



1054 Budapest, Alkotmány u. 5.

Levélcím: 1391, Budapest 62. Pf. 211.

Telefon: (06-1) 472-8865, **Fax:** (06-1) 472-8860

Ügyszám: Vj/21/2017.

Iktatószám: Vj/21-160/2017.

Nyilvános változat!

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa a Kapolyi Ügyvédi Iroda (1051 Budapest, József nádor tér 5-6. III. emelet; eljáró ügyvéd: dr. K. J.) által képviselt **Hungast Holding Zrt.** (1119 Budapest, Fehérvári út 85.) bejelentő által benyújtott összefonódás-bejelentése alapján indult versenyfelügyeleti eljárásban, amelyben további ügyfélként részt vett a Vámosi-Nagy Ernst&Young Ügyvédi Iroda (1132 Budapest, Váci út 20.; eljáró ügyvéd: dr. S. I.) által képviselt **SODEXO Magyarország Szolgáltató Kft.** (1143 Budapest, Ilka utca 31.) meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t .

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa megállapítja, hogy a Hungast Holding Zrt.-nek a SODEXO Magyarország Kft. feletti közvetlen egyedüli irányításszerzésével megvalósuló összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon.

A határozat felülvizsgálatát az ügyfelek a kézbesítéstől számított harminc napon belül kérhetik a Versenytanácsnál benyújtott, vagy ajánlott küldeményként postára adott keresettel. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a pert tárgyaláson kívül bírálja el, a felek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart, mely kérelmet az ügyfél a keresetlevelében terjesztheti elő.

I n d o k o l á s

I.

A bejelentett összefonódás

- 1) A 2017. március 14-én kötött Üzletrész Adásvételi Szerződés értelmében a Hungast Holding Zrt. (a továbbiakban: Hungast) megvásárolja a SODEXO Magyarország Kft. (a továbbiakban: Sodexo) törzstőkéjének 100 százalékát megtestesítő üzletrészét.
- 2) A Hungast a Gazdasági Versenyhivatalhoz 2017. március 22-én az 1) pont szerinti tranzakciót – mint vállalkozások összefonódását – bejelentette a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. (a továbbiakban: Tpv.) 43/J. § (1) bekezdése szerint a Tpv. 24. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel.
- 3) A Gazdasági Versenyhivatal 2017. március 28-án a Tpv. 43/N. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a bejelentett összefonódás vizsgálatára versenyfelügyeleti eljárást indított a

Tpvt. 70. § (1b) bekezdése a) pontja alapján, mert az összefonódás-bejelentésben foglaltak alapján nem volt nyilvánvaló, hogy az összefonódás az érintett piacon nem eredményezi a verseny jelentős mértékű csökkenését.

- 4) Az ügylet a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján – a bejelentő nyilatkozata szerint – nem bejelentés-köteles. Az összefonódást a felek nyilatkozatuk szerint Magyarországon kívül más országban nem jelentik be.

II.

Az összefonódás résztvevői

A György-csoport

- 5) A Hungast a György Tamás által irányított vállalkozáscsoport (a továbbiakban: György-csoport) tagja. A György-csoport meghatározó tevékenysége az étkeztetési szolgáltatás, melyen belül jelentős súlyt a közétkeztetési szolgáltatás képvisel, munkahelyi étkeztetési szolgáltatást csak minimális mértékben végez. A György-csoport a közétkeztetési szolgáltatást Budapesten és az ország több további településén nyújtja.
- 6) A György-csoport Magyarország területén az összefonódás-bejelentés benyújtásának időpontjában rendelkezésre álló utolsó hitelesen lezárt (2015.) üzleti év éves beszámolójának adatai szerint – a csoportba tartozó vállalkozások közötti forgalom nélkül – 1 milliárd forintot meghaladó nettó árbevételt ért el.

A Sodexo-csoport

- 7) A Sodexo és az általa irányított ZÓNA Vendéglátó Kft. (a továbbiakban együtt: Sodexo-csoport) közétkeztetéssel és munkahelyi étkeztetéssel foglalkozik Budapesten és az ország több más településén.
- 8) A Sodexo-csoportnak Magyarország területén az összefonódás-bejelentés időpontjában rendelkezésre áll utolsó hitelesen lezárt (2015.09.01-2016.08.31.) üzleti év éves beszámolójának adatai szerint elért nettó árbevétele meghaladta az 1 milliárd forintot, a György-csoportnak a 6) pont szerinti nettó árbevételével együtt pedig a 15 milliárd forintot.

III.

Az étkeztetési szolgáltatási tevékenység főbb jellemzői

- 9) Az étkeztetési szolgáltatás két egymástól lényegesen eltérő sajátosságokkal rendelkező területe a közétkeztetés és a munkahelyi étkeztetés. A közétkeztetési szolgáltatás megrendelői, az önkormányzatok és az állami költségvetéshez közvetlenül vagy közvetve

kapcsolódó intézmények jogszabályok¹ által kötelezettek arra, hogy a hozzájuk tartozó intézményekben (oktatási intézményekben, kórházakban stb.) megfelelő minőségben étkeztést biztosítsanak. Választási lehetőségük ezért csak abban van, hogy az étkeztetést saját hatáskörben, vagy valamely, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényben (a továbbiakban: Kbt.) foglaltak betartásával kiválasztott vállalkozás révén biztosítják. Ezzel szemben a munkáltatóknak nincs jogszabály által kikényszerített kötelezettségük munkahelyi étkeztetés nyújtására, és a szolgáltatás nyújtóját minden jogszabályi korlátozás nélkül választhatják ki.

- 10) A közétkeztetési szolgáltatásokon belül az azt igénybevevő egyes intézmény-típusok (oktatási-nevelési intézmények, egészségügyi intézmények, egyéb közintézmények) között a szolgáltatással kapcsolatos igények tekintetében eltérések azonosíthatók. Így például az oktatás-nevelés területén szigorúbb előírások vonatkoznak pl. a cukorfelhasználást illetően, illetve a szabályozás korcsoportonként eltérő előírásokat tartalmaz az egy főre jutó napi energiaszükségletre nézve. Eltérések vannak az egyes intézménytípusok között az igényelt étkezések számát és időtartamát tekintve (pl. mindennapi vagy csak hétköznapi, napi egyszeri vagy többszöri). A jelentősebb közétkeztetési szolgáltatást nyújtó vállalkozások – ugyan gyakran jelentősen eltérő arányokkal – de a közétkeztetési szolgáltatás mindhárom fenti területén jelen vannak

A munkahelyi étkeztetés

- 11) Munkahelyi étkeztetéssel nagyszámú vállalkozás foglalkozik, melyen belül tízet megközelítő azoknak a vállalkozásoknak a száma, amelyek az ország több régiójában is nyújtják a szolgáltatást. A Sodexo-csoport is ez utóbbi körbe tartozik, részesedése a munkahelyi étkeztetés magyarországi forgalmából 20-30 százalék közötti. A György-csoport részesedése ezzel szemben minimális (kevesebb, mint 1 százalék).

Az oktatási közétkeztetés

- 12) Az oktatási közétkeztetési piac fogyasztói oktatási intézmények (bölcsődék, óvodák, általános- és középiskolák) tanulói, gondozói, tanárai, oktatói. Ezek közül a bölcsődék, óvodák, általános- és középiskolák túlnyomó többsége önkormányzati, illetve állami fenntartású, melyek ezt vagy saját maguk biztosítják, vagy kiszervezik közbeszerzési eljárás keretében valamely közétkeztetéssel foglalkozó vállalkozást bízva meg azzal. A kiszervezettség fokozatosan növekszik, a Hungast becslése szerint jelenleg az oktatási közétkeztetés mintegy kétharmadára terjed ki. A vizsgáló által megkeresett önkormányzatok és oktatási közétkeztetést nyújtó vállalkozások [lásd 27) pont] túlnyomó többsége úgy nyilatkozott, hogy ha egy önkormányzat a kiszervezés mellett döntött, azt

¹ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról; 2011. évi CXC. törvény a gyermekek védelméről; 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről; 37/2014. EMMI rendelet a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról.

követően bár nem példa nélküli, de nem jellemző a saját hatáskörben történő ellátásra történő visszatérés.

A közbeszerzési eljárás folyamata

- 13) Az eljárások jellemző menete, hogy az önkormányzat, illetve a fenntartó a közbeszerzési értesítőben vagy nyilvánosan megjelenti a felhívást, ami tartalmazza a teljesítés feltételeit, és általában az elbírálás szempontjait. A kiírás tartalmazhat a pályázó által korábban végzett a közbeszerzés tárgyával műszakilag egyenérték szolgáltatásra vonatkozó referencia előírást. A Kbt. 65. § (3) és (5) bekezdése alapján a referencia mértéke legfeljebb az adott közbeszerzés értékének vagy mennyiségének 75 százalékát kitevő korábbi szolgáltatás lehet.
- 14) A közbeszerzés nyertesével megkötésre kerülő szerződés tartalmi elemeit az önkormányzat határozza meg, a szolgáltatónak jellemzően nincs beleszólási joga a szerződés tartalmának kialakításába. A szerződések határozatlan időre vagy jellemzően 3-5 éves időtartamra kerülnek megkötésre. A szerződések gyakran tartalmazzak előírást a szolgáltató által elvégzendő beruházásokra. A szerződés lejártát követően a beruházott eszközök általában az önkormányzat tulajdonába kerülnek, vagy azokat az önkormányzat maradványértéken megvásárolhatja.
- 15) A szerződésekben fix adagárak kerülnek meghatározásra, melynek egyoldalú emelésére a szolgáltató nem jogosult. A szerződések általában rögzítik, hogy az árak emelésére évente a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a mindenkori tárgyévet megelőző naptári évre vonatkozó szakági (iskolai-, óvodai-, bölcsődei étkeztetés) mértékével van mód.
- 16) A szerződések – a vonatkozó jogszabályokkal is összhangban – rendelkezéseket tartalmaznak a szolgáltatás minőségére, annak az önkormányzat általi ellenőrzésre, és szigorú szankciókat helyeznek kilátásba azok nem teljesítése esetére (kötbér, felmondás lehetősége).

A szolgáltatást nyújtó vállalkozások

- 17) Oktatási közétkeztetést nagyszámú vállalkozás végez Magyarországon. A György-csoport és Sodexo-csoport részesedése az oktatási közétkeztetés magyarországi forgalmából egyaránt 20 százalék körüli (15-25 százalék közötti).² Hasonló forgalmi részesedéssel rendelkezik a PENSIO Minőségi Közétkeztetés Kft. (a továbbiakban: Pensio) is. Az oktatási közétkeztetést végző további vállalkozások részesedése a magyarországi forgalomból nem éri el a 10 százalékot. Ezek közül azonban a Pensio mellett megkeresett önkormányzatok és versenytársak nagyszámban országosan is jelentősnek tekinthető

² A piaci részesedések meghatározásához nem állt a vizsgálat rendelkezésére olyan adatbázis vagy tanulmány, amely alapján az oktatási közétkeztetés országos forgalma egyértelműen meghatározható lett volna (ugyanaz igaz az étkeztetés többi típusára is). Ezért a vizsgálat a megkeresett vállalkozások által megadott forgalmi adatok összegét vette figyelembe országos forgalomként. A vizsgálat három évre vonatkozóan kalkulált piaci részesedéseket. Az így számított forgalmi részesedések, és azok átlagai is – a figyelmen kívül hagyott kisebb, helyi szolgáltatókra tekintettel – néhány százalékponttal magasabbak a valóságosnál, amit az eljáró versenytanács a határozatában feltüntetett piaci részesedés intervallumok meghatározásakor figyelembe vett.

szolgáltatóként jelölték meg a Junior Vendéglátó Zrt.-t (a továbbiakban: Junior) és az Eurest Étteremüzemeltető Zrt.-t (a továbbiakban: Eurest).

- 18) Az előzőek mellett vannak olyan vállalkozások is, amelyek a beérkezett válaszok alapján az ország egy-egy régiójában tekinthetők viszonylag jelentős szolgáltatóknak. Az önkormányzatok közel háromnegyede jelölt meg környékbeli, megyei vállalkozásokat, mint számára reálisan szóba jövő pályázókat. Ilyen vállalkozásnak tekinthető például a Nyugat-magyarországi Kereskedelmi, Vendéglátó és Szolgáltató Zrt. (a továbbiakban: Nyugat) Győr és Szombathely térségében, a Mátra Party Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (a továbbiakban: Mátra) Heves megyében és Budapest környékén.
- 19) Szintén több önkormányzat és versenytárs jelölte meg jelentős szereplőként a P. Dussmann Szolgáltató Kft.-t (a továbbiakban: P. Dussmann), mely az oktatási közétkeztetésben viszonylag csekély súllyal van jelen, azonban az egészségügyi közszolgáltatás területén jelentős szereplő.
- 20) A Magyar Közétkeztetők Országos Szövetsége beadványában azt állapította meg, hogy 6-7 vállalkozás rendelkezik olyan kapacitásokkal, műszaki feltételekkel, hogy egy közbeszerzési eljárásban sikeresen indulhasson, azzal azonban, hogy ezek közül az Eurest és a P. Dussmann jellemzően csak az egészségügyi közétkeztetésben rendelkezik referenciával.

A György-csoport és Sodexo-csoport egymáshoz való viszonya

- 21) A vizsgálat során a 2014.-2016. évekre nézve elemzésre került, hogy a György-csoport és a Sodexo-csoport milyen gyakorisággal jelent meg ugyanazon a közbeszerzési pályázaton.
- 22) A fenti időszakban a György-csoport [ÜZLETI TITOK], míg a Sodexo-csoport [ÜZLETI TITOK] pályázaton indult, melyek közül csak [ÜZLETI TITOK] olyan pályázat volt, melyre mindkét vállalkozáscsoport nyújtott be ajánlatot.
- 23) Az elemzés azt figyelembe véve is elkészült, hogy 2016. év végén az ELAMEN Zrt. (a továbbiakban: Elamen) és irányítása alatt álló Bakony Gaszt Zrt. (a továbbiakban: Bakony Gaszt) a György-csoport tagjaivá váltak. A 2014.-2016. évi időszakban az Elamen [ÜZLETI TITOK], a Bakony Gaszt pedig [ÜZLETI TITOK] pályázaton indult. Ezek közül a Sodexo-csoport csak az Elamennel indult együtt pályázaton, mégpedig [ÜZLETI TITOK] alkalommal.
- 24) Az elemzés során megállapítható volt az is, hogy a György-csoport által szolgáltatott összes étel adag közül 30 százalék körüli esett az olyan pályázatokra, melyek esetében az éves étel adag mennyiség több mint kétfélmillió, és csak kevesebb, mint 10 százalék az olyan pályázatokra, amelyek esetében az éves étel adag százezer alatti. Ezzel szemben a Sodexo-csoport esetében fordított a helyzet: 10 százalék körüli a kétfélmillió feletti éves adagszám, 30 százalék körüli a százezer alatti.

Az egészségügyi közétkeztetés

- 25) Egészségügyi közétkeztetés magyarországi forgalmából a György-csoport és a Sodexo-csoport is 10 százalék körüli mértékben részesedik, együttes részesedésük pedig csekély

mértékben meghaladja a 20 százalékot. A terület legnagyobb szolgáltatója az Eurest, melynek részesedése 40-50 százalék közötti. Szintén jelentős szolgáltató a P. Dussmann, melynek részesedése 10-20 százalék közötti. Mellettük van még két olyan vállalkozás, melyeknek részesedése az egészségügyi közszolgáltatás magyarországi forgalmából megközelíti a 10 százalékot.

Egyéb közétkeztetés

- 26) Az egyéb közétkeztetés, melybe beletartozik például a honvédségi és a büntetés végrehajtási intézmények részére nyújtott szolgáltatás a teljes közétkeztetési forgalom mintegy 5 százalékát teszi ki. Az összefonódással érintett két vállalkozáscsoport közül csak a György-csoport végez egyéb közétkeztetési tevékenységet, részesedése annak magyarországi forgalmából 5-10 százalék közötti.

IV.

A közétkeztetési szolgáltatást nyújtó vállalkozások és az oktatási közétkeztetési szolgáltatást igénybevevő önkormányzatok véleménye

- 27) A vizsgáló eljárása [Tpvt. 47. § (1) bekezdés] megindítását követően 16 étkeztetéssel foglalkozó vállalkozást hívott fel adatszolgáltatásra. Majd a kapott információk feldolgozását követően kifejezetten az oktatási közétkeztetésre koncentráltan a fenti 16 vállalkozás közül oktatási közétkeztetéssel jelentős mértékben foglalkozó 8 vállalkozás mellett további két ilyen vállalkozást, valamint 21 önkormányzatot hívott fel adatszolgáltatásra. A megkeresett önkormányzatok ország különböző régióiból kerültek ki, és voltak közöttük nagyobb városok és kisebb települések egyaránt. A kérdések elsősorban a közbeszerzés és az követő szerződéskötés főbb jellemzőire, az étkeztetési tevékenység szegmentálhatóságára, valamint az önkormányzatok tárgyalási pozíciójára (vevői erejére) vonatkoztak. E mellett a megkeresetteknek lehetőségük volt az összefonódás várható hatásaival kapcsolatos véleményük kifejtésére.
- 28) Az adatkérésekre valamennyi megkeresett vállalkozás válaszolt. A 21 megkeresett önkormányzat közül 19-től érkezett válasz.

A piac szegmentálhatósága

- 29) A megkeresett vállalkozások túlnyomó többsége indokoltnak tartotta a piaci verseny szempontjából egymástól egyértelműen elkülönült piacoknak tekinteni a munkahelyi étkeztetési és a közétkeztetési szolgáltatást, továbbá ez utóbbin belül az oktatási-, az egészségügyi- és az egyéb intézmények részére nyújtott közétkeztetést. Véleményük szerint ez annak ellenére indokolt, hogy az egyes területek működési, belépési feltételei hasonlóak, valamint azonos szaktudást, eszközöket, erőforrásokat és alapanyag beszerzési módszereket igényelnek. A jogi szabályozásban, a fogyasztói igényekben, a fogyasztók

körében és a szolgáltatás jellegében ugyanis jelentős eltérések vannak az egyes étkeztetési területek között.

- 30) A megkérdezetteknek szintén túlnyomó többsége úgy nyilatkozott ugyanakkor, hogy az étkeztetés két alapl módja (az ellátott intézményben lévő főzőkonyhából, illetve a máshol elkészített ételnek az intézménybe szállításával és tálalásával történő étkeztetés) közötti különbségtétel a piaci verseny szempontjából nem indokolt. A szolgáltatást nyújtó vállalkozások ugyanis nem különülnek el ebből a szempontból, hanem a megrendelő adottságaihoz igazodva választanak a megoldások között.

Az önkormányzatok tárgyalási pozíciója

- 31) Az ügyfeleknek, a megkeresett versenytársaknak és önkormányzatoknak is nyilatkozni kellett arra nézve, hogy milyen mértékűnek tekintik az önkormányzatok „tárgyalási pozícióját”, egy ötfokú skálán is értékelve azt (5=nagyon erős, 1=nagyon gyenge). Az ügyfelek, valamint a versenytársak nagyobb hányada 5-re, vagyis nagyon erősen értékelte az önkormányzatok tárgyalási pozícióját, több esetben ezt alátámasztó indokolással kiegészítve. Az önkormányzatok saját tárgyalási pozíciójuk erősségét nagyobb részben 4-re értékelték, de volt négy olyan önkormányzat, amely 5-re, illetve három, amely 3-ra értékelt azét.

A versenytársak véleménye az összefonódás várható hatásairól

- 32) Az összefonódás várható hatásaival kapcsolatosan az első alkalommal megkeresett 16 vállalkozás fele (8 vállalkozás) ítélte meg úgy, hogy az összefonódásnak érdemi negatív hatásai lesznek a jövőbeni versenyre, 6 válaszadó nem azonosított negatív hatásokat, illetve nem tudott érdemi álláspontot megfogalmazni. Volt továbbá 2 olyan vállalkozás, amely úgy ítélte meg, hogy az összefonódásnak pozitív hatásai is lesznek a piaci versenyre.
- 33) A negatív hatást várók jellemzően az összefonódás révén bővülő György-csoportnak a jövőbeni magas piac részesedésére, és az ebből fakadóan erősödő piaci érdekérvényesítő képességére, a versenytársaik várhatóan romló pályázat nyeresi esélyeire hivatkoztak. Hasonló véleményt fogalmazott meg az összefonódás bejelentésének a Gazdasági Versenyhivatal honlapján történő közzétételére reagálva a Magyar Közétkeztetők Országos Szövetsége is. Ezek a negatív megközelítések azonban alapvetően vélemény jelleggel fogalmazódtak meg, azonban érdemi indokolást, illetve olyan konkrét mechanizmusokat, amelyekeken keresztül versenyproblémák jelentkezhetnek még vázlatosan sem fogalmaztak meg a beadványok.

V.

Bejelentési kötelezettség

Összefonódás

- 34) A Tpvt. 23. § (1) bekezdés b) pontja értelmében vállalkozások összefonódása jön létre, ha egy vállalkozás vagy több vállalkozás közösen közvetlen vagy közvetett irányítást szerez valamely tőle független vállalkozás felett.
- 35) A Tpvt. 23. § (2) bekezdés a) pontja szerint közvetlen irányítással rendelkezik egy vállalkozás vagy több vállalkozás közösen, ha a másik vállalkozás többségi szavazati jogot biztosító üzletrészeivel, részvényeivel rendelkezik, illetőleg a szavazati jogok több mint ötven százalékaival rendelkezik.
- 36) Az 1) pont szerinti tranzakció révén a Hungast közvetlen egyedüli irányítást szerez az Sodexo felett a vállalkozás üzletrészei 100 százalékanak megvásárlásával, ami a Tpvt. fent hivatkozott rendelkezései alapján vállalkozások összefonódásának minősül.

Küszöbértékek

- 37) A Tpvt. 24. § (1) bekezdése alapján az összefonódást be kell jelenteni, ha valamennyi érintett vállalkozáscsoport, valamint az érintett vállalkozáscsoport tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevétele együttesen a 15 milliárd forintot meghaladja, és az érintett vállalkozáscsoportok között van legalább két olyan vállalkozáscsoport, melynek előző évi nettó árbevétele a vállalkozáscsoport tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző évi nettó árbevételével együtt egymilliárd forint felett van.
- 38) A Tpvt. 27. § (1) bekezdése alapján a nettó árbevétel számítása során nem kell figyelembe venni az azonos érintett vállalkozáscsoportba tartozó érintett vállalkozásoknak vagy azok vállalkozásrészeinek az egymás közötti forgalmát. A Tpvt. 27. § (2) bekezdése értelmében A vállalkozások nettó árbevételének számítása során a Magyarország területén eladott árukból az előző üzleti évben elért nettó árbevételt kell figyelembe venni. A Tpvt. 27. § (6) bekezdése szerint a nettó árbevételt az összefonódás-bejelentés benyújtásának időpontjához képest rendelkezésre utolsó hitelesen lezárt üzleti évre vonatkozó éves beszámoló vagy egyszerűsített éves beszámoló szerinti nettó árbevétel alapján kell meghatározni.
- 39) A Tpvt. 26. § (1) bekezdése értelmében érintett vállalkozások az összefonódásban közvetlenül és közvetetten részvevő vállalkozások. A (2) bekezdés b) pontja alapján közvetlen résztvevő a közvetlen irányítást szerző vállalkozás, valamint az a vállalkozás, amely fölött irányítást szereznek. A (3) bekezdés szerint közvetett résztvevők azon vállalkozáscsoport [Tpvt. 15. § (2) bekezdés] további tagjai, amelybe a közvetlen résztvevő tartozik. Az (5) bekezdés szerint érintett vállalkozáscsoport a közvetlen résztvevő és az ahhoz kapcsolódó közvetett résztvevők együttese.
- 40) Az előzőek alapján az összefonódás közvetlen résztvevőjének a közvetlen egyedüli irányítást szerző Hungast és az irányítása alá kerülő Sodexo minősülnek, mire tekintettel az összefonódással érintett vállalkozáscsoportok a Hungastot magába foglaló György-csoport és a Sodexo-csoport.
- 41) Az összefonódással érintett fenti két vállalkozáscsoportoknak az összefonódást megelőző, utolsó hitelesen lezárt üzleti évben a Tpvt. fent hivatkozott rendelkezései alapján figyelembe veendő nettó árbevétele együttesen meghaladta a 15 milliárd forintot, továbbá

ezen belül mindkettőé az 1 milliárd forintot. Ezért az összefonódást a Gazdasági Versenyhivatalhoz be kellett jelenteni.

VI.

Az összefonódás értékelése

- 42) A Tpv. eddigi alkalmazási tapasztalatai alapján a Versenytanács az összefonódás horizontális-, vertikális- és portfólió hatásait vizsgálja (lásd a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 2/2017. közleményét, a továbbiakban: 2/2017. közlemény).
- 43) A Tpv. 30. § (1) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal megtiltja az összefonódást, ha – az (2) bekezdésben foglaltakat figyelembe véve – az összefonódás jelentős mértékben csökkenti a versenyt az érintett piacon, különösen gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése következményeként.

Az érintett piac

- 44) A Tpv. 14. § értelmében az érintett piacot a megállapodás tárgyát alkotó áru és a földrajzi terület figyelembevételével kell meghatározni. Az érintett árupiac meghatározásakor a megállapodás tárgyát alkotó árun túlmenően figyelembe kell venni az azt – a felhasználási célra, az árra, a minőségre és a teljesítés feltételeire tekintettel – ésszerűen helyettesítő árukat (keresleti helyettesíthetőség), továbbá a kínálati helyettesíthetőség szempontjait. Földrajzi piacként azt a földrajzi területet kell számításba venni, amelyen kívül a) az üzletfél nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut beszerezni, vagy b) az áru értékesítője nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut értékesíteni.
- 45) Az összefonódással érintett piacoknak minősülnek mindazok a piacok, amelyeken az összefonódás valamely (akár közvetlen, akár közvetett) résztvevője piaci tevékenységet fejt ki. Érdemben azonban csak azon piacok vizsgálata szükséges, amelyekre nézve a fenti versenyhatások fennállhatnak.
- 46) A jelen esetben az eljáró versenytanács az étkeztetési szolgáltatások körében vizsgálta, hogy mi minősül érintett árupiacnak, melyen belül a munkahelyi étkeztetést és a közétkeztetést egymástól egyértelműen elkülönülő árupiacoknak tekintette. Az eljáró versenytanács ugyanakkor szükségtelennek tartotta annak eldöntését, hogy a közétkeztetésen belül az egyes szegmensek (oktatási-, egészségügyi-, egyéb közintézmények részére nyújtott szolgáltatás) egységes vagy egymástól elkülönült árupiacot alkotnak-e. Az, hogy a jelentősebb szolgáltatók jellemzően mind a három területen jelen vannak a kínálati helyettesíthetőség irányába mutató körülmény ugyan, az eljáró versenytanács azonban figyelemmel volt arra is, hogy - a később részletezettek szerint - az egyes területeket külön-külön érintett piacként vizsgálva sem voltak azonosíthatók beavatkozásra okot adó káros versenyhatások. Ez a megközelítés összhangban van a megkeresett piaci szereplő túlnyomó többségének álláspontjával is.

- 47) Érintett földrajzi piacként az eljáró versenytanács valamennyi vizsgált árupiac esetében Magyarország egész területét tekintette, figyelemmel arra, hogy egyrészt a forgalom túlnyomó részét adó vállalkozások tevékenységüket az ország több régiójában is végzik, másrészt – és ez még nagyobb súllyal esik latba – az igénybevevők által meghirdetett közbeszerzési eljárásokon ezeknek a vállalkozásoknak egyértelműen lehetősége van részvételre.

A beavatkozásra okot adó versenyhatások hiánya

Horizontális hatások

- 48) Az összefonódásnak horizontális összefüggésben azokon az érintett piacokon lehet hatása a gazdasági versenyre, amelyek azonos (eladói vagy vevői) oldalán az összefonódásban résztvevő mindkét vállalkozáscsoport (ténylegesen vagy potenciálisan) jelen van. Ilyen esetben ugyanis egyrészt növekszik az összefonódás révén bővülő vállalkozás piaci ereje (egyoldalú hatás), másrészt az adott érintett piacon a párhuzamos magatartások esélye (koordinatív hatás).
- 49) Az egyéb közintézmények részére a Sodexo-csoport közétkeztetési szolgáltatást nem nyújt, vagyis ezen az érintett piacon csak az összefonódásban résztvevő egyik vállalkozáscsoport (a György-csoport) van jelen. Ezért az egyéb közintézmények piacán a 2/2017. közlemény 19. aa) pontja alapján az összefonódás nem jár együtt horizontális hatással.
- 50) A munkahelyi étkeztetés és az egészségügyi közétkeztetés piacain a György-csoport és a Sodexo-csoport egyaránt jelen van, és együttes érintett piaci részesedésük meghaladja azt a mértéket (20 százalék), amely felett a 2/2017. közlemény 19. ba) pontja alapján nem zárható ki nyilvánvalóan a káros horizontális hatások. A munkahelyi étkeztetés esetében azonban a György-csoport részesedése minimális (kevesebb mint 5 százalék), továbbá az adott érintett piacon a Sodexo-csoportnál lényegesen magasabb részesedéssel rendelkezik az Eurest, mire tekintettel a 2/2017. közlemény 19. c) pontja alapján ezen az érintett piacon nem kell káros horizontális hatásokkal számolni. Az egészségügyi közétkeztetés esetében ugyan mindkét vállalkozáscsoport részesedése meghaladja az 5 százalékot, a két vállalkozáscsoport együttes részesedése azonban csak csekély mértékben több mint 20 százalék. Ezt figyelembe véve, továbbá arra is tekintettel, hogy az Eurest ezen az érintett piacon ennél lényegesen magasabb (40-50 százalék közötti) részesedéssel rendelkezik, és a piacon jelen van további három 10 százalék körüli részesedésű vállalkozás is, az eljáró versenytanács az egészségügyi közétkeztetés piacán sem azonosított beavatkozásra okot adó horizontális hatást. Sőt az összefonódás akár még a verseny erősödésével is járhat azáltal, hogy az összefonódás révén bővülő György-csoport a jelenleginél erősebb versenytársa lesz a magas piaci részesedésű Eurest-nek.
- 51) Az oktatási közétkeztetés piacán a Sodexo-csoport és György-csoport átlagos együttes részesedése 35-45 százalék közötti, vagyis lényegesen meghaladja azt a mértéket, amely felett nem zárható ki nyilvánvalóan a káros horizontális hatások. Ennek értékelésekor azonban nem lehet eltekinteni attól a körülménytől, hogy az adott érintett piacon a megrendeléseket jellemzően közbeszerzési eljárás keretében lehet elnyerni. A Versenytanács gyakorlata szerint ugyanis a „[...] *versenytárgyalásos piacokon a*

versenyviszonyokat a piaci részesedésekkel legalábbis egyenrangú módon jellemezheti a piac szereplőinek (a versenytárgyalások tényleges és lehetséges résztvevőinek) száma.”³

- 52) Az oktatási közétkeztetés területén a közbeszerzési eljárásokon elindulni képes vállalkozások száma eltérő attól függően, hogy milyen volumenű szolgáltatásra írta ki az adott önkormányzat a pályázatot. A nagyobb települések esetében csak olyan vállalkozások képesek megfelelő ajánlatot tenni, amelyek más településen már rendelkeznek legalább közel hasonló volumenű referencia-szolgáltatással. Az önkormányzatoktól és a versenytársaktól beérkezett válaszok nagyobb hányadában ilyenként említett vállalkozások (Pensio, Junior, Eurest) mellett ebbe a körbe tartozónak tekinthetők az egy-egy régióban jelentős szerepet játszó vállalkozások (Nyugat, Mátra), valamint az elsősorban az egészségügy területén jelentős, de az oktatás területén is jelen lévő P. Dussmann. Mindezek alapján, továbbá a Magyar Közétkeztetők Országos Szövetségének adatszolgáltatását is figyelembe véve, jelenleg 6-7 ilyen vállalkozás van, ami az előzőek alapján azt jelenti, hogy az összefonódást követően is marad megfelelő számú, egymástól független, az oktatási közétkeztetési közbeszerzések teljes körében reális eséllyel induló ajánlattevő. A kisebb településeken pedig a Gazdasági Versenyhivatal által beszerzett adatok alapján helyi szolgáltatók is képesek megfelelő ajánlatot tenni, azaz még magasabb lehet a potenciális ajánlattevőként figyelembe vehető piaci szereplők száma.
- 53) A verseny jelentős mértékű csökkenésének valószínűsítése ellen szól továbbá, hogy a 21)-23) pontokban hivatkozott tenderadatok alapján az elmúlt három év (2014.-2016.) során alacsony volt az olyan oktatási közétkeztetésre kiírt közbeszerzések aránya, amelyen a György-csoport és a Sodexo-csoport is elindult. Ezt figyelembe véve nem valószínűsíthető, hogy a György-csoport és a Sodexo-csoport egymás közeli versenytársai lennének. Ebből a szempontból nem elhanyagolható körülmény az sem, hogy a két csoport – adott érintett piacon belüli – szolgáltatási profilja közti különbségre utalnak továbbá az általuk kiszolgált ügyfelek adagszám szerinti megoszlásai [ld. 24) pont] is.
- 54) Szintén a verseny jelentős mértékű csökkenése ellen ható körülmény, hogy az önkormányzatok érdemi vevői erővel rendelkeznek (ami nyilvánvalóan igaz, az ilyen pályázatot kiíró egyéb fenntartókra is). Ezt mutatja, szemben a piaci szereplők 33) pontban hivatkozott véleményével, hogy nem csak az ügyfelek és a versenytársak, hanem maguk a megkeresett önkormányzatok is a vevői erőt az 5 fokú skálán nagy számban 5-re értékelték, és 4-nél alacsonyabb pontot (3-at) csak három önkormányzat adott. Az önkormányzatok vevői erejét jelzi az is, hogy az ügyfelek, a megkeresett versenytársak és önkormányzatok egybehangzóan úgy nyilatkoztak, hogy a szerződéses feltételeket az önkormányzatok alakítják ki, és a szerződések mind az ár emelése, mind pedig minőség rontása (mint a piaci erő növekedéséből fakadó konkrét hátrányok) tekintetében igen erős garanciákat biztosítanak az önkormányzatok számára, azon túl, hogy a szolgáltatás minőségét az ágazati szabályozás is biztosítja.
- 55) Az ár keretek között tartása és a megfelelő minőség biztosítása tekintetében az önkormányzatokat megillető fenti szerződéses garanciák nem egyszerűen az adott szerződés betartása szempontjából bírnak jelentőséggel, hanem (pl. a szerződésben rögzített mértéket meghaladó szolgáltatói áremelési igény esetén) azt a lehetőséget is

³ Vj/103/2011. 26) pont, az adott ügyben 5 további versenytárs volt azonosítható.

biztosítják az önkormányzat részére, hogy a szerződés felmondásával, és új pályázat kiírásával versenykörülmények között új szolgáltatót válasszon.

- 56) Az önkormányzatok – ha a korábbi szolgáltatójukkal, vagy az általuk kiírt pályázat eredményével nem elégedettek – dönthetnek egyrészt új pályázat kiírása mellett (akár a feltételek változtatásával, pl. a referencia feltételek enyhítésével, bővítve a potenciális pályázók körét), másrészt a szolgáltatás saját hatáskörben történő ellátása (a kiszervezés megszüntetése) is egy elvileg lehetséges opció, amely a piaci adatok alapján ugyan nem gyakori, de nem is példa nélküli megoldás.
- 57) Mindezek alapján az eljáró versenytanács úgy ítélte meg, hogy az összefonódás az oktatási közétkeztetés piacán a György-csoport és a Sodexo-csoport forgalom alapján számított (és több versenytárs, illetve a Magyar Közétkeztetők Országos Szövetsége által aggályosnak ítélt) viszonylag magas átlagos részesedése ellenére sem jár beavatkozásra okot adó egyoldalú horizontális hatással, továbbá figyelemmel a piaci szereplők számára és a közbeszerzés jellegéből adódó ártranszparencia hiányára, káros koordinatív hatással sem kell számolni.

Vertikális és portfólió hatás

- 58) Egy összefonódásnak akkor lehetnek vertikális hatásai, ha az érintett vállalkozáscsoportok a termelési-értékesítési lánc egymást követő fázisaiban tevékenykednek, ami megteremtheti az érdekeltséget arra, hogy az egyik (vagy mindkét) piacon jelentékeny piaci erővel rendelkező vállalkozáscsoport ezt a piaci erőt kihasználja, azaz valamely (vagy mindkét) piacon versenyt korlátozó magatartást folytasson, lezárva az adott piacot (pl. szerződéskötéstől való indokolatlan elzárkózással, árprés révén stb.).
- 59) A portfólió hatás az összefonódás révén létrejövő vállalkozáscsoport által gyártott (forgalmazott) áruk körének bővüléséből adódik. Ez különösen akkor járhat káros versenyhatásokkal, ha egymást kiegészítő (azonos vevők által vásárolt) áruk gyártói (forgalmazói) kerülnek egy vállalkozáscsoportba. Ebben az esetben ugyanis, ha az egyik vállalkozáscsoport valamely áru(k) piacán magas piaci részesedéssel rendelkezik, akkor az összefonódás következtében bővülő vállalkozáscsoport más áru(k) piacán képes lehet versenykorlátozó magatartás (pl. árukapcsolás) érvényesítésére.
- 60) Az összefonódás vertikális és portfólió hatással sem jár, mivel a tranzakció révén nem jön létre új, ilyen hatások lehetőségét felvető vertikális, vagy kiegészítő jellegű kapcsolat, tekintve, hogy a Sodexo-csoport csak olyan tevékenységeket végez, amelyeket a György-csoport már eddig is végzett.

Összegzés

- 61) Mindezek alapján az eljáró versenytanács a Tpv. 76. § (1) bekezdés aa) pontja szerint határozatában – egyezően a Tpv. 71. § (2) bekezdés c) pontja szerinti vizsgálói indítvánnyal – megállapította, hogy az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon.

VII.
Eljárási kérdések

- 62) A Gazdasági Versenyhivatal hatásköre a Tpvt. 45. §-án, illetékessége a Tpvt. 46. §-án alapul. E rendelkezések értelmében a Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden olyan versenyfelügyeleti ügyben, amely nem tartozik a bíróság hatáskörébe (Tpvt. 86. §), illetékessége pedig az ország egész területére kiterjed.
- 63) Az eljáró versenytanács határozatát a Tpvt. 73. § (2) bekezdésének alkalmazásával előzetes álláspont készítése és tárgyalás tartása nélkül hozta meg.
- 64) A Tpvt. 63. § (2) bekezdésének d) pontja szerint a 70. § (1b) bekezdés a) pontja alapján indult eljárásban az eljárást befejező döntést az összefonódás-bejelentés beérkezésétől számított négy hónapon belül kell meghozni és gondoskodni annak közléséről. Jelen esetben az összefonódás-bejelentés beérkezése 2017. március 22. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33. § (3) bekezdés c) pontja szerint a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az azok teljesítésig eltelt idő (a jelen esetben az átlapolások kiszűrésével: 54 nap) az ügyintézési határidőbe nem számít bele, az ügyintézési határidő 2017. szeptember 14-én jár le.
- 65) A bejelentő a Tpvt. 62. § (1) a) pontja szerinti tizenötmillió forintos igazgatási szolgáltatási díjat 2017. április 4-én lerőta.
- 66) Az ügyfeleket megillető jogorvoslati jog a Tpvt. 83. § (1) bekezdésén alapul.

Budapest, 2017. július 31.

Dudra Attila s.k.
előadó versenytanácsstag

Dr. Tóth András s.k.
a Versenytanács elnöke,
versenytanácstagként eljárva

dr. Szoboszlai Izabella s.k.
versenytanácsstag