

## **A GVH válasza a fogyasztóvédelmi bírsághoz kapcsolódó beérkezett észrevételekre**

A GVH köszönettel vette a beérkezett észrevételeket (a továbbiakban: Észrevételek) a nyilvános konzultációra bocsátott, „A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 12/2017. közleménye a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásának szempontjairól” című dokumentum tervezetével (a továbbiakban: Tervezet) kapcsolatban.

Az alábbiakban részletesen bemutatjuk az Észrevételekben foglalt felvetések nyomán indokoltnak tekintett változtatásokat, illetve reflektálunk az általunk nem osztott vélemény tükröző javaslatokra. (Ennek során a Tervezet egyes pontjaira történő hivatkozások a nyilvános konzultációra bocsátott, eredeti dokumentum számozását követik.) A nyilvános konzultációra érkezett vélemények és az időközben felmerült további szempontok figyelembe vételével átdolgozott végleges közlemény 2017 decemberében felkerült a [GVH honlapjára](#).

### **1. A GVH részletes álláspontja a Magyar Versenyjogi Egyesület által megküldött Észrevételek egyes felvetéseivel kapcsolatban**

**Ad 1.** Az Észrevételek hiányolja a digitális térben végzett tevékenységekkel kapcsolatos speciális tudnivalókra vonatkozó részletesebb útmutatást, különösen az online termékek és szolgáltatások fogyasztóinak attitűdjei, tudatossága, az okos eszközökön keresztül történő tájékoztatással szembeni elvárások tekintetében. Álláspontunk szerint azonban a digitalizációra figyelemmel nem szükséges külön részletes útmutatás, a Tervezetben megfogalmazott általános elvek és megfontolások megfelelően adaptálhatóak a digitális eszközökre, termékekre és szolgáltatásokra.

**Ad 2.1.** Az Észrevételekben megfogalmazott aggályok fényében a Tervezet 5. bekezdésének utolsó mondata törlésre került.

**Ad 2.2.** Az Észrevételek javasolja a Tervezet GVH-ra vonatkozó közzétételének rögzítését. Ennek külön kiemelését azonban nem láttuk szükségesnek: értelmezésünk szerint a Tervezet 6. pontjában szereplő utalás a közleménytől való eltérés kivételes jellegére és az eltérés indokainak bemutatására valamint az 1392/B/2007 AB határozatra megfelelően tükrözi a közlemény alkalmazására vonatkozó kereteket.

**Ad 2.3.** Az Észrevételek felveti, hogy a bírság arányosságának követelményénél a Tervezet ne csak a jogsértés súlyát illetve az enyhítő és súlyosító körülményeket jelölje meg viszonyítási pontként, hanem a vállalkozás „személyét” is. E körben ugyanakkor a GVH nem látta szükségesnek a Tervezet szövegének módosítását, tekintettel arra, hogy a megfogalmazás az „adott vállalkozás által elkövetett” jogsértés súlyára utal, ami álláspontunk szerint magában foglalja a vállalkozás személyének figyelembevételét is.

**Ad 2.4.** Az Észrevételek a kiinduló összeg meghatározása körében javasolja annak további részletezését, kifejtését, hogy mikor kerül sor költség-alapú és mikor árbevétel-alapú bírságot. E tekintetben az Észrevételekben megfogalmazott szempontokat figyelembe

véve pontosítottuk a közlemény szövegét. Átvezettük továbbá azt a javaslatot is, hogy az esetleges becslés(ek) szempontjai már az előzetes álláspontban is bemutatásra kerülnek.

**Ad 2.5.** Az ügynöki jutalék kapcsán nem látunk szükségesnek további pontosítást, mivel az ügynöki jutaléokra mint „más jellegű” költségre, ráfordításra alkalmazandók a 16. és 18. pont rendelkezései, amelyek az Észrevételekben megfogalmazott problémákat megfelelően kezelik.

**Ad 2.6.** Az Észrevételekben megfogalmazott felvetésekre tekintettel pontosítottuk a különféle árbevétellel kapcsolatos fogalmak tartalmát, egyértelművé téve, hogy becslés mindkét típusú árbevételi mutató esetén elképzelhető. Ami a jogsértéssel érintett áruk révén realizált nettó árbevételre vonatkozó 20%-os arányszámot illeti, az Észrevételekben foglaltakat és a nyilvános konzultáció során érkezett egyéb véleményeket megfontolva annak mértékét csökkentettük 10%-ra. Az arányszám tekintetében ugyanakkor nem látunk indokoltnak mérlegelési lehetőséget bevezetni, ez a jelenleg hatályos közleményben sem szerepel; az Észrevételekben e körben hivatkozott ügyek még a megelőző közlemény alapján született döntések, amikor az arányszám kapcsán az került rögzítésre, hogy „[a] GVH gyakorlata szerint az 5%-ot meghaladó mértékű bírság kiszabása nem szokásos.”

**Ad 2.7.** A súlyosító és enyhítő körülmények figyelembevételére vonatkozó módszertan javasolt tisztázását megtettük.

**Ad 2.8.** Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján lábjegyzetben elhelyeztünk egy példát.

**Ad 2.9.** Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján nem találtuk indokoltnak a szöveg módosítását, mivel a tovagyrúzó hatások más termékekre, más piacokra vonatkoznak, így azokat – közvetettségük okán – a figyelembe vett árbevételi mutató nem tartalmazza.

**Ad 2.10.** Az Észrevételekben foglalt felvetéseket és más érdekeltek által megfogalmazott, részben hasonló szempontokat megfontolva módosult a Tervezet felróhatóság körében figyelembe veendő tényezőinek köre, azok súlyozása. Ennek eredményeként a súlyosan felróhatónak tekinthető esetek köre a szándékos elkövetésre utaló körülményeket fedi le, melyek között azon esetek mérlegelhetők, amikor a vállalkozás működése lényegében a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra épül, amikor (bizonyos további feltételek teljesülése esetén) a döntéshozók más – korábban elmarasztalt – vállalkozásokban hasonló tevékenységet folytattak, vagy ha az eljárás alá vont a fogyasztói tesztek eredményeit figyelmen kívül hagyva, azokkal ellentétesen jár el. Ugyanakkor, az ártatlanság vélelmét figyelembe véve, a továbbiakban a GVH nem várja el a magatartás tanúsításával való felhagyást az ügyindítást követően, ekként a magatartás további folytatása sem minősül súlyosító körülménynek.

Szintén a felróhatóság magasabb fokát feltételezheti, ám a fentieknél enyhébb fokú súlyosító körülménynek minősülhet a compliance programok megsértése. Ezzel kapcsolatban rögzítésre került, hogy csak abban az esetben tekintheti ezt a GVH a felróhatóság körében súlyosító tényezőnek, amennyiben arra utaló bizonyíték kerül a birtokába, hogy egy korábbi versenyfelügyeleti eljárás keretében a GVH által előírt megfelelési program által feltárt

jogsértés az e tekintetben döntéshozatali, intézkedési joggal felruházott, felelős vezetők tudomására jutott, és ezen felelősök nem tették meg legalább a jogsértés megszüntetéséhez szükséges lépéseket.

Ugyancsak a felróhatóság körében kerülhet értékelésre a többes jogsértés elkövetésének esete.

**Ad 2.11.** Az Észrevételek javasolja a jogsértés tisztázatlansága mint enyhítő körülmény részletesebb kifejtését, a lehetséges három esetkör feltüntetését. E körben ugyanakkor a GVH – a kialakult gyakorlat egyértelműségére tekintettel – nem látott szükségesnek további pontosítást.

**Ad 2.12.** Az ismétlődés figyelembevételével kapcsolatban az Észrevételek javasolja a más hatóságok eljárásainak, a nem GVH hatáskörbe tartozó jogszabályok alapján folytatott eljárásoknak illetve az üzletfelekkel szembeni magatartásokkal kapcsolatos ügyeknek a kizárását, de legalábbis pontosítását. Ezzel kapcsolatban a GVH a javasolt szűkítő értelmezéssel nem ért egyet, a szükségesnek tartott pontosításokat a közlemény szövegén átvezette. E körben utalni kívánunk arra is, hogy a bírságnövelés mértékének meghatározása során a hasonlóság mértéke mérlegelésre kerül (vö. Tervezet 53. és 57. pont).

**Ad 2.13.** Az Észrevételekben foglalt szempontokat illetve más érdekeltek véleményét is figyelembe véve az ismétlődés keretében mérlegelhető időtáv 10 évre csökkent. E körben hangsúlyozandó továbbá, ahogyan azt a Tervezet 59. pontja is rögzíti, hogy az ismétlődés miatt alkalmazandó bírságnövelés mértéke függhet a korábbi döntés óta eltelt időtől.

**Ad 2.14.** Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján nem találtuk indokoltnak a szöveg módosítását a jogsértéssel elért előny kapcsán.

**Ad 2.15.** Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján nem találtuk indokoltnak a szöveg módosítását az elrettentő hatás kapcsán.

**Ad 2.16.** Az Észrevételekben megfogalmazott javaslatokat megfontolva a közlemény szövegét pontosítottuk a tekintetben, hogy a teljeskörű kártalanítás akkor alkalmazandó, ha az érintettek köre és a kár mértéke megfelelő biztonsággal meghatározható, s ez esetben nem csak a tényleges kifizetések, hanem az elmaradt bevételek, tartozás-elengedések is beleértendők a figyelembe vett összegbe. Az Észrevételekben foglalt azon felvetés kapcsán pedig, amely szerint megfontolandó, hogy az eljárás alá vont kártalanítás érdekében tett erőfeszítéseit is figyelembe lehessen e körben venni, megjegyezzük, hogy értelmezésünkben a Tervezet ezt nem zárja ki kategorikusan, azonban ennek még nincs kialakult gyakorlata.

**Ad 2.17.** Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján nem találtuk indokoltnak a szöveg módosítását az előzetes megfelelés kapcsán.

**Ad 2.18.** Az Észrevételekben foglaltak szerint a jogsértés beismerésére, a tények nem vitatására tekintettel adható legfeljebb 5%-os bírságcsökkentési mérték – különösen az antitröszt ügyekben alkalmazható egyezség keretében elérhető 10-30%-os mértékhez viszonyítva – indokolatlanul alacsonynak tűnik. Emellett figyelembe veendő az is, hogy a beismerésre, a tények nem vitatására az eljárás mely szakaszában kerül sor: minél korábban

történik ez meg, annál nagyobb mértékű csökkentés indokolt. Az Észrevételekben megfogalmazottakat megfontolva e tekintetben az elérhető bírságcsökkentés mértékének felső határát megnöveltük, a beismerés esetén 30%-ra, a tények nem vitatása, a bizonyítékok szolgáltatása, a jogsértés körülményeinek tisztázása esetén pedig 20%-ra.

**Ad 2.19.** A Tervezet által javasolt „hatályba léptető rendelkezések” tekintetében az Észrevételekben megfogalmazott felvetések ellenére nem láttunk indokoltnak módosítást. Álláspontunk szerint ugyanis a GVH bírságközleményének alkalmazása nem hozható összefüggésbe a nulla poena sine lege elvvel, hiszen a jogszabályi előírások nem változnak, azzal a piaci szereplők, eljárás alá vontak a versenyfelügyeleti eljárás megindulásakor, de még a jogsértés elkövetésekor is tisztában lehetnek; a bírságközlemény csak az ezen törvényi kereteken belüli mérlegelés szempontjait rögzíti, a jogbiztonság növelése céljából, ekként nem jelent a korábbiaknál súlyosabb szankciót. Az Alkotmánybíróság szerint<sup>1</sup> is éppen a jogbiztonság az a jogpolitikai elv, amellyel a GVH bírságközleménye összefüggésbe hozható, és azzal is csak pozitív kontextusban; ennek a követelménynek és a kiszámíthatóság biztosításának pedig a Tervezet nyilvános konzultációra bocsátásával és az új bírságközlemény alkalmazásának az előzetes álláspont kiadásához (mint a védekezési jog szempontjából kiemelt szerepű momentumhoz) teljes mértékben megfelelünk.

## **2. A GVH részletes álláspontja a Magyar Lapkiadók Egyesülete által megküldött Észrevételek egyes felvetéseivel kapcsolatban**

Az Észrevételek a normavilágosság elvére hivatkozással kifogásolja, hogy a Tervezet kereskedelmi gyakorlat intenzitásával foglalkozó fejezete a jogsértés huzamosságára vonatkozó súlyosító tényező körében mérlegelhető szempontokat a nyomtatott médiumokra vonatkoztatva határozza meg, figyelmen kívül hagyva az online megjelenések, digitális lapszámok, mobil platformra optimalizált változatok jellemzőit. Az Észrevételek szerint a Tervezet e körben nem ad lehetőséget a platformonkénti mérlegelésre, a digitális lapszámok időtartamukon túlmutató élettartamának figyelembe vételére, bizonyos hirdetési formák lapszám időtartamától elváló jellegének értékelésére, sőt, még nyomtatott kiadványok esetén sem veszi figyelembe azt a köztudomású ténytet, hogy a reklámok élettartama nem azonos a periodikák élettartamával.

A GVH álláspontja szerint azonban sem a Tervezet egésze, sem annak hivatkozott 34. és 35. pontja kapcsán nem szükséges külön részletes útmutatás a digitalizációra figyelemmel; a Tervezetben megfogalmazott általános elvek és megfontolások megfelelően adaptálhatóak a digitális eszközökre, termékekre és szolgáltatásokra. E körben megjegyezzük, hogy a Tervezetben szereplő bírság-meghatározási szempontok minden eljárásban az adott ügy egyedi sajátosságaihoz, releváns körülményeihez igazítva értékelendők, ahogyan az a bírság kiszabásának elveit tartalmazó II. fejezetben foglaltakból is levezethető. Mindazonáltal annak hangsúlyozása érdekében, hogy a reklámok és a reklámhordozók élettartama különböző okokra tekintettel eltérő lehet, a közlemény 35. pontját kiegészítettük egy erre vonatkozó

---

<sup>1</sup> Ld. 1392/B/2007 AB határozat

utalással, ami álláspontunk szerint az Észrevételekben megfogalmazott valamennyi problémásnak tekintett esetkörre alkalmazható.

### **3. A GVH részletes álláspontja az Önszabályozó Reklám Testület által megküldött Észrevételek egyes felvetéseivel kapcsolatban**

Az Észrevételek szerint a preventív, elrettentő jellegű bírságolás szükségessége a Kúria hivatkozott döntése és az Európai Bizottság versenypolitikáért felelős biztosának idézett nyilatkozatai alapján a kartellek és nem a fogyasztói ügyek területén merült fel. Álláspontunk szerint ugyanakkor ezen szempontok a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos eljárásokban is megfelelően alkalmazandók, amit az Állami Számvevőszék GVH működéséről és gazdálkodásáról szóló, 2014. januári jelentésének 3.2. fejezete is megerősít. Eszerint „(a)z ellenőrzött időszakban a versenyfelügyeleti eljárás során visszaesőnek minősített esetek száma évente nem változott, átlagosan 25 db volt, ami azt mutatja, hogy ezen a területen a GVH nem tudott kimutatható eredményt elérni. (...) A bírsággal sújtott visszaesők száma a legmagasabb (80 db) a fogyasztók megtevesztése és üzletfelek döntésének tisztességtelen befolyásolása esetében volt.”

Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján nem találtuk indokoltnak a szöveg módosítását a sérülékeny fogyasztói kör kapcsán (Tervezet 27. pont), mivel a kikristályosodott joggyakorlatnak a javasolt változtatás ellentmondana.

Szintén nem láttunk indokot a kereskedelmi gyakorlat idejével kapcsolatos rendelkezések módosítására, mivel a vélt ellentmondás álláspontunk szerint nem áll fenn. A Tervezet Észrevételekben hivatkozott 34. és 35. pontjai közötti kapcsolat úgy értelmezendő, hogy utóbbi példákkal illusztrálva magyarázza, kiegészíti előbbi tartalmát. Megjegyezzük továbbá, hogy ezen pontosítások éppen arra utalnak, hogy az egyes szempontokat a GVH az adott ügy releváns körülményeihez igazítva értékeli.

Az Észrevételekben foglalt felvetéseket és más érdekeltek által megfogalmazott, részben hasonló szempontokat megfontolva több vonatkozásban is módosult a felróhatóság körében figyelembe veendő tényezők köre, azok súlyozása. Ennek keretében, az ártatlanság vélelmére is figyelemmel, a továbbiakban a GVH nem várja el a magatartás tanúsításával való felhagyást az ügyindítást követően, ekként a magatartás további folytatása sem minősül súlyosító körülménynek.

Szintén a nyilvános konzultációra érkezett beadványok nyomán pontosításra kerültek azok a körülmények, amelyek esetén a compliance programok megsértése súlyosító körülménynek minősülhet. Ezzel kapcsolatban rögzítésre került, hogy csak abban az esetben tekintheti ezt a GVH a felróhatóság körében súlyosító tényezőnek, amennyiben arra utaló bizonyíték kerül a birtokába, hogy egy korábbi versenyfelügyeleti eljárás keretében a GVH által előírt megfelelési program által feltárt jogsértés az e tekintetben döntéshozatali, intézkedési joggal felruházott, felelős vezetők tudomására jutott, és ezen felelősök nem tették meg legalább a jogsértés megszüntetéséhez szükséges lépéseket.

Az Észrevételekben foglalt szempontokat illetve más érdekeltek véleményét is figyelembe véve az ismétlődés keretében mérlegelhető időtáv 10 évre csökkent. E körben hangsúlyozandó továbbá, ahogyan azt a Tervezet 59. pontja is rögzíti, hogy az ismétlődés miatt alkalmazandó bírságnövelés mértéke függhet a korábbi döntés óta eltelt időtől.

Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján nem találtuk ugyanakkor indokoltnak a szöveg módosítását az elrettentő hatás kapcsán.

Az Észrevételek üdvözli az előzetes megfelelési programok pozitív elbírálását, és javasolja, hogy e körben azt is indokolt enyhítő körülményként kezelni, ha a vállalkozás önszabályozás keretében az ÖRT előtt indított panasz eljárás eredményeként, az ÖRT számára kedvezőtlen döntését elfogadva, visszavonja vagy módosítja a kereskedelmi kommunikációt. Ezzel összefüggésben megjegyezzük, hogy ezen szempont önálló értékelési tényezőként történő figyelembevételét nem látjuk indokoltnak, hiszen ezen eseteket megfelelően lefedik a jogsértés abbahagyására (mint a végleges közleményben szereplő új önálló enyhítő körülményre) illetőleg a magatartás korrekciójára tekintettel elérhető bírságcsökkenési lehetőségek.

#### **4. A GVH részletes álláspontja a Telenor Magyarország Zrt. által megküldött Észrevételek egyes felvetéseivel kapcsolatban**

Az Észrevételek szerint a Tervezetben javasolt, a fogyasztóvédelmi ügyekben kiszabandó bírságok növelésére vonatkozó irány nem megfelelő eszköz a jogsértő kereskedelmi gyakorlatok tanúsítóival szemben. A prudensen működő, jogszabály-tisztelő vállalkozások számára a reklámköltség-alapú, illetve az árbevétel 5%-án alapuló bírságmértékek eddig is megfelelő elrettentő erőt képviseltek, ezzel szemben a rosszhiszeműen eljáró vállalkozások sok esetben a bírságokat nem fizetik be, hanem tevékenységüket más vállalkozásokba átmenthetik. Velük szemben a szankciók érvényesülésének irányába történő elmozdulás lenne célravezető. Ugyanezen okból az ismétlődés keretében figyelembe veendő 5 éves időtáv 15 évre növelése is hatástalan maradhat.

A GVH álláspontja szerint ugyanakkor a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni hatósági fellépés következetessége, a kiszabott bírságok behajtása érdekében tett intézkedések, a jogszabályok megkerülésére irányuló magatartások szankcionálása és adott esetben a szükséges további lépések (pl. büntető feljelentés) megtétele, valamint a vállalkozások megfelelésének előmozdítását segítő versenypártolási munka mellett, amelyek megvalósítására a GVH eddig is jelentős erőforrásokat fordított, a bírságok növelése is hozzájárulhat a jogkövető magatartás ösztönzéséhez. Ezt erősíti meg az Állami Számvevőszék GVH működéséről és gazdálkodásáról szóló, 2014. januári jelentésének 3.2. fejezete is. Eszerint „(a)z ellenőrzött időszakban a versenyfelügyeleti eljárás során visszaesőnek minősített esetek száma évente nem változott, átlagosan 25 db volt, ami azt mutatja, hogy ezen a területen a GVH nem tudott kimutatható eredményt elérni. (...) A bírsággal sújtott visszaesők száma a legmagasabb (80 db) a fogyasztók megtévesztése és üzletfelek döntésének tisztességtelen befolyásolása esetében volt.”

Mindezek alapján a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabandó bírságok meghatározása során követett szempontokat tartalmazó közlemény módosítása keretében a bírságok növekedését (is) eredményező javaslatainkat – a nyilvános konzultációra érkezett vélemények megfontolását követően – alapjaiban fenntartjuk, azonban a kifejezetten a bírságmértékek emelését szolgáló változások fokát csökkentettük. Ekként az Észrevételekben foglalt szempontokat illetve más érdekeltek véleményét is figyelembe véve a jogsértéssel érintett áruk értékesítéséből származó árbevétel mint kiindulási alap esetén alkalmazandó arányszám mértéke 20% helyett 10%-ra, míg az ismétlődés keretében mérlegelhető időtávot 15 év helyett 10 évre növekszik (a korábbi közleményben szereplő 5%-ról illetve 5 évről). Ez utóbbi körben hangsúlyozandó továbbá, ahogyan azt a Tervezet 59. pontja is rögzíti, hogy az ismétlődés miatt alkalmazandó bírságnövelés mértéke függhet a korábbi döntés óta eltelt időtől.