

Versenyjogi szankciók Magyarországon

Összefoglaló tanulmány

Bevezetés

Az alábbi tanulmány célja kettős: egyrészt néhány, a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) szankcionálási gyakorlatának bemutatásához szükséges általános kérdéssel foglalkozunk, majd a kutatás során készült egyes rész-munkák, elsősorban a joggyakorlatot elemzők megállapításait összegezzük. Zárásként néhány előremutató javaslattal is bátorkodunk élni. A mellékletekben található tanulmányokban a következő témákat dolgozzák fel a szerzők:

- A jogi szankcionálás jogbölcseleti háttere (Frivaldszky János)
- A versenyjogi szankciók közgazdasági alapjai (Szakadát László)
- A versenyjogi szankcionálás emberi jogi vonatkozásai (Szilágyi Pál)
- A GVH bírságkiszabási gyakorlata és a bírói felülvizsgálat egyes kérdései, az első évtized (Boytha Györgyné)
- A GVH bírságkiszabási gyakorlata 2001-2011 között
- A bírósági felülvizsgálatok tapasztalatai 2001-et követően
- Európai példák a bírságközlemények kapcsán (Dömötörfy Borbála közreműködésével)
- Vélemények a vállalatok részéről: a kérdőív és interjú tanulságai
- A GVH antitröszt bírságközlemény tervezetére adott vélemény

I. Általános kérdések

Minden cselekménynek következménye van. Sok magatartásnak jogilag releváns következménye is van. A jogkövetkezmény lehet pozitív vagy negatív tartalmú, ez utóbbit szokás szankciónak tekinteni¹. A szankció az adott személy számára értéket jelentő dolog megvonásából áll. Személyek esetén a szabadság, a foglalkozás és a vagyon a főbb „célpontok”, vállalkozások esetében a vagyon az elsődleges, a tevékenység felfüggesztése és egyéb kreatív ötletek inkább kiegészítő szerepűek. Jogállamban evidens, hogy mind a jogilag releváns cselekményeket, mind az attól való eltérés jogkövetkezményeit jogszabályok tartalmazzák (előre megfogalmazottan).

Szankció, mint a jogi norma része

A római jogban a *sanctio legis* a hatály szabállyal együtt a törvények azon záró részéhez tartozott, amely az ellenszegülés esetére következményeket helyezett kilátásba. A sancire ige jelentése egyebek között elrendel, szentesít, megtilt.²

Egy „teljes” jogi norma alapvetően három részből kell hogy álljon: hipotézis, diszpozíció és szankció. A norma állam általi kikényszeríthetősége okán is joggal várjuk, hogy egy norma megsértése esetén bizonyos jogi konzekvenciák álljanak be. A szankció nélküli

¹ Az alábbiakban majd bemutatjuk, hogy a szankció fogalma ennél jóval összetettebb lehet.

² Bitter, 11. o., vagy <http://latindictionary.wikidot.com/verb:sancire>

jogi norma ún. „csonka” norma – ennek van egy látszólagos változata, amikor a szankciót egy másik jogszabály tartalmazza (gyakori megoldás például a szabálysértési törvényre hivatkozni).

Bibó definíciója szerint³

„A jogszabály jellemzői közé tartozik, hogy nemcsak érvényes, hanem érvényesülő társadalmi norma. (...) A jogszabály biztos érvényesülésének legközönségesebb tényezője a jogszegést követő hátrányos jogkövetkezmény: a *szankció*. (...) Ha vannak is szankció nélküli jogszabályok, ha nem is mindig a szankciótól való félelem a jogkövetés motívuma, ha nem is gyakran kerül sor a szankció alkalmazására, kétségtelen, hogy a szankció a jog érvényesülésének legáltalánosabb látható tényezője.”

*Kelsen*t követve a szankciót jogsértés esetén beálló hátrányos jogkövetkezménynek tekinti.⁴ Szankció fogalma *Kelsen* nézetéhez szerint hasonlóan szűk abból a szempontból, hogy csak a hátrányos jogkövetkezményt sorolja ide, megkülönböztetve azt a *jogkövetés* esetére beálló *előnyös* jogkövetkezményektől. A két jogkövetkezmény közül a szankció jelentősége *Bibó* szerint “aránytalanul nagyobb”, a jutalom “jogszabály-biztosító ereje” sokkal kisebb.

Vannak természetesen a jogrendszeren kívül működő hátrányos következmények, amelyek alapvetően vallási, etikai jellegűek. *Bibó* azonban megjegyzi, hogy

„a szankciók mai nélkülözhetetlenségének különleges történeti oka éppen abban rejlik, hogy a mai európai társadalmakban ezek a megfelelő viszonyok és helyzetek többnyire hiányoznak. A mai jogrendszerek nem támaszkodnak oly mértékben társadalmi hagyományokra, vallási vagy társadalmi tekintélyen alapuló szervezetekre, hogy a hátrányos jogkövetkezmények kilátásba helyezését, mint biztosítékot nélkülözni tudnák.”

Főszabályként elmondható, hogy megfelelő (hatásos) szankció hiányában a jogi norma megvalósulása megkérdőjeleződik – természetesen létezik önkéntes, belülről-fakadó normakövetés, ebben az esetben azonban valószínű, hogy nincs is szükség jogi típusú normára. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy csak és kizárólag a szankciótól való félelme irányítja cselekedeteinket. Vannak olyan tilalmak, amelyeket az emberek nagy többsége lelkiismeretére hallgatva, mondhatni ösztönösen sem sértene meg, gondoljunk a lopásra vagy az emberölésre. Életünket irányító normák nem feltétlen jogi természetűek, legtöbbször nem külső kényszer nyomása alatt döntünk cselekedeteink felől. Ettől azonban még „jogos” elvárás, hogy a jogi norma megsértői jogi szankciókkal kell hogy szembesüljenek. Olyan szankciókkal, amelyek alkalmasak arra, hogy a jogi norma által kívánatosnak tartott cselekedetek valósuljanak meg. E ponton azonban már sokfelé ágazik a jogtudósok, jogbölcselek megközelítése.

³ *Bibó* István: A szankció kérdései a nemzetközi jogban; Válogatott tanulmányok, IV. kötet, szerk. ifj. *Bibó* István; hozzáférhető interneten is (2012. február 2.) <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/477.html>

⁴ *Kelsen*, Hauptprobleme 217-218.

Anélkül, hogy e témában elmerülnénk, meg kívánjuk jegyezni, hogy a versenyjognak is kevésbé kidolgozott része a szankció elméleti alapjai. A versenyjogi szankció céljai kapcsán sem volt mindig konszenzus, s máig nem tűnik teljesen tisztázottnak, hogy a GVH bírságkiszabási politikája mennyiben szolgálja e célok elérését.

A szankció fogalma és célja a büntetőjogban

Btk. 37. § szerint a büntetés a bűncselekmény elkövetése miatt megfogalmazott joghátrány. A törvény csak a büntetés fogalmát adja meg, a mellékbüntetésről, intézkedésről nem szól. A különböző jogtudósok különféle álláspontot alakítottak ki a büntetőjogi szankció fogalmáról.

Földvári szerint a büntetés olyan

- joghátrány, amelyet
- az állam erre feljogosított szervei
- bűncselekmény elkövetőjével szemben
- a társadalom védelme, az elkövető nevelése érdekében
- törvényben meghatározott módon szabnak ki,
- kényszerrel végre is hajtanak és amely
- kifejezésre juttatja a társadalom rosszalló értékítéletét.⁵

Nagy és *Tokaji* számára a büntetőjogi szankció fogalmi elemei:

- olyan joghátrány tartalmú jogkövetkezemény, amelyet
- a bíróság bűncselekmény elkövetőjével szemben
- a társadalom védelme és az újabb bűnelkövetések megelőzése végett
- a törvényben meghatározott feltételekkel és eljárásban alkalmaz.⁶

Mint az érzékelhető, a szankció tudományos fogalma már magában foglal egyfajta nézetet a büntetés céljáról. Nem problémamentes különböző jogtudósok nézetei alapján utólag különböző iskolákat azonosítani, majd e személyeket egyikbe másikba „beletuszkolni”. Mégsem haszontalan felidézni azt a két fő irányzatot, amely a büntetőjogi büntetés kapcsán szokásosan említésre kerül.

Az ún. *abszolút büntetési elmélet* cselekmény, nem pedig elkövető orientált, a tett-arányos, megtorló büntetést tartják kívánatosnak. Ezen iskolához szokás sorolni *Arisztotelészt, Platónt, Aquinói Szt. Tamást, Grotiust, Hegelt, Kantot, Carrarát*. Ez utóbbi tudós 1878-ból származó megállapítása szerint:

„A büntetés célja nem az, hogy igazság érvényesüljön, sem hogy a sértett megbosszultassék, sem hogy a szenvedett kárért kárpótlást nyerjen, sem hogy a polgárok megfélemlíttessenek, sem hogy a büntetett megjavuljon. Mindezek lehetnek a büntetés mellékes olyan következményei, amelyek közül egyiket-másikat óhajtanunk is lehet; de a büntetés megtámadhatatlan lenne akkor is, ha

⁵ Földvári József: Büntetőjog Általános rész, Tankönyvkiadó Budapest, 1974, 269. o.

⁶ Nagy Ferenc és Tokaji Géza: A magyar büntetőjog általános része, JATE Kiadó, Szeged, 1990, 9. o.

mindezen eredmények híjával volna. A büntetés fő célja a külső rendnek a társadalomban való helyreállítása.”

A másik tudományos megközelítést *relatív teória* néven lehet összefoglalni, az ide sorolható tudósok számára a büntetés célja az újabb bűncselekmény megelőzése, a jövőt, nem a múltat tartják szem előtt. A büntetés meghatározásánál az elkövető egyéniségének van kulcs szerepe. A speciális prevenciót már *Protagorasz* is szorgalmazta, a generális prevenció hívei voltak egyebek között *Montesquieu és Beccaria*. E cél elérését szolgálhatja az elrettentés, a pszichológiai kényszer (*Feuerbach*), ide sorolható a *Lombroso* féle biológiai determináltság és a *Bentham* által szorgalmazott utilitarista elmélet. *Beccaria* 1764-ből származó álláspontja jól tükrözi ezen iskola lényegét:

„A bűncselekményeket jobb megelőzni, mint büntetni. A cél nem lehet más, mint megakadályozni, hogy a bűnös újabb károkat okozzon polgártársainak, és másokat visszatartson attól, hogy hasonló károkat okozzanak. A bűnözések legerősebb fékje nem a büntetések kegyetlensége, hanem azok elmaradhatatlansága”

Ismertek természetesen e két bölcséletet ötvözni kívánó „*vegyes*” *iskolák* is – az alábbiakban látjuk, hogy versenyjogi területen a GVH is igyekszik a büntetést és a megelőzést egyszerre célul tűzni.

Ezen idézetek és megközelítések felvillantása azért sem haszontalan, mert lényegében ezzel a fogalmi bázissal dolgozik a GVH Versenytanácsa is, amelyet némi habozással mára a bíróságok is átvettek (korábbi ítéletekben a Legfelsőbb Bíróság elutasította a büntetőjogot „utánzó” célmeghatározásokat).

Szankció a közigazgatási jogban

A szankció a közigazgatási jogban a közigazgatási jog által meghatározott szabály megsértése miatt közigazgatási jogi normában meghatározott joghátrányt jelent. A közigazgatási jogi szankciónak is jellemzője, hogy mindig negatív tartalmú, továbbá léte a norma alanyától, illetve címzettjétől függ.⁷ A szankció alkalmazásának feltétele a jogellenesség, vagyis valamilyen szabály tudatos megsértése, illetve figyelmen kívül hagyása (ignorálása).

A közigazgatási jogi klasszikus funkciója nem volt más, mint a közigazgatás rendjének fenntartását biztosítani. Mára azonban azt lehet mondani, hogy az állami elvárások oly mértékében hálózják be mindennapjainkat, s annyiféle (közigazgatáson belüli) érdeket véd az állam súlyos szankciókkal, hogy jóval életszerűbb, gyakoribb az állam büntető hatalmával a büntetőjogon kívül szembesülni. Megemlítendő még a „kis-büntetőjognak” is becézett, mégis a közigazgatási joghoz kötődően oktatott szabálysértési jog, amely egyfajta hidat képez a szűkebb értelemben vett közigazgatási jog és a büntetőjog között.

⁷ Patyi András és Varga Zs. András: Közigazgatási jog

A versenyjog is szép példája annak, hogy mind a büntetés jelleg, mértéke, mind célja alapján „összecsúszik” a büntetőjoggal. Az ágazati szakigazgatások jogában bevett dolog ugyanúgy büntetésre és elrettentésre, megelőzésre hivatkozni, továbbá a szankciók mértéke nem ritkán meg is előzi a büntetőjogiakét. Vannak természetesen különbségek, a büntetőjog elvitathatatlan előjoga személyi szabadságtól tartósan megfosztani embereket (rövidebb ideig tartó elzárásról a nemrég novellált szabálysértési kódex is rendelkezik). Tipikusan a büntetőjogi büntetéstől várjuk el a stigmatizálást (ennek formális megvalósulása a büntetett előélet nyilvántartása), de a versenyhivatali (vagy egyéb jogalkalmazó hatóságok) által kiadott, bírságokat kommentáló sajtóközlemények is igyekeznek közhírré tenni, hogy a versenyszabályokat megsértő „gonosz” vállalatok mily módon sértették meg a fogyasztói érdekeket (ezzel párhuzamosan vannak olyan büntetőjogi tényállások, amelyek megsértése nem feltétlen vált ki „közutálatot”).

Nem véletlen, hogy versenyjogi, vagy más közigazgatási jogi témával manapság nem lehetséges az emberi jogok témaköre megemlítése nélkül foglalkozni.

Büntetés a strasszburgi gyakorlatban

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes ítélkezési gyakorlata szerint az Emberi Jogi Egyezmény 6. cikke szempontjából büntetőnek („criminal”) akkor fog minősülni egy intézkedés, ha azt

- mindenkire vonatkozó általános szabály megsértése esetén jár,
- olyan súlyú és természetű szankciót helyezve kilátásba, amely büntető erejénél fogva elrettentő, nem pedig kompenzáló célzatú,
- függetlenül attól, hogy adott ország jogrendje hogyan minősíti azt.

A közigazgatás büntető hatalma a Bíróság gyakorlata szerint az alapjogi kontrollja alá esik, így különösen az adójog, vámjog, környezetvédelmi jog és a versenyjog is. Az ún. nem kőkemény büntető jogterületeknél a 6. cikkben foglalt elvárások nem a maguk teljességében kell hogy érvényesüljenek. Mint majd látjuk, van olyan ítélet, amely a versenyjogot inkább a hagyományos kriminális tárgykörbe sorolja.

Polgári jogi szankciók

A versenyjogi normák megsértése kapcsán különösen az utóbbi években erősödött fel Európában a polgári jogi eszköztár csatasorba állításának szükségessége. Egész pontosan olyan jogi és kulturális közeg kialakítása, amelyben a versenyjogsértő vállalkozások magától értetődő módon kell hogy polgári jogi szankciókkal is számoljanak. E mögött a dogmatikus megközelítés mellett, mivel e mozgalom középpontjában a versenyhatóságok állnak, praktikus munkateher csökkentő szándékok is állnak: a polgári bírók előtti jogérvényesítés („*private enforcement*”) megerősítése jó alapot ad arra, hogy a leterhelt hatóságok a közérdeket különösen súlyosan érintő magatartások vizsgálatára koncentrálhassanak.

Nem véletlen, hogy e téren is az amerikai antitröszt nyújtja azt a viszonyítási pontot, amelyhez képest igyekeznek az európai versenyjog magát meghatározni. Közismert

arányzámmal, az USA-ban tíz antitröszt ügyből kilenc szövetségi hatóság fellépése nélkül fut végig a bíróságokon, Európában viszont ma is ritkaság számba megy és alapvetően követő jellegű a polgári bírók versenyjoggal való érintkezése.

A versenyjogba ütköző magatartás kétféle polgári jogi negatív jogkövetkezmenyt válthat ki, a károkozó kártérítést köteles fizetni, a versenyt sértő szerződés (illetve annak bizonyos részei) semmisek lesznek. A polgári jogi szankciók azonban más értelemben szankciók, mint a büntetőjog vagy a közigazgatási jog szankciói. Szemben az amerikai megközelítéssel, ahol a versenyjogban is érvényesülő „treble damage” szabály révén büntető jellege van a kártérítésnek, Európában alapvetően „rendszeridegen” elképzelés, hogy polgári-gazdasági ügyszakban dolgozó bírók büntető célzatú ítéletet hozzanak.⁸ Lehetséges, hogy a kártérítés megfizetése „fáj” a károkozónak, de a polgári jogi szankció lényege mégis nem más, mint az eredeti állapot helyreállítása. A jogtalanul megszerzett vagyongyarapodás visszaadása még nem büntetés, csupán az a „minimum”, hogy a rosszat tevő ne járhasson jól. Véleményem szerint a valódi büntetés azon a ponton kezdődik, ahol a polgári jogi szankciók véget érnek.

A szankcionálás a katolikus egyház tanításában

Tekintettel e bírságtudatásnak helyt adó intézmény hátterére is, talán nem haszontalan kitérni a büntetés teológiájára sem.

Az ősi időkben⁹ a bűn következményeit egy szélesebb közösség viselte. A későbbi nemzedék szenvedte az elődök, a gyerekek az apáik, a szolgák uraik vétkeit.¹⁰ A bűn következményeinek személyes kötődése mondhatni későbbi „találmány”. Lehetséges, hogy merész párhuzam, de a mai versenyjogi szankcionálási gyakorlat is mintha ezt az ősibb mintát követné: ha egy személy egy vállalkozás részéről rossz döntést hoz, amellyel megtévesztő reklámozást, vagy versenytársak közötti áregyeztetést valósít meg, ennek káros következményeit nem elsősorban ő, hanem „közössége”, a vállalkozás fogja viselni. Egy másik – versenyjogi párhuzammal egyáltalán nem bíró - különbség az Ó- és Újszövetség között, hogy az előbbinél a büntetés tipikusan evilági természetű volt (vízözön, a Szodomát elpusztító tüzeső, háborúk, idegen hatalmak elnyomása, stb.), addig a jézusi tanításban a hangsúly a túlvilági gyötrelmekre tevődik (mennyország/pokol). A közismert evangéliumi idézet szerint ott „sírás lesz és fogcsikorgatás”.¹¹ Hasonló elrettentő kép az isteni szeretetet elutasítók számára az örök kárhozat tüze, vagy a tüzes kemencék.¹²

⁸ Ennek fordított esete létezik, azaz büntetőügyben eljáró bíró ítéelhet meg kártérítést is. Egy kapcsolódó ellenpélda, hogy a Tpv. II. fejezetét alkalmazó polgári-gazdasági bíró elméletileg versenyfelügyeleti bírságot is kiszabhat a polgári jogi természetű jogkövetkezmenyek levonása mellett – erre azonban ismereteim szerint nemigen volt példa.

⁹ Itt nem is csak az Ószövetségi könyvek Krisztus előtti évszázadaira kell gondolni, a középkorban is még „jogállami” büntetés volt a családi vérbosszú.

¹⁰ Magyar Katolikus Lexikon „büntetés” címszava; lásd pl. *Ter 3,17-19; Róm 5,12-21; Kiv 20,5; 34,7; Jer 20,6; 36,31*

¹¹ Mt. 25, 14-30.

¹² Mt. 25, 41., Mt. 13, 41

Átlapozva a katolikus egyház tanításának gyűjteményét, azt lehet mondani, hogy a hangsúly ma már¹³ messze nem a büntetés különböző válfajainak tanításán van, akár az irgalmasság, a megbocsátó szeretet is jóval nagyobb hangsúlyt kap ennél. A bűn nagysága, természete és annak következményei között, ideértve a büntetést is, természetesen van kapcsolat. Jézus kiemeli a Szentlélek elleni bűn súlyosságát¹⁴; annak, aki a kicsiket botránkoztatja meg, jobb volna, ha követ kötnének a nyakára s úgy dobnák a vízbe. A fontos isteni törvények elleni tudatos véték, ha azt meg nem bánják (gyónják), kárhozatra visz. A kisebb bűnök, vagy a nagyobbak nem tudatos elkövetése nem jár ilyen következménnyel. A rendezetlen bocsánatos bűnöktől az ún. tisztítóűzben szabadul meg a lélek.

A kánonjog ismeri a gyógyító büntetést, másként cezúrát, amelynek célja az elkövető bűnös tudatának megváltoztatása. Ilyenek például a középkorban politikai fegyverként is használt kiközösítés, vagy a szentségektől való eltiltás. A cezúrákat csak igen súlyos cselekményekre szabad elrendelni, legalább egyszeri előzetes figyelmeztetés kell hogy megelőzze, s csak akkor engedhető el (akkor viszont el kell engedni), ha az elkövető felhagyott a makacssággal. A makacssággal az hagyott fel, aki a bűnét megbánta, a károkat kellően helyrehozta vagy ezt legalábbis komolyan megígérte.¹⁵

Erkölcstani értelemben a bűn az Istentől teremtett rend elleni vétség, mellyel az ember „tudva és akarva nem engedelmeskedik Isten akaratának”.¹⁶ A személyes bűn elengedhetetlen eleme a tudatos, akaratlagos szembehelyezkedés a törvénnyel. Minden szankciótanban, így a versenyjognál is látjuk majd, hogy a büntetés nagyságát alapvetően e két dolog, az értékelt magatartás tárgyi és alanyi oldala fogja meghatározni.

A szankcionáló állami szerv státusza

Az ember személyi-vagyon érdekeit sértő szankciókat tipikusan bíróságok alkalmazhattak, az angolszász jogrendű országokban még ma is inkább a főszabálytól eltérő kivétel, hogy ne bíróság büntessen. A kontinentális jogrendben az állami feladatok burjánzásának egyfajta természetes következményévé vált, hogy a közigazgatási szervek maguk is büntető hatalomra tettek szert, természetesen bírósági felülvizsgálat mellett. Ugyanakkor a versenyjogi is jó példája annak, hogy nem feltétlen jelent ugyanolyan mélységű jogi védelmet egy közigazgatási hatóság szaktudást igénylő döntéseinek korlátozott bírói felülvizsgálata, mintha az első érdemi döntést eleve bíróság hozná meg. Lehetséges, hogy ebből is fakad az az igény, hogy az elsőként cselekvő közigazgatási szerv se az állami önkényt testesítse meg, az uralkodó pártok ne befolyásolják döntéseit, hanem lehetőleg minél inkább bírósághoz hasonlatos státusszal rendelkezzen, s a döntéshozók is jogilag kellően képzett személyek legyenek.¹⁷

¹³ Ez nem volt mindig így, a katolikus egyház kétezer éves története során a pokol gyötrelmeivel való riogatás mindennapi összetartó erő volt. Lásd erről bővebben pl. Paul Johnson: A kereszténység története.

¹⁴ Mt. 12, 31 (nem nyer bocsánatot).

¹⁵ Magyar Katolikus Lexikon “gyógyító büntetés” címszava.

¹⁶ Magyar Katolikus Lexikon „bűn” címszava, 4. pont.

¹⁷ Ha szabad e helyen személyes jellegű emléket felhozni, amikor a kilencvenes évek végén a Gazdasági Versenyhivatalnál kezdtem dolgozni, a Versenytanács tagjait mind a hivatali, mind a külsős szóhasználat „versenybíróknak” nevezte, minden bizonnyal nemcsak azért, mert a jogász tagok alapvetően bíróságról

A versenyjogiban is a piacoktól és a politikától független, humán és egyéb erőforrásokkal jól ellátott, erős eljárási (nyomozati) jogosítványokkal rendelkező versenyhatóságokra (vagy akár éppen rendőrségre, ügyészségre) van szükség. E téren van jelentősége, hogy egy ország büntetőjogi, vagy egyéb keretek között üldözi-e a kartelleket. Bizonyos vizsgálati eszközök (lehallgatás, beépített ügynök) hagyományosan nem vehetők igénybe a közigazgatási jog keretei között, így a klasszikus versenyhivatalok alapvetően a jogsértést feltáró nyilatkozatokat, vallomásokat elősegítő engedékenységi (leniency) politikájuk és a helyszíni kutatások sikerességében bízhatnak. E ponton említendő a kevés országban kipróbált, de nálunk létező informátori díj intézménye: míg az engedékenység meghirdetése a kartelltag versenytárs oldaláról destabilizálja az összejátszást, addig az informátori díj a vállalkozáson belülről érkező „támadások” előtt nyitja meg az utat.

A hatóság szervezetével, jogosítványaival kapcsolatos kérdések meghaladnák e tanulmány kereteit, az alábbiakban részletesen elsősorban a legsúlyosabb jogsértésnek tartott kartell szankciókkal fogunk foglalkozni. E téren is meghatározó, hogy egy ország a büntetőjogi rezsím mellett teszi-e le voksát, vagy megmarad a polgári jogi és közigazgatási jogérvényesítés terepén. A szabadságvesztés (és az ahhoz kötődő, üzletemberek számára nagyon fontos országok közötti szabad utazás jogának korlátozása) csak büntetőjogi keretek között alkalmazható szankció, az emberi szabadság egyéb aspektusait (vagyonai helyzet, munkavállalás szabadsága) csorbító eszközök közigazgatási és polgári jogi keretek között is rendelkezésre állnak.

A kriminalizáció szükségességével külön is fogunk foglalkozni, itt annyit bocsátanánk előre, hogy az USA-t és Kanadát kivéve, ahol ennek több mint évszázados hagyománya van, az utóbbi években részben vagy teljesen e mezgyére lépő országok megkérdőjelezhető megalapozottsággal és legtöbbször hiányzó társadalmi támogatottsággal, „felülről lefelé” irányított módon vezettek be büntetőjogi szankciókat. Talán ennek is köszönhető, hogy érdemi jogérvényesítésre, letöltendő szabadságvesztések kiszabására nem nagyon kerül sor.

II. A versenyjogi szankciók

Szankciócsokor személyeknek és vállalkozásoknak

Fontos, hogy megtaláljuk adott ország gazdasági fejlettségéhez, piaci kultúrájához és jogrendjéhez leginkább passzoló szankciórendszert, azon eszközök optimális kombinációját, amelyek megakadályozhatják a verseny szabadságát és tisztaságát semmibe vevő kartellek kialakulását. Nem elegendő egyes szankciófajták optimális használatára törekedni, hanem adott időpontban rendelkezésre álló valamennyi hátrányos jogkövetkezményre tekintettel kell lenni. Így az optimális bírság-adag megállapításánál

érkeztek, hanem mert működési mechanizmusában is a bírói modellt törekedett másolni. A Versenytanács e sajátos, „belső bírósági” jellegű státusza gondoskodott arról, hogy a mindenkori GVH elnök és Versenytanács elnök (GVH elnökhelyettes) közötti kapcsolata ne legyen unalmas.

tekintetbe kell venni a párhuzamosan létező büntetőjogi, egyéb közigazgatási jogi (pl. közbeszerzésekből kizárás) és polgári jogi (kártérítés) intézményeket.

Legalább ilyen fontos döntés, hogy mily módon kombinálja egy jogrend az egyénre szabott és a vállalkozást, mint szervezetet megcélzó szankciókat. A hagyományos európai megközelítés vállalkozásokhoz (annak is egy szélesebb köréhez, az egy gazdasági egységet alkotó vállalkozásokhoz) köti a versenyjogi felelősséget: vállalkozások a piaci aktorok, ők a versenyszabályok címzettjei, logikus módon nekik kell helytállniuk, ha megsértik a versenyszabályokat. Vannak országok, így különösen Németország, amelyek már régóta ismerik e mellett a jogsértésben ténylegesen szerepet játszó egyének büntetését is, de ez inkább a kivétel, mintsem a főszabály Európában. Az utóbbi időben, kötődve az USA által propagált kriminalizációhoz, egyre nagyobb érdeklődés fordul a személyes felelősség, annak kapcsán is a nem büntetőjogi alapú személyes felelősség kérdései felé.

Meglátásunk szerint a versenyjognak, azon belül is a szankció politikának figyelembe kellene vennie a gazdasági társaságok működését vizsgáló kutatások eredményeit. Egyetlen szervezet sem tud ugyanis önmagában akár versenyjogi, akár más jogsértés elkövetni. Mindenféle célzatú büntetés lényege a motiváció megértése. Magán-motiváció mindig van a versenyjogi jogsértéseknél, cégszintű nem feltétlenül. Nem véletlen, hogy a büntetőjogunkban is hosszú ideig csak személyes felelősségről volt szó, a szervezetre vonatkozó büntetőjogi szankció egy új, nagy gyakorlattal nem rendelkező jogi lehetőség.¹⁸

A kapcsolódó „műkedvelő” közvéleménykutatásunk szerint is egyértelmű, hogy az elrettentési hierarchián a személyes szankciók vezetnek, azon belül is a büntetőjog (a többi személyes szankciót legtöbbször megelőzte a cégre kiszabott magas bírságok). Jóllehet a válaszadók fele szerint vannak/lehetnek cégen belüli következmények is, ettől azonban csak kevesen tartanak komolyan. Ennél még a piaci image vesztes is nagyobb elrettentő hatással bír. Volt, aki a vállalkozásokat sújtó bírságok kapcsán azt is megemlítette, hogy nem is igazán annak a nagysága lenne a fontos, hanem a büntetés elkerülhetetlensége.

A versenyjogi bírság célja és természete

Kutatásunkat a versenyjogba ütköző magatartások közül az érdemi versenyfelügyeleti bírságokkal sújtott versenykorlátozó megállapodásokra, gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre és fogyasztók megtévesztésére (mai névvel: tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra) terjesztettük ki. A vonatkozó szakirodalom és külföldi tapasztalatok ezek közül elsősorban a kartellekkel foglalkozik. A legtöbb versenyhatóság számára a kartellek, azaz a kifejezetten versenyellenes célzattal született, titkolt áregyeztető, piacfelosztó megállapodások, összehangolt magatartások képezik a jogalkalmazás elsődleges célpontját, elsősorban ilyen jellegű magatartásokat bírságoznak, ezekkel kapcsolatban születtek iránymutató közlemények. A kutatás során kitérünk a nem kartell

¹⁸ Lásd a ... szülő törvényt.

jellegű versenykorlátozó megállapodásokra, az erőfölénnyel való visszaélésekre és különösen a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra, hiszen ezen ügyek kapcsán is számos tapasztalat halmozódott fel. Nem foglalkozunk ugyanakkor azokkal a szankciókkal, amelyek eljárási, végrehajtási jellegűek.¹⁹

Akárhogy is fogalmazzuk meg a versenyjogi szankcionálás célját (büntetés, elrettentés, a verseny rendjét szolgáló közigazgatási szabályok védelme), közös elemnek tűnik, hogy a szankciók nyomán a kartellek megszüntetését, vagy legalábbis visszaszorulását várjuk a gazdasági életben. Az a szankció, amelyik ezt jobban, gyorsabban éri el, hatásosabbnak tűnik a többinél. Éppen a kartellek titkosságából adódóan azonban képtelenség empirikusan igazolt képet alkotni arról, hogy például a gigantikus vállalkozásokra kiszabott bírságok, vagy a több éves letöltendő szabadságvesztések érik-e el jobban céljukat. Az utóbbi évtizedre jellemző felfokozott szankcionálás ellenére nem lehet azt mondani, hogy a kartell eljárások száma csökkenő tendenciát mutatna²⁰. Azt is csupán sejtjük, józan ésszel beláthatjuk, olykor közvélemény-kutatásokkal megerősíthetjük, hogy az egyént célzó büntetőjogi szankciók félelmetesebben hatnak, mint a céget sújtó közigazgatási bírságok.

Véleményem szerint ugyan arany középutnak látszó bölcs döntésnek tűnik a versenyjogi szankciók célja kapcsán a verseny rendjén sérelmet ejtő tettet megtorló büntetést és a prevenciót ötvözni, de ezek között olyan ellentét feszül, amelyet a konkrét esetekben kibékíteni nem mindig könnyű (feltételezvé az, hogy a döntéshozó *valóban* úgy gondolja, hogy mindkét célt el kívánja érni). A büntetés orientált megközelítésből ugyanis a releváns forgalom arányos bírság középpontba helyezését kívánna („tett-központú”), a preventív célzattal a vállalkozás felróhatósága és mérete áll jobban összhangban („elkövető-központú”). A GVH gyakorlat a közlemény alapján inkább az előbbihez áll közel, mint arra alább kitérünk, a vállalkozás „személyisége”, „családi-szociológiai háttere” vagy nem is érdemi szempont vagy csak korrekciós tényezőként, esetlegesen jelentkezik.

Személyre szabott szankció a versenyjogban

A hatásos szankcióalkalmazás előfeltétele, ha hozzávetőlegesen ismerjük a tipikus elkövető motivációit. Ez az a fő kritika, ami a versenyhivatalok által a vállalkozásokra kirótt bírságokkal szemben, még pontosabban azok egyre és egyre óriásibb mérete kapcsán felhozható. Érdemes lenne alaposan megvizsgálni, s nemcsak tudományos szempontból, hanem az egyes versenyfelügyeleti eljárásokban konkrétan is, hogy adott kartell mennyiben volt a vállalkozás üzletpolitikájának része, illetve mennyiben volt egyes munkavállalók magánakciójának az eredménye. Megjegyzendő, hogy még az első esetben is kétségbe vonható a nagy méretű cég-bírság célszerűsége, ugyanis az

¹⁹ Ennek egyedül a hely és időhiány az oka, nem a téma érdektelensége. Egyrészt végrehajtási bírság kapcsán fordulhat elő, hogy természetes személyt is bírságozjon a Versenytanács, másrészt eljárási bírságok kapcsán is előfordulhat, hogy annak mértéke meghaladja az érdemi bírság összegét.

²⁰ Az is igaz, hogy a kartelleljárások „múltba nyúlása” miatt (azaz a versenyhivatalok általában nem „friss”, hanem már néhány éve megszünt kartelleket vizsgálnak) van néhány év eltolódás az erősebb szankcionálás meghirdetése és a piaci reakció érezhetővé válása között.

elsődlegesen és alapvetően a tulajdonosokat (részvényeseket) sújtja, a vállalkozást vezetőit közvetlenül nem. Másként fogalmazva, az egyre növekvő vállalkozást célzó bírságok akkor lehetnek csak célravezetők, ha annak automatikus negatív kihatása lenne a cégvezetőkre, akár drasztikusan (azonnali elbocsátás), akár kevésbé drasztikusan (pl. jutalom, egyéb juttatások megvonása).

Ennek kapcsán arra is szükséges tekintettel lenni, hogy a kartellel járó hasznok hol csapódnak le: ha az a tulajdonosok vagyont gyarapítja, akkor indokolt lehet a nagy méretű vállalkozás szintű bírság, ha azonban az alapvetően a cégvezetéshez vándorol, miközben a bírság a tulajdonosok vagyont csökkenti, akkor ismét kétséges lesz e bírságok visszatartó ereje.

Magyarországon, a végrehajtási bírság egyik változatának esetét és a közbeszerzési kartelleket leszámítva személyes felelősség nem létezik a versenyjogsértések kapcsán (ez a két eset is inkább „papírszagú”, mintsem élő szankció. A burkolt személyes felelősség egy érdekes megjelenési formája ugyanakkor, amikor a bírói gyakorlattal²¹ támogatott módon a GVH súlyosabban bírságolja a nagyobb felróhatóság okán azt a vállalkozást, amelynek ügyvezetője/döntéshozója korábban egy hasonló jogsértésért már bírságolt vállalkozásnál volt hasonló pozícióban. Ez is azt mutatja, hogy nem lehet személyektől függetleníteni a vállalkozásoknak betudott jogsértést. Számít, hogy személy szerint ki volt a jogsértés kitalálója.

Egy sajátos példa a létező személyes felelősségre, amikor egyéni vállalkozó követ el jogsértést. Kartell fronton erre egyszer volt példa, a Vj-145/2001. számú balatoni vendéglős kartell ügyben hat egyéni vállalkozó kapott 100-300 ezer Ft. közötti bírságot. Erőfölényes frontot nem meglepő módon ilyenre nem volt példa, fogyasztó megtévesztésénél egy-két lokális jellegű jogsértésnél kellett hogy természetes személy bírságot fizessen.

A társaság vezetőinek mulasztása is befolyással lehet a bírság összegére, erre példa egy régebbi Tesco-s határozat. A Vj-55/2003. sz. határozat indokolása súlyosító körülmények tekintette, hogy az eljárás alá vont döntéshozó szervei éppen az eljárás alá vont által bemutatott, részletesen szabályozott eljárás keretében tudomással bírtak a huzamos ideje fennálló, országszerte jelentkező fogyasztói panaszokról, s meg lett volna a lehetőségük arra, hogy (pl. logisztikai fejlesztések megvalósításával) hatékonyan lépjenek fel a problémák megszüntetése, illetőleg a fogyasztók megfelelő tájékoztatása érdekében.

A vállalkozások társulásaival szemben folytatott eljárások szép példái annak az ellentmondásos helyzetnek, amikor elválik egymástól a versenyjogba ütköző döntés meghozójának személye és az, akinél annak haszna lecsapódik (némielg hasonló a helyzet a vállalkozás szervezet – jogsértésben részt vevő konkrét természetes személy dilemmához).²² Felmerül, hogy ilyen esetekben nem jobb, hatásosabb-e a haszonélvezőket is eljárás alá vonni (a szervezethez kötődő döntést inkább a tagok

²¹ Lásd a Fővárosi Bíróság 3.K. 33.331/2005/10. számú ítéletét, Vj-8/2005.

²² Lásd pl. a 2003-ban hozott VHT döntéseket, ahol a versenytanács külön kitért e kérdéskörre, nem tartva problematikusnak azt, hogy a büntetett és a haszonélvező személye nem esik egybe.

megállapodásaként felfogva), s közvetlenül őket büntetni, mint a szervezetet szankcionálni, kevésbé törődve azzal, hogy az „üzenet” hogyan, mily módon jut el a tagokhoz. Olyan esetkör ez, amikor a szankció jogpolitikai, hatásossági szempontjai győzedelmeskedhetnének az eljárás-technikai érvek fölött.²³

Oktatás és büntetés a versenyjogban

A büntetőjogban kiforrott preventív megközelítés tana átszövi a mai modern versenypolitikákat is. Nem lehet olyan magára valamit adó versenyhatósággal találkozni, amely a komoly szankciók kilátásba helyezése mellett ne szentelne legalább akkora figyelmet a felvilágosításnak, a nevelésnek. Szemmel láthatóan bíznak abban, hogy az „ember megjavítható”, hogy a megelőzés fontosabb cél, mint bekövetkezett sérelem megtorlásával a világrend (versenyrend) helyreállítása. A „genetikailag vagy társadalmilag determinált bűnöző alkatú” vállalkozás kérdésével szerencsére a versenyjogászoknak nem kell megküzdeniük – még akkor sem, ha vannak időről időre olyan típusproblémákat felvető esetek (különösen a megtévesztések területén), amikor hasonló gondolatok megfordulhatnak az ember fejében.

A kartellek visszaszorítása véleményünk szerint is az alábbi eszközcsokor együttes alkalmazásával érhető el. Szükség van vállalkozáson kívülről jövő (világos kartelltilalom, erős hatósági jogosítványok és szankciók) és vállalkozáson belül megvalósuló (compliance) fellépésekre. A megtévesztő reklámozások talán összetettebb eset: itt a jogkövető magatartás eléréséhez legalább annyira fontos legyen a versenyhatósági mérce teljesen világossá tétele, majd az azzal való vállalati azonosulást a meggyőzés erejével elérni²⁴.

A tájékoztatás, oktatás fontossága kapcsán kiemelendő, hogy a jogkövető magatartás elérésének alapvető feltétele, hogy a jogalany tisztában legyen a jogos/jogtalan, a szabad/tiltott fogalom-pár közötti különbséggel. A sokféle élethelyzetet felölelő, széles értelmezésnek kitett versenyjogi szabályoknál ez elsődleges fontosságú. A versenyjogi elvárásoknak megfelelést szolgáló compliance programok megalkotása, begyakorlása a vállalkozások önös érdeke, de sok versenyhivatalra is jellemző, hogy oktató, tájékoztató, nevelő funkciót is ellát. Ez utóbbi felülelheti a jogalkalmazáshoz közelebb eső jogértelmező közlemények, állásfoglalások, vélemények közzétételét az oktatáshoz közelebb eső egyéb tevékenységeket. Ez utóbbit a GVH évek óta példaértékűen műveli a Versenykultúra Központ keretében, s az elsőként említett területen is kaphatnak a kicsi szereplők támpontokat a közlemények és versenytanácsi elvi állásfoglalások, s nem utolsósorban a döntések közzététele révén. Ennek kapcsán hiányérzete a piacnak egyedül a konkrét problémához kötődő versenyhatósági állásfoglalások, vélemények kapcsán

²³ Szerzőként (T.T.) itt kritikusan el kell ismernem, hogy e kérdéskörben Versenytanács elnöki pozíciómban, évekkal ezelőtt, részben praktikus okokból, részben az uniós gyakorlattól „megfertőzötten” ezzel ellentétes álláspontot képviseltem. Egy hatóság számára néha a praktikum fontosabb vezérlőelv lehet, főleg, ha arra jogszabályi rendelkezés külön lehetőséget ad (pl. a tagok helytállására a szervezet nemteljesítése esetén).

²⁴ Gondolok itt arra, hogy például az elhallgatással (hiányos reklámmal) való megtévesztés mércéje viszonylag világos (pl. TV reklám esetén, „ha árat mondasz, tedd a reklámba annak valamennyi feltételét!”), de úgy tűnik, a piaci szereplők nem tudnak ezzel életszerűtlensége miatt azonosulni.

merülhet fel: az egyedi mentesítés/nemleges megállapítás megszüntetése óta nincsen arra formális lehetőség, hogy komplex versenyjogi eseteknél a jó szándékú piaci szereplők a versenyhivatal előzetes véleményétől tegyék függővé, hogy belevágnak-e egy versenyt is érintő jelentős, közös beruházásba vagy egyéb együttműködésbe.

A versenyjogi elvárások megismertetése kapcsán a compliance programok is kulcsszerepet játszhatnak. Sok vállalkozás rendelkezik egyfajta „tűzvédelmi szabályzat” szintű papirossal, esetleg a munkavállalók néhány éve részt vettek egy ügyvédi iroda oktatásán is, de ettől még nem fogja a vállalkozás szervezetét „átítatni” a versenytisztelő elhivatottság. Azért, hogy valóban hatékony belső programok készüljenek, a versenyhivatalok is tehetnek közvetett módon. Ha ugyanis egy vállalkozással szemben folyó későbbi eljárásban bírságsökkentő tényezőként kerül figyelembe, hogy a maga részéről mindent megtett a kartellek elkerülése és belső feltárása érdekében, akkor magatartása nem lenne felróhatóan mondható. „Gonosz” munkavállalók mindig is lesznek, de nem várható el egyetlen vállalkozástól sem, hogy mindenki mellé versenyjogászt állítva ügyeljen napról napra a tisztességes üzletmenet betartására. E téren vannak országok, ahol bírságsökkentő szempont lehet a megfelelő, hatékony versenyjogi compliance program létezése (lásd például Franciaországot és az Egyesült Királyságot). Hogy pontosan milyen megfelelőségi programtól várható bírságsökkentő hatás, azt minden bizonnyal maguknak a versenyhivataloknak kellene előre rögzíteniük. Ennek kapcsán is példa értékű az amerikai Sentencing Guidelines antitröszt jogsértésekre vonatkozó része, vagy a nemrég közzétett francia közlemény, amely megfogalmazza azokat a legfontosabb elvárásokat, amelyek teljesülése esetén kisebb büntetésre lehet számítani. Természetesen nem azt állítom, hogy e programok legfontosabb következménye a bírságenyhítés kellene, hogy legyen, ezek fő küldetése a jogsértés megelőzése, de e kultúra meghonosodását mégis segíthetné a versenyhatóság, ha a bírságolás körében értékelné a cégvezetés e téren tanúsított erőfeszítéseit.

Kell-e a GVH-nak bírságot kiszabnia?

A válasz természetesen az, hogy nem. A Tptv. 78. § értelmében a Versenytanács dönthet úgy, hogy bírságot szab ki. Ebből következően diszkrecionális jogát gyakorolja, amikor pénzügyi szankció alkalmazása mellett dönt. Véleményem szerint ezért e döntési pontot is indokolnia kellene. Ehhez képest elvéve találunk az évek során 1-2 ügyet, ahol legalább egy mondatban kitért volna az eljáró versenytanács arra, hogy miért tartotta szükségesnek a bírság kiszabását. A Vj-22/2005. sz. MÁV erőfölényes ügyben figyelemre méltó, hogy a szankció indokolása során elsőként a versenytanács azt a kérdést teszi fel és válaszolja meg, hogy szükség van-e egyáltalán bírság kiszabására. E körben a jogsértő helyzet létezését, a probléma megoldottságát, a versenykorlátozás súlyosságát, időzítését teszi mérlegre.

Versenykorlátozó megállapodásoknál lényegében rutinszerűen kerül sor bírságolásra (kivételet a nem ár jellegű vertikális korlátozások jelentik), a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnél és a fogyasztók megfélemlítésénél azonban az esetek egy jelentős hányadában csak a jogsértés kimondására került sor. E körben talán egyetlen kivétel a

szövetségek-kamarák egy bizonyos esetköre, itt volt arra példa, hogy felróhatósághoz kapcsolódó fontos súlyosító körülmények (pl. ismétlődő jogsértés) miatt döntött úgy a versenytanács, hogy legalább jelképes bírságkiszabásra szükség van.

A bírságolás célja a gyakorlatban

A feldolgozott határozatok nem ritkán - különösen az utóbbi években következetesen – kitérnek egy-két mondat erejéig a bírság indokolás felvezetéseként arra, hogy mi célt szolgál a versenyjogi bírság. Ezt aztán az antitröszt és bírságközlemények is rögzítették.

Az első milliárdos bírságot hozó Autópálya kartell ügyben, 2004-ben a következőt mondta a versenytanács a bírság mértéke kapcsán:

„annak összecszerúségét a versenytörvényben található felső határon belül mozogva úgy kell megállapítani, hogy legalábbis elvonja a jogsértésből származó előnyt, továbbá ezen felül a jövőre nézve visszatartsa a vállalkozásokat a hasonló jogsértő piaci magatartásoktól.”

A bírságnak tehát e szerint van egyfajta ellentételező, kompenzáló eleme (nem mondanám reparálónak, mert nem a sérelmet szenvedetthez kerül a pénzösszeg, hanem a költségvetésbe) és van egy azon felüli elrettentő eleme.

Ugyanebben az évben az Egis kapott fogyasztók megtévesztése miatt „üzenetértékű” százmilliós bírságot. A releváns körülmények számbavétele után a versenytanács

“figyelembe vette azon tényt is, hogy a bírságnak a vállalkozások jogsértő magatartásának kellő szankcionálásán túl alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a piaci résztvevőket a versenyszabályok betartására, a hasonló jellegű jogsértések elkerülésére készítse.”

Egy évvel később, a 170/2004. sz. ügyben a Pannon-ra kiszabott 30 milliós bírság indokolásakor fejtette ki a versenytanács a visszatartó erő fontosságát:

„A bírság rendeltetése, hogy a vállalkozás további piaci magatartást befolyásolja, visszatartsa a tisztességtelen piaci magatartástól. A bírságnak emellett arra is alkalmasnak kell lennie, hogy nemcsak a jogsértőt, hanem a hasonló helyzetben lévő többi vállalkozást is visszatartsa a versenyjogot sértő magatartástól.”

A GVH bírság felfogását legjobban talán a 2007-ben kiadott fogyasztós bírságközlemény tükrözi. Ennek 4. pontja elsőként felidézi, hogy

“A Legfelsőbb Bíróság – a GVH-ra is irányadó – megközelítése értelmében a bírság kiszabásának célja az, hogy a vállalkozásokat visszatartsa a tisztességtelen piaci magatartástól, és egyúttal megteremtse a gazdasági verseny tisztességét. Ez a cél pedig csak olyan mértékű bírsággal valósítható meg, amely a versenyjogsértést megvalósító vállalkozásnak arányos, de érezhető megterhelést

jelentő anyagi hátrányt okoz, s olyan összegű, amely az eljárás alá vontat és más vállalkozást hasonló magatartástól visszatart.”²⁵

Az ezt követő pont szerint

“A versenyfelügyeleti eljárás során megállapított, jogsértés miatt kiszabott, megfelelő mértékű bírságok e szerint több jogpolitikai célt is szolgálnak. Egyrészt, konkrétan az adott vállalkozást, szükségszerűen pedig a többi piaci szereplőt is elrettenti a jövőbeli hasonló cselekményektől, másrészt az eljárás alá vont vállalkozást bünteti múltbeli cselekménye miatt, harmadsorban megerősíti a jogkövető vállalkozásokat abban, hogy a tisztességes üzleti magatartás a helyénvaló.”

Itt tehát egy hármás cél-mátrix (illetve inkább felsorolás) jelenik meg, ami lehetséges, hogy fontossági sorrendet is mutat:

- Elrettentés (azon belül is a speciál prevenció, a generál prevenció mintha nem cél, hanem egy „velejáró-természetes” és természetesen kívánatos következmény lenne);
- Büntetés és
- A jogkövetők igazságtudatának megerősítése.

Az egyik legutóbbi, 2011-es kartell ügyben a versenytanács az alábbiakat emelte ki a bírság indokolása kapcsán:

“Következetes bírói gyakorlattal megerősített az a megközelítés, mely szerint a bírság kiszabásának célja az, hogy a vállalkozásokat visszatartsa a tisztességtelen piaci magatartástól és egyúttal megteremtse a gazdasági verseny tisztességét. Ez a cél pedig csak olyan mértékű bírsággal valósítható meg, amely a versenyjogsértést megvalósító vállalkozásnak érezhető megterhelést jelentő anyagi hátrányt okoz.”²⁶

Ugyanezen határozatban mondták szerint:

“A bírságnak, mint a jogsértés szankciójának, be kell töltenie a jogsértésért járó büntetés szerepét, továbbá kellő elrettentő erőt is kell hordoznia, amely biztosítja egyrészt, hogy az adott vállalkozás ne legyen érdekelt elkövetni további jogsértést, másrészt kellő üzenetet küldjön más vállalkozások számára is abban a tekintetben, hogy az adott súlyú jogsértés kellő szankcióval jár.”²⁷

A 2012-es antitröszt bírságközlemény 10. pontja a célok kapcsán első helyen a büntetést és „azon túl” az egyéni és általános elrettentést nevesíti.

²⁵ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kf.III.27.599/1995/3., Kf. I.25.217/1993/3. és Kf.II.27.096/1995/4. számú ítéletei, hivatkozva a Vj-183/2005 számú ügyben hozott határozat.

²⁶ Vj-134/2008., 118. pont

²⁷ Lásd például a Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.314/2008/8. számú ítéletét.

A generálprevenció oly módon is megjelenik a versenytanácsi határozatokban, hogy a felróhatóság kapcsán értékeli azt, hogy hasonló ügyben született-e már versenytanácsi döntés. Kimondva-kimondatlanul elvárja a GVH, hogy a piaci szereplők olvassák a versenytanács határozatait, s azokból okuljanak akkor is, ha nem voltak érintettek az eljárásban.

A bíróságok esetében egyébiránt nem ment a generálprevenációs célzat elfogadása zökkenőmentesen. A Legfelsőbb Bíróságnak még egy 2009-es ítélete is azt üzeni, hogy az Ítéletgyűlés határozatában található olyan kifejezések, mint pl. speciális prevenció és enyhítő körülmények nem a közigazgatási jog, hanem a büntetőjog körébe tartoznak.

A bírósági ítéletekben többször felbukkan a generálprevenáció célként, vagy mérlegelési szempontként említése. A Fővárosi Bíróság 2008-ban, a Vj-82/2006. számú eljárásban született határozat felülvizsgálata során rámutatott, hogy a mérlegelés súlypontja a generális prevenció irányába tolódott – a versenytanács a hirdetési piacon eluralkodott, a verseny tisztaságát sértő gyakorlatra hivatkozott –, azonban ezt a szempontot alappal nem vehette volna figyelembe, mivel a vállalkozás esetében marasztalással és szankció alkalmazásával zárult versenyfelügyeleti eljárásra korábban nem került sor. Ezt kirívóan okszerűtlennek minősítette azzal, hogy a versenytanács egyáltalán nem adta indokát annak, hogy a hirdetési piacon kialakult helytelen gyakorlat következményét miért a marasztalt vállalkozásnál kell levonni, és miért ilyen mértékű jogkövetkezmény alkalmazásával.

Valóban nem egyértelmű, hogy a prevenciót csak egyszerűen célként emlegetjük, vagy erre tekintettel kerül megállapításra a bírság összege. Így például a 2010-es Free Choice ügyben a versenytanács a 100 milliós bírság összegének meghatározásakor „figyelemmel volt” a bírság preventív funkciójára is. Nem tette világossá, hogy, a preventív funkcióra utalás külön súlyosító szempont volt-e, vagy az nem több egy megjegyzésnél.

A bírság mértéke az Ítéletgyűlés szerint²⁸ akkor tekinthető jogszerűnek, ha az a jogsértő cselekmény súlyával (az elkövetési magatartás jellegével, körülményeivel), valamint a bírságkiszabás körében irányadó enyhítő és súlyosító körülményekkel arányban áll, és az egyéni és általános megelőzés szempontjainak érvényre juttatásához szükséges és egyben elégséges is.

Egy évvel később a Legfelsőbb Bíróság a Vj-22/2005. határozat felülvizsgálata során már azt az álláspontot képviselte, hogy a szankció alkalmazás során tekintettel lehet lenni a generálprevenációs elvekre, még akkor is, ha az érintett piacon nincs hasonló helyzetű vállalkozás. Ez azért tévedés az ítélet szerint, mert a versenyügyi határozat a versenypiac bármely szegmensén tevékenykedő bármely erőfölényes vállalkozás magatartására hatással van, így a generálprevenáció érvényesül.

A bírságolás céljának gyakorlati jelentősége akkor is tetten érhető, amikor a versenytanács egy-egy vállalkozásra azért nem szabott ki bírságot, mert a közlemény alapon számított bírság – tekintettel az eljárás alá vont éves forgalmának csekély

²⁸ Lásd a Fővárosi Ítéletgyűlés 2.Kf. 27.623/2008/6. számú ítéletét.

mértékére – olyan kis összegű lett volna, amitől sem büntető, sem elrettentő hatás nem lett volna várható²⁹.

A bírságolás célja körében érdemes röviden kitérni a jelképes, jelzésértékű, szimbolikus stb. jelzővel ellátott bírságösszegekre. Ezeknél az látható, hogy a hatóság szándéka szerint nem kívánta az elrettentés célját szem előtt tartva érdemi, jelentős hatást kiváltó szankciót alkalmazni. Némileg hasonlít a helyzet a büntetőjogi megrováshoz. Van jogsértés, van felelősség, de a felróhatóság és a jogsérelem súlya olyan csekély, hogy elég a jogsértés tényét rögzíteni és azt mintegy nyomatékossítandó „némi” pénzüsszeg megfizetését is előírni, hogy a vállalkozás könyvelésében azért maradjon nyoma az eljárásnak. A jelképes bírság esetén tehát a jogalkalmazó célja sem lehet más, mint jelzést küldeni a jogsértő és a többi piaci szereplő számára, hogy a vizsgált magatartást helyteleníti. Kimondatlanul is benne foglaltatik egy üzenet, mely szerint ha még egyszer (hasonló) módon vét a vállalkozás a piaci verseny szabályai ellen, úgy nagy, „érdemi” bírságra számíthat.

Arra nézve nem nagyon lehet támpontot találni, hogy hol húzódik pontosan a határ a jelképes bírságok, a bírság mellőzésével megállapított jogsértés és a kötelezettségvállalás elfogadása (régebben az eljárás szüneteltetése között). A nominálisan tényleg jelképesnek tűnő bírság a vállalkozás méretéhez képest sok esetben valójában súlyosabb, mint amit egy sokadig visszaeső hírközlési vagy kiskereskedelmi vállalkozás szokott kapni.

Amennyiben a bírságolásnál teret engedünk a személyhez kötődő tényezőknek (és nem egyszerűen arra koncentrálunk, hogy a közigazgatás rendjén esett sérelem meg legyen torolva), akkor valamilyen szintű felróhatóság véleményem szerint szükséges a bírságoláshoz. Például a Vj-116/2005. sz. ügyben a TIGÁZ kapacitásfejlesztési díjemelését 4 millió Ft-tal büntető GVH indokolásában a felróhatóság kapcsán csak mínusz pont szerepel, azon belül is -5 pontot ért az, hogy korábban hasonló ügyben a versenytanács még nem hozott határozatot. Ez azt jelenti, hogy lehetett egyfajta „legitim” bizonytalanság a jogalanyokban arra nézve, hogy hogyan lehet a kérdéses díjat jogszerűen megállapítani. A versenytanács ráadásul kifejezetten le is szögezte, hogy az eljárás alá vont magatartása nem volt felróható. Ebben az esetben véleményem szerint, szem előtt tartva a bírság prevenciós funkcióját, nem is lett volna helye bírságkiszabásnak. Ha valaki arra gondol, hogy a jogos igazságérzet által táplált büntető funkció viszont bírságért kiált, akkor viszont a kiszabott 4 millió Ft 155 milliárdos forgalomhoz viszonyított jelentéktelen mértéke miatt tűnik hatástalannak.

Arányosság és egyenlő bánásmód

A bíróság következetes gyakorlata szerint egy bírság akkor teljesíti az arányosság követelményét, ha az az elkövetett jogsértés súlyával arányban áll. Az, hogy egy több jogsértőt érintő eljárásban e vállalkozások egymáshoz képest mekkora bírságot kapnak, irreleváns. Ugyanígy az is, hogy hasonló magatartásért más eljárásban más (vagy ugyanazon) vállalkozás mekkora mértékű bírságot kapott.

²⁹ Lásd pl. a Balatoni vendéglőskartellit, Vj-145/2001.

Az új antitröszt bírságeközlemény arányosság alatt azt érti, hogy a bírság az adott vállalkozás által elkövetett jogsértés súlyához, valamint a feltárt enyhítő és súlyosító körülményekhez kell hogy igazodjon, nem pedig az adott jogsértésben esetleg résztvevő többi vállalkozásra kiszabott bírsághoz.

Véleményem szerint lehet az arányosságot ily módon (szűken) definiálni, ebben az esetben viszont figyelembe kellene venni egy másik, ezzel konkuráló alapelvet is, az egyenlő bánásmódot.

Valóban a jogszerű mérlegeléshez az szükséges, hogy valamennyi releváns szempont gondos figyelembe vételét követően, azok megfelelő súlyozása után kerüljön sor a bírság összegének meghatározására. Vitán felüli, hogy kis jogsértésért nem szabad nagy bírságot kiszabni, illetve fordítva. A gond azonban az, hogy valójában nehezen megmondható, mi a „kis” és mi a „nagy” bírság. A forintosított összeg általában önmagában nem sokat mond, különösen ha a bírság vállalkozásra gyakorolt hatását, súlyát tartjuk szem előtt. Továbbá, ha pl. egy kartell ügyben az egyenként számolt bírságok között a hasonló magatartás ellenére jelentős különbségek állnak elő (és itt már fontos kérdés, hogyan mérjük e különbséget, illetve hasonlóságot: forint összegben, vagy vállalkozás mérethez képest), akkor ott az eltérés, mégha önmagában nem is jelent feltétlen jogsértést, jele lehet annak, hogy valamilyen szempontból nem volt arányos a bírságszámítás.

Mégha nem is jogszerűségi kérdés lenne, a GVH-nak policy szempontból is tudatosan ügyelnie kellene arra, hogy hasonló ügyekben hasonló jogsértésért hasonló nagyságú bírság járjon. A jelentős eltérések lehetséges, hogy nem adnak kellően erős alapot a sikeres kereset benyújtására, de semmiképpen sem vetnek jó fényt a versenyhatóság kiszámíthatóságára.

Erre jó példa volt a megtévesztő hitelkártya reklámok sorozat-eljárásai, ahol a bírságösszegek alapvetően az érintett piaci részesedéstől függtek, azaz tekintettel volt a Versenytanács a hasonló ügyekben kiszabott bírságok összegére. Erőfölkényes fronton a 2002-es közvilágításos ügyekben tartotta fontosnak a versenytanács, hogy a két párhuzamosan futó eljárás eredménye között hasonlóság legyen.

2008/2009-es évekből a kozmetikai termékek hatásosságával foglalkozó ügyeket érdemes egybevetni. Az alábbi táblázatban összehasonlítottuk a jogsértéseket és a bírságokat:

Cégnév	Érintett termék	időszak	Bírság Ft	Bírság, előző évi nettó árbevétel %-a
Avon	9 db	8 hónap	40 000 000	0,16%
Johnson&Johnson	4 db	6-7 hónap	70 000 000	0,29%
L'Oreal	11 db	7 hónap	150 000 000	1,1%
Beiersdorf	2 db	8-9 hónap	110 000 000	1,1%

A nagyon hasonló jogkérdéseket felvető, indokolásukban is sokszor szószertint megegyező, egy időszakban hozott döntéseknél abból kell kiindulnunk, hogy a versenytanács igyekezett a cégek bírságait egymáshoz is arányosítani. Ha ez a mérce a cégméret, akkor utóbbi két esetben ez tökéletesen sikerült. Az arányosítás ugyanakkor a kívülálló számára nehezen követhető nyomon, mert sem a reklámköltség, sem az érintett piaci árbevétel nem tűnik ki a határozatból (jobb híján ez utóbbi kapcsán az érintett termékek darabszámát vettük, jóllehet nyilvánvalóan két termékkel is lehet akkora forgalmat generálni, mint kilenccel). A két nominálisan és arányaiban is kisebb bírságösszeget ebből a szempontból nehéz hová tenni, különösen, ha hozzátesszük, hogy az Avon kapta arányaiban a legkisebb bírságot, miközben ő volt a többiek közül az egyedüli ismétlődő jogsértő. E belső aránytalanságot lehet, hogy az indokolja, hogy a bírság kiinduló alapja a reklámköltség volt, ez azonban csak feltételezés a részünkről, a határozatok ezt az egyik súlyosító szempontként hivatkozzák csupán.

Mihez képest kicsi vagy a nagy a bírság?

A bírság nagysága és a releváns projektek/érintett piac értéke/mérete közötti összefüggést az alábbi néhány ügy kapcsán szemléltetjük – a táblázat jól szemlélteti azt a nagy ugrást is, amelyre a közlemény visszavonását követően került sor.

Ügy	Bírságalap	Piac mérete	Összbírság	%-a
Autópályakartell	Egyéni ³⁰	118 000 000 000	7 043 000 000	6%
Nyugdíjbiztosító	Egyéni	4 500 000 000	590 000 000	13%
Bartók Béla és Bocskai csomópont	Egyéni	2 800 000 000 2 600 000 000 ³¹	141 000 000 és 104 000 000	5% és 4%
Kaposvári Egyetem	Egyéni	2 980 000 000	298 000 000	10%
Vadászkartell I.	Egyéni, 2 év	2 800 000 000 ³²	182 000 000	6,5%
Teréz városi társasház	Összes	275 000 000	16 500 000	6%
Budapesti taxi kartell	egyéni	-	29 800 000	1,5%, 1,8%
Járműgép eredetiségvizsgálat	egyéni	Kb. 2 milliárd	27 300 000	1,3%
Hevesi útéptők	összes ³³	Kb. 1 milliárd	2 900 000 000	290% (!)
Vasútéptők kartell	összes	26 000 000 000	7 178 000 000	27%
Közbeszerzéses Malomkartell	összes	81 000 000	50 000 000	61%

³⁰ Egyéni = eljárás alá vontanként elnyert pályázat; Összes = minden eljárás alá vontnál egységesen a kartellizált össz-forgalom az alap.

³¹ Becslés a bírságösszegeből, maga a határozat nem ismerteti a nyertes árakat.

³² Becsléssel a határozat indokolása alapján (agrárkamara és terméktanács releváns forgalmának összege)

³³ Megjegyzendő, hogy a határozat indokolása nem teljesen egyértelmű e tekintetben, arra nincs utalás, hogy a két bírságolt vállalkozás esetén külön-külön bírságalapot számolta volna a versenytanács.

A három utolsó, dőlt betűvel jelzett döntés a 2003-as közlemény visszavonását követően került meghozatalra. Világosan látszik, hogy a Versenytanács az érintett piaci forgalomhoz képest jelentősen nagyobb bírságokat igyekszik kiszabni, nagy hangsúlyt fektetve a vállalat-csoport méret figyelembe vételére is (azaz, az elrettentés erősödik az arányos büntetéshez képest).

E trend azonban nem egyértelmű, az is lehet, hogy csak a közbeszerzési kartellekre igazolható. A 2010-ben hozott lapkereskedelmi kartell ügyben, tekintettel a jogsértés súlyos természetére, időtartamára, egyes szereplők nagy piaci súlyára, a bírság összege kifejezetten csekélynek, inkább jelképesnek volt mondható. A Lagerdere 2007-es magyar forgalma egymaga 2 milliárd Ft volt, azaz a kiszabható maximum bírság 200 millió Ft lett volna, a bírság csupán 50 millió volt. A Ringier magyar árbevétele ugyanekkor 13 milliárd Ft volt, ami 1,3 milliárd maximum bírságot jelent – ehhez képest a 25 millióért nem haragudhatnak a GVH-ra (0,19%). A Sanoma árbevétele közel 22 milliárd Ft volt, a bírsága 15 millió (0,68%). Az Axel Springer 10 milliárd forgalomra kapott 10 millió bírságot (0,1%).

A GVH gyakorlatának releváns forgalom alapú bírságolásának velejáró problémája, hogy mégha e tekintetben következetes irány lenne is látható, akkor is az ugyanazt a jogsértést elkövető kisebb méretű vállalkozás arányosan jóval nagyobb bírságot kapna, mint a nagyobbak. E megközelítés egyértelműen nem a preventív, hanem a cselekmény-orientált megtorló „büntető-iskola” sajátja. Nem az számít, hogy ki és miért cselekedett, hanem hogy mit tett, milyen mértékben zavarta meg a közigazgatás rendjét (jelen esetben a verseny tisztességességét, szabadságát).

Különösen az eleve több szereplős kartell ügyeknél feltűnő, hogy a vállalkozás mérethez viszonyított bírságok milyen jelentős aránytalanságot mutatnak – itt ez szembeötlőbb is, mert egy eljárás belül, lényegében ugyanazért a magatartásért kapnak eltérő módon „fájó” ugyanakkora „pofont” egyes eljárás alá vontak.

Az Autópálya kartellben 2-6% között mozogtak a bírságok, egyetlen szembetűnő aránytalanság az volt, hogy az összességében legnagyobb Strabag bírság arányaiban valójában a legkisebb volt. A Fővárosi útépítő kartell ügyben a számszerint lényegében egyező bírság a Hídépítőnek háromszor jobban „fájhatott” (miközben a Strabaggal szemben már harmadszorra állapított meg jogsértést a GVH). Viszont ha azt nézzük, hogy mindketten ugyanakkora szeletet kaptak a „mérgezett tortából”, amelyből adódó bevétel a jövőben fog jelentkezni, úgy nem biztos, hogy jelentősen aránytalannak mondható a bírság. Ugyanebben az ügyben a Mota forintosított bírsága kb. a Strabagének hatoda volt, a vállalkozás méret alapján mégis több mint négyszeresét tette ki.

A 2003-ban eldöntött budapesti taxi árkartell ügyben a versenytanács hangsúlyozta, hogy a forint összegben eltérő bírságok valójában nem diszkriminatívak, azok arányosak a jogsértés súlyához képest. Nem lehet vitatkozni azzal a megközelítéssel, hogy aki többet tud elvileg keresni egy kartellen (nagyobb az érintett piaci forgalma), az nominálisan magasabb bírságot kapjon ugyanezért a magatartásért. A kérdés csak az, s erre nem tér ki a határozat, hogy e jogsértés súlyához arányított megközelítés az elrettentés

szempontjainak is megfelel, különösen nagyobb, többtermékes vállalkozások esetében nincs-e szükség e szabályt áttörve, finomítva a vállalkozás, vagy esetleg a vállalkozás-csoport szintű össz-forgalommal (a vállalat méretével).

Az alábbi összegzés a 2005-ös UKIG kartell alapján a bírságok relatív nagyságáról jól szemlélteti, hogy ha a vállaltmérethez viszonyítjuk a bírságokat, akkor jelentősen felborulnak a „sorrendek”: a százmilliót meghaladó első három közül egy sem kerül fel e másik módon értékelt verseny dobogójára; a cégméret alapon nézett bírság Top3 a nominális listán rendre a 4., 12. és 9. És akkor még az elretentő erőről nem is beszéltünk.

Vállalkozás	Bírság összege	Előző évi nettó árbevétel
Strabag Építő Rt.	335.700.000 Ft	0,2%
Betonút Rt.	277.800.000 Ft	0,4%
Debreceni Mély és Útépítő Rt.	162.000.000 Ft	0,4%
Hódmezővásárhelyi Útépítő Kft.	73.500.000 Ft	1,5%
Hoffmann Építőipari Rt.	72.900.000 Ft	0,7%
EGÚT Egri Útépítő Rt.	72.500.000 Ft	0,2%
Adeptus Rt.	62.700.000 Ft	0,9%
Vegyépszér Rt.	51.100.000 Ft	0,1%
Vakond Kft.	50.100.000 Ft	1,2%
Hídépítő Rt.	44.700.000 Ft	0,9%
MOTA-Engil Rt.	43.400.000 Ft	0,7%
MAV Hídépítő Kft.	22.400.000 Ft	1,3%
Mélyépítő Budapest Kft.	23.800.000 Ft	0,3%
Swietelsky Építő Kft.	20.700.000 Ft	0,06%

Vagy ugyanezen évből a fővárosi útépítő kartell bírság adatai:

Vállalkozás	Bírság összege	A forgalomhoz képest
Strabag Rt.	182.600.000	1,2%
Hídépítő Rt.	182.500.000	3,8%
Egút Rt.	74.700.000	2,3%
Betonút Rt.	68.000.000	1%
Mélyépítő Kft.	32.400.000	4%
Mota-Engil Rt.	29.500.000	5%
Swietelsky Kft.	17.000.000	3%
Alterra Kft.	7.200.000	0,3%

Ez a számítás is mutatja, hogy a számszerint lényegében egyező bírság a Hídépítőnek háromszor jobban „fájhatott” (miközben a Strabaggal szemben már harmadszorra állapított meg jogsértést a GVH). Bár, ha azt nézzük, hogy ugyanakkora szeletet kapott a „mérgezett tortából”, amelyből adódó bevétel a jövőben fog jelentkezni, úgy nem biztos, hogy jelentősen aránytalannak mondható a bírság. A GVH gyakorlatának problémája, hogy az ugyanazt elkövető kisebb méretű vállalkozás arányosan jóval nagyobb bírságot kap, mint a nagyobbak.

2010-es országos malomkartell ügyben született határozat is jól példázza, mennyire nehéz egy sokszereplős, hosszú időszakot felölelő kartell esetében jó arányosítani a bírságokat. A piac egyik meghatározónak nem mondható szereplőjének minősülő Budai Malom esetében mérséklést követően is a kiszabható bírság maximumát állapította meg a versenytanács. Ez azt jelenti, hogy a vizsgált időszak csupán felében érintett (igaz „visszaeső”), aktív szerepet nem játszó vállalkozásra arányaiban a legsúlyosabb bírság került kiszabásra. Az, hogy a GVH a bírság maximumát csupán utolsó szempontként veszi számításba, az egyes bírságok vállalkozás mérettől független kiszabását eredményezi, amely megkérdőjelezheti a GVH által elérendőnek tartott büntető és prevenciós célok érvényesülését.

A 2011-es, második, közbeszerzéshez kapcsolódó malmos eljárásban szereplő Sikér 2010-es forgalma 3,49 milliárd Ft., a H&T és a Széchény Mill együttesen 623 millió Ft. volt, ehhez képest a 30 millió Ft-os bírság az előbbinek 0,86%-a, a nominálisan kisebb 20 millió Ft. az utóbbinak 3,2%-a! Ha ehhez hozzáteszük, hogy a Sikér „visszaesőnek” minősült, akkor igazán nem lehet érteni, hogy pontosan mit jelent az indokolásban az – az egyébként nagyon is pozitív – megjegyzés, hogy figyelemmel volt a cégek méretére, piaci helyzetére. Vállalat méret alapján a kevésbé súlyosan büntetni szándékolt vállalkozás-csoport nem feleakkora, hanem valójában négyszer akkora pofont kapott.

Fogyasztós ügyeknél is nyilvánvaló, hogy a százmilliós bírságok által érintett vállalkozások mindegyike esetében szűnyogcsipés erejűek a nominálisan soknak tűnő bírságok. Például, a 2009-es 13 éves Penny Market akció kapcsán az indokolásból „sugárzik”, hogy a GVH nagy bírságot akart kiszabni. Ehhez képest a 100 millió ugyan nominálisan nagy, de csak 0,077 %-a a nettó árbevételnek. Hasonlóan ezred százalékosak a hírközlési, banki vagy éppen a Tesco-s bírságok is. Szintén 2009-ből véve a Magyar Telekom egyik kedvezmény-hirdetését jogsértőnek minősítő döntést, a 30 milliós bírság, szem előtt tartva, hogy a megtévesztés a szolgáltatás díját érintette, két évig tartott és többszörös „visszaesőről” van szó, nem tűnik jelentős mértékűnek: a 2006-os nettó árbevételének 0,0063%-a (2008-as összegnek még kisebb hányada).

A vállalkozás méretének korrekciós tényezőként való figyelembe vétele nem csak a 2012-es bírságközlemény sajátja, erre már korábban is voltak példák. A 2006-os egyetemi informatikai kartell ügyben például a bírságszámolás végén, mintha egyfajta külön szempontként kitért a versenytanács az „elrettentés-tényező” vizsgálatára. Az indokolás szerint a vállalkozások méretével összevetett bírságösszeg nemcsak nominálisan, hanem százalékosan is elég nagy volt ahhoz, hogy betöltse jogpolitikai funkcióját. Ehhez képest megjegyezzük, hogy a bírság az IBM esetén az előző évi nettó árbevétel 4,2%-a, az SAP-nál a 9,6%-a, az ISH-nál 9% volt. Az elrettentés tényező a 2009-es évektől, a közlemény visszavonása után bevett részévé vált a bírság mértékének megállapításánál.

III. A GVH bírságotlási gyakorlata

Az első évtized

Az első antitröszt bírságotközlemény kidolgozását megelőző időszakban nem lehet azt mondani, hogy nagy energiát fektetett volna a Versenytanács a bírságotok indokolásába – igaz ezt a felülvizsgáló bírók sem kérték rajta számon.

Mindezekhez látni kell, hogy a magas bírságotok kiszabása ekkoriban még nem volt annyira divatos, kiemelt téma, mint manapság. A GVH-hoz mai szemmel nézve viszonylag kevés igazi nagy antitröszt ügy került, ezeknél is az energiát a jogsértés bizonyítása kötötte le. A döntéshozók továbbá olyan területekről érkeztek (hivatalok, Fővárosi Bíróság polgári ügyszak), ahol nem volt megszokott jelentős bírságotok kiszabni. Nem lehet azt sem mondani, hogy külföldi nyomás létezett volna a magasabb bírságotok kiszabása irányában. Világos közgazdasági háttérelmezések és egyértelmű nemzetközi példák hiányában mondhatni természetes reakció volt a kicsit „hasraütés-szerű”, nem túl magas bírságotkategorikákban való gondolkodás. Tovább nehezíthette a megfelelő bírságot mérték belövését, hogy sem a Vtv., sem eleinte a Tpv. nem rendelkezett a bírságot maximális összegéről.

Érdekességként megemlítendő, hogy a Vtv. időszakban azért volt néhány olyan eset is, ahol számított bírságot szabott ki a GVH, ennyiben tehát nem volt teljesen új a módszertan – a különbség az volt, hogy 1996 előtt a törvény kifejezetten szövelt a jogsértéssel okozott kár alapú bírságotszámításról (Vtv. 48. § (1) bekezdése). Így pl. a Vj-23/91. sz. ügyben a Miskolci Postaigazgatóság kapott 403.400 Ft bírságot; a különböző körülmények alapján a bírságotalap 310.255 Ft. volt, amelynél azért lett magasabb a bírságot, mert a Vtv. szerint az legalább 30%-kal meg kell hogy haladja a versenytársnak okozott kár összegét.

A GVH második évtizede: közleménytől közleményig

Az indokolások **rendkívül tömörnek** mondhatók, gyakori volt az egymondatos, törvénysszöveget segítségül hívó indokolás, mint pl. az alábbi, 2001-es, 5 millió Ft-ot alátámasztó szöveg is mutatja:

“A Tpv. 78. § (1) bekezdése alapján bírságot szabott ki, melynek összegét a jogsérelem súlyára, így különösen a fogyasztói érdekek sérelmének körére, illetve kiterjedésére tekintettel határozta meg, figyelembevéve azt is, hogy a részben jogsértőnek talált ászf. kikötés és egyedi szerződések a nagyszámú fogyasztók csak egy körében kerülnek alkalmazásra.”³⁴

Vagy éppen fogyasztó megtévesztés fronton a Vj-217/2000. sz. Tesco-s döntés 10 millió Ft-ot érő egymondatos indokolás szerint a bírságot kiszabásánál Tpv. 78. § a törvényileg írt összes körülményt (forgalmi adatok, példányszám, stb.) értékelte,

³⁴ Vj-126/2000 (UPC programcsomag módosítás).

súlyosítóként vette azonban figyelembe a kifogásolt magatartások háttéréből eredő verseny veszélyeztetettségét.

A Tpvt. 2000. évi módosítása teremtette meg annak kifejezett lehetőségét, hogy – európai mintára - a GVH is adhasson ki a joggyakorlatot tükröző közleményeket. A kiszámíthatóságot szintén szolgáló ún. versenytanácsi elvi állásfoglalásokat már több éve tett közzé a hivatal, egyébként mindenféle törvényi felhatalmazás nélkül is, „spontán” módon. Nem volt teljesen világos, hogy ezekhez képest mi lesz a közlemények helye, hiszen a jogalkotó és a GVH szándékai szerint azok sem bírtak volna különösebb jogerővel (erről kifejezetten rendelkezik is a Tpvt. 36. §).³⁵ A közlemények a nyugati példák szerint tematikusak voltak, egy bizonyos témakör kapcsán felgyülemlett tapasztalatokat foglalták össze, míg az elvi állásfoglalások a Tpvt. legkülönbözőbb rendelkezései kapcsán fontosnak tartott egy-két mondatos jogértelmezést tartalmaztak. Szervezeti szempontból az sem volt mellékes, hogy míg az elvi állásfoglalások szokás szerint a Versenytanács „szuverén” termékei voltak, addig a közlemények kiadásához a GVH elnökének egyetértése is kellett.

A közleménykészítés egyik örök dilemmája volt, hogy mennyire kell komolyan venni azt a törvényi rendelkezést, hogy a közlemény a GVH jogértelmezési gyakorlatát teszi közzé. Mikor beszélhetünk gyakorlatról, hány határozat szükséges hozzá? Netán világos bírósági gyakorlat is kell a legitim közleménykiadáshoz? A kérdés jogelméleti vonulatán túl az is fontos szempont volt, hogy a versenytanácsstagok kvázi bírói függetlenségük csorbulásától tartottak, ha „felülről” (GVH elnök és Versenytanács elnöke) mondják meg nekik, hogy mi a „gyakorlat”, mi a jövőben követendő jogértelmezés. A kiszámíthatóság és a GVH sajátos szervezeti felépítése között mindig is nehezen feloldható ellentét feszült.

Különösen releváns volt a „gyakorlat” fogalmának kérdése az antitröszt bírságközleménynél, ahol éppen az volt egyfajta cél, hogy ennek segítségével is újfajta gyakorlatot honosítson meg a Versenytanács munkájában. A 2000-es év sok tekintetben is fordulópont volt: a már említett törvénymódosítás új vizsgálati eszközöket adott a GVH-nak, megalakult a Kartell Csoport és jelentősen kicserélődött a Versenytanács is.³⁶ Itt volt az ideje, hogy az európai versenyhivatalok által alkalmazott szigorúbb bírságolás irányába mozduljon el a hivatal.

Hosszú belső előkészítő munkálatok végén, az akkori nemzetközi „best practice”-re figyelő, a magyar versenyjogi közösséggel is megvitatott, sajátosan magyar antitröszt bírságközleményt adott ki a GVH.³⁷ Fontos kiemelni, hogy a választott metódus közelebb esett az amerikai, vagy kanadai pontozásos megoldáshoz, mint az akkor még nagyon általánosságokba burkolózó Európai Bizottság-i közleményhez (amelyet nem sokkal

³⁵ Emlékeim szerint a törvénymódosítást követően számos témában tervezte a hivatal közlemény kiadását, de végül is ezekből alig valósult meg valami. Az egyik visszafogó erő az volt, hogy nem tűnt hasznos ötletnek az EU Bizottság által már lefedett témákból „konkuráló” GVH közleményt is kiadni.

³⁶ A korábbi hét tagú testületből csak hárman maradtak meg a most már nem határozatlan idejű, hanem 6 évre szóló terminusra, a Versenytanács elnöki posztján is változás történt.

³⁷ A munkában vezető szerepet vállalt Kovács Csaba, a versenypolitikai iroda vezetője.

később le is cseréltek egy olyan modellre, amely jobban hasonlított a magyar megoldásra is).

Ez időszak versenytanácsi határozataiban megfigyelhető, hogy még a kiadás előtt számos ügyben lényegében az új, még nem publikált módszert alkalmazva fogadott el bírságot a GVH (egyébként éppen alapvetően erőfölényes ügyekben, a kartell ügyek csak később kezdtek csordogálni a döntéshozó elé, jóllehet a közlemény alapvetően a kartellekkel szembeni erőteljesebb fellépést szorgalmazta).

A 2002-ben hozott döntésekben tehát már körvonalazódni kezd a „házon belül” már lényegében jóváhagyott új irányvonal. Az első ilyen eset a márciusban hozott Balatonmária környéki vendéglősök „egynapos” árkartellje volt. Ebben a következő módszertani indokolás olvasható:

“A bírság összegének meghatározásához az eljáró versenytanács olyan módszert használt, amely minden szóba jöhető – akár enyhítő, akár súlyosbító – körülményt felölel, ezeknek a versenyre való hatásuk alapján különböző nagyságú súlyt ad, és amely e szempontok mérlegelésének eredményét az adott vállalkozás adott piacon elért forgalmával veti össze. A figyelembe vett szempontok közül meghatározó súlyt a verseny veszélyeztetettségének foka és annak piaci hatása képvisel. Az ily módon előálló alapösszeg a jogsértés időtartamának fényében növelhető vagy csökkenthető. Az e módszerrel megállapított bírság egyrészt tükrözi a jogsértés súlyosságát, másrészt figyelembe veszi a jogsértésben részes vállalkozások különböző méretét, piaci súlyát, így mindkét tekintetben arányosnak mondható.”

Az ügy egyik érdekessége, hogy ekkor még enyhítő körülménynek számított a hatósággal való együttműködés (később ezzel ellentétes gyakorlatot alakított ki a GVH).

A Vj-175/2001. sz. közvilágításos erőfölényt tárgyaló ügyben az eljáró versenytanács a Tptv. 78. § felidézése után előre bocsátotta, hogy széles körű diszkrecionális joggal rendelkezik a bírság összegének meghatározásakor, ami a GVH aktuális versenypolitikájának egyik legfontosabb momentuma. Ekkor a pontozással még nem mert előállni a versenytanács, jóllehet azt már „élesben tesztelte”. Egy hónappal később, 2002 októberében, a cementkartell ügyben hozott határozat is jelezte, hogy az eljáró versenytanács már a készülő közlemény struktúráját használva számította ki a bírságokat, számba véve a jogsértés jellegét, hatását, a felek attitűdjét, majd a jogsértés időtartamát. Pontozást viszont nem látunk még, sem a bírság alapösszege nem került meghatározásra.

2003. júliusban, a végződtetési díjakkal kapcsolatos versenykorlátozó megállapodásról egy öttagú versenytanács által hozott döntés indokolása használ először „nyilvános” pontozásos módszert, a későbbi közlemény táblázatát mellékletben téve közzé. A két vállalkozásra kiszabott (több éves bírói felülvizsgálat után egyébként más okból hatályon kívül helyezett) összesen 360 milliós bírság mögött csupán 5 pont szerénykedett, amit akár a fokozatosság jeleként is lehetett értékelni (igaz a vizsgált ügy sem volt klasszikus „csúnya” kartellnek mondható). Az új gyakorlat megszületésének nehézségeit mutatja,

hogyan az ugyanebben az évben hozott többi döntés egyike sem pontozott, sőt volt olyan is, ahol szövegszerűen sem volt tetten érhető e módszer alkalmazása.

Az 1/2003. sz. közlemény 2003. december 15-én került kiadásra. Ehhez kapcsolódott a 3/2003. sz. engedékenységi közlemény is, amely ugyan a bírságok összegét befolyásoló szempontokat tartalmaz, de nem képezte kutatásunk kifejezett tárgyát.³⁸

2004-ben már egy-egy kivétellel valamennyi kartell és erőfölényes bírságoló határozat a közlemény szerint pontozva számolta a bírság összegét.

Az antitröszt közlemény közzétételét követően annak tartalma némi átmenettel kezdett el világosan tükröződni a határozatok indokolásában. Vannak példák arra, amikor közleményre való hivatkozás nélkül is lényegében annak a metodikáját követte az indokolás (természetesen pontozást mellőzve). A közlemény műfajával szembeni bizonytalanság abban is tetten érhető, hogy annak lényegi tartalmát sok határozat hosszan megismétli (mintegy azt a határozat részévé teszi), sőt a közlemény pontozásos táblázatát mellékletként is csatolták hozzá. Később, a közlemény időszakában is több eset volt arra, hogy a pontozást nem tartalmazta az indokolás. A Versenytanács minden bizonnyal attól tartott, hogy a túlzottan gondolt transzparencia könnyen kikezdehető lesz a bíróságon. Ilyen jogvitákra végül is egyszer sem került sor, a bírók nem kezdtek „számtanozni”, nem arról folyt a vita, hogy a nagyon súlyos árkartell 20, 25, vagy 29 pontot kell hogy érjen-e (pedig minden pontnak akár tízmilliós következményei lehettek).

A GVH bírságközleményeinek jogi természete és tartalma

Egészen 2009. decemberéig kellett várni, míg a Legfelsőbb Bíróság állást foglalt a közlemények jogi természete kapcsán.³⁹ A Legfelsőbb Bíróság követte az Alkotmánybíróság egy akkor nemrég hozott döntését, amelyben egy gondolatjelnyi kitérő erejéig utalt a GVH közlemények kötőerejére.⁴⁰ A közlemény funkciójából levezetve az ítélet kimondja, felülírva ezzel az eddigi bírói gyakorlatot, hogy a közlemény megkötí a jogalkalmazó kezét. Nyilvánvalóan nem pontosan úgy, mint egy jogszabály, de ahhoz igazodnia kell. A gyakorlatra tehát nemcsak hogy hivatkozni is *lehet* (mint azt ugyanezen perben hozott Ítéltábla ítélet indokolása tartalmazza), hanem azt főszabályként követni is *kell*, amennyiben közleményben közzétételre került. Ez az elv lényegében megegyezik az EU Bírósága által az EU Bizottság irányában megfogalmazott elvárással is.⁴¹ Mint ahogy az Alkotmánybíróság, úgy a Legfelsőbb Bíróság sem tűnt érzékenynek a közlemény kibocsátó és ahhoz igazodni rendelt személyek különbözőségére.⁴²

³⁸ Ez utóbbit néhány hónappal később, az EU csatlakozás előtti „piactisztításra” hivatkozva (valójában a közbeszerzési kartellek potenciálisan nagy számától tartva) néhány hónapig még vonzóbbá tette a GVH, de érdemi hatást nem fejtett ki ezzel (szemben a holland példával, nem özőnlötték el a kérelmezők a hivatalt).

³⁹ Legf. Bír. Kfv. II. 37.453/2009/5., Vj-114/2007 (OTP megtévesztő reklám)

⁴⁰ Lásd erről részletesebben Tóth Tihamér: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról (JeMa 2010/1. 12-19. o.).

⁴¹ Lásd pl. T-210/01 General Electric Company kontra Európai Közösségek Bizottsága, [EBHT 2005., II-05575. oldal], 516. bekezdés.

⁴² A GVH elnöke és a Versenytanács elnöke adja ki, az egyfajta kötelező erővel bíró közleményeket, miközben a bírókhöz hasonló függetlenségű versenytanácsstagok a törvény szerint a közlemény kiadásában

Megjegyzendő, hogy az egyik, a Legfelsőbb Bíróság ítéletét követően néhány hónappal hozott Fővárosi Ítéltábla ítélet⁴³ még a szokásos formulát használta a közlemény kötőereje kapcsán. E logika szerint a bíróság azért nem „számoltatja el” a GVH-t a saját közleménye betartásáról, mert maga a bíróság nincs kötve az alperes által alkalmazott közleményhez, így például az abban rögzített matematikai számításhoz sem, a bíróság jogszerűségi felülvizsgálatot végez (a közlemény pedig nem jogszabály). Az ítéltáblás álláspont ugyanakkor nem azt jelentette, hogy eleve ördögtől valónak tartaná a joggyakorlat rögzítését. Olyannyira nem, hogy három hónappal korábban, a Vj-45/2006. sz. *MBI et al.* versenyfelügyeleti eljárás kapcsán (ismét csak egy fogyasztó megtévesztéses ügyben) hozott ítéletében részletes iránymutatást adott a GVH-nak – és a Fővárosi Bíróságnak - a bíróság mértékének megállapítása kapcsán.⁴⁴ Ezzel elsőként a magyar bírói gyakorlatban, a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla lényegében egy bírói bírságközleményt adott a GVH kezébe, amely ugyan sok mindenben megegyezik a GVH közleményében foglaltakkal, de néhány ponton el is tért attól.⁴⁵

Ez az ítéltáblás „elvi ítélet” is hozzájárult ahhoz, hogy 2009-ben úgy döntött a GVH, hogy visszavonja az antitröszt bírságközleményt. Ebben szerepet játszott az is, hogy a Versenytanács gyakorlata időközben több ponton is változott, mintegy „felülírva” a közleményt, valamint az ebben az időszakban elfogadásra került új európai bírságközlemények a kartellek esetében a releváns forgalom 30%-a körül határozták meg a bírság alapösszegét, míg a GVH-s módszertanban (nem számolva a jogsértés időtartamát és az ismétlődő elkövetést), a bírság alapösszege nem tudott 10% fölé emelkedni (a gyakorlatban inkább 5-7% között mozgott).

A visszavonást követő időszak kartell döntéseiben mintha megjelent volna egy új indokolási metódus - ennek az Ítéltáblától érkező következetes üzenetek miatt „értékcsökkentő” jellemvonása volt a szöveges, óvatosan körülíró, pontozást messze elkerülő indokolás. Annak ellenére, hogy az említett OTP-s és a Legfelsőbb Bíróság 2009-2010 közötti időszakban hozott más ítéletei világossá tették, hogy a végső szót kimondó bírói fórum lényegében egyetért a GVH módszertanával.⁴⁶ A 2010-2011-ben hozott határozatokban kimutatható, hogy a kartellizált forgalomhoz képest valóban a korábbi gyakorlatnál jelentősen magasabb bírságok kerültek kiszabásra és bevetté vált az „elrettető tényező” révén a vállalkozás-csoport méretének is a figyelembe vétele.

szerepet nem játszanak. A gyakorlat mondhatjuk szerencsésen alakult, amennyiben a közlemények kibocsátását széles körű, mind a GVH-n belüli, mind azon kívüli konzultáció előzi meg, de ettől még megvan annak a lehetősége, hogy a két vezető olyan tartalmú, irányadó jogértelmezést tegyen közzé, amely nem esik egybe a versenytanács tagok mindegyikének, vagy legalábbis többségének álláspontjával.

⁴³ 2. Kf. 27. 618/2008/20. szám alatt 2010. május 12. napján a Vj-40/2005. számú versenyfelügyeleti eljárásban született versenytanácsi határozat felülvizsgálatáról.

⁴⁴ 2010. március 3-án a Legfelsőbb Bíróság hatályában fenntartotta az Ítéltábla döntését (Kfv. II. 37. 291/2009/9.). Az ítélet érdemben nem elemzi az Ítéltábla bírság során mérlegelendő körülmények listáját.

⁴⁵ Például az Ítéltábla elsőként említi enyhítő körülményként a huzamosabb ideig végzett jogszerű tevékenységet, amelyet a GVH következetesen semleges szempontnak tekint.

⁴⁶ Lásd különösen a Kfv.IV.37.432/2008/9. számú (szorzótényező, ismétlődés) és a Kfv.IV.37.058/2009/12. számú ítéleteket (hatást ki nem fejtő kartell is bírságotlatható).

Az antitröszt bírságközlemény alkalmazása a Versenytanács által

Tekintettel arra, hogy a 2012. februártól élő újabb antitröszt bírságközlemény alapvetően az első közlemény módszerét használja, nem csak történeti jelentősége van áttekinteni azokat az ügyeket, ahol a Versenytanács a „nyilvános” pontozást használta. A régi módszer alapján azt lehet összefoglalóan mondani, hogy a nagyon komoly jogsértések alappontszáma sem közelítette meg a pontozási táblával a GVH által felállított maximumot.

Jól mutatja a pontozás korlátait, hogy még a súlyos közbeszerzési építőipari kartellek esetében sem nagyon lehetett 60 pont fölé, azaz az érintett piaci forgalom 6%-a fölé vinni a bírságot (hacsak nem volt szó ismétlődő jogsértésről, lásd pl. Vj-25/2004). A sokáig rekordernek bizonyult Autópálya kartellben 55 pont született. A rekorder e tekintetben a takarmányfoszfát kartell volt, ahol 80 pontot „ért el a nyertes”.

A Közlemény sem tudott azonban teljes egységességet garantálni: ugyanazon metódus mentén, egy évben számolt a Versenytanács bírságot a takarmányfoszfát és a benzil-butil-ftalát az ügyben. Nagyon hasonló jogsértésért előbbinél 80, a másodíknál 55 pont adódott. Különösen a felróhatóságnál volt szembeötlő a különbség: előbbinél 30, utóbbinál 15 pont járt.

A bírságalap meghatározása különösen közbeszerzési kartelleknél került eltérő módon megállapításra. A gyakorlatban kialakult „változatosság” attól is függött, hogy volt-e mindegyik eljárás alá vontnak „bevétele” a kartell megállapodásból. Ha igen, akkor ésszerű volt, hogy az egyes kartellezők által egyenként elnyert összeg képezze mindegyiküknek a bírság vetítési alapját (egyben megvalósítva az egyediesítést). Az Autópálya kartellnél például az egyediesítés fontosságát hangsúlyozva minden egyes vállalkozásnál az óra eső „tortaszelet” képezte az alapot. Ez utóbbi megoldásnál, konzorcium esetében vagy a konzorciumi szerződés által meghatározott munkamegosztás arányában, vagy (két tag esetén) 50-50%-os egyenlő arányban osztotta meg a bírságalapot a versenytanács.

A másik esetszoportnál mindegyik kartellező esetén ugyanaz az összeg, az eljárásban vizsgált valamennyi pályázat nyertes nettó árainak összege szerepeljen egyaránt alapként. Ez utóbbi eset különösen ott került alkalmazásra, ahol a piacfelosztás sajátossága éppen az volt, hogy a kartellezők egyike-másika nem is lett nyertes, ebbe „belenyugodott”, vélhetően e pályázatokhoz kapcsolódó, vagy más, az adott eljárásban nem vizsgált ellentételezés fejében.

A „lekartellezett”, de végül is meg nem valósult tender esetében arra is volt példa, hogy a versenytanács becsléssel állapított meg releváns forgalmat (magyar GIS kartell).

A versenykorlátozó megállapodás jellegének megítélése az alábbi pontozásos kartellügyeknél a következőképpen alakult – a szórás is mutatja, hogy a kartelleknek is többféle változata létezik. Zárójelben jelezzük a közpénzek érintettsége miatt adott pontokat is (ezt az „egyéb” pontok között szokta a Versenytanács elhelyezni). A táblázat

e részénél volt megfigyelhető a különböző versenytanácsok között a legnagyobb hasonlóság (a piaci hatás és a viszonyulás kategóriákban nagyobb volt a „változatosság”).

A kartellügy	A magatartás jellege	A jogsértés jellege - pontban
Biztosítós-autókereskedős kartell	Nem horizontális jellegű a biztosítók és az alkuszok esetében	10
Biztosítós-autókereskedős kartell	GÉMOSZ-nál árra vonatkozó, súlyos horizontális	15
Egyetemi informatikai közbeszerzés	Piacfelosztó, versenykorlátozó „teaming”	25
Győri informatika	Piacfelosztó (5/2 versenyző)	25 (+5 közbeszerzés)
Paksi HR informatika	Piacfelosztó (3/2, a piacrészeket esélyeik alapján osztották el)	20
Paksi SAP	Piacfelosztó (3/2)	25
Nyírségi taxikartell	Tarifa egyik elemét egyeztető, együttes áremelés	30
Tojáskartell - szövetség	Minimum ár, import elleni fellépés (végrehajtási szakgyengeségei)	15
Tojáskartell – közös értékesítő szervezet	Minimum ár, vevők elosztása	25
GIS kartell	Piacfelosztás	25 (+5 pont a közbeszerzés miatt)
Takarmányfoszfát	Piacfelosztás, áregyeztetés, kompenzációs mechanizmus	30
Vadászkartell I. és II.	Minimum ár, áregyeztetés	25
Autópályakartell	Áregyeztetés, piacfelosztás	25 (+5 pont a közbeszerzés miatt)
Nyugdíjbiztosító	kockázatsökkentő szindikátusi szerződés	20 (+5 pont a közbeszerzés miatt)
Kaposvári Egyetem	kockázatsökkentő szerződés	20 (+5 pont a közbeszerzés miatt)
Bartók Béla és Bocskai	„kapcsolattartás”, információcsere	15 (+5 pont a közbeszerzés miatt)
Pékszövetség áregyeztetése	Áremelés szükségességéről megállapodás	15 (beleértve a hatást is, mely nem volt jelentős)

A kartell piaci hatásai kapcsán releváns szempont volt, hogy megvalósult-e a megállapodás, nyertek-e pl. a közbeszerzésen kartellezők, illetve hogy egy versenyeztetési eljárásban az érdemi ajánlatot tevők hány %-a került a kartellbe bevonásra. Arra is volt néhány példa, hogy a jogsértés súlya címszó alatt a veszélyeztetés és a hatásra egyetlen pontot adott a Versenytanács.

Az egy vállalkozásra nézve rekordot hozó autóbiztosítós kartell jól példázza a közlemény következetes alkalmazását. A 2006-os döntésben jól látható, hogy a bírságmódszer a piaci hatás és a felróhatóság kapcsán ad lehetőséget egyediesítésre. Érdekes kérdése, hogy a piaci hatás körében kell-e egyediesíteni, másként fogalmazza „a” jogsértés súlyát értékeljük, vagy az „ő” jogsértésének a súlyát? Első esetben a kartell által lefedett piaci részesedés lenne a figyelembe veendő – ez nem veszélyeztetné az egyediesítést, ha mindenki esetében az alapösszeg az általa elért forgalmat tükrözi (nem pedig a kartellizált piac egészét mindenki esetében). Másik megközelítésben (ezt követte a versenytanács is, a piaci hatásnál az egyes jogsértő vállalkozások részesedése az irányadó – ez ebben az esetben a vállalkozások előnyére szolgált, hiszen az alapösszeg is egyediesített volt és a második ponton a piaci hatás is. Ezzel a „kétszeres egyediesítéssel” relative jól jártak a vállalkozások.

A jogsértéshez való viszonyulás kapcsán sem volt gyakori, hogy a maximum 30 pontot számolta volna el a GVH. Egyedül a takarmányfoszfát ügyben láttunk arra példát erre. Olybá tűnik, mintha itt megfordította volna a megközelítést a versenytanács: hacsak nincs rendkívüli körülmény (pl. valakit kényszerítettek, vagy állami ráhatás), akkor 30 pont „alapról járt”.

A felróhatóság pontozásában időszakonként eltérést lehet felfedezni. A 2004-es évek közbeszerzési kartelljeinél (ahol egyébként több nem hagyományos, inkább kockázat-csökkentő kartellt is tetten ért a GVH), 5 pont járt alapesetben.

Ugyanígy nem volt teljes egységesség a vezető szerep definiálása kapcsán. Kétszereplős kartellnél nem igazából törődött azzal, hogy ki mennyire volt szervező-aktív jogsértő, hanem mindkettőt annak tekintette. Az általános gyakorlat ennél megengedőbb volt, az „átlagos” kartellrészvétel nem szokott kiemelkedő szempont lenni, sokszor még a kartell találkozási koordinálása, szervezése sem.

Egyéb szempontként gyakorlatilag egyedül a közbeszerzési kartellek esetében a közpénzek terhére elkövetett jogsértés került megállapításra, standard 5 ponttal. Ez a gyakorlat egy időre kikopott a gyakorlatból, de a 2010-2011-es évek határozataiban ismét megjelent, ezúttal más a verseny veszélyeztetése szempontnál.

A jogsértés időtartama kapcsán (ami a nem-közbeszerzési kartelleknél volt csak releváns) viszonylag gyorsan kialakult a Közlemény szövegét átíró eltérő gyakorlat: ahol megállapítható volt az akár több éves kartellezés során érintett össz-forgalom, ott méltányosabbnak találta a Versenytanács azt alapul venni, mintsem a jogsértés utolsó évét felszorozni a megkezdett évek számával.

A Közlemény szerint a jogsértéssel elért előny háromszorosa szabandó ki bírsággént, amennyiben az magasabb mint a pontozással számolt összeg. Ezt egyetlen esetben alkalmazta a Versenytanács, az Invittel szemben erőfölénnyel való visszaélés miatt 2004. márciusban. Ily módon a precíz bírságszámítás eredményét jóval meghaladó bírságra került így sor. Kérdés, hogy mennyire jogszerű az „automatikus” háromszorozás, akkor is, ha a Közlemény ezt irányozza elő. A gond ezzel a technikával az, hogy

gyakorlatilag egyetlen körülményre szűkíti a mérlegelést a Versenytanács, a jogsértéssel elért előnyre. E módszernek egy finomított, továbbfejlesztett változatára találhatunk példát a Posta/Lapker kartell ügyben, ahol ugyan a jogsértéshez kötődő egyfajta előnyből indult ki a Versenytanács, de azt nem automatikusan háromszorozta meg, hanem a releváns szempontok alapján százalékos összegben növelte. Azaz az egyéb releváns körülményektől tette függővé a versenytanács, hogy az elért előnyt mennyivel haladja meg a bírság összege.

Az ismétlődő jogsértés megítélése fokozatos változáson ment át. Eleinte csak kis mértékű „korrekciót” eredményezett az egyébként irányadó bírsághoz képest, pl. a 2005-ben eldöntött Fibernet kábeltévés ügyben csupán egy felfele kerekítéssel felérő 17%-os emelés járt e címen. Az ezt megelőző évben pedig arra is volt példa, hogy az ismétlődés csak egy lett a sok felróhatósági szempont közül (azaz a pontozáskor volt rá tekintettel a GVH).

Ismétlődő, „visszaeső” jogsértők - kartellek⁴⁷

Vállalkozás	Jogsértések száma	Határozat időpontja, bírságok (millió Ft)
Strabag csoport	6	2004 (2 468, 85+52 ⁴⁸), 2005 (335, 182), 2009 (1 700, 3 400)
Colas csoport	6	2004 (992, 56), 2005 (234, 74), 2009 (1 200), 2010 (1 500)
Betonút	3	2004 (2 212), 2005 (68, 227,8)
Lapterjesztő	3	2001 (30), 2007 (468), 2010 (50)
Cerbona	3	2002 (5), 2004 (2), 2010 (145)
Synergon	3	2006 (14,6, 10, 7,2)

Szemben az erőfölényes és a fogyasztós ügycsoportokkal, kartell téren néhány jogsértéssel is a „csúcson” lehet lenni. Ketten osztoznak az 1-2. helyeken, négyen a 3-6. helyeken. A Synergon esetében meg kell jegyezni, hogy három jogsértése csak „látszólagos” ismétlődést takar, mert mindegyik döntés egy évben született (tehát inkább az adott időszakra vonatkozó kartellezési „szokást” mutatja, mintsem a GVH döntéseivel szembeni rezisztenciát. Míg erőfölényes téren a legtöbb jogsértés a GVH első évtizedére esett, addig a kartelleknél a második évtized szállította az ismétlődő cégeket. Ebben szerepet játszhatott az ún. „dominó effektus” is: ha a GVH vizsgálói egy vállalkozásnál rajtaütnek, az adott ügy mellett könnyen találhatnak más jogsértésre utaló bizonyítékot is.

Az ismétlődés ellenpárjaként megemlítendő az is, hogy a bírságközlemény előtt több esetben is bírságcsökkentő módon került figyelembe vételre, hogy a vállalkozások első alkalommal kerültek a GVH látóterébe.

⁴⁷ A táblázat nem tartalmazza a szüneteléssel (kötelezettségvállalással) végződött ügyeket,

⁴⁸ Megismételt eljárásban 2010-ben a GVH e helyett 1,7 milliós bírságot állapított meg (törvényi maximum elérése miatt).

A bírságmaximum kapcsán először a magyar GIS kartell ügyben találhatunk érdekes adalékot: mivel a bírságolt vállalkozásoknak közvetlenül nem volt „előző évi” magyarországi forgalma (legalábbis a határozatból ennek ellenkezője nem derül ki), a 10% számításakor a GVH minden bizonnyal vagy cégcsoport szinten számolta a plafon alapját, vagy/és nem csak a magyarországi forgalmat vette figyelembe.

Tanulságos a Bocskai csomópont kartell is. A Vj-138/2002. sz. eljárásban megállapította a GVH, hogy több vállalkozás felosztotta a piacot a Bartók Béla út, a Bocskai úti csomópont munkálatait. Akkor ezért a Strabag Rt.-vel szemben összesen 137 millió Ft, az EGUT Egri Útépítő Rt.-vel szemben 56 millió Ft, a Ring Kkt.-val szemben 52 millió Ft bírságot szabott ki. A Ring Kkt, csak a Bocskai úti csomópont közbeszerzési eljárásában volt érintett. Bírósági felülvizsgálat nyomán megállapítást nyert, hogy a GVH jogésrőten túllépte a Ring Kkt. Esetén a törvényi maximumot. A megismételt eljárásban a Vj-119/2009. sz. ügyben, hat év múltán újabb döntés született, amely csak a bírság újraszámolásáról szólt. Ez azért is érdekes volt, mert ebben a döntésben az akkor már visszavont bírságközleményes pontozást alkalmazta ismét a versenytanács. A 2010. júniusi határozattal a versenytanács a Ring Kkt. által a Bocskai csomópont átépítésére kiírt közbeszerzési eljárással összefüggésben tanúsított jogsértő magatartása miatt a Ring Kkt. jogutódjaként a Hídépítő Zrt.-t és a Strabag Zrt.-t egyaránt az előző évi forgalom alapján lehetséges maximum, 1.876.000 Ft bírság megfizetésére kötelezte.

Végezetül érdemes a vállalkozások társulásainak megítélésére külön is kitérni. A 2004-ben meghozott első vadászkartell döntés mondható az első olyan esetnek, ahol egy vállalkozások társulásának minősülő szervezet „érdemi”, a Közlemény alapján számított bírsággal szembesült. Kiemelésre érdemes, hogy hosszan indokolja a határozat a bírság alapjául szolgáló összeg kiszámítását annak érdekében, hogy ne kerüljön sor a kamara/terméktanács és tagjainak kettős bírságolására. Szintén magas bírság került kiszabásra később a Tojásszövetség, vagy éppen a GÉMOSZ esetében. Ezekben az ügyekben elmondható, hogy a méltányosságra hivatkozva törekedett a versenytanács az eljárás alá vontra legkedvezőbb releváns forgalom számítási lehetőséget választani, nehogy a tagok árbevétele alapján „horrorisztikus” összeg jöjjön ki – e szempontból a GÉMOSZ járt talán a legrosszabbul. Több szövetséges-kamarás ügyben viszont inkább szimbolikus, néhány milliós bírság született (pl. a 2000-es évek elején a pékkartellek, a végén egyes szakmai érdekképviselletekkel szembeni eljárások).

Voltak olyan esetek, amikor a GVH Versenytanácsa tudatosan nem tartotta magát a közleményhez. 2004 októberében, a kelet-magyarországi malomkartellben fordult elő először, hogy az eljáró testület az érintett piacon kialakult nehéz gazdálkodási helyzetre tekintettel úgy ítélte meg, hogy nem célszerű, hogy jelentősebb mértékű bírságok megfizetésére kötelezéssel befolyásolja a piac folyamatban lévő strukturális átalakulását. A közlemény helyett itt egy másik metódust választva szabott ki inkább szimbolikus-jelzés értékű bírságokat. A 2010-es országos malomkartell döntésben már érdemi bírságok kerültek kalkulálásra, pedig nem mondhatni, hogy a piaci helyzet alapvetően más lett volna.

Másik példa, kapcsolódva a jogsértéssel elért előny háromszorozásának kérdéséhez, a Magyar Posta/Lapker kartell 2007-ből. E döntés a bírságközlemény újragondolását is előrevetítette, az alábbi koncepcionális kérdésekben mutatva új irányt:

- a quasi jogsértéssel elért előny háromszorososa módszert korrigálva alkalmazta, figyelembe véve valamennyi releváns szempontot,
- az indokolás végén kifejezetten megjelenik a vállalat-méret alapján alkalmazandó elrettentő-tényező lehetősége, továbbá
- meghatározó (adott esetben bírságot csökkentő) szerep jutott a tényleges piaci hatás hiányának.

Gazdasági erőfölénnyel való visszaélés

E területen a legkisebb az értékelhető minta nagysága, legalábbis ami az utóbbi éveket illeti (a „jelenkor” kapcsán kivétel a 2006-os év volt, amikor több visszaéléses ügyben is bírságolt a Versenytanács). Nem volt ez mindig így. A kétezres évek első felében meglehetősen sok volt az erőfölényes jogsértés megállapítás, 2002-ben például több ügyben, magasabb bírságokat szabott ki a GVH, mint kartell fronton. Elmondható továbbá, hogy a később alapvetően kartellekre szabott és ott is alkalmazott bírságközleményt érdekes módon alapvetően erőfölényes ügyekben alapozta meg a GVH. Fontos év volt 2003: ekkor öt kábeltévés erőfölényes ügyben is „tesztelte” a GVH az új közleményt, azt mintegy „kialakult gyakorlatként” említve a határozatok indokolásában.

Ugyanakkor a 2003-as év erőfölényes határozati jól mutatják a közleménye bírságolás korlátait. A különböző összetételű versenytanácsok ugyanis hasonló ügyekben (kábeltévék árazása, programcsomagok változtatása), ugyanazon „kialakult gyakorlatra” alapozva jelentősen eltérő pontszámokat produkáltak, akár a jogsértés súlya (5, 15, 18 pont), akár a felróhatóság kérdéseit nézzük is (-10, 0, 3 pont).

Többször is szerepelt enyhítő körülményként az attitűd kapcsán, ha az állami ráhatás is befolyásolta a vállalkozás magatartását (általában 5-10 pont kedvezmény járt ezért) – erre versenykorlátozó megállapodásnál is volt példa.

Isméltető, „visszaeső” jogsértők – erőfölénnyel visszaélés⁴⁹

Vállalkozás	Jogsértések száma	Határozat időpontja, bírságok
Magyar Telekom csoport ⁵⁰	10	1993 (3), 1997 (5), 2000 (5), 2001 (10, 1), 2004 (70), 2005 (-, 35), 2006 (-)
OTP	7	1995 (0,2), 1996 (3, 50, 1, 5), 1997 (5), 1998 (10)
Kábeltel Budapest	4	1996 (2, 0,5), 1997 (3), 1998 (5)

Erőfölényes kategóriában csak három helyet osztottunk, 2 jogsértéssel több vállalkozás is büszkélkedhetett (alapvetően energetikai és kábeltévés vállalkozások). A konklúzió itt is

⁴⁹ A táblázat nem tartalmazza a szüneteléssel (kötelezettségvállalással) végződött ügyeket,

⁵⁰ Ideértve a Matáv-ot, kábel és mobil cégeket is.

hasonlatos a fogyasztó megtévesztéses ügyek kapcsán későbbiekben írottakkal, bár erőfölényes fronton talán nagyobb összefüggés látszik mutatkozni a „kategorizált” bírságok és az ismétlődés száma között.

Erőfölényes témakörben volt arra példa, hogy – követve a közleményt - az elért előny háromszorosában állapította meg a bírságot a GVH. A Vj-121/2003-as ügyben a pontozás alapján (58 ponttal számolva) az Invitelnek 28.600.000 Ft. bírság járt volna. Megjegyzendő, hogy a közel hatvan pont kizsákmányoló visszaéléseknél kiemelkedően (példátlanul) magas volt. Az eljárás alá vont becslése alapján azonban a jogsértéssel elért előny 18.642.138 Ft-ban számszerűsíthető volt. A közlemény 22. pontja szerint, ha a jogsértéssel elért előny számszerűsíthető, akkor a GVH által kiszabott bírság – a kellő visszatartás érdekében – a számszerűsített előny háromszorosának megfelelő összegre nő. Ennek megfelelően a Versenytanács kerekítés után 55.000.000 Ft versenyfelügyeleti bírság kiszabását látta szükségesnek.

Az ügy másik érdekessége az volt, hogy ugyanazért a magatartásért az ágazati hatóság is bírságot, s a GVH ezt az összeget nem vette figyelembe, amikor a saját bírságáról döntött. Ehhez képest a Vj-69/2005. sz. Hungarotel ügyben a versenytanács nagy figyelmet fordított arra, hogy szankcionáló magatartása összhangban legyen az ágazati szabályozó hatóság fellépésével, nyilvánvalóan kerülni kívánta a kettős büntetés látszatát is, ezért a hatósági beavatkozások által kijelölt három időszakra külön-külön számított bírságot.

Két közlemény között

A 2009. januári hevesi útépítő kartell határozat már mintegy előrevetítette az antitröszt bírságközlemény visszavonását, az indokolásban megjelennek a visszavonás főbb indokai. A versenytanács már az eljárás alá vontaknak megküldött előzetes álláspontjában is jelezte, hogy a bírságközleményben foglalt módszertől el kíván térni. Az eltérést elsősorban a Versenytanács határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó gyakorlat indokolja, amely rámutatott arra, hogy a bírságkiszabást befolyásoló körülményeket nem általánosságban, nem elvontan, nem mechanikusan - a bírságközlemény szerinti számszaki adatok matematikai műveletekkel való kezelésével -, hanem a konkrét ügy tényeire vonatkoztatva kell értékelni, és megindokolni. Az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalata fényében rámutatott továbbá arra is, hogy a legsúlyosabb jogsértésnek minősülő kartellek esetében kiszabott bírságok összege az alkalmazott számítási módszer alapján túlzottan enyhe lehet (lásd a Strabag és EGÚT többszörös jogsértését).⁵¹ A bírság valóban kiugróan magas lett, mindkét vállalkozás

⁵¹ Lásd a Fővárosi Ítéletkönyv 2.Kf.27.037/2008/12. számú ítéletét: „Megjegyzi a másodfokú bíróság, hogy a felperesekkel szemben kiszabott bírság - figyelemmel arra, hogy annak mértéke mindkét vállalkozás esetében a Tptv. 78.§-ának (1) bekezdése szerint figyelembe vehető bírságalap század mértékét sem éri el - inkább eltúlzottan enyhének, mintsem eltúlzottan súlyosnak tekinthető.” továbbá 2.Kf.27.150/2008/7. számú ítéletét („Megjegyzi a másodfokú bíróság, hogy a felperesekkel szemben a súlyos versenykorlátozás miatt kiszabott bírság - figyelemmel arra, hogy annak mértéke egyik vállalkozás esetében sem éri el a Tptv. 78.§-ának (1) bekezdése szerint kiszabható bírságmaximum század mértékét sem - inkább tekinthető eltúlzottan enyhének, mintsem eltúlzottan súlyosnak: Erre figyelemmel a bírság összegének mérséklésére a másodfokú bíróság törvényes lehetőséget nem látott.”).

esetében meghaladta a kartell által érintett projektek összértékét!

A visszavonásról szóló sajtóközlemény szerint több oka is volt e lépésnek: az elbizonytalanító bírósági gyakorlat, a versenytanácsi döntések által egyes kérdésekben követett eltérő jogértelmezés és a nemzetközi gyakorlat. Ez utóbbi kapcsán egy olyan trend figyelhető meg, amely a legsúlyosabb jogsértések esetében a kartellizált forgalom 10-30%-a közötti mértékről indul a bírság összege. Ez arányaiban is jelentősen nagyobb, mint a GVH által addig követett átlagszámok.⁵² Az európai fősodortól eltérő módszert a lengyel versenyhatóság követ, ahol a törvényi maximum alapját képező teljes forgalom egy viszonylag kis százalékából „építik fel” a bírságösszeget.

Az antitröszt bírságközlemény visszavonását követő időszakban hozott határozatok többségének indokolása szerint a versenytanács bírságolási módszere a következő lépcsőkből áll:

1. A versenykorlátozás jellege, természete
2. A versenykorlátozás piaci hatásai, következményei
3. A jogsértés felróhatósága, a vállalkozás szerepe a jogsértésben (ennek kapcsán nem teljesen egyértelmű, hogy az ismétlődő jogsértés külön, negyedikként mérlegelendő szempont, vagy beleolvad a felróhatóság fogalmába), megbánó jellegű együttműködés az eljárás során.
4. A vállalkozás-csoport méretéhez képest arányos-e a bírság (elrettentő funkciót szolgálja-e).

Azt, hogy a fenti szempont-csoportokat milyen súllyal veszi figyelembe a versenytanács, nem lehet megállapítani a döntések indokolásából (a pontozós táblázat százaléki hiányoznak).

A határozatok nem tartalmazzak utalást a bírságszámítás kiinduló összegére nézve, az vélhetően a korábbi gyakorlatnak megfelelően a jogsértéssel érintett piacon a jogsértés időtartama alatt realizált bevételhez kapcsolódik.

A piaci részesedés, szerep fontos tényező a bírság megállapításában. Ez egyfelől kijelöli a bírság abszolút mértékének dimenzióját, de szerepe lehet több eljárás alá vont esetén a relatív arányosság elvének érvényesülésében. A MIF ügyben így a versenytanács a jogsértés hosszú időtartamára tekintettel a jogsértés elején és végén érvényesülő piaci súlyt egyaránt (igaz a határozatban nem részletezett módon) figyelembe vette, nehogy egyes szereplőket emiatt aránytalanul sújtson a szankció.

Súlyosító körülményeknek a következők minősültek (jogsértés természete, piaci hatása, felróhatóság):

- jelentős súlyosító tényező a piacfelosztó és áröngzítő megállapodással (kartellezéssel) megvalósuló magatartás, még akkor is, ha az szűk termékkörre vonatkozik és egy gyorsan változó piacon azt végül is nem tartják be a szereplők;

⁵² Egy európai versenyhatóságok közötti belső felmérés, amely során egy fiktív jogesetre kellett a tagállami jogszabályok és gyakorlat alapján bírságot számolni, Magyarországot az alsó harmadba sorolta.

- a viszonteladói árak meghatározása is a súlyosabb, forgalmazással összefüggő (vertikális) versenykorlátozások közé sorolódik;
- a súlyosan jogsértő magatartást közbeszerzési eljárások keretében kiírt pályázati összejátszás útján folytatták a felek;
- monitoring rendszer keretében ellenőrizni a forgalmazó ártartását, az árakat nem tartóval szemben szankció, illetve kedvezmény megvonásának kilátásba helyezése;
- a jogsértés egységes és folyamatos jellege tartós és következetes, eltökélt jogsértő magatartásra utal, amelyet a felróhatóság kapcsán súlyosító tényezőnek minősül;
- a megállapodást a gyakorlatban több évig alkalmazták, az az érintett piac egészét befolyásolta;
- a bírsággal sújtott eljárás alá vontaknak tudniuk kellett volna, hogy magatartásukkal érezhetően befolyásolják a piaci versenyt;
- a jogsértéshez való viszonyulása tekintetében, hogy ugyanazt a szakmát, piacot (adott esetben a pékségeket) érintő több ügyben hozott határozatot, így az eljárás alá vontak előtt magatartásuk Versenytanács általi egyértelmű versenyjogi értékelése ismert volt, s pékségek az egyértelmű versenytanácsi iránymutatást figyelmen kívül hagyták;
- a bírság összegét alapvetően meghatározó, kiemelten súlyosító tényezőként értékelte a versenytanács, ha a vállalkozás többszörös és különös ismétlőnek minősült.

Enyhítő körülmények az alábbiak voltak (piaci hatás, felróhatóság):

- a piaci hatások csekélyek voltak, nem zárta ki teljesen az árversenyt a piacon, az érvényesített áremelések és a megemelt árak is kisebb-nagyobb mértékben eltértek egymástól;
- a vertikális árrögzítés hatásait enyhítette, hogy jelentős piaci átalakulások történtek évről-évre, azaz a márkák közötti verseny enyhítette a márkán belüli verseny korlátozódását;
- az eljárás alá vontak maguk is felismerték, hogy magatartásuk versenyellenes következményekkel is jár, ezen próbáltak is (sikertelenül) változtatni;
- az eljárás során kiemelkedően együttműködő magatartást tanúsítottak, így a jogsértés feltárását pontosabban megvilágító iratokat szolgáltatottak és jelentős anyagi teher felvállalását kilátásba helyező kötelezettségvállalási javaslatot dolgoztak ki;
- a pékkartellben több vállalkozás is elismerte az adott gyűlésen való részvételét, ezzel segítve a bizonyítást;
- az eljárás alá vont az eljárás megindítása óta felhagyott jogsértőnek minősített magatartásával;
- a MIF megállapodás működtetésében szerepet játszott a Magyar Nemzeti Bank, amely az együttes jutalék megállapításnak adott egyfajta állami elismerést;
- a vizsgált magatartáshoz hasonló megállapodásokat korábban sem a GVH, sem az EU Bizottság nem sújtott bírsággal.
- a sütőipar a vizsgált időszakban alacsony jövedelmezőségű volt és a sütőipart érintő költségnövekedések alapján az árak bizonyos mértékű emelése sem lehetett indokolatlan (azaz az áremelés a megállapodás hiányában is nagy valószínűséggel bekövetkezett volna).

A hevesi útépitő kartellben meghirdetett kemény bírságolási politikának már nyoma sincs ugyanebben az évben hozott pékkartell ügyben: a bírságösszegek itt sem a korábbi

közlemény, sem a hevesi útépitő kartellben kibontakozni látszó szigorúbb irányvonalat sem követik. A versenytanács inkább a bírságok nominális mértékét igyekezett egymáshoz arányosítani. A bírságok az érintett piaci forgalomhoz képest inkább jelképesnek mondhatók (ennek 1%-át sem nagyon érték el), sem a visszaesés súlyosító hatása, sem a segítő magatartás csökkentő mértéke nyilvánvalóan nem tükröződik a százalékosan számolt összegekben.

Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok és fogyasztók megtévesztése - a fogyasztós bírságközlemény megszületése

Sok szempontból talán meglepő, hogy a GVH első bírságközleménye nem e témában született, hiszen jóval nagyobb tapasztalatok halmozódtak fel e téren, mint antitröszt oldalon, s megjegyzendő, hogy a közlemények státusza kapcsán is „fogyasztós” ügyek szolgáltatták a bíróságoknak a szükséges muníciót. Ez is mutatja, hogy a bírságközlemény kiadása inkább „policy” intézkedés volt: e téren kívánt a GVH gyakorlatot változtatni, megalapozottabban magasabb bírságokat kiadni. A fogyasztós ügyek kapcsán is megfigyelhető, hogy volt kapcsolat a magasabb bírságok és a közlemény megjelenése között.

A bírságközlemény megalkotását nehezítette, hogy e téren nem volt viszonyítási pontként használható külföldi minta. A hazai gyakorlat pedig kevésbé adott biztos támpontot. Csúnya szóval a „hasraütéses” bírságok „kodifikálása” nem lett volna a legegészségesebb megoldás. Több évnyi hivatali előkészítő munka révén azonban e téren is megszületett 2007 októberében a közlemény, amely a gyakorlatban kiforrott szempontokat igyekezett rendszerezni.

A legnagyobb fejtörést a viszonyítási alap jelentette. A főszabály végül is az lett, hogy a releváns reklámköltés tölti be azt a szerepet, mint a kartelleknél a releváns kartell forgalom. Megjegyzendő, hogy már a Vtv. alkalmazásának időszakában is voltak olyan ügyek, ahol a reklámköltséget, mint egyfajta jogosulatlan előnyt tekintette a bíróság is indokolható bírság alapnak. A közleményben kiegészítő szabályként pedig - jobb híján – a vállalkozás forgalmának egy bizonyos százalékát tekintette kiinduló alapnak a GVH. Például a 2006-ban született Chappi kutyaeledel ügy azon ritka esetek egyikét mutatja, ahol a versenytanács a reklámköltség helyett a releváns (jogsértés által érintett termékhez kötődő) forgalom egy bizonyos százalékából indul ki. E megoldás nehézsége jelen esetben, hogy az „alapösszeg” (itt 1%) eldöntése is már tartalmaz egyfajta értékítéletet (releváns szempontok mérlegelését), illetve még ezt követően is figyelembe vesz releváns szempontokat a versenytanács (itt 50%-os növelést) elérve. Ez felvetheti a kettős értékelés veszélyét, illetve nehéz lehet eldönteni, melyik szempont befolyásolja az alapösszeg nagyságát és melyik legyen egyfajta korrigáló tényező.

A reklámköltségre alapozott bírságkiszabásra már a 2006-os évben is volt példa (itt is működött tehát a készülő bírságközlemény „megelőlegezése”). A Vj-54/2006. sz. Bonux mosópor ügyben a versenytanács már abból az elméleti megfontolásból indult ki, hogy az eljárás alá vont nyilvánvalóan legalább reklámköltségei feletti eredményt várt a reklámtevékenységtől. Még nyilvánvalóbb példa a Vj-148/2005. sz. Colgate ügyben

hozott 2006. februári határozat. A kiemelkedően magas 257 millió bírság indokolása a következő három lépcsőt járta végig:

1. elsőként alapul vette a jogsértő reklámra fordított pénzösszeget, majd
2. figyelembe vett súlyosító és enyhítő körülményeket, úgy mint
 - a fogyasztót ért érdeksérelme: 30%,
 - a verseny veszélyeztetettségének foka: 30%,
 - a jogsértő fél viszonyulása a jogsértéshez 20%,
 - egyéb szempontoknak további 20%; végezetül
3. azt mérlegelte, hogy az ily módon adódó forintösszeg adott vállalkozásra nézve kellően elrettentő hatással bír-e, vagy például a visszaesés okán szükséges annak mértékét megduplázni.

A Colgate határozat indokolása láthatóan közelíteni próbálta a reklámos jogsértések bírságolását az antitröszt jogsértésekhez (alapösszeg, majd 100%-os értékelése a releváns kritériumoknak). Ha ez a módszer vált volna uralkodóvá, akkor helyesebb lett volna a második kategóriát a versenyre gyakorolt „tényleges és potenciális hatásosnak” nevezni, sem mint a veszélyeztetés fogalmán belül tárgyalni a hatásokat. Ritka eset annyiban is, hogy megadja a határozat azt a százalékot, amennyivel a releváns reklámköltséget meghaladta a bírság.

Még a közlemény előtt, szintén 2006-ban akadt nyilvánvaló példa az ismétlődés miatti szorzásra. A Vj-154/2005. sz. ügyben, mivel az Elektro Computer esetében már negyedik alkalommal került megállapításra, hogy a Tpv. III. fejezetébe ütköző, a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolására alkalmas magatartást tanúsított, a versenytanács a bírságot az egyébként kiszámolt 24 millió forint négyszeresében, 96 millió forintban határozta meg. Ugyanebben az évben a Tesco 100 millió Ft. bírságot kapott – itt szorzást nem említett a versenytanács, “csupán” súlyosító körülményként értékelte, hogy az eljárás alá vonttal szemben a jelen esetben már a kilencedik versenyfelügyeleti eljárásban állapította meg, hogy a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolására alkalmas magatartást tanúsított. Megjegyzendő, hogy korábban még nem kapott a Tesco ilyen nagyságrendű bírságot.

A „fogyasztós” bírságközlemény alkalmazása

A fogyasztós bírságközlemény közzététele után egy darabig igyekezett a Versenytanács ennek megfelelő rend szerint számolni a bírságokat, de aztán egy idő után ez oly módon kikopott a gyakorlatból, hogy elmaradt a közleményre való hivatkozás, és olykor a számolási módszert sem nagyon lehetett tetten érni. E téren változást éppen a vizsgált időszak legvégén láhattunk, amikor is több vizsgált ügyben kifejezetten „visszaköszönt” a közlemény. Konklúziónk súlyát csökkenti némileg, hogy – szemben az antitröszt ügyekkel, nem volt módunk valamennyi bírságoló határozatot áttekinteni, így kisebb mintából vontam le e következtetést.

Az indokolások szerkezete ugyan a közlemény megjelenésével némileg egységesebb lett, de azért még mindig jelentős különbségek vannak, amelyek minden bizonnyal az eltérő összetételű versenytanácsoknak tudható be. A versenytanácsstagok eltérő személyiségéből

fakadó különbségeket nem tudta a közlemény sem egységes mederbe szorítani, már ami a bírságolást illeti.

A GVH 2009-ben még a régi Tpvt. 8. § alapján is hozott határozatokat, de már az új Fttv. törvény rendelkezéseit is számon kérte. A jogszabály váltás miatt átmeneti enyhülés jelei nem voltak tapasztalhatók, illetve a közlemény sem került módosításra.

A bírságközleménytől eltérően legtöbbször nem derül ki, mi volt a bírságszámítás alapja (reklámköltség, vagy az érintett forgalom egy bizonyos %-a). A kerek, egyfajta kategóriákat képező összegek arra utalnak, hogy alaposabb számolásra nem is kerül sor. A bírságindokolások jelentős részben ugyanazokat a releváns körülményeket sorolják fel. Van arra is példa, hogy ezek amennyire lehet az antitröszt bírságközlemény logikáját követik: verseny veszélyeztetése, piaci hatás és felróhatóság. Sok esetben a „figyelembe vette” fordulattal találkozunk, csak a szövegösszefüggésből olvasható ki, hogy egy körülmény súlyosító vagy enyhítő volt-e.

Nagy hiányosságnak tűnik, különösen az antitröszt ügyekhez képest, hogy nagyon ritka az olyan eset, amikor számszerűsítés, vagy legalább a szempontok egymáshoz viszonyított súlyozására találhatunk példát. A ritka kivételek közé tartozik több 2006-os eset is (pl. Colgate, Chappi kutyaeledel), amikor a versenytanács számszerűsítette, hogy az enyhítő és súlyosító körülmények figyelembe vétele hány százalékkal emelte meg az alapösszeget. Ez a pontosításra törekvő gyakorlat később kikopott a gyakorlatból, maradt helyette a releváns szempontok felsorolása (amiről több bírósági ítélet is kinyilvánította, hogy az nem elegendő).

*Ismétlődő, „visszaeső” jogsértők – tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat (fogyasztók megtévesztése)*⁵³

Vállalkozás	Jogsértések száma	Határozatok időpontja, bírságok millió Ft.
Magyar Telekom csoport ⁵⁴	21	2000 (0,5, 0,5, 5), 2003 (5), 2005 (150, 8, 40), 2006 (30, 10, 100), 2007 (75, -, 7, 20, 80), 2008 (5, 10), 2009 (20, 30), 2010 (200)
Tesco	14	2000 (-, 10), 2001 (5), 2003 (15, 5), 2004 (5), 2005 (10), 2006 (100, 36), 2007 (50), 2008 (10, 100), 2010 (8)
Vodafone	13	2004 (-, 15), 2005 (10, 5), 2006 (2), 2007 (20, 5), 2008 (5), 2009 (10), 2010 (5, 60, 40), 2011 (100)
OTP csoport	9	1994 (1), 2005 (10), 2006 (100), 2007 (200, 132, 18, 5)
Pantel (Pannon)	9	2005 (5, 5, 30), 2006 (7, 16), 2007 (20, 40), 2009 (15), 2010 (-)

⁵³ A táblázat nem tartalmazza a szüneteléssel (kötelezettségvállalással) végződött ügyeket,

⁵⁴ Ideértve a Matáv-ot és a mobil cégeket is.

Megfigyelhető, hogy a dobogósok szinte valamennyi évben részesültek versenyhivatali figyelmeztetésben (van, amikor többször is) – érdekes viszont, hogy a vizsgált utolsó évben, 2011-ben csak egyiküknek volt bírsággal végződő jogsértése. E táblázatban az elsők között lenni véleményem szerint nem jelenti azt, hogy ezeknél a vállalkozásoknál fordítanak legkisebb figyelmet a megtévesztő reklámok elkerülésére, sőt. Nyilván azt lehet hibázáson érni, amely vállalkozás nagy méretű és aktívan (olykor provokatívan) reklámoz. A táblázatban szereplő forint összegekből az is látszik, hogy az ismétlődés csak rövid időszakokon belül vezet fokozódó bírsághoz, nem figyelhető meg egy lineárisan emelkedő tendencia. Ez nyilván annak is a következménye, hogy vannak kisebb és nagyobb jogsértések. Ugyanakkor ez azt is jelzi, hogy ugyan súlyosító szempont az ismétlődő jogsértés, de nem meghatározó a bírságösszegek kapcsán. A bírságösszegek itt is mutatják a Versenytanács által tipikusan használt „kategóriákat” – ebben a bírságközlemény csak mérsékelt változást hozott, legfeljebb némileg feljebb csúsztak e „kategóriák”. A többi bank, fogyasztási cikkek gyártók, csomagküldők és gyógytermék árusítók nem tudtak felkerülni a TOP 5-ös listára.

2009-től, szemben a kartell ügyekkel, és a korábbi évek néhány fogyasztó megtévesztéses döntésével, az ismétlődő jogsértés a súlyosító szempontok egyikévé „degradálódott”, a bírság összege nem sokszorozódik meg ezáltal. Ennek oka lehet az Ítéletábra restriktív gyakorlata, de az is, hogy a megtévesztéssel járó reklámok mintegy a szokásos üzletmenet részét képezik a GVH számára.

Óriási szóródás figyelhető meg a nominális rekorderek és a vállalkozás méret alapján nagy bírságok között. Pl. 2005. „jelképes” fénycsöves bírsága (csupán félmillió Ft) közel 150-szer nagyobb, mint a második helyezett T-Mobilos 40 millió Ft. Hogy egy bírság „mennyire fáj”, alapvetően nem a nullák számától függ, hanem hogy az mekkora a vállalkozás adott évi forgalmához képest (ezt jól közelíti az előző évi forgalom is), vagy éppen hogy a bírság befizetése mennyire csappantja meg a cash-flowt. Az akár százmilliót meghaladó bírság a nagy hírközlési cégeknél, vagy pénzügyintézeteknél teljesen alkalmatlan bármilyen elrettentő hatás kifejtésére. Nem azt állítom ezzel, hogy semmilyen hatás nem várható a bírságoktól, hanem hogy az leginkább a kedvezőtlen sajtóvisszhang, negatív fogyasztói megítélés eredménye lehet. Ennyiben van összefüggés a bírság mértéke és az elrettentés között: a százmillió bírságok könnyebben főcímbé kerülnek, és tovább is foglalkozik velük a média, mint egy csekélyebb összeggel.

A bírságplafon kapcsán megemlíteném a Vj-47/2008. sz. FHB életjáradék megtévesztés, ahol a GVH csoportszinten számolta a bírságmaximumot (a releváns időszakban az újonnan piacra lépett eljárás alá vontnak még nagyon kevés volt a nettó árbevétele).

A fogyasztós bírságok kapcsán megjegyzendő végül, hogy e téren többször is sor került a Tptv. adta 10%-os plafont elérő bírságra, mint pl. kartellek esetében. Hogy mi jelenti a GVH által védendő tisztességes versenyre a nagyobb veszélyt: egy egészségre gyakorolt pozitív hatás megalapozatlan hirdetése, egy megtévesztő társkereső-szolgálat, vagy egy jól szervezett kartell – ezek alapján megválaszolni nagy kihívás.

A Vj-86/2008. sz. ügyben (mell-, ajak- és potencianövelést ígérő termék kapcsán) hozott határozat is jó példa arra, hogy a GVH kreatív módon, szintén anyagi kihatással járó többlet szankciókat is alkalmaz, amennyiben meghatározott szövegű hirdetés közzétételét rendeli el. A bírságindokolás nem tesz arról említést, hogy ennek várható költségét levonták volna-e az egyébként irányadó bírságból, ami azt jelenti, hogy ez egyfajta többlet-bírságként is felfogható (meghaladva ezzel összességében a törvényi maximumot jelelnő 10%-ot). Amennyiben a 10% mögötti vélhető jogalkotói szándékot vesszük alapul, e szankcionálás célszerűsége megkérdőjelezhető, hiszen összességében a vélelmezett teherbíróképeséget meghaladó, pénzben kifejezhető joghátrány éri a vállalkozásokat.

A GVH és a bíróságok közötti összhang

A GVH által követett, közleménybe foglalt, vagy attól függetlenül élő bírságolási gyakorlat nyilván annyit ér, amennyit abból a felülvizsgálatot végző bírók elfogadnak.

A statisztikák szerint a GVH mindig is azon közigazgatási intézmények közé tartozott, amelyek nagyon magas (90% fölötti) arányban nyerték meg a határozatok felülvizsgálata tárgyában indult pereket. A hosszú évek során kialakult egyfajta bizalmi légkör a hatóság döntéshozói és a bírók között (ebben az is eredendően szerepet játszott, hogy az 1990-ben felálló szervezetben több versenytanács tag a Fővárosi Bíróságról költözött át az akkor Roosevelt térre). A bíróság úgy mond „hozzászokott”, hogy a GVH alaposan megvizsgálja az ügyeket, döntéshozatali mechanizmusa kiszűri az elfogult, „politika-vezérelt” döntéseket, s józanul belátták, hogy a versenyjog közgazdasági háttere és piacismeret miatt olyan háttértudást igényel, amivel egy klasszikus magyar bíró nem rendelkezik. A GVH döntéseit támadó felpereseknek ezért mindig nagyon magas léccet kellett átugraniuk, ha bíróságon próbálták támadni a versenyhivatal döntéseit.

A felperesek helyzetét nem nehezítette az sem, hogy a bírói felülvizsgálat terjedelme elve korlátozottnak mondható, az Európai Emberi Jogi Bíróság által megkívánt „full review” szintjét nem biztos, hogy elérő volt.

Ezen összhang a bíróságok kapcsán érdekesen alakult: a közlemény előtti időszakban az volt az általános hozzáállás, hogy a legtöbbször számítás nélkül megállapított bírságokból a bíróság gyakran levett néhány tized százaléknnyit, ha a felperes előadásában talált meggyőző elemeket. E konszenzust (amely járhatott azzal is, hogy a GVH Versenytanácsa eleve egy kicsit „felül lőtte” a bíróságot, megelőlegezve a várható bírságcsökkentésnek) felborította a GVH közleményre alapozott „számított” bírság megközelítése, amely eleinte nem okozott problémát a bíróságok számára, azonban a 2000-es évek második felében mégis nagy, elvi jelentőségű összecsapásra adott okot a „szabad-e számszaki eszközöket” használni vagy sem kérdéskör kapcsán.

Az antitröszt bírságközlemény kapcsán a bírók két irányból, s első látásra eltérő következményekkel „támadtak”: egyfelől az Ítéletábla egy idő után vehemensen kritizálni kezdte az összetett jogalkalmazói mérlegelést mechanikus számtani műveletekkel „lealacsonyító” hozzáállást, másfelől pedig a túlzott általánosságokba

burkolást kérte számon – egyébként szemmel láthatóan hiába – a Versenytanácson. Ez utóbbival mindenképpen egyet tudok érteni: sem a határozat címzettjének, sem a felülvizsgáló bíró, sem a generálprevenció körébe vont versenytársak helyzetét nem könnyíti meg a figyelembe vett szempontok egyszerű felsorolása. Márpedig több ilyen példát is láthattunk, mind antitröszt, mind fogyasztó megtévesztéses körben, mind a közlemények előtt, mind alatta, mind utána.

A GVH és a felülvizsgálatot végző bíróságok közötti összhang elsősorban nem is attól függött, hogy a Fővárosi Bíróságról, vagy az Ítéletábról volt-e szó, hanem hogy mennyire játszott aktivistista vagy passzívista szerepkört az eljáró bíróság.

A bírói passzívizmus egyik példája az Invitelre gazdasági erőfölénye miatt kiszabott bírság.⁵⁵ Az indokolás több vitatható kérdést is érintett (pl. ugyanazon magatartásért kiszabott szakhatósági bírság figyelembe nem vétele), az ítélet szerint azonban a bíróság csupán azt ítélt meg, hogy a bírság összegének meghatározásakor figyelembe vett körülmények megfelelnek-e a Tptv. 78. § (2) bekezdésében meghatározott szempontoknak (a Közlemény követését nem kérte számon a Versenytanácson). A GVH döntését helyben hagyó döntés summás indokolása szerint “a bíróság nem látott jogalapot a bírság mértékének csökkentésére”. A mérséklést mindezekon túl kizárta az is, hogy a felperessel szemben kiszabott bírság összege messze alatta maradt annak a mértéknek, melyet a Tptv.78.§ (1) bekezdése lehetővé tesz. A kiszabott összeg a törvényi maximumnak mindössze kettő százaléka volt. E körben az egyik vitatható állítás az az, hogy a 2% körüli bírság a gyakorlat szerint egyáltalán nem mondható kicsinek (még ha a 10%-nak csupán az ötöde is a 2%), másfelől nem lenne jó, ha a versenyhatóság gyakorlatilag érdemi bírói kontroll nélkül szabhatnák ki többszáz milliós, vagy akár milliárdos bírságokat, pusztán arra a körülményre hagyatkozva, hogy ezek az összegek a 10%-hoz képest nem is olyan nagyok.

A bemutatott ítéletek közül ugyanakkor több aktivista döntést is találhattunk, elég csak a Fővárosi Ítéletábra „bírságközlemény”-ként ismert fogyasztó megtévesztéses ügyben hozott ítéletére utalni, amelyben az adott ügy tárgyán túlmutató jelleggel ismerteti a bíróság által szokásosan figyelembe vett súlyosító és enyhítő szempontokat. Megjegyzendő, hogy az első évtizedben is volt olyan ítélete a Fővárosi Bíróságnak, amikor igyekezett a GVH-nak iránymutatást adni. A Vj-132/91. sz. Fogyi ügyben a következő szempontok kötelező figyelembe vételét írta elő: forgalmi adatok, a cselekmény súlya, a jogsértés mértéke, a magatartás intenzitása és a piaci viszonyok.

⁵⁵ A Fővárosi Bíróság 2. K. 31586/2004/5. sz. ítélete; Vj-121/2003. sz. versenyfelügyeleti eljárás.

IV. Néhány következtetés a jövőre nézve

Milyen a jó szankció?

- **Gyors**

Időben, a jogsértés időpontjához a lehető legközelebbi időpontban kerüljön kiszabásra. Minél biztosabb a szankció elkerülhetetlensége, annál kisebb bírságot kell kiszabni.

- **Kellően nagy összegű**

Tekintettel a releváns forgalomra, különösen a magatartás tényleges hatására, a jogsértéssel elért előnyre.

- **Arányos**

A más hasonló jogsértés miatt kiszabott bírsággal, ugyanazon kartellban hasonló szerepet játszó más vállalkozások bírságával és a vállalkozás méretével.

- **Cél vezérelt**

Ha az előző szempontok ütköznek, a bírságolás célját kell szem előtt tartani. A büntetés orientált megközelítés a releváns forgalom arányos bírságot kívánja („tett-központú”), a preventív célzattal a vállalkozás felróhatósága és mérete áll jobban összhangban („elkövető-központú”).

Általános szempontok

A GVH határozatok bírságindokolásának terjedelme, mélysége érdekes kérdéseket vet fel. Talán meglepő, de sokáig nem találtak kifogást abban a felülvizsgáló bíróságok, hogy a nem túl mély indokolás kísérte a nem túl nagy bírságokat. E körben viszont gyakrabban tudott élni a bíróság is a módosítás (csökkentés) eszközével, hiszen nem kötötte meg a kezét egy minden részletre kiterjedő számolás. Csúnyán fogalmazva az egyik „hasraütéses” bírságnál nem lehetett rosszabb egy másik „hasraütéses” bírság.

Később, amikor már a bírság összegéből is látszott, hogy itt a Versenytanács egyfajta számolgotást végzett, már szóvá tette a bíróság az indokolás hiányosságait. Valóban gyakori hibája, különösen a fogyasztók megtévesztése tárgykorében született határozatoknak, hogy gyakran hiányzik a bírság összegének pontos levezetése. Az Ítéltábla például az OTP Bankot 132 millió Ft-tal sújtó GVH határozat kapcsán is világosan megfogalmazta elvárását: a mérlegeléssel meghatározott bírság esetében az összecszerülésnek okszerűnek, levezethetőnek, a mérlegelés szempontjainak megismerhetőnek kell lennie, nem elegendő e körben csupán a mérlegelt szempontok felsorolása. Másik végletnek azt tekintette a másodfokú bíróság, amikor a Közlemény szerinti “számszaki adatok matematikai műveletekkel való kezelésére” szűkül le az összetett mérlegelés. A Legfelsőbb Bíróság utóbb nem tartotta elvetendőnek a matematikai műveletek alkalmazását, de ez nyilván nem jelenti azt, hogy egy képlet számokkal való kitöltésével a versenytanács kipipálhatná a bírságindokolási kötelezettségének teljesítését.

A szankció alkalmazásánál releváns szempont lehet a jogsértés elkövetése és annak megállapítása között eltelt időszak. Az időmúlás nemcsak azért veszélyes, mert a bizonyítékok elkallódnak, a tanúk emlékezete halványul. Minél közelebb esik a büntetés a jogtalansághoz, annál jobban várható attól nevelő erő. Ezzel el lehetne kerülni újabb jogsértések bekövetkeztét is (pl. az első jogsértés megvalósulása és a feltárás közötti 3-4 évben kisebb eséllyel kerülne sor újabb, hasonló magatartásokra). Emiatt kétséges, hogy mennyire indokolt adott esetben három-négy év múltán súlyosító körülménynek venni azt, hogy a kartellezés időszakában elterjedt gyakorlatról lehetett beszélni (pl. Vj-56/2004).

Néhány példát nézzünk erre:

Ügyszám	A kartellmagatartás	GVH eljárás megindulása	A Versenytanács határozata
Vj-154/2002	2002	2002	2004. március
Vj-56/2004	2001-2002	2004	2005. szeptember
Vj-25/2004	2001-2002	2004. március	2005. szeptember
Vj-102/2004	1998-2004	2004. május	2005. december
Vj-29/2008 Taxi ügyfél elosztás	2006. november	2008. február	2011. március
Vj-69/2008 Malomkartell	2005-2008	2008	2010. október
Vj-143/2008 Növényvédelmi kamara	2004-2008	2008	2010. április
Vj-195/2007 Lapterjesztő kartell	1998-2008	2007. november	2010. február

Jó lenne, ha az engedékenységi kérelmek, illetve az informátori sùgások ez irányba hatnának és nem már több éve „döglött” kartell tetemeket hoznának a felszínre. Megjegyzendő, hogy e téren a GVH (és a többi versenyhivatal) bírság számolása is nagyvonalú, mert a múltban elért jogellenes „hasznot” nem számítják át jelenértékre: ha egy tudatos kartellező a kartell lezárásakor elért hasznot bankba tenné, a kamatok valószínűleg az évekkel később kiszabott bírság egy jó részét fedeznék.

Az időzítés talán még fontosabb a megtévesztő reklámok területén. Itt ugyanis egy alapvetően legitim üzleti eszköz, a reklám helytelen használatáról van szó (szemben egy kartellnél, ahol nem nagyon találunk példát „jó” összejárásra). Az éles versenyben a reklám fontos piacszerző eszköz. Ha a hatóság nem lép fel azonnal és következetesen egy bizonyos reklámtípussal szemben, akkor az a „ha a versenytársnak szabad, akkor nekem is” elv nyomán gyorsan elharapózik. Az ügyek ténybeli bonyolultsága sem indokolja, hogy a GVH több hónapig, akár ez évet is meghaladóan „gondolkozzon” egy ügyön (vagy ha már ezt kell tennie, utána meglehetősen ellentmondásos egy ilyen magatartás miatt szankcionálnia).

Egy további érdekes, nehezen kezelhető helyzet, amikor a GVH egyazon vállalkozást egy naptári évben többször is szankcionál, s ilyenkor maga a törvény sem zárja ki kifejezetten, hogy a két ügyben összesen kiszabott bírság meghaladja a 10%-os plafont. Ezen "önkorlátozásra" azonban szükség lenne, mert ez felel meg a maximálás mögötti jogpolitikai célnak (ne legyen olyan méretű a bírság, ami a piacról való kiszoruláshoz vezethet). Igaz, ez könnyen "kijátszható" a GVH oldalán, elég csak adott esetben 1-2 héttel, vagy hónappal megnyújtani az eljárás hosszát, átcsúsztatva a következő naptári évbe.

Az ismétlődés kapcsán fontos, hogy ne mechanikusan történjen a korábbi hasonló határozatok számának szorzóként való alkalmazása. A pusztán számszerűsége túl az is legalább annyira fontos, hogy a korábbi, hatástalannak tűnő döntésekben mekkora bírságok szerepeltek. Ha az aktuális ügyben pl. egy reklámköltség alapon számított bírság összege önmagában jelentősen meghaladja a két korábbi szankció mértékét, akkor nem lesz indokolt a szorzás alkalmazása.

Az autóbiztosítós kartell döntés egyik üzenete az, hogy egy versenyjogi megfelelésre törekvő bizonyító belső iratot nem tekint a GVH enyhítő körülménynek - a vállalkozás még örülhetett, hogy emiatt nem kapott magasabb bírságot. Emögött kétségtelenül van egyfajta logika: az a vállalkozás, aki gyakran külső ügyvédi irodát igénybe véve versenyjogi compliance programot készít, nagyobb eséllyel kell hogy tisztában legyen magatartása következményeivel. A versenytanács azt a lehetőséget veti fel, hogy egy vállalkozás e programja ellenére, tulajdonképpen azt is megszegve, mintegy tudatosan követ el versenyjogi jogsértést – ebben az esetben valóban a felróhatóság magasabb fokáról lehet beszélni. Az élet azonban ennél bonyolultabb helyzeteket teremthet. Meglátásom szerint esetről esetre ítéhető csak meg, hogy egy megfelelési program létezése mily módon veendő figyelembe. Elsőként, egy belső oktatás nyomait mutató dokumentum még nem nevezhető olyan versenyjogi megfelelést biztosító programnak, amely világosan jelezné mind befelé, mind kifelé a vállalkozás vezetésének/tulajdonosainak a tisztességes verseny melletti elkötelezettségét. Másodsorban, a belső szabályok (ha léteznek egyáltalán) megsértésének körülményei is relevánsak lehetnek. Egy vállalkozás egészét büntető bírság esetében releváns lehet, hogy a ki tudott a jogsértésről, volt-e reális lehetősége azt a vezetésnek leleplezni, feltárni? Sarkított példával élve, egyetlen "bűnre hajló" munkatárs félrelépése miatt miért kell azt a következtetést levonni, hogy a vállalkozás egésze súlyosan felróhatóan járt el? A versenytanács adott ügyben tett "kiszólása" tehát fontos kérdéseket feszeget, amelynek megválaszolása véleményem szerint nem lehetséges minden eshetőségre kiterjedően érvényes egyetlen mondatban (lásd például az e kérdésben publikált francia versenyhivatali közleményt).

Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok

A jövőre nézve, a jelképes bírságok intézményére támaszkodva megfontolásra érdemes gyakorlat lehetne a GVH részéről, hogy amennyiben egy vállalkozás elsőként követ el olyan jogsértést, amelynek megítélése kapcsán némi ésszerű kételye lehetett, úgy legfeljebb csak jelzésértékű, a vállalat méretétől függő bírságra kerüljön sor, de a felróhatóság alacsony foka esetén akár a bírság mellőzése is indokolt lehet.

Más viszonylatban viszont a szankciók szigorításának is helye lehet. Többszörös ismétlődésnél a prevenciós célt engedve érvényesülni, megfontolható a releváns reklámköltés helyett a maximumból visszafelé számolt bírságösszeget kivetni. Ha egy vállalkozás szisztematikusan képtelen tájékoztató tevékenységét a GVH világos elvárásaival összhangba hozni, különösen, ha irati bizonyítékok alapján fény derül a jogsértő magatartás szándékosságára, lehet, hogy nem a versenyjog, hanem a büntetőjog eszközeihez kell nyúlni. Ebben a körben lehet, hogy hatékonyabb lenne a versenyfelügyeleti eljárás helyett feljelentést tennie a GVH-nak, s a rendőrségre, ügyészségre bízni a személyes felelősség megállapítását. Különösen indokolt lenne e mechanizmus alkalmazása akkor, ha egy vállalkozás üzletszerűen, a fogyasztók egészségére vonatkozóan tesz valótlan állításokat.

A nagyszámú ismétlődő jogsértés miatt nehéz megkerülni az ennek okát firtató kérdést: valóban ennyire elvetemültek lennének a neves (a GVH szerint is image-üket féltve óvó) vállalkozások, hogy tudatosan, következetesen becsapják meglevő és jövőbeli ügyfeleiket, kalkulálva azzal, hogy az akár százmilliós bírságnál még így is nagyobb haszonra tesznek szert? Ennyire kicsik lennének a bírságok (megjegyezve, hogy ezen „ügyszakban” Európában egyedülálló határozottsággal lép fel a magyar hatóság)? Vagy esetleg az is szerepet játszhat, hogy a vállalkozások nem ismerik fel a jogsértő magatartást előzetesen? Vagy ha tudják is, hogy a GVH ezt és ezt nem szokta szeretni, ők meg vannak győződve a saját igazukról (mármint hogy nincs szó fogyasztó megtévesztésről, a GVH értelmezi ultraortodox módon a törvényt, lásd „buta-primitív-tájékoztatlan fogyasztó” védelme)? Az biztosan állítható, hogy bármilyen szankció hatásosságát jelentősen csökkenti, ha a célközönség vagy nem ismeri a szabad-nem szabad határvonalt, vagy nem tud érzelmileg is azonosulni a hatósági jogértelmezéssel. Meglátásunk szerint a fogyasztós bírság ügyek egyik tanulsága, hogy kéz a kézben kell járjon a hatósági nevelés, tájékoztatás (nem, vagy nemcsak a fogyasztók, hanem a vállalkozások irányában) a szigorú szankcionálással. E téren is jó lenne olyan konszenzusos helyzetet teremteni, mint a kartelleknél: legyen egyértelmű mi a jó és mi a rossz reklám, s az utóbbi eszközt alkalmazót tekintse a piac valóban „hazudozó”, erkölcstelen szereplőnek (úgy, mint ahogy sokan a kartellezőt fehérgalléros „tolvajnak” tekintik).

Ez különösen a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok körében lenne kívánatos magatartás, még az Fttv. egyes fekete listás tilalmai esetében is széles körű mérlegelési joga van a versenyhivatalnak (lásd pl. a becsalógató reklám többsoros definícióját). A legtöbb megtévesztésre alkalmas reklám esetében ugyanis nem egyértelmű, hogy az átlagfogyasztó magatartását képes-e befolyásolni a vizsgált kommunikáció. Nem várható el a vállalkozásoktól, hogy kívülről ismerjék a GVH adott tárgyban az elmúlt húsz évben született valamennyi döntését, illetve az azokhoz kapcsolódó bírósági ítéleteket. Amennyiben a GVH a magas bírságokra kívánna törni, lehetősége lenne a fontosabb jogkérdésekben közlemény kiadására, amellyel már teremtene olyan transzparenciát, amelyre hivatkozva akár a „friss” jogsértőket is azonnal súlyos bírsággal sújthatná.

A fogyasztókkal szembeni megtévesztéses ügyeknél nagyon jó kiegészítő, vagy adott esetben alternatív szankciónak tűnik, ha a Versenytanács a jogsértés tényét bemutató hirdetés közzétételére kötelezi az eljárás alá vontakat (adott esetben kiegészítve ezt azzal, hogy az ügy bírósági felülvizsgálata folyamatban van). Ha ezt kiterjesztenék például televíziós reklámokra is, annak még nagyobb visszatartó-büntető ereje lenne. Megkockáztatom, nagyobb, mint egy százmilliós bírságnak.

Az egészséggel kapcsolatos jogsértések esetében a GVH bírságot szab ki, melynek összege – a “nagyotmondó cégek” kis mérete miatt – nominálisan nem jelentős, cégmérethez képest viszont a 10%-os maximum körül mozognak. Ha a kartelleket is figyelembe vesszük, kérdéses, indokolt-e ez a szigor, valóban a fogyasztók megtévesztése rejti-e a versenyre nézve legsúlyosabb jogsértéseket? Nem lennének-e esetleg ilyen esetekben jobban hadra foghatók, segítségül hívhatók a büntetőjog szankciói?

Fogyasztós ügyeknél, amennyiben továbbra is a jogsértéshez kötődő reklámköltés lesz a bírság számolás alapja, követve a kartellek példáját, a nyilvános határozatban meg kell hogy jelenjen ennek összege (ehhez képest az mindenképp elvárható lenne, hogy legalább a címzett tudja meg egy nem nyilvános változathoz, hogy a Versenytanács mit tekintett releváns reklámköltésnek). Ennek hiányában – mindaddig, amíg nem a vállalkozás mérete a meghatározó szempont – egyszerűen nem működik a generálprevenció. Semmit nem mond viszonyítási pont nélkül egy akár százmilliós összeg a piacnak, ha nem tudják magukra nézve abból megbecsülni, hogy hasonló helyzetben, az ő reklámköltésük alapján mekkora bírságra számítsanak. A transzparencia növelése erősíti a generálprevenციót. A reklámköltés (egy, releváns részének) nyilvánosságra hozatala ugyan elvileg ellentétes lehet az üzleti titok védettségéhez fűződő magánérdekkel, de véleményem szerint a közérdek ezt felül kell hogy írja.

Antitröszt ügyek

A kartellek esetében, leszámítva talán az ún. információkartellek esetét, világos az európai és magyar versenyjog üzenete, s a különféle hatástanulmányok is megegyeznek abban, hogy e magatartások jelentős gazdasági és fogyasztói kárt képesek okozni. A jogrendszer különböző elemeiből összeálló szankciócsokor fontos, de nem egyedüli eleme kellene hogy legyen a bírság. A vállalkozásra kiszabott bírságok esetében látni kell, hogy a legújabb GVH közlemény, leszámítva a versenyeztetéshez fűződő jogsértéseket, jóval alatta marad nemcsak az EU Bizottság, hanem a főbb európai versenyhivatalok gyakorlatában alkalmazott szintnek. Ez azért problematikus, mert a nemzetközi tapasztalatok szerint éppen közbeszerzéseknél viszonylag kicsi a kartellezők extra-profitja, a hagyományos, különösen több országot átívelő kartellnél viszont a 20-30%-ot is meghaladja. E téren, a törvényi keretek között tehát még mindig van helye a bírság emelkedésének.

A jelenlegi és az új közleményben előre jelzett gyakorlat akkor lenne célravezető, ha a bírság melletti egyéb hátrányos jogkövetkezményekre is reálisan számítani lehetne. Itt nem feltétlen és nem azonnal a börtönbüntetés rutinszerű alkalmazására kell gondolni.

A bírságok jelentős megemelése elkerülhető lenne úgy is, ha a GVH évről évre több kartellt feltárva azt demonstrálná, hogy nem marad jogsértés büntetlenül.

A GVH-nak javasolt világossá tenni mind a maga számára, mind a külvilág felé, hogy vállalkozások társulásaihoz kötődő jogsértéseknél mikor fog néhány milliós „szimbolikus” bírságot kiszabni, mikor pedig a tagok árbevételét alapul vevő, pontoszoros „szigorú” bírságot. Például az autóbiztosítós kartellben a GÉMOSZ (a tagok forgalma alapján) 360 milliós bírságot kapott, miközben a szervezet összes bevétele alapján 4,1 millió lehetett volna a maximum, ennek közel a kilencvenszeresét kellett (volna) megfizetnie. Mivel önkéntesen a tagok nem „kalapozzák össze” a bírságot, ilyen esetekben lehet, hogy jobb megoldás (még ha növeli is az eljárás alá vontak számát, a szövetségi döntésben leginkább érintett tagokat is közvetlenül eljárás alá vonni és bírságotlani).

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters that appear to be 'EP' followed by a horizontal line extending to the right.

Felhasznált irodalom

The Antitrust Bulletin, Vol. 56, No. 2/Summer 2011 – Symposium on Cartel Penalties, pp 185-503

Bitter, Stephan: Die Sanktion im Recht der Europäischen Union; Springer, 2011

Bucirossi, Ciari, Duso, Spagnolo, Vitale: Measuring the deterrence properties of competition policy: the competition policy indexes; Journal of Competition Law and Policy, 7(1) 165-204

Connor: Price-fixing Overcharges: Legal and Economic Evidence, AAI Working Paper, November 2004

Douglas H. Ginsburg & Joshua D. Wright: Antitrust sanctions

Wils, Wouter: Optimal Antitrust Fines: Theory and Practice; Journal of Law and Economics 2005