

**A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és
a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének**

3/2014. számú közleménye

**az összefonódás engedélyezése iránti kérelemre indult eljárásokban az
indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó ún.
egyszerűsített döntés alkalmazásáról**

I. Bevezetés

1. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló, 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki.
2. E közlemények jogszabályi kötelező erővel nem rendelkeznek; funkciójuk annak rögzítése, hogy a jogalkalmazó milyen tartalommal tölti meg a jogszabály rendelkezéseit, összefoglalva a múltban kialakult, illetve a jövőben követni kívánt jogalkalmazási gyakorlatot.
3. Jelen közlemény azt határozza meg, hogy a GVH milyen esetben tartja lehetségesnek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 72. § (4) bekezdésének a) pontja szerinti indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés meghozatalát.
4. A Tpv. 2012. február 1-jétől hatályos 44. § (1) bekezdése a versenyfelügyeleti eljárásban is alkalmazni engedi a Ket. 72. § (4) bekezdését. Ez utóbbi jogszabályhely a) pontja értelmében indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés (a továbbiakban: egyszerűsített döntés) hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.
5. A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja csak lehetőségként biztosítja az egyszerűsített döntés meghozatalát a hatóság számára. Mindebből jelen Közlemény elfogadása szempontjából két körülmény bír meghatározó jelentőséggel. Egyrészt következik, hogy a GVH széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tekintetben, hogy az adott ügyben él-e a Ket.-ben

biztosított lehetőséggel. Másrészt a GVH kérelemre induló eljárásai közül a Tpvt. 24. §-a szerinti összefonódások engedélyezésére irányulók azok, amelyek esetében jellemzően teljesülnek az egyszerűsített döntés kiadásának törvényi feltételei, továbbá ezek azok az eljárások, amelyek esetében nagy számban és – az eljárások gyorsabb befejezése révén – az ügyfelek számára is kedvező módon kerülhet sor az egyszerűsített döntéshozatalra, ezért annak alkalmazásához az ügyfeleknek is érdeke fűződik. Mindezekre tekintettel szükségesnek mutatkozik, hogy a GVH a Tpvt. 24. §-a szerinti összefonódások engedélyezésére irányuló, a Tpvt. 67. § (1) bekezdés szerinti kérelemre indult eljárásokban az egyszerűsített döntések alkalmazása során követett gyakorlatát közlemény formájában is közzétegye.

II. Egyszerűsített döntés alkalmazásának törvényi feltételei

1. Kérelem

6. Jelen Közlemény alkalmazásában a Ket. 72. § (4) bekezdése szerinti kérelemnek a Tpvt. 67. § (1) bekezdése és Tpvt. 68. § (1) bekezdése alapján a Tpvt. 24. §-a szerinti, összefonódás engedélyezése¹ iránti kérelem minősül.

2. Kérelemnek teljes egészében helyt adó döntés

7. A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja értelmében egyszerűsített döntésnek csak akkor van helye, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad. Ez a feltétel lényegében megegyezik a Tpvt. 73. § (2) bekezdésében az előzetes álláspont készítése mellőzésének feltételeként előírt esetekkel; e rendelkezés szerint nem kell előzetes álláspontot készíteni, ha az eljáró versenytanács a kérelem tartalmával egyetért, és a 30. § (3) vagy (7) bekezdésének alkalmazására nincs szükség. Amennyiben tehát előzetes álláspontot kell készíteni a Tpvt. 73. § (2) bekezdésére figyelemmel, akkor úgy kell tekinteni, hogy a Ket. 72. § (4) bekezdése a) pontja szerinti azon törvényi feltétel sem áll fenn, hogy a hatóság a kérelem tartalmával egyetért, tehát az egyszerűsített döntés alkalmazása is kizárt.

8. Szintén nem tekinthető úgy, hogy a versenytanács a 6. pont szerinti (engedélyezés iránti) kérelem tartalmával egyetért, ha az eljárást meg kell szüntetni, például mert a kérelem tárgyát képező ügylet nem minősül összefonódásnak, vagy az összefonódás nem

¹ Lásd: Versenytanács Elvi Jelentőségű Döntései 2013, 24.6. pont.

engedélyköteles. Ilyen esetekben a versenytanács a Tpvt. 60/A. § (1) bekezdése alapján az eljárást a Ket. 31. § (1) bekezdése a) pontja alapján a Ket. 30. § g) pontjában meghatározott okból megszünteti. Amennyiben az eljárás megszüntetésére azért kerül sor, mert a GVH-nak nincs joghatósága² vagy, mert a kérelem nyilvánvalóan nem a Tpvt. 28. § (1) bekezdése szerint arra jogosulttól származik, akkor ugyanezen okból indokolt döntést hoz a GVH.

9. Amennyiben a kérelem több összefonódás engedélyezésére irányul, ugyanakkor az összefonódások valójában tartalmuk szerint egyetlen összefonódást képeznek, akkor a Ket. 72. § (4) bekezdése a) pontja alapján nem lehet úgy tekinteni, hogy a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, ezért csak indokolással ellátott határozat hozható.³

3. Ellenérdekű ügyfél hiánya

10. A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja értelmében egyszerűsített döntés alkalmazásának továbbá akkor van helye, ha az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti. Az összefonódás engedélyezés iránti eljárásban a Tpvt. 52. § a) pont aa) alpontja szerint ügyfél a kérelmező, továbbá az összefonódás közvetlen résztvevője, aki jellemzően (de nem kizárólagosan) a Tpvt. 26. § (2) bekezdése a) és b) pontja alapján az irányítás alá kerülő, illetve beolvadó vállalkozás, mint céltársaság. Rendszerint ezen céltársaságok az összefonódást eredményező szerződést megkötő tulajdonos(ok) irányítása alatt állnak, mely esetben ellenérdekeltség fel sem merülhet. Egy lehetséges kivétel a nyilvános vételi ajánlat, amikor a céltársaságnak nincsen irányító tulajdonosa, és a céltársaság vezető tisztségviselői az összefonódással nem értenek egyet (ún. ellenséges felvásárlás). Ebből következően a kérelemre indult Tpvt. 24. § szerinti engedélyezés iránti eljárásban ellenérdekeltség ritkán keletkezik, ha mégis, akkor az egyszerűsített döntés meghozatala kizárt.

4. Indokolási kötelezettség

11. Nem hozható egyszerűsített döntés azon alábbi esetekben, amikor a Ket. vagy a Tpvt. kifejezetten előírja a döntés indokolását.

4.1. Szakhatósági állásfoglalás

² Lásd pl. Vj-64/2011.

³ Lásd pl. Vj-2/2014.

12. Az egyszerűsített döntés alkalmazását kizárhatja, ha a GVH összefonódás engedélyezése iránti eljárásában szakhatóság közreműködésére kerül sor, figyelemmel arra, hogy a Ket. 72. § (1) bekezdés ed) pontja szerint az érdemi döntést meghozó hatóság köteles a döntése indokolásában ismertetni a szakhatóság állásfoglalásának indokolását. A GVH összefonódás engedélyezése iránti eljárásában ilyen szakhatósági közreműködésre a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban: Mttv.) 171. §-a alapján kerülhet sor, amelynek értelmében a GVH köteles a Médiatanács állásfoglalását beszerezni az olyan vállalkozások közötti összefonódásnak a Tpv. 24. § szerinti engedélyezéséhez, amely vállalkozások vagy a Tpv. 15. § szerint érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. Ebből következően az ilyen ügyekben egyszerűsített döntés meghozatalára csak abban az esetben kerülhet sor, ha a szakhatóság állásfoglalása szintén egyszerűsített döntésben kerül kiadásra.⁴

4.2. Jogkövetkezmény alkalmazása

13. A Tpv. 78. § (1) bekezdése szerinti bírság szabható ki akkor, ha a kérelemre indult eljárásban a GVH a Tpv. 29. § (1) bekezdésében foglalt végrehajtási tilalom megsértését észleli, amely esetben a Tpv. 31. §-ában foglalt intézkedések alkalmazása is felmerülhet. A bírság és a Tpv. 31. § szerinti intézkedések alkalmazását a versenytanácsnak a Ket. 72. § (1) bekezdés ec) pontja alapján azonban indokolnia kell, ami kizárja az egyszerűsített döntés meghozatalát.

4.3. Végrehajtási tilalom alóli felmentés, illetve irányításkorlátozó előírás alkalmazása

14. Amennyiben kérelemre indult Tpv. 24. § szerinti eljárásban a versenytanács a Tpv. 29. § (2) bekezdése alapján hozzájárult az irányítási jognak az eljárást befejező döntés előtti gyakorlásához, illetve a Tpv. 29/A. § (1) bekezdése szerinti irányításkorlátozó előírást alkalmazott, akkor a Tpv. 30. § (6) bekezdése alapján az összefonódás elbírálásakor mérlegelni kell az irányítási jogok 29/A. § szerinti gyakorlásából eredően a versenyre gyakorolt hatásokat is, illetve határozatában a Gazdasági Versenyhivatal megállapítja azt

⁴ Lásd pl. Vj-66/2011.

is, hogy az irányításszerző irányítási jogainak gyakorlása megfelelt-e az irányításkorlátozó előírásban foglaltaknak, mely körülményekre figyelemmel az indokolás nem mellőzhető.

Összegzés

15. Fentieket összegezve tehát az egyszerűsített döntéshozatal törvényi feltételei hiányoznak, ha

- a) ellenérdekű ügyfél van az eljárásban;
- b) az ügyben előzetes álláspontot kellett készíteni a Tpvt.73. § (2) bekezdése alapján;
- c) az eljárást meg kell szüntetni;
- d) az ügyben törvény írja elő a döntés indokolását.

III. Döntés indokainak megismeréséhez fűződő érdek

16. Miként az 5. pontban erre utalás történt, az egyszerűsített döntés alkalmazása a fentiek szerinti törvényi feltételek fennállása esetén is csak lehetőség. Miközben az ügyfeleknek érdeke fűződik az eljárások gyors befejezéséhez – amelyhez az indokolást nem tartalmazó döntés meghozatala hozzájárulhat – addig az is lényeges, hogy a GVH-hoz engedély iránti kérelmet benyújtók megismerjék a GVH folyamatosan fejlődő jogalkalmazási gyakorlatát, illetve a kérelmező is tudomást szerezzen arról, ha a GVH az engedélyezés ellenére valamely érdemi kérdésben az eljárás során kifejtett álláspontjával nem értett egyet. Az eljárások gyorsításához, valamint a GVH döntései indokolásának kérelmező és szélesebb kör általi megismeréséhez fűződő érdekek kiegyenlítése érdekében a GVH a törvényi feltételek fennállása esetén is csak abban az esetben hoz egyszerűsített döntést, ha a döntés indokai között sem az adott esetben kérelmet benyújtó, sem pedig a tágabban vett jogkeresők szempontjából lényeges, érdemi megfontolás nem szerepel. Ilyen esetben a döntések indokainak megismeréséhez fűződő érdekről sem beszélhetünk.

17. A GVH– összegezve a korábbi eljárások tapasztalatait – a Vj-24/2012 sz. ügyben hozott döntésében sorolta fel példálózóan azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén mindenképpen szükséges lehet a döntés indokainak a megismerése. Az említett döntés figyelembevételével, és az azt követően hozott döntések alapján, különösen is az alábbi körülmények fennállása esetén lehet szükséges az engedélyező határozat fenti okok miatti indokolása:

- a) az eljáró versenytanács a Tpvt. 72. §-a (3) bekezdése alapján az összefonódás teljes körű vizsgálatának szükségességéről döntött;
- b) az összefonódással összefüggésben a felek között létrejött versenykorlátozó megállapodás nem felel meg a Tpvt. 30. § (5) bekezdése szerinti feltételeknek, és ennek jelzését a versenytanács szükségesnek tartja,⁵vagy az ilyen versenykorlátozó megállapodás felek általi értékelésének előmozdítása érdekében – annak sajátosságai vagy újszerűsége miatt – a korábbi gyakorlat kiegészítése szükséges;⁶
- c) az ügyben a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a GVH versenytanácsa elnökének az egyszerűsített- és teljes körű eljárásban engedélyezhető összefonódások megkülönböztetésének szempontjairól szóló közleményétől való eltérésre kerül sor⁷ vagy azt kiegészítő, pontosító értelmezésre van szükség;⁸
- d) az összefonódás a Tpvt. 24. § (2) bekezdése alkalmazásával engedélyköteles;⁹
- e) az engedélyezni kért külön összefonódást megvalósító ügyletek összefüggésének, illetve azok egy eljárásban való elbíráltóságának tisztázása szükséges (nem ideértve a 9. pontban foglalt esetet, amikor a kérelem tartalma szerint helytelenül több összefonódás engedélyezésére irányul);¹⁰
- f) az ügylet összefonódásnak minősülése nem egyértelmű [így különösen, de nem kizárólagosan: a felek függetlensége (ideértve a Tpvt. 15. § (3) bekezdését is),¹¹ az irányítás jellege / ténye,¹² az irányítás tartóssága,¹³ a közös vállalkozás teljes funkcionalitása,¹⁴ a vállalkozásrész megítélése,¹⁵az akarategyezség létrejötte¹⁶tekintetében];

⁵ Lásd pl. Vj-102/2011., Vj-21/2013., Vj-29/2014.

⁶ Lásd pl. Vj-88/2012., Vj-90/2012., Vj-14/2013.

⁷ Lásd pl. Vj-104/2010.

⁸ Lásd pl. Vj-92/2012.

⁹ Lásd pl. Vj-8/2013.

¹⁰ Lásd pl. Vj-59/2012., Vj-88/2012., Vj-53/2012., Vj-95/2012., Vj-92/2012., Vj-21/2013.

¹¹ Lásd pl. Vj-17/2012., Vj-51/2012., Vj-85/2013.

¹² Lásd pl. Vj-107/2010., Vj-108/2010., Vj-35/2011., Vj-109/2012.

¹³ Lásd pl. Vj-117/2010., Vj-24/2012., Vj-10/2013.

¹⁴ Lásd pl. Vj-191/2006.

¹⁵ Lásd pl. Vj-30/2011., Vj-10/2013., Vj-15/2013., Vj-94/2013.

¹⁶ Lásd pl. Vj-49/2013. [Ettől különbözik, ha például a felek feltételtől tették függővé az összefonódás megvalósítását, melyre figyelemmel kérdéses a kérelem benyújtásának időpontja, lásd. g) pont.]

- g)* az ügyben az engedélykéréssel kapcsolatos egyes kérdések tisztázása szükséges [így különösen, de nem kizárólagosan: az érintett vállalkozás-csoportok azonosítása,¹⁷ a küszöbszámok vizsgálatához szükséges árbevételi adatok számítása,¹⁸ a GVH joghatósága,¹⁹ az engedély iránti kérelem benyújtására kötelezett személye²⁰, az összefonódás elhatározottságára (ide értve az összefonódást létrehozó szerződés kérelem benyújtását követő újrakötését)²¹ figyelemmel a kérelem időszerűsége²² tekintetében];
- h)* valamely egyéb okból a versenytanács úgy értékeli, hogy a döntés indokainak megismerése mellett méltányolható közérdek szól így például:
- ha)* a közvélemény által kiemelten figyelemmel kísért ügy esetén,²³
- hb)* többségi állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalkozás irányításszerzése esetén²⁴ (ideértve továbbá azokat az eseteket, ha az állam vagy az önkormányzat közvetlenül, illetve vagyonkezelője útján szerez irányítást²⁵),
- hc)* a döntés az előzőekben nem említett körben a jogalkalmazás szempontjából lényeges megállapítást tartalmaz (például az érintett piac-meghatározás tekintetében)²⁶.
- hd)* az egyik résztvevő kiemelkedő piaci részesedéssel rendelkezik.²⁷

IV. Az egyszerűsített döntés alkalmazásának egyes eljárási kérdései

18. A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja döntésformára vonatkozó szabály, arra vonatkozó kérelem nem nyújtható be, így az ilyen jellegű igények előterjesztése esetén a GVH erről

¹⁷ Lásd pl. Vj-63/2012.

¹⁸ Lásd pl. Vj-73/2008., Vj-86/2009., Vj-26/2010., Vj-10/2013.

¹⁹ Lásd pl. Vj-64/2011., Vj-1/2013.

²⁰ Lásd pl. Vj-24/2013.

²¹ Lásd pl. Vj-29/2013, Vj-87/2013.

²² Lásd pl. Vj-38/2013, Vj-29/2013, Vj-38/2013., Vj-4/2014., Vj-36/2014.

²³ Lásd pl. Vj-73/2008., Vj-17/2012., Vj-27/2014.

²⁴ Lásd pl. Vj-38/2012., Vj-51/2012., Vj-31/2013., Vj-85/2013, Vj-87/2013.

²⁵ Lásd pl. Vj-3/2012.

²⁶ Lásd pl. Vj-59/2012.; az érintett piac-meghatározás körében a GVH folyamatosan figyelemmel kíséri az Európai Bizottság joggyakorlatának alakulását is. Amennyiben az adott ügyben érintett piaccal kapcsolatosan nem merülnek fel a GVH illetve az Európai Bizottság által más ügyekben korábban tett megállapításoktól való eltérést indokoló sajátos körülmények, akkor, ha egyéb szempontok egyébként nem szólnak a határozat indokolása mellett, a GVH egyszerűsített döntést hoz.

²⁷ Lásd pl. Vj-5/2013.

a tényről tájékoztatja a kérelmezőt. Mindez nem zárja ki, hogy az ügyfelek jelen Közlemény alapján jelezzék, ha álláspontjuk szerint az egyszerűsített döntés meghozatalának feltételei fennállnak. A vizsgáló a jelentésében jelzi, ha a jelen Közleményben foglaltakon alapuló álláspontja szerint a döntés Ket. 72. § (4) bekezdése szerinti kiadásának van helye.

V. A közlemény alkalmazása

19. Jelen közleményt a GVH azokban az összefonódások engedélyezésére vonatkozó eljárásokban alkalmazza, amelyek tekintetében a Tptv. 2014. július 1-jétől hatályos rendelkezései az irányadóak.

20. A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Versenytanács elnökének az összefonódás engedélyezése iránti eljárásokban az indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó ún. egyszerűsített döntés alkalmazásáról szóló 2/2013. számú közleményének 15. pontjának helyébe a következő szöveg lép:

„15. Jelen közleményt a GVH a Közlemény kiadását követően indított és a Közlemény kiadásakor folyamatban lévő olyan összefonódások engedélyezése iránti eljárásokban (ideértve a megismételt eljárásokat is) alkalmazza, amelyek tekintetében a Tptv. 2014. július 1-jét megelőzően hatályos rendelkezései az irányadóak.”

Budapest, 2014. június. 19.

Dr. Juhász Miklós sk.
a GVH elnöke

Dr. Tóth András sk.
a GVH Versenytanácsának elnöke