

**Gadó Gábor<sup>1</sup>:**

**Verseny és információcsere**  
**(Az ún. BankAdat ügy tanulságai)**

Bevezetés

I. Az információcsere versenyjogi megítélése

1. Az EUMSZ 101. cikkében és a Tpvt. 11.§-ában szabályozott kartelltilalomról
2. Az érintett piac és a piaci erő meghatározása a versenykorlátozó hatás vizsgálata során
3. Az információcsere versenyjogi megítélése
4. A versenyjogi jogsértés szankciója: bírságkiszabás kartellügyekben

II. A BankAdat ügyben hozott döntés kritikai elemzése

1. A versenykorlátozásra való alkalmasságra vonatkozó megállapítások megalapozatlansága
2. A Határozatban kiszabott bírság törvénysértő volta

Befejezés – összegezés

**Bevezetés**

„Feladata-e a versenyhatóságnak, hogy jogszerű magatartások tanúsításától rettentően el piaci szereplőket?” – kérdezte szerzőtől egy cégvezető azt követően, hogy kiadósan elbeszélgettek a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) Vj8-1750/2012. számú határozatában (továbbiakban röviden: Határozat) foglaltakról. A kérdésben rejlő ironia azt sugallta, hogy megfogalmazója valójában nem várt választ, inkább csak értetlenséggel vegyes kritikus véleményének kívánt ily módon hangot adni. Megesik azonban néha, hogy egy, úgymond komolytalan kérdést is érdemes komolyan vennünk.

A GVH 2016. január 11. napján kelt Határozatának rendelkező része megállapította, hogy „a **Magyar Bankszövetség** a BankAdat adatbázisra vonatkozó döntéseivel 2000. június 9-ától – melynek végrehajtásában a **Nemzetközi Bankárképző Központ Zrt.** 2000.júliusától közreműködött – 2012. december 2-ig a Tpvt.<sup>2</sup> 11.§ (1) bekezdésébe és – 2004. május 1-jétől –

---

<sup>1</sup> Szerző a Magyar Bankszövetség szerződéses szakértője.

<sup>2</sup> A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpvt.)

*az EUMSZ.<sup>3</sup> 101. cikk (1) bekezdésébe (korábban EKSz. 81. cikk (1) bekezdésébe) ütközően a gazdasági verseny korlátozására alkalmas módon működtette a Bankadat adatbázist, amikor az adatbázis tagjai számára lehetővé tette, hogy egyedileg lekérdezhető, üzleti titoknak minősülő, máshonnan nem vagy csak piaci szempontból jelentős késsedelemmel beszerezhető, stratégiai adatokat osszanak meg egymással”.*

Az eljárás versenytanács a megállapított jogsértés miatt a Magyar Bankszövetséget (röviden: Bankszövetség) négy milliárd forint összegű bírság megfizetésére kötelezte. A Nemzetközi Bankárképző Központ Zrt. (röviden: Bankárképző) terhére kirótt bírság összege tizenöt millió forintban került meghatározásra. A Határozat nevesítette azt a harminchárom pénzügyi intézményt is, amelyek – abban az esetben, ha a Bankszövetség nem tesz eleget a bírság megfizetésére vonatkozó kötelezettségének<sup>4</sup> és az ezzel összefüggő végrehajtási eljárás is sikertelennek bizonyul – egyetemlegesen felelnek a bírság összeg megfizetéséért. A felsorolt vállalkozások kötelezésére a Tpv. 78.§ (6) bekezdése alapján – szükség szerint – egy későbbi végzésben kerülhet sor. A Határozatnak az előzőekben ismertetett rendelkezései – már csak a nagy összegű bírság kiszabására is figyelemmel – a vállalkozásokat kétségkívül annak a belátására ösztönözhetik, hogy a jövőben különleges kockázatot vállalnak akkor, ha önálló üzleti döntésük kialakítása során olyan múltbéli információkat is figyelembe vesznek, amelyek érdemi ráfordítás nélkül a szektorban tevékenykedő piaci szereplők számára – titkos összebeszélés nélkül is – jellemzően hozzáférhetőek<sup>5</sup>.

Ha a jogszerű és jogellenes magatartás közötti választóvonal elmosódottá válik, úgy a cégek a továbbiakban nem hagyatkozhatnak maradéktalanul az állammal kötött társadalmi szerződésben (az Alaptörvényben) garantált bizalomvédelmi elvárásra. A jogbiztonság hatósági döntésekkel történő megkérdőjelezése pedig közvetve a verseny szabadságát is kedvezőtlenül érintheti. A piaci szereplők az előre nem kellően tervezhető kiszolgáltatottságuk okozta kockázatokat ugyanis jellemzően nem fokozott jogkövetéssel vagy üzleti innovációval tudják mérsékelni, hanem az állami bürokráciához való személyes kapcsolatuk erősítésével. Az ún. jogon kívül eszközök alkalmazása azonban a piacgazdaságot sérülékenyebbé teszi: a sikert részben függetleníti a vállalkozói teljesítményektől. Amennyiben a versenyhatósági munka tartósan vagy ismétlődően a jogbiztonságot sértő határozatokban ölt testet, ez a piaci verseny leértékelődéséhez vezethet.

Az üzleti magatartások megítélésének önkényessége különösen szembetűnő akkor, ha arra egy olyan időszakban kerül sor, amikor az alapvető jogok a hazai versenyfelügyeleti munkában is – az Alkotmánybíróság (Ab) döntései nyomán – a korábbiaknál erőteljesebb jogi támaszt kaptak. Az Ab a versenyhatóság eljárásának és döntéseinek büntetőjogi jellegét a

---

<sup>3</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ, korábban EKSz.)

<sup>4</sup> A Határozat a bírság megfizetésére a Bankszövetség számára részletfizetést engedélyezett. Ennek alapján a kötelezett havonta, húsz egyenlő részletben tehet eleget fizetési kötelezettségének azzal, hogy valamely részlet megfizetésének az elmulasztása a teljes hátralékos összeget egy összegben esedékessé teszi.

<sup>5</sup> A BankAdat adatbázis szolgáltatásainak igénybevételének nem volt előfeltétele a Bankszövetségben való tagsági jogviszony létesítése, az adatbázis – ha a fogyasztók számára nem is volt hozzáférhető – a bankszektorban működő valamennyi vállalkozás számára hozzáférhető adatokat tartalmazott. Az adatbázisból való lekérdezés egyedüli feltétele a kölcsönösség elvének elfogadása volt: az adatbázis felhasználója az általa igényelt információ típus vonatkozásában maga is adatszolgáltatóként kellett, hogy közreműködjön.

30/2014. (IX.30.) AB határozatban megerősítette, a jogalkalmazó számára egyértelművé tette. Az Ab határozata szerint „(...) a kétséget kizáróan nem bizonyított tényeknek a terhelt terhére való értékelésének tilalma – az ártatlanság vélelmének részeként – a versenyfelügyeleti ügyekben is köti a hatóságot, illetve a felülvizsgálatot végző bíróságokat. Ez összhangban áll az EJEB gyakorlatával, illetve az Európai Unió Bíróságának felfogásával is”.<sup>6</sup> Az Ab ítélete azt jelenti, hogy „(...) a versenyjogi felelősséget megalapozó összes jelentős tény a GVH-nak kell bizonyítania, azon tények pedig, melyek valósága tekintetében kétség merül fel, az eljárás alá vont javára veendő figyelembe”.<sup>7</sup> Mindebből az következik, hogy „A GVH által megállapított tényállás (...) nem alapulhat pusztán spekuláción és feltételezéseken, annak ellentmondásmentes bizonyítékokon kell nyugodnia.”<sup>8</sup> A büntetőeljárásokban alkalmazott *in dubio pro reo* elve a versenyfelügyeleti eljárásokban eljáró versenytanácsot is köti: a jogelv akadályát képezi annak, hogy „(...) az eljárás alá vont személy a felelősség megállapításával járó hátrányos jogkövetkezményeket a felelősségének megállapítása nélkül szenvedje el”.<sup>9</sup> A versenyhatóságot terhelő bizonyítási kötelezettség szigorú szabályai következtében, a „kétséget kizáróan nem bizonyított” tényeket a versenyfelügyeleti eljárás alá vont vállalkozás terhére írni jogszerűen nem lehet.

Az Ab a 2015-ben hozott 3100/2015. (V.26.) AB határozatban a versenyhatóság döntésével szembeni jogorvoslattal szembeni alkotmányos követelményekre is kiható ítéletet hozott. A határozat – egyebek között – kimondta, hogy „A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.”<sup>10</sup>

A BankAdat ügy kapcsán mindehhez képest vizsgálni kell az eljárt versenytanács által folytatott bizonyítás jogszerűségét, és ennek során azt is, hogy az esetlegesen versenykorlátozó hatással járó körülmények (így a releváns piacra, a kieserült információkra vonatkozó jellemzők) elszigetelt (önmagukban relevánsnak tételezett) elemzése alkalmas módszer volt-e ésszerű következtetések levonására. **A BankAdat ügyben eljárt versenytanács – szerző véleménye szerint – elkövette azt a szakmai hibát, hogy bizonyítani kívánt állításait nem vizsgálta azok egymással való kölcsönhatásukban. Így, még ha egy-egy, a Határozatban rögzített kijelentés helytálló volna is, az abból levont következtetések tévesek, megtévesztőek.** Nyilvánvaló ugyanis, hogy pl. egy stratégiai súlyúnak számító adat cseréje másként befolyásolja a piaci versenyt akkor, ha az adat a jövőre vagy a múltra vonatkozó információ, ha az érintett piac koncentrált vagy szétaprózott, ha a versenyre befolyással lévő körülmények stabilak vagy dinamikusan változók.

A Határozat kritikus elemzése – legyen szó az ún. „információ kartell” megvalósulásának vagy a Határozatban kiszabott bírság okszerű, arányos voltának vizsgálatáról – végső soron a

<sup>6</sup> Lásd a 30/2014. (IX.30.) AB határozat [70.] pontját.

<sup>7</sup> Lásd a hivatkozott AB határozat [71.]pontját.

<sup>8</sup> Lásd a hivatkozott AB határozat [71.]pontját.

<sup>9</sup> Lásd a hivatkozott AB határozat [56.] pontját, amely idézi a 26/B/1998. AB határozatban foglaltakat.

<sup>10</sup> Lásd a 3100/2015.(V.26.) AB határozat [55.] pontját.

vállalkozások alapvető alkotmányos jogait érintő problémákkal szembesíti az olvasót. A tanulmány a BankAdat ügy apropóján a tisztességes, fair eljárás követelményeit és a „vádló” szerepében fellépő versenyhatóság kötelezettségeit számba véve a jogalkalmazás aktuális gondjairól is tudósít.

## **I. Az információcsere versenyjogi megítélése**

### **1. Az EUMSZ 101. cikkében és a Tpv. 11.§-ában szabályozott kartelltilalomról**

A GVH Versenytanácsa az ún. BankAdat ügyben hozott határozatában a releváns jogszabályi környezet bemutatásakor helytállóan állapította meg, hogy „(...) *Tekintettel a Tpv. 11.§-ának és az EUMSZ. 101. cikkének szövegezésbeli azonosságára és a fogalmak azonos értelmezésére, nem szükséges a magatartások mindkét rendelkezés szerinti értékelését külön-külön elvégezni, mivel azok azonos eredményre vezetnek.*”

Tárgyunk szempontjából a jogszabályi környezet bemutatásának mindenekelőtt a *versenykorlátozás jellege* vonatkozásában van jelentősége: az eljáró hatóság bizonyítási kötelezettsége ugyanis érdemben eltér aszerint, hogy egy adott ügyben a versenykorlátozó cél megállapítható-e vagy pedig a versenyhatóságnak a versenyre gyakorolt tényleges vagy potenciális hatást kell-e meggyőzően bizonyítania.

A Bizottság Iránymutatásának<sup>11</sup> 48. pontja mindazonáltal nem hagy kétséget afelől, hogy „*A versenykorlátozó céloknak vagy hatásoknak a 101. cikk (1) bekezdése alapján történő értékelése az elemzésnek csak egyik oldala. A másik oldal – amely a 101. cikk (3) bekezdésében tükröződik – a korlátozó megállapodások versenyt támogató hatásainak értékelése. (...) Amennyiben egyedi esetben a 101. cikk (1) bekezdése alapján vett versenykorlátozás bizonyított, védekezésként a 101. cikk (3) bekezdésére lehet hivatkozni.*”

A Tpv. 11.§-ának (1) bekezdése – amint ezt a Határozat az 1095. pontban ismerteti –, „*(...) három, egymástól külön választható magatartást rögzít olyanként, amely alapja lehet versenyjogi jogsértés megállapításának. A töretlen bírói gyakorlat szerint: "A Tpv.11.§ (1) bekezdése a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tiltásánál, annak megvalósítására, különböző magatartásformákat sorol fel. A Tpv. 11.§ (1) bekezdése három magatartásformát fogalmaz meg, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását*

*a) célozza*

*b) ilyen hatást fejthet ki*

*c) fejt ki.<sup>12</sup>”*

---

<sup>11</sup> Lásd a 2011/C 11/01. számú Bizottsági Közleményben közzétett Iránymutatást az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokról való alkalmazhatóságáról (Az Európai Unió Hivatalos lapja, 2011..1.14.)

<sup>12</sup> A legfelsőbb Bíróság Kf.IV.387/2000/7. sz. ítélete a Vj-48/1998. sz. ügyben.

A BankAdat ügyben eljáró versenytanács határozatának 1097. pontjában helytállóan hivatkozik a következő bírői gyakorlatra amikor kiemeli, hogy „(...) a Tpv. 11.§-a értelmében tilos, azaz jogszabálysértő

a) a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását, vagy torzítását célzó,

b) a verseny megakadályozására, korlátozására vagy torzítására alkalmas,

c) versenyt ténylegesen megakadályozó, korlátozó, vagy torzító megállapodás.

*A törvény tehát egyaránt jogellenesnek minősíti a versenykorlátozás célzatát, az arra való alkalmasságot, vagyis a potenciális hatást, illetve a tényleges hatást”.<sup>13</sup>*

A jogsértés megállapítása szempontjából ezen, kétségekívül vagylagos tényállások azonban érdemben eltérő bizonyítást tesznek szükségessé, és természetesen a jogsértés szankcionálása során is fontos szerephez jut az, hogy a versenyellenes magatartás célzatossága megállapítható-e vagy „csupán” a tényleges vagy potenciális jogsértő hatást bizonyítja a versenyhatóság.

A Bizottság Iránymutatása a „versenykorlátozó cél” meghatározásáról a közlemény 24. pontjában rendelkezik. Eszerint: *„Versenykorlátozó cél az, amely jellege alapján alkalmas a verseny korlátozására a 101. cikk értelmében. Nem szükséges megvizsgálni egy megállapodásnak a piacra gyakorolt tényleges vagy lehetséges hatásait, ha már megállapították, hogy az versenykorlátozó célú”.*

A versenykorlátozó cél megállapítását illetően az Iránymutatás soron következő pontja szolgál támpontul. A 25. pont szerint: *„Az Európai Unió Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata szerint annak értékeléséhez, hogy egy megállapodás versenykorlátozó célú-e, figyelembe kell venni a megállapodást, az általa elérni kívánt célokat és azokat a gazdasági és jogi összefüggéseket, amelyeknek részét képezi. Ezenkívül, bár a felek szándéka nem szükséges elem annak meghatározásakor, hogy egy megállapodás versenykorlátozó célú-e, a Bizottság mindazonáltal figyelembe veheti ezt a szempontot is az elemzésében....”.*

A versenykorlátozó cél kategóriájával összefüggésben indokolt kitérni az ún. *per se* jogellenesség esetére. Amint arra Nagy Csongor István föl hívja a figyelmet, a *per se* fogalom használata arra utal, hogy „(...) vannak bizonyos megállapodások, amelyek olyan súlyosan versenyellenesek, hogy azok önmagukban, automatikusan, piaci környezetükre tekintet nélkül jogellenesnek tekintendők, és azok megmentésére semmilyen érv még csak fel sem hozható. Ezek a megállapodások ugyanis minden esetben hátrányosan hatnak a versenyre, vagy ha nem is hatnak rá minden esetben hátrányosan, sosincs rá nézve kedvező hatásuk”.<sup>14</sup> Nagy Csongor a vagylagos kartell-tényállási elemek vizsgálatának logikai sorrendjét illetően utal az Európai Bíróság immár ötven évvel ezelőtt hozott ítéletére, amely kimondta, hogy „(...)

<sup>13</sup> A Határozat idézett pontja visszautal a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.058/2009/12. sz. végzésére a Vj-102/2004. sz. ügyben.

<sup>14</sup> Lásd Nagy Csongor István Kartell Kézikönyv, HVGORAC, Budapest, 2008.. 346. o.

*amennyiben egy megállapodásnak versenyellenes célja van, nem szükséges annak konkrét hatásait figyelembe venni”.*<sup>15</sup>

Az uniós esetjog által kimunkált elvek a GVH gyakorlatában is érvényesülnek. Az „A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Tpvt.-vel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései” címet viselő összeállítás<sup>16</sup> döntései (röviden: Versenytanács elvi döntései) közül e helyütt a Vj-180/2004. számú határozatból kiemelt megállapításokat indokolt idézni:

*„11.29. Az a magatartás, amely természeténél fogva magában hordozza a versenykorlátozás lehetőségét, versenykorlátozó célúnak minősül. A döntés célja levezethető annak szövegéből, objektív törekvéseiből, a döntés jogi és gazdasági környezetéből, valamint a felek magatartásából, a versenykorlátozó cél nem függ a felek szubjektív akaratától. A döntés végrehajtásának módja is felfedheti a versenykorlátozó célt, még ha a döntés nem is tartalmaz erre utaló kifejezett rendelkezést. (...) 11.30. Abban az esetben, ha a versenykorlátozó cél nem állapítható meg, vizsgálni kell, hogy a magatartásnak van-e tényleges vagy lehetséges versenykorlátozó hatása. Egy döntés akkor versenykorlátozó hatású, ha a tényleges vagy lehetséges versenyre gyakorolt hatásaként ésszerű valószínűséggel várható, hogy az érintett piacon negatív hatást fog gyakorolni az árakra, a kibocsátásra, az innovációra, vagy az áruk és szolgáltatások kínálatára, minőségére.(Vj-180/2004.)”.*

A Versenytanács elvi döntései közül a 2007-ben hozott versenytanácsi határozatból kiemelt tétel is megerősíti az előzőekben írottakat: *„11.43. A jogsértés Tpvt. 11.§-a alapján történő megállapításához nem szükséges a jogsértő magatartás hatásának bekövetkezése, ehhez – amint azt maga a Tpvt. 11.§-ának (1) bekezdése is egyértelműen megfogalmazza – elegendő a cél vagy az alkalmasság bizonyítása. A vállalkozások közötti versenykorlátozó megállapodás, az összehangolt magatartás és a vállalkozások társulásának döntése olyan súlyos jogsértés, hogy ezeket a Tpvt. nemcsak tényleges hatás, hanem már a célzat, illetve a lehetséges hatás esetében is versenyjogi eszközökkel üldözni rendeli (Vj-57/2007.)”.*

A „cél vagy hatás” vagylagos tényállási elemként való értékelésével kapcsolatban idézhetünk Tóth Tihamérnak az uniós versenyjogra vonatkozó összefoglaló jellegű megállapításából: *„A 101. cikk (1) bekezdésének megsértéséhez nem kell feltétlenül a kedvezőtlen, megvalósult versenyhatásokat bizonyítani, azaz például azt, hogy az árkartell miatt hány euróval emelkedett a cement ára. Elegendő, ha a megállapodás célja annak természetéből adódóan olyan, hogy nyilvánvalóan alkalmassá teszi a közös piaci verseny korlátozására (például árkartell, vagy más tagállamba való szállítás, tovább eladás teljes megtiltása). A gyakorlatban akkor válik szükségessé a piac részletes elemzése, ha a megállapodás potenciális piaci hatásai kevésbé egyértelműek. Az utóbbi évtized bizottsági döntései alapján azt lehet mondani, hogy egyrészt bővülni látszik a célzat kategória tartalma, másrészt a Bizottság lényegében csak célzat megalapozású, azaz részletesebb hatásbizonyítást mellőző ügyeket vállal fel”.*<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Lásd Nagy Csongor István i.m. 346.o.

<sup>16</sup> A GVH honlapján elérhető, a 2014. december 31-ig hozott döntések alapján készült összeállítást veszem figyelembe.

<sup>17</sup> Lásd Tóth Tihamér: Az Európai Unió versenyjoga, Complex, Budapest, 2014. 133. o.

Tóth elemzése ráirányítja a figyelmet arra a tényre, hogy a szigorú bizonyítási követelmények jellemzően nem ösztönzik a versenyhatóságot, így uniós relációban a Bizottságot, a hatásalapú kartell tényállások megállapítására. Tóth Tihamér elemzése azt is alátámasztja továbbá, hogy a célzatos versenykorlátozás objektív jellegű tényállás, a szubjektív aspektusnak a jogkövetkezmények alkalmazása során lehet relevanciája. Tóth kiemeli, hogy *„A cél esetében nem a felek szubjektív szándéka vizsgálendő, hanem hogy a megállapodásnak tartalma, annak természete szerint a verseny ellen irányult-e vagy sem. A Szerződés szövege sem arra utal, hogy a vállalkozások célja mi volt, hanem a megállapodás céljára utal. A versenyjogi felelősség objektív felelősségi alakzat – a felróhatóságnak legfeljebb a versenyjogi jogsértésért járó bírság kiszabásakor lehet szerepe”*.<sup>18</sup>

A versenykorlátozó cél fennállásának tartalmi szempontú megközelítését hangsúlyozza a Versenytanács elvi döntései közül a Vj-3/2008. számú határozatból kiemelt alábbi tétel: *„11.47. A joggyakorlat alapján versenykorlátozás a célja az olyan magatartásnak, amely természeténél fogva magában hordozza a versenykorlátozás lehetőségét. Ilyen magatartásnak minősül például az árrögzítés, a piacfelosztás vagy a kibocsátás korlátozása, hiszen ezen magatartások az erőforrások nem megfelelő elosztását eredményezik és csökkentik a fogyasztói jólétet....”*

Megjegyzendő továbbá, hogy *„11.48. Egy versenykorlátozó céllal rendelkező megállapodás akkor is tiltott, ha a megállapodásban részes felek vagy azok egyike soha nem szándékozott azt betartani, vagy azt végrehajtani”*.<sup>19</sup>

Abban az esetben, ha mint az a BankAdat ügyben is történt, a versenykorlátozási cél megléte ésszerűen nem bizonyított, a hatóság a versenykorlátozó hatás, illetve eredmény megállapításának a lehetőségét vizsgálhatja. Tóth Tihamér megfogalmazásában: *„Versenykorlátozó célzat hiányában, praktikusán másodlagosan szokott a Bizottság sort keríteni a megállapodás versenyellenes hatásainak elemzésére. Ehhez meg kell határozni az érintett piacot, majd jogi és gazdasági kontextusba helyezve kell értékelni a megállapodás hatását”*.<sup>20</sup>

A *cél vagy hatás* alapú megközelítés mindazonáltal nem mindig, nem minden esetben választható szét egyértelműen egymástól. Tóth – miközben hangsúlyozza, hogy e kérdésnek távolról sem csupán elméleti jelentősége van –, fölhívja a figyelmet az időközönként, illetve egyes esetekben változó versenyjogi megközelítésekre. Így az amerikai esetjog alapján van példa arra is, hogy miközben *„(...) a Legfelsőbb Bíróság hosszú évtizedekig per se alapon tiltotta a vertikális árrögzítést (...) nemrég a Legin ügyben felülírta a korábbi esetjogot a Bíróság, és a jövőre nézve, többek között a közgazdaságtudományi kutatások eredményei miatt hatás alapú, rule of reason elemzést ír(t) elő”*.<sup>21</sup>

A Bizottság Iránymutatása – a Közlemény 26. pontjában – az eljárások során elvégzendő vizsgálatokra vonatkozóan mindenesetre könnyebben követhető követelményeket írt elő.

<sup>18</sup> Lásd Tóth Tihamér i.m. 133. o.

<sup>19</sup> Lásd a Vj-3/2008. számú versenytanácsi határozatot.

<sup>20</sup> Lásd Tóth Tihamér i.m. 135. o.

<sup>21</sup> Lásd Tóth Tihamér i.m. 137. o.

Eszerint „Amennyiben a horizontális együttműködési megállapodásnak nincs versenykorlátozó célja, azt kell megvizsgálni, hogy van-e érzékelhető versenykorlátozó eredménye. A tényleges és a potenciális hatásokat is figyelembe kell venni. Más szóval: a megállapodásnak legalábbis valószínűsíthetően versenyellenes hatásúnak kell lennie”.

Az Európai Bíróság a C-1/12. számú ügyben 2013. február 28. napján hozott ítéletében – egyebek között – kimondta, hogy:

„70. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a megállapodások hatásainak az EUMSZ 101. cikk alapján történő értékelése megköveteli annak a konkrét keretnek a vizsgálatát, amelybe azok illeszkednek, különös tekintettel arra a gazdasági vagy jogi háttérre, amelyben az érintett vállalkozások működnek, az érintett termékek vagy szolgáltatások jellegére, valamint az érintett piac működésének, illetve szerkezetének tényleges feltételeire (lásd különösen a fent hivatkozott Asnef-Equifax és Administración del Estado ügyben hozott ítélet 49. pontját).

71. Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése a fenti vizsgálatot nem korlátozza csupán a tényleges hatásokra, mivel annak figyelembe kell vennie a kérdéses döntés közös piacon belüli versenyre gyakorolt potenciális hatását is...”.

A Bizottság Iránymutatása a versenykorlátozó eredmény megítélésével összefüggésben a következő követelményeket támasztotta a jogsértést bizonyító hatóság felé:

„27. A megállapodás akkor versenykorlátozó eredményű a 101. cikk (1) bekezdése értelmében, ha ténylegesen vagy valószínűsíthetően érzékelhető hátrányos hatással van a piaci verseny legalább egy olyan mutatójára, mint pl. az ár, a kibocsátás, a termékminőség, a termékválaszték vagy az innováció. A megállapodások ilyen hatása abban is megnyilvánulhat, hogy érzékelhetően csökkenti a megállapodásban részt vevő felek közötti, illetve valamely részt vevő fél és harmadik felek közötti versenyt. Ez azt jelenti, hogy a megállapodásnak csökkentenie kell a felek döntéshozatali függetlenségét akár a megállapodásban foglalt, legalább az egyik fél piaci magatartását szabályozó kötelezettségek révén, akár azáltal, hogy legalább az egyik fél piaci magatartását az ösztönzésben okozott változással befolyásolja”.

A versenykorlátozó tényleges vagy potenciális hatás megállapítására ehhez képest akkor kerülhet sor, ha „(...) ésszerű valószínűséggel feltételezhető, hogy a megállapodásnak köszönhetően a felek nyereségesen tudnák emelni az árat vagy csökkenteni a kibocsátást, a termékminőséget, a termékválasztékot vagy az innovációt. Ez néhány olyan tényezőtől függ, mint a megállapodás jellege és tartalma, a felek által egyenként vagy közösen birtokolt vagy elért piaci erő nagysága, illetve a megállapodás hozzájárulásának mértéke ennek létrehozásához, fenntartásához vagy megerősítéséhez, illetőleg e piaci erő kiaknázásának lehetővé tételéhez”.<sup>22</sup>

Az eljáró versenyhatóságnak a releváns piac vonatkozásában bizonyítania kell, hogy a jogsértőnek tekintett megállapodás alkalmas-e a versenynyomás kiiktatására, vagy az attól (legalább részben) független üzleti gyakorlat folytatására. Kérdés, amelyre a dolgozat

---

<sup>22</sup> Lásd a Bizottság Iránymutatása 28. pontját.



második részében próbálunk majd válaszolni, hogy a BankAdat ügyben eljáró versenytanács vajon képes volt-e az őt terhelő bizonyítási kötelezettség teljesítésére.

## **2. Az érintett piac és a piaci erő meghatározása a versenykorlátozó hatás vizsgálata során**

A versenyellenes hatások elemzése feltételezi a releváns piacnak – Nagy Csongor István kifejezésével élve, a „*verseny arénájának*”<sup>23</sup> – a meghatározását. Amint az Nagy elemzéséből is kitűnik, az érintett piac meghatározásának három koordinátája van: „*az érintett árupiac, az érintett földrajzi piac és az érintett időbeli piac*”<sup>24</sup>.

Az érintett piac kategóriája elválaszthatatlan az ún. *piaci erő* fogalmától. A Bizottság Iránymutatása a *piaci erő* fogalmát olyan képességként határozza meg, amely lehetővé teszi, hogy „*(...) az árakat bizonyos időszakon keresztül nyereségesen a versenyképes szint felett tartsák, vagy a kibocsátást a termékmennyiség, a termékminőség, a termékválaszték és az innováció területén bizonyos időszakon keresztül a versenyképes szint alatt tartsák.*”<sup>25</sup> Ebből az következik, hogy „*A vállalkozások akkor rendelkeznek a 101. cikk (1) bekezdése összefüggésében piaci erővel, ha a versenynyomás nem elegendő az áru, a kibocsátás, a termékminőség, a termékválaszték és az innováció versenyképes szinten tartásához*”<sup>26</sup>. A piaci erő éppúgy lehet a hatékony üzleti tevékenységnek, a versenytársak „legyőzésének”, mint a vállalkozások közötti versenyellenes megállapodásoknak a következménye. A piaci erő elemzésének kiindulópontja – amint azt a Bizottság Iránymutatásának 43. pontja hangsúlyozza – „*(...) a felek helyzete az együttműködéssel érintett piacon. Az elemzés elvégzéséhez (...) meg kell határozni az érintett piac(ka)t....*”.

Szilágyi Pál ezzel összefüggésben arra hívja fel a figyelmet, hogy mivel „*(...) absztrakt értelemben nem beszélhetünk piaci erőről, hanem csak meghatározott piacokon (termékek és földrajzi terület kapcsán) értelmezhető ez a fogalom, így minden olyan magatartás esetén, amelyek versenyjogi megítélésének előfeltétele a jelentős piaci erő (pl. gazdasági erőfölénnyel való visszaélés) a vállalkozások oldalán, továbbá, ha nem ún. per se jogsértésről van szó, lényegében elengedhetetlen a versenyjogi értelemben vett érintett piac meghatározása. Ennek oka, hogy egy magatartás piaci hatását csak az adott piaci környezet ismeretében lehet megítélni*”.<sup>27</sup>

A Tpv. 14.§ (1) bekezdése alapján „*Az érintett piacot a megállapodás tárgyát alkotó áru és a földrajzi terület figyelembevételével kell meghatározni*” úgy, hogy a megállapodás tárgyát alkotó árun kívül az azt ésszerűen helyettesítő árukat is számba kell venni. Nagy Csongor munkájában olvashatjuk, hogy „*A releváns piac meghatározásának talán az érintett árupiac a legfontosabb eleme. Az érintett árupiacba az egymással versengő termékek, illetve ezek révén az egymással versengő vállalkozások tartoznak. (...) Az érintett árupiac meghatározás*

<sup>23</sup> Lásd Nagy Csongor István i.m. 250-253. o.

<sup>24</sup> Lásd Nagy Csongor István i.m. 252. o.

<sup>25</sup> Lásd az Bizottság iránymutatásának 39. pontját.

<sup>26</sup> Lásd a Bizottság iránymutatásának 40. pontját.

<sup>27</sup> Lásd Szilágyi Pál: A kétoldalú piacok versenyjogi megítélése a médiapiacokra tekintettel, olvasható az „In Medias Res” on-line folyóiratban, 2012/1.

*érdekében vizsgálni kell a keresleti és a kínálati helyettesíthetőséget, a potenciális versenyt azonban figyelmen kívül kell hagyni a vizsgálatnak ebben a fázisában. Az árupiac meghatározásának középpontjában a keresleti és a kínálati helyettesíthetőség áll.*”<sup>28</sup>

A BankAdat ügyben az eljárás versenytanács a releváns piac fogalmát – mindhárom aspektus szerinti értelemben – a lehető legtágabb módon határozta meg. Az eljárás versenytanács Határozatának 37. pontja az érintett árupiacot a vizsgált időszakban hatályos hitelintézeti törvények<sup>29</sup> tárgyi hatálya alá tartozó *pénzügyi szolgáltatások piacaként* határozta meg. A Határozat 40. pontja szerint: *„A pénzügyi szolgáltatások piacának rész-és alpiacai a lakossági és vállalati üzletág, valamint befektetési banki tevékenység, illetve annak egyes szegmensei, pl. lakossági betétek, lakossági hitelek szerint szegmentálhatók”*.

Az ún. „alpiacokra”, illetve piaci szegmensekre utalás ellenére ténynek tekinthető, hogy a BankAdat ügyben a versenytanács az eljárás alá vont pénzügyi intézmények által nyújtott üzleti szolgáltatások egészét relevánsnak tekintette akkor, amikor a jogellenes magatartás lehetséges versenyellenességének a bizonyítására vállalkozott. A komplex hitelezési piac egészére kiterjesztett „kartellvád” azonban – egyfajta „szakmai bumerángxént” – a sikeres hatósági bizonyítás akadályává ált. Nem megelőlegezve későbbi észrevételeinket, megkockáztatható, hogy az ügyben eljárás versenytanács választott módszere szinte lehetetlenné tette, hogy utóbb az állítását (döntését) ésszerűen alátámasztó bizonyító erejű következtetésekre jusson. Az időben, térben és a releváns termék tekintetében egyaránt már-már parttalan piacfogalom használata kizárta, hogy egzak, stabil megállapításokhoz, és ennek során akár az ésszerűen valószínű versenykárosodás következtetésének levonásához lehessen eljutni.

A versenyellenes hatás vizsgálatához tartozik – amint azt Tóth Tihamér írja – az ún. *„mihez képest?”* kérdés megválaszolása. Tóth munkájában olvashatjuk, hogy *„Az EU versenypolitikája által alkalmazott viszonyítás a megállapodás utáni versenyhelyzetet azzal a versenyhelyzettel veti össze, ami az ésszerűen alkalmazható kevésbé korlátozó megállapodás esetén állna elő. (...) E módszer nem csak akkor engedi meg a versenyhatósági beavatkozást, ha a megállapodás a márkák közötti, és a megállapodás létrejötte előtti versenyt korlátozza, hanem akkor is, ha a megállapodás hiányában nem is létező márkán belüli versenyt korlátozza”*<sup>30</sup>

A megállapodás hiányában fennálló verseny feltételeihez képest értékelhető (értékelendő) tehát, hogy van-e a vizsgált magatartásnak (megállapodásnak) tényleges vagy lehetséges versenykorlátozó hatása. A Bizottság Iránymutatásának – az eljárás versenytanács Határozatában is hivatkozott – 75. pontja szól az ún. „counterfactual” elemzés<sup>31</sup> fontosságáról. Eszerint: *„A versenykorlátozó hatások értékelése az információcsere valószínűsíthető hatásait azzal a versenyhelyzettel hasonlítja össze, ami az adott információcsere hiányában állna fenn.”*

<sup>28</sup> Lásd Nagy Csongor István i.m. 253.-254. o.

<sup>29</sup> lásd az 1996. évi CXII. törvényt (rég. Hpt.) és a 2013. évi CCXXXVII. törvényt (új Hpt.)

<sup>30</sup> Lásd Tóth Tihamér i.m.135.-136. o.

<sup>31</sup> Az ún. ellenhipotézis módszer a fúziókontroll vizsgálatok során is lehetőséget ad a versenyhatóságoknak az összefonódással összefüggő értékelésére azáltal, hogy a fúzió elmaradása esetén jellemző versenyfeltételekkel veti össze a hipotetikus jövőbeli változást.

A BankAdat ügyben eljáró versenytanács (helyesen) élni kívánt a „counterfactual” elemzés eszközével. Azáltal azonban, hogy a Határozat a releváns piacot a lehető legtágabb tartalommal kívánta kitölteni, az értelmes összehasonlítás lehetőségétől fosztotta meg magát.

### **3. Az információcsere versenyjogi megítélése**

#### **3.1. Az információcsere meghatározása versenyjogi nézőpontból**

A BankAdat adatbázis létrehozása és működtetése – az eljáró versenytanács megítélése szerint – a Tpv. 11.§ (1) bekezdésébe és az EUMSZ 101. cikkébe ütközött azáltal, hogy az adatbázis segítségével folytatott információcsere alkalmas volt a gazdasági verseny korlátozására.

A Határozat megállapításainak kritikai értékelése szükségessé teszi a piaci szereplők közötti információcsere versenyjogi aspektusból történő értékelését. A kissé elvontnak tűnő megfogalmazással is jelezni szeretném, hogy az információcsere nem eleve, nem szükségképpen jár versenykorlátozással. Tóth Tihamér írja, hogy „(...) *a vállalkozásoknak érdeke az önálló döntésekből és az információhiányból eredő kockázatok csökkentése. A versenytársakkal kapcsolatos információ ugyanakkor a verseny erősödését is szolgálhatja. Olyan típusú megállapodásról vagy összehangolt magatartásról van szó, amelynek versenyre gyakorolt hatása nem egyértelmű*”.<sup>32</sup>

A Versenytanács elvi döntései közül a Vj-56/2004. számú határozatból kiemelt tétel az információcsere jogi kockázatára hívja fel a figyelmet. Eszerint: „**11.15.** *A versenyszabályozás egyik alapvető célja az, hogy a piaci szereplők szabadon és önállóan hozzák meg üzleti döntéseiket.[...]Ellentétesek a versenyszabályozási céllal azok az információcsere rendszerek, melyeknek az a célja vagy hatása, hogy a versenytársak bizonytalan viselkedéséből eredő kockázatokat csökkentsék*”.

A Bizottság Iránymutatásának 55.-59. pontjai az *információcsere* versenyjogi relevanciájú meghatározását, annak előnyös vagy kedvezőtlen sajátosságait a következőkben foglalják össze:

„55.Az *információcsere* különböző formákban történhet. Először is a versenytársak közvetlenül megoszthatják az adatokat. Másodsor az adatok közvetetten is megoszthatóak közös ügynökségen (például szakmai szövetségen) vagy harmadik félen, például piackutató szervezetten keresztül, illetve a vállalkozások beszállítói vagy kiskereskedői útján is. (...)

57.Az *információcsere* sok versenypiac egyik közös jellemzője, és különböző típusú hatékonyságnövekedéshez vezethet. megoldhatja az *információs asszimetria* problémáit, így hatékonyabbá teszi a piacokat. Az *információ* megosztása segíthet a cégeknek abban is, hogy úgy takarítsanak meg költséget, hogy csökkentik készleteiket, lehetővé teszik a romlandó termékek fogyasztókhöz való gyorsabb eljuttatását, vagy megküzdnek az instabil kereslettel stb.. Az *információcsere* továbbá közvetlenül is előnyös lehet a fogyasztók számára azáltal, hogy csökkenti a keresési költségeket, és bővíti a választási lehetőségeket.

---

<sup>32</sup> Lásd Tóth Tihamér i.m. 179. o.

58. *A piaci információk cseréje azonban eredményezhet versenykorlátozást is, és különösen olyan helyzetekben, amelyekben lehetővé teszi a vállalkozások számára, hogy tudatában legyenek versenytársaik piaci stratégiájának, az információcsere versenykorlátozó eredményre vezethet. (...) 59.(...) a versenytársak közötti információközlés képezhet különösen az árak vagy mennyiségek rögzítésére irányuló megállapodást, összehangolt magatartást vagy vállalkozások szövetségeinek döntését. (...) Az információcsere megkönnyítheti a kartell végrehajtását azzal, hogy lehetővé teszi a vállalkozások számára annak nyomon követését, hogy a résztvevők betartják-e a megállapodott feltételeket. Az ilyen típusú információcserét a kartell részeként fogják értékelni.”*

A Bizottsági Iránymutatás kiadásához képest évekkel korábban (2006. június 29-én) ismertette L. A. Geelhoed főtanácsnok az ún. AUSBANC ügyben<sup>33</sup> kidolgozott álláspontját. A pénzügyi és hitelintézetek számára fizetés ellenében hozzáférhető ún. hitel-nyilvántartási rendszer kapcsán indult előzetes döntéshozatali eljárás alkalmat adott fontos versenyjogi kérdések megválaszolására. A főtanácsnok kifejtette, hogy *„Az információk versenytársak közötti cseréje és terjesztése, valamint egy átlátható piac megteremtése semleges vagy akár pozitív is lehet a piac versenyszerkezete szempontjából. (...) magától értetődő, hogy az információcsere negatív hatásai is lehetnek. Általában a jogszerű és a jogszerűtlen információcsere közötti különbségtétel a következő elemektől függ: (1) a csere tárgyát képező információk jellege és tartalma (összesített vagy részletezett) és (2) az érintett piac szerkezete (oligopol vagy széttörédezett). A csere gyakorisága szintén jelentőséggel bír”<sup>34</sup>.*

A főtanácsnok – sokat idézett összefoglalásában – kiemelte, hogy *„(...) Ami az első elemet illeti, a statisztikai vagy múltbeli adatok cseréje általában kevésbé problémás, mint az aktuális vagy jövőbeli adatok cseréje.(...) Ami a piac szerkezetét illeti, egyértelmű, hogy egy oligopol piacon a vállalkozások nagyobb arányban igyekeznek egységesíteni magatartásukat. Az információcsere ebben az esetben megnövelheti az összejátszás valószínűségét. Ezért bizonyos információk cseréje jogszerűtlennek minősül egy oligopol, vagy még ha a szóban forgó piac nem is oligopol, erősen koncentrált piacon, és nem minősül annak egy valóban versengő (atomizált) piacon.”*

### 3.2. A célzatos és a versenykorlátozó hatású információcsere közötti különbségtétel

A versenykorlátozó célú és hatású jogsértések között az *információcsere* vonatkozásában is érdemes különbséget tenni: a versenyhatóság bizonyítási kötelezettsége ui. érdemben eltér aszerint, hogy melyik kategóriába sorolható a vizsgált magatartás.

A C-8/08. sz. előzetes döntéshozatali eljárásban<sup>35</sup> az Európai Bíróság megállapította, hogy *„Versenykorlátozó célúnak minősül a versenytársak közötti információcsere, amennyiben alkalmas arra, hogy megszüntesse a bizonytalanságot az érintett vállalkozások tervezett magatartását, így többek között az érintett vállalkozás által megvalósítandó alkalmazkodás*

<sup>33</sup> A C-238/05. sz. ügyben a spanyol bíróság két kérdésben várt választ az EK 81. cikke értelmezésével összefüggésben.

<sup>34</sup> Lásd a főtanácsnoki indítvány 40.-41. pontját.

<sup>35</sup> Lásd a T-Mobile Netherlands BV és társai kontra Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit ügyben hozott ítéletet.

*időpontját, mértékét és módszereit illetően, ideértve azt is, ha az alkalmazkodás a közvetítők részére fizetett díj csökkentésére, nem pedig a fogyasztói árakra vonatkozik.”*

A Bizottság Iránymutatásának 72.-74. pontjai szerint: *„Minden információcsere, amelynek célja a verseny korlátozása a piacon versenykorlátozó célúnak tekintendő. (...) Egy vállalatnak az árakkal és mennyiségekkel kapcsolatos jövőbeni magatartására vonatkozó egyedi szándékát érintő információcsere különösen valószínű, hogy összejátszást eredményező magatartáshoz vezet. Amennyiben a versenytársak tájékoztatják egymást ilyen szándékaikról, lehetővé válik, hogy közösen magasabb árszintet érjenek el anélkül, hogy az új árakhoz való igazodás időszakában félniük kellene a piaci részesedéseik csökkenésétől vagy árháború megindulásától. (...) A jövőben tervezett árakra vagy mennyiségekre vonatkozó egyéni adatok versenytársak közötti cseréjét ezért versenykorlátozó célúnak kell tekinteni.”*

A jövőbeni árakra vonatkozó információcsere az Iránymutatás példával is szolgál. A 105. pontban említett eset lényege, hogy egy ország *„(...) távolságibusz-vonalakat üzemeltető vállalkozásainak szakmai szövetsége egyéni információkat terjeszt kizárólag a tagok között a tervezett jövőbeni árról. Az információ olyan adatokat tartalmaz, mint a tervezett viteldíj és az annak megfelelő útvonal, a viteldíj tervezett korlátozásai (...).”*

A célzatos versenykorlátozástól eltérően az információcsere hatásalapú elemzése során az információcsere valószínűsíthető hatásait *„(...) eseti alapon kell vizsgálni, mivel az értékelés eredménye az ügy különféle jellemző tényezőitől függ. (...) Bizonyos piaci feltételek könnyebbé tehetik az összehangolás elérését és külső vagy belső fenntartását. Az információcsere több korlátozó hatással járhat az ilyen piacokon, mint a más feltételekkel működő piacokon. Előfordulhat azonban az is, hogy a piaci feltételek miatt az információcsere előtt nehezebb az összehangolás fenntartása, az információcsere azonban úgy változtat a piaci feltételeken – például a piac átláthatóságának növelésével, a piac összetettségének csökkentésével, a bizonytalanság tompításával vagy az asszimetria ellensúlyozásával –, hogy az információcserét követően lehetségessé válik az összehangolás<sup>36</sup>.”*

### 3.3. Az információcsere és a releváns piaci jellemzők

Az előzőekben, Geelhoed főtanácsnok elemző indítványából idézve már utaltunk a piaci szerkezet jellemzőinek fontosságára. A BankAdat ügyben is meghatározó súlyú kérdés, hogy vajon a versenyhatóságnak sikerült-e pl. bizonyítani azt, hogy az információcsere egy oligopol piacon ment végbe.

A Bizottság Iránymutatásának 77. pontja mintegy alaptételként rögzíti, hogy *„A vállalkozások valószínűbben alakítanak ki összejátszást eredményező magatartást a megfelelően átlátható, koncentrált, nem összetett, stabil és szimmetrikus piacokon.”*

#### a) A piac átláthatósága

A versenyjogi jogsértés nagyobb valószínűséggel jön létre ún. *átlátható piacon*. Az átláthatóság megkönnyíti az információcsereben részt vevő vállalkozások közötti összejátszást, mivel – mint a Bizottság Iránymutatása kiemeli – *„növeli az összejátszás belső és külső stabilitását”*.<sup>37</sup> Az oligopol piacokat jellemző nagyobb átláthatóság növeli a vállalatok kölcsönös függését, és ezáltal csökkenti a verseny intenzitását. *„A bizalmas adatok rendszeres cseréje – amint azt Tóth Tihamér írja<sup>38</sup> – azt a célt szolgálja, de legalábbis azzal a*

<sup>36</sup> Lásd a Bizottság Iránymutatása 75.-76. pontját.

<sup>37</sup> Lásd a Bizottság iránymutatása 78. pontját.

<sup>38</sup> Lásd Tóth Tihamér i.m. 181. o.

*hatással jár, hogy elősegítse a felek piaci stratégiájának koordinálását, a piac magánérdekű működtetését.”*

#### b) A piaci szereplők száma

*A piac átláthatósága, kiszámíthatósága függ a piaci szereplők számától is. Ezért egy „(...)szűk oligopólium megkönnyítheti a piacon az összejátszást eredményező magatartást, mivel a kevesebb vállalkozás könnyebben jut egyetértésre az összehangolás feltételeiről és az eltérések nyomon követése érdekében. Az összejátszást eredményező magatartás fenntarthatósága is valószínűbb kevesebb részt vevő vállalkozás esetén. (...) A szűk oligopóliumokban az információcsere nagyobb valószínűséggel okoz versenykorlátozó hatásokat a versenyre vonatkozóan, (...) és nem valószínű, hogy ilyen versenykorlátozó hatásokat okoz a nagyon szétaprózódott piacokon. (...) Előfordulhat, hogy a vállalkozások számára nehéz összetett piaci környezetben összejátszást eredményező magatartást elérni. (...) Egyszerűbb például összejátszást eredményező magatartást elérni egyetlen homogén termék ára, mint egy sok differenciált termékkel rendelkező piac számos ára esetében.”<sup>39</sup>*

Az Iránymutatásban lefektetett gondolatokat kissé leegyszerűsítve azt mondhatnánk, hogy a piaci szereplők számával és a releváns piac átláthatóságával fordítottan arányos a versenykorlátozó magatartás valószínűsége. Ha – mint az a BankAdat ügyben történt – több mint harminc pénzügyi vállalkozás vesz részt több mint egy évtizeden át valamennyi pénzügyi szolgáltatás vonatkozásában az állítólagos versenykorlátozó összejátszásban, úgy a jogsértés bizonyítása jóval nehezebben teljesíthető, mint ha csupán néhány meghatározó súlyú piaci szereplő osztja meg egymással egy behatárolt termék (szolgáltatás) vonatkozásában a releváns üzleti információkat.

#### c) Stabilitás a piacon

A Bizottság Iránymutatása az érintett piac jellemzőit vizsgálva kiemelt fontosságot tulajdonít a piac keresleti és kínálati feltételei stabilitásának.<sup>40</sup> Kétségtelen, hogy amennyiben a kereslet és a kínálat az adott piacon viszonylag állandónak tekinthető, a versenytársak magatartásának összehangolása inkább lehet sikeres, mivel kevésbé függ előre nem tervezhető – a versenyellenes összebeszélés hatékonyságát adott esetben lerontó – eseményektől, körülményektől. Ezzel szemben „(...) az ingadozó kereslet, a piacon valamelyik vállalkozás jelentős belső növekedése vagy új vállalkozások gyakori belépése jelezheti, hogy az aktuális helyzet nem elég stabil ahhoz, hogy valószínű legyen az összehangolás.”

A Bizottság arra is fölhívta a figyelmet, hogy az „(...) összejátszást eredményező magatartás fenntarthatóságához az szükséges, hogy a kívülállók – mint az összehangolásban részt nem vevő jelenlegi vagy jövőbeni versenytársak, valamint a fogyasztók – ne tudják veszélyeztetni az összejátszást eredményező magatartástól várt eredményt.” Ha tehát a releváns piacra az új szereplők belépése akadályba ütközik, illetve a kínálati oldal beszűkültsége a fogyasztói döntéseket érdemben korlátozza, nagyobb az esélye annak, hogy a versenyellenes összejátszás sikerét nem zavarják meg a stabilitást gyöngítő körülmények.

#### d) Szimmetrikus és aszimmetrikus piac

Szimmetrikus piaci szerkezet esetén a versenytárs vállalkozások üzleti döntéseit meghatározó körülmények (így a költségek, a piaci részesedés, a termékválaszték stb.) lényegileg homogénnek tekinthetők, és ezáltal – amint a Bizottság Iránymutatása

<sup>39</sup> Lásd a Bizottság iránymutatása 79.-80. pontját.

<sup>40</sup> Lásd a Bizottság Iránymutatása 81. pontját.

hangsúlyozza<sup>41</sup> –, „(...) nagyobb valószínűséggel tudnak megegyezésre jutni az összehangolás feltételeiről, mert a motivációik jobban igazodnak egymáshoz.” Ezzel szemben egy nyitott, dinamikusan változó, sok szereplős piacon a versenyellenes együttműködés jóval nehezebben hozható közös nevezőre.

### 3.4. Az információcsere jellegzetességei

Az önálló vállalkozások között a releváns piacon folytatott információcsere versenyjogi megítélése mindenekelőtt a piac jellegzetességeitől és a kicserélt adatok jellemzőitől függ. A versenyellenesség szempontjából az adatcsere időbeliségére, részletezettségére, gyakoriságára és az adatokhoz való hozzáférés feltételeire célszerű ehelyütt kitérni.

#### a) Az információcsere időbelisége

A Bizottság Iránymutatása megállapítja, hogy „Kevésbé valószínű, hogy a múltbeli adatok cseréje összejátszást eredményező magatartáshoz vezet, mivel nem valószínű, hogy jelzésként szolgálna a versenytársak jövőbeli magatartására vonatkozóan, vagy a piaccal kapcsolatos közös megegyezést hozna létre. (...) Nincs előre meghatározott küszöbérték arra vonatkozóan, hogy egy adat mikor válik múltbelivé, vagyis elég régivé ahhoz, hogy ne jelentsen kockázatot a versenyre nézve. (...) Az a küszöbérték, amikortól egy adat múltbelinek minősül, függ továbbá az adat természetétől, összetettségétől, a csere gyakoriságától és az adott piac jellemzőitől (...).”<sup>42</sup>

A múltbeli adatok cseréje tehát önmagában (*per se* alapon) nem, csupán a konkrét körülmények elemzése alapján, a versenyhatóság sikeres bizonyítása esetén minősíthető versenyellenesnek. A potenciális versenykorlátozó hatás bizonyításának esélyét javítja, ha az együttműködésre erősen koncentrált és stabil piac meghatározó szereplői között kerül sor, mint történt az az ún. Fatty Acids ügyben<sup>43</sup>.

#### b) A megosztott információ részletezettsége és jelentősége

Az összesített adatok cseréje jellemzően nem valósít meg tiltott versenykorlátozást. Cseréjük, hacsak „nem egy szoros oligopoliumban kerül rá sor”, nem valószínű, hogy versenykorlátozó hatásokkal járjon<sup>44</sup>. Az egyedi adatok cseréje esetén könnyebb a piaci stratégiákat érintő közös megegyezés kialakítása. Ám ebben az esetben sem szerencsés, ha a versenyhatóság az információ egyedi és ún. stratégiai jellegét<sup>45</sup> úgymond önmagában értékeli anélkül, hogy figyelembe venné a releváns piacot jellemző – az előzőekben már tárgyalt – egyéb sajátosságokat. Kérdéses továbbá, hogy ha a versenyhatóság az érintett termék (szolgáltatás) piacát olyan gyűjtőfogalommal azonosítja, amely számos, dinamikusan változó szolgáltatástípust foglal magában, úgy a részletezett adatok gyors avulása nem zárja-e ki – az amúgy múltra vonatkozó – egyedi adatok átadása versenykorlátozó hatásának a valószínűségét.

<sup>41</sup> Lásd a Bizottság Iránymutatása 82. pontját.

<sup>42</sup> Lásd a Bizottság Iránymutatása 90. pontját.

<sup>43</sup> Lásd a Tóth által hivatkozott Fatty Acids ügyet, ahol a három legnagyobb gyártó vállalkozás részéről a múltbeli adatok kölcsönös átadása olyan intenzitású volt, hogy abból következtetni lehetett a jövőbeni adatok alakulására is. Tóth Tihamér i.m. 181. o.

<sup>44</sup> Lásd a Bizottság Iránymutatása 89. pontját.

<sup>45</sup> A Bizottság iránymutatásának 86. pontja „stratégiai adatnak” tekinti azokat az információkat, amelyek a piacon képesek a stratégiai bizonytalanság csökkentésére. A stratégiai információ vonatkozhat az árakra (például a tényleges árakra, árengedményekre, árcsökkentésekre stb.), a fogyasztói listákra, a gyártási költségekre.

### c) Az információcsere gyakorisága és nyilvánossága

Az információcsere gyakorisága kétségkívül fokozza az összejátszásban rejlő, a versenyre gyakorolt kockázatokat. Az Európai Bíróság a C-8/08. sz. ügyben mindazonáltal kimondta, hogy „Amennyiben az összehangolásban részt vevő vállalkozás tevékeny marad a vizsgált piacon, az összehangolás és az e vállalkozás piaci magatartása közötti okozati összefüggés vélelme akkor is alkalmazandó, ha az összehangolás az érintett vállalkozásoknak csupán egyetlen egyeztetésén alapul.”<sup>46</sup> Ugyanakkor még gyakori adatközlés esetén sem valószínű a Tptv.11.§ (1) bekezdése és az EUMSZ 101. cikke szerinti versenykorlátozás akkor, ha az információcsere teljesíti a valóban nyilvános információra irányadó követelményeket. A Bizottság Iránymutatása 92. pontja szerint „valóban nyilvános információról” akkor beszélhetünk, ha az információ minden versenytárs és vásárló számára általában egyformán hozzáférhető. Ahhoz, hogy az információ nyilvánosnak minősüljön, „(...) megszerzése nem lehet költségesebb az információcsere-rendszerhez nem csatlakozott vásárlók és vállalkozások számára, mint a rendszerben részt vevők számára”. A BankAdat adatbázis működése kapcsán – legalábbis ami a pénzügyi intézmények hozzáférési lehetőségeit illeti – valamennyi, a releváns piacon működő pénzügyi intézmények számára mód volt a szolgáltatás igénybevételére tekintet nélkül arra, hogy a vállalkozás a Bankszövetség tagja volt-e.

### 4. A versenyjogi jogsértés szankciója: bírságkiszabás kartellügyekben

#### a) A bírság meghatározásának szempontjai

A Tanács 1/2003/EK rendelete (röviden: Rendelet) a Szerződés – akkori számozás szerinti – 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról rendelkezett<sup>47</sup> A Rendelet (29.) sorszámú preambulum-bekezdése kimondta, hogy „(...) a vállalkozásokra és vállalkozások társulásaira kiszabott kötelezettségek teljesítését pénzbírságok és kényszerítő bírságok útján kell biztosítani.” A Rendelet 23. cikke (2) bekezdése a) pontja alapján a Bizottság bírságot szabhat ki a vállalkozásokra vagy vállalkozások társulásaira, ha megsértik a Szerződés 81. vagy 82. cikkében felállított tilalmakat. Ha pedig a vállalkozások társulása fizetésképtelennek bizonyul, „(...) a társulás köteles a bírság összegének fedezése érdekében tagjaitól hozzájárulást kérni.”<sup>48</sup>

A Tptv. 78.§ (1) bekezdésének a) pontja alapján az eljáró versenytanács bírságot szab ki azzal szemben, aki a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozó „jogsértő magatartást valósít meg.” Amint arra jelen írásban már kitértünk, a versenyjogi jogsértések miatt kiszabott, gyakran nagy összegű bírságok úgymond büntetőjogi természetűek, így fokozott jelentősége van annak, hogy a versenytanács által megállapított pénzbírságok arányosnak, okszerű mértékűnek tekinthetők-e. A Tptv. 78.§ (3) bekezdése imperatív követelményként rögzíti, hogy a „(...) a bírság összegét az eset összes körülményeire – így különösen a jogsérelem súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértéssel elért előnyre, a jogsértő piaci helyzetére, a magatartás felrúgóhatóságára, az eljárást segítő együttműködő magatartására, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, gyakoriságára – tekintettel kell meghatározni. A jogsérelem súlyát különösen a gazdasági verseny veszélyeztetettségének foka, a végső üzletfelek érdekei sérelmének köre, kiterjedtsége alapozhatja meg”.

<sup>46</sup> Lásd az Európai Bíróságnak a T-Mobile Netherlands BV és társai és a Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit közötti előzetes döntéshozatali eljárásban C-8/08. számon 2009. június 4-én hozott ítéletét.

<sup>47</sup> A 2002. december 16. napján elfogadott jogforrás az EUMSZ 101. és 102. cikkében foglaltak alkalmazása során is irányadó maradt.

<sup>48</sup> Lásd a Rendelet 23. cikke (4) bekezdését.



A Tpv. idézett rendelkezése a versenyhatóság mérlegelése során irányadó szempontokat – hangsúlyozottan – nem kimerítő jelleggel, hanem példálózva sorolja fel. Az „így különösen” fordulat alkalmazása egyértelművé teszi, hogy a versenytanács a határozatait mérlegelési jogkörben hozza meg.

A *Kúria a 2/2015. (XI.23.) KMK véleményében* (továbbiakban: KMK Vélemény) a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatának szempontjairól rendelkezik. A KMK Vélemény kimondja, hogy „*Abban az esetben, ha a hatóság a mérlegelési feltétel vizsgálatát elmulasztja, akkor a mérlegeléshez szükséges jogszabályi feltétel is hiányzik és a határozat jogszabálysértőnek minősül. (...) A bírság kiszabásáról rendelkező mérlegelési jogkörben hozott határozat jogszerűen akkor változtatható meg, ha a jogsértés fennáll, de akár a jogalap tekintetében, akár a cselekmény súlyának értékelése körében eltérő tényállás állapítható meg, továbbá akkor is, ha a bíróság észleli, hogy a hatóság az egyedi ügy sajátosságait tévesen, logikátlanul, nem a súlyuknak megfelelően értékelte.*”<sup>49</sup>

A versenytanács döntéseinek kiszámíthatóságát hivatott erősíteni az 1/2012. számú ún. bírságközlemény<sup>50</sup> (röviden: Bírságközlemény) azáltal, hogy „*(...) bemutatja a bírság kiszabásának menetét, szempontjait, azok tartalmát és egymáshoz viszonyított súlyát, megadva ezáltal a bírság kiszámításának módszerét*”.<sup>51</sup> A Bírságközlemény – amint arra a BankAdat ügyben hozott Határozat is utal<sup>52</sup> – nem jogszabály, alkalmazására sem kell, hogy minden ügyben sor kerüljön. A Közlemény 6. pontja szerint: „*Kivételes esetekben előfordulhat az is, hogy az ügy speciális körülményeire tekintettel a módszer nem, vagy csak részben alkalmazható. Ilyen esetekben a GVH eltér a közleményben foglaltaktól, melynek indokait az eljáró versenytanács határozatának bírságot indokoló része tartalmazza.*”

A Bírságközleménytől eltérő versenytanácsai határozatnak is teljesítenie kell azonban a Tpv. 78.§ (3) bekezdésében foglaltakat. Elvárható, hogy a bírságot kiszabó határozat ne csak a Bírságközleménytől való eltérést indokolja meg, de maga az eltérés is az indokolt keretek között maradjon. Másként szólva a versenytanács a konkrét ügyben csak annyiban rontson a jogbiztonság érvényesülése esélyein, ami feltétlenül következik az adott ügy sajátos, egyedi körülményeiből. Kérdés, hogy a BankAdat ügyben hozott Határozat eleget tett-e ezen elvárásnak. Ennek ui. az az előfeltétele, hogy a Határozat az ún. „elrettetés” szempontja mellett a versenytanács szerint megvalósult jogsértéssel arányos bírságot határozzon meg. Az arányosság követelményének figyelembe vétele pedig föltételezi, hogy a büntetés az „*(...) elkövetett jogsértés súlyához, valamint a feltárt enyhítő és súlyosító körülményekhez igazodik, és nem az adott jogsértésben esetleg résztvevő többi vállalkozásra kiszabott bírsághoz.*”<sup>53</sup>

A szerző véleménye szerint a Bírságközlemény alkalmazásának kivételes esetben való mellőzése azt jelenti, hogy a konkrét ügyben nem szolgálná az igazságos, méltányos döntést a Bírságközlemény szerinti súlyozási szempontok alkalmazása. A Bírságközlemény mellőzése azonban nem járhat azzal a következménnyel, hogy a versenytanács nem kellően súlyozott

---

<sup>49</sup> Megjegyzendő, hogy a Kúria a Kfv.III.37.690/2013/29. számú ítéletében a KMK véleményben foglaltaknál is tovább ment. A z ítélet „*(...) a Menarini ügyből következő teljes felülvizsgálat követelményét*” támasztotta a kétszintű bírói jogorvoslattal szemben.

<sup>50</sup> Lásd a Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2012. közleményét a Tpv. 11. és 21.§, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. és 102. cikke szerinti tilalomba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról.

<sup>51</sup> Lásd a Közlemény 5. pontjában foglaltakat.

<sup>52</sup> Lásd a Határozat 1359. pontját.

<sup>53</sup> Lásd a Bírságközlemény 11. pontját.

(arányosított) módon vehetné számba az eljárás alá vont javára és terhére írandó körülményeket. A Bírságközlemény súlyozásra vonatkozó szabályaitól való eltérés éppúgy nem járhat egyes enyhítő körülmények negligálásával, mint azzal, hogy a versenytanács által relevánsnak tekintett enyhítő és súlyosító körülmények értékelése elnagyolt legyen, a döntés indokolása ne mutassa be kellő egzaktsággal a kiszabott bírság meghatározása során érvényesített szempontokat, azok egymáshoz viszonyított súlyát, jelentőségét. Az eljáró versenytanács ezzel összefüggő esetleges mulasztása ellentétes lenne a Polgári perrendtartás 339/B.§-a szerinti, a hatósági mérlegelés szempontjait és a bizonyítékok mérlegelésének okszerűségét bemutató törvényi rendelkezéssel.

#### b) Vállalkozások egyesületeinek, társulásának marasztalása

A bírságdöntés sajátos esetét jelenti, ha a bírság címzettje vállalkozások társulása, illetve általuk létrehozott egyesület. Az eljáró versenytanácsok jogszerűen dönthetnek úgy, hogy a Tpv. 11.§ (1) bekezdése szerinti „*a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezete*” kerül a bírsághatározatban nevesítésre azzal, hogy végső soron a tagszervezetek állnak helyt a marasztalt egyesület (társulás) által megfizetni elmulasztott bírság összegéért. A Tpv. 78.§ (6) bekezdése az egyesület (társulás) tagjait terhelő mögöttes egyetemleges felelősségről kellő világossággal rendelkezik. Nem teszi azonban egyértelművé – legalábbis a jogalkalmazói gyakorlat erre enged következtetni –, hogy a kiszabásra kerülő bírság mértékének mindenekelőtt a határozat címzettjének (vagyis az egyesületnek, illetve a társulásnak) a felelősségéhez kell igazodnia.

A szerző álláspontja ezzel kapcsolatban az, hogy egyfelől tény, hogy a bírságösszeg lehetséges maximuma az egyesület (társulás) tagjainak „teherbíró képességéhez” igazodik, és ennek következtében a bírság akár jelentősen meg is haladhatja a közvetlenül marasztalt egyesület (társulás) bevételeit. A felelősség azonban nem „kumulálódik”: a bírság összegének a marasztalt egyesület (társulás) jogsértéséhez kell igazodnia, a releváns enyhítő és súlyosító körülményeknek az egyesület (társulás) magatartásával, illetve mulasztásával kell kapcsolatban állniuk.

Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni a Kúria, felülvizsgálati bíróságként 2014. január 29-én hozott ítéletét amely kimondta, hogy „*(...) a bírságmaximum nem kiindulási pont és nem viszonyítási alap a bírság arányossága megítélésénél, ugyanis nem a bírságmaximumhoz képest kell kiszabni a bírság összegét, annak arányosságát megítélni, illetve a mérlegelés jogszerűségét vizsgálni. Minden esetben a bírságot az ügyre vonatkoztatva, egyedileg kell meghatározni, a jogsértéssel kapcsolatban feltárt mérlegelési szempontok alapján, az enyhítő és a súlyosító körülményeket együttesen értékelve.*”<sup>54</sup>

A BankAdat ügyben hozott Határozat kapcsán is vizsgálandó, hogy vajon a Bankszövetség marasztalása – noha a kiszabott bírság összegét a tagszervezetek bevétele elvben lehetővé tette –, kellő súllyal vette-e figyelembe – az eljáró versenytanács megítélése szerint elkövetett jogsértés vonatkozásában – az ügyben feltárt enyhítő és súlyosító körülményeket.

## **II. A BankAdat ügyben hozott döntés kritikai elemzése**

A tanulmánynak ebben a részében a BankAdat ügyben hozott Határozat néhány kulcsfontosságú megállapítását vizsgálom, mindenekelőtt abból a szempontból, hogy az eljáró versenytanács mennyiben tudta meggyőzően bizonyítani a versenyjogi jogsértésre vonatkozó állításait. Az elemzés előző részében a jogi keretek ismertetésekor esetenként már jeleztem,

<sup>54</sup> Lásd a Kúria Kfv.II.37.414/2013/8. számú, 2014. január 29-én hozott ítéletét.

hogy a Határozat szakmai építményének statikai hibái, leginkább a bizonyítás súlyos fogyatékoságai következtében, meglehetősen sérülékennyé teszik a versenytanács döntését.

Az alábbiakban kifejtésre kerülő észrevételek nem vállalkoznak a Határozat teljes körű kritikai elemzésére. A versenytanács álláspontjának azokat az elemeit vizsgálom, amelyeknek a megalapozatlansága szükségképpen kizárta egy szakmailag meggyőző versenyhatósági határozat elfogadását. Itt jegyzem meg, hogy okfejtésem előadása során - amint azt jelzem is a továbbiakban – támaszkodtam az RBB Economics által 2015. májusában készített elemzésre<sup>55</sup>. A Határozat – miközben indokolása kitér a Szakértői Elemzésben foglaltakra<sup>56</sup>–, nem vállalkozott az abban leírtak átfogó és kellően részletes cáfolatára.

Az általam adott kritikai elemzés nem korlátozódik a Határozat versenyjogi jogsértést megállapító okfejtésére, hanem kitér a bíróság kiszabásával összefüggő törvénysértő döntésre is.

## **1. A versenykorlátozásra való alkalmasságra vonatkozó megállapítások megalapozatlansága**

### Az érintett piac meghatározása és a piac jellemzői – a Határozat ezzel kapcsolatos tévedései

A tanulmány korábbi részében idéztük a Bizottság Iránymutatásának 77. pontját, amely szerint az információcsere jogsértő voltát valószínűsíti, ha arra „(...) *megfelelően átlátható, koncentrált, nem összetett, stabil és szimmetrikus piacokon*” kerül sor. A Szakértői Elemzés megállapításai is nyilvánvalóvá teszik, hogy a BankAdat adatbázis felhasználása számos elemében eltér a versenykorlátozást valószínűsíteni képes piaci jellemzőktől.

A Határozat 36-40. pontja a releváns piacról megállapította, hogy az magában foglalta a 2000. június 9. napjától 2012. december 2-áig terjedő időszakban hatályos szabályozás szerinti pénzügyi szolgáltatások teljes piacát. A Határozat 1188. pontja szintén azt rögzíti, hogy a versenyhatóság „(...) *érintett termékpiacként a teljes vizsgált időszak vonatkozásában a pénzügyi szolgáltatások piacát azonosította, mivel a BankAdat adatbázison keresztül megosztott információk a pénzügyi szolgáltatások piacára vonatkoztak.*” Releváns földrajzi piacnak pedig Magyarország teljes területét tekintette. Az eljárás versenytanács a potenciális versenyellenességet ebben a tárgyi körben kívánta bizonyítani.

Az eljárás versenytanács az információcsere lehetséges versenykorlátozó hatását ehhez képest azzal kívánta alátámasztani, hogy a Határozat – mindenekelőtt annak 1204.-1206. pontjaiban – rögzítette, hogy az érintett piac oligopolisztikus szerkezetű volt, amelyet magas koncentráció és stabil keresleti és kínálati feltételek jellemeztek. Az eljárás versenytanács álláspontja szerint „(...) *a magyar bankpiac vizsgált időszakban megfigyelt jellemzői alapján kifejezetten magas a versenyellenes hatások kialakulásának valószínűsége*”. A Határozat a relevánsnak tekintett tizenkét éves időszakban a pénzügyi szolgáltatások teljes tárgyi körére nézve kockáztatta meg – az 1204. ponthoz mellékelte táblázatban – annak a kijelentését, hogy részint „*a piaci szereplők változatlanok*” voltak, részint pedig, hogy a piacot „*állandó, stabil kereslet, kínálat, ill. keresleti, kínálati feltételek*” jellemezték.

<sup>55</sup> Az RBB Economics, 2015. május 22. napján kelt, „A GVH azon állításainak gazdasági értékelése, miszerint a BankAdaton keresztül folyó információcsere versenyellenes volt” című szakértői munkája (röviden: Szakértői Elemzés) az eljárás versenytanács ún. előzetes álláspontjára vonatkozó észrevételeket foglalta össze. Számos megállapítása azonban a versenytanács érdemi Határozata tekintetében is megállja a helyét.

<sup>56</sup> Lásd a Határozat 1011.-1038. pontjait.

A Határozat 1206. pontja azt a megállapítást is tartalmazza, hogy „*A kedvezőtlen hatások kialakulásának valószínűségét tovább fokozza, hogy az adatbázis létrehozásával az eljárás alá vont vállalkozások mesterségesen növelték a piaci transzparenciát oly módon, hogy abból rajtuk kívül más vállalkozás, illetve természetes személy (fogyasztó) nem részesülhetett.*”

**A BankAdat ügyben eljáró versenytanács azonban részint önmagának is ellentmondó állításokat fogalmazott meg a Határozatában, részint pedig nem tett eleget a jogsértés bizonyítására vonatkozó kötelezettségének.**

**a) Az érintett piac meghatározása nincs összhangban a bizonyítás során alkalmazott módszerekkel.**

A Szakértői Elemzésnek azt a megállapítását a Határozatban sem sikerült megcáfolni, miszerint a versenytanács, miközben a verseny piacon nyújtott pénzügyi szolgáltatásokat egészükben tekintette releváns árupiacnak, a bizonyítás körében egyes piaci szegmensekkel próbálta alátámasztani következtetéseit.

A Határozat – amint az az 1254. pontban olvasható – a pénzügyi szolgáltatások köréből a hitelezési piacot veszi alapul arra figyelemmel, hogy „*(...) ezen szegmensben lehetett volna a verseny a legintenzívebb a piaci szereplők között a vizsgált időszakban*”. Tekintsünk el most attól, hogy a hitelezési piacra nézve sem tudta a Határozat az állítását bizonyítani, és fogadjuk el hipotézisként, hogy a BankAdat adatbázis használata 2000-2012 között a lakossági és vállalati hitelezés piacán alkalmas volt a verseny korlátozására Magyarországon. Ha a versenyhatóság ennek a bizonyítására vállalkozott volna, úgy – összhangban a hazai és az uniós jogi szabályozással –, az érintett piacot is ennek megfelelően kellett volna meghatározni.

A BankAdat ügyben eljáró versenytanács azáltal, hogy a piaci szegmensekre, részpiacokra vonatkozó elemzésekkel kívánta állításait bizonyítani, tekintet nélkül az ezzel kapcsolatos bizonyítás sikerességére, maga is elismerte, hogy az általa meghatározott érintett piac eleve alkalmatlan volt a potenciális versenykorlátozás bizonyítására.

**b) Az eljáró versenytanács Határozata az információcserével összefüggő piaci jellemzőket nem tudta, illetve alkalmatlan módon próbálta bizonyítani.**

A versenykorlátozásra alkalmasság szempontjából a Határozat az érintett piac koncentrált, oligopol voltáról rendelkezik. Ha el is tekintenénk attól, amitől persze eltekinteni lehetetlen, nevezetesen, hogy a Határozat az általa releváns piacra vonatkozóan nem terjesztett elő érdemi bizonyítékokat, akkor is tagadnunk kellene, hogy a magyar bankszektor piaca a vizsgált időszakban oligopol jellegű lett volna. A Határozat 1193. pontja szerint „*(...) az érintett piacot az oligopolisztikus csoportot kiegészítő kompetitív sokszereplős szegély jellemezte. (...) A nyolc-tíz nagybank mérlegfőösszeg alapján a piac több mint kétharmadát (~67-80%) tette ki. A viszonylag nagyszámú közép-, kisbank, illetve szakosított hitelintézet együttesen a piac megközelítőleg harmadát alkotta.*”

A Határozat idézett megállapításának második fele – elismerem nem tudatosan – az idézet első részének cáfolatát jelenti. Nem tekinthető ugyanis oligopolisztikus jellegűnek egy olyan piac, amelyen nem három vagy négy, de „nyolc-tíz nagybank” piaci ereje, részesedése sem éri el a 90%-ot. Nem beszélve a „kompetitív sokszereplős szegélyről”, amely körülmény magyarázza, hogy a Határozat végül miért sorol fel 33 pénzügyi intézményt a bírság megfizetésért utóbb egyetemleges felelőssé tehető vállalkozásként.

**Az eljárás versenytanácsnak a piaci koncentrációra vonatkozó megalapozatlan állítása értelemszerűen kihat a piac – értsünk azon akár egy részpiacot is – átláthatóságára és szimmetrikus, illetve aszimmetrikus voltára is.** Pusztán logikai alapon is belátható, hogy amennyiben elfogadjuk a Határozatban írtakat arról, hogy a piacon egymáshoz képest igen eltérő üzleti súlyt képviselő vállalkozások működtek a vizsgált időszakban, úgy az sem lehet kérdéses, hogy ezeknek a vállalkozásoknak az üzleti érdekei, az esetleges versenykorlátozás módjára vonatkozó igényei, elvárásai érdemben eltérnek egymástól. **A BankAdat ügyben a piac eltérő érdekek<sup>57</sup> szabdalta olyan heterogén piac volt, amely a verseny korlátozásának esélyét nagy mértékben csökkentette. .**

A Szakértői Elemzés ezt megerősítő fontos megállapítása az, amely szerint az elemzés „(...) erős aszimmetriákat fedett fel az egyes bankok piaci pozíciói között bizonyos termékcsoportok tekintetében. Például Magyarországon a legnagyobb bank, az OTP viszonylag nagy részesedéssel rendelkezik a háztartások megtakarításai (27,2% 2011-ben) és a jelzáloghitelek (27,1% 2011-ben) terén. Ebben a két termékcsoportban a többi bank részesedése sokkal kisebb. (...) Hasonlóképpen a CIB különösen erősnek tűnik a vállalati betétek és vállalati hitelek terén, míg az OTP eszközállománya ezekben a termékcsoportokban jellemzően kisebb.”<sup>58</sup>

**c) Az információcsere versenykorlátozásra való alkalmasságát – szemben a Határozat megállapításaival – érdemben csökkentette a vállalkozásoknak a versenykorlátozásban való eltérő érdekeltisége.**

A Szakértői Elemzés logikusan jutott arra a következtetésre, hogy „(...) a megállapodástól való eltérésben és a büntetésben való érdekeltiség igen eltérő a nagyobb és a kisebb vállalkozások esetében. Mivel az érdekeket nem igazítják egymáshoz, még nehezebb fenntartani az összejátszást olyankor, amikor a vállalkozások piaci pozíciója aszimmetrikus. Még olyan esetekben is, amikor az egyéb piaci feltételek kedveznek az összejátszásnak, a vállalkozások közötti aszimmetriák megnehezítik az összehangolást, mivel nagymértékben eltérő preferenciáik lehetnek az összejátszás eredményeképp kialakuló árszinttel kapcsolatban.”<sup>59</sup>

**d) Megalapozatlan a Határozat azon állítása is, miszerint a vizsgált pénzügyi piacot a Határozat szerint releváns tizenkét évben az állandóság, a stabilitás jellemezte.**

A Szakértői Elemzés megállapításait a Határozat nem cáfolta, nem bizonyította, hogy a vizsgált több mint egy évtizedes időszakban a piaci szereplők száma, jövedelmezősége, az egyes piaci termékekkel összefüggő módosulások, innovációk alapján a kereslet és kínálat feltételeit stabilnak és a korlátozó célú összejátszás szempontjából tervezhetőnek lehetne tekinteni. Az eljárás versenytanács álláspontját azzal kívánta igazolni, hogy „Az eljárás alá vontak termékei között **mind rövidebb** (pl. fogyasztási hitel, rövid távú megtakarítás), **mind hosszabb életciklusú termékek** (pl. jelzáloghitel, hosszú távú megtakarítás, folyószámla) szerepelnek.”<sup>60</sup>

Tudjuk azonban, hogy még a hosszútávra szóló piaci termékek sem maradtak – pl. a futamidő során – változatlanok, a banki innováció, a bankok közötti eleven verseny a már élő

<sup>57</sup> A nagybankok és a kisbankok képezte ún. kompetitív szegély nyilvánvalóan kizárja, hogy homogén, könnyen átlátható piacról beszéljünk még abban az esetben is, ha elfogadnánk, hogy érintett piacként nem a határozatban megjelölt teljes pénzügyi szolgáltatások piacát vesszük figyelembe.

<sup>58</sup> Lásd a Szakértői Elemzés 33.-34. oldalán írottakat.

<sup>59</sup> Lásd a Szakértői Elemzés 34. oldalán írottakat.

<sup>60</sup> Lásd a Határozat 1231. pontját.

szerződéses jogviszonyokra is kiterjedt. Kétségtelen, hogy az információcsere teljes körű nyilvánossága, a fogyasztók számára is biztosított betekintési lehetőség révén, nem valósult meg. Azonban tény, amelyet az eljárás versenytanács nem vett megfelelően figyelembe, hogy az adatokhoz – a kölcsönösség elve alapján – bármely pénzügyi intézmény, azonos ráfordítás mellett hozzáférhetett. Ezáltal az adatok átmenetileg fennálló üzleti titok jellege erre irányuló versenytársi szándék esetén bármikor megszüntethető volt. Kérdés, vajon lehetséges, illetve alkalmas volt-e a verseny olyan információk cseréje révén történő korlátozása, amely adatokkal valamennyi piaci szereplő rendelkezhetett. A versenyellenes magatartást a piaci döntések kapcsán a döntési egyenlőtlenségek tudatos előidézése (a résztvevők összejátszása a kívül maradókkal szemben) jellemzi. A BankAdat ügyben a pénzügyi szolgáltatások piacán működő vagy oda belépni kívánó pénzügyi intézmények maguk dönthettek arról, hogy pl. a bankközi hitelezés biztonsága érdekében kölcsönösen nyilvánossá tesznek-e egyes üzleti információkat.

**e) Az eljárás versenytanács tévedett akkor, amikor a piac és a kicserélt információk jellemzőit önmagukban, összefüggéseikből kiszakítva vizsgálta.**

A Határozat tévesen figyelmen kívül hagyta, hogy az érintett piac jellemzőit és az adatbázis által kezelt információk sajátosságait komplex módon kell elemezni, illetve értékelni. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az egyes sajátosságok egymással való kölcsönhatása a versenyellenességet erősítheti, de az is megtörténhet, hogy éppen ellenkezőleg, az egyes jellemzők semlegesítik egymást. Ha pl. az egyedi, stratégiai jelentőségű adatok jövőre vonatkozó cseréje valósul meg egy koncentrált, átlátható piacon, úgy a versenykorlátozó hatás valószínűsíthető. Ezzel szemben, ha egy széttagolt, dinamikus változó kínálati piacon a versenytársak egyes múltbéli adataikat bocsátják egymás rendelkezésére, úgy a jogsértés megállapítására tipikusan nincsen lehetőség. Fokozottan igaz ez az állításunk akkor, ha a versenytársak között jelentős pozícióbeli, és ebből fakadó érdekellentét mutatható ki.

**A BankAdat ügyben az eljárás versenytanács nem csupán abban bizonyult – nézetem szerint – sikertelennek, hogy a releváns piacra és a kicserélt információkra vonatkozó állításait megfelelően bizonyítsa, hanem abban is, hogy nem tudta kölcsönhatásukban, mintegy *dinamikus egységben* vizsgálni a piac és az információk egyes jellemzőit. Ennek következtében a Határozatban levont következtetések szükségképpen inkoherensekké és ezáltal megalapozatlanokká váltak.**

## **2. A hatáselemzés fogyatékoságai**

Az eljárás versenytanács indokoltan tartotta fontosnak, hogy – összhangban a Bizottság Iránymutatása 75. pontjában írottakkal – „(...) az információcsere valószínűsíthető hatásait azzal a versenyhelyezettel hasonlítsa össze, ami az adott információcsere hiányában állna fenn.”<sup>61</sup> **Az összehasonlító elemzés azonban – nem utolsósorban a releváns piac elhibázott meghatározása következtében – nem hozhatott értékelhető eredményt.**

A Határozat a BankAdat adatbázis létrehozását megelőző időszakot, vagyis az 1990-es éveket helyesen úgy jellemezte, hogy ez az időszak „Magyarországon a piacgazdaság kialakulásának kezdeti időszaka” volt. A Határozat 1243. pontja indokoltan vonja le a következtetést, miszerint „(..) a BankAdat létrehozását megelőző időszak nem képezheti hitelesen az összehasonlítás alapját az információcsere hiányában fennálló helyzet vonatkozásában.”

---

<sup>61</sup> Lásd a Határozat 1241. pontját.

A Határozat 1244. pontja a BankAdat adatbázis megszűnését, vagyis 2012. december 2. napját követő időszakot is okkal tekinti problematikusnak, mivel az adatbázis megszűnését követő időszak viszonylagos rövidség miatt „(..) nem állnak rendelkezésre olyan hosszúságú időszakok, amelyek részletes elemzésre alkalmas mértékben összevethetők lennének a vizsgált időszak adataival. Ezen túlmenően a BankAdat fennállása alatt bekövetkezett válságra tekintettel, valamint figyelemmel arra, hogy a megszűnését követően jelentős piaci változások (főként szabályozói beavatkozások) következtek be, még megfelelő hosszúságú referencia időszak esetén sem lenne hitelesen összehasonlítható a két időszak oly módon, hogy abból a BankAdat megszűnésének hatásai egyértelműen azonosíthatóak lennének.”

A Határozat további viszonyítási pontként vizsgálta a releváns piacon működő bankok anyavállalatainak „külföldi viselkedését”. Az eljáró versenytanács szerint azonban „(..) az így levonható következtetések szintén korlátok között értelmezendők, hiszen az anyavállalatok már hosszú ideje működő, fejlettebb pénzügyi kultúrával rendelkező piacgazdaságokban fejtik ki tevékenységüket (...).”<sup>62</sup>

A versenykorlátozó magatartás időszakának más időszakokkal, illetve pénzügyi piacokkal való összehasonlítása az eljáró versenytanács szerint tehát nem vezethetett megalapozott eredményre. Ehhez képest a Határozat belső (feloldhatatlan) ellentmondásaként értelmezhető, hogy a BankAdat adatbázis működtetését úgymond „gazdasági és jogi kontextus alapján” úgy értékelte, hogy a jogsértőnek tekintett tizenkét éves időszakból egy-egy rövidebb időszakot kiemelt, és azt az adatbázis működésének megszüntetését követő időszak adataival egészítette ki, illetve vetette össze.<sup>63</sup>

Amikor pedig a versenytanács a vizsgálati hipotéziseket a pénzügyi szolgáltatások piacán egyes piaci szegmensek jellemző adataival próbálta megerősíteni<sup>64</sup>, úgy törvénysértő módon figyelmen kívül hagyta a Tptv. azon követelményét, hogy a versenyellenesség vizsgálatára a hatóság által meghatározott érintett piac vonatkozásában kerülhet csak sor.

### **3. A Határozatban kiszabott bírság törvénysértő volta**

Amint arra a tanulmány első részében már utalás történt, az eljáró versenytanácsok a döntésük jogkövetkezményéről rendelkező részében – miközben kivételesen mellőzhetik a Bírságközleményben foglaltak alkalmazását –, nem hagyhatják figyelmen kívül a Tptv. 78.§ (3) bekezdésében rögzített mérlegelési szempontokat. Kellően súlyozott, arányosított levezetést kell adniuk arra nézve, hogy a marasztalás szerinti bírság összege miatt, miként került kialakításra, miként vették számba az enyhítő és a súlyosító körülményeket.

**A szerző megítélése szerint a BankAdat ügyben eljáró versenytanács nem tett eleget ezzel összefüggő törvényi kötelezettségének, így döntése a Pp.339/B.§ alapján is megkérdőjelezhető.**

A BankAdat ügyben hozott Határozat helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a konkrét eset körülményeire figyelemmel eltekint a Bírságközleményben foglaltak alkalmazásától.<sup>65</sup> A

<sup>62</sup> Lásd a Határozat 1244. pontját.

<sup>63</sup> Lásd a Határozat 1246. pontját a bankrendszer és a fiókok éves kamatbevételéről és kiadásairól a 2008-2014 közötti időszakban. Említhető pl. a Határozat 1247. pontja is, amely a bankrendszer jövedelemarányos működési költségmutatóját és komponenseit 2007 és 2014 között vizsgálta.

<sup>64</sup> Lásd mindenekelőtt a Határozat 1249.-1254. pontjaiban foglaltakat.

<sup>65</sup> Lásd a Határozat 1359. pontját.

Bírságközlemény 6. pontja azonban nem értelmezhető úgy, hogy a Határozat nem csupán a Bírságközlemény alkalmazását, hanem a döntés átláthatóságát és arányosságát biztosító, a kellő súlyozásra épülő levezetést is mellőzheti. Márpedig a BankAdat ügyben hozott Határozat indokolása<sup>66</sup> arra enged következtetni, hogy sérült a bizonyítékok okszerű mérlegelésére és annak bemutatására vonatkozó törvényi előírás. Az eljárás versenytanács a tagvállalkozások üzleti tevékenységéből származó bevételek összegét (az így kiszámolt bírságmaximumot) tekintette döntése legfontosabb paraméterének. Ez azonban azzal a következménnyel járt, hogy a versenytanács nem értékelte kellő súllyal a Bankszövetség terhére és javára írandó körülményeket.

A Határozat 1374. pontja pl. rögzítette, hogy „(...) kiemelten jelentős súlyú enyhítő körülményként veszi figyelembe az eljáró versenytanács, hogy a BankAdat adatbázison keresztül megvalósított aggregáltan lekérdezhető adatok cseréje vonatkozásában nem állapított meg jogsértést, következésképpen az adatbázis nem teljes egészében minősül jogsértőnek”. A Határozat azonban nem ad eligazítást arra nézve, hogy az eljárás versenytanács szerint is releváns enyhítő körülmény miként hatott ki – más enyhítő vagy éppen súlyosító körülményekhez viszonyítva – a bírság számítására, annak mértékére. **Mindez nem egyszeri problémája a Határozatnak, abból ugyanis más esetekben sem derül ki, hogy milyen levezetés alapján, milyen súllyal figyelembe vett enyhítő és súlyosító körülmények alapján alakult ki az eljárás versenytanácsban az a szakmai meggyőződés, hogy az indokolt és arányos bírság összege a Bankszövetség esetében négy milliárd forint, a Bankárképző esetében pedig tizenöt millió forint.**

A Határozat 1369. pontja (helyesen) rögzíti, hogy a „(...) jogsértés esetében tényleges piaci hatások nem kerültek bizonyításra”, amely körülményt az eljárás versenytanács „jelentős súlyú enyhítő körülményként” vett figyelembe. A Határozatból azonban nem tűnik ki, hogy a versenytanács „mihez képest” számította ki, vette figyelembe ezt a „jelentős súlyú enyhítő körülményt”.

Ami a feltételezett jogsértés ún. szubjektív oldalát illeti, az eljárás versenytanács a Bankszövetség és a Bankárképző javára egyaránt vette figyelembe, hogy „(...) a kivizsgált időszak kezdetén az információcsere versenyjogi megítélése kapcsán még nem állt rendelkezésre a mai formájában kikristályosodott versenyjogi gyakorlat, a Bizottság Horizontális iránymutatása is csak a későbbiek során került kiadásra”.<sup>67</sup> A Határozat ua. „közepesen súlyosnak” tekinti a Bankszövetség jogsértésben játszott szerepét arra hivatkozással, hogy „(...) az adatbázis létrehozásának kezdetétől annak kezdeményezője, motorja volt és az egyedileg lekérdezhető adatok cseréjét konzekvensen a kezdetektől szorgalmazta (...).”<sup>68</sup> A Határozat az idézett megállapítások ellenére adós maradt az ún. szubjektív oldal elemzésével. Nem vizsgálta érdemben, hogy a Bankszövetség az eljárás során nem csak a jogsértés hiányára hivatkozott, hanem arra is, hogy eljárása – a Bankárképző tekintetében megbízóként, a tagszervezetek irányában azok döntései végrehajtójaként –

<sup>66</sup> Lásd mindenekelőtt a Határozat 1364.-1392. pontjait.

<sup>67</sup> Lásd a Határozat 1371. pontját.

<sup>68</sup> Lásd a Határozat 1374. pontját.



jóhiszemű volt. A Határozat utal ugyan a Bankszövetség ezzel kapcsolatos állításaira<sup>69</sup>, de azokat a határozat indokolása érdemben nem cáfolja meg. Így az eljárás versenytanács nem foglalkozott azzal, hogy a Bankszövetség jóhiszeműen tételezhette-e fel, hogy a BankAdat szolgáltatásai révén a hitelintézetek az ügyfélminősítés jogszabályi előírásaiak eleget téve, hatékony kockázatkezelést alakíthattak ki a bankközi hitelezés során és az adatok megosztása összességében kedvező hatással lehetett a fogyasztók részére nyújtott szolgáltatások feltételeire.

A Határozat 1372. pontja annak ellenére elveti annak a lehetőségét, hogy „jelképes mértékű bírság” kiszabására kerüljön sor, hogy ugyanebben a pontban utal arra, hogy a jogsértő időszak kezdetén „(...) *nem állt rendelkezésre a mai formájában kikristályosodott versenyjogi gyakorlat*”. A versenytanács önmagának is ellentmondva, nem mérlegelte, hogy – legalábbis a jogsértéssel érintett időszak egy részében – a marasztalt szervezet felróhatósága vélhetően nem volt megállapítható. A Bankszövetség alappal bízhatott abban is, hogy, ha a felügyeleti hatóságok tudván az adatbázis létéről, annak működéséről, azt nem kifogásolták, úgy eljárásuk megfelel az előírásoknak.<sup>70</sup> Ebben az esetben viszont megalapozatlan a Határozat 1373. pontjában rögzített minősítés, miszerint a Bankszövetség eljárása „*közepesen súlyosan*” tekinthető felróhatónak, miközben a Bankárképző esetében az „*enyhe fokú felróhatóság*” került kimondásra.

**Az eljárás versenytanácsnak valamennyi releváns enyhítő és súlyosító körülményt egymásra vonatkoztatva kellett volna számba vennie, értékelnie és ezen értékeléséről a Határozat indokolásában számot is kellett volna adnia.**

A Pp. 339/B.§-a alapján valamely mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat csak abban az esetben tekinthető jogszerűnek, ha az eljárás hatóság döntéséből, annak indokolásából a mérlegelés szempontjai és a bizonyítékok okszerűsége egyaránt megállapítható. A BankAdat ügyben hozott Határozat indokolása azonban – miközben egyes enyhítő és súlyosító körülményeket nevesített – elmulasztotta az enyhítő és súlyosító körülményeket koherens rendszerbe szervezni. **A döntés indokolása – még ha egyes részmegállapítások helytállóak is lennének – nem magyarázza meg, hogy az eljárás versenytanács a Bankszövetség és a Bankárképző marasztalásakor miért a Határozat szerinti bírságösszegek kiszabásáról rendelkezett.**

### **Befejezés – összegezés**

Az előző oldalakon arra tettem kísérletet, hogy bemutassam a BankAdat ügyben is releváns anyagi és eljárási jogi rendelkezéseket, azt a szabályozási „erőteret”, amelyben az eljárás versenytanácsnak bizonyítania kellett volna a Határozatában marasztalt vállalkozások jogsértését. **A tanulmány ezen jogszabályi háttér ismeretében értékelte a BankAdat adatbázis kapcsán eljárás versenytanács állításait, az azokat alátámasztó érveket, és arra a meggyőződésre jutott, hogy a marasztaló döntés nem megalapozott.** A versenytanácsnak

<sup>69</sup> Lásd a Határozat 930.-931. pontját.

<sup>70</sup> A felügyeleti hatóságok tudomása valamely tevékenység folytatásáról természetesen önmagában még nem jelenti azt, hogy az adott magatartás jogszerűnek minősül. Ám a jóhiszeműség vagy rosszhiszeműség megítélése során nyilvánvalóan nem hagyható figyelmen kívül.

ugyanis azt kellett volna meggyőzően bizonyítania, hogy a BankAdat adatbázis létrehozása és hasznosítása – a Tpv. 11.§-ának és az EUMSZ 101. cikkének megsértése következtében – verseny károsító hatású volt, illetőleg előidézhette e károsító hatást. a verseny korlátozására.

Az eljárás versenytanács mindehhez képest egy kétségtől széttagolt, stabilnak és átláthatónak semmiképpen sem tekinthető piacon olyan vállalkozások kollektív jogsértését próbálta bizonyítani, amelyek piaci döntéseiket egymáshoz képest aszimmetrikus üzleti érdekek környezetében hozták. A múltbéli információk kölcsönös és a piaci szereplők számára akadálymentes megismerése alkalmatlan volt arra, hogy a piaci szereplők önálló döntéshozatalát, üzleti kockázatát csökkentse. Az eljárás versenytanács számára a sikeres bizonyítást az sem könnyítette meg, hogy a releváns pénzügyi termékek körét az ún. régi és új hitelintézeti törvény tárgyi hatálya alá tartozó *pénzügyi szolgáltatás* gyűjtőfogalmával azonosította. A jogsértő magatartás állított időtartamának hossza, a földrajzi piac releváns körülményeinek változékonysága következtében pedig gyakorlatilag kizárta, hogy az úgymond jogsértő időszak versenyellenességét más időszakok piaci körülményeivel lehessen egybevetni.

***Az ártatlanság védelme a versenyfelügyeleti eljárásban is a „vád” kötelezettségévé teszi a jogsértés bizonyítását: a bizonyítás sikertelenségét az eljárás versenytanács nem háríthatta volna az eljárás alá vont szervezetekre. Az in dubio pro reo elvének a BanAdat ügyben is érvényesülnie kellett volna.***

A Határozat azonban nem csupán a jogsértő magatartás bizonyításával vallott kudarcot, de – megítélésem szerint – a lehetséges jogkövetkezmények vonatkozásában is tévedett. Az eljárás során – a Tpv. 75.§- a alapján – felajánlott ún. kötelezettségvállalást a versenytanács nem tette érdemi megfontolás tárgyává, nem vizsgálta, hogy vajon a közérdek és a fogyasztói érdekek védelme szempontjából a bíróság döntéséhez képest nem lett volna-e hasznosabb az adatbázisnak a fogyasztókra is kiterjedő, teljes körű nyilvánossá tételére, és a kezelt adatok struktúrájának módosítására vonatkozó vállalás elfogadása. **Az eljárás versenytanácsnak a kötelezettségvállalást elutasító döntése<sup>71</sup> már csak azért is sajnálatos, mivel a bíróság határozat – még ha feltételeznénk is, hogy a jogsértés megállapítása indokolt volt – nem felel meg a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatokkal szembeni törvényességi elvárásoknak.**

Ha visszatekintünk a tanulmány első mondatában a szerzőnek szegezett kérdésre, azt kell, hogy írjam: a BankAdat ügyben hozott versenytanácsi határozat egy szempontból mindenképpen hasznosnak bizonyulhat az elkövetkező hónapokban. Esélyt és lehetőséget ad a hazai igazságszolgáltatás számára, hogy a kétségtől összetett anyagi és eljárási jogi problémákat áttekintse, és döntésével a jövőbeli hatósági munka számára is iránymutatással szolgáljon.

---

<sup>71</sup> Lásd a Határozat 1309.-1321. pontját.