



1054 Budapest, Alkotmány u. 5.

Levélcím: 1245, Budapest 5. Pf. 1036

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

Ügyszám: Vj/23/2011.

Iktatószám: Vj/23-164/2011.

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa a dr. H.-B. Z. ügyvéd (Kajtár Takács Hegyemegi-Barakonyi Baker & McKenzie Ügyvédi Iroda, 1051 Budapest, Dorottya u. 6.) által képviselt **INFORM MÉDIA Lapkiadó, Információs és Kulturális Kft.** (4031 Debrecen, Balmazújvárosi út 11.) eljárás alá vont vállalkozással szemben gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalma tárgyában indított versenyfelügyeleti eljárás során eljárési bírság kiszabásáról szóló vizsgálói végzéssel szemben benyújtott jogorvoslati kérelem tárgyában – tárgyaláson kívül – meghozta az alábbi

v é g z é s t.

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró Versenytanácsa a Gazdasági Versenyhivatal Fúziós Irodájának eljárési bírságot kiszabó, Vj/23-131/2011. számú végzését

- akként **változtatja meg**, hogy
 - a) a kiszabott eljárési bírságot 700.000- Ft-ra, azaz hétszázezer forintra csökkenti,
 - b) megállapítja, hogy az INFORM MÉDIA Kft. magatartása az eljárás elhúzását is eredményezte,
 - c) azt a körülményt, amely szerint a jogsértés súlyát növeli, hogy az eljárési bírság kiszabására okot adó magatartást súlyos jogsérelmet vizsgáló eljárásban tanúsította az INFORM MÉDIA Kft. a jogsértés elkövetésétől való elrettentés érdekében a vállalkozás vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait körében veszi figyelembe (34., 35. pontok
 - d) az eljárési bírság összegének elrettentő hatását a vállalkozás vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyait körében veszi figyelembe (indokolás 37. pontja),
 - e) az INFORM MÉDIA Kft.-nek a vizsgálói végzés meghozatalának időpontjában, az eljárési bírság kiszabásakor figyelembeveendő, 2011. évre vonatkozó nettó árbevételének összege [...] Ft, ezért a kiszabható eljárési bírság maximuma [...] Ft volt (indokolás 41. pont),
- **megsemmisíti** a Gazdasági Versenyhivatal Fúziós Irodájának eljárési bírságot kiszabó, Vj/23-131/2011. számú végzése indokolásának
 - a) arra hivatkozó 10. pontját, hogy az INFORM MÉDIA Kft. nem vitatta az adatszolgáltatási kötelezettség fennállását a hiányos adatszolgáltatás benyújtását követően,

- b) arra hivatkozó 15. pontját, hogy a Vj/23-122/2011. számú versenytanácsi végzésben az eljáró versenytanács az INFORM MÉDIA Kft. jogorvoslati kérelmében felhozott egyéb, a bírságösszeg meghatározásának szempontjain túli kifogásainak nem adott helyt,
- c) 6. pontját abban a vonatkozásban, hogy az eljárás alá vont a kötelezettsége teljesítését jobb tudomása ellenére tagadta meg,
- d) a 35. pontja arra vonatkozó utalásait, mely a jóhiszeműség elvének megsértését, mint szankcionálandó körülményt veszi figyelembe.

E végzés felülvizsgálatát a kézhezvételtől számított nyolc napon belül a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz címzett, de a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsánál benyújtandó vagy ajánlott küldeményként postára adott jogorvoslati kérelemben lehet kérni. A kérelmet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nemperes eljárásban bírálja felül, amely során kizárólag okirati bizonyításnak van helye, azonban a bíróság a feleket a szükségeshez képest meghallgathatja.

I n d o k o l á s

I.

A tényállás megállapításának alapjául szolgáló körülmények

A Vj/23/2011. számú eljárás, az Inform Média Kft. felhívása adatszolgáltatásra

1. A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2011. március 22-én indított versenyfelügyeleti eljárást többek között az Inform Média Lapkiadó, Információs és Kulturális Kft. (a továbbiakban: Inform Média, eljárás alá vont vagy kérelmező) ellen gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmának feltételezett megsértése miatt.
2. A Gazdasági Versenyhivatal 2012. július 6-i keltezésű, Vj/23-055/2011. iktatószámú végzésében adatszolgáltatásra (a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére) kötelezte a kérelmezőt.
3. A kérelmező a Vj/23-091/2011. számú, a GVH által 2012. augusztus 28-án kézhez vett adatszolgáltatásában a végzésben feltett kérdésekre nem vagy csupán hiányosan adott választ.

A vizsgáló eljárási bírságot kiszabó végzése

4. A vizsgálók 2012. szeptember 7-i keltezésű, Vj/23-107/2011. számú végzésben (a továbbiakban: első Végzés) a kérelmezővel szemben 2.000.000 Ft eljárási bírságot szabtak ki, mert álláspontjuk szerint a kérelmező indokolatlanul leszűkítette az eljárás tárgyát és erre hivatkozással nem vagy csak hiányosan teljesítette adatszolgáltatási kötelezettségét. A vizsgáló álláspontja szerint a kérelmező magatartása a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult. Az eljárási bírság összegének meghatározása kapcsán az első Végzés rögzíti, hogy a bírság összegének meghatározásakor figyelembevételre került egyebek mellett a vizsgált jogsérelem súlya, a felróhatóság mértéke, az eljárás jellege és tárgya, a megbírságolt vállalkozásnak az eljárás további szakaszában a valós tényállás feltárásának megghiúsítására, illetve az eljárás elhúzására irányuló kísérlettől történő elrettentése, a megbírságolt vállalkozás vagyoni helyzete, az eljárás eddigi szakaszában tanúsított együttműködése, valamint hogy a vállalkozással szemben az eljárásban első ízben került sor eljárási bírság kiszabására. A támadott első Végzés rögzíti továbbá, hogy a kérelmező előző üzleti évben elért nettó árbevétele a 2011. évi eredmény-kimutatása szerint [...] Ft volt, melyre figyelemmel a kiszabott eljárási bírság a törvényi maximum hozzávetőlegesen 4%-a.

A kérelmező jogorvoslati kérelme

5. A kérelmező az első Végzéssel szemben Vj/23-113/2011. számú jogorvoslati kérelemmel élt. Kérelmében elsődlegesen kérte, hogy az eljáró versenytanács az eljárási bírságot kiszabó végzést helyezze hatályon kívül.
6. A kérelmező jogorvoslati kérelmének 4. pontjában többek között arra hivatkozott, hogy az első Végzés semmilyen kézzelfogható indokot nem adott az eljárási bírság összegének meghatározására. Az első Végzés a bírság mértékét két dologgal indokolja: egyrészt felsorol törvényi szempontokat, másrészt azt, hogy a bírság a kiszabható maximum 4%-a. A kérelmező adatszolgáltatását utóbb a Vj-23-115/2011. számú, a GVH-hoz 2012. szeptember 24-én érkezett beadványával kiegészítette, azt az adatszolgáltatásra kötelező végzés megfelelő teljesítéseként a vizsgálók elfogadták.

Az eljáró versenytanács döntése a jogorvoslati kérelemről

7. Az eljáró versenytanács Vj/023-122/2011. számú végzésével (a továbbiakban: versenytanácsi végzés) az első Végzést megsemmisítette és a vizsgálót új eljárásra utasította.
8. Az eljáró versenytanács a kérelmező első Végzéssel szemben benyújtott jogorvoslati kérelmének 4. pontjában ismertetett, a bírság összegének indokoltságára vonatkozó kifogások vonatkozásában a kérelemnek helyt adott.
9. Az eljáró versenytanács megállapította, hogy a Tpv. 61. §-a szerinti eljárási bírság összegét a vizsgáló a Ket. 61. §-ának (4) bekezdésben meghatározott szempontok mérlegelésével kell, hogy megállapítsa. A Ket. 72. §-a (1) bekezdésének ec) pontja a Ket. 72. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel továbbá azt a kötelezettséget is a vizsgálóra rója, hogy a Ket. 61. §-ának (4) bekezdése szerinti szempontokat a végzés indoklásában úgy mutassa be, hogy abból az említett törvényi mérlegelési szempontok bírságösszeg megállapítására való közrehatása kitűnjék. Ezért nem elegendő a Ket. 61. §-ának (4) bekezdésében említett mérlegelési körülmények pusztá felsorolása, az eljárásjogilag helyes döntéshez ugyanis szükséges annak bemutatása is, hogy ezek a törvényi mérlegelési szempontok a bírság összeg megállapításánál miként hatottak közre, az egyes szempontok mely indokokra figyelemmel állnak meg.
10. Az eljáró versenytanács – a Tpv. 82. §-ának (2) bekezdése szerinti megsemmisítési jogköréből fakadóan – a támadott végzést a kérelemben előadottaktól függetlenül is megvizsgálta jogszerűségi szempontból. Ennek során megállapította, hogy a vizsgáló az eljárási bírság összegének értékelésekor azzal is megsértette a Ket. 61. §-ának (4) bekezdését, hogy nem kizárólag a hivatkozott törvényhelyben felsorolt szempontokat mérlegelte. Nem lehet ugyanis önálló – Ket. 61. §-ának (4) bekezdésben említett szempontokkal egyenértékű – mérlegelési szempont az eljárás jellege és tárgya, a megbírságolt vállalkozásnak az eljárás további szakaszában a valós tényállás feltárásának megghiúsítására, illetve az eljárás elhúzására irányuló kísérlettől történő elrettentése, az eljárás eddigi szakaszában tanúsított együttműködése, valamint hogy a vállalkozással szemben az eljárásban első ízben került sor eljárási bírság kiszabására. Az adott esetre jellemző egyedi körülményeket a vizsgálónak valamely Ket. 61. §-ának (4) bekezdése szerinti törvényi mérlegelési szempont keretében kell értékelnie. Vagyis nem eleve kizárt a Ket. 61. §-ának (4) bekezdésében kifejezetten nem említett szempont eljárási bírság összegének meghatározása körében való mérlegelése, de a végzés indoklásából ki kell tűnjék, hogy az adott szempont mely törvényi mérlegelési körülmény körében és milyen okból hatott közre a bírság összegének meghatározása során.

II.

A vizsgálók megismételt eljárásban hozott eljárási bírságot kiszabó végzése

11. A vizsgálók a 2012. november 29-i keltezésű, a kérelmező jogi képviselője által 2012. december 3-án átvett, Vj/23-131/2011. számú végzésben (a továbbiakban: második Végzés) a kérelmezővel szemben 2.000.000 Ft eljárási bírságot szabtak ki.
12. Az első Végzés indokolása részletesen ismertette a bírság kiszabásának indokait. Eszerint az adatszolgáltatásra kötelező végzés hat, nyolc és kilencedik kérdései kifejezetten a megyei napilapkiadók közös hirdetésszervezési tevékenységére irányultak, még hozzá bármilyen szűkítés nélkül, valamennyi kiadványuk tekintetében. A kérelmezőtől ezen kérdésekre érkező válaszok azonban nem voltak értékelhetőek a feltett kérdésekre adott megfelelő adatszolgáltatásként, mivel azok kizárólag a VR lapokra (Vasárnap Reggel című vasárnapi napilap és mutációi, együttesen: VR lapok vagy vasárnapi lapok) szűkítve, az annak kapcsán folytatott együttműködés kereteire vonatkoztak. Azonban a kérdések a nyelvtani és a logikai értelmezés szerint is ennél egyértelműen tágabb kontextusban értelmezendők. A megyei napilapkiadók ugyanis nem csupán a VR vasárnapi napilap kiadását végzik, hanem számos további megyei napilapot is kiadnak. A nyelvtani értelmezés szerint a megyei napilapkiadók közötti együttműködés az esetleges együttműködések minden formáját magában foglalja, legyen az bármely termékhez kapcsolható. A logikai értelmezés emellett pedig még egyértelműbben alátámasztja mindezt, hiszen – a korábbi adatszolgáltatásra kötelező végzésekkel egyező módon – minden esetben külön kiemelésre került a Vj/23-055/2011. számú adatszolgáltatásra kötelező végzésben is az a körülmény, ha a csupán a VR-hez kapcsolódott az adott kérdés (pl. 1-4. kérdések). Emellett az eljárás során a korábbi adatszolgáltatásra kötelező végzésekben is már számos kérdés irányult kifejezetten nem a VR-re, illetve a VR keretében történő együttműködésekre.
13. A kérelmező azáltal, hogy nem, vagy csak hiányosan adott választ a végzésben feltett kérdésekre, akadályozta a vizsgálat eredményes lefolytatását, mivel a tényállás felderítéséhez és az érdemi döntéshez elengedhetetlenül szükséges adatok és válaszok megadása elől zárkózott el elsősorban a vasárnapi lapokon túli médiatermékek figyelmen kívül hagyásával. E magatartása a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult, hiszen a válaszok maradéktalan benyújtása nélkül a tényállás nem deríthető fel megfelelően, mely körülménnyel a kérelmezőnek nyilvánvalóan tisztában kellett lennie.
14. A fentiekkel kapcsolatban a vizsgálók utaltak arra, hogy a Tpv. 70. §-a (1) bekezdésének megfelelően az ügyindító végzésben megjelölésre került valamennyi körülmény és magatartás az eljárás tárgyát képezi. A vizsgálók különösen felhívták a figyelmet az eljárásindító végzés indokolásának azon mondatára, mely szerint: „*[e] szerződések szerint a kölcsönös versenytilalom nem csak a vasárnapi lapokra vonatkozik, hanem bármilyen nyomtatott lapra, és kiterjed a helyi elektronikus médiára is.*”. Az eljárásindító végzés indokolásának megfogalmazása szerint: „*[v]ersenykorlátozó megállapodásra utalnak az Axel Springer-Magyarország Kft. és az Inform Média Kft., valamint az Axel Springer-Magyarország Kft. és a Lapcom Lapkiadó és Nyomdaipari Kft. közötti szerződések kölcsönös versenytilalomra vonatkozó rendelkezései, amelyek szerint a felek kölcsönösen nem támadják meg egymás megyei/regionális piacait.*” Emellett az eljárásindító végzés indokolása az alábbiakat is tartalmazza: „*[az] Axel Springer-Magyarország Kft. és az*

Inform Média Kft., az Axel Springer-Magyarország Kft. és a Lapcom Lapkiadó és Nyomdaipari Kft., valamint az Axel Springer-Magyarország Kft. és a Pannon Lapok Társasága Kft. közötti szerződések alapján feltételezhető továbbá, hogy a fent felsorolt vállalkozások egyeztetéseket folytattak és folytatnak az árus lapárakra és a hirdetési árakra vonatkozóan is.”.

15. A vizsgálók szerint a fentiek minden kétséget kizáróan alátámasztották, hogy a kérelmező indokolatlanul szűkítő válaszokat adva nyújtotta be adatszolgáltatását az eljárás tárgyához tartozó kérdésekre. Ebből fakadóan a hiányos adatszolgáltatás benyújtásával akadályozta a valós tényállás feltárását. A fent bemutatottak alapján egyértelmű, hogy a kérelmező jobb tudomása ellenére, neki felróható módon járt el, mikor nem tett maradéktalanul eleget az adatszolgáltatásra kötelező végzésben foglaltaknak.
16. A vizsgálók aláhúzták, a Vj/23-055/2011. számú adatszolgáltatásra kötelező végzés kérdései az eljárás tárgyát képező tényállás(ok)hoz szorosan kapcsolódnak, illetve azok feltárásához feltétlenül szükségesek, és az eljárásindító végzés által kijelölt tárgyon semmilyen módon nem terjeszkednek túl, így a döntéshozatal tekintetében elengedhetetlenek.
17. A vizsgálók megítélése szerint olyan esetben, amikor az ügyfél az eljárásban szándékosan hiányos nyilatkozatot tesz, mely során célzatosan szűkítően értelmezi az adatszolgáltatásra kötelező végzés egyes kérdéseit, annak ellenére, hogy a feltett kérdések egyértelműek és az eljárásindító végzés is részletekbe menően kijelöli az eljárás tárgyát, és így az azzal kapcsolatban a tényállás tisztázásához szükséges adatok lehetséges körét, ilyen módon pedig a hatóság által intézhető kérdések kereteit, az ügyfél magatartásának jóhiszeműsége, melyre a Ket. 6. §-ának (1) bekezdése kötelezi, alappal vonható kétségbe.
18. A vizsgálók továbbá utaltak arra, hogy a következetes bírói gyakorlat szerint a hatóság adatszolgáltatási felhívásával kapcsolatban az a követelmény fogalmazódik meg, hogy az (i) az ügy tárgyával – az ügy részleteit nem értékelve – összefüggést mutasson, illetve (ii) ne tartalmazzon érthetetlen, ellentmondó, önmagában teljesíthetetlen felhívást. Ezen követelményeknek pedig a Vj/23-055/2011. számú adatszolgáltatásra kötelező végzés maradéktalanul megfelelt. A nem, vagy nem teljeskörűen megválaszolt kérdések tekintetében az adatszolgáltatás benyújtása után az adatszolgáltatási kötelezettség változatlanul fennállt (amit az eljárás alá vont vállalkozás sem vitatott), s azt az eljárás alá vont vállalkozás végül Vj/23-115/2011. számú beadványában teljesítette.
19. Lényeges szempont továbbá, hogy az adatszolgáltatásra kötelező végzésben megjelölt adatok tartalmának meghatározása az eljáró hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik, mivel a hatóság szabadon választhatja meg eljárása során a bizonyítás eszközét. A végzésben meghatározott adatszolgáltatási kötelezettségnek az eljárás alá vont abban az esetben is köteles eleget tenni, ha az számára többletmunkával és költségekkel jár, mivel az érdemi döntés elleni jogorvoslat keretében van lehetősége kifogásolni azt, ha megítélése szerint a hatóság a tényállás tisztázási kötelezettsége körében rá nézve kirívóan alaptalan, jogellenes, vagy egyértelműen felesleges, többletköltséget jelentő adatszolgáltatási kötelezettséget rótt.
20. A bírság összegének meghatározásakor a vizsgálók figyelembe vették egyebek mellett a vizsgált jogsérelem súlyát, a felróhatóság mértékét, az eljárás jellegét és tárgyát, a megbírságot vállalkozásnak az eljárás további szakaszában a valós tényállás feltárásának

meghiúsítására, illetve az eljárás elhúzására irányuló kísérlettől történő elrettentését.¹ Szintén figyelembevételre került a megbírságolt vállalkozás vagyoni helyzete, az eljárás eddigi szakaszában tanúsított együttműködése, valamint hogy a vállalkozással szemben az eljárásban első ízben került sor eljárási bírság kiszabására.

21. A versenytanácsi végzést illetően a vizsgálók kiemelték,

- az első Végzés megsemmisítésének indoka, hogy – a kérelmező ezen irányú kérelmét alaposnak találva – az eljáró versenytanács úgy ítélte meg, hogy a bírságkiszabó végzés az eljárási bírság összegét nem indokolta megfelelően, valamint a jogszabályi szempontokon kívül – jogellenes módon – önálló körülményként értékelte az eljárás jellegét és tárgyát, illetve figyelembe vette a mérlegelés során a vállalkozás további jogsértéstől való elrettentését, az eljárás eddigi szakaszában tanúsított együttműködését, és hogy a vállalkozással szemben az eljárásban első ízben került sor eljárási bírság kiszabására,
- az eljáró versenytanács a támadott végzést a kérelemben előadottaktól függetlenül is megvizsgálta jogszerűségi szempontból. A versenytanácsi végzés a jogorvoslati kérelemben felhozott egyéb – a bírságösszeg meghatározásának szempontjain túli – kifogásoknak nem adott helyt; ugyanis a bírságkiszabó végzés jogellenességét egyéb tekintetben (így elsősorban az eljárási bírság jogalapja és annak indokltsága kapcsán) nem állapította meg, azzal kapcsolatban egyéb – így különösen a megismételt eljárást érintő vagy annak lefolytatására vonatkozó – rendelkezést nem tartalmazott.

22. A jogellenes magatartás súlya és a felróhatóság mértéke körében [Ket. 61. §-a (4) bekezdésének a) pontja] a végzés rögzítette, hogy

- a versenyfelügyeleti eljárásban az ügy súlyához és típusához mérten szükséges megválasztani a bizonyítási eszközöket, és az egyes bizonyítékok beszerzése érdekében legmegfelelőbb módszer minden esetben a hatóság eseti mérlegelése alapján választható ki [Ket. 50. §-ának (5) bekezdése]. Ezért a jogellenes magatartás súlyát meghatározó körülmény, hogy az eljárási bírsággal érintett jogellenes magatartást milyen eljárásban tanúsítják,
- a versenyjogi szabályok egyik legsúlyosabb sérelmét jelentő és a közérdeket leginkább fenyegető horizontális, úgynevezett kőkemény versenykorlátozó kikötéseket tartalmazó megállapodások (kartellek) esetén az eljárás alá vontak a hatósággal szembenálló, ellenérdekű félnek tekinthetők, így jellemzően nem fűződik érdekük a tényállás minél teljesebb felderítéséhez. Ugyanakkor a hatóság számára ilyen jellegű ügyekben bizonyítási eszközként jellemzően az eljárás alá vont birtokában lévő információ, adat merülhet fel, mely más forrásból, jellegénél fogva, nem beszerezhető. Amennyiben egy ilyen eljárás során az eljárás alá vont az eljárás folyamán tanúsított magatartásával – a tényállás teljes körű felderítéséhez szükséges adatszolgáltatás szándékosan hiányos teljesítésével – túllép a számára jogszabályokban biztosított jogszerű kereteken, megsérti a Ket. 6. §-ában írt jóhiszeműségi követelményt, aminek szankcionálására, illetve a

¹ Lásd pl.: Fővárosi Törvényszék 3.Kpk.45.935/2011/7.számú végzése: „Kérelmezett helytállóan értékelte a jogkövetkezmény mértékének mérlegelése során az eset összes körülményeit, így különös tekintettel volt a generális és speciális prevenció céljaira, vagyis arra, hogy - figyelembe véve a kérelmezői vállalkozás nagyságrendjét, árbevételét - mi az az összeg, milyen bírságnagyságrend az, ami adott esetben alkalmas lehet a további hasonló jogsértések megelőzésére.”

jóhiszemű, együttműködő eljárás kikényszerítésére eljárási bírság igénybevételére van szükség. Ha azonban az eljárási bírság nem kellő mértékű, úgy a megbírságolt számára nem jelent megfelelő ösztönzést kötelezettségének teljesítésére. Fentiek alapján a bírságösszeg meghatározásánál a jogellenes magatartás súlyát növelő és a bírság összegét emelő tényezőként került figyelembevételre, hogy a súlyos jogsérelmet vizsgáló eljárásban tanúsított a kérelmező a tényállás feltárásának megghiúsítására irányuló tudatos magatartást,

- a jogellenes magatartás súlyának értékelése kapcsán enyhítő körülményként és így a bírságösszeget csökkentő tényezőként került figyelembevételre, hogy a kérelmező korábban együttműködő magatartást tanúsított az eljárásban,
- figyelemmel a szándékosan hiányos adatszolgáltatás nyújtásának tényére, mérlegelésre került továbbá az is, hogy az összeg kellő visszatartó erővel bírjon a kérelmező számára az eljárás további szakaszában a tényállás feltárásának megghiúsítására, illetve az eljárás elhúzására irányuló magatartása tekintetében, valamint az eljárás hatékony lefolytatásához fűződő közérdek érvényesítése érdekében szolgálja az eljárásban tanúsított további jogellenes magatartástól való elrettentés célját,
- a kérelmező magatartása szándékosan a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult, azáltal, hogy nem válaszolta meg teljeskörűen az adatszolgáltatásra kötelező végzés egyes kérdéseit. A válaszok maradéktalan benyújtása nélkül a tényállás nem deríthető fel megfelelően. Ezzel a körülménnyel a kérelmezőnek nyilvánvalóan tisztában kellett lennie, figyelembe véve az eljárásindító végzés tartalmát. A jogellenes magatartás tanúsítása tehát célzatos volt és a megbírságolt vállalkozás szándékából következett, és ilyen módon az teljes mértékben felróható neki, ami az eljárási bírság összegét növelő tényezőként került figyelembevételre.

23. A kérelmező vagyoni helyzetének értékelése során a végzés szerint a kiindulást a Tpvt. 61. §-ának (3) bekezdésében található, a legkisebb és legmagasabb jogszerűen kiszabható bírságösszeg által meghatározott keret adja. A GVH a bírság összegének meghatározása során ezen a kereten belül mérlegelheti az érintett vagyoni helyzetét. A kérelmező a magyar nyomtatott médiapiac évek óta meghatározó, de több országban is jelenlévő, több milliárd forintos árbevétellel rendelkező vállalkozása, mely összességében stabil vagyoni helyzettel bír. Az eljárási bírság összege az eredményes működést semmilyen módon nem akadályozó összegűnek tekinthető, ugyanakkor – a fentebb írtaknak megfelelően – alkalmas a további jogsértő magatartástól való elrettentésre. A kiszabott eljárási bírság a fent említett bírságkeretbe illeszkedő; az árbevételhez arányosított mértékben veszi figyelembe a megbírságolt vállalkozás vagyoni helyzetét.
24. A Ket. 61. §-a (4) bekezdésének az eljárási bírságolások számára és mértékére vonatkozó c) pontja sem enyhítő, sem súlyosító körülményként nem volt figyelembe vehető, mivel az eljárásban még nem került sor eljárási bírság kiszabására.
25. A végzésben – utalva a Tpvt. 61. §-ának (3) bekezdésére – megállapításra került, hogy a kérelmező előző üzleti évben elért nettó árbevétele [...] Ft volt, s ennek alapján a kiszabható eljárási bírság maximuma [...] Ft. A kiszabott eljárási bírság hozzávetőlegesen a kiszabható bírság maximumának [...] %-a.

III.

Az Inform Média jogorvoslati kérelme

26. A kérelmező a második Végzéssel szemben a törvényes határidőn belül jogorvoslati kérelemmel élt, kérve
- elsődlegesen, hogy az eljáró versenytanács a második Végzést helyezze hatályon kívül,
 - másodlagosan a második Végzés megváltoztatásával a kirótt bírság eltörlését vagy jelentős csökkentését.
27. A kérelmező előadta, a Vj/23-055/2011. számú adatkérő végzésre a válaszokat határidőn belül beadta. A válaszokban egyértelműen jelezte, hogy hogyan értelmezi a feltett kérdéseket, illetve hogy azokat hogyan válaszolta meg, s felajánlotta, hogy további kérdések megválaszolására továbbra is áll rendelkezésre. Ehelyett a GVH eljárási bírságot szabott ki vele szemben. A kérelmező 2012. szeptember 24-én a három, ismételten feltett kérdésre megadta a válaszokat.
28. Az eljáró versenytanács az első Végzéssel szemben benyújtott jogorvoslati eljárásban hozott versenytanácsi végzésével az eljárási bírságot kiszabó végzést megsemmisítette és a vizsgálókat új eljárás lefolytatására utasította. A megsemmisítés indoka az volt, hogy az eljáró versenytanács álláspontja szerint a bírságkiszabó végzés az eljárási bírság összegét nem indokolta megfelelően, valamint a jogszabályi szempontokon kívül - jogellenes módon - önálló körülményként értékelte az eljárás jellegét és tárgyát, illetve figyelembe vette a mérlegelés során a vállalkozás további jogsértéstől való elrettentését, az eljárás eddigi szakaszában tanúsított együttműködését, és hogy a vállalkozással szemben az eljárásban első ízben került sor eljárási bírság kiszabására.
29. Az ezt követő, megismételt eljárásban a vizsgálók ismételten eljárási bírságot szabtak ki vele szemben. Az új végzés utal az első Végzésben leírt érvekre a bírság kiszabásának indokai tekintetében, illetve azokat lényegében megismétli. A vizsgálók utalnak arra, abból a tényből, hogy az eljáró versenytanács nem foglalkozott a bírságkiszabás indokaival, az következik, hogy az eljáró versenytanács azokkal egyetértett.
30. A kérelmező szerint mind a bírság jogalapja, mind a mértéke téves és megalapozatlan, mert az első és második Végzés
- megalapozatlanul állítja, hogy a kérdések kérelmező általi értelmezése indokolatlanul szűkítő lett volna,
 - aránytalan és méltánytalan, az együttműködési kötelezettséget sértő módon szankcionált,
 - a bírság mértéke sem megalapozott és arányos.

A versenytanácsi végzés értelmezése

31. A kérelmező szerint az eljáró versenytanács hallgatása nem jelent elfogadást az első Végzés jogalapja tekintetében. A második Végzés 15. és 17. pontjaiban utal arra, hogy az eljáró versenytanács nem foglalkozott a versenytanácsi végzésben a bírságkiszabás jogalapjával. A vizsgálók szerint mindebből az következik, hogy a versenytanácsi végzés a jogorvoslati kérelemben felhozott bírságösszeg meghatározás túli kifogásoknak nem adott helyet. A kérelmező szerint e megközelítés nem helytálló, mert a Ket. alapján az eljáró

versenytanácsnak nincs olyan kifejezett kötelezettsége, hogy kimerítse a jogorvoslati kérelemben felhozott valamennyi kérelmet, azaz a bírság jogalapjáról való hallgatásból korántsem vonható le semmilyen következtetés arra nézve, hogy mi az eljáró versenytanács álláspontja a bírság jogalapjára nézve. Ha igaz lenne, hogy az eljáró versenytanács hallgatása a bírság jogalapjának elismerése lenne, az a kérelmező jogorvoslati jogának csorbítását jelentené azáltal, hogy egy jogorvoslati szintet mintegy kiiktat. Ez jogszerűen nem lehet az eljáró versenytanács szándéka. Ha az eljáró versenytanács érdemben elbírált volna többi jogszerűségi kifogást, azokról, illetve az azokat elutasító érvekről részletes indokolást kellett volna adnia döntésében a Ket. 72. §-a (1) bekezdésének ef) pontja alapján. Az eljáró versenytanács végzése azonban nem tartalmaz ilyen indokolást. Ezért csak az lehet a megalapozott értelmezés, hogy mivel az eljáró versenytanács észlelte az első Végzésben fennálló alapvető jogszerűségi problémát, ami miatt nem tudta elbírálni a bírság érdemére vonatkozó kifogásokat, a jogalap és a bírság mértékének bármilyen vizsgálata nélkül intézkedett az első Végzés megsemmisítése iránt.

Az adatkérő végzésben feltett kérdések értelmezése

32. A kérelmező hangsúlyozta, hogy az adatkérő végzést nem értelmezte rosszhiszeműen félre. Nem próbálta meg szándékosan és célzatosan akadályozni a tényállás felderítését, illetve nem szegte meg együttműködési kötelezettségét. A válaszokban pontosan meghatározta azt, hogy a válaszok mire vonatkoznak, amelyből csakis az a következtetés vonható le, hogy nem kívánta a vizsgálatot túlságosan tágan, pontatlanul megfogalmazott válaszokkal félrevezetni, sőt, a szándéka ezzel kifejezetten ellentétes, a pontos válaszadás volt. Ha el akarta volna titkolni a tényállást valamilyen egyértelmű kérdésre válaszul, akkor nem hívta volna fel kifejezetten a figyelmet az - ezek szerint eltérő - értelmezésre. Ehelyett a konkrét esetben csak arról van szó, hogy a feltett kérdéseket a GVH és a kérelmező eltérően értelmezte, amit a vizsgálat - megalapozatlanul - szándékos félreértelmezésnek tekintett. A kérelmező szerint a vizsgálók végzéseikben nem támasztották alá megfelelően, hogy számára miért kellett volna egyértelműnek lennie, hogy a vizsgálat a VR lapokon túlmenő, egyébként jogszerű kérdéseket tett fel. A vizsgálók az alábbi érveket használták annak alátámasztására, hogy a vitatott adatkérő végzésben feltett kérdéseknek a kérelmező számára egyértelműnek kellett volna lenni:

- a vizsgálat már korábban is tett fel a VR-lapokon túlmenő kérdéseket,
- a kérdésekben mindig fel volt tüntetve, ha csak a VR-lapokra volt szűkítve,
- az eljárásindító végzés a VR lapoknál tágabban határozza meg az eljárás tárgyát,
- a *„nyelvtani jogértelmezés szerint a megyei napilapkiadók közötti együttműködés az esetleges együttműködések minden formáját magába foglalja, legyen az bármely termékhez kapcsolható.”*

33. A kérelmező az alábbiak szerint a vizsgálók érveivel nem ért egyet.

A korábbi adatkérések a második Végzéssel ellenkező következtetésre vezetnek

34. A kérelmező szerint a Vj/23-055/2011. számú végzés lényegében a második érdemi kérdések megválaszolására kötelező végzés volt. A kérelmező nem vitatja, hogy a korábbi érdemi adatkérő végzésben volt a VR lapokon túlmenő kérdés, ugyanakkor ez nem alapozza meg a második Végzésben állított rosszhiszemű magatartást és nem teszi okszerűtlenné a

kérelmező azon értelmezését, hogy „amennyiben egy kérdés nem tartalmaz szűkítést akkor is csak egyes lapok körére (így a VR lapokra) vonatkozik az alábbiak szerint:

- egyrészt, a korábbi tágabb kérdések a nyelvtani értelmezés szerint az eljárásindító végzés kérelmező általi értelmezésében beleférhetnek, mivel elsősorban a versenytilalmi kikötéshez kapcsolódtak, ellentétben a vitatott adatkérőben feltett kérdésektől melyek elkülönült témára vonatkoznak,
- másrészt, az adatkérések szóhasználata is a kérelmező értelmezését támasztotta alá, mivel az összes olyan korábbi kérdés, amely nem VR lapokra vonatkozott kifejezetten tartalmazta, ennek egyértelmű meghatározását „*Inform Média Kft. valamennyi napilapja*”, „*vasárnapi lapok*”, „*nem országos médiatermékek*”, „*VR és az egyéb Inform Média Kft. által kiadott nem országos napilapok*”.

35. A fentiek alapján a kérelmező álláspontja szerint tehát nem volt okszerűtlen az az értelmezés, hogy a vitatott kérdések voltak pontatlanul megfogalmazva, amikor kimarad belőlük a VR-lapra való kifejezett utalás, mert nem volt bennük az egyéb médiatermékre való kifejezett utalás. Ezen értelmezést támasztja alá az is, hogy a vitatott adatkérés többi kérdése a VR lapokra vonatkozott, melyből arra lehetett következtetni, hogy a GVH e kérdésekkel is a jogszabályoknak megfelelően az eljárásindító végzés keretei között vizsgálódik.

A nyelvtani értelmezés sem cáfolja a kérelmező értelmezését

36. A második Végzés szerint elsősorban azért kellett volna a kérelmező számára egyértelműnek lennie a VR lapoknál tágabb kérdésfeltevésnek, mert a „*nyelvtani jogértelmezés szerint a megyei napilapkiadók közötti együttműködés az eseteleges együttműködések minden formáját magában foglalja, legyen az bármely termékhez kapcsolható*”, a „*megyei napilapkiadók ugyanis nem csupán a VR vasárnapi napilap kiadását végzik, hanem számos további megyei napilapot kiadnak*”. A második Végzés érvelését ezen állítás a kérelmező szerint nem támaszthatja alá figyelemmel arra, hogy az eljárás alá vont kiadók számos más lapot, kiadványt is kiadnak a megyei napilapokon kívül, ettől azonban még a versenyfelügyeleti eljárás nem ezekre lett megindítva az eljárásindító végzés alapján.

37. E körben a kérelmező megjegyzi, – ahogy későbbi adatszolgáltatásában jelezte –, értelmezése szerint a kiadók nem folytatnak „*közös hirdetésszervezési tevékenységet*”, az egyes kiadók önállóan szerzik hirdetéseiket, önállóan szerződnek ügyfelekkel, és csak eseti jelleggel történik együttműködés a kiadók között, amely a kérelmező értelmezése szerint nem éri el a „*közös hirdetésszervezési tevékenység*” szintjét. Ezzel szemben a VR lapok működési stratégiájának, versenyképességének lényege a hirdetési felületek országos értékesítése. Ezért a vizsgálat irányát és tárgyát tekintve joggal feltételezte a kérelmező, hogy a kérdés a VR-lapok elismerten létező közös felületértékesítésére vonatkozik, nem pedig egy bővebben definiált, egyébként a kérelmező értelmezésében nem létező tevékenységre, amelyre nézve korábban kérdést a vizsgálók fel nem tettek.

38. A nyelvtani értelmezés sem cáfolja a kérelmező értelmezését, s önmagában abból, hogy a kérdés megfogalmazása nem precíz, nem lehet arra következtetni, hogy az adatkérő végzést tágabban kell értelmezni. Az eljárásindító végzés definiálja az értelmezés kereteit, s ennek alapján a kérelmező értelmezése nem megalapozatlan.

Az eljárásindító végzés által meghatározott keretek alapján a kérelmező értelmezése nem megalapozatlan

39. A kérelmező szerint nem igaz a második Végzés azon állítása, hogy a „megbírságot vállalkozás által alkalmazott szűkítő értelmezés nyilvánvaló helytelenségének bizonyítása egyébként önmagában az ügyindító végzés egyes részeire történő rámutatással megtehető”. Bár az ügyindító végzés a kölcsönös versenytilalom kapcsán leszögezi, hogy az „nem csak a vasárnapi lapokra vonatkozik, hanem bármilyen nyomtatott lapra, és kiterjed a helyi elektronikus médiára is”, ez azonban a nyomtatott és elektronikus médiára vonatkozó versenytilalmi rendelkezés, amely nyilvánvalóan különbözik a közös hirdetésszervezési tevékenységtől. Ugyanakkor az eljárásindító végzésben valószínűsített másik magatartás, az árrögzítés kapcsán az eljárásindító végzés szövegéből nem következik, hogy a vizsgálat túlterjeszkedne a VR lapokon, sőt az együttműködési szerződésekre való utalás kifejezetten azt sugallja, hogy az eljárás csak a VR lapokról szól. A kérelmező számára ez az értelmezés volt lehetséges és jogszerű, mely alapján a kérdéseket megválaszolta.
40. Nem kívánja megkérdőjelezni a kérelmező azokat a bírósági döntéseket, amelyek szerint „az ügyfél nem bírálhatja felül az eljáró hatóság tényállás tisztázási kötelezettsége körében hozott döntését. A szükséges adatok bekérése, illetve a bekért adatok tartalmának meghatározása az eljáró hatóság kizárólagos, diszkrecionális, mérlegelési jogkörébe tartozik”, s nem kívánja felülbírálni az adatkérő végzésben foglalt kérdéseket sem, ahogyan azt korábban sem tette. Azonban a bírósági gyakorlatból az is egyértelmű, hogy a hatóság információgyűjtési joga sem korlátlan: a hatóság jogszerűen nem kérhet olyan adatot, információt, amely – többek között – „az ügy tárgyával nyilvánvalóan összefüggést nem mutat”. Ez következik egyébként a Tpv. 65. §-ából és a Ket.-ből is, amelyek tényállás felderítési kötelezettségről beszélnek, a tényállás pedig a döntés meghozatalához szükséges tények összessége. Az előbbieken alapján a kérelmező szerint az ügy tárgyával való összefüggés nyilvánvalóságát figyelembe lehet venni a kérdések és a válaszok értelmezésekor: az olyan tények, amelyek nyilvánvalóan nem szükségesek az eljárásindító végzésben feltételezett jogsértés alátámasztásához, illetve amelyek nyilvánvalóan nem az eljárásindító végzésben meghatározott (esetleges, feltételezett) jogsértés alátámasztásához szükségesek, nyilvánvalóan nem mutatnak összefüggést az ügy tárgyával. Más szavakkal, ha az adott tények terhelő bizonyítékként nem az eljárásindító végzésben meghatározott magatartás leírásához és jogi minősítéséhez használhatók fel, a kérdés túlterjeszkedik az eljárásról, és az adott tény nem része a tényállásnak. Ez az értelmezés fér össze az eljárásindító végzés, mint garanciális szabály lényegével is. A kérelmező szerint, ha a hatóság bármilyen, az ügy tárgyához nem vagy csak erőltetetten kapcsolható kérdést feltehetne, és arra az eljárás alá vont köteles lenne válaszolni, kiüresedne az eljárásindító végzés tartalma, mert a hatóság ennek alapján „átvilágíthatná” az eljárás alá vontat olyan kérdésekben is, melyre vonatkozóan nem áll fenn a Tpv. 70. §-ának (1) bekezdése szerinti ügyindításhoz szükséges megalapozott gyanú. Ez az értelmezés a kérelmező szerint nem akadályozza a hatóság eljárását, a jogsértések feltárására vonatkozó közérdeket sem.
41. Téves és jogellenes az a vizsgálói álláspont, hogy a kérelmező indokolatlanul szűkítő válaszokat adva nyújtott be adatszolgáltatását az eljárás tárgyához tartozó kérdésekre, s ebből fakadóan a hiányos adatszolgáltatás benyújtásával akadályozta a valós tényállás feltárását. A kérelmező szerint összefoglalóan az állapítható meg, hogy az eljárási bírságot kiszabó végzésben foglalt érvek mindössze a versenytilalmi kikötés tekintetében utalnak az

eljárásnak a VR lapoknál tágabb tárgyára, ami nyilvánvalóan nem mutat összefüggést közös hirdetésszervezői tevékenységgel, amire a bírság alapjául szolgáló kérdések vonatkoztak.

42. Nem ért egyet a kérelmező azzal az állásponttal, hogy rosszhiszemű és célzatosan az eljárás elhúzására, a tényállás felderítésének akadályozására irányuló szándékos magatartást tanúsított. Jogszerűen és jóhiszeműen értelmezhetette az ominózus kérdéseket ekként, így azok megválaszolása nem volt indokolatlanul leszűkített. Ebben az esetben pedig a kialakult gyakorlat szerint indokolatlan és jogellenes a jogszerű, bár a vizsgálatától eltérő értelmezés miatt bírságot kiszabni.
43. Megjegyzi, az ismételten feltett kérdések megválaszolása nem jelenti annak elismerését, hogy egyetértene a vizsgálók értelmezésének helyességével, amit a második Végzés iratellenesen állít annak kapcsán, hogy később hiányos adatszolgáltatását kiegészítette. Beadványában nem az eredeti végzésben, hanem az első Végzésben feltett és értelmezett kérdésekre válaszolt, másrészt kifejezetten utalt arra is, hogy a kilencedik kérdés esetében a kérdés Első Végzésben meghatározottak szerinti értelmezése jogsértő, harmadrészt jogorvoslati kérelmében kifejezetten és részletesen leírta, hogy miért terjeszkedett túl a jogszerű kereteken a vizsgálói kérdésfeltevés, amit nehezen lehet „nem vitatásnak” értékelni.

A bírság indokolatlan és aránytalan szankció

44. A kérelmező szerint estében a bírság kiszabása eltúlzott és aránytalan, az együttműködési kötelezettséget súlyosan megsértő, jogellenes szankciónak minősül.
45. A gyakorlat szerint eljárási bírságot adatkérés nemteljesítése miatt a GVH akkor szab ki, ha az eljárás alá vont (egyszer vagy többször) kifejezetten megtagadta a válaszadást, vagy azt határidőben egyáltalán nem teljesítette. Nem talált arra példát a kérelmező, hogy a GVH ahelyett, hogy az eljárás alá vont által néhány kérdés tekintetében nyíltan és egyértelműen kifejtett – bár a GVH szerint téves – értelmezését pontosította volna, egyből eljárási bírságot szabott volna ki. Ez szerinte nem is jogszerű eljárás.
46. Az eljárási bírságot kiszabó végzés sérti a Ket. I. §-ának (2) bekezdését, illetve az arányosság elvét, amikor bizonyos kérdések (a vizsgálók szerint) nem megfelelő megválaszolása miatt azonnal, felszólítás vagy értelmezés nélkül rögtön több millió forintos bírságot szabott ki. A hatóság együttműködési és jóhiszemű eljárási kötelezettségéből [Ket. I. §-ának (2) bekezdése] az következik, hogy bírság kiszabása előtt felhívja az eljárás alá vontat kötelezettségei – a vizsgálat értelmezése szerinti – megfelelő teljesítésére. Ez az eljárást nem húzza el és nem akadályozza, mert az (ismételt) információkérés időtartama az eljárási határidőbe úgysem számít bele. Ez a jelen ügyben elmaradt, holott az egész eljárás folyamán mindeddig semmilyen körülmény sem kérdőjelezte meg a kérelmező jóhiszemű eljárását, sőt, a vizsgálat által is elismerten kifejezetten együttműködött a hatósággal. Ezzel szemben a vizsgálat kizárólag egyetlen adatkérésre adott válaszból „állapította meg” a kérelmező rosszhiszeműségét (illetve „vonta alappal kétségbe jóhiszeműségét”). Az is kiemelendő, hogy a vizsgálat sem az összes, hanem a 10-ből csak 3 kérdés tekintetében állapított meg jogsértést, az adatkérő végzés kérdéseinek túlnyomó többsége nem vitatottan teljeskörűen megválaszolásra került.

A bírság mértéke eltűzött

47. Az eljárás bírságát kiszabó végzés (bár az első végzésnél részletesebben indokolja a bírság mértékét) nem ad semmilyen kézzelfogható, a tényálláshoz konkrétan köthető indokot az eljárás bírság összegének meghatározására. A második Végzés a bírság mértékét a törvényi szempontok mechanikus felsorolásával, és az ún. kőkemény kartellek (irreleváns) bemutatásával, valamint a kérelmező árbevételének nagyságrendjével indokolja: valamint hozzáteszi, hogy a bírság a kiszabható maximum [...]a. Ez ugyan némileg hosszabb indokolás az előző végzésben kifejtettekhez képest, de további, érdemi indokokat továbbra sem tartalmaz és nem ad választ arra, hogy miért kellett több millió forint bírsággal súlytani minden figyelmeztetés nélkül az egyébként a GVH által is elismerten mindeddig együttműködő céget, és különösen miért kellett már az első esetben elismerten az elrettentés szándékával jelentős mértékű bírságot kiszabni. A végzés jogszerűsége tekintetében az is kérdéseket vet fel, hogy az eljáró versenytanács végzése alapján teljesen más szempontokat értékelve ugyanaz a bírságösszeg „jött ki” a vizsgálat számára, amely azt sugallja, hogy a vizsgálók valójában nem mérlegelték az eljáró versenytanács végzésében meghatározott szempontokat, hanem ugyanahhoz a (nem megfelelően megalapozott) döntéshez írtak részben új szöveget.
48. A jogellenes magatartás súlya és a felrőhatóság mértéke tekintetében a kérelmező nem ért egyet azzal a vizsgálói megközelítéssel, amely szerint, ha az állítólagos jogsértést ún. kőkemény kartellekkel kapcsolatban követik el, akkor az elkövetett jogsértés súlyosabban esik latba, mintha más típusú eljárásban követik el ugyanazt a magatartást. Ezzel az állítással a kérelmező szerint több probléma van:
- az ellenérdekeltség minden olyan ügyben fennáll, ahol a vállalkozással szemben szankciót lehet alkalmazni, ugyanis a vállalkozások nemcsak a nagy, hanem az alacsony bírságot sem szeretik,
 - az állítás nem kapcsolható a tényálláshoz, tekintettel arra, hogy a „közös hirdetés szervezési tevékenység” nem jelent kőkemény kartellt, az jogszerű együttműködésnek minősül. Így tehát nem érthető, hogy ezt a szempontot miért tekintik egyáltalán relevánsnak a vizsgálók,
 - az eljárás tárgya, mint eljárás bírságot súlyosító tényező meglehetősen abszurd következtetésekre vezet, s az ügyfeleket más mértékű együttműködési kötelezettség terhelné az ügy tárgyától függően, ugyanazon törvényhely alapján, amelynek semmilyen jogszabályi alapja nincs. E körben kiemelendő a kérelmező szerint, hogy éppen a kartell ügyekben nem például a fogyasztóvédelmi ügyekben van lehetőség a Tpv. 65/A §-a szerinti előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatra, mely során talált adatok az eljárás során felhasznált bizonyítékok túlnyomó többségét biztosítja.
49. Megállapítható tehát, hogy a (vélt) jogsértés súlya tekintetében hangsúlyozottan bírságnövelő tényezőként figyelembe vett körülmények értékelése rossz, ami nyilvánvalóan eltűzött bírságösszeget eredményezett.
50. A kérelmező együttműködő magatartását megemlíti ugyan a végzés, de azt nem tölti meg tartalommal, illetve nem ad választ arra sem, hogy az együttműködő magatartás miért nem volt elegendő arra, hogy az adatkérés megismétlésével, a kérdések pontosításával beszerezzék a kívánt információkat, illetve a megismételt adatkérés gyors és hiánytalan teljesítésével a bírság kiszabásától a vizsgálók eltekintsenek.

51. Az eljárási bírságok száma és mértéke tekintetében a törvényi szempont mechanikus említése történik csak meg, s nem érthető, hogy miért nem vehető figyelembe enyhítő körülményként a korábbi bírságolás hiánya.

A második Végzés nem értékelte az időközben felmerült új tényállási elemeket

52. A kérelmező kiemelte, hogy a végzés nem értékelte az időközben felmerült új tényállási elemeket sem. Az eltelt időszakban olyan új információk jutottak a vizsgálók tudomására, amelyek alapvetően cáfolják a kiszabott bírság jogszerűségét. Bebizonyosodott, hogy a vizsgálók által kifogásolt magatartás nem vezetett az ügy szempontjából releváns információk eltitkolásához. Ez jól látható a vizsgálók által elfogadott ismételt adatszolgáltatásból: ebben semmilyen olyan információ nem szerepel, ami versenyjogi jogsértés megállapítására alkalmas lenne. Így tehát látható, hogy a kérelmezőnek nem volt érdeke, ezért nem is lehetett célja ezen információk „eltitkolása.” Ezek a tények a vizsgált magatartás megítélése szempontjából relevánsak, s ezeket a végzés meghozatalakor már figyelembe lehetett volna venni, tekintettel arra, hogy a Tpv. 61.§-ának (5) bekezdése szerint az „*eljárási bírságot kiszabó végzését a kötelezett javára a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács hivatalból jogszabálysértés hiányában is módosíthatja*”. Ezért a vizsgálóknak a második Végzés meghozatala során figyelembe kellett volna vennie, hogy az első Végzést és a bírságot megalapozó félelmük (hogy a kérelmező eltitkolt volna valami lényeges körülményt) nem volt megalapozott.

IV.

Jogi háttér

53. Az eljárás megindításkor hatályos, így a jelen jogorvoslati kérelem elbírálásakor alkalmazandó Tpv. 44. §-a szerint a versenyfelügyeleti eljárásra – a a Tpv.-ben szabályozott kivételekkel – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.
54. A Tpv. 61. §-ának (1) bekezdése alapján az ügyféllel 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.
55. A Tpv. 61. §-ának (3) bekezdése szerint az eljárási bírság legkisebb összege ötvenezer forint, legmagasabb összege vállalkozás esetében az előző üzleti évben elért nettó árbevételének egy százaléka, a vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében ötszázezer forint. 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, a vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében legfeljebb napi ötvenezer forint. Az eljárási bírságot kiszabó végzés ellen külön jogorvoslatnak van helye (82. §). A kérelemnek a végzés végrehajtására halasztó hatálya van. Eljárási bírságot kiszabó végzését a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács maga is megváltoztathatja.
56. 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.

57. A Ket. 72. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel a végzések esetében is alkalmazandó 72. §-a (1) bekezdésének ec) pontja szerint a döntés indokolásának tartalmaznia kell a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket.
58. A Tptv. 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. Az eljáró versenytanács jogorvoslati kérelmet elbíráló végzése ellen további jogorvoslatnak csak a vizsgálónak a 60. §, a 61. §, a 62. § (7) bekezdése, a 68. § (4) bekezdése vagy a 71/A. § szerinti végzése elleni jogorvoslati kérelem esetében van helye.

V.

Jogi értékelés

59. Az eljáró versenytanács előjáróban megállapítja, hogy a jogorvoslati kérelmet az annak előterjesztésére nyitva álló határidő alatt, az arra jogosult nyújtotta be.
60. A jogorvoslati kérelem az alábbiak szerint részben alapos.

A versenytanácsi végzés értelmezése

61. A kérelmező szerint nem helytálló a második Végzés azon megállapítása, hogy a versenytanácsi végzés a jogorvoslati kérelemnek a bírságösszeg meghatározásán túli kifogásait elutasította volna.
62. Az eljáró versenytanács aláhúzza, hogy a versenytanácsi végzésben az első Végzést a Tptv. 82. §-ának (2) bekezdéséből fakadó megsemmisítési jogkörében jogszerűségi szempontból megvizsgálta és megállapította, hogy az első Végzés – a kérelmező jogorvoslati kérelme 4. pontjában foglaltakkal egyezően – nem felel meg a Ket. 61. §-ának (4) bekezdésében foglaltaknak, és ezáltal sérti a Ket. 72. §-a (1) bekezdésének ec) pontját. Az első Végzés érdemi vizsgálatára az előbbieken túlmenően, ahogy – a kérelmező jogorvoslati kérelmében is kifejti a versenytanácsi végzésben nem került sor – és ez szükségtelen is volt, mert az első Végzést fenti okokból kifolyólag hatályon kívül kellett helyezni.
63. A fentiekre figyelemmel nem megalapozott a második Végzés 15. pontjában tett azon megállapítás, hogy a versenytanácsi végzés a kérelmező jogorvoslati kérelmében felhozott egyéb, – a bírságösszeg meghatározásának szempontjain túli – kifogásoknak nem adott helyt. Ezért a második Végzés indokolás részének 15. pontját az eljáró versenytanács megsemmisítette. Megjegyzi az eljáró versenytanács, hogy mindez nem jelenti azt, hogy a második Végzés indokolása elégtelen lenne. Ezt a körülményt az eljáró versenytanács lentebb részletesen is értékelte.
64. Az előbbiekből alapján megalapozottnak találta az eljáró versenytanács a kérelmező arra vonatkozó érvelését is, hogy mivel az eljáró versenytanács észlelte az első Végzésben fennálló jogszerűségi problémát emiatt a bírság érdemére vonatkozó kifogásokat nem tudta

elbírálni és a jogalap és a bírság mértékének bármilyen vizsgálata nélkül intézkedett az első Végzés megsemmisítése iránt.

Az eljárási bírság jogalapja kapcsán felhozott kérelmezői kifogások

65. A kérelmező jogorvoslati kérelmében arra hivatkozik, a vitatott adatkérő végzést nem értelmezte rosszhiszeműen félre azáltal, hogy annak hatodik, nyolcadik és kilencedik kérdéseit csak a vasárnapi lapokra vetítve válaszolta meg, hanem éppen ellenkezőleg célja a pontos válaszadás volt figyelemmel arra, hogy kifejezetten felhívta a vizsgálók figyelmét saját értelmezésének kereteire. A kérelmező szerint értelmezését a korábbi adatkérésekben feltett kérdések szóhasználata, a kérdések nyelvtani értelmezése és az eljárás tárgyának eljárásindító végzésben meghatározott kerete is alátámasztja.

A vitatott kérdéseket a kérelmező az ügyindító végzés tükrében értelmezte

Az eljáró versenytanács nem osztotta a kérelmező azon kifogásait, mely szerint az ügyindító végzés a vitatott kérdéseket nem fedi le. Az eljáró versenytanács álláspontja szerint a második Végzés helytállóan hivatkozik az eljárásindító végzésre, mint amely a feltett kérdések tárgyát teljes egészében lefedi.

66. Az eljárás indító végzés ugyanis az alábbiakat tartalmazza:

- a) *„[az Axel Springer Kft, az Inform Média Kft., a Lapcom Kft és a Pannon Lapok Társasága Kft.] között 2000. év során létrejött vasárnapi lapokkal kapcsolatos szerződések kölcsönös versenytilalomra, illetve árak egyeztetésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak”;*
- b) *„versenykorlátozó megállapodásra utalnak az Axel Springer-Magyarország Kft és az Inform Média Kft., valamint az Axel Springer-Magyarország Kft. és a Lapcom Lapkiadó és Nyomdaipari Kft. közötti szerződések kölcsönös versenytilalomra vonatkozó rendelkezései, amelyek szerint a felek kölcsönösen nem támadják meg egymás megyei/regionális piacait. E szerződések szerint a kölcsönös versenytilalom nem csak a vasárnapi lapokra vonatkozik, hanem bármilyen nyomtatott lapra, és kiterjed a helyi elektronikus médiára is.”*
- c) *„Az Axel Springer-Magyarország Kft és az Inform Média Kft., az Axel Springer-Magyarország Kft. és a Lapcom Lapkiadó és Nyomdaipari Kft., valamint az Axel Springer-Magyarország Kft. és a Pannon Lapok Társasága Kft. közötti szerződések alapján feltételezhető továbbá, hogy a fent felsorolt vállalkozások egyeztetéseket folytattak és folytatnak az árus lapárakra és hirdetési árakra vonatkozóan is.”*

67. Fentiek alapján az eljárásindító végzés a vizsgálat tárgyaként egy olyan potenciális jogsértés kivizsgálását jelölte meg, amely elsősorban vasárnapi lapok kapcsán alakult ki, kölcsönös versenytilalom és áregyeztetés formájában [66. a) pont]. Ezen túl a vizsgálat megindításakor rendelkezésre álló szerződések arra is utaltak, hogy a kölcsönös versenytilalom bármilyen nyomtatott lapra valamint helyi elektronikus médiára is kiterjed [66. b) pont], e körülményt a kérelmező is elismerte jogorvoslati kérelmében. Harmadrészt a vizsgálat az eljárás indításakor a szerződések alapján azt is feltételezte, hogy az eljárás alá vontak egyeztetéseket folytattak és folytatnak az árus lapárakra és hirdetési árakra vonatkozóan is. [66. c) pont]. Az eljáró versenytanács szerint ez a harmadik kitétel nem értelmezhető úgy, hogy csak a vasárnapi lapokra vonatkozik, mert

- „árus lapárakra és hirdetési árakra” utal, és nem tartalmaz szűkítést a vasárnapi lapokra;
- míg az első fordulat [66. a) pont] a vasárnapi lapok kapcsán kifejezett szerződéses rendelkezésekre hivatkozik, addig a harmadik fordulat [66. c) pont] a szerződések alapján tett vizsgálói feltevést, valószínűsítést [vö. Tpv. 70. §-ának (1) bekezdés] jelöli meg az eljárás indítás alapjául szolgáló potenciális jogsértés forrásául.

68. Az előző pontban foglaltak alapján tehát nem osztotta az eljáró versenytanács a kérelmező arra vonatkozó állítását, hogy az eljárás indító végzés alapján a vizsgálatnak csak a vasárnapi lapok esetében volna tárgya az áregyeztetés és információcsere, hiszen az eljárás indító végzés 66. c) pontban hivatkozott fordulata alapján az bármely árus lapra és hirdetési árra kiterjed. Ezért megállapítható, hogy a kérelmező válaszait indokolatlanul szűkítette le a VR lapok körére.

A korábbi adatkérő végzések a második Végzéssel ellentétes következtetésre vezetnek

69. Az eljáró versenytanács szerint figyelemmel arra, hogy az eljárás tárgya valamennyi vizsgált magatartás vonatkozásában nem csak a vasárnapi lapok és e termékekkel kapcsolatos együttműködés, ezért a kérdések értelemszerűen amennyiben nem tartalmaztak szűkítést a vasárnapi lapokra vonatkozóan, nem csak e termékekre vonatkoztak.

70. Az eljáró versenytanács szerint tehát mind a kérelmező által hivatkozott korábbi², mind a vitatott adatkérésben³ szereplő kérdések kapcsán megállapítható, hogy azon esetekben mikor a kérdés a vasárnapi lapokra, illetve a vasárnapi lapokkal kapcsolatos együttműködésre irányult, akkor erre utalást a vonatkozó kérdés tartalmazott. Helyesen mutat rá a második Végzés arra, hogy az adatkérő végzés 1-4. kérdései kifejezetten tartalmazták, hogy azokat a vasárnapi lapok vonatkozásában szükséges megválaszolni, míg a vitatott kérdések ilyen szűkítést nem tartalmaztak. A vitatott adatkérő végzés ötödik kérdése ismertette, hogy a válaszokat az egyes megyei napilapok (hétfőtől – szombatig megjelenő lapok, valamint vasárnapi lapok) vonatkozásában szükséges megadni, mely kérdés megválaszolását a kérelmező megfelelően is teljesítette. A kilencedik kérdés szintén egyértelműen tartalmazta, hogy a VR-hez kapcsolódó Együttműködési Megállapodáson túlmenően megvalósuló összehangolt magatartásra vonatkozott a kérdés. E kérdésnek egyféle értelmezése van mind logikai mind nyelvtani értelmezés szerint. A hatodik kérdés az eljárás alá vontak „közös hirdetésszervezési tevékenységének” elveire, a nyolcadik pedig az országos hirdetőkkal kapcsolatos ötoldalú tárgyalásokra vonatkozik és a fenti logika alapján nem szűkíthető le e kérdések tartalma a VR lapokra.

71. Az eljáró versenytanács álláspontja szerint a korábbi adatkérő végzésben feltett kérdések kapcsán is irányadóak a 66-67. pontban ismertettek, amennyiben tehát a kérdés a vasárnapi lapokkal/illetve az ezzel kapcsolatos együttműködési szerződésre vonatkozott ezen szűkítést a kérdés tartalmazta⁴, amennyiben a kérdés a vasárnapi lapokra illetve az ezzel kapcsolatos együttműködési szerződésekre vonatkozó konkrét utalást nem tartalmazott⁵ a korábbi kérdések logikájából egyértelmű következtetést lehetett levonni arra vonatkozóan, hogy a kérdést e körben szükséges megválaszolni.

² Vj/23-035/2011. számú végzés

³ Vj/23-055/2011. számú végzés

⁴ A Vj/23-035/2011. számú végzés 1-6. valamint 8-13. számú kérdései

⁵ A Vj/23-035/2011. számú végzés 7. kérdése

Közös hirdetésszervezési tevékenység kérelmező általi értelmezése

72. A „közös hirdetésszervezési tevékenység” kapcsán a kérelmező kifejtette, hogy utóbb⁶ a GVH tudomására hozta, hogy álláspontja szerint a kiadók nem folytatnak „közös hirdetésszervezési tevékenységet” a vasárnapi lapokon túl. Ezen kívül azonban a kérelmező a bírság kiszabás alapjául szolgáló adatszolgáltatásban⁷, illetve azt megelőzően sem jelezte a „közös hirdetésszervezési tevékenység” értelmezésével kapcsolatos nehézségeit, illetve azt, hogy szerinte a kiadók ilyen tevékenységet nem folytatnak. Ezzel kapcsolatos álláspontját mindösszesen az első Végzést követő adatszolgáltatásban és a jogorvoslati kérelmeiben fejtette ki. Az eljáró versenytanács szerint ugyanakkor jelen magatartás megítélése kapcsán nem bír jelentőséggel, hogy az eljárás alá vont utóbb a GVH tudomására hozta, az egyébként a GVH álláspontjával és az ügyindító végzés szövegével ellentétes, szubjektív értelmezését. Az előbbieket alapján a hatodik és nyolcadik kérdések vasárnapi lapokra szűkített megválaszolása sem az eljárásindító végzésből sem a kérdések nyelvtani értelmezéséből nem következik, azokból nem vezethető le különösen is arra figyelemmel, hogy a megyei napilapkiadók vasárnapi lapkiadása pusztán tevékenységük szűk részét öleli fel.

Együttműködési kötelezettség

73. Kérelmező szerint a vizsgáló megsértette a Ket. 1. §-ának (2) bekezdésébe foglalt ügyféllel való együttműködés alapelvét, azzal, hogy azonnal eljárásí bírságot szabott ki, ahelyett, hogy az eljárás alá vont GVH által tévesnek ítélt értelmezését pontosította volna. Ezzel kapcsolatban utal az eljáró versenytanács a bíróság azon gyakorlatára, amely szerint

*„Az adatkérő végzésben foglalt kötelezés teljesítésének elmulasztása **önmagában is alkalmas** az eljárás elhúzására, a bizonyítási eljárás akadályozására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására, így megalapozza a bírság kiszabását.”* (Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.730/2011/2. számú végzése)

74. Fentiek alapján tehát a GVH nem volt köteles a kérelmező ismételt adatszolgáltatásra történő felhívására. Eljáró versenytanács ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a hatóság akkor tud együttműködni az ügyféllel, ha erre az ügyfél lehetőséget biztosít. Jelen esetben az eljárás alá vonttól elvárt lett volna, hogy az adatszolgáltatással kapcsolatos kérdéseit, kifogásait, az adatszolgáltatási határidő lejárta előtt jelezze a vizsgálók számára. A GVH mindig is nyitott volt az adatszolgáltatással kapcsolatos felmerült kérdések tisztázására. Ehelyett az eljárás alá vont az adatszolgáltatását indokolatlanul leszűkítette és így ajánlott együttműködést, majd az ehelyett kapott eljárásí bírság miatt most a GVH-n az együttműködést kéri számon.

Új tényállási elem figyelembevétele

75. A kérelmező szerint a vizsgálóknak figyelembe kellett volna venni a megismételt eljárásban a kérelmező utóbb benyújtott adatszolgáltatása alapján, hogy a vizsgálók által kifogásolt magatartás nem vezetett az ügy szempontjából releváns információk elhallgatásához.

76. E körben az eljáró versenytanács emlékeztet továbbá arra, hogy a bírói gyakorlat szerint

„az eljárás adott szakaszában az eljárás alá vont nem veheti át a hatóság jogkörét annak

⁶ Vj/23-115/2011. számú irat

⁷ Vj/23-91/2011. számú irat

megítélésére, hogy az eljárás szempontjából milyen adatok a relevánsak” (Fővárosi Törvényszék 3.Kpk.45.935/2011/7.számú végzés)

77. Az első Végzés meghozatalát követően felmerül körülmények figyelembevétele kapcsán az eljáró versenytanács utal a bíróság azon gyakorlatára, amely szerint

*„annak ténye, hogy a kérelmező adatszolgáltatási kötelezettségének utólagosan eleget tett, illetve, hogy annak milyen mértékben tett eleget, a mulasztás megítélése szempontjából relevanciával nem rendelkezik, legfeljebb **enyhítő körülményként** értékelhető a bírság kiszabásánál.” (Fővárosi Bíróság 11.Kpk.45.811/2009/4. számú végzés).*

78. A fentiek alapján az eljáró versenytanács szerint az eljárási bírság kiszabásakor pusztán a felróhatóság körében enyhítő körülményként vehető figyelembe azon körülmény, hogy az eljárás alá vont adatszolgáltatási kötelezettségének utóbb eleget tett, erre a körülményre pedig az eljáró versenytanács a második Végzés megváltoztatásán keresztül a bírságösszeg csökkentésekor figyelemmel volt.

Az adatszolgáltatási kötelezettség fennállásának vitatása

79. Az eljáró versenytanács egyetértett a kérelmező azon állításával, hogy az első Végzésben ismételten feltett kérdések megválaszolása nem jelenti annak elismerését, hogy a kérelmező egyetértene a vizsgálók vitatott kérdésekkel kapcsolatos értelmezésének helyességével, így a második Végzés tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a kérelmező nem tekinti az Első Végzésben ismételten feltett kérdések körében az adatszolgáltatási kötelezettség fennállását vitásnak. Azon körülményből, hogy a kérelmező utóbb megválaszolta a vitatott kérdéseket nem vonható le arra vonatkozó következtetés, hogy a kérelmező ne vitatta volna ezen adatszolgáltatási kötelezettség fennállását. Ezen kívül a kérelmező jogorvoslati kérelmében kifejtettek is azt támasztják alá, hogy nem tekinthető az adatszolgáltatási kötelezettség fennállása a kérelmező részéről nem vitatottnak. Mindezekre figyelemmel az eljáró versenytanács megsemmisíti a második Végzés arra hivatkozó 10. pontját, hogy a kérelmező nem vitatta az adatszolgáltatási kötelezettség fennállását a hiányos adatszolgáltatás benyújtását követően.⁸ Megjegyzi ugyanakkor az eljáró versenytanács, hogy azon körülmény, hogy a kérelmező vitatta-e a vizsgáló kifogásolt kérdésekkel kapcsolatos értelmezését egyébként a bírságösszeg kialakítása kapcsán nem hatott közre.

A valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányultság

80. A második Végzés szerint a kérelmező magatartása a valós tényállás feltárásnak megghiúsítására irányult (4., 17. pont), melyre a vizsgálók – a bírói gyakorlat alapján – az objektív körülményekből következettek (8. pont). Úgy vélték, hogy az eljárás alá vont tisztában volt azzal, hogy a kérdések vasárnapi lapokra szűkítésével a tényállás nem deríthető fel (4. pont), továbbá az eljárás alá vont jobb tudomása ellenére, neki felróható módon, indokolatlanul szűkítően hivatkozott az eljárás tárgyának kereteire (6. pont). A vizsgálók szerint továbbá olyan esetben, amikor az ügyfél az eljárásban szándékosan hiányosan nyilatkozatot tesz, akkor alappal vonható kétsége a jóhiszeműsége (9. pont).

81. A valós tényállás felderítésének megghiúsítására irányultság kapcsán az eljáró versenytanács is irányadónak tekinti azt a bírói gyakorlatot (Fővárosi Bíróság 7.Kpk.45.029/2010/4 számú végzés), melynek értelmében a magatartás szubjektív irányultságára általánosságban a feltárt

⁸ Vj/23-091/2011. számú irat

tényállásban megállapított objektív külső körülményekből lehet következtetni. A fő szempont e körben az adott szituációban tanúsított viselkedés, amit erősíthetnek, vagy gyengíthetnék a vizsgált magatartást megelőzően és azt követően tanúsított cselekmények. Az eddig gyakorlat alapján a valós tényállás felderítésének a meghúzására irányultság akkor állapítható meg, ha az eljárás alá vont jobb tudomása ellenére, illetve alapos ok nélkül tagadta meg a hatósággal való együttműködést. Míg előbbi fordulat a többszöri figyelmeztetések esetén (Fővárosi Bíróság. 2.K. 32.348/2003/1-1. számú végzés), utóbbi akkor állhat meg, ha az eljárás alá vont ellentmondó nyilatkozatokat tesz (Fővárosi Bíróság 2Kpk.45465/2010/7. számú végzése) vagy egyszerűen megtagadja a kötelezettsége teljesítését, ide értve azt az esetet is, amikor a megtagadás alapjául pusztán a hatóság hatáskörének (Fővárosi Bíróság 3.Kpk.45.730/2011/2. számú végzés) a hiányára vagy a feltett kérdések szükségtelenségére, irrelevanciájára hivatkozás szolgál (Fővárosi Törvényszék 3.Kpk.45.935/2011/7.számú végzés). Jelen esetben az eljáró versenytanács nem látta megalapozottnak, hogy az eljárás alá vont a kötelezettsége teljesítését jobb tudomása ellenére tagadta volna meg, mert a vitatott adatszolgáltatást követően a vizsgálók nem hívták fel a kérelmező figyelmét a szűkítő értelmezés nyilvánvaló alaptalanságára. Ettől függetlenül azonban kérelmező magatartásának valós tényállás feltárásának meghúzására irányultsága a bírói gyakorlat alapján megállapítható, mert alapos indok nélkül szűkítette le az adatszolgáltatása körét a vasárnapi lapokra (lsd. 67. pont), tagadta meg lényegében az ezt meghaladó körben az adatszolgáltatást (függetlenül attól, hogy egyébként szubjektíve mire irányult a szándéka), hiszen ezt csak a vitatott kérdések és az eljárás tárgyának teljesen nyilvánvaló össze nem függése esetére tehetné volna meg⁹. Nem véletlenül húzta alá a Fővárosi Törvényszék 3.Kpk.45.730/2011/2. számú végzésében, hogy az eljárás tárgyával való összefüggés megítélése nem az eljárás alá vont feladata, hanem a GVH hatáskörébe tartozik.

82. Nem találta viszont megalapozottnak az eljáró versenytanács a második Végzés azon rendelkezéseit, mely a kérelmező jóhiszemű eljárás elvének megsértésére mint szankcionálandó körülményre utal (35. pont). Az eljárási bírság jogalapját a Tpvt. 61. §-a és nem a Ket. 61. §-ának (1) bekezdése képezi (amely utóbbi szerint rosszhiszemű magatartás esetén eljárási bírság szabható ki). A Ket. 61. §-a (1) bekezdésének alkalmazását a versenyfelügyeleti eljárásban a Tpvt. 44. §-a ki is zárja¹⁰, ezért a rosszhiszeműség a Tpvt. 61. §-a szerinti eljárási bírság kiszabásának nem feltétele. A Tpvt. 61. §-ának (1) bekezdése szerinti eljárási bírság kiszabása esetén a felróhatóság mértékét e törvényhely által körülírt magatartások és nem a rosszhiszeműség tükrében szükséges értékelni. A valós tényállás felderítésének a meghúzására irányultság körében a bírói gyakorlat a felróhatóság mércéjét ahhoz köti, ha az eljárás alá vont jobb tudomása ellenére, illetve alapos ok nélkül tagadta meg a hatósággal való együttműködést.

⁹ A vonatkozó bírói gyakorlat értelmében tehát az ügyfél csak abban a szűk és kivételes esetben mentesülhet a hatóság Ket. 50. § (1) bekezdése szerinti tényállás-tisztázási kötelezettsége keretében kiadott Tpvt. 65. § (2) bekezdése szerinti adatkérésből fakadó kötelezettsége alól, ha az adatszolgáltatási felhívás (i) érthetetlen, ellentmondó, önmagában teljesíthetetlen, illetve (ii) az ügy tárgyával összefüggést – az ügy részleteit nem értékelve – nyilvánvalóan nem mutat. (Lásd Fővárosi Bíróság 3.Kpk.46.368/2009/2. sz. és 2.Kpk. 45.980/2007/14. számú végzések)

¹⁰ Jelen ügyben a bírság kiszabásának jogalapja nem a Ket. 6. §-ának (3) bekezdése, hanem a Tpvt. 61. § (1) bekezdése. ” (Föv. Bír. 7.Kpk.45.029/2010/4 számú végzés)

Az eljárás elhúzásának eredménye

83. Az eljáró versenytanács szerint ugyanakkor a kérelmező azon magatartása, hogy a vitatott adatkerő végzés hatodik, nyolcadik és kilencedik kérdéseit a vasárnapi lapokra szűkítve válaszolta meg, az eljárás elhúzását is eredményezte. A Tpv. 61. §-a ezen fordulatanak megvalósulását az eljáró versenytanács azért látja megalapozottnak, mert – miként erre a második Végzés is kitér – a vitatott kérdésekre vonatkozó válaszok – az árus lapárokra és hirdetési árakra vonatkozó áregyeztetéssel kapcsolatos információk – a tényállás tisztázásához szükségesek voltak. Ezáltal pedig kérelmező magatartása további eljárási cselekmények megtételét vonta maga után, figyelemmel arra, hogy a vizsgálók a vitatott kérdések megválaszolására a Vj/23-107/2011. számú végzésben ismételtlen kénytelenek voltak kötelezni a kérelmezőt. Így megállapítható, hogy a vizsgálók által kért adatok az eredeti 2012. augusztus 28-ai határidő helyett 2012. szeptember 24-én érkeztek meg a Gazdasági Versenyhivatalhoz. Azzal, hogy a tényállás tisztázása érdekében az eljárás alá vont magatartása folytán további eljárási cselekmények foganatosítása vált szükségessé, az eljárás elhúzódása tényként megállapítható.¹¹
84. A fentiekre tekintettel az eljáró versenytanács a vizsgálók második Végzését a bírság jogalapjának meghatározása tekintetében megváltoztatta akként, hogy a kérelmező kifogásolt magatartása az eljárás elhúzódását is eredményezte.

A bírság csökkentése

85. A vizsgálók az eljárási bírság kiszabása során a jogellenes magatartás súlya körében értékelték, hogy (i.) az eljárási bírságot adó magatartás tanúsítására kartell eljárásban került sor (35. pont), viszont (ii.) enyhítő körülményként vették figyelembe, hogy az eljárás során együttműködött. (36. pont) Szintén a jogsértés súlya keretében értékelték a vizsgálók (iii.) az elrettentő hatást. (37. pont) Álláspontjuk szerint a magatartás felróható volt, mert (iv) szándékosan a tényállás feltárása megghiúsítására irányult azáltal, hogy az eljárás alá vont indokolatlanul és célzatosan szűkítően hivatkozott az eljárás tárgyának kereteire (38. pont). (v) Az érintett vagyoni helyzete keretében értékelték az eljárás alá vont meghatározó és tőkeerős piaci szerepét és nemzetközi hátterét (39. pont).
86. Megalapozottnak látta az eljáró versenytanács a kérelmező arra vonatkozó érvelését, hogy a vizsgálók jogellenesen vették figyelembe az eljárási bírság összegének kiszámítása során azt, hogy az eljárási bírság kiszabását eredményező jogellenes magatartást gazdasági versenykorlátozó megállapodás tilalmának feltételezett megsértését vizsgáló eljárásban tanúsították. Az eljáró versenytanács álláspontja szerint ugyanis az eljárási bírság kiszabása körében a jogsértés súlya a Tpv. 61. §-ának (1) bekezdése fényében értékelendő. Ennek megfelelően súlyosabban minősülnek azok a magatartások, amelyek nem pusztán irányultságukban, de ténylegesen eredményükben is az eljárás elhúzódásához vagy a tényállás felderítésének a megghiúsulásához vezettek. Kétség kívül az eljárási bírság alapjául szolgáló legsúlyosabb jogsértés az, ha az eljárás alá vont magatartása eredményeként a valós tényállás feltárása meg is hiúsul. A második legsúlyosabb eset az, amikor az eljárás alá vont magatartásával a tényállás feltárásának megghiúsítására törekszik, akkor is, ha ennek veszélye csak potenciálisan állt fenn. Mindkét eset súlyát az adja, hogy a bizonyítás akadályozásával vagy szélsőséges esetben ellehetlenítésével az eljárás alá vont kivonhatná

¹¹ Ennek kapcsán lásd például a Fővárosi Törvényszék 7.Kpk.45.029/2010/4., 7.Kpk.45.059/2010/2. sz. végzéseit.

magát a potenciális érdemi szankció alól. Miként az Európai Bíróság ezzel összefüggésben aláhúzta:

„[...]emlékeztetni kell arra, hogy amennyiben [...]a Bizottság megállapítja az EK 81. cikkben és az EK 82. cikkben foglalt anyagi jogi szabályok megsértését, az érintett vállalkozásra az előző üzleti év teljes forgalmának 10%-át meg nem haladó mértékű bírságot szabhat ki. Ezért az a vállalkozás, amely akadályozza a Bizottság vizsgálati műveleteit [...] kivonhatná magát az ilyen szankció alól, vagyis az ilyen vállalkozást [a] bírság összegével el kell rettenteni az ilyen cselekményektől.”¹²

87. Tévedett tehát a vizsgáló, amikor a jogsértés súlya keretében értékelte, hogy az eljárási bírság alapjául szolgáló magatartás kartell eljárásban valósult meg, hiszen ez a körülmény az elrettentő hatás körében értékelendő. A jogsértés súlya körében kizárólag az előző pontban említett, eljárási bírságra okot adó Tpv. 61. §-ának (1) bekezdése szerinti körülmények vehetők figyelembe. Az elrettentő hatás keretében – összhangban az Európai Bíróság gyakorlatával – azonban az eljárás alá vont jövedelmi és vagyoni viszonyaihoz mérten kell kifejezni, ha a magatartás olyan potenciális jogsértés alóli kibúvársra irányult vagy valósított meg, amely jogsértés a Tpv. által védett közérdeket legsúlyosabban fenyegeti. (ilyen pl. a kőkemény kartell¹³) Minderre figyelemmel az eljáró versenytanács a második Végzés indokolásának 34. és 35. pontjait akként változtatja meg, hogy azon körülményt, hogy az eljárási bírság kiszabására okot adó magatartást súlyos jogsérelmet vizsgáló eljárásban tanúsította a kérelmező, a jogsértés elkövetésétől való elrettentés érdekében a vállalkozás vagyoni helyezte és jövedelmi viszonyai körében veszi figyelembe. Tehát az eljáró versenytanács a kérelmezővel sem értett egyet abban, hogy az eljárás jellege az eljárási bírság kiszabása körében ne lenne egyáltalán figyelembe vehető.
88. Az előző pontban foglaltakra tekintettel az eljáró versenytanács szintén megváltoztatta a második Végzés 37. pontját akként, hogy az elrettentő hatást nem a jogsértés súlya, hanem a kérelmező vagyoni helyezte és jövedelmi viszonyai körében vette figyelembe. A vizsgálók által is hivatkozott bírósági döntés (Fővárosi Törvényszék 3.Kpk.45.935/2011/7) alapján ugyanis a generális és speciális prevenció a kérelmező vagyoni helyzete körében értékelendő, melyhez képest ez a körülmény a jogsértés súlya keretében került figyelembe vételre. Ezzel összefüggésben emeli ki az eljáró versenytanács, hogy az elrettentő hatás nem általánosságban, hanem a 87. pontban kifejtettek szerint kifejezetten arra tekintettel veendő figyelembe, hogy az érintett eljárás alá vont jövedelmi és vagyoni viszonyaival arányosan kerüljön kifejezésre a potenciális jogsértés szankcionálása alóli kibúvástól való elrettentés.
89. Nem találta továbbá megalapozottnak az eljáró versenytanács (lsd. 81. pont), hogy a kérelmező szándékosan (jobb tudomása ellenére) szűkítette le volna a vitatott adatkérés tárgyát, így az a jogsértés súlya és a felróhatóság keretben sem volt jogszerűen figyelembe vehető. Már a jóhiszeműségi követelmény megsértésre, mint szankcionálandó körülmény megállapítására is jogszerűtlenül kerül sor, minthogy ez a körülmény a második Végzés alapján nem hatott közre a bírság összegének meghatározásakor, így a bírság csökkentés keretében sem kellett figyelembe venni (lsd. második Végzés 35. pontja).
90. Az eljáró versenytanács álláspontja szerint ugyanakkor a kötelezettségszegés a kérelmezőnek ettől még felróható volt, figyelemmel arra, hogy az adatszolgáltatási határidő lejártát

¹² C-89/11. P. E.ON Energie AG kontra Európai Bizottság (még nem került közzétételre) 132. pont

¹³ Lsd. GVH Elnökének és a Versenytanács Elnökének 1/2012 sz. Közleményének 21. pontja

megelőzően a kérdésekkel kapcsolatos értelmezési problémáját a vizsgálók felé nem jelezte, ehelyett – miként ez fentiek során részletesen is kifejtésre került – az árgyeztetésre vonatkozó kérdések megválaszolását egyoldalúan, indokolatlanul, és alapos indok nélkül leszűkítette a vasárnapi lapokra, ezzel azt meghaladóan az adatszolgáltatást lényegében megtagadta, függetlenül attól, hogy szubjektív szándéka mire irányult. Illetve az eljáró versenytanács egyetértett abban, hogy az eljárás során tanúsított együttműködő magatartás enyhítő körülményként figyelembe vehető jogsértés súlyának értékelése körében.

91. Fentiek alapján az eljárási bírság kiszabása során a jogsértés súlya körében kell értékelni, hogy az eljárás alá vont magatartása a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult, illetve ha csekély mértékben is, de az eljárás elhúzódását eredményezte. A jogsértés súlyát enyhítette a kérelmező eljárás során tanúsított együttműködő magatartása. A jogsértés az eljárás alá vontnak ugyanakkor felróható volt, mert nem álltak fenn a vizsgáló által feltett kérdések megválaszolása megtagadásának bírói gyakorlat által kialakított kivételes feltételei, illetve a kötelezettség teljesítésére nyitva álló határidő lejárta előtt nem kezdeményezett egyeztetést a vizsgálókkal. Ebben a körben ugyanakkor az nem volt megállapítható, hogy az eljárás alá vont jobb tudomása ellenére tagadta volna meg az adatszolgáltatást, mert a bírói gyakorlat alapján ehhez a GVH részéről a kérelmező figyelmét álláspontja tarthatatlanságára az eljárási bírság kiszabása előtt ismételt határidő tűzésével fel kellett volna hívni. Az elrettentő hatást pedig az eljárás alá vont jövedelmi és vagyoni viszonyai keretében kell értékelni arra figyelemmel, hogy meg kell akadályozni és előzni a jogsértés feltárásának megghiúsítására irányuló törekvéseket, amelynek egy minősített esete, ha a potenciális jogsértés kőkemény kartell lehet.
92. A bírság összegének meghatározása tekintetében a vizsgálók és az eljáró versenytanács 91. pontban összegzett megközelítése közti különbséget az eljáró versenytanács a vizsgálók által figyelembe vett tényezőkhöz arányosítva fejezi ki a következők szerint. A vizsgálók elemeiben összesen négy bírság összegét emelő (súly keretében a kartell eljárás, elrettentő hatás, felróhatóság és ennek keretében a szándékosság illetve vagyoni helyzet) egy csökkentő körülményt (súly körében az együttműködés) vettek figyelembe. A négy súlyosbító körülmény közül az eljáró versenytanács a kifogásolt magatartás kartell eljárásban való tanúsítását és az elrettentő hatást sem külön-külön tényezőként, hanem egymásra tekintettel és a vagyoni helyzet körében értékelte, amely arányaiban a bírság összegének felével való csökkentését teszi indokolttá. A további csökkentés irányába hatott, hogy nem állt fenn a felróhatóság keretében, hogy az eljárás alá vont jobb tudomása ellenére cselekedett volna (ez tehát nem teljes, hanem csak rész körülmény az arányosítás szempontjából, hiszen a felróhatóságot az eljáró versenytanács is megállapította), ezt viszont ellensúlyozta, hogy az eljáró versenytanács megállapíthatónak tartotta az eljárás elhúzódását, de csak csekély mértékben. További – kismértékű – enyhítő körülményként értékelte az eljáró versenytanács, hogy utóbb (az eljárási bírságot követően) az eljárás alá vont eleget tett adatszolgáltatási kötelezettségének.
93. Az vizsgálók a második Végzés 41. pontjában helytelenül hivatkoztak a kérelmező 2011. évben elért nettó árbevételének összegére, mert a vizsgálók pusztán a belföldi értékesítés nettó árbevételére vonatkozó adatokat – [...] Ft-ot – jelölték meg a kérelmező 2011-ben elért nettó árbevételeként. Azonban a Tpv. 61. §-ának (3) bekezdése alapján egyértelmű, hogy „az előző üzleti évben elért nettó árbevétel” összegéből (tehát a kérelmező belföldi értékesítésének és az export értékesítésének összegét magába foglaló teljes nettó

árbevételéből) szükséges kiindulni, mely a kérelmező 2011. évi eredménykimutatása alapján [...] Ft volt, 2012. évben pedig [...] Ft-ot tett ki. Az előbbiek alapján megállapítható, hogy a 2011. évre vonatkozóan, a második Végzés meghozatalakor a kiszabható eljárásbírság maximuma a Tpv. 61. §-ának (3) bekezdése alapján [...] Ft volt, míg 2012-ben [...] Ft volt. Az eljáró versenytanács a csökkentett bírságösszeget a Tpv. 61. §-ának (3) bekezdésében meghatározott törvényi maximum keretei között állapította meg, mely a kérelmező 2011., és 2012. évi árbevételének figyelembevételével is a törvényi felső határt nem éri el, mert a csökkentett bírságösszeg a kérelmező 2011. évi nettó árbevételének a [...] %-a, 2012. évi nettó árbevételének pedig a [...] %-a. Itt jegyzi meg az eljáró versenytanács a kérelmező előadására, hogy a bírságnak mindig az adott vállalkozás adott ügyben elkövetett jogsértésének körülményeihez és nem a más vállalkozásokra kiszabott bírsághoz kell igazodnia.

VI.

Egyéb eljárási kérdések

94. A GVH hatásköre a Tpv. 45. §-án, illetékessége pedig a Tpv. 46. §-án alapul.
95. A jogorvoslati jogra vonatkozó rendelkezés a Tpv. 61. §-ának (3) bekezdésén és 82. §-ának (2) bekezdésén alapul.

Budapest, 2013. július 12.

dr. Tóth András sk.

a Versenytanács elnöke

előadó versenytanács tagként
eljárva

dr. Miks Anna sk.

versenytanács tag

dr. Miskolczi Bodnár Péter sk.

versenytanács tag