



GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL

A BÍRSÁG ÖSSZEGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSA ANTITRÖSZT ÜGYEKBEN

A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL ELNÖKÉNEK ÉS A GVH VERSENYTANÁCSA ELNÖKÉNEK 2/2003. SZÁMÚ KÖZLEMÉNYE

I. BEVEZETÉS

1. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló, módosított 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpv.) 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. E közlemények nem kötelező erejűek; funkciójuk annak rögzítése, hogy a jogalkalmazó milyen tartalommal tölti meg a jogszabály rendelkezéseit, összefoglalva a múltban kialakult, illetve a jövőben követni kívánt jogalkalmazási gyakorlatot.

2. A jelen közlemény azokat a jogszabály által meghatározott szempontokat részletezi, amelyek alapján a GVH meghatározza az antitrszt ügyekben (versenykorlátozó megállapodások és gazdasági erőfölénnyel való visszaélés) kiszabott versenyfelügyeleti bírság mértékét. A Tpv. 78. §-a rendelkezik a GVH által kiszabható versenyfelügyeleti (érdemi) bírságról, a teljesség igénye nélkül nevesítve néhány, a bírság meghatározásakor figyelembe veendő szempontot. A közlemény bemutatja a bírság kiszabásának menetét, szempontjait, azok tartalmát és egymáshoz viszonyított súlyát, megadva ezáltal a bírság kiszámításának módszerét.

3. A bírságszámítási módszer kidolgozásakor, illetve közzétételekor a GVH szem előtt tartotta a Legfelsőbb Bíróság álláspontját, mely szerint „*a mérlegelési jogkörben hozott döntés felülvizsgálata során a bíróság azt jogosult vizsgálni, hogy a közigazgatási hatóság számba vette-e valamennyi figyelembe vehető mérlegelési szempontot, számot adott-e azok elfogadásáról vagy mellőzéséről. Amennyiben [a jogalkalmazó szerv eljárásában elkövetett] jogszabálysértés nem állapítható meg a bírság összegének megváltoztatására nincs lehetőség, a bíróság felülmérlegelésre nem jogosult.*”¹

4. A GVH a közlemény kiadásával növelni kívánja a jogbiztonságot, tevékenységének átláthatóságát és kiszámíthatóságát, így segítve elő az egységes és diszkriminációmentes jogalkalmazást. A közlemény ismeretében a vállalkozások fel tudják mérni, hogy versenysértő piaci magatartásuk milyen súlyú következményeket vonhat maga után. Ezen felül a közzétett bírságszámítási módszer ismeretében a GVH határozatait figyelemmel kísérik – különösen pedig az azokat felülvizsgáló bíróság – számára könnyebbé válik a határozatokban kiszabott bírságok indokoltságának megítélése is. Ennek érdekében a GVH a megállapított bírságösszegekhez, a határozatok indokolásának részeként az e közleményben foglaltaknak megfelelő részletezettségű magyarázatot fűz.

5. Teljes biztonságot, előre kalkulálhatóságot egyetlen előre rögzített szempontrendszer vagy számítási módszer sem tud nyújtani. A bírság kiszámítása egy mégoly egyértelműnek tűnő számítási mód alkalmazása esetében sem nélkülözheti a kialakított módszer keretein belüli jogalkalmazói mérlegelést. Bizonyos esetekben előfordulhat az is, hogy az ügy speciális körülményeire tekintettel a módszer nem alkalmazható. Ilyen – hangsúlyozottan kivételes – esetekben a GVH eltér a

¹ Kf.V.39.361/2001/4. számú Büki Üdítő Kft. kontra GVH, 2003. február 24-i ítélet

közleményben foglaltaktól, melynek indokait a Versenytanács határozatának bírságot indokoló része tartalmazza.

6. A közlemény figyelembevételével kiszabott bírságösszegek nagysága ahhoz igazodik, hogy a piacgazdaságra történő átmenet lezárulta után, az elmúlt több mint tíz év versenyjogi gyakorlatának fényében elvárható a vállalkozásoktól a versenyjogi szabályok ismerete és tiszteletben tartása, továbbá indokolt a jogsértő magatartásoknak a közérdek védelmében történő visszatartó erejű szankcionálása.

7. A kőkemény versenykorlátozó megállapodások esetében a közlemény a GVH ilyen megállapodások egyes résztvevőire vonatkozó engedékenységi politikájáról szóló közleményével² együttesen alkalmazandó.

8. Ha a további jogalkalmazás során szerzett bővebb tapasztalatok birtokában a GVH azt szükségesnek látja, akkor a jövőben sor kerülhet e közlemény módosítására, illetve tartalmának további részletezésére, pontosítására.

II. A bírság megállapításának szempontjai

9. Az antitröszt ügyekben kiszabott érdemi bírság meghatározása többlépcsős eljárás: a GVH először egy, a jogsértő vállalkozás által, az érintett piacon elért forgalomból (releváns forgalom) kiinduló alapösszeget határoz meg, amelyet további szempontok figyelembevételével több lépésben módosíthat.

II.1. Az alapösszeg meghatározása

10. Az alapösszeget a GVH a verseny veszélyeztetettsége, a jogsértés piaci hatása, a jogsértő vállalkozásnak a jogsértéshez való viszonyulása, valamint az eset összes körülményei által egyedileg meghatározott egyéb szempontok alapján határozza meg. (Az említett szempontok további alpontokra tagolódnak, ezek vázlatos bemutatása a Melléklet 2. ábrájában található.) A számítás során a verseny veszélyeztetettsége és a jogsértés piaci hatása (ezek együtt jelentik a jogsértés súlyosságát), valamint a vállalkozás viszonyulása a jogsértéshez egyenlő – harminc-harminc százalékos - súllyal esik latba, míg az egyéb körülmények ennél kisebb – egytizednyi - súlyt képviselnek.

11. A pontszámok összegszerűsítésekor a GVH a releváns forgalom 10%-ából indul ki, ami azt jelenti, hogy az alapösszeg az elképzelhető legsúlyosabb esetben éppen megegyezik a releváns forgalom 10%-ával. Az alapösszeg kiszámításakor használt releváns forgalom a jogsértő vállalkozás jogellenes magatartásával érintett piacon elért forgalmát jelenti, amely csak szélsőséges esetben érheti el a vállalkozás teljes forgalmát. A releváns forgalom általános esetben a vállalkozásnak az adott piacon a jogsértés évében elért nettó árbevétele, melyet hiteles adatok hiányában becsléssel is meg lehet határozni. Több éven át tartó jogsértés esetén a jogsértő vállalkozás releváns forgalma az utolsó teljes naptári év adatai alapján kerül kiszámításra. A jogsértő magatartás időtartama, mint súlyosbító tényező egy későbbi pontban kerül értékelésre (ld. 21. pont).

12. Az alapösszeg kiszámításának első tényezője a jogsérelem súlya. Ez további két, egyenlő jelentőségű elemre bomlik: a verseny veszélyeztetettségére és a jogsértés piaci hatására. A GVH szigorúbban szankcionálja a versenyt leginkább veszélyeztető kőkemény kartelleket, mint az ezeknél kisebb veszélyt jelentő egyéb versenykorlátozó megállapodások, és a gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés különféle eseteit. A kőkemény kartellek olyan tisztán versenykorlátozó megállapodások, illetve összehangolt magatartások, amelyek lényege – szemben más megállapodásokkal, ahol ez

² A kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazása – a Gazdasági Versenyhivatal és a GVH Versenytanácsa elnökének 3/2003. számú közleménye

csak másodlagos következmény – a verseny korlátozása, miközben hatékonysági vagy egyéb társadalmi előnnyel nem járnak. Ide sorolható az árroggítás, a piacfelosztás, a vevők elosztása, vagy a versenytárgyaláson történő összejátszás. A kőkemény kartellek azon túl, hogy előnyök jelentkezése nélkül korlátozzák a versenyt, akár a verseny teljes kizárásához is vezethetnek. Ennek megfelelően a GVH ezeket a versenykorlátozásokat tekinti a versenyt leginkább veszélyeztető jogsértéseknek. A kőkemény kartelleknél valamivel enyhébben kerülnek megítélésre az egyéb versenykorlátozó megállapodások (a vertikális megállapodások többsége ilyen), valamint az erőfölénnyel való visszaélések egyes esetei. Az egyéb versenykorlátozó megállapodások nem minden esetben jogellenesek, ebből kifolyólag szankcionálásuk sem minden esetben indokolt. Az erőfölénnyel való visszaélések két nagy csoportra oszthatók: a fogyasztókat kizsákmányoló (tisztelegtelen ár, diszkrimináció, árukapcsolás stb.) és a versenyt közvetlenül korlátozó (felfaló árazás, vertikális kizárás árukapcsolás révén stb.) magatartások. Az utóbbi csoport jogi megítélése a súlyosabb, az akár a kőkemény kartellek minősítését is elérheti. (A jogsértés típusának megítélése csupán egy az összes figyelembe vett szempont közül, ezért elképzelhető olyan eset, hogy egy enyhébb megítélésű ügy, az összes tényezőre való tekintettel súlyosabb szankcióban részesül, mint egy kőkemény kartell.) A verseny veszélyeztetettségének megítélésekor az is szerepet játszik, hogy az adott magatartás illetve megállapodás a verseny milyen fokú csökkenésével, vagy esetleg teljes megszűnésével fenyeget-e.

13. A jogsértés piaci hatása alapvetően a szóban forgó vállalkozás releváns piaci részesedésétől függ. A GVH súlyosabban szankcionálja a nagyobb piaci részesedésű vállalkozásokat. Kisebb súllyal ugyan, de a GVH ugyancsak figyelembe vesz egyéb tényezőket is, így a vállalkozás piaci erejét meghatározó egyéb tényezőket (például a piac támadhatóságát vagy hogy új belépő-e a vállalkozás), és a releváns piac, a termék és a fogyasztók egyéb jellemzőit (a fogyasztók számára alapvető fontosságú termékről van-e szó, érintett-e valamilyen különösen sebezhető fogyasztói csoport, van-e más piacok irányába tovagyűrűző hatás). A piaci hatás értékelése során nem csak a ténylegesen bekövetkezett piaci hatást, hanem a jogsértés lehetséges hatását (pl. egy meg nem valósított kőkemény kartell) is értékeli a GVH, értelemszerűen kisebb súllyal.

14. Az alapösszeg kiszámításának további tényezője a vállalkozás viszonyulása a jogsértéshez. Ennek megítélése során a GVH az esetleges tevőleges jóvátételt, a vállalkozás magatartásának felróhatóságát, egyéb, a jogsértéshez való viszonyulást befolyásoló tényezőket, valamint versenyt korlátozó megállapodás esetén a jogsértésben betöltött szerepet veszi figyelembe. Ezek alapján sor kerülhet az előbbi két szempont alapján adódó pontszám csökkentésére is.

15. A felróhatóság kapcsán azt szükséges hangsúlyozni, hogy a versenyjogi felelősség, a jogsértés megállapítása ugyan objektív alapokon nyugszik, de a Tpv. 78. § alapján a bírság összegének meghatározásakor figyelembe veendő szempont a magatartás felróhatósága. Ez alatt az értendő, hogy a jogsértő vállalkozáshoz hasonló vállalkozásoktól általában elvárható-e, hogy adott magatartás versenyellenes mivoltával tisztában legyenek.

16. A GVH az olyan magatartást tekinti tevőleges jóvátételnek, amikor a jogsértő vállalkozás elismeri jogsértését és a jogsértés negatív hatásait reparálja, vagy ezt vállalja. Ilyen magatartásra példa lehet fogyasztóinak (vagy adott esetben versenytársainak) okozott hátrány orvoslása vagy a jogsértés esetleges megismétlődésének kiküszöbölésére tett hatékony intézkedés. Tevőleges jóvátételre sor kerülhet a jogsértő magatartás felfedezése előtt, illetve a versenyfelügyeleti eljárás megindulása után is. Természetesen az előbbi esetben is sor kerülhet a jogsértés megállapítására, azonban megítélése – a tevőleges jóvátétel önkéntes jellegéből adódóan – a bírságösszeg meghatározása szempontjából kedvezőbb, mint az utóbbi esetben.

17. A GVH egyes esetekben a szankció mértékének meghatározásánál figyelembe veszi azt, hogy a jogsértés tényében külső tényezők is közrehatottak. Ilyen külső tényező, ha a korábbi gyakorlat nem tisztázta, hogy a szóban forgó magatartás jogsértés. További enyhítő körülmény lehet, ha állami ráhatás (különösen a versenytörvény alóli mentesülést sugalló jogszabály vagy egyéb állami

intézkedés) állt a jogsértés mögött. Ez utóbbi megközelítést a GVH nem alkalmazza az olyan esetekre, amikor az állami ráhatást éppen a vállalkozás kezdeményezte a jogsértés leplezése, illetve a szankcionálás mérséklése céljából.

18. Az eljárás alá vont jogsértésben betöltött szerepének mérlegelése csupán a versenyt korlátozó megállapodások esetén releváns. A megállapodásokban résztvevők – különösen a kőkemény kartellek esetén – gyakran eltérő szerepeket játszanak, így lehetnek a megállapodásnak szervezői, vezetői, magatartásukkal aktívan hozzájárulva a megállapodás működéséhez és fennmaradásához. Ezzel szemben más vállalkozások esetleg kiszolgáltatott helyzetben vannak és a vezető résztvevő(k) megtorló intézkedéseinek kilátásba helyezése nyomán vesznek részt, vagy maradnak meg a versenykorlátozásban.

19. A bírságszámítási módszer a fentieknél lényegesen kisebb súllyal egyéb, a közleményben nem kategorizált, úgy-specifikus tényezők mérlegelésének is teret enged.

II.2. Az alapösszeg korrekciója

20. Az alapösszeg kiszámítását követően kerül sor a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértés esetleges ismétlődésének, a jogsértéssel elért előnynek, a Tpvt. 78. §-ában meghatározott bírság maximumának, valamint utolsóként az engedékenységi politika alkalmazásának (a jogsértő vállalkozás együttműködő magatartásának) figyelembe vételére.

21. A GVH súlyosabb szankciót alkalmaz a hosszabb időn át tartó, illetve az ismétlődő jogsértések esetén. A jogsértés időtartamát oly módon veszi figyelembe a GVH, hogy az egy évnél hosszabb jogsértés esetében az alapösszeget megszorozza a jogsértéssel érintett megkezdett évek számával. A GVH ismétlődő jogsértésnek tekinti különösen azt az esetet, amikor a magatartás célja vagy hatása lényegében megegyezik a korábbi jogsértő magatartásával akkor is, ha maga a magatartás nem a korábbi tényállást valósítja meg. Az ilyen ismétlődésre példa lehet az, amikor egy erőfölényben lévő vállalkozás a saját piacára történő belépés megakadályozásával igyekszik korlátozni a versenyt, és ennek eléréséhez először versenykorlátozó árukapcsolást, később pedig ugyanezt célzó vagy eredményező diszkriminatív üzleti gyakorlatot folytat. Ismétlődő jogsértés esetén (annak fokától függően) a bírság lényegesen nőhet, akár a többszörösére is emelkedhet.

22. A jogsértéssel elért előny csak ritkán számszerűsíthető. Amikor azonban a számszerűsítés lehetséges, akkor a GVH által kiszabott bírság – a kellő visszatartás érdekében – a számszerűsített előny háromszorosának megfelelő összegre nő, kivéve, ha már eredetileg is meghaladta volna ezt a szintet.

23. Ezt követően kerül sor a Tpvt. által meghatározott felső határ figyelembe vételére, amely szerint a kiszabott bírság nem haladhatja meg a jogsértő vállalkozás előző évi (teljes) nettó árbevételének 10%-át. Ez a Versenytanács bírósági ítéletekkel megerősített gyakorlata szerint a határozat meghozatalát megelőző naptári évben elért nettó árbevételt jelenti.

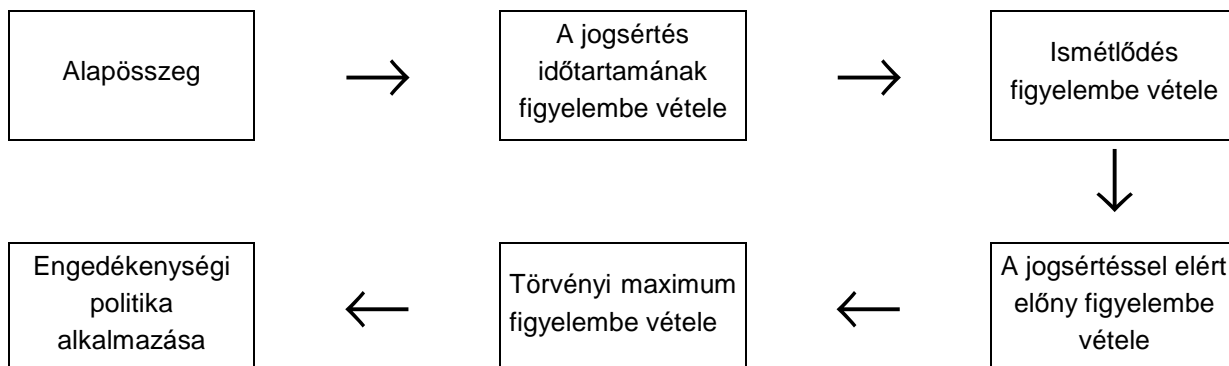
24. A bírság meghatározásának utolsó lépése, az engedékenységi politika alkalmazása. Az engedékenységi politika a Tpvt-t sértő megállapodások esetén kerülhet alkalmazásra, ezek között is a kőkemény kartellekkel kapcsolatosan releváns. Lényege, hogy a titkos megállapodások felderítése érdekében a GVH bizonyos feltételek teljesülése esetén, a jogsértésben résztvevő vállalkozásokra kiszabandó bírságot elengedi vagy jelentősen mérsékli. Az engedékenységi politika alkalmazásának részleteit a GVH külön közleménye taglalja.³

Budapest, 2003. december 15.

³ A kartellek feltárását segítő engedékenységi politika alkalmazása – a Gazdasági Versenyhivatal és a GVH Versenytanácsa elnökének 3/2003. számú közleménye

Melléklet

1. ábra: A bírságkiszámítás menete, az alapösszeget korrigáló lépések



2. ábra: Az alapösszeget meghatározó tényezők

A. A jogsérelem súlya	
A.a. A verseny veszélyeztetettsége	max. 30 pont
A jogsértés típusa (pl. kőkemény kartell vagy másfajta versenykorlátozás/kizsákmányolás)	
A verseny dimenzióinak érintettsége	
A.b. A jogsértés piaci hatása	max. 30 pont
A jogsértő piaci részesedése	
További szempontok:	
<ul style="list-style-type: none"> • A piac megtámadhatósága • Az érintett fogyasztói kör és a termék jellege • Piacra lépő, vagy már piacon lévő vállalkozás • Tovagyűrűző hatás más piacokra 	
B. Viszonyulás a jogsértéshez	max. 30 pont
B.a. Szerepe a jogsértésben (szervező – kiszolgáltató)	
B.b. Tevőleges jóvátétel	
B.c. Felróhatóság	
B.d. Külső és egyéb tényezők	
<ul style="list-style-type: none"> • korábbi GVH döntések hiánya vagy eltérő jellege • állami ráhatás 	
C. Egyéb szempontok	max. 10 pont
Mindösszesen	max. 100 pont