MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. szeptember 10.[1]

**C-428/14. sz. ügy**

**DHL Express (Italy) Srl,**
**DHL Global Forwarding (Italy) SpA**
**kontra**
**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

(a Consiglio di Stato [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Versenypolitika — EUMSZ 101. cikk — Kartell — Nemzetközi áruszállítási ágazat — Engedékenység — Együttműködés a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai (NVH-k) között — Európai Versenyhálózat (ECN) — Az ECN engedékenységi mintaprogramja — Az ECN engedékenységi mintaprogramjának kötelező jellege vagy annak hiánya az NVH-kra nézve — A Bizottsághoz benyújtott mentességi kérelem és a valamely NVH-hoz benyújtott egyszerűsített mentességi kérelem közötti kapcsolatok”

## I – **Bevezetés**

1. Az Államtanács (Consiglio di Stato, Olaszország) által a Bíróság Hivatalához 2014. szeptember 18-án benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya az EUMSZ 101. cikknek, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének, valamint az [EK] 81. és [EK] 82. cikkben meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet[2] 11. cikkének értelmezése.

2. Ezt a kérelmet a DHL Express (Italy) Srl és a DHL Global Forwarding (Italy) SpA (a továbbiakban együtt: DHL) – amelyek a Deutsche Post AG leányvállalatai –, valamint az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (verseny- és piacfelügyeleti hatóság, a továbbiakban: Autorità) közötti jogvitában terjesztették elő.

## II – **Jogi háttér**

### A – *Az 1/2003 rendelet*

3. Az 1/2003 rendelet (15) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„A Bizottságnak és a tagállamok versenyhatóságainak együttesen ki kell alakítaniuk a közösségi versenyszabályokat szoros együttműködésben alkalmazó hatóságok hálózatát. E célból tájékoztatási és konzultációs intézkedéseket kell tenni. A hálózaton belüli együttműködés további módjait a Bizottság határozza meg és vizsgálja felül, a tagállamokkal szoros együttműködésben.”

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL 2003. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.

4. Az 1/2003 rendelet „A Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti együttműködés” című 11. cikkének szövege a következő:

„(1) A Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai a közösségi versenyjog szabályait szoros együttműködésben alkalmazzák.

(2) A Bizottság átadja a tagállamok versenyhatóságainak az általa a 7., 8., 9. és 10. cikk, valamint a 29. cikk (1) bekezdésének alkalmazása céljából összegyűjtött legfontosabb dokumentumok másolatait. A tagállam versenyhatóságának kérelmére a Bizottság az ügy értékeléséhez szükséges egyéb meglévő dokumentumok másolatát is biztosítja a számára.

(3) Amennyiben a tagállamok versenyhatóságai [az EK] 81. vagy [az EK] 82. cikk alapján járnak el, az első hivatalos vizsgálati cselekmény előtt vagy annak megkezdése után késedelem nélkül írásban értesítik erről a Bizottságot. Ez az információ rendelkezésre bocsátható más tagállamok versenyhatóságai számára is.

(4) A tagállamok versenyhatóságai legkésőbb 30 nappal a jogsértés befejezésére felszólító határozat elfogadása, kötelezettségvállalások elfogadása vagy a csoportmentességről szóló rendeletből származó előny visszavonása előtt értesítik a Bizottságot. E célból a Bizottság rendelkezésére bocsátják az ügy összefoglalását, a tervezett határozatot vagy ennek hiányában a tervezett eljárás menetéről szóló bármely dokumentumot. Ez az információ rendelkezésre bocsátható más tagállamok versenyhatóságai számára is. A Bizottság kérelmére az eljáró versenyhatóság a Bizottság rendelkezésére bocsátja az ügy értékeléséhez szükséges, birtokában lévő egyéb dokumentumokat. A Bizottsághoz eljuttatott információ rendelkezésre bocsátható más tagállamok versenyhatóságai számára is. A nemzeti versenyhatóságok [az EK] 81. vagy [az EK] 82. cikk alapján az általuk kezelt ügy értékeléséhez szükséges információkat egymás között is kicserélhetik.

(5) A tagállamok versenyhatóságai a közösségi jog alkalmazásával járó bármely ügyben konzultálhatnak a Bizottsággal.

(6) Ha a Bizottság a III. fejezet alapján hozott határozat elfogadására irányuló eljárást kezdeményez, a tagállamok versenyhatóságainak megszűnik az a jogköre, hogy [az EK] 81. és [az EK] 82. cikket alkalmazzák. Amennyiben az egyik tagállam versenyhatósága már eljár az ügyben, úgy a Bizottság csak a nemzeti versenyhatósággal történt konzultációt követően indíthat eljárást.”

B – *A versenyhatóságok hálózatán belüli együttműködésről szóló bizottsági közlemény*[3]

5. Az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 1. pontja értelmében:

„Az […] 1/2003 rendelet (1) olyan párhuzamos illetékességi rendszert hoz létre, amelyben a Bizottság és tagállamok versenyhatóságai […] (2) alkalmazhatják az [EUMSZ 101. és 102.] cikket. A tagállamok versenyhatóságai és a Bizottság együtt alkotják a közhatóságok hálózatát: a közérdek értelmében járnak el, és szorosan együttműködnek a verseny védelme érdekében. A hálózat a közösségi versenypolitika alkalmazásával és végrehajtásával kapcsolatos megbeszélések és együttműködés fóruma. Keretet biztosít az európai versenyhatóságok számára az [EUMSZ 101. és 102. cikk] alkalmazása esetén, és az európai közös versenykultúra létrehozásának és fenntartásának alapjául szolgál. A hálózat neve »európai versenyhálózat« (ECN) […]”.

3 — HL 2004., C 101., 43. o. (a továbbiakban: az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény).

6. E közlemény 38. pontja értelmében:

„A Közösség egészére érvényes, teljes mértékben összehangolt engedékenységi programok hiányában az egyik hatósághoz benyújtott engedékenység iránti kérelem nem tekintendő egy másik hatósághoz benyújtott kérelemnek. Ezért a kérelmező érdeke, hogy minden olyan versenyhatóságnál kérelmezze az engedékenységet, amelynek jogában áll alkalmazni az [EUMSZ 101. cikket] a jogsértéssel érintett területen, és amely alkalmasnak minősül a kérdéses jogsértés ügyében eljárni. Tekintettel a meglévő engedékenységi programok többsége ütemezésének fontosságára, a kérelmezők megfontolhatják, hogy nem lenne-e érdemes egyszerre benyújtani az engedékenységi kérelmeket az illetékes hatóságoknak. A kérelmezőnek kell megtennie az általa megfelelőnek ítélt lépéseket helyzete megvédésére a hatóságok lehetséges eljárásai tekintetében.”

C – *Az ECN engedékenységi mintaprogramja*

7. Az ECN keretében 2006-ban egy engedékenységi mintaprogram elfogadására került sor (a továbbiakban: az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja). Ez a program, amelyet nem tettek közzé, és amely csak angol, francia és német nyelven érhető el, megtekinthető a Bizottság honlapján.[4] 2012 novemberében, tehát az alapügy tényállását – ideértve az Autorità vitatott határozatát is – követően felülvizsgálták[5] (a továbbiakban: az ECN 2012. évi engedékenységi mintaprogramja).

8. Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának az „1A. típusú bírságmentességgel” kapcsolatos 5. pontja előírja:

„A versenyhatóság mentességet biztosít egy vállalkozás számára a bírság alól, amelyet egyébként kiszabott volna, ha:

a) ez a vállalkozás elsőként szolgáltat olyan bizonyítékot, amely a versenyhatóság véleménye szerint a kérelem ezen hatóság által történő megvizsgálásának időpontjában lehetővé teszi számára, hogy a feltételezett kartell tekintetében célzott vizsgálatokat folytasson le;

b) a versenyhatóság a kérelem benyújtásának időpontjában nem rendelkezett elegendő bizonyítékkal ahhoz, hogy határozatot fogadjon el annak érdekében, hogy vizsgálatot rendeljen el/felhatalmazást kérjen vizsgálat lefolytatására valamely bíróságtól, vagy még nem folytatott le vizsgálatot a feltételezett kartellal kapcsolatban, és

c) az engedékenység megadásának feltételei teljesülnek.”

9. Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 2. pontjából következik, hogy „[a]z engedékenységi programok célja a versenyhatóságok annak érdekében tett erőfeszítéseinek támogatása, hogy feltárják és megszüntessék a kartelleket, és büntessék a résztvevőit. A versenyhatóságok álláspontja szerint egy ezen célok elérése érdekében önkéntesen nyújtott támogatás a különböző tagállamok gazdasági helyzete, valamint a közös piac szempontjából tényleges értéket jelent, és az bizonyos esetekben igazolhatja akár a mentességet (1A. és 1B. típus), akár a bírság összegének csökkentését (2. típus)”.

10. Az ENC 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22–25. pontja az „1A. típusú ügyekkel kapcsolatos egyszerűsített kérelmekre” vonatkoznak.

4 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

5 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf.

11. Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontja előírja, hogy „[a]mikor a Bizottság »helyzetéből adódóan különösen alkalmas« arra, hogy egy ügyet a hálózaton belüli együttműködésről szóló közlemény 14. pontjának megfelelően vizsgáljon, a vállalkozás, amely a Bizottság elé mentességi kérelmet terjesztett vagy terjeszteni tervez, egyszerűsített kérelmet nyújthat be valamennyi nemzeti versenyhatósághoz, amelyet ez a vállalkozás »helyzetéből adódóan különösen alkalmasnak« tart arra, hogy a hálózaton belüli együttműködésről szóló közlemény keretében eljárjon. Az egyszerűsített kérelmeknek összefoglaló jelleggel az alábbi információkat kell tartalmazniuk:

– a kérelmet előterjesztő vállalkozás neve és címe;

– a feltételezett kartell többi résztvevője;

– az érintett termék vagy termékek;

– az érintett terület vagy területek;

– az időtartam;

– a feltételezett kartell jellege;

– az a tagállam vagy tagállamok, ahol a bizonyítékok előfordulhatnak, és

– a feltételezett kartellre vonatkozóan már előterjesztett vagy előterjeszteni tervezett valamennyi engedékenységi kérelemmel kapcsolatos információk.”

12. Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 24. pontja előírja, hogy „[h]a egy nemzeti versenyhatóság, amelyhez egyszerűsített kérelmet terjesztettek elő, bizonyos kiegészítő információkat kér, a vállalkozás köteles azokat haladéktalanul átadni. Ha egy versenyhatóság úgy dönt, hogy ebben az ügyben eljár, megállapítja azt a határidőt, amelyen belül a vállalkozás köteles a megkövetelt bizonyítási szint elérése érdekében szükséges valamennyi információt és bizonyítékot átadni. Amennyiben a vállalkozás ennek az előírt határidőn belül eleget tesz, az átadott információkat úgy kell tekinteni, hogy azokat az egyszerűsített kérelem előterjesztésekor közölték.”

D – *A nemzeti jog*

13. 2007. február 15-én az Autorità elfogadta a bírságok kiszabásának a 287/90. sz. törvény 15. cikke értelmében történő mellőzéséről és csökkentéséről szóló közleményt (Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell’articolo 15 della legge 287/90), amely tartalmazza a nemzeti engedékenységi programot (a továbbiakban: az Autorità közleménye).

14. E program „Egyszerűsített kérelem” című 16. pontja a következőképpen rendelkezik:

„Ha a Bizottság a leginkább alkalmas arra, hogy elbírálja az ügyet és lefolytassa az eljárást, a vállalkozás, amely a Bizottsághoz szankciók elengedésére irányuló kérelmet már előterjesztett vagy előterjeszteni tervez, a hatóság elé egy hasonló, úgynevezett »egyszerűsített« formában szerkesztett engedékenységi kérelmet terjeszthet, amennyiben úgy véli, hogy a hatóság is felléphet az ügyben. A versenyhatóságok hálózatán belüli együttműködésről szóló bizottsági közlemény 14. [pontja] értelmében a Bizottság van a legmegfelelőbb helyzetben, ha egy vagy több megállapodás, illetve magatartás – ideértve a megállapodások hálózatait, illetve a hasonló magatartásokat – több mint három tagállamban gyakorol hatást a versenyre.”

15. E program 17. pontja akként rendelkezik, hogy „[a] szankciók elengedésére irányuló egyszerűsített engedékenységi kérelemnek legalább a következőket kell tartalmaznia:

a) a kérelmező vállalkozás neve és címe;

b) a kartellben részt vevő többi vállalkozás neve és címe;

c) a szóban forgó kartell leírása, a következőket beleértve:

– a kartell jellegének meghatározása;

– a kartell tárgyát képező termékeknek és szolgáltatásoknak, valamint a kartell földrajzi kiterjedésének és időtartamának meghatározása;

d) azon tagállamok megnevezése, amelyekben a jogsértés bizonyítékai valószínűleg beszerezhetők;

e) más engedékenységi kérelmekkel kapcsolatos információk, amelyeket a vállalkozás ugyanezzel a jogsértéssel kapcsolatban más versenyhatósághoz már benyújtott vagy tervez benyújtani.”

16. E program 18. pontja szerint „[a] hatóság a vállalkozás kérelmére elismervényt bocsát ki, megerősítve az egyszerűsített kérelem átvételének dátumát és idejét, és tájékoztatja a vállalkozást arról, hogy főszabály szerint van-e még lehetőség a szankciók elengedésére a szóban forgó kartell tekintetében. Amennyiben a hatóság további információ kérését tartja szükségesnek, megállapítja azt a határidőt, amelyen belül a vállalkozás ezeket az információkat átadni köteles. Amennyiben a hatóság úgy dönt, hogy az ügyben eljár, határidőt állapít meg az engedékenységi kérelem kiegészítése, illetve annak érdekében, hogy lehetővé tegye a vállalkozás számára, hogy a (3) bekezdésben előírt információkat és bizonyítékokat átadja. Amennyiben a kérelmet a hatóság által előírt határidőn belül kiegészítik, azt úgy kell tekinteni, hogy azt teljes egészében az egyszerűsített kérelem előterjesztésének napján vették át. […]”

## III – **Az alapeljárás tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

17. 2007. június 5-én a DHL marker útján mentesség iránti kérelmet terjesztett az Európai Bizottsághoz a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről szóló bizottsági közlemény[6] alapján egy, az EUMSZ 101. cikket a nemzetközi tengeri, légi és közúti áruszállítás területén sértő kartell tekintetében[7].

18. 2007. szeptember 24-én a Bizottság a DHL részére feltételes mentességet engedélyezett a teljes nemzetközi szállítási ágazatra, azaz a tengeri, a légi és a közúti ágazatra vonatkozóan.

6 — HL 2006. C 298, 17. pont, a továbbiakban: a Bizottság engedékenységi közleménye.

7 — A marker lehetővé teszi a mentességet kérő számára, hogy „fenntartsa” az első helyet az engedékenységi kérelmek beérkezési sorrendjén alapuló rangsorban, illetve hogy ezt a kérelmet később kiegészítse. A Bizottság engedékenységi közleményének 14. pontja előírja, hogy „[h]a egy vállalkozás bírság alóli mentességért kíván folyamodni, a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságát kell megkeresnie. A vállalkozás először kérheti az úgynevezett markert (az elengedést/mérséklést igénylők rangsorában elfoglalt helyzetét jelző visszaigazolást), vagy azonnal hivatalosan kérheti a bírság alóli mentességet […].” Ugyanezen közlemény 15. pontja szerint „[a] Bizottság szolgálatai kiadhatnak egy markert, amely védi a mentességet kérelmező helyét a rangsorban, egy eseti alapon meghatározott időszakra, amelynek célja, hogy lehetővé tegye a szükséges információ és bizonyítékok összegyűjtését. A marker megerősítésének jogosultságához a kérelmezőnek be kell nyújtania a Bizottsághoz a nevét, címét és az állítólagos kartell résztvevőit, az érintett termék(ek)et és terület(ek)et, az állítólagos kartell becsült időtartamát és az állítólagos kartellmagatartás jellegét. A kérelmezőnek tájékoztatnia kell a Bizottságot egyéb múltbeli vagy jövőbeli engedékenységi kérelmekről más hatóságok felé az állítólagos kartellal kapcsolatosan, és indokolnia kell a marker iránti kérelmét. Amikor a markert megadja, a versenyhatóság meghatározza azt az időszakot, amelyen belül a kérelmezőnek a markert érvényesítenie kell azáltal, hogy benyújtja a mentességhez szükséges nagyságú bizonyítékküszöb elérését biztosító információt és bizonyítékot. […] Ha a kérelmező a Bizottság szolgálatai által megállapított időszakon belül érvényesíti a markert, a megadott információkat és bizonyítékokat azon a napon tekintik benyújtottnak, amikor a markert kiadták.”

19. 2007. december 20-án a DHL felhívta a Bizottság figyelmét a nemzetközi közúti áruszállítási ágazatban vállalkozások által Olaszországban tanúsított magatartásokkal kapcsolatos egyes elemekre.

20. Ugyanakkor a Bizottság később úgy határozott, hogy a kartellt csak a nemzetközi légi szállítási szolgáltatásokkal kapcsolatos része tekintetében vonja felelősségre. 2012. március 28-i határozatával megállapította, hogy számos vállalkozás több éven keresztül vett részt egy kartellben a nemzetközi légi szállítási szolgáltatások ágazatában, megsértve ezáltal az EUMSZ 101. cikket.[8] Megállapította, hogy a Deutsche Post AG csoport volt az első vállalkozás, amely az engedékenységi közleménye 8. pontjának a) alpontjában foglalt feltételeket teljesítő információkat és bizonyítékokat nyújtott be, és az e vállalkozással szemben kivetendő bírság összegét a szóban forgó jogsértések tekintetében 100%-kal csökkentette.

21. Ezzel egyidőben, 2007. július 12-én a DHL az Autorità közleményének 16. cikke alapján egyszerűsített mentességi kérelmet terjesztett az Autorità elé. A DHL információkat adott át a nemzetközi áruszállítási ágazatban tanúsított magatartásokra vonatkozóan.

22. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az Autorità és a beavatkozók, nevezetesen az Agility Logistics Srl (a továbbiakban: Agility) és a Schenker Italiana SpA, a Deutsche Bahn AG egyik leányvállalata (a továbbiakban: Schenker) szerint a DHL által előterjesztett egyszerűsített mentességi kérelem nem vonatkozott a nemzetközi közúti áruszállítási ágazatra.

23. Ugyanakkor a DHL szerint a 2007. július 12-i egyszerűsített kérelme a teljes nemzetközi áruszállítási és árufuvarozási piacon tanúsított jogsértő magatartásokra vonatkozott. A DHL többek között úgy vélte, hogy amennyiben igaz az, hogy ez az egyszerűsített kérelem nem tartalmaz konkrét és jellemző példákat a közúti áruszállítás során tanúsított magatartásokra, ez csak azért van így, mert ezeket az eseteket még nem tárták fel.

24. 2008. június 23-án a DHL bírságmentesség iránti egyszerűsített kiegészítő kérelmet nyújtott be az Autoritàhoz a 2007. július 12-én előterjesztett első kérelemhez kapcsolódóan. A DHL szerint „ez a nyilatkozat minden szempontból és valamennyi joghatás tekintetében a 2007. július 12-án előterjesztett kérelem egyszerű kiegészítését képezi, mivel az abban foglalt további magatartások nem minősülnek külön, az eredeti nyilatkozattal nem érintett jogsértésnek, és az nem más, mint csak a már bejelentett jogsértések új megnyilvánulása, és mint ilyen, azokat a Bizottság a vállalkozásnak nyújtott engedékenység szempontjából figyelembe vette”.

25. 2007. november 5-én a Deutsche Bahn AG a Bizottsághoz a saját és többek között a Schenker nevében engedékenységi kérelmet nyújtott be a tengeri úton történő nemzetközi szállításokra vonatkozó magatartásokkal kapcsolatban. Ezt a kérelmet 2007. november 19-én kiegészítették, amikor a Deutsche Bahn AG/Schenker az olasz közúti áruszállítási kartellel kapcsolatos információkat adott át a Bizottságnak.

26. 2007. december 12-én a Schenker az Autorità részére egyszerűsített engedékenységi kérelmet nyújtott be, amelyben az olasz közúti áruszállítási kartellről adott át információkat.

27. 2007. november 20-án az Agility a Bizottsághoz bírság csökkentésére irányuló egyszerűsített kérelmet nyújtott be a saját vállalatcsoportja nevében.

28. 2008. május 12-én az Agility Logistics International BV, azon csoport anyavállalata, amelyhez az Agility tartozik, az Autorità részére szóban egyszerűsített engedékenységi kérelmet terjesztett elő az általa irányított társaságok, köztük az Agility nevében is.

8 — Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke és az EGT-megállapodás 53. cikke szerinti eljárásról szóló, 2012. március 28-i bizottsági határozat (COMP/39.462 – „szállítmányozás”-ügy) (C(2012) 1959).

29. A 2011. június 15-én az I722 – „nemzetközi logisztika”-ügyben hozott határozatában (22521. sz. eljárás, a továbbiakban: vitatott határozat) az Autorità megállapította, hogy több vállalkozás, köztük a DHL, a Schenker és az Agility Logistics International BV, megsértette az EUMSZ 101. cikket azáltal, hogy kartellben vett részt az Olaszországból induló és oda irányuló nemzetközi közúti áruszállítási szolgáltatások ágazatában.

30. A vitatott határozatban az Autorità elismerte, hogy a Schenker volt az első olyan vállalkozás, amely bírság alóli mentességet kért Olaszországban a közúti áruszállítások tekintetében. A nemzeti engedékenységi program alapján ezt a társaságot semmilyen bírság megfizetésére nem kötelezték. Ugyanakkor a DHL-t és az Agilityt az eredeti összeg 49%-ának, illetve 50%-ának megfelelő mértékű csökkentett bírság megfizetésére kötelezték.

31. Az Autorità megállapította, hogy a 2007. július 12-i kérelmében a DHL csak a légi és a tengeri áruszállítások tekintetében kért bírság alóli mentességet, a közúti szállítások tekintetében a kérelmet a DHL csak 2008. június 23-án nyújtotta be.

32. A DHL a vitatott határozat részleges hatályon kívül helyezése iránti keresetet nyújtott be Lazio tartomány közigazgatási bíróságához (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Olaszország, a továbbiakban: TAR) azzal az indokkal, hogy az nem ítélte meg részére a nemzeti engedékenységi program rangsorának első helyét, tehát a bírság alóli mentességet. A DHL másodlagosan az ezen határozatban kiszabott bírságok összegének csökkentését is kérte.

33. A DHL szerint a Bizottság elé terjesztett kérelmet és az Autorità elé terjesztett egyszerűsített kérelmet együttesen, egy egységként kell megvizsgálni az eljárások közötti kapcsolat szempontjából, amely érinti az engedékenységi kérelmeknek az egyes jogsértések időbeli elsőbbségén alapuló prioritási sorrendjét. 2011. június 18-án, illetve 23-án benyújtott csatlakozó keresetükben a Schenker és az Agility arra hivatkozott, hogy nem jogszerű a DHL engedékenységi programban való részvételének elismerése. A Schenker és az Agility szerint a DHL-t ki kellett volna zárni az engedékenységi programból amiatt, hogy megszegte az Autoritàval való együttműködési kötelezettségét.

34. A TAR elutasította a DHL által benyújtott keresetet, és megállapította a Bizottság és az Autorità engedékenységi programjai önállóságának és függetlenségének elvét. A DHL fellebbezést nyújtott be a TAR ítélete ellen az Államtanácshoz.

35. Az Államtanács úgy ítéli meg, hogy a Bírósághoz szükséges fordulni azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti versenyhatóságokra (a továbbiakban: NVH-k) nézve az ECN 2006. évi és 2012. évi engedékenységi mintaprogramja kötelező erejű-e, vagy sem, illetve többek között azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a Bíróság által a Pfleiderer-ítéletben (C-360/09, EU:C:2011:389) lefektetett elv, amely szerint ennek a programnak nincsenek kötelező joghatásai a nemzeti bíróságok tekintetében, érvényes-e az NVH-k tekintetében is. A Bizottság elé terjesztett mentességi kérelem és a valamely NVH elé terjesztett egyszerűsített kérelem közötti jogilag releváns kapcsolat esetleges fennállásáról is kérdez. A kérdést előterjesztő bíróság végül az Autorità az ECN 2012. évi engedékenységi mintaprogramjának közzététele előtt tanúsított azon magatartásának jogszerűségéről kérdez, amely a Bizottság elé bírság csökkentése iránti kérelmet előterjesztő vállalkozások részére lehetővé tette, hogy egyszerűsített mentességi kérelmet nyújtsanak be.

36. E körülmények között az Államtanács úgy döntött, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 101. cikket, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését és az […] 1/2003 rendelet 11. cikkét, hogy:

i. az NVH-k az alapeljáráshoz hasonló esetben jogalkalmazásuk során nem térhetnek el anélkül az Európai Versenyhálózat által meghatározott és alkalmazott eszközöktől, különösen az engedékenységi mintaprogramtól, hogy az ellentétes ne lenne az Európai Unió Bírósága [által a Pfleiderer-ítélet (C-360/09, EU:C:2011:389)] 21. és 22. pontjában foglalt megállapításokkal?

ii. olyan jogi kapcsolat áll fenn a vállalkozás által ugyanazon kartellra vonatkozóan a Bizottság elé terjesztett vagy terjeszteni tervezett elsődleges mentességi kérelem és valamely NVH-nak benyújtott egyszerűsített mentességi kérelem között, amelynek következtében az NVH – a versenyhatóságok hálózatán belüli együttműködésről szóló bizottsági közlemény 38. pontjában foglaltak ellenére – a hálózat 2006. évi mintaprogramjának 22. pontja (jelenleg a hálózat 2012. évi mintaprogramjának számozása alapján 24. pont) és az ahhoz kapcsolódó 45. sz. magyarázat (jelenleg a hálózat 2012. évi mintaprogramjának számozása alapján 49. sz. magyarázat) alapján köteles: a) az egyszerűsített mentességi kérelmet az elsődleges kérelem alapján értékelni, amennyiben az egyszerűsített kérelem hűen tükrözi az elsődleges kérelem tartalmát; b) másodlagosan – amennyiben úgy véli, hogy a benyújtott egyszerűsített kérelem tárgya szűkebb az ugyanazon vállalkozás által előterjesztett azon elsődleges kérelemnél, amelynek alapján a Bizottság a hivatkozott vállalkozásnak feltételes mentességet engedélyezett – felvenni a kapcsolatot a Bizottsággal vagy magával a vállalkozással annak megállapítása érdekében, hogy az egyszerűsített kérelem benyújtását követően ez utóbbi a belső vizsgálatai során az elsődleges mentességi kérelem megjelölt tárgyát képező, de az egyszerűsített mentességi kérelem által nem érintett ágazatban tanúsított magatartásokra vonatkozóan feltárt-e konkrét és jellemző példákat?

iii. a hálózat 2006. évi mintaprogramjának 3. pontja és 22–24. pontja, valamint az ahhoz kapcsolódó 8., 41., 45. és 46. sz. magyarázat alapján, továbbá a hálózat 2012. évi mintaprogramjának 24–26. pontja és az ahhoz kapcsolódó 44. és 49. sz. magyarázat által bevezetett módosításokat figyelembe véve, az alapeljárás tárgyát képező tényállás megvalósulásának idején az alapeljárásban érintetthez hasonló engedékenységi programot alkalmazó NVH egy olyan meghatározott titkos kartellel kapcsolatban, amelyre vonatkozóan az első vállalkozás korábban elsődleges mentességi kérelmet terjesztett vagy tervezett a Bizottság elé terjeszteni, jogszerűen kaphatott: a) csak egy egyszerűsített mentességi kérelmet e vállalkozás részéről vagy b) további egyszerűsített mentességi kérelmeket is olyan különböző vállalkozások részéről, amelyek a Bizottságnak elsődlegesen »elfogadhatatlan« mentességi vagy bírságcsökkentésre irányuló kérelmet nyújtottak be, különösen, ha e vállalkozások elsődleges kérelmei a feltételes mentességnek az első vállalkozás részére történő odaítélését követik?”

## IV – **A Bíróság előtti eljárás**

37. Írásbeli észrevételeket nyújtott be a DHL, a Schenker, az Agility, az olasz, a német, a francia és az osztrák kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, valamint a Bizottság. A német és az osztrák kormány kivételével mindannyian terjesztettek elő szóbeli észrevételeket a 2014. július 9-én tartott tárgyalás során.

A – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről*

38. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság a Pfleiderer-ítélet (C-360/09, EU:C:2011:389) 21. és 22. pontjára hivatkozva lényegében azt kérdezi, hogy az ECN aktusai, többek között a 2006. évi engedékenységi mintaprogramja kötelező erejűek-e az NVH-kra nézve, vagy ellenkezőleg, azok eltérhetnek-e az ECN által meghatározott és alkalmazott eszközöktől.[9]

39. A DHL kivételével valamennyi fél azon az álláspontón van, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja nem kötelező erejű az NVH-kra nézve.

40. Emlékeztetni kell arra, hogy a Pfleiderer-ítélet (C-360/09, EU:C:2011:389) 22. pontjában a Bíróság kimondta, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja nem kötelező erejű a *tagállamok bíróságaira* nézve.[10] A Bíróság azt is megerősítette, hogy egyrészről az ECN-en belüli együttműködésről[11], másrészről pedig a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről szóló bizottsági közlemény[12] ugyan hatást gyakorolhat az NVH-k gyakorlatára,[13] azonban sem az EUM-Szerződés versenyjogra vonatkozó rendelkezései, sem pedig az 1/2003 rendelet nem tartalmaz az engedékenységre vonatkozó közös szabályokat.[14]

41. Álláspontom szerint az ECN aktusai – ideértve a 2006. évi engedékenységi mintaprogramját is – az NVH-k tekintetében sem kötelező erejűek.

42. Mindenekelőtt ki kell emelni, hogy az 1/2003 rendelet 35. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamok által kijelölt, az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk alkalmazásáért felelős „[NVH-k] között lehetnek bíróságok is”. Ebből következik, hogy a Pfleiderer-ítélet (C-360/09, EU:C:2011:389) alapján az ECN aktusai, ideértve a 2006. évi engedékenységi mintaprogramját, nem kötelező erejűek azon NVH-kra nézve, amelyek tagállami bíróságok. Az 1/2003 rendelet 5. cikke, amely az NVH-k hatásköréről szól, előírja, hogy azok alkalmazhatják az EUMSZ 101. cikket és az EUMSZ 102. cikket, és felsorolja azokat a határozatokat, amelyeket elfogadhatnak. Mivel ez a rendelkezés semmilyen különbséget nem tesz az NVH-k között azok közigazgatási vagy bírósági jellege alapján, álláspontom szerint inkoherens lenne, ha az ECN aktusai a közigazgatási jellegű NVH-kra nézve kötelező erejűek lennének, a bírósági jellegű NVH-kra nézve viszont nem.

9 — Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjával kapcsolatos első kérdésre adott válaszom *mutatis mutandis* az ECN 2012. évi engedékenységi mintaprogramjára is vonatkozik, még akkor is, ha ez utóbbi az alapügybeli jogvita szóban forgó tényállására *rationae temporis* nem alkalmazandó.

10 — Kiemelés tőlem. „Az ECN engedékenységi mintaprogramja olyan kötelező jogerőt nélkülöző eszköz, amely a nemzeti versenyhatóságok engedékenységi programjainak *de facto* vagy »lágy« harmonizálását célozza meg annak biztosítása érdekében, hogy az ECN hálózaton belüli engedékenységi programok közötti különbségek ne tarthassák vissza a potenciális kérelmezőket az engedékenységi kérelmek benyújtásától. […] Nem jogi természete ellenére sem ezt az eszközt, sem [az együttműködési] közleményt, illetve a közös állásfoglalást, sem ezeknek különösen a nemzeti versenyhatóságok és a Bizottság működésére gyakorolt *gyakorlati hatását* nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni”, kiemelés tőlem. Lásd Mazák főtanácsnok Pfleiderer-ügyre vonatkozó indítványát (C-360/09, EU:C:2010:782, 26. pont). Lásd továbbá az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 7. pontját, amely többek között előírja, hogy ennek a programnak „elő kell mozdítania a meglévő engedékenységi programok lágy harmonizálását, és elő kell segítenie az ilyen programoknak azon néhány versenyhatóság általi elfogadását, amelyek azokkal még nem rendelkeznek”.

11 — Ebben az értelemben lásd az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 38. pontját. Lásd továbbá az engedékenységi programokkal kapcsolatos 2009. évi konvergenciajelentés 4. pontját, amely előírja, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja jogilag nem kötelező erejű dokumentum. A hatóságok ugyanakkor politikailag elkötelezettek aziránt, hogy minden erőfeszítést megtegyenek annak érdekében, hogy az engedékenységi programjaikat összhangba hozzák ezzel a mintaprogrammal, vagy ennek hiányában összehangolt programokat fogadjanak el. A dokumentum csak angol nyelven érhető el a http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf internetes oldalon.

12 — HL 2006. C 298., 17. o.

13 — Pfleiderer-ítélet (C-360/09, EU:C:2011:389, 21. és 23. pont).

14 — Uo. (20. pont). Ahogyan azt a Bizottság ugyanis kiemelte, „minden tagállam szabadon döntheti el azt, hogy a versenyjog területén elfogad-e engedékenységi programot, vagy sem. Amennyiben valamely versenyhatóság úgy dönt, hogy nemzeti engedékenységi programot fogad el, az független a többi tagállam engedékenységi programjaitól és az Európai Bizottság engedékenységi programjától, természetesen azzal a feltétellel, hogy tiszteletben tartja az európai jogot, többek között az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését, az 1/2003 rendeletet, valamint az európai jog általános elveit”.

43. Ezenkívül az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 1. pontjából világosan következik, hogy ez a hálózat az uniós versenypolitika alkalmazásával kapcsolatos megbeszélések és együttműködés fóruma, és célja többek között az, hogy keretet biztosítson az európai versenyhatóságok számára az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk alkalmazásával kapcsolatos ügyekben. Ebből következik, hogy az ECN, amely nem rendelkezik jogalkotó hatáskörrel, nem fogadhat el az NVH-k számára kötelező aktusokat. Ez utóbbiak tehát eltérhetnek-e az ECN által meghatározott és alkalmazott eszközöktől. [15]

44. Ebben a tekintetben az, hogy az NVH-k formálisan kötelezettséget vállaltak [16] az ECN-en belüli együttműködésről szóló közleményben foglalt elvek tiszteletben tartására, nem változtat az ECN azon jellegén, hogy az megbeszélések és együttműködés fóruma, sem pedig azon, hogy aktusai nem kötelező erejűek. Ezenkívül, különösen az ECN engedékenységi mintaprogramjával kapcsolatban, magából a „mintaprogram" elnevezéséből, valamint a tartalmából következik, hogy az tisztán program jellegű. [17] Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának kinyilvánított célja ugyanis az, hogy ösztönözze az NVH-kat arra, hogy egy esetleges nemzeti engedékenységi program elfogadása és végrehajtása során azt figyelembe vegyék, [18] mindezt anélkül, hogy azokat erre kötelezné. [19] Másképpen megfogalmazva, az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának célja, hogy puha jogi („soft law") eszközökkel ösztönözze a tagállamok esetleges engedékenységi programjainak önkéntes összehangolását [20] a versenyjog területén.

45. Az NVH-k egyébként nem kötelesek arra, hogy az EUMSZ 101. cikk és az 1/2003 rendelet alapján engedékenységi programokat hozzanak létre, sem pedig arra, hogy EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján lojálisan együttműködjenek. Mindazonáltal, amikor egy tagállam engedékenységi programot hoz létre, [21] függetlenül attól, hogy az az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramján alapul-e, vagy sem, tiszteletben kell tartania az uniós jogot, és biztosítania kell, hogy az általa elfogadott és alkalmazott szabályok ne sértsék az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk hatékony alkalmazását. [22]

15 — Ide tartozik az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja.

16 — Lásd az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 72. pontját, amely előírja, hogy „[a] jelen közleményben foglalt elveket azon tagállami versenyhatóságoknak is tiszteletben kell tartaniuk, amelyek a jelen közlemény mellékletének megfelelő nyilatkozatot írtak alá, amelyben kijelentik, hogy tudomásul veszik a jelen közleményben foglalt elveket, ideértve az engedékenységi intézkedések iránti kérelmet benyújtó személyek védelmével kapcsolatos elvet, és azokat tiszteletben tartják. Ezen hatóságok listáját az Európai Bizottság internetes honlapján közzétették […]." Az Autorità szerepel azon NVH-k között, amelyek a szóban forgó nyilatkozatot aláírták.

17 — Megjegyzem továbbá, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramját az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* sem az L sorozatában – amelynek célja a jogilag kötelező erejű aktusok közzététele –, sem pedig az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* C sorozatában – amely az olyan nem kötelező erejű aktusokat tartalmazza, mint az Unióval kapcsolatos tájékoztatások, ajánlások és vélemények – nem tették közzé. Analógia útján lásd: Expedia-ítélet (C-226/11, EU:C:2012:795, 30. pont). Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja megtekinthető a Bizottság http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf internetes honlapján.

18 — Lásd az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 3. pontját, amely előírja, hogy az „ECN tagjai kötelezettséget vállalnak arra, hogy hatáskörükön belül mindent megtesznek azért, hogy a vonatkozó programjaikat összehangolják az ECN mintaprogramjával. *Ez utóbbi nem akadályoz valamely versenyhatóságot abban, hogy kedvezőbb megközelítést fogadjon el azon vállalkozások tekintetében, amelyek az engedékenységet az ő programja keretében kérik. Az ECN mintaprogramja önmagában semmilyen jogos bizalmat nem keletkeztet ezeknél a vállalkozásoknál*" (kiemelés tőlem). Lásd az ECN-nek az ECN-en belüli engedékenységi programokkal kapcsolatos 2009. évi konvergenciajelentésének 4. pontját, amely megerősíti, hogy „[t]he Model Programme is not a legally binding document", azaz „a mintaprogram jogilag nem kötelező erejű dokumentum" (nem hivatalos fordítás). A dokumentum kizárólag angol nyelven érhető el a http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf internetes honlapon.

19 — Analógia útján lásd: Expedia-ítélet (C-226/11, EU:C:2012:795, 31. pont).

20 — Véleményem szerint az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja egyfajta „ütemtervet" jelent az esetleges tagállami engedékenységi programoknak a versenyjog területén. Ezenkívül, amennyiben egy nemzeti program az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramján alapul, a mintaprogram esetlegesen értelmezési forrásként szolgálhat a nemzeti jognak megfelelően.

21 — A Pfleiderer-ítélet 25. pontjában (C-360/09, EU:C:2011:389) a Bíróság megállapította, hogy „az engedékenységi programok hasznos eszközét alkotják a versenyjogi szabályok megsértése felfedezésének és megszüntetésének érdekében vívott hatékony küzdelemnek, és ennélfogva az EUMSZ 101. cikk és EUMSZ 102. cikk hatékony alkalmazásának célját szolgálják". Lásd továbbá: Donau Chemie és társai ítélet (C-536/11, EU:C:2013:366, 42. pont).

22 — Lásd: Pfleiderer-ítélet (C-360/09, EU:C:2011:389, 24. pont); Donau Chemie és társai ítélet (C-536/11, EU:C:2013:366, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46. Végül, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 51. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Charta rendelkezéseinek címzettjei a tagállamok, amennyiben az uniós jogot hajtják végre. Ebből következik, hogy a tagállamokra nézve, ideértve azok NVH-ait is, a Charta rendelkezései és az Unió általános elvei kötelezőek, amennyiben az EUMSZ 101. cikket és az EUMSZ 102. cikket hajtják végre. Következésképpen, ha egy NVH engedékenységi mintaprogramot fogad el, amely főszabály szerint joghatások kifejtésére alkalmas, tiszteletben kell tartania az uniós jog általános elveit, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, az arányosság, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét [23], valamint a megfelelő ügyintézéshez való jogot. [24]

47. Az előzőekből következik, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja nem kötelező erejű az NVH-kra nézve. Mindazonáltal, amikor egy tagállam engedékenységi programot fogad el, függetlenül attól, hogy az az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramján alapul-e, vagy sem, tiszteletben kell tartania az uniós jogot, és különösen – a versenyjog területén – biztosítania kell, hogy az általa elfogadott és alkalmazott szabályok ne sértsék az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk hatékony alkalmazását. Ezenkívül a tagállamokra nézve, ideértve azok NVH-it is, a Charta rendelkezései és az Unió általános elvei kötelezőek, amennyiben az EUMSZ 101. cikket és az EUMSZ 102. cikket hajtják végre. Következésképpen, ha egy NVH engedékenységi programot fogad el, amely főszabály szerint joghatások kifejtésére alkalmas, e programnak tiszteletben kell tartania a Chartát és az uniós jog általános elveit, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, az arányosság, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét, valamint a megfelelő ügyintézéshez való jogot.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről*

48. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második kérdés „a vállalkozás által ugyanazon kartellra vonatkozóan a Bizottság elé terjesztett vagy terjeszteni tervezett elsődleges mentességi kérelem és valamely NVH-nak benyújtott egyszerűsített mentességi kérelem között[i]” jogi kapcsolat fennállásával vagy annak hiányával kapcsolatos. [25]

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) alkérdésének elfogadhatóságáról

49. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) alkérdésével a kérdést előterjesztő bíróság pontosabban azt kívánja megtudni, hogy a valamely, NVH-hoz benyújtott egyszerűsített mentességi kérelmet a Bizottsághoz benyújtott kérelem alapján kell-e értékelni, „amennyiben az egyszerűsített kérelem hűen tükrözi [a Bizottsághoz benyújtott] kérelem tartalmát” [26].

50. A francia kormány úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) alkérdése hipotetikus, és ebből következően elfogadhatatlan. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből, valamint a Bíróság rendelkezésére álló iratokból ugyanis az következik, hogy az alapügyben a DHL által az Autorità elé terjesztett egyszerűsített mentességi kérelem nem tükrözte hűen a Bizottsághoz benyújtott mentességi kérelmének tartalmát.

23 — Analógia útján lásd: Expedia-ítélet (C-226/11, EU:C:2012:795, 28. pont).

24 — A megfelelő ügyintézéshez való jogot a Charta 41. cikke tartalmazza. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a Charta 41. cikkének szövegéből kitűnik, hogy ez a cikk nem a tagállamokra, hanem kizárólag az Unió intézményeire, szerveire és szervezeteire alkalmazandó (ebben az értelemben lásd: Cicala-ítélet, C-482/10, EU:C:2011:868, 28. pont; YS és társai ítélet, C-141/12 és C-372/12, EU:C:2014:2081, 67. pont; Mukarubega-ítélet, C-166/13, EU:C:2014:2336, 44. pont). Ez azt jelenti, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog az Unió egyik általános jogelve. Márpedig, mivel az alapügyben az Autorità az EUMSZ 101. cikket hajtja végre, a megfelelő ügyintézéshez való jog általános jogelvéből fakadó követelmények alkalmazandóak. Ebben az értelemben lásd: N.-ítélet (C-604/12, EU:C:2014:302, 49. és 50. pont).

25 — Lásd a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második kérdés szövegét.

26 — Uo.

51. A nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson. [27]

52. A Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy 2007. június 5-én a DHL marker útján mentesség iránti kérelmet terjesztett a Bizottság elé a nemzetközi tengeri, légi és közúti áruszállítási ágazatokban történt uniós versenyjogi jogsértésekkel kapcsolatban, míg a vitatott határozat szerint a DHL-nek a 2007. július 12-én az Autoritàhoz benyújtott egyszerűsített mentességi kérelme kizárólag a nemzetközi légi és tengeri áruszállításokra vonatkozott, és nem érintette a nemzetközi közúti áruszállítási ágazatot.

53. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint a DHL arra hivatkozott, hogy az Autoritàhoz benyújtott, 2007. július 12-i egyszerűsített mentességi kérelme csak azért nem tartalmazott konkrét és jellemző példákat az Olaszországban a közúti ágazatban tanúsított jogellenes magatartásokra, mert ezeket az eseteket eddig még nem tárták fel. Mindazonáltal a DHL szerint az Autoritànak az egyszerűsített kérelme tartalmának értelmezése során figyelembe kellett volna vennie annak a Bizottsághoz benyújtott mentességi kérelemmel való kapcsolatát.

54. Az alapügybeli jogvita, legalábbis részben, a DHL által a Bizottság elé terjesztett mentességi kérelemnek és a DHL által az Autoritàhoz benyújtott egyszerűsített kérelemnek a vitatott határozat szerinti tartalma közötti eltérésből, valamint a Bizottság arra vonatkozó határozatából ered, hogy a kartellnek csak a nemzetközi légi szállítási szolgáltatásokkal kapcsolatos részét vonta felelősségre.

55. Véleményem szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből nem tűnik ki egyértelműen, hogy a tényállás értékelésében tapasztalható ezen eltérést az olasz bíróságok jogerősen elbírálták volna. A 2015. július 9-én tartott tárgyaláson az olasz kormány egyébként megerősítette, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtti fellebbezési eljárásban a bíróság korlátlan felülvizsgálati jogköre érvényesül. Következésképpen álláspontom szerint az uniós jognak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) alkérdésében kért értelmezése hasznos a kérdést előterjesztő bíróság számára.

## 2. Az ügy érdeméről

56. Véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés a) és b) alkérdését együttesen kell megválaszolni.

57. A DHL arra hivatkozik, hogy egy egyszerűsített kérelem nemzeti szinten a Bizottság elé terjesztett elsődleges kérelemnek lényegében a „függelékét”, az ahhoz való szoros kötődését jelenti. Álláspontja szerint az, ha az egyszerűsített kérelmet elkülönítve kezeljük attól a globális összefüggéstől, amelyben létrejön – ahogyan azt az Autorità tette a vitatott határozatban –, elferdíti annak szerepét. Mivel az egyszerűsített mentességi kérelemnek semmi többnek nem kell lennie a Bizottságnak bejelentett kartell rövid leírásánál, a DHL arra hivatkozik, hogy azt az elsődleges kérelem fényében kell értékelni, feltéve hogy az hűen tükrözi annak tartalmát. A DHL nem állítja azt, hogy az egyszerűsített kérelme nemzeti szinten és az elsődleges kérelme uniós szinten formailag és tartalmilag egyaránt azonos; nyilvánvalóan két különböző, azonban jellegüknél fogva szorosan összekapcsolódó kérelemről van szó, mivel az egyszerűsített mentességi kérelem csak az elsődleges mentességi kérelem megléte esetén állhat fenn.

58. Az észrevételeket benyújtó többi félhez hasonlóan nem értek egyet a DHL álláspontjával.

27 — Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas ítélet (C-160/09, EU:C:2010:293, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

a) A nemzeti jog

59. Ki kell emelni továbbá, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja, ideértve annak 22. pontját, nem kötelező erejű az NVH-kra nézve, illetve hogy a tagállamok az uniós jog alapján nem kötelesek arra, hogy egyszerűsített engedékenységi kérelmekkel kapcsolatos rendszert alakítsanak ki. Mindazonáltal, amikor egy NVH egyszerűsített kérelmekkel kapcsolatos rendszert alkalmaz, az első kérdésre adott válaszomnak megfelelően tiszteletben kell tartania az uniós jogot, különösen az EUMSZ 101. cikket, a Charta rendelkezéseit, valamint az uniós jog általános elveit.

60. A Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy az Autorità egy olyan egyszerűsített engedékenységi kérelmekkel kapcsolatos rendszert hozott létre, amely nagy részben az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramján, különösen annak 22. pontján alapul.[28] Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság által végzett vizsgálatra is figyelemmel úgy tűnik, hogy az Autorità közleményének 17. cikke többek között „a kartell tárgyát képező termékeknek és szolgáltatásoknak, valamint a kartell földrajzi kiterjedésének és időtartamának meghatározás[ára]” vonatkozó kötelezettséget írja elő az engedékenységet kérelmező számára.

61. Szintén a kérdést előterjesztő bíróság által végzett vizsgálatra is figyelemmel úgy tűnik, hogy az Autorità közleménye nem írja elő, hogy az Autorità köteles „felvenni a kapcsolatot a Bizottsággal vagy magával a vállalkozással annak megállapítása érdekében, hogy az egyszerűsített kérelem benyújtását követően ez utóbbi a belső vizsgálatai során az elsődleges mentességi kérelem megjelölt tárgyát képező, de az egyszerűsített mentességi kérelem által nem érintett ágazatban tanúsított magatartásokra vonatkozóan feltárt-e konkrét és jellemző példákat”[29].

62. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság pontosabban azt kívánja megtudni, hogy az uniós jog alapján egy NVH a hozzá benyújtott egyszerűsített engedékenységi kérelmet az „ugyanazon kartell miatt” a Bizottság elé terjesztett engedékenységi kérelem alapján köteles-e értékelni, és bizonyos körülmények között köteles-e felvenni a kapcsolatot a Bizottsággal vagy magával a vállalkozással.

b) Az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 38. pontja

63. Az első kérdésre adott válaszomnak megfelelően álláspontom szerint azonkívül, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja jogilag nem kötelező az NVH-kra nézve, az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 38. pontjából egyértelműen kitűnik, hogy az Unión belül egy központosított és egységes engedékenységi rendszer hiányában egy Bizottsághoz benyújtott engedékenységi kérelmet nem lehet egy NVH-hoz benyújtott kérelemnek tekinteni.[30]

64. Ebből következik, hogy az uniós versenyjogban nem létezik „egyablakos ügyintézési pont” (vagy „one-stop-shop”) az engedékenységi kérelmek elbírálása, illetve, ahogyan arra a Bizottság a 2015. július 9-i tárgyaláson rámutatott, az e kérelmekre vonatkozó, az NVH-k és a Bizottság közötti, az 1/2003 rendelet 11. cikke alapján történő automatikus információcsere tekintetében.

28 — Lásd az Autorità közleményének 16–18. pontját. Megjegyzem továbbá, hogy az Autorità szerepel a következő listán: „[l]ist of authorities accepting summary applications as provided, by the ECN Model Leniency Programme in Type 1A cases”, azaz „azon hatóságok listája, amelyek az ECN engedékenységi mintaprogramjának megfelelően egyszerűsített kérelmeket fogadnak el az 1A. típusú ügyekben” (nem hivatalos fordítás). Az „1A. típus” kifejezés azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyek lehetővé teszik a valamennyi bírság alóli mentességet. A dokumentum csak angol nyelven érhető el a Bizottság http://ec.europa.eu/competition/ecn/list_of_authorities.pdf internetes honlapján.

29 — Lásd a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második kérdés szövegét.

30 — A második kérdés szövegéből és az abban foglalt kifejezésekből „az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 38. pontjának tartalma ellenére” az következik, hogy maga a kérdést előterjesztő bíróság azon az álláspontón van, hogy e rendelkezés alapján főszabály szerint minden jogi kapcsolat kizárt azon mentességi kérelem, amelyet egy vállalkozás a Bizottság elé terjesztett vagy terjeszteni tervez és „az azon egyszerűsített mentességi kérelem között, amelyet ez a vállalkozás valamely NVH részére ugyanazon kartell tekintetében terjesztett elő”. Mivel az ECN 2006. évi engedékenységi programját az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény elfogadását (2004) követően fogadták el, álláspontom szerint a második kérdés valójában az, hogy a szóban forgó program módosította-e az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 38. pontját.

65. Helyzetének az ezen hatóságok által esetlegesen indított eljárás keretében történő megvédése érdekében a kérelmezőnek *minden* olyan versenyhatóságnál kérelmeznie kell az engedékenységet, amelynek jogában áll alkalmazni az EUMSZ 101. cikket a jogsértéssel érintett területen, és amely alkalmasnak tekinthető e jogsértés ügyében eljárni. Ugyanis „[a] *kérelmezőnek kell* megtennie az általa megfelelőnek ítélt lépéseket helyzete megvédésére a hatóságok lehetséges eljárásai tekintetében”[31].

66. Következésképpen az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 38. pontja megállapítja a Bizottság és az NVH-k különböző engedékenységi programjai, valamint az ezekkel kapcsolatos kérelmek autonómiájának és függetlenségének elvét.

c) Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 1. és 22. pontja, valamint az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 45. pontja

67. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 1. pontja előírja, hogy „[e]gy, a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok közötti párhuzamos illetékességi rendszerben az egyik hatósághoz benyújtott engedékenység iránti kérelmet nem lehet egy másik hatósághoz benyújtott engedékenységi kérelemnek tekinteni. Ezért a vállalkozás érdeke, hogy *minden* olyan versenyhatóságnál kérelmezze az engedékenységet, amelynek jogában áll alkalmazni az [EUMSZ 101.] cikket a jogsértéssel érintett területen, és amely alkalmasnak tekinthető a kérdéses jogsértés ügyében eljárni”[32].

68. Mivel a kérelmező azon kötelezettsége, hogy az engedékenységet valamennyi illetékes hatóságnál kérelmezze, többszörös párhuzamos engedékenységi kérelmeket eredményezhet, az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontja egy, az egyszerűsített kérelmekre vonatkozó egységes mintát javasol annak érdekében, hogy enyhítse azt a terhet, amely ezen többszörös kérelmek miatt a vállalkozásokra és az NVH-kra nehezedik[33].

69. Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontja azt is előírja, hogy ha valamely vállalkozás a Bizottsághoz mentességi kérelmet terjesztett vagy terjeszteni tervez, a különleges információkat összefoglaló jelleggel tartalmazó egyszerűsített kérelmet nyújthat be valamennyi olyan NVH-hoz, amelyet ez a vállalkozás „alkalmasnak” tart arra, hogy eljárjon. „Egyszerűsített kérelem benyújtásával a vállalkozás biztosítja a kérelmeknek a feltételezett kartell tekintetében hatáskörrel rendelkező versenyhatósághoz való beérkezési sorrendjén alapuló rangsorbeli helyét”[34].

70. Ezenkívül az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontja egy listát állít fel azokról az információkról, amelyeknek az egyszerűsített kérelemben meg „kell”[35] jelenniük. Megjegyzem, hogy ez a lista tartalmazza a szóban forgó kartell terjedelmével kapcsolatos információkat, valamint „a feltételezett kartellre vonatkozóan már előterjesztett vagy előterjeszteni tervezett valamennyi engedékenységi kérelemmel kapcsolatos információt”.

31 — Kiemelés tőlem. Lásd az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 38. pontját.

32 — Kiemelés tőlem.

33 — Lásd az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 39. és 40. pontját. Ebből következik, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontja megerősíti az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 38. pontjának szövegét.

34 — Lásd az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 40. pontját.

35 — Emlékeztetni kell arra, hogy ez a mintaprogram, a szóban forgó listát is beleértve, álláspontom szerint nem kötelező az NVH-kra nézve.

71. Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 45. pontjából következik, hogy ezeknek az információknak a célja az, hogy lehetővé tegyék az NVH számára, hogy döntsön egyrészt arról, hogy el kíván-e járni a szóban forgó ügyben, másrészt pedig arról, hogy az átadott információk lehetővé teszik-e a versenyhatóság számára annak meghatározását, hogy a vállalkozás az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 5. pontjában előírt „1A. típusú”[36] helyzetben van-e.

72. Márpedig, noha egy egyszerűsített kérelemnek a valamely NVH-hoz történő benyújtása feltételezi egy mentességi kérelemnek a Bizottság részére történő korábbi vagy későbbi benyújtását,[37] és noha az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja (ideiglenesen) mérsékli egy vállalkozás által a valamely NVH részére történő, információk és bizonyítékok szolgáltatására irányuló kötelezettséget, ez a program nem ír elő semmilyen jogi kapcsolatot a Bizottság elé terjesztett mentességi kérelem és a valamely NVH részére benyújtott egyszerűsített mentességi kérelem között.[38]

73. A Bizottságnak benyújtott kérelem és a valamely NVH-nak benyújtott egyszerűsített kérelem ugyanis önálló kérelmek, mivel az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontjából, valamint a kérelmezőt terhelő, többek között az érintett termék(ek)re és az érintett terület(ek)re vonatkozó tájékoztatási kötelezettségből világosan következik, hogy kizárólag a kérelmező feladata megfelelően körülhatárolni az egyszerűsített kérelmének terjedelmét.

74. Következésképpen, amennyiben az egyszerűsített kérelemben megadandó, különösen a szóban forgó jogsértés terjedelmére vonatkozó információ kétségtelenül rövid, kellően pontosnak kell lennie annak érdekében, hogy biztosítsa a kérelmezőnek és a mentességi kérelmek beérkezési sorrendjén alapuló rangsorbeli helyének védelmét abban az esetben, ha – ahogyan az alapügyben is – a Bizottság úgy dönt, hogy nem jár el a hozzá benyújtott mentességi kérelem alapján. Ebben a tekintetben ki kell emelni, hogy amennyiben az egyszerűsített kérelem tárgyát képező kartell terjedelme nem kellően pontos, fennáll a veszélye annak, hogy a kérelmező elveszíti az NVH részére benyújtott engedékenységi kérelmek beérkezési sorrendjén alapuló rangsorbeli helyét, és a vitatott határozat szerint úgy tűnik, hogy a DHL esetében ez így van.[39]

75. Ebből következik, hogy függetlenül attól a kérdéstől, hogy a valamely NVH elé terjesztett egyszerűsített kérelem a Bizottságnak benyújtott mentességi kérelem tartalmát hűen tükrözi-e, vagy sem, egy NVH nem köteles az egyszerűsített kérelmet a Bizottságnak benyújtott mentességi kérelem alapján értékelni, még akkor sem, ha az NVH az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja 22. pontjának megfelelően ugyanarra a kartellra vonatkozó más engedékenységi kérelmekkel kapcsolatos információkkal rendelkezik.

36 — Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22–25. pontja ugyanis az egyszerűsített mentességi kérelmeknek az NVH-k részére történő benyújtását csak az „1A. típusú” ügyek esetében írja elő, amelyek az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 5. pontja szerint meghatározzák az engedékenységet kérelmező által az NVH-nak nyújtott segítség szintjét.

37 — Lásd az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontját.

38 — Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés szövegét illetően meg kell jegyezni, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja nem használja az „elsődleges kérelem” fogalmát. Ebben a tekintetben egyetértek a német kormány által tett észrevétellel, hogy ez az elnevezés nem megfelelő, mivel akként lehet érteni, hogy a valamely NVH elé terjesztett egyszerűsített kérelem a Bizottsághoz benyújtott kérelem egyfajta melléklete.

39 — A DHL által erősen vitatott helyzet.

76. Ugyanis, bár a Bizottság és az NVH-k az ECN-en belül kicserélhetik a kapott információkat [40] – az engedékenységi kérelmek keretében is [41] –, az NVH nem köteles [42] – amennyiben úgy véli, hogy az egyszerűsített kérelem tárgyi hatálya szűkebb az ugyanazon vállalkozás által a Bizottsághoz előterjesztett kérelemhez képest – „felvenni a kapcsolatot a Bizottsággal vagy magával a vállalkozással annak megállapítása érdekében, hogy az egyszerűsített kérelem benyújtását követően ez utóbbi a belső vizsgálatai során az elsődleges mentességi kérelem megjelölt tárgyát képező, de az egyszerűsített mentességi kérelem által nem érintett ágazatban tanúsított magatartásokra vonatkozóan feltárt-e konkrét és jellemző példákat” [43].

77. Álláspontom szerint, egyetértve az osztrák kormánnyal, az NVH-k azon kötelezettsége, hogy az egyszerűsített kérelmet a Bizottságnál ellenőrizzék, „ellentétes lenne az ECN-t alkotó hatóságok azon kinyilvánított szándékával, hogy ne hozzanak létre »egyablakos ügyintézési pontot« az engedékenységi kérelmek tekintetében az Európai Unión belül, illetve hogy biztosítsák az egyes engedékenységi programok autonómiáját”. Véleményem szerint az, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontja alapján a kérelmezőnek az egyszerűsített kérelmének benyújtásakor „a feltételezett kartellre vonatkozóan már előterjesztett vagy előterjeszteni tervezett valamennyi engedékenységi kérelemmel kapcsolatos információt” át kell adnia, nem kötelezi az NVH-kat arra, hogy az egyszerűsített kérelmet a Bizottságnál ellenőrizzék.

78. Ezenkívül az NVH-k arra kötelezése, hogy felvegyék a kapcsolatot a Bizottsággal vagy a szóban forgó vállalkozással az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésben meghatározott körülmények között, nemcsak az engedékenységi programok Unión belüli autonómiájának és függetlenségének elvével lenne ellentétes, hanem annak veszélyével is járna, hogy indokolatlanul gyengítené az engedékenységet kérelmezők együttműködési kötelezettségét, amely az engedékenységi rendszer egyik alapeleme. Úgy vélem továbbá, hogy ezen együttműködési kötelezettség mindennemű megszegése azzal a veszéllyel jár, hogy hatással lehet az engedékenységi kérelmek beérkezési sorrendjére, és ebből következően kárt okoz az ugyanazon kartellel kapcsolatban engedékenységi kérelmet benyújtó más személyeknek, és ez sérti az uniós jog általános elveit, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, az arányosság, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét, valamint a megfelelő ügyintézéshez való jogot.

40 — Az olasz kormány írásbeli észrevételeihez egy 2008. július 9-i, a Versenypolitikai Főigazgatóság („DG COMP”) szervezeti egységei által az Autoritànak címzett elektronikus levelet csatolt. Ebből az elektronikus levélből kitűnik, hogy az Autorità az ENC ülésén a Bizottság részére az akkoriban a DHL által a Bizottság és az Autorità részére benyújtott, különböző engedékenységi kérelmek kezelésével kapcsolatos kérdést terjesztett elő. Ebben az elektronikus levélben a DG COMP megerősítette, hogy „[a]pplicants should be aware (and are informed so by the Commission) that any conditional immunity granted by the Commission does not extend to member states/NCA and a separate application is required. If Company A, in making its application in Italv, has not covered itself fully by omitting road freight forwarding it is quite simply an error on its part”. („Az engedékenységet kérelmezőknek tisztában kell lenniük azzal [és ebben a tekintetben őket a Bizottság tájékoztatja], hogy a Bizottság által adott egyik feltételes mentesség sem kötelező erejű a tagállamokra/NVH-kra nézve, és külön kérelem benyújtására van szükség. Amennyiben az A vállalkozás az Olaszországban benyújtott engedékenységi kérelmében nem védte meg teljesen a helyzetét azért, mert nem végzett közúti szállítást, ez egyszerűen hiba az ő részéről.”) (nem hivatalos fordítás). A DHL tárgyaláson tett észrevételeivel ellentétben ennek az elektronikus levélnek a tartalma megerősíti, hogy annak ellenére, hogy a Bizottságnak és az NVH-knak lehetőségük van az ENC-n belüli információcserére, az NVH nem köteles felvenni a kapcsolatot a Bizottsággal a különböző engedékenységi kérelmekkel kapcsolatban. Megerősíti továbbá egyrészről a Bizottság elé terjesztett engedékenységi kérelmek, valamint az NVH-khoz benyújtott engedékenységi kérelmek autonómiájának és függetlenségének elvét, másrészről pedig azt, hogy kizárólag a kérelmező feladata, hogy megfelelően körülhatárolja a valamely NVH-nak benyújtott (egyszerűsített) engedékenységi kérelmének terjedelmét.

41 — Lásd az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 25. pontját, az ECN-en belüli együttműködésről szóló közlemény 41. pontjának (1) bekezdését, és az 1/2003 rendelet 11. és 12. cikkét.

42 — Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja alapján.

43 — Lásd a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második kérdés szövegét.

d) Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 13. és 24. pontja

79. Nyilvánvaló, hogy a Bizottság és az NVH-k engedékenységi programjainak hatékonysága különösen az engedékenységet kérelmező azon kötelezettségén alapul, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja 13. pontjának (2) bekezdése alapján „valódi, teljes körű és tartós együttműködést [tanúsítson] *kérelmének* a versenyhatóság részére történő *benyújtásától* az ügy lezárásáig” [44].

80. E mintaprogram 24. pontja szerint ugyanis az egyszerűsített kérelmet benyújtó vállalkozásnak az NVH kérelmére további információkat kell adnia, és amennyiben ez utóbbi „úgy dönt, hogy ebben az ügyben eljár, […] a vállalkozás köteles a megkövetelt bizonyítási szint eléréséhez szükséges valamennyi információt és bizonyítékot átadni”.

81. Egyetértek tehát a francia kormány által a tárgyalás során tett azon észrevételekkel, amelyek szerint kizárólag az egyszerűsített kérelmet benyújtó vállalkozás feladata az NVH részére a kérelme tekintetében valamennyi hasznos információt átadni. Az egyszerűsített kérelem benyújtását követően átadott információk ugyanakkor nem változtathatják meg e kérelem tárgyi hatályát például úgy, hogy egy másik ágazatot adnak hozzá, [45] amely tekintetében a vállalkozás tehát az engedékenységi kérelmek beérkezési sorrendjében nem foglalhatja el ugyanazt a helyet, mint amely az egyszerűsített kérelemmel érintett ágazatok tekintetében őt megilleti.

82. Az előzőekből következik, hogy az uniós jog alapján az ugyanazon kartellre vonatkozóan valamely vállalkozás által a Bizottság elé terjesztett vagy terjeszteni tervezett mentességi kérelem és a valamely NVH-nak benyújtott egyszerűsített mentességi kérelem között nem áll fenn semmilyen jogi kapcsolat, amely előírná, hogy egy NVH az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontja, valamint az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 45. pontja alapján a hozzá benyújtott egyszerűsített mentességi kérelmet a Bizottság elé terjesztett vagy terjeszteni tervezett kérelem alapján köteles értékelni, vagy hogy köteles felvenni a kapcsolatot a Bizottsággal vagy magával a vállalkozással annak megállapítása érdekében, hogy ez utóbbi az egyszerűsített kérelem benyújtását követően a Bizottsághoz benyújtott mentességi kérelem megjelölt tárgyát képező, de az egyszerűsített mentességi kérelem által nem érintett ágazatban tanúsított magatartásokra vonatkozóan feltárt-e konkrét és jellemző példákat.

C – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről*

83. A harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának megfelelően egy NVH a nemzeti engedékenységi programja alapján egy olyan kartell vonatkozásában, amely tekintetében valamely vállalkozás a Bizottság elé elsőként terjesztett vagy tervez terjeszteni mentességi kérelmet, csak azt az egyszerűsített engedékenységi kérelmet fogadhatja-e el, amely ettől a vállalkozástól származik, vagy elfogadhatja-e más vállalkozások kérelmeit is.

44 — Kiemelés tőlem. Lásd az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja 13. pontjának (2) bekezdését.

45 — Ezenkívül megjegyzem, hogy a Bizottság elé terjesztett engedékenységi kérelmek és az NVH-k részére benyújtott egyszerűsített kérelmek autonómiájának és függetlenségének elvét hangsúlyozta az ECN 2012. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 46. pontja, amely előírja, hogy az „egyszerűsített kérelem a Bizottsághoz benyújtott engedékenységi kérelem *megfelelő összefoglalását* jelenti. Amennyiben tehát egy engedékenységet kérelmező valamely nemzeti versenyhatóságtól markert kapott, és ezt követően a Bizottság részére információkat és bizonyítékokat ad, amelyek alapján a feltételezett kartell kiterjedése jelentősen eltér ahhoz képest, mint amire a nemzeti versenyhatóságnak benyújtott egyszerűsített kérelmében hivatkozott (a kartell például egy további termékre terjed ki), a kérelmezőnek ezen hatóság részére, amelyhez egyszerűsített kérelmet nyújtott be, naprakész információkat kell átadnia oly módon, hogy a részére a hatóság által nyújtott védelem kiterjedését egy szinten tartsa azzal a védelemmel, amelyet a Bizottság nyújt számára” (a Bizottság által az észrevételeiben készített fordítás), kiemelés tőlem.

1. Az elfogadhatóságról

84. Az olasz és az osztrák kormány álláspontja szerint a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés elfogadhatatlan, mivel nem az uniós jog értelmezésére, hanem a nemzeti jog, nevezetesen az Autorità közleménye által létrehozott engedékenységi program hatályának értelmezésére vonatkozik. A Schenker a maga részéről azon az állásponton van, hogy a harmadik kérdés elfogadhatatlan, amennyiben a Bíróság úgy véli, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja nem kötelező erejű.

85. Álláspontom szerint a harmadik kérdés elfogadható. Emlékeztetni kell arra, hogy nem a Bíróság feladata a nemzeti jog értelmezése, és az sem, hogy annak joghatásait az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás keretében értékelje, mivel ez kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság vagy adott esetben az illetékes nemzeti bíróságok feladata. Álláspontom szerint a harmadik kérdésnek magából a szövegéből, az iratokból, valamint a Bíróság előtt folytatott vitákból kitűnik, hogy a harmadik kérdés az uniós jog értelmezésére vonatkozik még akkor is, ha ez a kérdés a nemzeti jogra, nevezetesen a nemzeti engedékenységi programra is utal. A jelen ügyben tehát a Bíróság feladata, hogy a vizsgálatát az uniós jogi rendelkezésekre korlátozva a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos értelmezést adjon. Ezenkívül az, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja álláspontom szerint nem kötelező, nem akadályozza az egyéb uniós jogi rendelkezéseknek az alapügybeli jogvita keretében való alkalmazhatóságát.

2. Az ügy érdeméről

86. Úgy vélem, hogy a harmadik kérdés alapja az, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22–25. pontja az egyszerűsített mentességi kérelmeknek az NVH-k elé terjesztését csak az „1A. típusú” ügyekben írja elő, amikor a vállalkozás mentesség iránti kérelmet nyújtott be vagy tervez benyújtani a Bizottsághoz.[46] Ebből következik, hogy ez a program nem ír elő egyszerűsített kérelmet többek között akkor, amikor egy vállalkozás csak bírságcsökkentést kér a Bizottságtól és/vagy az NVH-tól. Márpedig az ECN 2012. évi engedékenységi mintaprogramja ebben a tekintetben jelentősen kibővítette azon helyzeteknek a körét, amelyekben egyszerűsített kérelmet lehet benyújtani valamely NVH-hoz.[47]

87. Ebben a tekintetben a DHL szerint az Autorità közleményének 16. cikke az egyszerűsített kérelem benyújtását csak azon vállalkozás számára teszi lehetővé, amely a Bizottság elé szankciók elengedésére irányuló kérelmet terjesztett vagy tervez terjeszteni. Úgy véli, hogy ebből a rendelkezésből következik, hogy a kizárólag engedélyezett egyszerűsített kérelem a mentességi kérelem, és hogy az alapügy körülményei között a Schenker és az Agility egyszerűsített kérelmei nem feleltek meg ennek a feltételnek, tehát nem tudták megvédeni a helyzetüket nemzeti szinten, amikor az Autorità részére egyszerűsített kérelmeket nyújtottak be. A DHL hozzáteszi, hogy mivel ő mentességi kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz, „a többi vállalkozás, amely együttműködését a Bizottság részére később ajánlotta fel – a jelen ügyben a Schenker és az Agility –, a helyzetét nemzeti szinten adott esetben csak elsődleges bírságcsökkentési kérelmeknek az érintett NVH részére történő benyújtásával tudta megvédeni, mivel […] ezt a csökkentést nem lehetett egyszerűsített formában kérni ebben az időpontban. Ebből tehát az következik, hogy a Schenker és az Agility által az [Autoritàhoz] benyújtott szabályos engedékenységi kérelmek benyújtását helyesen arra a napra kell dátumozni, amikor az egyszerűsített kérelmeket kiegészítették – azaz, a Schenker tekintetében 2009. június 11-re, az Agility tekintetében pedig 2010.

46 — Az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 46. pontja szerint ugyanis „[a]z ECN mintaprogramja az egyszerűsített kérelmek benyújtását csak az 1A. típusú ügyekben írja elő”. Ez a pont arról is rendelkezik, hogy „[a]z 1B. és a 2. típusú egyszerűsített kérelmek nem hasznosak és nem is mindig célszerűek […]”.

47 — Az ECN 2012. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként fűzött magyarázó megjegyzések 42. pontja szerint „Summary applications will be possible irrespective of the applicant's position(s) in the leniency queue at the Commission and the NCA, i.e. in Type 1A, Type 1B and Type 2 applications”. „Az egyszerűsített kérelmek attól függetlenül lehetségesek, hogy a kérelmező(k) milyen helyet foglal(nak) el a Bizottsághoz és az NVH-khoz benyújtott engedékenységi kérelmek beérkezési sorrendje alapján, nevezetesen az 1A., az 1B. és a 2. típusú kérelmek esetében” (nem hivatalos fordítás).

január 11-re. A két esetben ez a dátum 2008. június 23-nál későbbi időpontra esik, amely a DHL kiegészítő egyszerűsített kérelme benyújtásának időpontja, amely az [Autorità] szerint a nemzetközi közúti áruszállítási ágazattal kapcsolatos alapügyben fellebbező társaság kedvezőbb bánásmódjára vonatkozó első és egyetlen kérelmet tartalmazta”[48].

88. Emlékeztetni kell arra, hogy sem az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja, sem pedig az ECN 2012. évi engedékenységi mintaprogramja nem kötelező erejű az NVH-kra nézve. Ezenkívül, noha igaz az, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja az egyszerűsített mentességi kérelmeknek az NVH-khoz való benyújtását csak az „1A. típusú” ügyekben írja elő, az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 3. pontjából világosan kitűnik, hogy valamely NVH kedvezőbb megközelítést „fogadhat el” azon vállalkozások tekintetében, amelyek az engedékenységet az NVH programja keretében kérik.

89. Álláspontom szerint tehát egy NVH az engedékenységi programjában előírhat egy egyszerűsített kérelmekre vonatkozó olyan rendszert, amely nem alapul sem az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramján, sem pedig az ECN 2012. évi engedékenységi mintaprogramján, feltéve azonban, hogy ez a rendszer tiszteletben tartja az uniós jog általános elveit, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, az arányosság, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét, valamint a megfelelő ügyintézéshez való jogot.

90. Az olasz kormány az írásbeli észrevételeiben[49] megjegyezte, hogy az Autorità engedékenységi programja az alapügy tényállásának idején kifejezetten nem írta elő azt a lehetőséget az Autorità számára, hogy „elfogadjon egy egyszerű bírságcsökkentésre irányuló elsődleges kérelmet követően benyújtott egyszerűsített kérelmet”. Ugyanakkor úgy véli, hogy ez nem sértette az uniós jog egyetlen rendelkezését vagy elvét sem, mivel az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja jogilag nem kötelező erejű dokumentum az NVH-kra nézve, illetve hogy mindenesetre ez a program maga tekinti kívánatosnak a vállalkozások lehető legszélesebb körű részvételét az engedékenységi programban.[50]

91. A DHL szerint az Autorità közleményének 16. pontja „a tényállás idején világos volt, és lehetővé tette az egyszerűsített kérelem benyújtását azon vállalkozás számára, amely a Bizottság elé szankciók elengedésére irányuló kérelmet terjesztett vagy terjeszteni tervez”. Úgy véli, hogy „az, hogy az [Autorità] a Schenker és az Agility egyszerűsített formában benyújtott mentességi kérelmeit [az Autorità közleményének 16. pontjában] foglalt feltételek hiányában elfogadja, […] valódi eljárással való visszaélésnek minősül […]. 2007 decemberében, amikor a Schenker az egyszerűsített kérelmét benyújtotta, a Bizottság a DHL részére már három hónapja feltételes mentességet adott (a szóban forgó három piaci ágazat tekintetében). […] Az egyszerűsített kérelemre vonatkozó alapvető feltétel hiányában a legkisebb értelmezési kétség sem merülhetett fel, és a Schenker és az Agility mentességi kérelmei elfogadhatatlanok voltak”[51].

48 — Lásd a DHL észrevételeinek 26. pontját.

49 — Lásd a 77. pontot.

50 — Arra hivatkozik, hogy az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 8. pontja kifejezetten előírja azt a „lehetőséget egy versenyhatóság számára, hogy a versenyszabályokat végrehajtó saját rendszeréhez igazodó, részletesebb rendelkezéseket alkosson, illetve hogy kedvezőbb bánásmódot tartson fenn a kérelmezők részére, amennyiben azt a hatékonyság jegyében szükségesnek ítéli meg”.

51 — A DHL hozzáteszi, hogy „a Schenker és az Agility a Bizottságtól a kedvező bánásmódot 2007. november 5-én és 20-án kérte – azaz nem kevesebb mint 5 hónappal a DHL-nek a Bizottsághoz benyújtott mentességi kérelmét követően, illetve még a Bizottság által többek között Olaszországban folytatott vizsgálatoknál is később –, és a kérelmüknek a Bizottsághoz történő benyújtásakor már tájékoztatták őket arról, hogy a feltételes mentességet már egy másik vállalkozásnak adták. Következésképpen, mivel a Schenker és az Agility [Autoritàhoz benyújtott] »egyszerűsített« kérelmei összekapcsolódtak a Bizottsághoz benyújtott egyszerű bírságcsökkentési kérelmekkel, azok alapján nemzeti szinten is csak csökkentésre volt lehetőség. Ugyanakkor, amennyiben ezeket a kérelmeket mentességi kérelemként fogalmazták volna meg, azokat még az [Autorità] vizsgálati aktájába sem lehetett volna felvenni”.

92. A Schenker egyébként úgy véli, hogy a közleménye alapján az Autorità elfogadhatta az egyszerűsített kérelmet azon vállalkozások részéről, amelyek a Bizottság elé bírságcsökkentési kérelmet terjesztettek. Úgy véli, hogy az Autorità közleményének 16. pontjában foglalt, az alapügyben *rationae temporis* alkalmazandó egyetlen feltétel az volt, hogy annak a vállalkozásnak, amely „egyszerűsített" engedékenységi kérelmet kívánt előterjeszteni, „[…] *a Bizottság részére egy mentességi kérelmet már be kellett nyújtania vagy terveznie kellett benyújtani* […]". „Mivel valamennyi olyan vállalkozás, amely még nem nyújtott be mentességi kérelmet a Bizottsághoz, értelemszerűen nem tudhatja, hogy ő lesz-e »az időrendi sorrendben az első« az általa bejelenteni kívánt jogsértés tekintetében (azaz hogy a mentességi kérelmét »elfogadják-e«), az, hogy egy másik vállalkozás már mentességet kért a Bizottságtól ugyanazon jogsértés miatt, és/vagy hogy a megfelelő feltételes mentességet már megszerezte, nem releváns, és nem veszélyeztetheti a szóban forgó vállalkozás ahhoz fűződő jogát, hogy az [Autoritàhoz] (vagy egy másik NVH-hoz) ő is engedékenységi kérelmet nyújtson be »egyszerűsített« formában" [52].

93. Az Agility hozzáteszi, hogy „a nemzeti engedékenységi program szövegéből könnyen levonható az a következtetés, hogy az [Autoritànak] lehetősége van arra, hogy több egyszerűsített bejelentést elfogadjon. A nemzeti szabályozás 16. cikke és [az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontja] előírja az egyszerűsített kérelem benyújtásának lehetőségét azon vállalkozás számára, amely »a Bizottság elé mentességi kérelmet terjesztett vagy terjeszteni tervez«. Mivel egyszerűen az engedékenységi kérelem benyújtására irányuló szándék (és nem annak tényleges benyújtása) a releváns, és mivel az megelőzi azt, hogy a beérkezési sorrendje a vállalkozás számára ismertté válik (illetve azt, hogy a feltételes mentességet esetlegesen megadják), [az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramja 22. pontjának] megfogalmazása [és az Autorità közleményének 16. pontja] nyilvánvalóan elfogadja, hogy több vállalkozás van ugyanabban a helyzetben, és így az egyszerűsített kérelmeik elfogadhatók." [53]

94. Jóllehet az engedékenységgel kapcsolatos nemzeti szabályok esetleges elfogadása és azok alkalmazása a tagállamok hatáskörébe tartozik, és azok az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjában előírt megközelítésnél kedvezőbb megközelítést fogadhatnak el azon vállalkozások tekintetében, amelyek az engedékenységet az adott tagállam engedékenységi programja keretében kérik, feltéve hogy tiszteletben tartják az uniós jogot, különösen az EUMSZ 101. cikket, a Charta rendelkezéseit, valamint az uniós jog általános elveit, [54] a Bírósághoz benyújtott észrevételek alapján mindenesetre valódi bizonytalanság áll fenn az Autorità közleményének értelmét és/vagy terjedelmét illetően.

95. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy meghatározza ennek a közleménynek az értelmét és terjedelmét annak vizsgálata érdekében, hogy az Autorità attól ténylegesen eltért-e, illetve adott esetben, hogy ebből következően megsértette-e az uniós jogot, különösen az általános jogelveket. Ebben a tekintetben a kérdést előterjesztő bíróságnak többek között meg kell vizsgálnia, hogy az alapügyben az engedékenység iránti kérelmet benyújtó valamennyi személy közötti egyenlő bánásmódot, valamint a megfelelő ügyintézéshez való jogot tiszteletben tartották-e, illetve hogy a bizalomvédelem elvét alkalmazták-e.

52 — Lásd Shenker észrevételeinek 58–60. pontját.

53 — Lásd az Agility észrevételeinek 63. pontját.

54 — Lásd analógia útján: Pfleiderer-ítélet (C-360/09, EU:C:2011:389, 24. pont); Donau Chemie és társai ítélet (C-536/11, EU:C:2013:366, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

## V – **Végkövetkeztetések**

96. A fenti megfontolások alapján javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszolja meg az Államtanács által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket:

1) Az Európai Versenyhálózat (ECN) 2006. évi engedékenységi mintaprogramja nem kötelező erejű a tagállami versenyhatóságokra (NVH) nézve. Mindazonáltal, ha valamely tagállam engedékenységi programot fogad el, függetlenül attól, hogy az az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramján alapul-e, vagy sem, tiszteletben kell tartania az uniós jogot, és különösen – a versenyjog területén – biztosítania kell, hogy az általa elfogadott és alkalmazott szabályok ne sértsék az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk hatékony alkalmazását. Ezenkívül a tagállamokra nézve, ideértve azok NVH-jait is, az Európai Unió Alapjogi Chartájának rendelkezései és az Unió általános elvei kötelezőek, amennyiben az EUMSZ 101. cikket és az EUMSZ 102. cikket hajtják végre. Következésképpen, ha valamely NVH engedékenységi programot fogad el, amely főszabály szerint joghatások kiváltására alkalmas, e programnak tiszteletben kell tartania a Chartát és az uniós jog általános elveit, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, az arányosság, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét, valamint a megfelelő ügyintézéshez való jogot.

2) Az uniós jog alapján az ugyanazon kartellre vonatkozóan valamely vállalkozás által az Európai Bizottság elé terjesztett vagy terjeszteni tervezett mentességi kérelem és a valamely NVH-hoz benyújtott egyszerűsített mentességi kérelem között nem áll fenn semmilyen jogi kapcsolat, amely előírná, hogy egy NVH az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjának 22. pontja, valamint az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjához mellékletként csatolt magyarázó megjegyzések 45. pontja alapján a hozzá benyújtott egyszerűsített mentességi kérelmet a Bizottság elé terjesztett vagy terjeszteni tervezett kérelem alapján köteles értékelni, vagy hogy köteles felvenni a kapcsolatot a Bizottsággal vagy magával a vállalkozással annak megállapítása érdekében, hogy ez utóbbi az egyszerűsített kérelem benyújtását követően, a Bizottsághoz benyújtott mentességi kérelem megjelölt tárgyát képező, de az egyszerűsített mentességi kérelem által nem érintett ágazatban tanúsított magatartásokra vonatkozóan feltárt-e konkrét és jellemző példákat.

3) A tagállamok az ECN 2006. évi engedékenységi mintaprogramjában előírt megközelítésnél kedvezőbb megközelítést fogadhatnak el azon vállalkozások tekintetében, amelyek az engedékenységet az adott tagállam engedékenységi programja keretében kérik, feltéve hogy tiszteletben tartják az uniós jogot, különösen az EUMSZ 101. cikket, a Charta rendelkezéseit, valamint az uniós jog általános elveit.