

**A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és
a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének**

2/2013. közleménye

**az összefonódás engedélyezése iránti eljárásokban az indokolást és jogorvoslatról való
tájékoztatást nem tartalmazó ún. egyszerűsített döntés alkalmazásáról**

[egységes szerkezetben az azt módosító 3/2014. számú közleménnyel]

1. A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló, 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki.
2. E közlemények jogszabályi kötelező erővel nem rendelkeznek; funkciójuk annak rögzítése, hogy a jogalkalmazó milyen tartalommal tölti meg a jogszabály rendelkezéseit, összefoglalva a múltban kialakult, illetve a jövőben követni kívánt jogalkalmazási gyakorlatot.
3. Jelen közlemény azt határozza meg, hogy a GVH milyen esetben tartja lehetségesnek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 72. § (4) bekezdésének a) pontja szerinti indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés meghozatalát.
4. A Tpv. 2012. február 1-jétől hatályos 44. § (1) bekezdése a versenyfelügyeleti eljárásban is alkalmazni engedi a Ket. 72. § (4) bekezdését. Ez utóbbi jogszabályhely a) pontja értelmében indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés (a továbbiakban: egyszerűsített döntés) hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti.
5. A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja csak lehetőségként biztosítja az egyszerűsített döntés meghozatalát a hatóság számára. Mindebből jelen Közlemény elfogadása szempontjából két körülmény bír meghatározó jelentőséggel. Egyrészt következik, hogy a GVH széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tekintetben, hogy az adott ügyben él-e a Ket.-ben biztosított lehetőséggel. Másrészt a GVH kérelemre induló eljárásai közül a Tpv. 24. §-a szerinti összefonódások engedélyezésére irányulók azok, amelyek esetében jellemzően teljesülnek az egyszerűsített döntés kiadásának törvényi feltételei, továbbá ezek azok az eljárások, amelyek esetében nagy számban és – az eljárások gyorsabb befejezése révén – az ügyfelek számára is kedvező módon kerülhet sor az egyszerűsített döntéshozatalra, ezért annak alkalmazásához az ügyfeleknek is érdeke fűződik.

Mindezekre tekintettel szükségesnek mutatkozik, hogy a GVH a Tpvt. 24. §-a szerinti összefonódások engedélyezésére irányuló, a Tpvt. 67. § (2) bekezdés a) pontja szerinti kérelemre indult eljárásokban az egyszerűsített döntések alkalmazása során követni kívánt gyakorlatát közlemény formájában is közzétegye.

1. Egyszerűsített döntés alkalmazásának törvényi feltételei

Kérelem

6. Jelen Közlemény alkalmazásában (ld. 5. pont) a Ket. 72. § (4) bekezdése szerinti kérelemnek a Tpvt. 67. § (2) bekezdésének a) pontja és Tpvt. 68. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a Tpvt. 24. § szerinti – az ügy érdemére vonatkozó – engedélyezés iránti kérelem minősül.¹

Kérelemnek teljes egészében helyt adó döntés

7. A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja értelmében egyszerűsített döntésnek csak akkor van helye, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad. Ez a feltétel lényegében megegyezik a Tpvt. 73. § (2) bekezdésében az előzetes álláspont készítése mellőzésének feltételeként előírt esetekkel; e rendelkezés szerint nem kell előzetes álláspontot készíteni, ha az eljáró versenytanács a kérelem tartalmával egyetért, és a 30. § (3) bekezdésének alkalmazására nincs szükség. Amennyiben tehát előzetes álláspontot kell készíteni a Tpvt. 73. § (2) bekezdésére figyelemmel, akkor úgy kell tekinteni, hogy a Ket. 72. § (4) bekezdése a) pontja szerinti azon törvényi feltétel sem áll fenn, hogy a hatóság a kérelem tartalmával egyetért, tehát az egyszerűsített döntés alkalmazása is kizárt. Szintén nem tekinthető úgy, hogy a versenytanács a fentiek szerinti kérelem (engedélyezés iránti) tartalmával egyetért, ha az eljárást meg kell szüntetni, például mert a kérelem nyilvánvalóan nem a Tpvt. 28. § (1) bekezdése szerint arra jogosulttól származik vagy mert a GVH-nak nincs joghatósága.²

Ellenérdekű ügyfél hiánya

8. A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja értelmében egyszerűsített döntés alkalmazásának továbbá akkor van helye, ha az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti. Az összefonódás engedélyezés iránti eljárásban a Tpvt. 52. § szerint ügyfél a kérelmező, továbbá az, akire a kérelem vonatkozik (irányítás alá kerülő, beolvadó vállalkozás, mint céltársaság). Rendszerint ezen céltársaságok az összefonódást eredményező szerződést megkötő tulajdonos(ok) irányítása alatt állnak, mely esetben ellenérdekeltség fel sem merülhet. Egy lehetséges kivétel a nyilvános vételi ajánlat, amikor a céltársaságnak nincsen irányító tulajdonosa, és a céltársaság vezető tisztségviselői az összefonódással nem értenek egyet (ún. ellenséges felvásárlás).

¹ Ld. Versenytanács Elvi Jelentőségű Döntései 2012, 24.6. pont; Mindez azonban nem zárja ki azt, hogy a Versenytanács a Tpvt. 77. § (1) bekezdés a) pontja alapján megállapítsa, hogy az összefonódás nem engedélyköteles

² Ld. pl. Vj-64/2011.

Ebből következően a kérelemre indult Tptv. 24. § szerint engedélyezés iránti eljárásban ellenérdekeltség ritkán keletkezik, ha mégis, akkor az egyszerűsített döntés meghozatala kizárt.

Szakhatósági állásfoglalás

9. Az egyszerűsített döntés alkalmazását kizárhatja továbbá, ha a GVH összefonódás engedélyezése iránti eljárásában szakhatóság közreműködésére kerül sor, figyelemmel arra, hogy a Ket. 72. § (1) bekezdés ed) pontja szerint az érdemi döntést meghozó hatóság köteles a döntése indokolásában ismertetni a szakhatóság állásfoglalásának indokolását. A GVH összefonódás engedélyezése iránti eljárásában ilyen szakhatósági közreműködésre a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (továbbiakban: Mttv.) 171. §-a alapján kerülhet sor, amelynek értelmében a GVH köteles a Médiatanács állásfoglalását beszerezni az olyan vállalkozások közötti összefonódásnak a Tptv. 24. § szerinti engedélyezéséhez, amely vállalkozások vagy a Tptv. 15. § szerinti érintett legalább két vállalkozáscsoport tagjai szerkesztői felelősséget viselnek, és amelyek elsődleges céljai a médiatartalom nyilvánossághoz való eljuttatása valamely elektronikus hírközlő hálózaton vagy nyomtatott sajtóterméken keresztül. Ebből következően az ilyen ügyekben egyszerűsített döntés meghozatalára csak abban az esetben kerülhet sor, ha a szakhatóság állásfoglalása szintén egyszerűsített döntésben kerül kiadásra.

Összegzés

10. Fentieket összegezve tehát az egyszerűsített döntéshozatal törvényi feltételei hiányoznak, ha

- a) ellenérdekű ügyfél van az eljárásban;
- b) az ügyben előzetes álláspontot kellett készíteni a Tptv. 73. § (2) bekezdése alapján;
- c) az eljárást meg kell szüntetni, például mert a kérelem nyilvánvalóan nem a Tptv. 28. § (1) bekezdése szerint arra jogosulttól származik vagy a GVH joghatóságának hiánya miatt;³
- d) az ügyben a Médiatanács Mttv. 171. §-a szerinti szakhatósági közreműködése szükséges, és a szakhatósági állásfoglalás nem egyszerűsített döntésként került kiadásra.⁴

2. Döntés indokainak megismeréséhez fűződő érdek

11. Miként az 5. pontban erre utalás történt, az egyszerűsített döntés alkalmazása a fentiek szerinti törvényi feltételek fennállása esetén is csak lehetőség. Miközben az ügyfeleknek érdeke fűződik az eljárások gyors befejezéshez – amelyhez az indokolást nem tartalmazó döntés meghozatala hozzájárulhat – addig az is lényeges, hogy a GVH-hoz engedély iránti kérelmet benyújtók megismerjék a GVH folyamatosan fejlődő jogalkalmazási gyakorlatát, illetve a kérelmező is tudomást szerezzen arról, ha a GVH az engedélyezés ellenére valamely érdemi kérdésben az eljárás során kifejtett álláspontjával nem értett egyet. Az eljárások gyorsításához, valamint a GVH döntései

³ Ld. pl. Vj-64/2011.

⁴ Ld. pl. Vj-66/2011.

indokolásának kérelmező és szélesebb kör általi megismeréséhez fűződő érdekek kiegyenlítése érdekében a GVH a törvényi feltételek fennállása esetén is csak abban az esetben hoz egyszerűsített döntést, ha a döntés indokai között sem az adott esetben kérelmet benyújtó, sem pedig a tágabban vett jogkeresők szempontjából lényeges, érdemi megfontolás nem szerepel. Ilyen esetben a döntések indokainak megismeréséhez fűződő érdekről sem beszélhetünk.

12. A GVH – összegezve a korábbi eljárások tapasztalatait – a Vj-24/2012 sz. ügyben hozott döntésében sorolta fel példálózóan azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén mindenképpen szükséges lehet a döntés indokainak a megismerése. Az említett döntés figyelembevételével, és az azt követően hozott döntések alapján, különösen is az alábbi körülmények fennállása esetén lehet szükséges az engedélyező határozat indokolása:

- a) az ügyben a Tpvt. 63. §-a (3) bekezdésének b) pontja alkalmazásának van helye;
- b) az összefonódással összefüggésben a felek között létrejött versenykorlátozó megállapodás nem felel meg a Tpvt. 30. § (5) bekezdése szerinti feltételeknek, és ennek jelzését a Versenytanács szükségesnek tartja⁵ vagy az ilyen versenykorlátozó megállapodás felek általi értékelésének előmozdítása érdekében – annak sajátosságai vagy újszerűsége miatt – a korábbi gyakorlat kiegészítése szükséges;⁶
- c) az ügyben a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a GVH Versenytanácsa elnökének az egyszerűsített- és teljes körű eljárásban engedélyezhető összefonódások megkülönböztetésének szempontjairól szóló, a 2/2012. számú közleménnyel módosított 3/2009. számú közleményétől való eltérésre kerül sor⁷ vagy azt kiegészítő, pontosító értelmezésre van szükség;⁸
- d) a kérelem a Tpvt. 28. § (2) bekezdésében írt határidőn túl, késedelmesen került benyújtásra;⁹
- e) az összefonódás a Tpvt. 24. § (2) bekezdése alkalmazásával engedély-köteles;¹⁰
- f) az engedélyezni kért összefonódást megvalósító ügyletek összefüggésének, azok egy eljárásban való elbíráltóságának tisztázása szükséges;¹¹
- g) az összefonódást megvalósító ügylet összefonódásnak minősülése nem egyértelmű [így különösen, de nem kizárólagosan: a felek függetlensége (ideértve a Tpvt. 15. § (3) bekezdését is),¹² az irányítás jellege / ténye,¹³ az irányítás tartóssága,¹⁴ a közös vállalkozás teljes funkcionalitása,¹⁵ a vállalkozásrész megítélése¹⁶ tekintetében];

⁵ Ld. pl. Vj-102/2011., Vj-21/2013.

⁶ Ld. pl. Vj-88/2012., Vj-90/2012.

⁷ Ld. pl. Vj-104/2010.

⁸ Ld. pl. Vj-92/2012.

⁹ Ld. pl. Vj-30/2011., Vj-102/2011., Vj-103/2011., Vj-17/2012.

¹⁰ Ld. pl. Vj-8/2013.

¹¹ Ld. pl. Vj-59/2012., Vj-88/2012., Vj-53/2012., Vj-95/2012., Vj-92/2012.

¹² Ld. pl. Vj-17/2012., Vj-51/2012.

¹³ Ld. pl. Vj-107/2010., Vj-108/2010., Vj-35/2011.

- h) az ügyben az engedélykéressel kapcsolatos egyes kérdések tisztázása szükséges [így különösen, de nem kizárólagosan: az érintett vállalkozás-csoportok azonosítása,¹⁷ a küszöbszámok vizsgálatához szükséges árbevételi adatok számítása,¹⁸ a GVH joghatósága (amennyiben nem megszűntetési ok),¹⁹ az engedélykéresek időpontja,²⁰ az engedély iránti kérelem benyújtására kötelezett²¹, az összefonódás elhatározottságára figyelemmel a kérelem időszerűsége²² tekintetében];
- i) valamely egyéb okból a Versenytanács úgy értékeli, hogy a döntés indokainak megismerése mellett méltányolható közérdek szól így például:
- i. a közvélemény által kiemelten figyelemmel kísért ügy esetén,²³
 - ii. többségi állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalkozás irányítástervezése esetén²⁴ (ideértve továbbá azokat az eseteket, ha az állam vagy az önkormányzat közvetlenül, illetve vagyonkezelője útján szerez irányítást²⁵),
 - iii. a döntés az előzőekben nem említett körben a jogalkalmazás szempontjából lényeges megállapítást tartalmaz (például az érintett piac-meghatározás tekintetében²⁶).
 - iv. az egyik résztvevő kiemelkedő piaci részesedéssel rendelkezik.²⁷

3. Az egyszerűsített döntés alkalmazásának egyes eljárási kérdései

13. A Ket. 72. § (4) bekezdés a) pontja döntésformára vonatkozó szabály, arra vonatkozó kérelem nem nyújtható be, így az ilyen jellegű igények előterjesztése esetén a GVH erről a tényről tájékoztatja a kérelmezőt. Mindez nem zárja ki, hogy az ügyfelek jelen Közlemény alapján jelezzék, ha álláspontjuk szerint az egyszerűsített döntés meghozatalának feltételei fennállnak. A vizsgáló a jelentésében jelzi,

¹⁴ Ld. pl. Vj-117/2010., Vj-24/2012.

¹⁵ Ld. pl. Vj-191/2006.

¹⁶ Ld. pl. Vj-30/2011.

¹⁷ Ld. pl. Vj-63/2012.

¹⁸ Ld. pl. Vj-73/2008., Vj-86/2009., Vj-26/2010.,

¹⁹ Ld. pl. Vj-64/2011.

²⁰ Ld. pl. Vj-196/2005., Vj-56/2009., Vj-17/2012.

²¹ Ld. pl. Vj-24/2013.

²² Ld. pl. Vj-38/2013

²³ Ld. pl. Vj-73/2008., Vj-17/2012.

²⁴ Ld. pl. Vj-38/2012., Vj-51/2012.

²⁵ Ld. pl. Vj-3/2012.

²⁶ Ld. pl. Vj-59/2012.; az érintett piac-meghatározás körében a GVH folyamatosan figyelemmel kíséri az Európai Bizottság joggyakorlatának alakulását is. Amennyiben az adott ügyben érintett piaccal kapcsolatosan nem merülnek fel a GVH illetve az Európai Bizottság által más ügyekben korábban tett megállapításoktól való eltérést indokoló sajátos körülmények akkor, ha egyéb szempontok egyébként nem szólnak a határozat indokolása mellett, akkor a GVH egyszerűsített döntést hoz.

²⁷ Ld. pl. Vj-5/2013.

ha a jelen Közleményben foglaltakon alapuló álláspontja szerint a döntés Ket. 72. § (4) bekezdése szerinti kiadásának van helye.

14. Ha a 7. illetve 9. pontban foglalt valamely körülmény fennállása miatt a Ket. 72. § (4) bekezdése alkalmazására nem kerül sor az adott ügyben, akkor az eljáró versenytanács határozata tartalmazza az adott körülménnyel kapcsolatos indokolást is.

4. Egyéb

15. Jelen közleményt a GVH a Közlemény kiadását követően indított és a Közlemény kiadásakor folyamatban lévő olyan összefonódások engedélyezése iránti eljárásokban (ideértve a megismételt eljárásokat is) alkalmazza, amelyek tekintetében a Tptv. 2014. július 1-jét megelőzően hatályos rendelkezései az irányadóak.*

Budapest, 2013. június 5.

Dr. Juhász Miklós
elnök

Dr. Tóth András
Versenytanács elnöke

* A 15. pontot a 3/2014. számú közlemény módosította. A módosított szöveg 2014. július 1-től alkalmazandó.