



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

**A BÍRSÁG MEGHATÁROZÁSÁNAK SZEMPONTJAI A FOGYASZTÓI DÖNTÉSEK
TISZTESSÉGTELEN BEFOLYÁSOLÁSA ESETÉN**

**A GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL ELNÖKÉNEK ÉS A GVH VERSENYTANÁCSA ELNÖKÉNEK 1/2007.
SZÁMÚ KÖZLEMÉNYE**

Bevezetés

1. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló, többször módosított 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tptv.) 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. A közlemények nem kötelező tartalmúak, a gyakorlat szisztematikus összegzése révén mégis alkalmasak a kiszámíthatóság és a jogbiztonság fokozására. Az eljáró versenytanács az egyes ügyekben azok sajátosságaira tekintettel, a Tptv.-ben meghatározott keretek között eljárva, e közleményben ismertetett gyakorlatát rugalmasan alapul véve hozza meg határozatát.
2. A jelen közlemény azokat a jogszabály által meghatározott szempontokat részletezi, amelyek alapján a GVH meghatározza a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása miatt indított ügyekben kiszabott versenyfelügyeleti bírság mértékét. A Tptv. 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, megadva ezáltal a bírság kiszámításának módszerét.
3. A közleményben foglalt elvek tükrözik azt, hogy az elmúlt tizenöt év következetes versenyjogi gyakorlatának fényében elvárható a vállalkozásoktól a versenyjogi szabályok ismerete és tiszteletben tartása.
4. 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.¹

¹ 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.

5. 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.
6. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a bírság összegének kiindulópontjául szolgálhat a jogsértő tájékoztatással járó költség, vagy a jogsértéssel érintett piacon realizált időarányos árbevétel. A releváns súlyosító és enyhítő körülmények a jogsértő tájékoztatással kapcsolatos költségekből való kiindulás esetén növelik, illetve csökkentik a bírság mértékét, míg a forgalom alapú bírságszámításnál kijelölik a forgalom megfelelő százalékát. Következő lépcsőként mérlegelni szükséges, hogy az előbbi módon kalkulált bírságösszeg összességében alkalmas-e a kívánatos következmények elérésére. E tekintetben különösen a visszaeső jogsértők szigorúbb szankcionálása indokolt. A bírság nagyságának meghatározásakor végezetül figyelembe kell venni, hogy annak összege nem haladhatja meg a törvény szerinti, vállalkozás-csoport szintű forgalom 10%-át.²
7. A bírság mértékének akár a megtévesztéshez kapcsolódó költségekhez, akár annak a jogsértéssel érintett, időarányos - jogsértési időszakra vetített - forgalomhoz kötése egyaránt alkalmas annak elérésére, hogy a jogsértő magatartásért annak valós piaci súlyával arányos bírság kerüljön kiszabásra.

Első lépcső: a bírság alapösszege

8. Azokban az esetekben, ahol a jogsértéshez kapcsolódó, megállapítható kommunikációs költségek kellően kifejezik a jogsértés súlyát, a GVH ebből az összegből kiindulva állapítja meg a bírság összegét. A kommunikációs költség alapulvételét az indokolja, hogy jellemzően a jogsértésre fordított kiadást legalább elérő bevételre szert kíván tenni a vállalkozás.³
9. Amennyiben a kommunikációs költség a jogsértés jellege miatt irreleváns, vagy annak összege nem ad megfelelő viszonyítási alapot, vagy ha nem állnak rendelkezésre megbízható adatok, úgy a GVH a jogsértéssel érintett árukból realizált, időarányos árbevétel egy bizonyos százalékáig terjedő összeget tekinti a bírság alapösszegének.⁴ A GVH gyakorlata szerint az 5%-ot meghaladó mértékű bírság kiszabása nem szokásos⁵. Ebben az esetben az első és a második lépcsőben felsorolt enyhítő és súlyosító szempontok mérlegelése nem különül el, mivel e szempontok alapján határozható meg, hogy a jogsértéssel érintett forgalom hány százaléka lesz a bírság alapösszege.
10. Pontos, hiteles adatok hányában a jogsértéssel érintett árbevételt becsléssel is meg lehet határozni.

² E logikán alapulnak például a Vj-154/2005. és a Vj-148/2005. számú ügyben hozott határozatok.

³ Lásd a Vj-154/2005. számú ügyben hozott határozatot.

⁴ A Vj-184/2005. számú ügyben, mivel a jogsértő tájékoztatás költségei nem voltak ismertek, az eljáró versenytanács az általános bírságkiszabási célok érvényesülése érdekében a vállalkozás előző évi nettó árbevételéhez és a jogsértő magatartással érintett termék forgalmazásából elért árbevételhez is viszonyította a bírság mértékét.

⁵ Lásd a Vj-73/2006. számú ügyben hozott határozatot.

11. Becsalogató reklámok esetében a megtévesztő tájékoztatással konkrétan érintett áruhoz kötődő forgalmon túl figyelembe vehető azon áruk forgalma is, amelyeket a fogyasztók a becsalogatás eredményeként ésszerűen vásárolhattak.⁶ Amennyiben az alapösszeg a 8. pont szerint kerül meghatározásra, úgy e szempontot a második lépcsőben, súlyosító körülményként lehet figyelembe venni.

Második lépcső: a verseny torzításával és a jogsértéshez való viszonyulással összefüggő súlyosító és enyhítő körülmények

12. A kommunikációs költségre alapozó bírságszámítás esetén a jogsérelem súlyát a bírság kiinduló összegének meghatározása már nagyban kifejezi. Tekintettel kell azonban lenni a jogsértés egyéb körülményeire, különösen a Tptv. 78. §-ában példálódzó módon felsorolt szempontokra, így különösen a fogyasztói érdekek sérelmének körére, kiterjedtségére és a gazdasági verseny veszélyeztetettségének fokára és a jogsértés hatásaira. Figyelembe kell továbbá venni a vállalkozás jogsértéshez való viszonyulását is. Számos súlyosító körülmény esetén – enyhítő körülmények hiányában – a bírság alapösszege megduplázódhat. Másfelől, jelentős súlyosító körülmények hiányában, számos enyhítő körülmény esetén a bírság alapösszege jelentősen mérséklődhet is. A GVH az eset összes körülményeit mérlegelve dönt az alapösszeg felfelé vagy lefelé történő módosításáról, biztosítva azt, hogy valamely körülményt kétszeresen ne vegyen figyelembe, akár a vállalkozás terhére, akár előnyére válna is az.
13. Amennyiben a jogsértéssel érintett piachoz kötődő forgalom a kiindulási alap, úgy az alábbiakban felsorolt tényezők mérlegelése annak meghatározását szolgálja, hogy a forgalom hány százalékát tekintse a GVH a bírság alapösszegének.
14. A fogyasztói döntéseket tisztességtelenül befolyásoló magatartások az egyes áruk sajátossága alapján eltérő módon alkalmasak a fogyasztók vásárlási döntéseit befolyásolni. Egy téves tájékoztatás potenciális hatása eltérő lehet aszerint, hogy az érintett áru keresési, tapasztalati vagy bizalmi jellege dominál-e. Az érintett áruk jellegéből adódóan azokhoz eltérő típusú fogyasztói döntés, különböző szintű információkeresés kapcsolódhat, a jogsértő magatartás szerepét e folyamat egészébe illesztve lehet megfelelően értékelni.
15. Súlyosító körülményként kerül figyelembe vételre, ha a jogsértés újszerű, vagy bizalmi jellegű árura vonatkozik; ilyennek minősült az elmúlt évek gyakorlatában például
- az egészségügyi problémákkal küszködő fogyasztóknak szánt termékek,⁷
 - a fogyasztói csoportba történő belépés ösztönzése,⁸
 - a pénzügyi szolgáltatások,⁹
 - a tartós használatra szánt műszaki cikkek, melyeknél jellegükből adódóan ismétlődő vásárlással nem korrigálható a megtévesztés hatása,¹⁰
 - továbbtanulásban érintett személyek tájékoztatása.¹¹

⁶ Lásd a Vj-136/2005. számú ügyben hozott határozatot.

⁷ A Vj-184/2005. számú ügyben gyógyhatás látszatának keltése; a Vj-11/2005. számú ügyben étrend-kiegészítő és funkcionális termékek gyógyhatás látszatának keltése miatt került sor az eljárás alá vontak elmarasztalására.

⁸ Lásd a Vj-207/2005. számú ügyben hozott határozatot.

⁹ Lásd a Vj-154/2005. és a Vj-111/2005. számú ügyekben hozott határozatokat.

¹⁰ Lásd a Vj-52/2005. számú ügyben hozott határozatot.

¹¹ Lásd a Vj-78/2005. számú ügyben hozott határozatot.

16. Adott körülmények között enyhítő körülménynek minősülhet, ha a fogyasztó döntése meghozatala előtt *más forrásokból is szerezhethet* helytálló, vagy teljesebb információt.¹²
17. További releváns szempont a jogsérelem súlyának értékelése kapcsán *a tájékoztatás intenzitása*, tekintettel a reklám illetve egyéb tájékoztatás hatósugarára, az érintett fogyasztói körre és a jogsértés időtartamára. A tájékoztatás intenzitása körében értékelendő az integrált kommunikációs kampány alkalmazása is. A jogsértés huzamosságának kérdése piaconként eltérően is megítélhető, nemcsak a több évig tartó kommunikáció, hanem akár a több hetes időtartam is súlyosító körülményként vehető figyelembe.¹³ Súlyosító körülmény lehet, ha valamely reklám, a reklámhordozó jellege folytán eleve hosszú ideig fejt ki hatását (például évkönyvekben, félévenként megjelenő lapokban elhelyezett reklám, mivel ezek hatása az újabb megjelenésig érvényesül).¹⁴ A jogsértés versenyre gyakorolt potenciális hatása szempontjából meghatározó a tájékoztatás által elért fogyasztók száma. Például adott esetben egy kis példányszámú lap is minősülhet a fogyasztók széles körét elérőnek, ha az adott szakma, ágazat képviselőihez eljut.¹⁵ A nyomtatott sajtóban közzétett tájékoztatással kapcsolatban figyelemmel kell lenni arra is, hogy a legtöbb kommunikációs eszköznél a példányszámtól eltérő lehet a ténylegesen olvasók száma.¹⁶
18. A *tájékoztatásbeli állítás tartalma* is jelentőséggel bírhat a bírság kiszabásakor. Az üzenetet egyértelműen eljuttató reklámként például a felsőfokú jelzők (elsőbbségi kijelentések) használata különösen alkalmas a fogyasztói döntéseket orientálni.
19. A jogsértésnek nem előfeltétele a *tényleges piaci hatás* bekövetkezése. Mindazonáltal, ilyen hatás esetén annak becsült nagysága is befolyásolhatja a bírság megállapítását, amennyiben a bírság összegének meghatározása a kommunikációs költségek alapján történik.¹⁷ Adott magatartásnak nem feltétlenül mérhető rövid időn belül a piaci hatása: például egy márkaépítő kampány részeként közölt állítások nyomán bekövetkező piaci hatások jellemzően az adott versenyfelügyeleti eljárásban nem felmérhető időben jelentkeznek. A megtévesztő magatartás hatása nemcsak a bevétel növekedésében mutatkozhat meg, hanem abban is, hogy a vállalkozás piaci helyzetének gyengülése megáll, illetve annak üteme csökken, vagy stagnál.¹⁸ A jogsértés piaci hatásánál értékelni lehet továbbá következő szempontokat is:
- *a vállalkozás piaci helyzete, súlya*;¹⁹
 - *adott piacon milyen intenzitású verseny folyik*.²⁰
 - *következmények más árupiacokon*; ehhez hasonlóan módon „tovagyűrűző” hatással bírnak a vállalkozás közmegítélését (image) javító reklámok, pl. állandó kedvező akciók képének kialakítása, amely az eljárás tárgyává tett konkrét termék piacán, illetve jogsértéssel érintett időszakon túlmutató hatással bírhat.²¹

¹² Lásd a Vj-133/2005. és a Vj-188/2005. számú ügyekben hozott határozatokat.

¹³ Lásd a Vj-75/2005. számú ügyben hozott határozatot.

¹⁴ Lásd a Vj-185/2005. és a Vj-70/2004. számú ügyekben hozott határozatokat.

¹⁵ Lásd a Vj-21/2002. számú ügyben hozott határozatot.

¹⁶ Lásd a Vj-8/2002. és a Vj-130/2005. számú ügyekben hozott határozatokat.

¹⁷ Lásd a Vj-111/2005. számú ügyben hozott határozatot.

¹⁸ Lásd a Vj-65/2005. számú ügyben hozott határozatot.

¹⁹ Lásd a Vj-133/2005. számú ügyben hozott határozatot.

²⁰ Lásd a Vj-55/2005. számú ügyben hozott határozatot.

²¹ Lásd a Vj-6/2004., a Vj-125/2005 és a Vj-136/2005. számú ügyekben hozott határozatokat.

20. A jogsértő vállalkozás *jogsértéshez való viszonyulásában* a felróhatóság súlyosító, a jogsértő cselekmény elismerése és abbahagyása, a Versenytanács döntésének meghozatalát megelőző helyreigazítás és a hátrányok kompenzálása enyhítő körülményként kerül értékelésre.
21. A *felróhatóság* kapcsán azt szükséges hangsúlyozni, hogy a versenyjogi felelősség, a jogsértés megállapítása ugyan objektív alapokon nyugszik, de a Tptv. 78. § alapján a bírság összegének meghatározásakor figyelembe vehető szempont a magatartás felróhatósága. Ez alatt az értendő, hogy a jogsértő vállalkozáshoz hasonló vállalkozásoktól általában elvárható-e, hogy adott magatartás megtévesztésre alkalmas, versenyellenes mivoltával tisztában legyenek. Egy magatartás felróhatóságát a társadalmi megítélése, a társadalom értékítélete határozza meg.²²
22. Súlyosító körülménynek minősül, ha a vállalkozás adott időszakban több jogsértő fogyasztói tájékoztatást is közöl, ami azt mutatja, hogy *nem elszigetelt esetről* van szó.²³ Ez a helyzet akkor is, ha egyazon eljárásban kerül sor több, egyébként önállóan is megítélhető jogsértő magatartás vizsgálatára.²⁴ Megjegyzendő, hogy amennyiben a vállalkozás egy jogsértést megállapító határozat kézbesítését követően követ el hasonló jogsértést, úgy magatartása már ismétlődő jogsértésként kerül értékelésre (lásd a bírságkiszabás harmadik lépését).
23. Az eljárást segítő *együtműködő magatartás* hatással akkor lehet a bírság összegére, ha a vállalkozás az elmaradása esetén szankcionálható együtműködésen túlmenő segítséget nyújt.²⁵
24. A *helyreigazítás és a hátrányok kompenzálása* történhet a versenyfelügyeleti eljárás megindítása előtt, de az alatt is. Az első eset megítélése, annak önkéntes jellegére tekintettel, kedvezőbb a bírságösszeg megállapítása szempontjából, mintha az eljárás alá vont a GVH eljárásának hatására dönt a helyreigazítás mellett.²⁶ Figyelembe veendő körülmény, ha az eljárás alá vont mindent megtett a téves tájékoztatás miatt felmerült fogyasztói panaszok orvoslására és intézkedett a hasonló panaszok megelőzése érdekében.²⁷
25. Az eljárás során tett nyilatkozat, mely szerint a *jövőre nézve a vállalkozás kerülni fogja* a hasonló jogsértést, főszabályként önmagában nem minősülhet enyhítő körülménynek, mivel nem érinti a magatartás múltbeli lehetséges vagy tényleges következményeinek megítélését, illetve nem ösztönöz a jogsértések elkerülésére.²⁸
26. A GVH a fenti tényezőkön túl *egyéb szempontokat* is figyelembe vesz, amennyiben az adott ügy ezt indokolja. Így például, ahol a forgalomba hozatali engedély hiányának elhallgatása jelentette a jogsértést, enyhítő körülmény lehet, ha a hatóság utóbb megadta a hiányzó engedélyt.²⁹

²² A Fővárosi Bíróság a Vj-5/2002. számú ügyben hozott 2.Kf.27.146/2003/6. számú ítélete.

²³ Lásd a Vj-68/2004. és a Vj-45/2005. számú ügyekben hozott határozatokat.

²⁴ Lásd a Vj-55/2005. és a Vj-159/2005. számú ügyekben hozott határozatokat.

²⁵ Lásd a Vj-129/2005. számú ügyben hozott határozatot.

²⁶ Lásd a Vj-105/2005. számú ügyben hozott határozatot.

²⁷ Lásd a Vj-70/2005. számú ügyben hozott határozatot.

²⁸ Lásd a Vj-49/2005. számú ügyben hozott határozatot.

²⁹ Lásd a Vj-130/2005. számú ügyben hozott határozatot.

Harmadik lépcső: a számított bírság korrekciója

27. Harmadik lépésként mérlegelendő, hogy az előbbiek alapján számított bírságösszeg kellő elrettentő erőt képvisel-e, tekintettel az ügy összes körülményeire. Tekintettel a bírságolás jogpolitikai funkciójára, a jogsértéssel érintett forgalom alapulvétele esetén is mérlegelendő szempont lehet a *vállalkozás mérete (teljes nettó árbevétele)*. Az érintett piaci árbevétel alapulvétele a jogsértés piaci hatásait képes tükrözni, a bírság elrettentő hatása azonban csak a vállalkozás, illetve vállalkozáscsoport egészéhez viszonyítottan értékelhető. Ennek alapján a számított bírság összeg növelhető (például ha egy nagy méretű vállalkozás kisebb forgalmú piacon követ el súlyosnak minősülő jogsértést), de akár csökkenthető is (ha egy kis, „egytermékes” vállalkozás követ el először jogsértést), ha az összességében túlzott mértékűnek tűnik.
28. Kiemelten súlyosító körülményként veszi figyelembe a jogsértés ismétlődő jellegét, a vállalkozás „visszaeső” mivoltát. A bírság összegét ebben az esetben a GVH a korábbi jogsértés(ek) súlyosságával, számával arányosan növeli meg.³⁰
29. Ismétlődő jogsértésnek minősülhet, ha az eljárás alá vont vállalkozással vagy jogelődjével, illetve a tőle nem független (azonos vállalkozás-csoportba tartozó) vállalkozással szemben, a vizsgált magtartás tanúsítását megelőzően, a GVH Versenytanácsa fogyasztói döntéseket tisztességtelenül befolyásoló jogsértést állapított meg.³¹ A visszaesés szempontjából figyelembe vehető versenytanácsai határozatok körét, a speciális és generális prevenció elveit szem előtt tartva, célszerű időben korlátozni. A GVH utóbbi időben követett gyakorlata a kérdéses határozat meghozatalát megelőző öt évben kihirdetett határozatokra korlátozza a korábbi jogsértések figyelembe vételét.
30. Az azonos tulajdonosi irányítású és azonos tevékenységet végző, egymást létrehozásában időben követő gazdasági társaságnak a Tpvt. rendelkezéseit megsértő azonos magatartása értékelendő az azonos tulajdonosok újabb, azonos tevékenységet végző cége által elkövetett, a Tpvt.-t sértő cselekményének a szankcionálása során, amennyiben a tulajdonos és a vállalkozás vezetése gyakorlatilag azonos. A felróhatóságon túl, a személyi kör azonossága folytán megvalósuló folyamatos jogsértés is a bírságot befolyásoló körülmény lehet. Ha tehát valamely versenyjogi jogsértést úgy követnek el, hogy a következmények alóli kibújás érdekében új- és új „formát” öltenek, ez a kiszabható bírság tekintetében súlyosító körülményként vehető figyelembe.³²

A törvényi maximum

31. A bírság megállapításának utolsó lépéseként tekintettel kell lenni a Tpvt. által meghatározott felső határ figyelembe vételére, amely szerint a kiszabott bírság nem haladhatja meg a – határozatban azonosított - jogsértő vállalkozás-csoportnak a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért évi (teljes) nettó árbevételének

³⁰ Lásd a Vj-154/2005. számú ügyben hozott határozatot. A Vj-207/2005. számú ügyben azért nem került megduplázásra az ismételt jogsértő vállalkozással szembeni bírság, mert az meghaladta volna a törvényi maximum mértékét.

³¹ A Vj-8/2005. számú ügyben a Fővárosi Bíróság 3.K.33.331/2005/10. számú ítéletében megállapította, hogy a Gazdasági Versenyhivatal helyesen értékelte „súlyosbító körülményként, hogy mind felperesnek, mind pedig egy korábban már hasonló ügyben elmarasztalt (jogilag kétségtelenül különböző) gazdasági társaságnak ugyanaz a természetes személy volt a döntéshozója. E személynek ismernie kellett mind a vonatkozó jogszabályokat, mind pedig az erre vonatkozó koherens alperesi gyakorlatot.”

³² Lásd a Vj-185/2005. számú ügyben hozott határozatot.

10 %-át. Amennyiben ilyen hiteles adat nem áll rendelkezésre a határozat meghozatalának időpontjában, úgy az utolsó hitelesen lezárt üzleti év árbevétele irányadó.

A bírság részletekben történő megfizetésére vonatkozó kérelem

32. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 74. § (1) bekezdése szerint a kötelezést tartalmazó döntésben a hatóság részletekben történő teljesítést is előírhat. A versenyfelügyeleti eljárásra vonatkozó rendelkezések következtében a részletfizetési kedvezmény csak abban az esetben adható, ha azt a vállalkozás a döntés meghozatala előtt kéri. A döntés meghozatala után már nincs a GVH-nak lehetősége a döntés módosítására.

Budapest, 2007. október 15.

Dr. Nagy Zoltán

Dr. Tóth Tihamér