

Kérdések & válaszok

a GVH engedékenységi közleményével kapcsolatban

1. Miért volt szükség engedékenységi közlemény kiadására?

2009-ben került sor a GVH engedékenységi politikájának átfogó módosítására. Ennek során a GVH a versenytörvény engedékenységi szabályait magyarázó tájékoztatót tett közzé. Az engedékenységi tájékoztató az évek során a versenytörvény módosításai, illetve az engedékenységi ügyek gyakorlati tapasztalatai alapján többször módosult.

Az engedékenységi tájékoztató legutóbbi, 2014-es módosítása óta eltelt időben összegyűlt jogalkalmazói tapasztalatok és az időközben hatályba lépett jogszabályi változások szükségessé tették az engedékenységi tájékoztató aktualizálását. Ez egyben alkalmat adott arra is, hogy a GVH a korábbi tájékoztató tartalmát közleményi formában adja közzé. A versenytörvény szerint a GVH elnöke és a GVH Versenytanácsának elnöke együtt a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. A GVH engedékenységi gyakorlatának ismertetésére tehát a versenytörvény megfelelő - a bíróságok gyakorlata által is elismert - keretet ad. Erre tekintettel a GVH az engedékenységi politikájával kapcsolatos részletszabályokat a továbbiakban közleményi formában teszi közzé.

Az engedékenységi közlemény alapvetően nem változtat a GVH korábbi, az engedékenységi tájékoztató ismertetett gyakorlatán, csupán néhány részletkérdéssel egészíti ki a tájékoztatóban írtakat. Ezek között említhető, hogy a kartellező vállalkozásokkal szembeni közbeszerzési szankciók módosultak az új közbeszerzési törvény hatálybalépésével, illetve a versenytörvénynek az engedékenységi nyilatkozatok betekintetőségével kapcsolatos szabályai is megváltoztak, így ezen szabályok átvezetése szükségessé vált. Továbbá, a GVH jogalkalmazói gyakorlatában az engedékenységi politika hatályával, illetve az engedékenységi kérelem benyújtására jogosult vállalkozások körével, valamint a kérelem tartalmával kapcsolatos kérdések merültek fel, így a GVH ezek tekintetében is szükségesnek tartotta iránymutatás adását. Az utóbbi időben napvilágot látott európai bírósági gyakorlat alapján a GVH fontosnak tartotta arra is felhívni a vállalkozások figyelmét, hogy a GVH engedékenységi politikája csak a GVH eljárása tekintetében érvényesül, az más hatóságokat nem köti.

2. Milyen típusú jogsértések esetén nyújtható be engedékenységi kérelem?

A versenytörvény 78/A. §-ának (1) bekezdése kijelöli azon jogsértéseket, amelyek esetén engedékenységi kérelmet lehet benyújtani. Ilyen jogsértések a versenytársak közötti, közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére, a piac felosztására

(beleértve a versenytárgyalási összejátszást), vagy termelési, eladási kvóták meghatározására irányuló megállapodások vagy összehangolt magatartások. E jogsértéseket – melyek feltárásához és szankcionálásához kiemelt közérdek kapcsolódik – kartellnek nevezzük.

A „versenytársak közötti” kitétel arra utal, hogy a GVH-nak feltárt jogsértésnek mindig kell tartalmaznia horizontális elemet. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy engedékenységi kérelemmel lehessen élni olyan jogsértések esetén is, amelyek a horizontális elem mellett vertikális elemet is hordoznak. Ilyen helyzet lehet például, amikor a termelési és forgalmazási lánc szintjén elhelyezkedő több vállalkozás vesz részt kartellben, vagy az alábbi 3. pontban ismertetett ún. hub&spoke típusú jogsértés.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a horizontális elemet nélkülöző, tisztán vertikális megállapodásokra és a kartelleken kívüli egyéb horizontális versenykorlátozásokra nem terjed ki az engedékenységi politika hatálya. Ha a kérelmező az engedékenységi politika hatálya alá nem tartozó jogsértés tekintetében nyújt be engedékenységi kérelmet, azt a GVH elutasítja. Ezért fontos, hogy az engedékenységi kérelmező már a kérelem benyújtásakor megfelelően támassza alá azt, hogy az általa feltárt jogsértés az engedékenységi tájékoztató értelmében vett kartellnek minősül.

Engedékenységi kérelem csak a versenytárs vállalkozások közötti kartellek esetén nyújtható be, a versenytörvény 11. §-a szerinti vállalkozások társulása (pl. szövetség) által hozott döntések nem tartoznak az engedékenységi politika hatálya alá. Ennek a szűkítésnek az az oka, hogy meg lehessen akadályozni egy olyan helyzetet, amelyben az engedékenység kedvezménye a vállalkozások társulásának kérelme alapján egy egész kartellt lefed.

3. Mi a „hub&spoke” kartell?

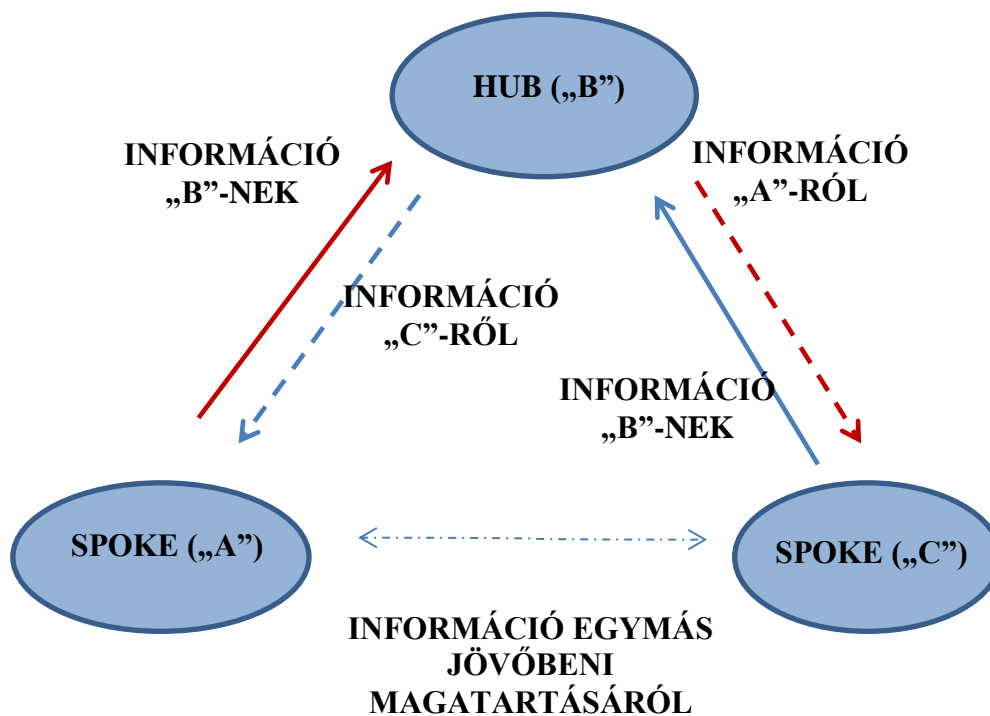
A hub&spoke típusú (vagy csillagpontos) kartellek¹ alapvetően egymással horizontális viszonyban álló piaci szereplők közötti *közvetett egyeztetés, információcsere*, amely alapvetően a velük vertikális kapcsolatban lévő vállalkozás(ok)on keresztül, azok közreműködésével valósul meg. Az egyeztetés valójában a *horizontális viszonyban álló piaci szereplők* magatartásának összehangolására (pl.: áremelések mértéke és időpontja stb.) irányul, ezért a magatartás horizontális természetű.

A fent vázolt mechanizmusban a termelési/értékesítési lánc eltérő szintjén álló „hub” közvetítő szerepet játszik az egymással versenytársi viszonyban lévő piaci szereplők, „spoke” között. A „hub” az egyik „spoke”-tól megszerzett információt átadja a másik „spoke” részére, illetve visszacsatolást ad az egyes „spoke”-ok számára egy másik „spoke”-kal folytatott egyeztetésről. A „hub” által megosztott információk révén a termelési/értékesítési lánc azonos szintjén lévő vállalkozások („spoke”-ok) számára ismertté válik a versenytársaik jövőbeni magatartása, ezáltal a vállalkozások a közeljövőben követni kívánt magatartásukat a versenytársaik magatartásának ismeretében, illetve annak figyelembe vételével alakíthatják ki.

¹ A hub & spoke elnevezés a Kotteakos-ítéletben [328 U.S.750 (1946)] jelent meg, melyben a bíróság arról foglalt állást, hogy több személy által elkövetett összeesküvés (conspiracy) milyen körülmények között alkot egyetlen, ún. „kerék-összeesküvés” (wheel-conspiracy) elnevezésű bűncselekményt. A vád az elkövetett bűncselekményeket egy kerék sémájával szemléltette, amely szerint az egyes megbízók úgy kapcsolódtak „B”-hez, az összeesküvés központjához, mint a kerékaghyhoz („hub”) a kűllők („spokes”) egy kerékben.

A rendszer lényegi eleme a „hub” részvétele és aktív közreműködése, tekintettel arra, hogy a „spoke”-ok közötti közvetett egyeztetés kedvezően befolyásolja a „hub” piaci pozícióját, ennél fogva a rendszer fenntartásában mindegyik fél érdekelt.

Az információáramlást szemléletesen az alábbi ábra mutatja.



Az információáramlás jellegzetes iránya miatt a szakirodalom a hub&spoke (vagy csillagpontos) kartellt A-B-C kartellnek v. információcserének is nevezi.

Az információáramlás kiindulhat a „hub”-tól, illetve a „spoke”-tól is, ez a modell működését, illetve annak a versenyjogi megítélését nem befolyásolja.

Az eddigi jogalkalmazási gyakorlatban ilyen típusú magatartásra főleg a kereskedelem (gyártók, forgalmazók, kereskedelmi láncok között) láttunk példát; jellemzően a kereskedelmi láncok töltötték be „spoke”, míg a gyártók „hub” szerepet.²

² Lásd például az alábbi ügyekben:

- [UK] Decision of the Office of Fair Trading No. CA98/03/2011. Dairy retail price initiatives. 26 July 2011. (Case CE/3094-03). United Kingdom Competition Appeals Tribunal (CAT) Case No: 1188/1/1/11. 20 December 2012
- [UK] Decision of the Office of Fair Trading No. CA98/06/2003. Price-fixing of Replica Football Kit. 1 August 2003 (Case CP/0871/01). United Kingdom Competition Appeals Tribunal, JJB Sports Plc v Office Of Fair Trading [2004] CAT 17 (01 October 2004)
- [UK] Decision of the Office of Fair Trading No. CA98/8/2003 Agreements between Hasbro U.K. Ltd, Argos Ltd and Littlewoods Ltd. fixing the price of Hasbro toys and games. 21 November 2003 (Case CP/0480-01). England and Wales Court of Appeal (Civil Division) Decisions, Argos Ltd & Anor v Office of Fair Trading [2006] EWCA Civ 1318 (19 October 2006)

Azonban a fenti modellben a termelési/értékesítési lánc másik szintjén elhelyezkedő szereplők (gyártók, forgalmazók) is betölthetnek „spoke” szerepet. A modell általános működési elveit nem befolyásolja az sem, ha több „hub”, illetve több „spoke” vesz részt az információáramlásban.

4. Ki nyújthat be engedékenységi kérelmet?

Egyes speciális jogsértések, illetve az azonos vállalkozás-csoportba tartozó vállalkozások együttes kérelmezése esetén szükségessé vált annak tisztázása, hogy ki és milyen feltételekkel jogosult engedékenységi kérelem benyújtására.

Engedékenységi kérelmet valamennyi, az engedékenységi politika hatálya alá tartozó jogsértésben részt vett vállalkozás benyújthat.

Mindez magában foglalja azt is, hogy AC Teuhand-alapon³ marasztalendő vállalkozás is lehet engedékenységi kérelmező annak a kartellnek a vonatkozásában, amelyben részt vett.

Hub&spoke kartellek esetén a jogsértés megvalósulásához mind a „hub”, mind a „spoke” aktív közreműködése szükséges, ezért bármely fél beadhat kérelmet. Ez azért is kiemelten fontos, mert a hub&spoke típusú jogsértésben részt vevők esetében eltérő a felek szerepe, motivációja, a megosztott és a kapott információk köre, azok felhasználása.

5. Mit kell tenni, ha vállalkozás-csoport több tagja szeretne együtt engedékenységi kérelmet benyújtani?

A versenytörvény kifejezetten kiemeli, hogy egymástól független vállalkozások közösen nem nyújthatnak be bírság mellőzése vagy csökkentése iránti kérelmet. Ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy az egy vállalkozás-csoportba⁴ tartozó több vállalkozás is nyújtson be közösen engedékenységi kérelmet. A közlemény tisztázza, hogy ilyen esetben – ha a kérelmet a vállalkozás-csoportot irányító vállalkozás nyújtja be - az általa irányított vállalkozásokra kiterjedően külön meghatalmazás nélkül kérheti a bírság mellőzését vagy csökkentését. Ha nem a vállalkozás-csoportot irányító vállalkozás kér engedékenységet az általa irányított vállalkozások nevében is, akkor valamennyi, az adott vállalkozás-csoportba tartozó vállalkozásnak önállóan (de természetesen célszerűen a vállalkozás-csoportjába tartozó más vállalkozásokkal egyidejűleg) kell engedékenységi kérelmet benyújtania. Vállalkozás-csoport több tagjának együttes kérelmezése esetén a kérelemben a versenytörvény 15. §-ában meghatározott szempontok szerint részletesen indokolni kell, hogy a kérelem benyújtásának időpontjában a kérelmező vállalkozások miért tartoznak egy vállalkozás-csoportba. Egyidejűleg azt is meg kell jelölni, hogy a vállalkozás-csoport egyes tagjai a jogsértés megvalósításában hogyan vettek részt. Ezen adatok hiányában az engedékenységi kérelem elbírálása nem lehetséges, így további – a kérelem elbírálását esetlegesen késleltető – adatszolgáltatásra kötelezés válik szükségessé.

– [BE] AUTORITE BELGE DE LA CONCURRENCE Décision no. 15-IO-19-AUD. 22 juin 2015 Case no.: IO-06/0038 – Supply and retail sector of drugstore, perfumery and hygiene (DPH) products.

– [US] e-book case - United States v. Apple Inc., No. 12 Civ. 2826, 2013 WL 3454986 (S.D.N.Y. July 10, 2013)

³ Ld. az Európai Bíróság AC-Treuhand ítéletét (C-194/14. P. számú ügy, AC-Treuhand AG kontra Európai Bizottság).

⁴ Ld. a versenytörvény 15. §-át.

6. Mit vár el a GVH a kérelmezőtől akkor, ha hub&spoke típusú jogsértést tár fel?

A hub&spoke típusú jogsértések esetében a termelési/értékesítési lánc különböző szintjein elhelyezkedő szereplők közötti kommunikációra, egyeztetésre kerül sor, melynek során az érintett vállalkozások közül néhány egymással üzleti kapcsolatban is állhat egymással, (pl. gyártó/beszállító és kereskedő/forgalmazó) ezért a magatartás bizonyításához különféle típusú és jellegű bizonyítékok felhasználhatók.

Mivel a részes vállalkozások közül néhányan – akár hosszabb ideje fennálló – üzleti kapcsolatban is lehetnek egymással, melyből fakadóan rendszeresen információkat oszthatnak meg egymással, szükséges a jogsértésre vonatkozó bizonyítékoknak a normál üzleti kapcsolattól (üzletmenettől) – és annak keretében megosztott információktól – történő elhatárolása. Elsődlegesen azon információk bírnak relevanciával, amelyek a „spoke” szerepet betöltő vállalkozások közötti közvetett információcserére utalnak, azaz a horizontális viszonyban lévő vállalkozások magatartására vonatkoznak. Ilyen lehet, ha egy „spoke” a „hub”-on keresztül más „spoke” jövőbeni magatartására vonatkozó információt kap, illetve ha a „hub” visszacsatolást ad a „spoke” részére egy másik „spoke” jövőbeni magatartásáról.

Az engedékenységi kérelemben foglalt jogsértés minél teljesebb körű ismertetéséhez elsősorban az engedékenységi nyilatkozathoz⁵ csatolt olyan, a jogsértéssel egyidejűleg keletkezett, a jogsértést közvetlenül alátámasztó *irati bizonyítékok szükségesek*, amelyek a részes vállalkozások közötti egyeztetési folyamat minden, de lehetőség szerint minél több fázisára vonatkozóan információt szolgáltatnak. Természetesen minden szereplő csak a saját relációjában rendelkezésre álló dokumentumokat tudja rendelkezésre bocsátani, azonban ezeknek a dokumentumoknak lehetőség szerint *az egyeztetés több fázisra utaló információkat is tartalmazniuk* kell például a „hub”-on keresztül közvetített/visszakapott információk révén. Elsődlegesen tehát a vállalkozások közötti, a *jogsértéssel összefüggő horizontális viszonyra vonatkozó információáramlást* bizonyító dokumentumok (pl. e-mail, jegyzet, híváslista, sms stb.) benyújtása szükséges. A megfelelő irati bizonyítékokat a jogsértésben részes vállalkozások jelenlegi vagy volt munkavállalóinak egyedi nyilatkozataival is célszerű lehet kiegészíteni. Fontos szerepe lehet a piacon lezajlott események megfelelő kontextusba helyezésének, elmagyarázásának is (pl. az információáramlás és az azt követő áremelések hogyan követték egymást; mi a piac „normális” működésének menete és ehhez képest milyen jelek utalnak arra, hogy jogsértés eredményeként alakult ki a felek piaci magatartása stb.).

Részletes, a jogsértés minden aspektusára kiterjedő bizonyítékok hiányában akár az adott vállalkozásnak a jogsértés feltárására *vonatkozó nyilatkozata is bírhat* jelentős többletértékkel a jogsértés bizonyítása szempontjából.⁶ Célszerű a vállalkozás nyilatkozatát a jogsértésben közvetlenül résztvevő jelenlegi vagy volt munkavállalók nyilatkozatával⁷ kiegészíteni, illetve alátámasztani, tekintettel arra, hogy ezen jogsértés-típus esetén a jogsértésben résztvevő személyek szándékának feltárása (ti. hogy milyen cézzel adta át vagy továbbította az adott információt) fontos lehet.

⁵ „Corporate statement”

⁶ Ide tartozik az az eset, amikor csak a jogsértés egy-egy aspektusára vonatkozó bizonyítékok állnak rendelkezésre.

⁷ „Individual statement”

A fő szabály szerint a kérelmezőnek a kérelem benyújtásának időpontjában meg kell szüntetnie a jogsértésben való részvételét. Ha azonban ez a helyszíni kutatás eredményességét veszélyeztetné, a kérelmezőnek ezt jeleznie szükséges a GVH számára. Ilyen esetben a GVH végzésben kötelezi a kérelmezőt arra, hogy meghatározott ideig és módon részt vegyen a jogsértésben a kutatás eredményességének biztosítása érdekében.

Mivel hub&spoke típusú egyeztetésben részes vállalkozások eltérő szerepet játszhatnak a jogsértésben, ennél fogva más-más információkkal és bizonyítékokkal rendelkezhetnek a jogsértésről. Ez növeli annak valószínűségét, hogy az egymást követően engedékenységi kérelmet benyújtó vállalkozások nyilatkozatai jelentős többletértékkel bírjanak, mert a jogsértés különböző fázisait és aspektusait mutathatják be. Ebből következően a hagyományos horizontális jogsértésekhez képest a hub&spoke kartelleknél valószínűbb, hogy több, egymást követően benyújtott engedékenységi kérelem is sikeres lehet. Mindemellett természetesen a jelentős többletérték fennálltának mérlegelése esetén ilyen ügyekben is mérlegeli a GVH, hogy milyen bizonyítékok állnak a GVH rendelkezésére a kérelem benyújtásakor és a kérelmek sorrendisége is fontos, mivel a korábban kérelmező vállalkozás által benyújtott bizonyítékok nagyobb valószínűséggel vezethetnek eredményes kérelemhez.

A GVH a hozzá benyújtott kérelmek számáról és sorrendiségéről a kérelem benyújtásakor nem ad felvilágosítást a kérelmezőknek, kivéve egyrészt az elsőként benyújtott, mellőzés iránti kérelem esetén, mely esetben a GVH a kérelem elsőségének tényét közli a kérelmezővel, másrészt akkor, ha az ügyben az eljáró versenytanács valamely vállalkozás bírságát feltételelesen már elengedte, e tényről a GVH a további engedékenységi kérelmezőket tájékoztatja.

7. Mi a teendő akkor, ha több jogsértést is fel kíván tárni a kérelmező?

Az engedékenységi kérelmezőnek nincsen kötelezettsége arra, hogy valamennyi, általa elkövetett jogsértést feltárjon.

Amennyiben a GVH még nem indított eljárást az adott jogsértések kapcsán, valamennyi jogsértés esetén lehetőség van a versenytörvény 78/B. § (3) bekezdése szerinti nem végleges engedékenységi kérelem (ún. marker kérelem) benyújtására. Ennek előnye az, hogy a kérelmezőnek nem kell a kérelem előterjesztésekor azonnal átadnia a jogsértésekre vonatkozó valamennyi, rendelkezésére álló bizonyítékot, hanem megfelelő határidőt kap ezen bizonyítékok összegyűjtésére, azonban kérelmezésének időpontjaként a GVH a jogsértés feltárásának időpontját veszi figyelembe.

Ugyanakkor marker kérelem csak a GVH helyszíni kutatását megelőző, 78/A. § (2) bekezdés a) pontja szerinti bírság mellőzésére irányuló kérelem esetén terjeszthető elő. Ebből következően, ha a vállalkozás ellen már folyamatban van versenyfelügyeleti eljárás, akkor a versenyfelügyeleti eljárásban vizsgált jogsértés tekintetében már nincs lehetőség marker kérelem előterjesztésére, hanem azonnal a teljes, bírság mellőzésére vagy csökkentésére irányuló kérelmet kell előterjesztenie. A GVH által nem vizsgált jogsértések tekintetében természetesen ez esetben is előterjeszthető marker kérelem. Ez esetben tehát a vizsgált és nem vizsgált magatartások esetén különböző típusú kérelmek benyújtására van lehetőség.

Előfordulhat olyan helyzet is, hogy a kérelmező a GVH előtt már megindított versenyfelügyeleti eljárás mellett nem új jogsértést tár fel, hanem az adott jogsértéssel

kapcsolatban a GVH előtt korábban nem ismert olyan tényre vagy körülményre vonatkozóan szolgáltat egyértelmű bizonyítékot, amely tény vagy körülmény a bírság összegét érdemben növeli. Ilyen eset lehet például, ha a kérelmező felfedi, hogy egy adott jogsértés szélesebb termékkört érintett, vagy hosszabb ideig tartott, mint a GVH által vizsgált termékkör vagy időszak. Ez esetben a GVH a versenytörvény 78/A. § (6) bekezdése alapján a kérelmezővel szemben kiszabandó bírság összegének meghatározása során figyelmen kívül hagyja azt a tényt vagy körülményt, amelyet kérelmező tárt fel a GVH-nak. Ezért ezt a típusú bírságcsökkentést „kvázi bírságelengedésként” is nevesíti a szakirodalom.

8. A GVH-hoz benyújtott engedékenységi kérelem kiterjed más versenyhivatalok által indított eljárásokra is?

Az európai versenyhatóságok engedékenységi politikáinak rendszere úgy épül fel, hogy az egyik hatósághoz benyújtott engedékenységi kérelem nem minősül a másik versenyhatósághoz benyújtott engedékenységi kérelemnek, mivel az engedékenységi programok függetlenek egymástól.⁸ Emiatt az eljáró versenytanácsnak a versenytörvény 78/C. § (2) vagy (4) bekezdése alapján meghozott ún. feltételes engedékenységi döntése csak a GVH-t köti, azt más versenyhatóságok nem veszik figyelembe. Ezért ha a vállalkozás olyan jogsértést tár fel a GVH-nak, amely más tagállamot is érinthet, célszerű a GVH-val párhuzamosan, egyidejűleg a másik érintett versenyhatóságnál is engedékenységi kérelmet előterjeszteni.

9. Hogyan módosultak a kartellezéshez fűződő közbeszerzési szankciók?

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) a korábbi szabályokhoz képest módosította a kartellezéshez fűződő közbeszerzési szankciókat. Az új szabályok szerint versenytörvény 11. §-át vagy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 101. cikkét megsértő vállalkozások a marasztalásuktól számított három éven keresztül nem lehetnek ajánlattevők, részvételre jelentkezők, alvállalkozók, és nem vehetnek részt alkalmasság igazolásában. Ugyanez a tilalom akkor is érvényes, ha az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő kartellezett. A bírság alóli mentességet kérő vállalkozás a közbeszerzési törvény 62. §-ában meghatározott feltételek fennállása esetén mentesülhet a versenyjogi jogsértéssel együttjáró közbeszerzési szankciók alól.

A GVH az érintett vállalkozás kérelmére a Kbt. 62. §-ának o) pontja szerinti feltételek fennállásának igazolására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 83. § (1) bekezdése szerinti hatósági bizonyítványt ad ki.

⁸ Ld. az Európai Versenyhálózaton belüli együttműködésről szóló bizottsági közlemény (HL C 101. 2004.4.27., 43-53. o.) 38. pontját és az Európai Bíróság C-428/14. számú, DHL Express (Italy) Srl és DHL Global Forwarding (Italy) SpA kontra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ügyben hozott ítéletét.