



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL
VERSENYTANÁCS

☒ 1054 Budapest, Alkotmány u. 5.

☎ 472-8864 ☏ Fax: 472-8860

Vj-176/2004/28.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa a Gazdasági Versenyhivatal által az **Apáczai Kiadó és Könyvterjesztő Kft.** eljárás alá vont vállalkozás ellen fogyasztók megtévesztése miatt indult eljárásban – tárgyaláson – meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t

A Versenytanács az eljárást megszünteti.

A határozat ellen, annak kézhezvételétől számított 30 napon belül, a Gazdasági Versenyhivatalnál előterjesztendő, de a Fővárosi Bírósághoz címzett keresettel élhet az eljárás alá vont vállalkozás.

I n d o k o l á s

I.

A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH), az Apáczai Kiadó és Könyvterjesztő Kft. ellen a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló - többször módosított - 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 70. § (1) bekezdése alapján hivatalból indított versenyfelügyeleti eljárást annak megállapítására, hogy a vállalkozás a Tpv. 8. §-ába ütközően, a fogyasztók megtévesztésére alkalmas magatartást tanúsított-e a piaci versenyben a 13-14 éves általános iskolai tanulóknak készült Etika című könyve piacra kerülése érdekében folytatott reklámtevékenysége során, illetve a könyvben foglalt azon információval, amely - a kiadvány belsejében - az árut tankönyvként tüntette fel.

II.

1. A celldömölki székhelyű, 1990-ben alapított Apáczai Kiadó és Könyvterjesztő Kft, tevékenységi körébe tartozóan, elsősorban közoktatási tankönyveket ad ki, illetve ezek forgalmazásával foglalkozik. Budapesti központjában könyvesbolt, könyvtár és előadótermek szolgálják a pedagógusok képzését. Árbevételének 95,5 %-a származik tankönyvkiadásból és oktatási segédanyagok forgalmazásából.

Az eljárás alá vont vállalkozás az ország legnagyobb magán-tankönyvkiadója. A Nemzeti Tankönyvkiadó után a második legnagyobb piaci részesedéssel rendelkező vállalkozás a magyarországi tankönyvpiacon.

A vállalkozás, amely az ország teljes területére kiterjedően folytatja piaci tevékenységét, fő piaci szegmense az általános iskolák alsó tagozata. A 2003-as adatok szerint utóbbi piaci szegmens tette ki az általa értékesített példányszám 66 %-át, illetve adta az árbevétel 65 %-át.

2. A tankönyvpiac sajátosan működő, korlátozott piac, amelynek alapvető jellemzőit a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény határozza meg.

A 2001. évi XXXVII. törvény preambuluma szerint a tankönyvellátás közfeladat. Az oktatáshoz fűződő közérdek indokolja, hogy piaci viszonyok között megvalósuló feladat folytán a tankönyvpiac korlátozott piac legyen, és külön törvényi szabályozás rendelkezzen a piacra lépés szabályairól.

2.1. A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 2. §-ának (1) bekezdése alapján tankönyvként az a nyomtatott formában megjelent, illetve elektronikus adathordozón rögzített könyv hozható forgalomba, amelyet külön jogszabályban meghatározott eljárás keretében tankönyvvé nyilvánítottak. Az eljárás kereteit az említett törvény, illetve a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII.27.) OM rendelet rögzíti.

A tankönyvvé nyilvánítási eljárás során a szakértők különböző szempontból vizsgálják a könyveket. A vizsgálandó szempontok között nevesíti a közoktatási törvény 122. §-ának (4) bekezdése azt, miszerint a minősítés tárgyát képezi annak megállapítása, hogy a könyv - a Nemzeti alaptanterv követelményei szerint - alkalmas-e az adott tantárgy tananyagtartalmának oktatására.

A miniszteri rendelet értelmében a tudományos-szakmai szempontokon túl - pedagógiai-didaktikai szakértő bevonásával - véleményt kell nyilvánítani a tananyag taníthatósága vonatkozásában is.

2.2. A tankönyvjegyzékre kerülés feltétele, hogy a kiadó - más feltétel mellett – az iskolai tankönyvellátás keretében vállalja a tankönyvnek az oktatási miniszter által meghatározott összeghatáron belüli fogyasztói áron történő értékesítését.

2.3. A tankönyvpiaci törvény 8. §-ának (3) bekezdése - a tanszabadság elvének megfelelően - kivételként lehetővé teszi azt is, hogy az oktatási intézmény a tankönyvjegyzékben nem szereplő, tankönyvnek nem minősülő könyveket is felvehesse rendelésébe. Ez utóbbihoz a szakmai munkaközösség, az iskolaszék, iskolaszék hiányában az iskolai szülői szervezet és az iskolai diákönkormányzat egyetértése szükséges.

2.4. Az iskolai tankönyvmegrendelést a törvény 8. §-ának értelmében az iskola igazgatója készíti el.

2.5. A törvény 4.§-a szerint az oktatási miniszter évente legalább egyszer jegyzéket készít, amely tartalmazza a tankönyvvé nyilvánított könyvek listáját. A jegyzék megjelenik az Oktatási Minisztérium hivatalos lapjában, továbbá hozzáférhető az Interneten is, mely utóbbi információforrás folyamatos felülvizsgálatáról és frissítéséről a minisztérium gondoskodik. A jegyzék, mely hitelt érdemlően tartalmazza a tankönyvnek minősülő kiadványok felsorolását, elsődleges fontosságú információs forrásnak minősül az oktatási intézmények számára.

2.6. A fogyasztók vásárlással kapcsolatos döntését a 2.5. pontban írtakon túl további központi információk is segítik. A minisztérium megküldi az iskoláknak az ún. Tankönyvi adatbázist

tartalmazó CD-ROM-ot, és a megrendelőlapokat. A CD-ROM a tankönyvvé nem minősített könyvekről is tájékoztatást ad azzal a többletinformációval, hogy az nem szerepel a tankönyvjegyzéken (4. irat 8. mell.).

Fentiekén túl az iskolák az egyes kiadók által az iskoláknak megküldött kiadványaiból, illetve a kiadók által szervezett tankönyvbemutatókon szerzett ismeretanyagból tájékozódnak. További információs forrásul szolgálnak az egyes kiadók honlapjai, illetve maguk a könyvek, vagy éppen azok előszavai.

3. Az érintett korosztálynak az etikát az Ember és társadalomismeret tantárgy oktatása keretében tanítják az iskolák. Az Etika könyv fenti tantárgy egy részét fogja át, miáltal a versenytársi áruk köre korlátozott.

Az Apáczai Kiadó és Könyvterjesztő Kft által a 2004/2005-ös tanévre kínált, 13-14 éveseknek szóló, Etika című könyv a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 2. §-a szerint nem tankönyv, illetve az tankönyvvé nyilvánítási eljárásra sem lett beadva fenti tanév előtt.

3.1 Ehhez képes a könyv, annak 3. oldalán, a tanároknak és diákoknak írt bevezetőben, többször is tankönyvként utal a könyvre, illetve az Apáczai Kiadó www.apaczai.hu honlapján a könyv a „tankönyveink” címszó alatt volt megtalálható.

A honlapon 2004. októberében az eljárás alá vont változtatást hajtott végre oly módon, hogy a címszót „tankönyveink”-ről „kiadványaink”-ra módosította.

A 2004/2005 tanév kiadványait ajánló ismertető megrendelőlapján a kérdéses AP 765 Etika c. kiadványt zöld színnel jelölte, mely - a lapok alján található jelmagyarázat alapján - a „A zöld színűeket beadtuk tankönyvvé nyilvánításra” kategóriába tartozott.

3.2. A vállalkozás kiadványai megismertetése érdekében szakreferensi hálózatot működtet. A szakreferensek szinte az ország összes iskolájába eljuttatják új kiadványaik mintapéldányait azok megismertetés érdekében. Tankönyvbemutatókkal, bemutató tanításokkal gyakorlatban mutatják be könyveik használatát.

Fentiekén túlmenően a 23/2004. OM-rendelet 6. sz. mellékletében (bemutatva a Vj-176/2004/4 6. sz. mellékleteként) feltüntetett tankönyv-bemutatóhelyekre is megküldi teljes kiadványsorát, illetve minden év decemberében/januárjában elküldi az iskolákba a következő tanévi tankönyvajánlatát.

3.3. A rendelkezésre álló adatokból (iskolai nyilatkozatok) megállapíthatóan az Etika könyv piacra kerülését nagy szakmai várakozás előzte meg. A könyv elsősorban az oktathatóság szempontjából ígért előnyöket. Az iskolák az adott könyv tankönyvvé nyilvánítottóságának, míg mások a könyv használhatóságának, tartalmának és taníthatóságának tulajdonítanak jelentőséget.

A szolgáltatás igénybevevőit a Vj-176/2004/9-en található, nem betekinthesen kezelt lista tartalmazza. A megkeresett iskolák nyilatkozatai szerint a megkerdezettek jellemzően a tankönyvjegyzékből informálódnak, illetve adott esetben tisztában voltak azzal, hogy az eljárás alá vont által terjesztett, illetve általuk választott könyv - tankönyvként - nem szerepelt a tankönyvjegyzéken. Adatot szolgáltatott arra, hogy a Tankönyvi Adatbázis-CD és a minisztériumi rendelőlapp feltüntette, hogy az Etika könyv nem tankönyv.

Egyes iskoláknál zavar volt abban a tekintetben, hogy hol tart a könyv a tankönyvvé nyilvánításban. Az eljárás alá vont vállalkozás tájékoztatójából arról tudtak, hogy a könyvet benyújtották a tankönyvvé nyilvánítási eljárásra, de részben elkerülte a figyelmüket, hogy az eljárás nem fejeződött be, míg mások az idő rövidségéből, illetve az eljárás alá vont által terjesztett tankönyvi ajánlásban foglalt információból egyértelműen tudatában voltak annak, hogy a könyv még nem tankönyv.

3.4. A 2004/2005 tanévben a vizsgálattal érintett könyvből az eljárás alá vont nyilatkozata (Vj-176/2004/4) szerint 34 321 db volt az eladott példányszám, míg az Oktatási Jogok Biztosának nyilatkozata 48 000 db eladott darabszámot tartalmazott (Vj-176/2004/22). Az eltérést az időbeli különbség magyarázza.

4. A Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének Etikai Bizottsága az oktatási miniszter bejelentésére a jelen versenyfelügyeleti eljárás tárgyát is képező kérdésekben vizsgálatot folytatott le. Az egyhangú állásfoglalás szerint az Apáczai Kiadó nem követett el etikai vétséget.

Az Oktatási Jogok Biztosának véleménye szerint a tankönyvellátás közfeladat, mely korlátozott piacon, jogszabályi garanciák között valósul meg.

III.

5. Az eljárás alá vont vállalkozás nem vitatta, hogy az eljárás tárgyát képező könyv a jelenlegi törvényi szabályozás szerint nem tankönyv. Elismerte, hogy a bevezető részben két alkalommal megtalálható a tankönyv kifejezés, illetve, hogy a honlapon az összes kiadványt, így a vizsgálat tárgyát képező kiadványt is a „tankönyveink” menüpont alatt mutatta be.

5.1. Álláspontja szerint a „tankönyv” fogalma nem egyértelmű. A tankönyv szó köznapi értelemben a közoktatásban használatos könyvet jelent, amelyből az iskola korosztály tanul. A tankönyv jogi meghatározása csak egy definíció, melyen túlmenően létezik egy szakmai értelmezés, továbbá egy köznapi szóhasználat is, és a sérelmezett esetben ezen általánosabb jelentés szerint használták a tankönyv fogalmát.

Az 5/1998. (II.28.) MKM rendelettel kapcsolatosan kifejtette, hogy a szűkebb és tágabb értelmezést maga a rendelet szövege alapozza meg, mivel megadja a lehetőséget olyan kiadvány rendelésére, amely szűkített értelemben nem mondható tankönyvnek.

5.2. Hivatkozott arra, hogy a tankönyvvé minősítés potenciális keresletet befolyásoló szerepe elhanyagolható lehet.

Eljárás alá vont nyilatkozott arról is, hogy a honlapon a tankönyv szót annak általános, köznapi jelentésében használták, valamint arról, hogy 2004. októbertől a „tankönyveink” menüpontot megváltoztatták „kiadványaink” menüpontra.

5.3. Nyilatkozata szerint az eljárás tárgyát képező kiadvány borítóján, belső címlapján, a bevezető címében és fejezetindításában nem szerepel a tankönyv szó. Megítélése szerint legfeljebb ez kelthetett volna olyan látszatot, hogy „egy tankönyvvé nyilvánított kiadványról, a szó szoros értelmében vett tankönyvről van szó”.

5.4. Nem vitatta, hogy a 2004/2005 tanév kiadványait ajánló ismertető megrendelőlapján a kérdéses AP 765 Etika c. kiadvány zöld színnel lett jelölve, mely a lapok alján található jelmagyarázat alapján a „A zöld színűeket beadtuk tankönyvvé nyilvánításra” kategóriába tartozott. A helytelen kategóriába sorolás tényét elismerve megjegyezte, hogy az, hogy egy kiadványt benyújtanak tankönyvvé nyilvánításra, még egyébként sem nem jelenti azt, hogy a tankönyvvé nyilvánítás meg is történjen.

5.5. Előadta, hogy bár a kiadványnak tankönyv funkciót szántak, a tankönyvvé nyilvánítást nem kezdeményezték a könyv egyik fejezete miatt.

5.6. Kérte figyelembe venni, hogy az iskoláknak a jogszabály nem tiltja, hogy olyan kiadványt rendeljenek az iskolai oktatáshoz, amely nem szerepel a tankönyvjegyzéken. Ehhez rendelkezésre állnak a megfelelő információk, vagyis az Oktatási Minisztérium hivatalos lapja (közlöny), az elektronikus formában közzétett naprakész nyilvántartás (on-line tankönyvjegyzék) és a Tankönyvi Adatbázis-kezelő rendszer (TAR) Megismerhető továbbá a Tankönyves Vállalkozók Országos Testülete által kiadott 2004/2005 évre szóló megrendelőtömb, amelyben helyes adatokat szerepeltetett.

5.7. A tankönyvek árával és megvásárolhatóságával kapcsolatban hivatkozott, az oktatási miniszter Tankönyves Vállalkozók Testülete elnökének írt állásfoglalására, mely szerint „Nem korlátozódik a választási lehetőség abban a vonatkozásban, hogy a tankönyvek szerepelnek-e a tankönyvjegyzékben vagy nem. A tankönyvjegyzéken nem szereplő könyvek ára magasabb, mint a tankönyvjegyzéken szereplő könyvek ára, így a döntésnél az iskolának kell mérlegelnie azt, hogy magasabb árak mellett biztosíthatók-e a kedvezmények az érintett tanulók részére.” Álláspontja szerint fentiek folytán a tankönyvjegyzéken szereplő tankönyvnek nincs versenyelőnye a jogszabály szerint megrendelt egyéb kiadványokkal szemben.

Nem vitatta, hogy a kiadónak érdeke fűződik ahhoz, hogy szerepeljen a tankönyvjegyzékben

IV.

6.1. A Tptv. 8. § (2) bekezdése alkalmazásában a jelentés a tankönyvvé nyilvánítás tényét az árú lényeges tulajdonságának tekintette a vizsgálattal érintett, törvény által szabályozott piacon, utalva az Oktatási Jogok Biztosának állásfoglalására is.

6.2. A jelentés szerint – az eljárás alá vonti állásponttal szemben – a szakma, illetve szakmai jelentés a vizsgálattal érintett területen nem általában az oktatás, hanem a közoktatás. A tankönyv kifejezést így az adott szakmában, nem pedig a mindennapi életben elfogadott általános jelentéstartalom alapján kell megítélni, mivel a szabályozott piacon a fogyasztó nem a szülő, vagy a tanuló, hanem a megrendelést a törvénnyel összhangban feladó igazgató.

6.3. Az Apáczai Kiadó és Könyvterjesztő Kft. honlapján, illetve az Etika könyv bevezetőjében található „tankönyv” megnevezéssel, illetve a saját tájékoztató részét képező megrendelőlap „beadtuk tankönyvvé nyilvánításra” kitételével kapcsolatban a vizsgálat kifejtette, hogy a Tptv.-ben foglalt jogsértés objektív jellegű, és az az árú lényeges tulajdonsága tekintetében nem megengedhető.

Kifejtette, hogy a tankönyvvé nyilvánítás egyik sarkalatos elemének tekinthető tartalmi kontrollt kívánta elkerülni az eljárás alá vont saját elmondás szerint is, az általa hivatkozott érzelmileg túlfűtött időszakban.

6.4. Fent írtakra tekintettel indítványozta a magatartás törvénybe ütközésének a megállapítását. Bírság kiszabását a jelentésben részletezett, viszonylag kis piaci hatás miatt, nem indítványozta.

V.

7. A Tpv. 8. §-ának (1) bekezdése szerint tilos a fogyasztóknak a gazdasági versenyben történő megtévesztése. A Tpv. 8. § (2) bekezdésének a) pontja szerint a törvény alkalmazásában a fogyasztók megtévesztésének minősül, ha valamely vállalkozás az áru lényeges tulajdonsága tekintetében valótlan tény, vagy valós tény megtévesztésre alkalmas módon állít, vagy az áru lényeges tulajdonságairól bármilyen más megtévesztésre alkalmas tájékoztatást ad.

7.1. Jelen ügyben a Versenytanácsnak elsődlegesen abban kellett állást foglalnia, hogy az eljárás alá vont vállalkozás verseny piacon valósította-e meg a vizsgált magatartást.

A tankönyvellátás, mint közfeladat – a tényállásban írtak szerint - korlátozott piaci viszonyok között valósul meg, így az esetleges jogsértő magatartás – például egy adott könyvet, megtévesztésre alkalmas módon, tankönyvként jelentetnek meg - a piaci viszonyok torzulásához vezethet egy olyan piacon, ahol szigorú minősítési feltételek betartása mellett van mód a piacra lépésre, és ahol a kiadóknak – a tankönyvvé minősítéssel egyidejűleg - vállalniuk kell az oktatási miniszter által meghatározott összehatáron belüli értékesítést, illetve ahol tankönyvtámogatásként költségvetési támogatás jár az egyes tanulóknak.

7.2. Fentieket követően vizsgálta továbbá a Versenytanács, hogy az eljárás alá vont által tanúsított magatartás megvalósítja-e a Tpv. 8. § (2) bekezdés a) pontjában írt tényállást.

Az eljárás alá vont vállalkozás nem vitatta, hogy az általa kiadott megrendelőlapon a valóságnak nem felelt meg az az információ, miszerint kérték az Etika könyv tankönyvvé nyilvánítását. Nem vitatta azt sem - mely magatartását 2004. októberében korrigálta – hogy az Etika könyv a „tankönyveink” menüpont alá lett elhelyezve. Elismerte továbbá, hogy a könyv bevezető részében többször szerepelt „a tankönyv” megnevezés, azzal azonban, hogy - nyilatkozata szerint - a könyvben fellelhető további információk ismeretében a kifejezést helyesen értelmezheték azt az iskolák.

7.3. Az eljárás alá vont vállalkozás védekezésében foglaltakhoz képest a Versenytanácsnak abban kellett állást foglalnia, hogy a tankönyvi minősítés tényének van-e potenciális keresletet befolyásoló szerepe, vagyis a tankönyvvé minősítés az áru lényeges tulajdonságának minősül-e a Tpv. 8. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásában a fogyasztók szempontjából.

A Versenytanács szerint – összhangban a vizsgálati jelentésben írtakkal – az a tény, hogy valamely könyvet az erre irányuló jogszabályok rendelkezései alapján tankönyvvé nyilvánítottak, az áru lényeges tulajdonságának minősül, mivel ez az eljárás szolgál garanciául arra nézve, hogy az adott könyv ténylegesen alkalmas az oktatáshoz fűződő közérdek szolgálatára, azaz tartalma és oktathatósága alapján megfelel a kötelező közoktatásban való használatra.

Előbbiekhez kapcsolódóan a tankönyvvé nyilvánítás azt is jelenti, hogy ahhoz a meghatározott ár alatt jut a megrendelő, vagyis az áru minőségén túl, annak árára is befolyással van.

A tankönyvvé nyilvánítás hiánya természetesen nem jelenti azt, hogy az adott könyv nem alkalmazható az oktatásban, illetve erre – más törvényi garanciák mellett – a tankönyvpiaci törvény is lehetőséget ad, azonban a jogszabályban írt minőségi követelményeknek való megfelelés a tankönyvvé minősített könyveket eleve kiemeli az egyéb könyvek kategóriájából, mind a garantált minőség, mind az ár szempontjából.

7.4. A Versenytanács vizsgálta, hogy fenti, az áru lényeges tulajdonságával kapcsolatban, az eljárás alá vont vállalkozás által adott információ - a Tptv. 9. §-ában írtakat is figyelembe véve – alkalmas volt-e a fogyasztók megtévesztésére.

Jelen ügyben fogyasztóknak nem a végfogyasztók, vagyis a szülők, illetve tanulók minősülnek, hanem a 2001. évi XXXVII. törvény 8. §-ában írtaknak megfelelően a rendelést leadó, kellő szakmai háttérrel rendelkező, iskolaigazgató.

A Versenytanács szerint fentiek folytán - a Tptv. 9. §-a értelmében - a tankönyv kifejezésnek a szakmában elfogadott jelentése volt irányadó annak megállapításánál, hogy a tájékoztatás alkalmas lehetett-e a fogyasztók megtévesztésére.

Az iskolák igazgatóinak, kiknek (megrendelőként) a tanulók tankönyvvel való ellátása képezi feladatát, törvényi feladatuk teljesítése körében a kifejezésnek a szakmában elfogadott jelentését kell figyelembe venniük a közoktatásban, illetve ezen belül a tankönyvellátásban is, figyelemmel a tankönyvek fent írt sajátosságaira.

Fentiek alapján a Versenytanács nem fogadta el az eljárás alá vont vállalkozás azon védekezését, miszerint – jelen ügyben alkalmazhatóan - a tankönyv kifejezésnek van egy tágabb értelemben vett köznapi jelentése is. Ez utóbbinak más fogyasztói definíció esetén lehetne relevanciája.

7.5. A jelen ügyben szereplő fogyasztói kör szakemberekből áll, és a Versenytanács ennek megfelelően vizsgálta fentieket követően azt, hogy az eljárás alá vont vállalkozói magatartás - ésszerűen eljáró szakmai fogyasztók esetén - alkalmas volt-e ezen fogyasztói kör megtévesztésére a gazdasági versenyben.

Az alkalmasság körében a Versenytanács figyelemmel volt arra, hogy az ésszerű – és jelen esetben jogszabályból is következő – fogyasztói magatartásnak a tankönyvbeszerzés körében meg van a jogszabályi biztosítéka. A tényállásban írtak szerint az Oktatási Minisztérium az ún. tankönyvjegyzéket megjelenteti a hivatalos lapjában, továbbá folyamatos frissítés mellett hozzáférhetővé teszi azt az Interneten is.

Fentiekén túl további (tényállásban írt) központi információk is az iskolák igazgatóinak hiteles, és egyben kötelező informáltságát szolgálják, így a Versenytanács álláspontja szerint az érintett piac jellege, és az érintett fogyasztók köre folytán az eljárás alá vont vállalkozás magatartása nem alkalmas az ésszerűen eljáró szakmai fogyasztók gazdasági versenyben történő megtévesztésére.

8. Fentiekre tekintettel a Versenytanács a Tptv. 77. § (1) bekezdés j) pontja alapján, figyelemmel a Tptv. 72. §.(1) bekezdés a) pontjának második fordulatára, az eljárást megszüntette.

Budapest, 2005. március 8.