

## **A GVH válasza az antitröszt bírságközleménnyel kapcsolatban beérkezett észrevételekre**

A GVH köszönettel vette a beérkezett észrevételeket (a továbbiakban: Észrevételek) a nyilvános konzultációra bocsátott, „A Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 11/2017. közleménye a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 11. és 21. §-a, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. és 102. cikke szerinti tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról” című dokumentum tervezetével (a továbbiakban: Tervezet) kapcsolatban.

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

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

**Ad (1-4)** A GVH által nyilvános konzultációra bocsátott, Tervezet elkészítése során szem előtt tartott jogpolitikai célokat a nyilvános konzultációra bocsátással egyidejűleg a GVH honlapján elhelyezett memorandum<sup>1</sup> tartalmazza, amely kifejti, hogy a jelenlegi bírságközlemények áttekintése és az új közleményekre vonatkozó koncepció kialakítása során a GVH az alábbi célokat tűzte ki, illetve az alábbi szempontokat vette figyelembe:

- a bírságok preventív, elrettentő szerepének erősítése,
- a vállalkozások által az eljárások eredményessége érdekében tanúsított együttműködés ösztönzése,
- a versenyfelügyeleti eljárások során nyújtott tevőleges jóvátétel ösztönzése
- a bírságolás transzparenciájának további fokozása,
- a jogszabályi változások leképezése,
- az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalatainak becsatornázása,
- az antitröszt és fogyasztós bírságközlemények egységesítése.

Álláspontunk szerint ezen szempontokat nem szükséges magában a Tervezetben is megjeleníteni, ugyanakkor ezek értelemszerűen leképeződnek a Tervezet egyes rendelkezéseiben, illetve kiolvashatók azokból.

**Ad (5)** A Tervezet címe módosításra került, megjelenítve a 2005. évi CLXIV. törvényre való utalást is.

---

<sup>1</sup>

**Ad (6-9)** Az Észrevételekben megfogalmazott aggályok fényében a Tervezet 5. bekezdésének utolsó mondata törlésre került.

**Ad (10-13)** Az Észrevételekben foglalt jogdogmatikai fejtegetés ellenére, különös tekintettel az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozatára illetve a Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.314/2008/8. számú ítéletére (VJ/28/2006.), fenntartjuk, hogy a bírság büntetési célt is szolgál(hat), ezért a Tervezet módosítását e tekintetben nem látjuk szükségesnek.

**Ad (14-17)** Az arányosság elvét a GVH a bírságkiszabás során követendő elvek egyikének tartja, így nem látjuk indokoltnak a Tervezet 11. bekezdésének ezzel kapcsolatos módosítását. Kiegészítettük ugyanakkor a közleményt az Észrevételekben is hivatkozott egyenlő elbánás elvével, hogy az explicit módon is megjelenjen (ne pusztán áthassa annak rendelkezéseit). Hasonlóképpen, a kétszeres értékelés elkerülése elvének hangsúlyosabb megjelenítése is bekerült a végső változatba.

**Ad (18)** A későbbi hivatkozások okán szükségesnek tartjuk az új fogalom bevezetését, más oldalról pedig az új fogalomrendszer segíthet a jelenleg hatályos közlemény szerinti módszerrel való összehasonlításban (mivel az azonos szerepű fogalmak változatlanul fennmaradtak).

**Ad (19-24)** Az Észrevételekben jelzett problémákat, bizonytalanságokat megfontolva a közlemény 16. bekezdésének szövege pontosításra került mind a közvetve érintett termékek köre, mind a vertikálisan integrált vállalkozások esetén figyelembe vehető belső értékesítések tekintetében.

**Ad (25-26)** Az Észrevételekben javasolt stiláris változtatást a közlemény 21. pontján átvezettük, a jelenlegi mainstream európai gondolkodást meghaladó versenyjogi megfontolásokkal azonban jelenleg nem tudunk azonosulni. Megjegyezzük továbbá, hogy a kartellek és a különösen súlyos vertikális korlátozások közti, mentesülésre vonatkozó érvet nem is tekintjük átütő erejűnek, hiszen az egyedi mentesség jogszabályi szinten még kartellek esetén sem kizárt (bár a feltételeknek való megfelelés valószínűsége meglehetősen csekély, ám ez a gyakorlat szerint a különösen súlyos vertikális korlátozásokról is elmondható).

**Ad (27-29)** Az Észrevételekben foglalt felvetések nyomán álláspontunk szerint nem indokolt változtatás. Bármely kategóriába eső magatartás kapcsán széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik ugyanis a GVH a konkrét pontszámok meghatározása tekintetében, így az egyéb horizontális megállapodások és információcsere-rendszerek megítélése tekintetében is. Nyilvánvalóan egy a középső zóna alsó részéhez közeli pontszám és az alsó zóna felső határához közeli pontszám nem eredményez érdemben eltérő bírságösszeget, ugyanakkor szükség esetén – a közleménytől való eltérés indokainak bemutatásával – az itt megjelölt zónákba sorolástól eltérő megoldások is elképzelhetőek. Mindazonáltal a mérlegelési jogkörre való utalással a közlemény ezen részét kiegészítettük.

**Ad (30-31)** A Tervezet 25. bekezdésének első mondata alapján, a vállalkozás piaci helyzetére történő utalás révén álláspontunk szerint egyértelmű, hogy a nagyobb piaci részesedés objektív jelzőként értelmezendő. Az Észrevételekben jelzett példa szerinti relatív értelmezés

már csak azért sem merülhet fel, mivel több vállalkozás részvételével megvalósított jogsértések (azaz megállapodások illetve közös erőfőlényvel való visszaélés) esetén a résztvevők együttes piaci részesedése számít. A Tervezet 25. bekezdésében foglalt „érintett piaci részesedés” fordulat emellett álláspontunk szerint egyértelművé teszi, hogy a jogsértéssel érintett piacon elfoglalt helyzetről van szó, a vállalkozás méretére, más piacokon betöltött szerepére vonatkozó szempontok az elrettentő hatás mint korrekciós tényező keretében vehetők figyelembe, az V.3. fejezetben írtak mérlegelésével.

**Ad (32)** A releváns árbevétel mint kiindulási alap és a piaci hatás keretében a piaci részesedés mérlegelése nem jelent kettős értékelést, mivel előbbi a jogsértés adott vállalkozáshoz kapcsolódó gazdasági jelentőségét, az általa egyedileg elért eredményt tükrözi, míg a piaci hatás szempontja a teljes jogsértés által képviselt súlyt kívánja megragadni, az adott piac méretéhez képest „elhelyezve”. Megjegyzendő továbbá, hogy több szereplős jogsértések esetén az Észrevételekben állított, az árbevétel és a piaci részesedés közötti közvetlen összefüggés nem is áll fenn, hiszen az együttes piaci részesedést az adott vállalkozás árbevétele csak közvetve befolyásolja. Megjegyezzük továbbá, hogy a(z együttes) piaci részesedés a Bizottsági Bírságközlemény<sup>2</sup> szerint is a jogsértés súlyosságát befolyásoló tényező, miközben a kiindulási alap szintén a vállalkozás(ok) releváns forgalma.

**Ad (33)** A piaci részesedések meghatározása, a vállalkozások piaci helyzetének elemzése bármely versenyügyben a jogsértés időszakában fennállt jellemző piaci viszonyok fényében történik, s nem egy kiragadott időpillanat szerinti állapotot tükröz. Ekként az ilyen elemzések minden esetben tekintettel vannak a piaci viszonyok időbeli változásaira, a piac jellegzetességeire. Mivel a GVH-nak a piacmeghatározás és piaci viszonyok értékelése tekintetében széleskörű tapasztalata van, illetve a versenyfelügyeleti eljárásokban ezen elemzési kérdések a jogsértés körülményeinek tisztázása, adott esetben a magatartás jogsértő jellegének vizsgálata során is felmerülnek, így nem kifejezetten a bírság megállapításához köthetőek, nem tartjuk szükségesnek ezen szempont bírságközleményben történő részletesebb kifejtését.

**Ad (34)** A piaci helyzet, méret végre nem hajtott jogsértések esetén is mérlegelendő szempont, hiszen a jogsértés súlyosságát – függetlenül attól, hogy azt megvalósították-e vagy sem – minden esetben befolyásolja az abban résztvevők köre, piaci szerepe. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor, ahogyan azt a Tervezet 26. bekezdése is rögzíti, a GVH a piaci hatás értékelése körében tekintettel van arra is, hogy a jogsértés milyen mértékben valósult meg ténylegesen.

**Ad (36-37)** A „szektor jelentősége” szempontot az Észrevételek fényében elhagytuk.

**Ad (39)** A „különösen sebezhető vevői csoport” szempontot az Észrevételek fényében – némileg pontosítva annak tartalmát – áthelyeztük a IV.1.1. fejezetbe, a felróhatóság körében történő értékelés céljából.

**Ad (40-41)** Értelmezésünk szerint a Tervezet 26. bekezdésében szereplő két szempont szorosan összefügg, a második – legalább részben – az elsőt magyarázza, kiegészíti. Az

---

<sup>2</sup> Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról (2006/C 210/02)

Észrevételekben felvetett javaslatok nyomán ugyanakkor a bekezdés megfogalmazását az egyértelműség kedvéért pontosítottuk. A meg nem valósított magatartások, gyakorlatba át nem ültetett megállapodások kapcsán ugyanakkor nem értünk egyet azzal a megközelítéssel, hogy ilyenkor a piaci hatás körében a helyes arányszám a nulla, mivel a megvalósítás hiánya, a megállapodás be nem tartása nem jelenti azt, hogy a jogsértés semmilyen piaci hatást nem válthatott ki (például kifejezett betartás hiányában is befolyásolhatta a szereplők piaci magatartását), ugyanakkor ilyen esetekben a hatást értelemszerűen kisebb súllyal veszi figyelembe a GVH.

**Ad (42-44)** Először is szeretnénk rámutatni arra, hogy álláspontunk szerint a minimális arányszámok koncepciója és a bírságkiszabástól való eltekintés mint lehetséges jogkövetkezmény között nem áll fenn az Észrevételekben jelzett összeütközés, tekintve, hogy a Tervezet – a 3. bekezdésben foglaltaknak megfelelően – kizárólag azon helyzetekre vonatkozóan tartalmaz iránymutatást, amikor a GVH a Tpv. 76. § (1) bekezdésének k) pontja alapján bírságot szab ki; a szankció fajtájára vonatkozó döntés megelőzi a közlemény alkalmazását. Nem értünk egyet továbbá az Észrevételekben foglalt azon felvetéssel sem, hogy a minimális arányszámok alkalmazása megszüntetné a GVH mérlegelési szabadságát, és emiatt tartományok bevezetése lenne e körben indokolt: az arányszámok meghatározása során a Tervezet III.2.1. és III.2.2. fejezeteiben foglaltak tekintetében továbbra is széleskörű mérlegelési jogkör érvényesül. A minimális arányszámok funkciója ezzel szemben az, hogy – kivételes, indokolt esetektől eltekintve – ne kerülhessen sor jelképes mértékű bírságok kiszabására, az adott ügy összes körülményeire tekintettel fennálló kivételességet, a jelképes mértékű bírság kiszabásának indokoltságát azonban nem ebben a lépcsőben, hanem az V.3. fejezetben szabályozott elrettentő hatás keretében szükséges értékelni.

**Ad (45-46)** A súlyosító és enyhítő körülmények figyelembevételére vonatkozó módszertan javasolt tisztázását megtettük.

**Ad (47-53)** Az Észrevételekben foglalt, dogmatikai szempontú fejtegetésre tekintettel a Tervezet felróhatósággal kapcsolatos bevezető bekezdésének megfogalmazását a lehetőségekhez mérten átalakítottuk, abban ugyanis nincs közöttünk nézeteltérés, hogy a felróhatóság súlyosító körülménynek annak mértékétől függően minősülhet.

**Ad (54-72)** Az Észrevételekben foglalt felvetéseket és más érdekeltek által megfogalmazott, részben hasonló szempontokat megfontolva módosult a felróhatóság körében figyelembe veendő tényezők köre, azok súlyozása. Ennek eredményeként a súlyosan felróhatónak tekinthető esetek köre a szándékos elkövetésre utaló körülményeket fedi le, melyek között a közbeszerzéssel összefüggésben tanúsított magatartások, a jogsértés leplezését, a szankcionálás elkerülését szolgáló intézkedések (akár állami ráhatás kezdeményezésével, akár más módon), továbbá a jogsértés hatékonyságát fokozó lépések (monitoring alkalmazása) mérlegelhetők. Ugyanakkor, az Észrevételekben is hivatkozott ártatlanság vélelmét figyelembe véve, a továbbiakban a GVH nem várja el a magatartás tanúsításával való felhagyást az ügyindítást követően, ekként a magatartás további folytatása sem minősül súlyosító körülménynek.

Szintén a felróhatóság magasabb fokát feltételezheti, ám a fentieknél enyhébb fokú súlyosító körülménynek minősülhet a vezető tisztségviselők érintettsége, az érintett fogyasztók kiszolgáltatottsága és a compliance programok megsértése. Ez utóbbival kapcsolatban rögzítésre került, hogy csak abban az esetben tekintheti ezt a GVH a felróhatóság körében súlyosító tényezőnek, amennyiben arra utaló bizonyíték kerül a birtokába, hogy egy korábbi versenyfelügyeleti eljárás keretében a GVH által előírt megfelelési program által feltárt jogsértés az e tekintetben döntéshozatali, intézkedési joggal felruházott, felelős vezetők tudomására jutott, és ezen felelősök nem tették meg legalább a jogsértés megszüntetéséhez szükséges lépéseket.

**Ad (79-81)** Az állami közrehatás (sikertelen) kezdeményezésére vonatkozó megfontolások önálló szempont helyett a felróhatóság körében értékelhetőek, s a szöveg pontosításával ennek körülményei is tisztázásra kerültek.

**Ad (82-83)** Az Észrevételekben foglalt felvetés nyomán nem láttuk szükségesnek a szöveg pontosítását, a jogsértésben betöltött szerep szempontját azonban, összhangban a felróhatóság körében végrehajtott módosítással, kiegészítettük a jogsértéssel való felhagyás mint enyhítő körülmény figyelembevételének lehetőségével, utalva ugyanakkor arra, hogy ez a kartellekre nem vonatkozik.

**Ad (84)** A szöveg az Észrevételekben foglaltakra is figyelemmel kis mértékben módosult.

**Ad (85-92)** Álláspontunk szerint nem tekinthető túlzóan kiterjesztőnek az ismétlődés körében az ugyanolyan vagy hasonló magatartások figyelembe vehetőségére vonatkozó kikötés, hiszen a súlyosítás fokának meghatározása során a hasonlóság mértéke mérlegelésre kerül (vö. Tervezet 48. pont). Az Észrevételekben javasolt megoldás ezzel szemben azt eredményezné, hogy csak a „különös visszaesést” szankcionálhatná a GVH, ez azonban a Tpv. 78. §-ának (3) bekezdéséből nem vezethető le. Megjegyezzük továbbá, hogy az Észrevételekben más összefüggésben hivatkozott Bizottsági Bírságközlemény a Tervezetben foglaltakhoz hasonló megközelítést alkalmaz (ld. a Bizottsági Bírságközlemény 28. pontjának első francia bekezdését).

Ami a külföldi hatóságok által hozott döntések figyelembevételét illeti, pontosításra került, hogy azok csak akkor szolgálhatnak ismétlődés alapjául, amennyiben a GVH előtti eljárásban érintett vállalkozást vagy azt közvetlenül vagy közvetve irányító vállalkozást marasztaltak el. Nem tartjuk azonban indokoltnak a figyelembe vehető esetek körének leszűkítését a jogerős döntésekre (sem hazai, sem nemzetközi vonatkozásban), mivel az ezzel kapcsolatos következetes bírói gyakorlat ezt a feltételt nem követeli meg.<sup>3</sup>

**Ad (93-96)** Az Észrevételekben foglalt szempontokat illetve más érdekeltek véleményét is figyelembe véve az ismétlődés keretében mérlegelhető időtáv 10 évre csökkent. E körben hangsúlyozandó továbbá, hogy a Tervezet 48. pontja rögzíti, hogy az ismétlődés miatt alkalmazandó bírságnövelés mértéke függhet a korábbi döntés óta eltelt időtől is.

---

<sup>3</sup> Ld. különösen a Tervezet 26. lábjegyzetében idézett ítéleteket.

**Ad (97-98)** Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján nem találtuk indokoltnak a szöveg módosítását.

**Ad (99)** Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján nem találtuk indokoltnak a szöveg módosítását.

**Ad (100-102)** Az eljárási határidő túllépése esetén követendő gyakorlatra vonatkozó javaslat álláspontunk szerint nem közlemény szintjén rendezendő kérdéskör, hiszen a GVH-nak mint jogalkalmazó szervnek elsődlegesen az ügyintézési határidőben történő döntéshozatalra kell törekednie. A (100) bekezdésben írtak kapcsán megjegyezzük továbbá, hogy a kifogásolt megoldások a törvény szövegében rögzített alternatívák.

**Ad (103-104)** Az Észrevételekben foglalt javaslatnak megfelelően rögzítésre került, hogy vállalkozáscsoport esetén a csoportszintű árbevétel 10%-a a csoport tagjaira kiszabandó bírságok összessége vonatkozásában (is) felső korlátként funkcionál.

**Ad (105)** A Tervezet 57. bekezdésének utolsó mondatát töröltük.

**Ad (106-111)** Az Észrevételekben foglalt felvetések kapcsán előjáróban meg kívánjuk jegyezni, hogy az a tény, hogy valamely vállalkozásra vagy magatartásra a Tervezet 62-64. bekezdéseiben foglalt feltételek közül valamelyik nem teljesül, még nem zárja ki, hogy az adott vállalkozás akár 30%-os bírságcsökkentésben is részesülhessen, hiszen az egyezségben résztvevők számára az alap 10%-os bírságcsökkentés mindenképpen „jár”, így az akár 30% eléréséhez elegendő lehet további két szempontnak való megfelelés. Az egyes kategóriák kapcsán megfogalmazott javaslatok közül az eljárás gyorsításának elismerését megalapozó esetek körét kibővítettük az ügyfélmeghallgatásokra fordított idő figyelembevételével, a KKV-k pozitív diszkriminációjának indokolatlanságával azonban nem értünk egyet. Szintén nem tartjuk indokoltnak a különösen nagy bizonyító erejű nyilatkozat bírságcsökkentési szempontként történő nevesítését, tekintettel az egyezségi eljárás Észrevételekben is hivatkozott céljára, amely szerint az egyezség a hatósági erőforrások hatékony allokációját és „a nagy fokban bizonyított, viszonylag egyszerű tényállású ügyek” gyors lezárását szolgálja, melyekkel összefüggésben a „különösen nagy bizonyító erő” nehezen értelmezhető.

**Ad (112-116)** Az Észrevételekben megfogalmazott javaslatokat megfontolva a Tervezet szövegét pontosítottuk a tekintetben, hogy a teljeskörű kártalanítás akkor alkalmazandó, ha az érintettek köre és a kár mértéke megfelelő biztonsággal meghatározható, s ez esetben nem csak a tényleges kifizetések, hanem az elmaradt bevételek, tartozás-elengedések is beleértendők a figyelembe vett összegbe. A részleges reparáció bírság összegéből történő levonását azonban továbbra sem támogatjuk, elkerülendő, hogy ilyen esetekben a levonás esetlegesen azt eredményezze, hogy bírságkiszabásra egyáltalán nem kerülhet sor. Az Észrevételekben foglalt azon felvetés kapcsán pedig, amely szerint megfontolandó, hogy az eljárás alá vont kártalanítás érdekében tett erőfeszítéseit is figyelembe lehessen e körben venni, megjegyezzük, hogy értelmezésünkben a Tervezet ezt nem zárja ki kategorikusan, azonban ennek még nincs kialakult gyakorlata.

**Ad (117-121)** Az Észrevételekben foglalt felvetésekre tekintettel módosult az előzetes megfelelési programokkal kapcsolatos feltételrendszer, így a továbbiakban nem szükséges, hogy a bizonyíték szolgáltatására engedékenység keretében kerüljön sor, illetve hogy addig nem ismert bizonyíték kerüljön benyújtásra, elegendő, ha az a már rendelkezésre álló információkhoz képest jelentős többletértéket képvisel. Továbbá, a bizonyíték szolgáltatásához képest kisebb mértékben ugyan, de a megfelelés nélküli helyzethez képest szélesebb körben és nagyobb arányban a jogsértés abbahagyása is honorálható, ha arra a megfelelési programmal összefüggésben került sor.

**Ad (122-128)** Az Észrevételekben megfogalmazott aggályokkal kapcsolatban meg kívánjuk erősíteni, hogy a közlemény 74. pontja és a Tpv. 79/A. §-ának új (5a) bekezdése együttesen úgy értelmezendő, hogy a GVH az informátor jelzését a közleményben foglalt feltételek nem teljesítése esetén nem fogadja be, ekként nem is keletkezik a versenyfelügyeleti eljárásban felhasználható bizonyíték. Természetesen az erre vonatkozó szükséges tájékoztatásokat az informátoroknak szóló honlapi és egyéb kommunikációs eszközökön is megfelelően megtesszük. Végezetül, az e körben javasolt egyéb pontosítások a szövegen átvezetésre kerültek.

**Ad (129)** Az Észrevételekben megfogalmazottak alapján nem találtuk indokoltnak a szöveg módosítását.

**Ad (130-136)** A Tervezet által javasolt „hatályba léptető rendelkezések” tekintetében az Észrevételekben megfogalmazott felvetések ellenére nem látunk indokoltnak módosítást. Álláspontunk szerint ugyanis a GVH bírságközleményének alkalmazása nem hozható összefüggésbe a nulla poena sine lege elvvel, hiszen a jogszabályi előírások nem változnak, azzal a piaci szereplők, eljárás alá vontak a versenyfelügyeleti eljárás megindulásakor, de még a jogsértés elkövetésekor is tisztában lehetnek; a bírságközlemény csak az ezen törvényi kereteken belüli mérlegelés szempontjait rögzíti, a jogbiztonság növelése céljából, ekként nem jelent a korábbiaknál súlyosabb szankciót. Az Alkotmánybíróság szerint<sup>4</sup> is éppen a jogbiztonság az a jogpolitikai elv, amellyel a GVH bírságközleménye összefüggésbe hozható, és azzal is csak pozitív kontextusban; ennek a követelménynek és a kiszámíthatóság biztosításának pedig a Tervezet nyilvános konzultációra bocsátásával és az új bírságközlemény alkalmazásának az előzetes álláspont kiadásához (mint a védekezési jog szempontjából kiemelt szerepű momentumhoz) illetve egyes esetekben az eljárás megindításához kötésével meglátásunk szerint teljes mértékben megfelelünk.

---

<sup>4</sup> Ld. 1392/B/2007 AB határozat

## **2. A GVH részletes álláspontja a Kende, Molnár-Bíró, Katona Ügyvédi Társulás által megküldött Észrevételek egyes felvetéseivel kapcsolatban**

**Ad (2-4)** Az Észrevételek szerint a bírság kiinduló összegének a releváns forgalom akár 30%-áig terjedő mértékben való meghatározása indokolatlanul magas bírságokat eredményezhet, ami nagy gazdasági nehézséget okozhat egy-egy vállalkozás számára. Ez abból adódik, hogy a Tervezet a jogsérelem súlyának szerepét helyezi a középpontba, és a jogsértés piaci hatása csak akkor tudja ezt valamelyest ellensúlyozni, ha a vállalkozás rendkívül gyenge vagy új szereplő a piacon. Ráadásul a minimális arányszámok bevezetése prejudikálhatja az egyes eljárásokat.

E körben a GVH nem vitatja, hogy a jogsértés súlyát kifejező arányszám felső határának 30%-ra emelése a kiszabható bírságok növekedéséhez vezethet, azonban kiemelő, hogy az elméleti felső határt vélhetően csak igen kevés esetben, különösen súlyos és nagy hatással járó magatartások közelíthetik meg. Ezzel szemben a minimális arányszámok felállítását éppen az indokolja, hogy a bírságoknak a jogsértés gazdasági jelentőségét kifejező releváns forgalomhoz képest érzékelhető terhet kell jelenteniük, ez azonban nem eredményez prejudikációt, mivel nem befolyásolja a GVH-nak a verseny veszélyeztetése és a jogsértés piaci hatása körében fennálló széles mérlegelési jogkörét.

**Ad (5-8)** Az Észrevételek értelmében a fentiek eredményeként adódó magas bírságösszeggel szemben aránytalanul kisszámú az enyhítő körülmények figyelembevételének és értékelhetőségének lehetősége, mértéke, ami nem ösztönzi a vállalkozásokat pl. az aktív versenyzői magatartás tanúsítására. Ezzel ellentétben egyes súlyosító körülmények meglete szinte rendszerszerűen adott (pl. vezető tisztségviselők érintettsége).

A fentiekkel összefüggésben a GVH hangsúlyozza, hogy akár az enyhítő, akár a súlyosító körülmények figyelembevétele egyedi mérlegelés eredménye, semmi esetre sem jelent automatizmust. Szintén kiemelő, hogy bár az enyhítő körülmények köre, figyelembevétele is hozzájárulhat a jogszerű magatartások irányába történő elmozduláshoz, a bírságkiszabás célja alapvetően nem a már elkövetett jogsértések törvénnyel való összhangjának megteremtése, hanem a jövőbeli hasonló magatartásoktól való egyedi és általános elrettentés.

**Ad (9)** A tevőleges jóvátétel kapcsán az Észrevételekben rögzítésre kerül, hogy ez önmagában – a kötelezettségvállalás intézménye mellett – nem elég motiváló a vállalkozások számára, ehelyett javasolt lenne a Btk. logikájának átvétele, amely közepes vagy kisebb súlyú jogsértések esetén büntethetőséget megszüntető okként kezeli a tevékeny megbánást, míg súlyosabb bűncselekmények esetén a büntetés korlátlanul enyhíthető. Ezzel összefüggésben az Észrevételek megjegyzi, hogy a bírság kiszabásának a büntetésen, az egyedi és általános elrettentésen túl a jogsértést elszenvedők jogérvényesítését, a jogsértés által okozott káros hatások visszaállítását is szolgálnia kellene.

E körben a GVH azon az állásponton van, hogy nem szükséges a tevőleges jóvátételre figyelemmel a Tervezetben javasolt engedmények mértékének növelése, mivel a választott megoldás is jelentős kedvezményt biztosít a tevőleges jóvátétel nélküli helyzethez képest, amikor az utólagos kártalanítás az általános szabályok szerint kiszabott bírságon túl fizetendő.



Megjegyzendő továbbá, hogy ez a megoldás van összhangban a Tpv. 78. §-ának (10) bekezdésében megfogalmazott, alternatív vitarendezés alapján fizetett kártérítésre vonatkozó előírásokkal is.

**Ad (10-11)** Az Észrevételek üdvözli, hogy a 30%-os felső határ és a minimális arányszámok alkalmazására a megismételt eljárásokban nem kerül sor, ám indokolatlannak tartja, hogy a Tervezet egyéb, a korábbi bírságközleménynél szigorúbb súlyosító körülményei, pontrendszerei figyelembe vételre kerülhetnek. Álláspontja szerint a megismételt eljárásokban az elkövetéskori bírságközlemény rendelkezéseinek alkalmazása indokolt, és csak akkor alkalmazható szigorúbb bírságmérték, ha olyan tények kerülnek napvilágra, amelyeket az alapeljárásban a hatóság nem értékelt.

A Tervezet által javasolt „hatályba léptető rendelkezések” tekintetében az Észrevételekben megfogalmazott felvetések ellenére nem látunk indokoltnak módosítást. Álláspontunk szerint ugyanis a GVH bírságközleményének alkalmazása nem hozható összefüggésbe a nulla poena sine lege elvvel, hiszen a jogszabályi előírások nem változnak, azzal a piaci szereplők, eljárás alá vontak a versenyfelügyeleti eljárás megindulásakor, de még a jogsértés elkövetésekor is tisztában lehettek; a bírságközlemény csak az ezen törvényi kereteken belüli mérlegelés szempontjait rögzíti, a jogbiztonság növelése céljából, ekként nem jelent a korábbiaknál súlyosabb szankciót. Az Alkotmánybíróság szerint<sup>5</sup> is éppen a jogbiztonság az a jogpolitikai elv, amellyel a GVH bírságközleménye összefüggésbe hozható, és azzal is csak pozitív kontextusban; ennek a követelménynek és a kiszámíthatóság biztosításának pedig a Tervezet nyilvános konzultációra bocsátásával és az új bírságközlemény alkalmazásának az előzetes álláspont kiadásához (mint a védekezési jog szempontjából kiemelt szerepű momentumhoz) illetve egyes esetekben az eljárás megindításához kötésével meglátásunk szerint teljes mértékben megfelelünk.

---

<sup>5</sup> Ld. 1392/B/2007 AB határozat

### **3. The detailed views and observations of the GVH on the comments and recommendations contained in the submission of the Antitrust Committee**

The Hungarian Competition Authority (hereinafter referred to as the GVH) welcomes the Antitrust Committee's submission regarding the draft fining notice (hereinafter referred to as the Draft Notice) put out for public consultation in September. Please note that the Final Notice, which takes due account of the outcome of the public consultation, has been published on the GVH's website in the end of December 2017.

#### **Methodology and Steps to Calculate Fines**

In the comments and recommendations contained in the submission (hereinafter referred to as the Submission) of the Antitrust Committee it is proposed that the GVH could further streamline the methodology used to calculate fines, either by combining the first two steps or by applying a more direct differentiation between the "initial amount" and the "basic amount". The GVH does not consider it essential to change the methodology in this respect: the notion "initial amount" has been introduced in the Draft Notice in order to make later references easier. We also do not share the concerns that these denominations require further clarification.

#### **Relevant Turnover**

The Submission considers that it is important to clarify the scope and extent to which indirectly affected products may be taken into account. Also, it suggests that in case of products exported outside of Hungary, it could be made clear that for the purposes of including such sales in the relevant turnover, they should have a repercussion over competition dynamics in Hungary. In this respect, the explanation in footnote 11 of the Draft Notice reflects, in our understanding, the same requirements as those formulated in the European Court's judgment in cases C-588/15 P and C-622/15 P with regard to indirect sales. Nonetheless, the GVH has introduced some further clarification in footnote 12 and 13 in the Final Notice and believes that the addendum makes the scope of this provision even more clear. On the other hand, the GVH does not consider it necessary to further clarify the treatment of export sales as these sales might be included in the value of sales only if the relevant market is broader than the territory of Hungary. This is derived from the definition of the relevant turnover which encompasses net sales realised by the undertakings in the relevant market(s) affected by the infringement (see paragraph 16 of the Final Notice).

The Submission further proposes that the Draft Notice should make it clear that in case of tenders, the relevant turnover is based on the net amount of the tender's value, in line with the rules applicable for non-tender markets. In view of the suggestion, the Final Notice refers to net tender values.

#### **Compliance programmes – as an Aggravating Circumstance**

The Submission provides an extensive list of factors which should be taken into account when considering competition compliance programmes as an aggravating factor and comes to the conclusion that for the avoidance of undue burdens and/or incentives for companies it is

preferable if compliance programmes are removed from the aggravating circumstances list. Although the GVH does not share this latter conclusion, in view of the concerns raised in the Submission and by other stakeholders, the conditions of evaluating compliance programmes as an aggravating factor have been amended in the Final Notice. Accordingly, the Final Notice provides that compliance programmes may only trigger higher fines in situations where the GVH becomes aware of the fact that a compliance programme, which was previously ordered by the GVH in a former procedure, detected an infringement which was duly reported to the officers in charge but the responsible people did not, as a minimum, take the necessary steps in order to bring the infringement to an end.

### **Extended Scope of Recidivism**

The Submission takes the view that defining recidivism as repeating an equivalent or similar infringement in breach of either Article 101 TFEU (or its Hungarian equivalent) or Article 102 TFEU (or its Hungarian equivalent), respectively, is an unreasonably vague formulation and is contrary to the practice of the European courts. The Submission refers to cases T-57/01 Solvay v Commission and T-66/01 ICI v Commission in this respect. However, both cases concerned abuses of dominant positions where the Commission intended to take recidivism into account with regard to previous breaches of Article 101 TFEU (or its former equivalents) which was considered by the courts as unlawful. Therefore, a conclusion that vertical restrictions would not lead to recidivism in cartel decisions and vice versa is not supported by case law. (It should also be noted that the UK competition authority, the practice of which is used as a reference point in the Submission in another context, applies the same approach as the Commission and the Final Notice.) Furthermore, the degree of similarity is taken into consideration by the GVH when determining the extent to which the fine should be raised with regard to recidivism (see paragraph 49 of the Final Notice).

The Submission further proposes that a more nuanced approach should be used when considering other European competition authorities' Article 101 or 102 TFEU decisions for the purposes of establishing recidivism. In view of the concerns raised by the Submission and other interested parties during the public consultation, the GVH has introduced some modifications to the respective regulations of the Final Notice. In that regard in case of groups of undertakings with group members residing outside of Hungary, only those decisions can be taken into account which found the same undertaking, or the companies having direct or indirect sole control over it, in breach of Article 101 or 102 TFEU.

The Submission questions the reasonableness of the 15-year-long relevant period for recidivism. The GVH, after considering the Antitrust Committee's opinion and other stakeholders' views, changed the length of this period to 10 years in the Final Notice.

### **Compliance programmes – as a Mitigating Circumstance**

The Submission welcomes the introduction of compliance programmes as a mitigating factor but notes that in case of ex ante programmes the scope of the preferential treatment is unduly restricted, while in case of ex post programmes some further guidance might be useful with regard to the requirements of an “acceptable” compliance programme. As to the first point,

the GVH, after considering the Antitrust Committee's opinion and other stakeholders' views, has introduced some changes to the respective provisions which enable a broader recognition of ex ante compliance programmes. With regard to the second proposal, the GVH does not share the opinion that further clarification is needed with regard to the requirements of an "acceptable" compliance programme, since a wide range of documents are accessible internationally describing the standards or the minimum conditions that must be fulfilled when designing an ex post compliance programme.