



GAZDASÁGI  
VERSENYHIVATAL

---

## VERSENYTANÁCS

---

Vj-103/2007/13

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa az **Invitel Távközlési Szolgáltató Zrt.** (Budaörs) eljárás alá vont vállalkozás ellen fogyasztók tisztességtelen befolyásolása miatt indult eljárás során, tárgyaláson kívül meghozta az alábbi

### **v é g z é s t**

A Versenytanács az eljárást megszünteti.

A végzés ellen a kézhezvételtől számított 8 napon belül lehet a Gazdasági Versenyhivatalnál benyújtandó, de a Fővárosi Bírósághoz címzett jogorvoslati kérelemmel élni.

### **I n d o k o l á s**

#### **I.**

#### **Az eljárás tárgya és a vizsgált magatartás**

- 1) A Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló többször módosított 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpv.) 67.§ (1) bekezdése, valamint a 70. § alapján 2007. július 2-án versenyfelügyeleti eljárást indított az Invitel Távközlési Szolgáltató Zrt. (a továbbiakban: Invitel) ellen a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásának tárgyában. A vizsgálat az Invitel ügynöki értékesítése keretében – 2007-ben, Magyarország teljes területén – alkalmazott fogyasztói tájékoztatásaira terjed ki.
- 2) Az Invitel ügynöki értékesítési tevékenységével kapcsolatban a GVH már lefolytatott korábban egy versenyfelügyeleti eljárást és a Versenytanács a Vj-17/2006/66. számú határozatában megállapította, hogy a vállalkozás „2005-ben ügynöki

közreműködéssel végzett ügyfélszerzése során fogyasztó megtévesztésre alkalmas tájékoztatást adott közvetítőszolgáltatása egyes lényeges tulajdonságairól, nevesítetten a közvetítőszolgáltatás formáiról, a havidíj fizetési kötelezettségről, a fogyasztót megillető elállási jogról”.

- 3) A GVH a jelen eljárás megindítását megelőzően észlelte, hogy az Invitel ügynökei továbbra is több esetben mind a szóbeli, mind telefonos fogyasztói tájékoztatás során megtévesztésre alkalmas tájékoztatást adtak a szerződés létrejöttét, illetve annak lényeges feltételeit illetően, és ezzel az eljárás alá vont valószínűsíthetően megsértette a Tpvt. III. fejezetében foglaltakat. Azt a tényt, hogy a GVH által észlelt jelenség nem elszigetelt esemény, alátámasztotta a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség adatszolgáltatása is (a Vj-103/2007/4. számon elfekvő irat), amely szerint összesen 165 esetben érkezett panasz a Főfelügyelőséghez és a regionális felügyelőségekhez.
- 4) Az Invitel elektronikus hírközlési hálózatot üzemeltető és szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás, amely – korábbi koncessziós távbeszélő szolgáltatói helyzetéből fakadóan – piacvezető szereplő és egyetemes szolgáltató Magyarország kilenc földrajzi számozási körzetében (Dunaújváros, Esztergom, Gödöllő, Jászberény, Szeged, Szentés, Szigetszentmiklós, Vác és Veszprém központokkal), míg Magyarország további területein is jelen van vezetékes hírközlési szolgáltatóként.
- 5) Az Invitel a fent részletezett kilenc földrajzi számozási körzetben a fogyasztóit közvetlen hozzáférés útján szolgálja ki, azaz a saját maga által üzemeltetett hálózaton nyújt szolgáltatásokat számukra. Az ország további területein a lakossági és a kisméretű üzleti fogyasztók kiszolgálását jellemzően közvetett hozzáférés útján, azaz valamely más szolgáltató által üzemeltetett hálózat használata révén valósítja meg.
- 6) A közvetett hozzáférés két kiemelendő területe az ADSL technológiával nyújtott internet hozzáférési szolgáltatáshoz szükséges bitfolyam hozzáférés és a hangszolgáltatáshoz szükséges közvetítőválasztás (amely a fogyasztó kiszolgálása tekintetében megvalósulhat közvetítő előválasztás, illetve hívásonkénti közvetítőválasztás formájában). A közvetett hozzáféréssel nyújtott szolgáltatások esetében lényeges kérdés, hogy a fogyasztó (i) kizárólag a számára internet hozzáférés vagy hangszolgáltatást nyújtó vállalkozással áll szerződéses kapcsolatban vagy (ii) a hálózatot üzemeltető vállalkozással is szerződéses kapcsolatban szükséges-e állnia.

- 7) Az ADSL szolgáltatás esetében – a GVH által Vj-7-11/2006. számokon, a „csupasz” ADSL szolgáltatás nyújtása tárgyában lefolytatott versenyfelügyeleti eljárások nyomán – lehetősége nyílik rá, hogy kizárólag az internet szolgáltatóval álljon jogviszonyban anélkül, hogy a telefonvonalat üzemeltető vállalkozással kapcsolatban maradna. Ezzel szemben a közvetítőválasztás esetében szükséges, hogy a fogyasztó a közvetítő szolgáltató mellett fenntartsa előfizetői jogviszonyát a hálózatot – és így a telefonvonalat – üzemeltető vállalkozással, azaz a telefon havi díját ki kell fizetnie az üzemeltető vállalkozásnak.
- 8) Az Invitel – nyilatkozata szerint – ügynöki csatornán a közvetett hozzáférés útján biztosított hangszolgáltatásait és ADSL alapú internet hozzáférési szolgáltatásait egyaránt értékesíti. Az Invitel nem végez közvetlenül ügynöki értékesítést és az egyedi ügynökökkel sincs közvetlen szerződéses kapcsolata. A nevében és javára eljáró megbízottjai nagyobb viszonteladói partnerek, amelyek alvállalkozói vagy egyéb formában állnak kereskedelmi ügynökkel kapcsolatban. Az Invitel viszonteladói partnerei által alkalmazott ügynöki modellek között megtalálható a telefonos, a személyes (door to door) és az üzletekben történő értékesítési formák.
- 9) Az ügynökök tájékoztatását, oktatását az eljárás alá vont nyilatkozata szerint az Invitel munkatársai végzik. Az oktatás gyakorisága a szolgáltatás-portfólió változásához igazodik. Ez az ADSL termékek esetén két-háromhavi gyakoriságú oktatást, míg a hangszolgáltatások (Váltószám) esetében, - amely szolgáltatásunk nem kötődik szorosan más nagykereskedelmi szolgáltatás igénybevételéhez, illetve annak rendszeres változásához – legalább három-négyhavi gyakorisággal történő oktatást jelent. Eljárás alá vont csatolta az általa aktuálisan alkalmazott oktatási anyagait.
- 10) Az ügynökök a fogyasztóknak adott tájékoztatás során olyan információkat adhatnak át a viszonteladói partnerek Invittel kötött szerződéseinek értelmében, amilyeneket az Invitel a viszonteladók rendelkezésére bocsát.
- 11) Az Invitel – a Vj-17/2006. számú versenyfelügyeleti eljárás hatására – 2005 őszén és 2006 elején továbbfejlesztette szerződéskötési és tájékoztatási gyakorlatát. Ennek keretében többek között (i) rendszeresített egy – szerződésmintát és a szerződés lényeges feltételeit rögzítő – nyilatkozási ívet, amelyet az ügynök a fogyasztóval aláírat, (ii) bevezetett egy ellenőrző telefonhívást (ún. „verifikációs hívást”), amelynek során az ügynök ismételt ellenőrzi egy előre rögzített kérdéslista alapján a fogyasztó szerződéskötési szándékát.

12) Az Invitel nyilatkozata szerint továbbá a viszonteladók jutalékfizetési rendje is megváltozott. A jutalék kifizetésére ennek alapján csak akkor kerülhet sor, ha a viszonteladó a fenti – hogy az előfizető aláírását tartalmazó – nyilatkozattal megerősítetten igazolja, hogy az értékesített szolgáltatás lényeges elemeit az előfizető részére elmagyarázta, az előfizető figyelmét az elállási jogra felhívta, és a közvetítőválasztás esetén felhívta a figyelmet arra is, hogy az előfizető a hálózati hozzáférést nyújtó szolgáltatója részére a havi előfizetési díjat változatlanul fizeti.

## **II.**

### **Az eljárás alá vont nyilatkozata**

13) Az eljárás alá vont kifejtette, hogy álláspontja szerint az ügynöki rendszer működtetésében és értékesítési gyakorlatában a Vj-17/2006/66. számú határozatot követően bevezetett változtatások révén jelentős előrelépést tett annak érdekében, hogy kiküszöbölje az ügynöki értékesítési rendszer feltárt hiányosságait. Ezen túlmenően előadta, hogy a Tpv. 75. §-a alapján kész kötelezettséget vállalni rendszere további fejlesztésére.

14) Az eljárás alá vont által felajánlott vállalat két fő elemből áll: (i) egyrészt vállalja az eljárás alá vont, hogy az esetleges felmerülő panaszok, problémák nyomán folyamatos felülvizsgálat és továbbfejlesztés alá helyezi az ügynöki értékesítési rendszerét, (ii) másrészt továbbfejlesztési ellenőrzési (verifikációs) telefonhívásainak rendszerét, amelynek eredményeképpen az ellenőrző hívást a viszonteladó partnertől és az Inviteltől is független szereplő folytatja majd le minden egyes szerződéskötéssel kapcsolatban.

### III.

#### Jogi háttér

- 15) A Tpv. 8. § (1) bekezdése szerint tilos a fogyasztók megtévesztése a gazdasági versenyben. A (2) bekezdés a fogyasztó megtévesztésre alkalmas magatartások példálódzó felsorolását tartalmazza. Ezen belül az a) pont tiltja az áru ára, lényeges tulajdonsága tekintetében valótlan tény, vagy valós tény megtévesztésre alkalmas állítását, megtévesztésre alkalmas árujelzővel való ellátását, vagy az áru lényeges tulajdonságairól bármilyen más, megtévesztésre alkalmas tájékoztatás adását.
- 16) A használt kifejezések értelmezéséről szóló 9. § előírja, hogy a mindennapi életben, illetve a szakmában elfogadott általános jelentés az irányadó annak megállapításánál, hogy a tájékoztatás a fogyasztók megtévesztésére alkalmas-e.
- 17) A Tpv. 70. § (1) bekezdés alapján a vizsgáló végzéssel vizsgálatot rendel el olyan tevékenység, magatartás vagy állapot észlelése esetén, amely a Tpv. rendelkezéseit sértheti, feltéve, hogy az eljárás a GVH hatáskörébe tartozik, és a közérdek védelme az eljárás lefolytatását szükségessé teszi. A végzésben meg kell jelölni azokat a körülményeket és magatartásokat, amelyek miatt az eljárás megindult.
- 18) A Tpv. 75. § (1) bekezdése alapján, ha a hivatalból indult versenyfelügyeleti eljárásban vizsgált magatartás tekintetében az ügyfél kötelezettséget vállal arra, hogy magatartását meghatározott módon összhangba hozza a törvény rendelkezéseivel, és a közérdek hatékony védelme e módon biztosítható, az eljáró versenytanács végzéssel – az eljárás egyidejű megszüntetésével – kötelezővé teheti a vállalat teljesítését, anélkül, hogy a végzésben a törvénysértés megvalósulását, vagy annak hiányát megállapítaná.
- 19) A Tpv. 72. § (1) bekezdés a) pontja szerint az eljáró versenytanács a vizsgáló jelentésének kézhezvételét követően az eljárást végzéssel megszünteti, ha a vizsgálat elrendelésére okot adó, a 70. § (1) bekezdésében meghatározott körülmények nem állnak fenn, továbbá akkor, ha a vizsgálat során beszerzett bizonyítékok alapján nem állapítható meg törvénysértés, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény; az eljárást megszüntető végzéssel szemben külön jogorvoslatnak van helye.
- 20) A Tpv. 82. § (1) bekezdés szerint a vizsgálónak, illetve az eljáró versenytanácsnak az eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt a

Tpvt. megengedi. A jogorvoslati kérelem előterjesztésének a végzésben foglaltak foganatosítására, az eljárás folytatására – a Tpvt. eltérő rendelkezése hiányában - halasztó hatálya nincs. A jogorvoslati kérelmet az ügyfél, illetve akire nézve a végzés rendelkezést tartalmaz, a végzés közlésétől számított nyolc napon belül terjesztheti elő.

- 21) A Tpvt. 88/A. §-a értelmében a GVH-nak a közérdek érvényesítésére irányuló hatásköre nem zárja ki a törvény III. fejezetében, a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalma megsértésére alapított polgári jogi igények közvetlen bíróság előtti érvényesítését.
- 22) A Tpvt. 88/B. § (6) bekezdésének második mondata szerint a polgári jogi igény érvényesítése tárgyában indult eljárás során a bíróság a GVH keresettel nem támadott határozatának, illetve a GVH határozatát felülvizsgáló bíróság határozatának a törvénysértést vagy annak hiányát megállapító részéhez kötve van.

#### IV.

##### A Versenytanács döntése

- 23) A Versenytanács a vizsgálat során beszerzett bizonyítékok, az eljárás alá vont nyilatkozata, továbbá a Vj-17/2006. számú versenyfelügyeleti eljárásban beszerzett bizonyítékok alapján megállapított tényállás értékelése során a vizsgált szolgáltatások – Tpvt. 8. § (2) bekezdése a) pontjának utolsó fordulata tekintetében releváns – lényeges tulajdonságai többek között a következők:
- 24) Az üzleten kívül fogyasztóval kötött szerződésekről és az üzleten kívüli kereskedés folytatásának egyes feltételeiről szóló 370/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet szerinti elállási jog gyakorlásának ismerete azért fontos, mert az eljárás alá vont által ügynöki rendszerben értékesített kötendő szerződés költségviseléssel járó kikötéseket tartalmaz a fogyasztó terhére (hűségnyilatkozat, havi forgalom, szerződésstartam stb.), amelyek a szerződés felszámolásától visszatartóak. A mellőzhetetlen jogszabályi rendelkezés éppen azt szolgálja, hogy a fogyasztókat megóvja az ellenőrizhetetlen körülmények között, kellő figyelem hiányában kötött szerződésektől, lehetőséget adva, hogy szerződéskötésüket átgondolják.

- 25) A közvetett hozzáféréssel megvalósított ADSL internet hozzáférési, illetve közvetítőválasztás útján megvalósuló hangszolgáltatásai lényeges tulajdonságainak minősül az a kérdés is, hogy az alaphálózati szolgáltatóval fenn szükséges-e tartani előfizetői jogviszonyt és ezt milyen formában szükséges megtenni. Lényeges feltétele lehet továbbá az értékesített szolgáltatási csomaghoz kötődő esetleges hűségnyilatkozati kötöttség.
- 26) Versenyjogi szempontból csak az áru, a szolgáltatás lényeges tulajdonságára vonatkozó, piaci hatást kiváltani képes tájékoztatásoknak van jelentősége. Ebben a tekintetben ugyanakkor – ahogy az a Gazdasági Versenyhivatal eddigi eljárásaiból ismert – nemcsak a reklámoknak lehet versenyjogilag vizsgálható tájékoztatástartalma. Minden közlés – az alapvető rendeltetését nem érintően – hordozhat versenyjogilag értékelhető tartalmat, amennyiben a fogyasztók piaci körébe a fogyasztói döntés meghozatalához rendszeresített tájékoztatást juttat. A tájékoztatási eszköztől függetlenül a versenyfelügyeleti eljárás tárgya mindig a piaci magatartás, amelynek minősítése kizárólag a Tpv-t.-n alapul.
- 27) Az eljárás alá vont által az ügynökök számára átadott információ, különösen az alkalmazott oktatási anyag tartalma arra mindenképpen alkalmas, hogy a piaci magatartásnak minősülő tájékoztatás tekintetében a Versenytanács annak jogszerűségét megvizsgálja. A versenyjogi értékelés során ugyanakkor figyelmen kívül maradnak az ügynökök egyedi közlései, a Versenytanács az ügynöki értékesítés általános jellegét, annak piaci méretekben történő megvalósulását vizsgálja.
- 28) Az Invitel által benyújtott oktatási anyagok, mind az ADSL, mind a közvetítőválasztással megvalósuló hangszolgáltatások tekintetében részletes útmutatást adnak a szolgáltatás megvalósulásának technikai sajátosságairól – ezen belül a hálózatot üzemeltető szolgáltató fogyasztóval kapcsolatos szerepéről – a szolgáltatással összefüggő esetleges hűségnyilatkozatról, a fogyasztó elállási jogáról.
- 29) Az eljárás alá vont által bevezetett ellenőrző hívások rendszere is nyilvánvalóan azt a célt szolgálta, hogy az esetlegesen téves információ alapján beszervezett ügyfelek képesek legyenek döntésüket korrigálni. Meg szükséges jegyezni ugyanakkor, hogy az ellenőrző hívás – jellegénél fogva – szükségszerűen a fogyasztói döntést követő eszköz, amely már a fogyasztó megtévesztésére alkalmas információ utólagos korrekcióját hivatott elvégezni.

- 30) Az eljárás alá vont továbbá az ügynökök érdekeltségi rendszerének kialakítása során is arra törekedett, hogy kiküszöbölje az ügynökök ösztönzöttségét a tekintetben, hogy akár a fogyasztók megtevesztése árán is magasabb jutalékot érjenek el, azaz növeljék profitjukat.
- 31) A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséghez, illetve a Gazdasági Versenyhivatalhoz beérkezett fogyasztói panaszokból megállapíthatóan a jelen eljárás fő tárgyában, az eljárás alá vont által ügynöki közreműködéssel végzett ügyfélszerzése során tanúsított magatartás kapcsán egyes esetekben nem zárható ki, hogy a fogyasztó részére nyújtott tájékoztatás nem volt megfelelő. A Versenytanács ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy a jelen eljárás során beszerzett, az ügynöki rendszer működtetéséről és a fogyasztók tájékoztatása szempontjából releváns információk nem rendelkeznek kellő bizonyító erővel a tekintetben, hogy a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása piaci magatartásként valósult volna meg az ügynöki értékesítés során. Nem ismert ugyanis, hogy a panaszok hátterében egyedi, versenyjogilag nem értékelhető, az ügynökök által tanúsított magatartás áll-e vagy az eljárás alá vont versenyjogilag releváns magatartása. Ennek feltárásához további eljárási cselekmények lefolytatására, újabb bizonyítékok beszerzésére lenne szükség – így különösen a fogyasztóknak nyújtott (nem egyedi) szóbeli tájékoztatások tartalmának részletes megismerése mindenekelőtt a fogyasztók tanúkénti meghallgatása által, ezek összevetése az eljárás alá vont által nyújtott ismert és esetleges további írásbeli és szóbeli tájékoztatásokkal.
- 32) A Versenytanács megítélése szerint az eljárás folytatásától nem várható olyan eredmény, amely alapján kétséget kizáróan megállapítható lenne, hogy az eljárás alá vont a Tpv. -be ütköző magatartást tanúsított.
- 33) A jelen eljárás indításának törvényi feltétele volt, hogy vélelmezhető legyen a Tpv. III. fejezetébe ütköző anyagi jogi jogsértés és ezzel együtthetően a közérdek igényelje a versenyfelügyeleti beavatkozást. A Tpv. korábban idézett 72. § (1) bekezdés (a) pontja – továbbá a vizsgáló számára a 71/A. §-a – alapján mód nyílik, és ezzel együtt kötelezettség is keletkezik a Tpv. 70. § (1) bekezdésében írt eljárás indítási feltételek meglétének utólagos ellenőrzésére. Amennyiben ezek egyikének hiánya állapítható meg, az eljárás végzéssel megszüntetendő. E döntéssel az eljárás alá vont vállalkozás olyan helyzetbe kerül, mintha a versenyfelügyeleti eljárás vele szemben meg sem indult volna.



- 34) Figyelemmel a feltárt tényekre az Versenytanács nem látta igazoltnak, hogy a közérdek védelme alapján szükséges a GVH eszközeinek felhasználásával, a közigazgatási eljárás keretein belül hivatalból tovább vizsgálni az eljárás alá vont magatartását.
- 35) A Versenytanács értékelte az eljárás alá vont által felajánlott kötelezettségvállalást is, amely kétségtelenül tovább csökkenti annak a lehetőségét, hogy az ügynöki értékesítés a fogyasztókat megtévesztő információkra épüljön. Megjegyzi a Versenytanács, hogy az eljárás alá vont az ügynökök állandó továbbképzése és az értékesítési rendszer állandó továbbfejlesztésére bevezetett, háromhavi ciklikussággal ismétlődő felülvizsgálati rendszert – a Vj-103/2007/12. számú irat tanúsága szerint – már be is vezette.
- 36) Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a jelen eljárás tárgya az Invitel – ügynöki rendszerének működtetése keretében kifejtett, piaci magatartásként értékelendő – fogyasztók megtévesztésére irányuló gyakorlata volt (és nem az ügynökök egyedi, a fogyasztó megtévesztését célzó magatartása), ezért a Versenytanács nem látta lehetőségét annak, hogy a Tpvt. 75. § szerinti végzéssel szüntesse meg az eljárást és tegye kötelezővé az eljárás alá vont által felajánlott vállalást. A felajánlott kötelezettségvállalás összességében ugyanis nem nyújt olyan megoldást, amely az Invitel tekintetében kétséget kizáróan megszüntetné az eljárás során vizsgált piaci magatartás tekintetében a fogyasztók megtévesztésének megvalósulását.
- 37) A Versenytanács ezért a Tpvt. 72. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított joggal élve határozott a rendelkező rész szerint.
- 38) Megjegyzi ugyanakkor a Versenytanács, hogy az eljárásnak a Tpvt. 70. § (1) bekezdésében megfogalmazott közérdek hiányára tekintettel történő megszüntetése nem érinti esetleges érdekelt félnek a Tpvt. 88/A. §-ban foglalt azon jogát, hogy a törvény III-V. fejezetében foglalt rendelkezések megsértésére alapított és külön jogszabályban foglaltak szerinti egyéb polgári jogi jogkövetkezmény alkalmazása iránti igényét közvetlenül bíróság előtt érvényesítse.

## V.

### Egyebek

- 39) A végzés elleni jogorvoslati jogot a Tpvt. 82. §-a biztosítja.
- 40) A GVH hatásköre a Tpvt. 45.§-án, illetékessége a Tpvt. 46.§-án alapul. E rendelkezések értelmében a Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden olyan versenyfelügyeleti ügyben, amely nem tartozik bíróság (86.§) hatáskörébe, illetékessége pedig az ország egész területére kiterjed.

Budapest, 2007. november 29.