

**A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és
a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének
1/2014. számú közleménye**

**az egyszerűsített és teljes körű eljárásban engedélyezhető összefonódások
megkülönböztetésének szempontjairól**

(egységes szerkezetben az azt módosító 2/2017. közleménnyel)

I. Bevezetés

1. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki.
2. E közlemények nem kötelező erejűek; funkciójuk annak rögzítése, hogy a jogalkalmazó milyen tartalommal tölti meg a jogszabály rendelkezéseit, összefoglalva a múltban kialakult, illetve a jövőben követni kívánt jogalkalmazási gyakorlatot.
3. A jelen közlemény azt ismerteti, hogy a GVH a Tpv. 72. § (3) bekezdésének alkalmazásakor milyen szempontok és megfontolások alapján dönt az összefonódás piaci hatásai teljes körű vizsgálatának szükségességéről, amely esetben a GVH az összefonódás engedélyezése iránti kérelmet nem a Tpv. 63. § (2) bekezdése szerinti 30 napos ügyintézési határidejű eljárásban (a továbbiakban: egyszerűsített eljárás), hanem a Tpv. 63. § (3) bekezdése szerinti ügyintézési határidejű eljárásban (a továbbiakban: teljes körű eljárás) bírálja el.
4. A GVH a közlemény kiadásával növelni kívánja a jogbiztonságot, tevékenységének átláthatóságát és kiszámíthatóságát, így segítve elő az egységes és diszkriminációmentes jogalkalmazást. A közlemény ismeretében a vállalkozások összefonódáshoz vezető tranzakcióik előkészítése során fel tudják mérni, hogy milyen esetekben számíthatnak a

GVH gyorsabb és olcsóbb eljárására, illetve, hogy milyen típusú információk szolgáltatásával segíthetik azt, hogy a GVH eljárása gyorsabb és olcsóbb legyen.

5. A közleményben foglaltak a GVH eddigi joggyakorlatát tükrözik. Ezért a vállalkozások – hacsak nem állnak fenn különleges körülmények – számíthatnak arra, hogy a közleményben foglalt feltételek teljesülésének az összefonódás engedélyezése iránti kérelemben történő bizonyító erejű bemutatása esetén kérelmük (a számukra minden szempontból kedvezőbb) egyszerűsített eljárás keretében kerül elbírálásra. A közleményben foglaltak ugyanakkor nem jelentik azt, hogy ne lehetnének olyan további esetek, amelyek egyszerűsített eljárásban elbírálhatók.
6. Ha a további jogalkalmazás során szerzett bővebb tapasztalatok birtokában a GVH azt szükségesnek látja, akkor a jövőben sor kerülhet e közlemény módosítására, illetve tartalmának további részletezésére, pontosítására.

II. Jogszabályi háttér

7. A Tpvt. 30. §-ának (2) bekezdése szerint a GVH engedélyezi az összefonódást, ha az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon (Tpvt. 14. §), különösen gazdasági erőfölény (Tpvt. 22. §) létrehozása vagy megerősítése következményeként. A Tpvt. 72. § (3) bekezdése értelmében, ha a 24. § szerinti engedély iránti kérelem alapján a 30. §-ra figyelemmel nem nyilvánvaló, hogy az összefonódás nem eredményezi az érintett piacon a verseny jelentős mértékű csökkenését, az eljáró versenytanács a vizsgáló jelentése alapján – az iratok vizsgálónak való visszaadása mellett – dönt az összefonódás piaci hatásai teljes körű vizsgálatának szükségességéről.
8. Az, hogy az eljárás egyszerűsített vagy teljes körű eljárás keretében folyik le, befolyásolja az eljárás ügyintézési határidejét, és az eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértékét is:
 - a) az egyszerűsített eljárás esetében az ügyintézési határidő harminc nap [Tpvt. 63. § (2) bekezdés d) pont], amely határidő húsz nappal meghosszabbítható [Tpvt. 63. § (5) bekezdés d) pont], az eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj pedig négymillió forint [Tpvt. 62. § (1) bekezdés b) pont].
 - b) a teljes körű eljárásban történő elbírálás esetében a rendelkezésre álló határidő négy hónap [Tpvt. 63. § (3) bekezdés], amely határidő két hónappal meghosszabbítható [Tpvt. 63. § (6) bekezdés e) pont], az eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj pedig tizenhatmillió forint [Tpvt. 62. § (1) bekezdés a) pont]

9. A fentieknek megfelelően – a Tpv. 63. § (4) bekezdésének figyelembe vételével – az eljáró versenytanácsnak az egyszerűsített eljárásra rendelkezésre álló ügyintézési határidőn belül az alábbi tartalmú döntések valamelyiket mindenképpen meg kell hoznia:
- a) döntés a Tpv. 72. § (3) bekezdése alapján az összefonódás piaci hatásai teljes körű vizsgálatának szükségességéről;
 - b) érdemi határozatban döntés az összefonódásról.

III. Az egyszerűsített eljárásba tartozó összefonódások

Általános szempontok

10. Arra nézve a Tpv. nem tartalmaz rendelkezést, hogy egy összefonódás mely esetben minősül olyanak, amely esetében a 30. §-ra figyelemmel nyilvánvaló, hogy az összefonódás nem eredményezi az érintett piacon a verseny jelentős mértékű csökkenését. A nyilvánvalóan engedélyezendő összefonódások körének meghatározása a GVH mérlegelési jogkörébe tartozik.
11. A Tpv. eddigi alkalmazási tapasztalatai alapján – egyezően a nemzetközi versenyjogi gyakorlattal – egy összefonódásnak az alábbi (külön-külön vagy együttesen jelentkező) hatásai lehetnek a gazdasági erőfölényes helyzetre és általában is a gazdasági versenyre.
- a) Horizontális hatás akkor következik be, ha van olyan érintett piac (áru- és földrajzi piac kombináció), amelynek azonos – akár eladói, akár vevői – oldalán mindkét, az összefonódásban résztvevő vállalkozáscsoport jelen van, vagy reális lehetősége van a piacra történő belépésre. Ekkor az összefonódás miatt csökken az egymással versenyben álló vállalkozások száma, növekszik az összefonódás révén bővülő vállalkozáscsoport piaci részesedése, miáltal jelentős mértékben is csökkenhet a verseny, különösen azáltal, hogy a vállalkozáscsoport egyedül vagy más vállalkozásokkal közösen gazdasági erőfölényes helyzetbe kerülhet vagy a meglévő gazdasági erőfölény erősödhet. A növekvő piaci részesedés lehetőséget teremthet a vállalkozáscsoport számára kizsákmányoló (például túlzottan magas eladási ár megállapítása) és versenykorlátozó (például piacra lépés akadályozása) magatartásokra egyaránt, továbbá növeli a versenyt korlátozó megállapodások létrejöttének, illetve a párhuzamos magatartások esélyét az érintett piacon (koordinatív hatás).
 - b) Vertikális hatásról akkor beszélünk, ha van olyan érintett piac, amelyen az egyik vállalkozáscsoport eladóként, a másik vállalkozáscsoport pedig vevőként van (lehet)

jelen, azaz a két vállalkozás csoport a termelési-értékesítési lánc egymást követő fázisaiban tevékenykedik. Ebben az esetben a köztük meglévő piaci kapcsolatot vállalkozáscsoporton belülivé válik. Ez megteremtheti az érdekeltséget arra, hogy ha a vállalkozáscsoport az egyik érintett piacon erőfölényben van, akkor ezzel a másik piacon visszaéljen, vagyis lehetősége nyílik versenykorlátozó magatartások megvalósítására (például szerződéskötéstől való indokolatlan elzárkózás, árdiszkrimináció).¹ A versenyre gyakorolt (esetlegesen káros) hatás akkor sem kizárt, ha a termelési-értékesítési lánc nem egymást követő szakaszaiban tevékenykedő vállalkozás-csoport vesz részt az összefonódásban. Ilyen esetben azonban a fenti értelemben csak akkor lehet szó vertikális hatásról, ha a vertikális láncban a két vállalkozáscsoport közötti szint a vertikális láncnak nem szükségszerű része (pl. ha egy általában érvényesülő V1–V2–V3 vertikális láncban V3 közvetlenül, V2 közbeiktatása nélkül is vásárolhat V1-től)²

- c) A portfólió hatás az összefonódás révén létrejövő vállalkozáscsoport által gyártott (forgalmazott) áruk körének bővüléséből adódik. Ez különösen akkor járhat káros versenyhatásokkal, ha egymást kiegészítő (azonos vevők által vásárolt) áruk gyártói (forgalmazói) kerülnek egy vállalkozáscsoportba. Ebben az esetben ugyanis, ha az egyik vállalkozáscsoport valamely áru(k) piacán magas piaci részesedéssel rendelkezik, akkor az összefonódás következtében bővülő vállalkozáscsoport más áru(k) piacán képes lehet versenykorlátozó magatartás (pl. árukapcsolás) érvényesítésére.³ Az ilyen összefonódásokat az Európai Bizottság gyakorlata „konglomerátum létrejöttéhez vezető összefonódások”-ként minősíti.⁴

12. A Tpv. 22. § szerinti gazdasági erőfölény komplex fogalom, annak, illetve a verseny jelentős mértékű csökkenésének megállapítása az adott vállalkozás piaci helyzetének és működési feltételeinek széleskörű elemzését igényli. A verseny jelentős mértékű csökkenésének – ezen belül a gazdasági erőfölény létrejötte, illetve erősödése lehetőségének – kizárása ennél lényegesen egyszerűbb feladat. Az összefonódásban a Tpv. 26. § értelmében érintett résztvevők együttesének bizonyos mértékű érintett piaci részesedése alatt ugyanis – egészen speciális eseteket leszámítva – nyilvánvalóan nem

¹ Lásd Vj-182/2001 Hungaropharma összefonódás.

² Lásd Vj-92/2012. UNIVER-COOP/Profi/Csemege- Match összefonódás.

³ Lásd Vj-116/2001 Matáv Rt./ Group 4 Securitas Biztonsági Szolgálat összefonódás.

⁴ Lásd: Iránymutatás a nem horizontális összefonódásoknak a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet alapján történő értékeléséről (2008/C 265/07) 91. pont.

kell a verseny jelentős mértékű csökkenésével, különösen a gazdasági erőfölény kialakulásával számolni. A Tptv. 14. § szerint értelmezett érintett piaci részesedés az esetek túlnyomó többségében egyértelműen számszerűsíthető. Mindezek alapján az összefonódás engedélyezésének nyilvánvalóságát indokolt az összefonódás megvalósulása esetén kialakuló piaci részesedésekhez kötni.

13. A magyar versenyfelügyeleti gyakorlat a 25–30 százalékot el nem érő piaci részesedést tekinti olyannak, amely alatt egy vállalkozáscsoport egyedüli erőfölényes helyzete nem valószínűsíthető. A verseny jelentős mértékű csökkenésének nyilvánvaló kizárását azonban – a horizontális összefonódások esetében – a fenti mértéknél alacsonyabb piaci részesedéshez szükséges kötni, mert az összefonódás létrehozhat vagy megerősíthet olyan oligopol piaci struktúrát, amely az összefonódás révén létrejövő vállalkozáscsoport és más vállalkozások közötti koordináció veszélyét növelve vezethet a verseny jelentős mértékű csökkenéséhez, sőt közös gazdasági erőfölényes helyzet kialakulásához vagy erősödéséhez.

Egyszerűsített eljárásban elbírálásra kerülő összefonódások csoportjai

14. Az előzőekben részletesen kifejtettek alapján a GVH az engedélyköteles összefonódások alábbi csoportjait egyszerűsített eljárásban bírálja el:

- a) Az összefonódásnak horizontális, vertikális és portfólió hatásai sincsenek, vagyis:
- aa) nincs olyan érintett piac, amelyen az összefonódásban résztvevő legalább két vállalkozáscsoport jelen van; és
 - ab) nincs olyan érintett piac, amelyen az összefonódásban résztvevő bármely két vállalkozáscsoport vevő-eladó kapcsolatban van (lehet) egymással; és
 - ac) az összefonódásban résztvevő vállalkozáscsoportok semmilyen formában (gyártás, forgalmazás stb.) nem érdekeltek egymást kiegészítő áruk piacain.⁵
- b) Az összefonódásnak van horizontális és/vagy vertikális és/vagy portfólió hatása, de:
- ba) nincs olyan érintett piac, amelyen a vállalkozáscsoport együttes részesedése meghaladja a 20 százalékot;⁶ és
 - bb) nincs olyan érintett piac, amelyen az összefonódásban érintett vállalkozáscsoportok közül az egyik eladóként, a másik pedig vevőként van

⁵ Lásd Vj-002/2001 VNU/AC Nielsen összefonódás.

⁶ Lásd Vj-151/2002 Volán Tefu Rt./HC Invest Szállítmányozási Rt. összefonódás.

(lehet) jelen, és amelyen akár az eladó, akár a vevő vállalkozáscsoport egyedüli piaci részesedése meghaladja a 30 százalékot;⁷ és

bc) nincs olyan portfólió hatással érintett piac, amelyen valamelyik vállalkozáscsoport egyedüli piaci részesedése meghaladja a 30 százalékot.⁸

c) Az összefonódó vállalkozáscsoportok együttes részesedése valamely érintett piacon meghaladja ugyan a 14.b) pont *ba)* alpontban rögzített küszöbértéket, azonban az összefonódás következtében a piaci koncentráció növekedése ezen az érintett piacon csekély mértékű. E pont alapján az egyszerűsített eljárásban engedélyezhető az összefonódás, ha:

ca) az ezen az érintett piacon legnagyobb piaci részesedéssel rendelkező érintett vállalkozáscsoport figyelmen kívül hagyásával az összefonódásban érintett többi vállalkozáscsoport együttes piaci részesedése ezen az érintett piacon nem haladja meg az 5 százalékot; és

cb) ezen az érintett piacon van az összefonódásban résztvevő legnagyobb vállalkozáscsoport hasonló piaci részesedésű versenytárs vállalkozás; és

cc) az összefonódás a lehetséges verseny lényeges csökkenését sem eredményezheti, mert alappal feltételezhető, hogy a jelenleg alacsony piaci részesedésű vállalkozás részesedése a jövőben sem növekedhet érezhetően.

d) Van ugyan olyan vertikális hatással vagy portfólió hatással érintett piac, amelyen az összefonódásban résztvevő vállalkozáscsoportok egyikének egyedüli piaci részesedése meghaladja a 14.b) pont *bb)*, illetve *bc)* alpontja szerinti mértéket, azonban teljesülnek az alábbi *da)*, vagy *db)* alpontban rögzített feltételek

da) A másik érintett vállalkozáscsoport részesedése nem haladja meg az 5 százalékot; továbbá

i. van a 30 százalék feletti részesedésű vállalkozáscsoporthoz hasonló részesedéssel rendelkező versenytárs vállalkozáscsoport; és

ii. alappal feltételezhető, hogy az 5 százalék vagy az alatti piaci részesedésű vállalkozáscsoport részesedése a jövőben sem növekedhet számottevően; vagy

⁷ Lásd Vj-183/2001 Siemens/TraffiCOM összefonódás.

⁸ Lásd Vj-135/2002 Bige Holding Invest Beruházási és Befektetési Kft/Nitrogénművek Vegyipari Rt. összefonódás.

db) A 30 százalék feletti részesedésű vállalkozáscsoport a vertikális hatással érintett piac eladói és vevői oldalán, illetve a portfólió hatással érintett mindkét piacon egyaránt jelen volt már az összefonódást megelőzően is, feltéve, hogy

- i. az összefonódás az érintett piac azon oldalán, amelyen mindkét érintett vállalkozáscsoport jelen van, horizontális szempontból is eleget tesz az egyszerűsített eljárásban való elbírálás feltételeinek [14.b) pont ba) alpontja vagy a 14. c) pont], és
- ii. nem áll fenn az az eset, hogy a 30 százalék feletti részesedéssel rendelkező vállalkozáscsoport az érintett piac másik oldalán 5 százalék alatti, a másik vállalkozáscsoport pedig ennél magasabb részesedésű (ebben az esetben ugyanis nem zárható ki, hogy éppen az összefonódás teremti meg a lehetőséget és érdekeltséget a versenyt korlátozó magatartások érvényesítésére)⁹

15.A 14. pont szerinti érintett piaci részesedések meghatározásakor az érintett vállalkozáscsoportok egyikébe sem tartozó közösen irányított vállalkozások részesedései egyenlő arányban kerülnek megosztásra az irányító vállalkozáscsoportok között.¹⁰

16.A piaci részesedés számításakor főszabályként az összefonódás évének vagy az azt megelőző évnek az adatait veszi figyelembe a GVH. Azokon a piacokon, ahol a piaci részesedések az egyes években nagymértékű változékonyságot mutatnak (például viszonylag csekély számú, nagy értékű – jellemzően versenytárgyaláson elnyert – megrendeléssel jellemezhető piacok); a korábbi évek, hosszabb időszakok piaci részesedéseinek figyelembevételére is sor kerülhet.¹¹

Információs feltételek

17.Az egyszerűsített eljárásnak az előzőek szerinti érintett piaci részesedési küszöbértékek teljesülése (túl nem lépése) szükséges, de nem elégséges feltétele. Nem alkalmazható egyszerűsített eljárás, ha az érintett piacot vagy a felek piaci részesedését nehéz meghatározni. Ezért az egyszerűsített eljárás további szükséges feltétele az, hogy a piaci részesedés az elintézési határidőn belül rendelkezésre álló, egyértelmű, továbbá objektív vagy ellenőrizhető információkra és adatokra alapozódjon

⁹ Lásd Vj-92/2012. UNIVER-COOP Profi/ Csemege-Match összefonódás.

¹⁰ Lásd Vj-196/2005 Tate and Lyle Holland B.V./Eastern Sugar B.V. összefonódás.

¹¹ Lásd Vj-103/2011. ABB/Generál Trato összefonódás.

- a) az egyes érintett (áru- és földrajzi) piacok meghatározása és teljes forgalmára (méretére) vonatkozó adatok; valamint
- b) az összefonódással érintett vállalkozások beazonosítása tekintetében egyaránt.

18. Az érintett piac, illetve az érintett vállalkozások piaci részesedéseinek meghatározása akkor:

- a) egyértelmű, ha az érintett piachoz tartozó egyes termékekről és azok egymás közötti (helyettesítési, kiegészítő, vertikális) kapcsolatairól, a piac földrajzi kiterjedéséről, továbbá az érintett piac méretéről egyaránt világos és könnyen áttekinthető adatok közlésén alapszik, mégpedig oly módon, hogy az adatok minden ésszerűen szóba jöhető piac meghatározás mellett módot adjanak a piaci részesedések kiszámítására,
- b) objektív, ha az érintett piac meghatározása és mérete nem (csak) az érintett vállalkozások vélekedésén, becslésén alapul, hanem azt szakmai körökben elismert források, felmérések is alátámasztják (ideértve a GVH korábbi eljárásait és gyakorlatát is);
- c) ellenőrizhető, ha az érintett vállalkozások által közölt adatok és információk más forrásokból (versenytársak vagy üzleti partnerek közlései, szakcikkek stb.) is megerősíthetők.

19. Lényeges ugyanakkor az is, hogy az érintett piac (illetve a piaci részesedések) meghatározása nem cél, hanem eszköz a versenyhatások felméréséhez. Ezért nem szükséges az érintett piac pontos meghatározása abban az esetben, ha az érintett piaci részesedés meghatározása nélkül is kizárható a verseny jelentős mértékű csökkenése, a gazdasági erőfölény létrejötte vagy erősödése.

IV. Teljes körű eljárások

20. A Tpv. 72. § (3) bekezdése alapján minden olyan esetben teljes körű eljárásban bírálja el a GVH az összefonódást, ha a Tpv. 30. § (2) bekezdése nem alkalmazható. Ebből következően mindenképpen teljes körű eljárásnak minősül, ha:

- a) az összefonódás a Tpv. 30.§ (7) bekezdése alapján megtiltásra kerül, vagy
- b) az engedélyhez feltétel vagy kötelezettség előírása kapcsolódik [Tpv. 30. § (3) bekezdés], kivéve, ha a versenyprobléma könnyen azonosítható, és egyszerű annak megítélése, hogy milyen feltétellel orvosolható, valamint

- ba)* a beadott kérelem már tartalmazza a kérelmező által előre látott és nem vitatott versenyproblémához kötődő vállalást; és
- bb)* a vállalások mellett teljesülnek az egyszerűsített eljárás 14. és 15. pont szerinti feltételei.¹²

V. A közlemény alkalmazása

21. Jelen közleményt a GVH azokban az összefonódások engedélyezésére vonatkozó eljárásokban alkalmazza, amelyek tekintetében a Tptv. 2014. július 1-jétől, de 2017. január 15-ét megelőzően hatályos rendelkezései az irányadóak.*

22. A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Versenytanács elnökének az egyszerűsített és teljes körű eljárásban engedélyezhető összefonódások megkülönböztetésének szempontjairól szóló 3/2009. számú közleménye 2. pontja utolsó mondatának helyébe a következő szöveg lép:

„Jelen közleményt a GVH azokban az összefonódások engedélyezésére vonatkozó eljárásokban alkalmazza, amelyek tekintetében a Tptv. a 2009. május 31-e után, de 2014. július 1-jét megelőzően hatályos rendelkezései az irányadóak.”

Budapest, 2014. június 19.

Dr. Juhász Miklós sk.
a GVH elnöke

Dr. Tóth András sk.
a GVH Versenytanácsának elnöke

¹² Lásd Vj-210/2005 Magyar Telekom/Dataplex összefonódás.

* Módosította: 2/2017. (I. 13.) GVH [2/2017. (I. 13.) GVH] közlemény 39. pont. Alkalmazandó 2017. január 15-től.