



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

VERSENYTANÁCS

Vj/017-016/2011.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa a [...] jogi igazgató által képviselt [...] eljárás alá vont vállalkozás ellen fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának feltételezett megsértése miatt indult versenyfelügyeleti eljárásban – tárgyaláson kívül – meghozta az alábbi

v é g z é s t.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa a Gazdasági Versenyhivatal Fogyasztóvédelmi Irodájának eljárási bírságot kiszabó, Vj/017-06/2011. számú végzésének rendelkező részét megváltoztatja akként, hogy a kiszabott eljárási bírságot 30.000.000,- Ft-ra, azaz Harmincmillió forintra módosítja, míg megemmisíti az indokolásnak a bírság összege tekintetében a Vj/011/2011 sz. eljárásban kiszabott eljárási bírságra, mint ismétlődési körülményre utaló, valamint a képviseleti igazolás elmulasztására vonatkozó részét, egyebekben a Vj/017-06/2011. számú végzést helyben hagyja.

E végzés ellen annak közlésétől számított nyolc napon belül a Gazdasági Versenyhivatalnál benyújtandó, de a Fővárosi Bírósághoz címzett jogorvoslati kérelemnek van helye.

I n d o k o l á s

I.

Előzmények

1. A Gazdasági Versenyhivatal Fogyasztóvédelmi Irodája (a továbbiakban: „**GVH FVI**”) 2011. február 21-én versenyfelügyeleti eljárást indított az [...] (a továbbiakban: „**eljárás alá vont**”) ellen, mert az eljárás alá vont a 2010. augusztus 6-tól 2010. augusztus 12-ig terjedő időszakban megjelenő reklámkiadványában „[...] Hungarikum” szlogennel olyan termékek jelentek meg, amelyek:
 - a) nem tartoznak a közismert hungarikumok körébe,
 - b) valószínűleg tévesen – azt a látszatot kelthetik a fogyasztóban, hogy 100%-ban magyar terméket vásárol, holott
 - e termékeket feltételezhetően 100%-ban külföldi tulajdonban lévő vállalkozások állítják elő és
 - az előállításukhoz használt alapanyagok nem magyar eredetűek.

A GVH FVI szerint az eljárás alá vont ezen magatartásával vélhetően megsértette a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: „Fttv.”) 3. § (1) bekezdésében írt tilalmat.

2. A GVH FVI a 2011. február 21-én kelt Vj/017-001/2011. számú végzésével az eljárás alá vontat adatszolgáltatásra kötelezte, amelynek keretében 2011. március 17-i határidővel többek között kérte, hogy az eljárás alá vont adja meg:
 - a) a GVH előtt eljáró képviselőjének nevét, címét, telefon- és faxszámát, szükség esetén meghatalmazását (lsd. Vj/017-001/2011. számú végzés 1. pontja),
 - b) táblázatos formában az „[...] Hungarikum” jelöléssel ellátott, vagy az „[...] Hungarikum”-ként hirdetett termékek termelési/ készítési/ csomagolási/ forgalmazási adatait (név, cím) és azt, hogy milyen kritériumok alapján tekinti az eljárás alá vont vállalkozás magyarnak az érintett termékeket (lsd. Vj/017-001/2011. számú végzés 9. pontja), valamint
 - c) táblázatba foglalt tájékoztatást kért az „[...] Hungarikum” szlogennel hirdetett (vagy a csomagoláson szerepeltetett) termékek nettó árbevételi adatairól (lsd. Vj/017-001/2011. számú végzés 15. pontja).
3. Az eljárás alá vont a 2011. március 17-én kelt adatszolgáltatásában:
 - a) megadta a képviseletét ellátó jogi igazgató adatait, valamint akként nyilatkozott, hogy beadványához mellékeli a képviseleti jogosultságot igazoló jogtanácsosi igazolvány másolatát, amely másolatot azonban elmulasztott csatolni (lsd. 2011. március 17-i adatszolgáltatás 1. pontja).
 - b) Vitatta a versenyfelügyeleti eljárás jogalapját, amelyre tekintettel az alapanyag gyártóra/termelőre, késztermék-gyártóra, valamint a csomagolóra vonatkozóan megtagadta az adatszolgáltatást. Álláspontja szerint nem megalapozott a GVH FVI azon okfejtése, miszerint az „[...] Hungarikum” magyar népi motívumokkal történő megjelenítése a fogyasztókban kizárólag azt a látszatot kelti, hogy 100%-ban magyar terméket vásárol. Véleménye szerint jelenleg nincs pontos meghatározása sem a hungarikum, sem a magyar termék kifejezésnek, így nem lehet azt állítani, hogy a hungarikum szó használatával kizárólag a Magyarországon, magyar tulajdonban álló gazdasági társaság által, magyar munkaerővel, magyar alapanyagból készült termék tekinthető hungarikumnak. Az eljárás alá vont beadványában előadta, hogy az alapanyag előállítójára vonatkozóan az esetek túlnyomó részében nincsenek információi, mivel ezen adatok terméken történő feltüntetésére nincs jogszabályi előírás, valamint a csomagolás kapcsán kifejtette, hogy azon az „[...] Hungarikum” szlogen nem jelent meg. Mindezekre tekintettel az eljárás alá vont nem tartotta indokoltnak olyan adatok beszerzését, amelyek álláspontja szerint az ügy elbírálása szempontjából nem bírnak relevanciával és beszerzésük indokolatlanul és aránytalanul nagy költségekkel járna. (lsd. 2011. március 17-i adatszolgáltatás 9. pontja).
 - c) Az „[...] Hungarikum” megjelöléssel hirdetett termékek nettó árbevételével kapcsolatban sem kívánt adatot szolgáltatni, mivel álláspontja szerint az akciós árak és nem a termékek megnevezése miatt volt az átlagostól eltérő a termékek forgalma (lsd. 2011. március 17-i adatszolgáltatás 15. pontja).
4. Mivel az eljárás alá vont a Vj/017-001/2011. számú adatkérő végzés 3., 7., 8., 9. és 15. pontjaiban foglaltaknak hiányosan, illetve egyáltalán nem tett eleget, a GVH FVI a 2011. április 19-én kelt Vj/017-003/2011. számú végzésével az eljárás alá vontat a hiányzó, többek között az eljárás alá vont 2011. március 17-i beadványában megtagadott adatoknak 2011. május 03-ig történő megküldésére hívta fel (lsd. Vj/017-003/2011. számú végzés 6. és 7. pontjai).

5. Ezt követően az eljárás alá vont a 2011. május 03-án kelt adatszolgáltatásában megadta a Vj/017-001/2011. számú végzés 3., 7. és 8. pontjaiban foglaltakat, a Vj/017-003/2011. számú végzés 6. pontjában kért (Vj/017-001/2011. számú végzés 9. pont) táblázat kitöltése helyett pedig a korábbi adatszolgáltatásában foglaltakra hivatkozással akként nyilatkozott, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség nem értelmezhető, mivel az eljárás alá vont nem állította a forgalmazott termékekről, hogy azok magyar termékek, valamint a csomagoláson sem szerepelt az „[...] Hungarikum” felirat (lsd. 2011. május 03-i adatszolgáltatás 6. pontja). Az eljárás alá vont a Vj/017-003/2011. számú végzés 7. pontjában (Vj/017-001/2011. számú végzés 15. pont) foglaltakkal kapcsolatban megismételte a korábbi, 2011. március 17-i beadványában tett nyilatkozatát, amely szerint nem kíván adatot szolgáltatni a termékek nettó árbevételéről, tekintettel arra, hogy ezáltal a GVH azon téves álláspontjára helyezkedne, amely alapján az árbevétel bármilyen formában az „[...] Hungarikum” szlogen használatához és nem az akciós árhoz kapcsolódik. Álláspontja szerint egy ilyen jellegű adatszolgáltatás időigénye, munkaráfordítása azon túl, hogy indokolatlan, feltűnően aránytalan költséggel jár, mely állítására vonatkozóan konkrét bizonyítékot, vagy érdemi érvelést nem adott elő (lsd. 2011. május 03-i adatszolgáltatás 7. pontja).

II.

Az eljárási bírságot kiszabó végzés

6. A GVH FVI a 2011. június 9-én kelt Vj/017-006/2011. számú végzésével (a továbbiakban: „végzés”) az eljárás alá vonttal szemben 500.000,- Ft eljárási bírságot szabott ki.
7. A végzés indokolása hivatkozott arra, hogy:
- a) az eljárás alá vont nem bocsátotta a GVH rendelkezésére a 2011. február 21-én kelt Vj/017-001/2011. számú végzés 9. és a 2011. április 19-én kelt Vj/017-003/2011. számú végzés 6. pontjában ismételten kért adatokat, továbbá nyolc termék vonatkozásában nem adta meg a beszállító nevét és címét,
 - b) nem tett eleget a 2011. február 21-én kelt Vj/017-001/2011. számú adatkérő végzés 15. és a 2011. április 19-én kelt Vj/017-003/2011. számú végzés 7. pontjában megismételt adatkérésnek,
 - c) nem csatolta a 2011. március 17-én kelt adatszolgáltatásának 1. pontjában hivatkozott jogtanácsosi igazolvány másolatát.
8. A végzés szerint az a) és b) pontokba foglalt adatok szolgáltatásának a megtagadásával az eljárás alá vont a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 61. §-ának (1) bekezdése alapján, a valós tényállás feltárásának megghiúsítását eredményező magatartást tanúsított, a c) pontban hivatkozott jogtanácsosi igazolvány pedig az eljárás alá vont jogi képviselőének dokumentációjához szükséges.
9. Az eljárási bírságot kiszabó Vj/017-006/2011. számú végzés indokolása szerint az eljárással érintett, „[...] Hungarikum” szlogennel ellátott termékekkel kapcsolatos kereskedelmi magatartás megítélése szempontjából a kért adatok jelentőséggel bírnak, az árbevételre vonatkozó információk pedig relevánsak az esetleges jogsértés súlyának a megállapításához.
10. A vizsgáló az eljárási bírság összegének a megállapítása során figyelemmel volt arra, hogy az eljárás alá vont adatszolgáltatási kötelezettségének részben eleget tett, ugyanakkor ismételt felhívást követően sem szolgáltatott az eljárás szempontjából jelentősnek ítélt adatokat és a GVH egy másik versenyfelügyeleti eljárásban

(Vj/011/2011) szintén adatszolgáltatás megtagadása miatt már szabott ki az eljárás alá vonttal szemben eljárási bírságot.

III.

A jogorvoslati kérelem

11. Az eljárás alá vont a végzést a tértivevény tanúsága szerint 2011. június 14-én vette kézhez és azzal szemben 2011. június 22-én jogorvoslati kérelmet terjesztett elő, amelyhez 2011. július 21. napján, Vj/017-013/2011. szám alatt becsatolásra került a képviseleti jogosultságot igazoló jogtanácsosi igazolványmásolat. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: „Ket.”) 65. §-a alapján megállapítható, hogy a jogorvoslati kérelem a törvényes határidőn belül került előterjesztésre.
12. Az eljárás alá vont jogorvoslati kérelme a végzés megsemmisítésére irányult, mivel azt jogszabálysértőnek tekinti az alábbiak szerint:
 - 12.1. A Ket. 50. §-ának (1) bekezdése szerint a hatóság a döntéshozatalhoz szükséges tényállást köteles tisztázni. A döntéshozatalhoz nem szükséges tények beszerzésére, az ügyhöz egyáltalán nem tartozó tények vizsgálatára a hatóság nem jogosult, így ezeket az ügyfél sem köteles szolgáltatni, ha pedig nem áll fenn ilyen kötelezettsége, akkor annak elmulasztása esetén nem bírságható.
 - 12.2. A termékek alapanyag-termelőjére, késztermék gyártójára, csomagolójára, forgalmazójára, importőrére és beszállítójára vonatkozó adatkérés (lsd. Vj/017-003/2011. számú végzés 6. pontja) túlterjeszkedett a Vj/017/2011. számú ügyindító végzésben definiált ügy keretein. A GVH az ügyindító végzésben ugyanis nem tette az ügy tárgyává annak vizsgálatát, hogy miként viszonyul a csomagoló, a forgalmazó, valamint az importőr cég honossága a használt szlogenhez.
 - 12.3. Az alapanyag gyártójának megadása az alapanyagok definiálása nélkül teljesíthetetlen, mert a bekért adatok köre számtalan irreleváns adatot tartalmazna.
 - 12.4. Az árbevételi adatokra vonatkozó adatszolgáltatásra kötelezés jogsértő, mert az adatok összehasonlítása nyilvánvalóan alkalmatlan a jogsértés súlyának a megállapítására, hiszen az azonos időszakok árbevételeinek különbözetéből, a korábbi értékesítések akciós voltának vizsgálata nélkül nem lehet jogsértésre következtetni.
 - 12.5. A tárgybeli adatkérések sértik a Ket. 1. §-ának (2) bekezdését és 7. §-át, mivel anélkül köteleznek jelentős adatszolgáltatásra, hogy azt megelőzően egy egyszerűbb bizonyítással rendezhető, vitatott előkérdést tisztáztak volna. Az eljárás alá vont álláspontja szerint a jelen ügyben a jogsértés megállapításához három dolog vizsgálata szükséges: először meg kell állapítani, hogy az ügyfél mit állított, majd azt, hogy ennek az állításnak megfelelt-e az áruja, végül, ha a kettő között eltérés adódik, az torzította-e a fogyasztói döntéshozatalt. A szlogen lehető legszélesebb körű értelmezésének GVH általi alapulvétele sértheti a célhoz kötöttség elvét, mert nem határozott irányt vizsgál, hanem mindenütt keres.
 - 12.6. Az adatkérő végzések sértik a Tpv. 65. § (2) bekezdésében foglaltakat, mert olyan árbevételi adatok szolgáltatására köteleznek, amelyekkel az eljárás alá vont az adatszolgáltatásra kötelező végzésekben írt összetételben, csoportosításban nem rendelkezik. Az eljárás alá vont álláspontja szerint az ügyfél csak olyan adatok, tények szolgáltatására kötelezhető, amelyekkel rendelkezik, új adatok, tények beszerzésére, létrehozására vagy összeállítására nem kötelezhető.

- 12.7. Az eljárási bírságot kiszabó végzés nem felelt meg az irányadó Ket. rendelkezéseknek, mivel a bírságösszeg meghatározásakor figyelmen kívül hagyta a Ket. 61. § (4) bekezdésében foglaltakat és egy másik eljárásban kiszabott bírságot is értékelt.
- 12.8. Az eljárás alá vont felróhatósága kapcsán előadta, hogy a végzés közzé nem tett bírósági döntésekre hivatkozik, így az azokban szereplő elvárások nem teljesítése vele szemben nem róható fel. Ugyancsak a felróhatóság hiányát jelzi, hogy az alkalmazott szlogen az átlagfogyasztó számára egyértelmű volt, s nem bírt a GVH által kreált jelentéssel, amely a magyar eredet állítását sugallja.
- 12.9. Az eljárás alá vont a bírság összezszerűségét is vitatta a fenti okból, mivel az nem volt megfelelően alátámasztva.

IV.

Jogi háttér

13. A Ket. 50. § (1) bekezdése értelmében a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. A Ket. 50. § (5) bekezdése értelmében a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt.
14. Az Fttv. 19. §-ának c) pontja szerint a GVH-nak a kereskedelmi gyakorlat tisztességtelenségének megállapítására irányuló eljárására – az Fttv.-ben meghatározott eltérésekkel – a Tpv. rendelkezéseit kell alkalmazni.
15. A Tpv. 65. §-ának (2) bekezdése szerint a vizsgáló, illetve a Versenytanács felhívására az ügyfél köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat, ideértve a személyes adatokat is. Az ügyfél jogsértést beismerő nyilatkozatot nem köteles tenni, azonban az egyéb, rá nézve terhelő bizonyíték rendelkezésre bocsátását nem tagadhatja meg.
16. A Tpv. 61. §-ának (1) bekezdése alapján az ügyféllel és az eljárás egyéb résztvevőjével, illetve a tényállás során közreműködésre kötelezett személlyel szemben eljárási bírság szabható ki, ha az eljárás során olyan cselekményt végez, vagy olyan magatartást tanúsít, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul, vagy azt eredményezi.
17. A Tpv. 61. §-ának (3) bekezdése szerint a kiszabott eljárási bírság legkisebb összege 50.000,- Ft, legmagasabb összege vállalkozás esetében az előző üzleti évben elért nettó árbevételének egy százaléka, a vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében 500.000,- Ft. Eljárási kötelezettség teljesítésére megadott határidő túllépése esetén az eljárási bírság napi összege vállalkozás esetében legfeljebb az előző üzleti évben elért nettó árbevétel egy napra jutó összegének egy százaléka. Az eljárási bírságot kiszabó végzés ellen külön jogorvoslatnak van helye, a kérelemnek a végrehajtásra halasztó hatálya van.
18. A Ket. 61. §-ának – a Tpv. 44. §-a alapján a versenyfelügyeleti eljárásban is alkalmazandó – (4) bekezdése szerint az eljárási bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe veszi
 - a) a jogellenes magatartás súlyát és a felróhatóság mértékét,
 - b) az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá
 - c) az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét.

19. A Tpv. 82. §-ának (2) bekezdése szerint az eljáró versenytanács a jogorvoslati kérelem érdemi elbírálása során a következőképpen rendelkezhet: a vizsgáló végzését helybenhagyja, megváltoztatja, megsemmisíti, illetve a megsemmisítéssel egyidejűleg a vizsgálót új eljárásra utasítja.

V.

A Versenytanács döntése

1. Ket. 50. § (1) bekezdésére vonatkozó kifogás

20. Eljárás alá vont jogorvoslati kérelmében a Ket. 50. §-ának (1) bekezdésére hivatkozással előadta, hogy a hatóság a döntéshozatalhoz szükséges tényállást köteles tisztázni, így a döntéshozatalhoz nem szükséges tények beszerzésére, az ügyhöz egyáltalán nem tartozó tények vizsgálatára a hatóság nem jogosult. Bár eljárás alá vont jogorvoslati kérelmében nem fejt ki, hogy ezen általános megjegyzését pontosan mely körülmény kapcsán kéri figyelembe venni, a Versenytanács a Ket. 50. § (1) bekezdésére alapított eljárás alá vonti érvelést mind az „[...] Hungarikum” jelöléssel ellátott, vagy az „[...] Hungarikum”-ként hirdetett termékek termelési/ készítési/ csomagolási/ forgalmazási adataira vonatkozó adatkérés (lsd. GVH FVI Vj/017-001/2011 sz. végzés 9. és Vj/017-003/2011. sz. végzés 6. pont), mind pedig az „[...] Hungarikum” szlogennel hirdetett (vagy a csomagoláson szerepeltetett) termékek nettó árbevételi adataira vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettség (lsd. GVH FVI Vj/017-001/2011 sz. végzés 15. és Vj/017-003/2011. sz. végzés 7. pont) megtagadása körében értékelte, minthogy az eljárás alá vont korábbi leveleiben (2011. március 17-én kelt és 2011. május 3-án kelt) mindkét kérdés relevanciáját vitatta.
21. A Versenytanács az alábbiak szerint nem osztja eljárás alá vont értelmezését a Ket. 50. § (1) bekezdésével kapcsolatosan.
22. A Ket. 50. § (1) bekezdése a hatóság kötelezettségévé teszi, hogy az előtte fekvő ügy tényállását teljeskörűen feltárja. Ennek a kötelezettségnek az elmulasztása a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/B. § alapján hatályon kívül helyezési ok. A tényállás teljeskörű felderítése ugyanis a helyes hatósági döntéshozatal záloga. A tényállás felderítése azonban teljesen nyilvánvaló módon egy többlépcsős folyamat, amelynek első állomása éppen az ügy tárgyával összefüggést mutató tények teljeskörű feltárása. Ez teszi ugyanis csak lehetővé, hogy a hatóság kiválaszthassa a döntés meghozatalához szükséges, jogilag releváns tényeket, amely már a vonatkozó jogszabályok alkalmazását is jelenti. Téves tehát az eljárás alá vont azon értelmezése, hogy a Ket. 50. § (1) bekezdése csak a későbbi döntés meghozatala szempontjából feltétlenül releváns (jogi) tények összegyűjtését engedi. Ez az értelmezés a hatósági tényfeltáró munka természeténél fogva szervesen felépítkező folyamat jellegét, logikáját hagyja figyelmen kívül és lehetetleníti el. Nem véletlenül helyezkedett a Fővárosi Bíróság 16.Kpk.45.835/2009/4 sz. végzésében arra az álláspontra, hogy a bíróság a versenyfelügyeleti eljárás tényállás-feltárási szakaszában nem tud állást foglalni az adatszolgáltatás indokoltsága kérdésében. A teljeskörű tényállás-feltárási kötelezettség alóli mentesülés feltételei a bírói gyakorlat szerint csak akkor állnak fenn, ha az adatszolgáltatási felhívás (i) érthetetlen, ellentmondó, önmagában teljesíthetetlen, illetve (iii) az ügy tárgyával összefüggést – az ügy részleteit nem értékelve – nyilvánvalóan nem mutat (Főv. Bír. 3.Kpk.46.368/2009/2. sz. és 2.Kpk. 45.980/2007/14. számú végzés). Tekintettel arra, hogy ezen körülményeket a jogorvoslati kérelem is külön felveti, ezért alábbiakban a Versenytanács is külön értékeli.

23. Fentiek alapján a Versenytanács nem találta a Tpvt. 50. § (1) bekezdésébe ütközőnek a GVH FVI Vj/017-06/2011. sz. eljárási bírságot kiszabó végzését.

2. Az eljárás indításáról szóló végzéssel való összhang

24. Eljárás alá vont jogorvoslati kérelmében arra hivatkozik, hogy a termékek alapanyag-termelőjére, késztermék gyártójára, csomagolójára, forgalmazójára, importőrére és beszállítójára vonatkozó adatkérés (lsd. Vj/017-003/2011. számú végzés 6. pontja) túlterjeszkedett a Vj/017/2011. számú ügyindító végzésben definiált ügy keretein. A GVH az ügyindító végzésben ugyanis nem tette az ügy tárgyává annak vizsgálatát, hogy miként viszonyul a csomagoló, a forgalmazó, valamint az importőr cég honossága a használt szlogenhez.
25. A 22. pontban említett bírósági döntések szerint a Tpvt. 65. § (2) bekezdése alapján akkor tagadhatná meg eljárás alá vont az adatszolgáltatási felhívás teljesítését, ha az ügy tárgyával összefüggést – az ügy részleteit nem értékelve – nyilvánvalóan nem mutatna. A Versenytanács álláspontja szerint ugyanakkor az eljárás ügyindító végzésben megjelölt tárgya [100%-ban magyar termék vásárlása látszatának keltése (lsd. indokolás második mondat)] magába kell, hogy foglalja az arra vonatkozó hatósági mérlegelést, hogy a fogyasztók milyen szempontok alapján ítélnék egy terméket hungarikumnak. Erre tekintettel pedig a hivatkozott bírói értékelési szempontok figyelembe vételével (az ügy részleteit nem értékelve és nyilvánvalóan) nem állapítható meg az eljárás jelen szakaszában, hogy a termékek alapanyag-termelőjére, késztermék gyártójára, csomagolójára, forgalmazójára, importőrére és beszállítójára vonatkozó adatkérés az eljárás indító végzésben megjelölt tárgykörökön túlterjeszkedne, hiszen ezek adott esetben a termékek fogyasztók által hungarikumként való értékelése szempontjából meghatározó körülmények lehetnek, miként erre a GVH FVI eljárási bírságot kiszabó végzése is utal. (lsd. 3. oldal)

3. Az adatszolgáltatásra felhívás teljesíthetlensége

26. A Versenytanács szerint megalapozatlan az eljárás alá vont arra vonatkozó előadása, hogy az alapanyag gyártójának megadása az alapanyagok definiálása nélkül teljesíthetetlen, mert a bekért adatok köre számtalan irreleváns adatot tartalmazna. Először is a többek között élelmiszer kiskereskedelemmel foglalkozó eljárás alá vontnak tisztában kell lennie az élelmiszer alapanyag fogalmával. A Magyarországon közvetlenül hatályos és alkalmazandó Európai Parlament és Tanács 2008. december 16-i 1333/2008/EK rendelete az élelmiszer adalék-anyagokról 3. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján *a contrario* élelmiszer alapanyagoknak az tekinthető, amelyet élelmiszer jellemző összetevőjeként használnak. A Versenytanács megjegyzi, hogy maga a jogorvoslati kérelem is arra utal, hogy az eljárás alá vont tisztában van az alapanyag és adalékanyag közti szabályozásbeli különbséggel, mikor azt írja, hogy *„termékenként akár több tucat alkotóelem is lehet, köztük olyanok is, amelyek nyilván nem a termék fő alkotórészei (pl. víz, só, tartósítószer).”* Egyébként az eljárás alá vontnak az eljárás korábbi szakaszaiban sem okozott gondot az alapanyag fogalmának pontos értelmezése. E körben a Versenytanács utal az eljárás alá vont 2011. május 3-án kelt levelére, melyben éppen a termékek alapanyagainak gyártóira vonatkozó felhívásra válaszul (lsd. az adatszolgáltatás 6. pontja) azt írja, hogy *„például a Sió termékek esetében a sajtóban szerepelt a gyártó azon nyilatkozata, mely szerint őszibarack gyümölcsleve magyar barackból készült.”* Vagyis ebben a körben az eljárás alá vont számára teljesen

nyilvánvaló volt, hogy a termék alapanyaga kapcsán a termék jellemző összetevőjét (jelen esetben a barackot) kell figyelembe venni.

27. Mindezek alapján a Versenytanács álláspontja szerint az eljárás alá vont megalapozatlanul hivatkozik arra, hogy az adatszolgáltatási felhívás az alapanyag fogalmi meghatározottsága körében számára érthetetlen és ezért teljesíthetetlen.

4. Árbevételi adatok bekérésére vonatkozó kifogás

28. Eljárás alá vont jogorvoslati kérelmében arra hivatkozik, hogy az árbevételi adatokra vonatkozó adatszolgáltatásra kötelezés jogsértő, mert az adatok összehasonlítása alkalmatlan a jogsértés súlyának a megállapítására, hiszen pusztán az időszakok azonosságából nem következik az, hogy bármely különözete a két árbevételnek a jogsértés eredményének tekinthető.
29. A Versenytanács álláspontja szerint, eleve téves azon eljárás alá vonti értelmezés, amely szerint az árbevételi adatokra azért volna a vizsgálatnak szüksége, hogy azokból a vizsgált megnevezés miatt átlagostól eltérő forgalomra (lsd. 2011. március 17-én kelt adatszolgáltatás 15. pont, 4. old) és ezáltal a jogsértést jelentő hatásra következtesen. Ezzel szemben a vizsgáló ésszerű indokát adta a kifogásolt adatkérésnek, miszerint a kért adatokra nem a vizsgált magatartás hatásának, hanem annak Tpvt. 78. § (1) bekezdése szerinti súlyának a megállapításához van nélkülözhetetlenül szüksége. (lsd. végzés, 3. old.)
30. A Versenytanács álláspontja szerint azzal, hogy az eljárás alá vont az adatkérés tartalmának alkalmasságát megkérdőjelezve megtagadta a válaszadását, már önmagában okot adott a Tpvt. 61. § (1) bekezdése szerinti eljárási bírság kiszabására. A Fővárosi Bíróság számos esetben ugyanis *elvi* éllel rögzítette: az adatkérési felhívás teljesítését elmulasztó piaci szereplő a Tpvt. 61. § (1) bekezdés szerinti felelősség alól arra hivatkozással nem mentesülhet, hogy álláspontja szerint a felhívás relevanciával nem bíró adatok benyújtására vonatkozik. (Főv. Bír. 2.K. 32.348/2003/1-1. számú végzés; Főv. Bír. 3.Kpk. 46.368/2009/2. számú végzés; Főv. Bír. 2.Kpk. 45.980/2007/14. számú végzés; Főv. Bír. 16.Kpk.45.835/2009/4. számú végzés) A bíróság szerint ezért amennyiben „*az ügyfél arra hivatkozva nem teljesíti adatszolgáltatási kötelezettségét, hogy a kért adat nem tartozik az ügy érdemére, akkor az ügyfél nem a feltárt tényállást vitatja, hanem a hatóság kötelezettségének részét képező bizonyítási eljárás lefolytatását, a Tpvt. 44. § folytán irányadó Ket. 2. § (3) és 50. § (1) bekezdésében rögzített tevékenységet akadályozza.*” (Főv. Bír. 2.Kpk. 45.980/2007/14. számú végzés) Minthogy a Ket. 50. § (1) bekezdése értelmében a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, ezért a bírói gyakorlat szerint a Tpvt. 65. §-ának (2) bekezdése nem teszi lehetővé, hogy az ügyfél mintegy felülbírálja a vizsgáló tényállás tisztázási kötelezettsége körében hozott döntését, hiszen a szükséges adatok bekérése, illetve a bekért adatok tartalmának meghatározása az eljáró hatóság kizárólagos, diszkrecionális mérlegelési jogkörébe tartozik. (Főv. Bír. 3.Kpk. 46.368/2009/2. számú végzés)
31. Fentiekre is figyelemmel a Versenytanács jelen ügyben is irányadónak tartotta a Fővárosi Bíróság azon döntéseit, amelyek szerint a tényállás feltárása nem az ügyfél, hanem a hatóság feladata, így nem az ügyfél kompetenciája annak előzetes elbírálása, hogy valamely adatszolgáltatás teljesítése szüksége-e vagy sem, és ha igen, milyen körben. (Főv. Bír. 16.Kpk.45.835/2009/4. számú végzés; Főv. Bír. 2.Kpk. 45.980/2007/14. számú végzés) Az eljárás alá vont a hatóság által lefolytatott bizonyítási eljárás eredményeként, az ügy érdemében hozott döntést vitatva fejtheti ki azt, hogy megítélése szerint valamely eljárási cselekmény, bizonyítási eszköz az ügy érdemi megítéléséhez miért felesleges. (lsd. Főv. Bír. 16.Kpk.45.831/2010/2. számú végzés)

32. A Versenytanács álláspontja szerint az eljárás alá vont adatszolgáltatás megtagadására vonatkozó nyilatkozata (miszerint a vizsgáló által kért információk sürgősségtelenség) okszerű ténybeli alapját képezte a Tpv. 61. § (1) bekezdése alkalmazásának, mert eljárás alá vont maga foglalt állást abban a kérdésben, hogy a vele szemben indított versenyfelügyeleti eljárásban milyen szempontokat értékelhet, illetve nem értékelhet a hatóság. Márpedig a bíróság álláspontja szerint is az ilyen ügyféli magatartás egyaránt alkalmas az eljárás elhúzására, és a valós tényállás feltárásának megghiúsítására is. (Főv. Bír. 2.Kpk. 45.980/2007/14. számú végzés)

5. Ket. alapelvekbe ütközésre vonatkozó kifogás

33. Eljárás alá vont álláspontja szerint az általa vitatott adatkérések sértik a Ket. 1. §-ának (2) bekezdését és 7. §-át. A Ket. alapelvi rendelkezései azonban a Versenytanács álláspontja szerint nem ragadhatók ki a többi alapelv közül, illetve nem értelmezhetők az alapelveket „kitöltő” tételes rendelkezések nélkül. Teljesen nyilvánvaló, hogy a GVH a Ket. alapelvei (3. § (2) bekezdés b) pont) és tételes rendelkezései (50. § (1) bekezdés) alapján köteles a tényállás feltárására. Ezt a kötelezettségét pedig a Tpv. 63. §-ban meghatározott eljárási határidők keretei között végzi. Szakmailag megalapozott döntés csak a tényállás teljeskörű feltárása mellett hozható. Ennek félretétele arra hivatkozással, hogy az eljárás alá vont számára – ráadásul saját állításán túlmenően semmivel sem bizonyított – többletmunkát és így akár költséget okoz, a Tpv. által védett közérdek sérelmével járna. A GVH FVI a Versenytanács álláspontja szerint a maga részéről teljesítette az együttműködési kötelezettségét, amikor a 2011. március 17-én kelt beadványban megtagadott adatszolgáltatás ellenére ismételt adatszolgáltatásra felhívó végzést küldött.
34. Mindezek alapján a Versenytanács álláspontja szerint a GVH FVI az adatkérési felhívásokat a Ket. és a Tpv. eljárási szabályai szerint, a Ket. alapelveivel összhangban adta ki.

6. Az árbevételi adatok rendelkezésre állása

35. A Versenytanács nem osztja az eljárás alá vont arra vonatkozó előadását, hogy a Tpv. 65. § (2) bekezdése csak olyan adatok, tények szolgáltatását teszi lehetővé, amelyekkel eljárás alá vont rendelkezik, ezért új adatok, tények beszerzésére, létrehozására, vagy összeállítására eljárás alá vont nem kötelezhető. Eljárás alá vont ezen értelmezése nem következik a Tpv. 65. § (2) bekezdésének szóhasználatából.
36. E körben a Versenytanács lényegesnek tartja felhívni a figyelmet arra, hogy eljárás alá vont nem arra hivatkozik, hogy egyáltalán nem rendelkezik a GVH FVI által kért árbevételi adatokkal, hanem arra, hogy ezeket a kért bontásban további munkaidő ráfordítással tudná csak előállítani. (Izd. 2011. május 3-án kelt levél 3. old.) A Versenytanács megjegyzi, hogy az eljárás alá vont erre vonatkozó kötelezettsége a Tpv. 65. § (2) bekezdése alapján teljesen nyilvánvaló módon fennáll.

7. Felróhatóság

37. Eljárás alá vont a felróhatóság hiánya kapcsán előadta, hogy a GVH FVI eljárási bírságot kiszabó végzése közzé nem tett bírósági döntésekre hivatkozik, így az azokban szereplő elvárások nem teljesítése vele szemben nem róható fel. Ugyancsak a felróhatóság hiányát jelzi álláspontja szerint, hogy a vizsgált szlogen az átlagfogyasztó számára egyértelmű volt, s nem bírt a GVH által kreált jelentéssel, amely a magyar eredet állítását sugallja.
38. Bár eljárás alá vont nem fejt ki, hogy a felróhatóság hiányára milyen tekintetben hivatkozik, a Versenytanács megjegyzi, hogy a Ket. 61. § (1) bekezdésének alkalmazását – amely szerint a kötelezettség felróható módon történő megszegése esetén eljárási bírság kiszabásának van helye – a Tpvt. 44. § kizárja. A Tpvt. 61. § (1) bekezdése alapján pedig az eljárás elhúzódását eredményező magatartás esetén az eljárási bírság kiszabható, függetlenül attól, hogy az ügyfél szándéka ténylegesen erre irányult-e vagy számára felróható-e. (Lsd.: Föv. Bír. 11.Kpk.45.811/2009/4 sz. végzés) Jelen ügyben a GVH FVI által adott indokolás szerint is a kért adatok nélkülözhetetlenek az eljárás lefolytatásához. Azok szolgáltatásának megtagadásával a tényállás nem tárható fel, amely így az eljárás elhúzódását eredményezi, miként arra a GVH FVI bírságot kiszabó végzésének indokolása is helyesen rámutatott.
39. A felróhatóság mértéke, így a Ket. 64. § (4) bekezdése a) pontja alapján a bírság összegének meghatározása körében figyelembe vehető szempont. A Versenytanács álláspontja szerint nem mentesíti az eljárás alá vontat a felróhatóság figyelembe vétele alól az általa felhozott két szempont. Először is a a GVH FVI a hatályos jogszabályok alapján járt el, az eljárás alá vont kötelezettségei ugyanis a Tpvt. rendelkezései, és nem a bírói döntések alapján állnak fenn, így a bírósági döntés ismeretének esetleges hiánya nem eredményezheti az eljárás alá vont jogkövetkezmények alóli mentesülését. Másodszor a felróhatóság körében olyan körülményre hivatkozik az eljárás alá vont, amely az ügy érdemére tartozik.

8. A kiszabott bírság módosítása

a) Az eljárás alá vont jogorvoslati kérelmében előadott szempontok

40. Az eljárás alá vont a bírság összegszerűségét is vitatta, mert álláspontja szerint az nem volt megfelelően alátámasztva, illetve a Ket. 61. § (4) bekezdésével ellentétben a GVH FVI egy másik eljárásban kiszabott eljárási bírságot is figyelembe vett.
41. A Versenytanács álláspontja szerint a jogorvoslati kérelem e tekintetben az alábbiak szerint részben alapos.
42. A GVH FVI végzésének indokolásában megjelölte azokat a szempontokat, amelyek mérlegelésével a bírság kiszabott összegét meghatározta. (1. az eljárás alá vont adatszolgáltatási kötelezettségének részben eleget tett; 2. ismételt felhívást követően sem szolgáltatott az eljárás szempontjából jelentősnek ítélt adatokat; 3. a GVH egy másik versenyfelügyeleti eljárásban (Vj/011/2011) szintén adatszolgáltatás megtagadása miatt már szabott ki az eljárás alá vonttal szemben eljárási bírságot.) Megjegyzi a Versenytanács, hogy ellenkező esetben az eljárás alá vont sem lett volna abban a helyzetben, hogy az ismétlődés végzés által figyelembe vett szempontjára jogorvoslati kérelmet alapítson. Az eljárás alá vont előző üzleti évben elért nettó árbevételi adata (227.404 millió forint)¹ alapján megállapítható, hogy a kiszabott bírság nem haladta meg a bíróság által az összegszerűség jogszerűségének keretében értékelni szokott törvényi

¹ Lsd. Vj/017-002/2011. számú irat

maximumot, annak mindössze 0,0002%-át képezte (Izd. Főv. Bír. 2Kpk.45465/2010/7. számú végzés).

43. Megalapozottnak találta viszont a Versenytanács az arra vonatkozó eljárás alá vonti érvelést, miszerint a Ket. 61. § (4) bekezdésébe ütközik, ha az eljárási bírság kiszabása során az ismétlődés keretében egy másik ügyben kiszabott eljárási bírság kerül figyelembe vételre. A Ket. 61. § (4) bekezdése c) pontja alapján ugyanis csak az ugyanabban az eljárásban kiszabott korábbi bírságolások száma és mértéke értékelhető. Mindezek alapján a Versenytanács megsemmisítette a GVH FVI végzése indokolásának erre vonatkozó részét.

b) A képviseleti jogosultság igazolása

44. A Tpv. 44. § szerint alkalmazandó Ket. 104. § (3) bekezdése alapján a Versenytanács nincsen kötve a jogorvoslatban foglaltakhoz. Erre tekintettel a Versenytanács a kifogásolt döntés egészének jogszerűségét is megvizsgálta, és úgy találta, hogy a végzés jogszabályt sértett, amikor az eljárási bírság kiszabására okot adó körülményként értékelte a képviseleti jogosultság adatszolgáltatási felhívás ellenére való igazolását. Erre utal a végzés indokolása, amikor rögzíti, hogy „[...] az adatszolgáltatási kötelezettsége a továbbiakban is fennáll a [...] Vj-017-001/2011 sz. végzés 1. pontja vonatkozásában, így azok további késedelme vagy hiányos teljesítése ismételt bírságolásra adhat alapot.” (A Vj-017-001/2011. sz. végzés 1. pontja tartalma kapcsán Izd. jelen végzés 2. a) pontját)
45. A Ket. 40. § (2) bekezdése alapján ha az ügyfél nem személyesen jár el, a hatóság az eljáró személy képviseleti jogosultságát megvizsgálja. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése alapján a hatóság visszautasítja a meghatalmazott eljárását, ha az nem alkalmas az ügyben a képviselet ellátására, vagy ha képviseleti jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja. Mindezek alapján a GVH FVI-nek a képviseleti jogosultság igazolására hiánypótlási felhívást kellett volna küldenie, melynek elmulasztása esetén a képviselőként fellépő személy eljárását vissza kellett volna utasítani, és a Ket. 40. § (4) bekezdés második mondata alapján az ügyfelet fel kellett volna hívni, hogy járjon el személyesen, vagy gondoskodjék a képviselet ellátására alkalmas képviselőről. Minthogy a Tpv. 44. § értelmében a Ket. a Tpv. eltérő rendelkezése hiányában alkalmazandó, a Tpv. 65. § (2) bekezdése viszont a Ket. 50. § (1) bekezdésével összhangban a tényállás teljeskörű feltárására vonatkozó kötelezettséget fogalmazza meg, így megállapítható, hogy a képviseleti jogosultság igazolása körében a GVH FVI-nek a Ket. fent hivatkozott rendelkezései alapján kellett volna eljárnia, és eljárási bírság kiszabásának nem lett volna helye.
46. Mindezek alapján a Versenytanács mellőzte a GVH FVI végzése indokolásának képviseleti jogosultság igazolásának elmaradására vonatkozó részeit.

c) Az eljárási bírság felemelése

47. A Tpv. 44. § szerint alkalmazandó Ket. 105. § (1) bekezdésének második mondata alapján a Versenytanács a vizsgáló végzésében megállapított kötelezettségnél súlyosabbat is megállapíthat, minthogy nincs olyan jogszabály, amely ennek lehetőségét korlátozná vagy kizárná. Az eljárási bírság ilyen módon történő megváltoztatását így a Tpv. 61. § (3) bekezdése és a Ket. 61. § (4) bekezdése korlátozza.
48. Az eljárási bírság összegének meghatározása során a Versenytanács az alábbi Ket. 61. § (4) bekezdése szerinti szempontokra volt figyelemmel:

48.1. A jogellenes magatartás súlya és a felróhatóság mértéke

- 48.1.1. A Ket. 6. §-a alapján az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni, magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal indokolatlan késleltetésére. A GVH FVI eljárást indító végzésében kifejezetten felhívta az eljárás alá vont figyelmét ezen kötelezettségére és a kötelezettség elmulasztásának vagy nem megfelelő teljesítésének jogkövetkezményeire. (Izd. Föv. Bír. 2.Kpk..45.036/2009/8. számú végzés)
- 48.1.2. A jelen ügyben az eljárás alá vont annak ellenére nem tett eleget az eljárás folytatásához elengedhetetlenül szükséges adatszolgáltatási kötelezettségeinek, hogy azt a GVH FVI adatkérő végzéseivel a következményekre való figyelmeztetéssel együtt két alkalommal is kérte. Erre figyelemmel megállapítható, hogy a kérelmező jobb tudomása ellenére, alapos ok nélkül tagadta meg a hatósággal való együttműködést, magatartása az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult, eljárása rosszhiszemű volt. (Izd. Föv. Bír. 7.Kpk.45.029/2010/4 számú végzés)
- 48.1.3. Különösen is rosszhiszemű magatartást tanúsított eljárás vont vállalkozás, amikor
- (i) az alapanyagok gyártóira vonatkozó adatokat a vonatkozó jogi szabályozással és a korábbi beadványában foglaltakkal ellentétesen is arra tekintettel tagadta meg, hogy nem világos számára az alapanyag fogalma (Izd. 26. pont),
 - (ii) a kért árbevételi adatokat olyan, nyilvánvalóan a Tpv. 65. § (2) bekezdésébe ütköző hivatkozással nem szolgáltatta, hogy azok alkalmatlanok az általa relevánsnak gondolt (Izd. 29. pont) vizsgálati célkitűzések teljesítésére, miközben azok előállítására nem is kötelezhető – minthogy a kért adatokkal az előírt bontásban nem rendelkezik – továbbá számára indokolatlan munka- és költségráfordítással járna, továbbá
 - (iii) nem adta meg azon alapanyaggyártók adatait, amelyekkel saját állítása szerint is rendelkezik (Izd. 2011. március 17-én kelt levél), illetve úgy kérte a GVH FVI-t, hogy forduljon a gyártókhöz (Izd. 2011. május 03-án kelt adatszolgáltatás 6. pontja), hogy közben az ahhoz minimálisan szükséges forgalmazói, illetve nyolc termék esetében beszállítói adatokat sem adta meg.
- 48.1.4. A Versenytanács álláspontja szerint a mulasztás az eljárás alá vontnak felróható, mert a GVH előtt gyakran képviselőt ellátó, versenyjogot ismerő jogászokkal eljáró eljárás alá vonttól elvárható, hogy az alapanyag gyártóira vonatkozó adatszolgáltatás megtagadásakor ne a saját beadványaival és a jogszabályok tartalmával ellentétesen járjon el, valamint az árbevételi adatokra vonatkozó adatszolgáltatási felhívást ne teljesen nyilvánvalóan a Ket. 50. § (1) bekezdésébe és a Tpv. 65. § (2) bekezdésébe ütköző érveléssel utasítsa el.

48.2. Az érintett vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai

- 48.2.1. Eljárás alá vont 227,4 milliárd forintos előző évi nettó árbevételével a 29. legnagyobb árbevételű magyarországi vállalkozás volt 2010-ben², melynek teljesítő képessége alapján a GVH FVI által kiszabott eljárási bírságnál lényegesen magasabb eljárási bírság tekinthető arányos szankciónak a fenti körülményekkel is jellemezhető mulasztásért.

² Izd. Vj/017-015/2011. számú irat

49. Valamennyi fent említett enyhítő [8. a)-b)] és súlyosbító körülmény (48.1-2.) figyelembe vételével a Versenytanács az eljárási bírság összegét a rendelkező rész szerint 30 millió forintban állapítja meg, amely az eljárás alá vont előző évi nettó árbevételének kb. 0,014%-a. A Versenytanács a százalékos érték meghatározásakor a szabályozási hasonlóság okán³ figyelemmel volt az eljárási bírsággal kapcsolatos európai gyakorlatra, amely kartell eljárásban megvalósított jelentős eljárási jogsértés esetén (zártörés) az eljárási bírság mértékét a nettó árbevétel 0,14%-ban határozta meg.⁴ Jelen Fttv. szerinti ügyben a Versenytanács ezzel arányosnak tartotta az említett esetben meghatározott százalékos mérték tizedére rúgó eljárási bírság meghatározását a fent említett súlyosbító körülményekre is figyelemmel.

VI.

Eljárási kérdések

50. A Versenytanács megjegyzi, hogy amennyiben az eljárás alá vont a vizsgáló Tpv. 65. §-ának (2) bekezdés szerinti felhívásának továbbra sem tesz eleget, akkor a Tpv. 44. § szerint alkalmazandó Ket. 61. §-ának (3) bekezdése alapján az eljárási bírság ismételt, a Ket. 61. §-ának (4) bekezdése értelmében akár lényegesen magasabb összeggel is kiróható.
51. A Gazdasági Versenyhivatal hatásköre a Tpv. 45. §-án, illetve az Fttv. 10. §-ának (3) bekezdésén, illetékessége pedig a Tpv. 46. §-án alapul.
52. A jogorvoslati jogra vonatkozó rendelkezés a Tpv. 61. §-ának (3) bekezdésén és 82. §-ának (2) bekezdésén alapul.

Budapest, 2011. augusztus 05.

Dr. Tóth András sk.
a Versenytanács elnöke
előadó versenytanács tagként
eljárva

Váczai Nóra sk.
versenytanács tag

Dr. Miskolczi Bodnár Péter sk.
versenytanács tag

³ lsd. 1/2003/EK rendelet 23. cikk (1) bek.

⁴ lsd. Vj/017-014/2011. számú irat; Európai Bizottság 2008.01.30-i döntése, Case COMP/B-1/39.326 – E.ON Energie AG, 113. pont