíz és szikvíz termékkategória meghatározása. Az indítvány egy, a Kertv. 7/B. § (2) bekezdésének hatályba lépése időpontjában már nem hatályos, 1995. december 31. napján hatályát veszített jogszabályhely ital definíciójára hivatkozva állítja a Kertv. 7/B. § (2) bekezdés rendelkezésének ellentmondásosságát.

III. Összegző álláspont

A fentiekben ismertetetteket összegezve, álláspontom szerint az egyedi normakontroll eljárás keretében kifogásolt, vizsgált jogszabály érintett rendelkezése megfelelően garantálja a normavilágosság követelményének való megfelelést, a támadott jogszabály megfelel az alkotmányos követelményeknek, így az nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2024. február „7.”

Tisztelett

dr. Tuzson Bence