MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. szeptember 2.[1]

C-151/20. sz. ügy

Bundeswettbewerbsbehörde
kontra
Nordzucker AG,
Südzucker AG,
Agrana Zucker GmbH

(az Oberster Gerichtshof [legfelsőbb bíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Verseny – Két nemzeti versenyhatóság által vizsgált magatartás – A *ne bis in idem* elve – Az uniós és a nemzeti versenyjog egyidejű alkalmazása – A védett jogi tárgy azonossága – Nemzeti versenyhatósági határozat területi hatálya – Engedékenységi program”

I. Bevezetés

1. Mind a Nordzucker, mind a Südzucker cukorgyártó. A német nemzeti versenyhatóság megállapította, hogy e két vállalkozás megsértette az EUMSZ 101. cikket és a német versenyjogot. Az alapügyben az osztrák nemzeti versenyhatóság annak megállapítását kéri, hogy e vállalkozások megsértették az EUMSZ 101. cikket és az osztrák versenyjogot, miközben nyilvánvalóan ugyanazokra a tényekre hivatkozik, mint amelyek a német határozatban már szerepeltek.

2. Az Oberster Gerichtshof (legfelsőbb bíróság, Ausztria) ebben az összefüggésben kérdéseket tett fel az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elvének hatályával kapcsolatban. Lényegében azt, hogy ellentétes-e ezzel az elvvel párhuzamos vagy későbbi versenyjogi eljárások legalábbis részben azonosnak tűnő magatartás tekintetében másik tagállamban történő lefolytatása.

3. A jelen ügy különösen két problémát vet fel. Egyrészt, melyek azok a szempontok, amelyek iránymutatásul szolgálnak a *ne bis in idem* alkalmazása szempontjából az *idem* a versenyjogban és általában a Charta 50. cikke alapján történő értelmezésekor? E kérdésekkel részletesen foglalkozom a bpost ügyre vonatkozó párhuzamos indítványomban.[2] Következésképpen ennyiben a jelen indítvány az ebben az indítványban már elvégzett elemzésen alapul. Másrészt a jelen ügy egyedi jellege abban áll, hogy ismételten meg kell állapítani, hogy a *ne bis in idem*

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] bpost ügy (C-117/20).

elvének alkalmazása szempontjából mit jelent a releváns tényállás azonossága.[3] Mindenekelőtt hozzátehető, hogy a Bíróságot ismételten arra is kérik, tegye egyértelművé a védett jogi tárgy azonosságának értelmezését. Ugyanaz a védett jogi tárgy áll-e fenn két olyan nemzeti eljárásban, amelyekben két nemzeti versenyhatóság ugyanazon uniós versenyjogi rendelkezést, valamint saját nemzeti versenyszabályaikat alkalmazta?

II. Jogi háttér

4. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának „A kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma” címet viselő 50. cikke szerint „[s]enki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték”.

5. Az EUMSZ 101. cikk szerint a belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos „minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása”.

6. Az 1/2003/EK rendelet[4] „A Szerződés 81. és 82. cikke és a nemzeti versenyjog közötti kapcsolatok” című 3. cikkének szövege a következő:

„(1) Ha a tagállamok versenyhatóságai vagy a nemzeti bíróságok a Szerződés 81. cikkének (1) bekezdése szerinti [helyesen: olyan] megállapodásokra, vállalkozások társulásainak döntéseire vagy összehangolt magatartásokra, amelyek e rendelkezés értelmében befolyásolhatják a tagállamok közötti kereskedelmet, a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor az ilyen megállapodásokra, döntésekre vagy összehangolt magatartásokra a Szerződés 81. cikkét is alkalmazniuk kell. Ha a tagállamok versenyhatóságai vagy a nemzeti bíróságok a Szerződés 82. cikke által tiltott visszaélésre a nemzeti versenyjogot alkalmazzák, akkor a Szerződés 82. cikkét is alkalmazniuk kell.

(2) A nemzeti versenyjog alkalmazása nem vezethet az olyan megállapodásoknak, vállalkozások társulásai döntéseinek vagy összehangolt magatartásoknak a tilalmához, amelyek ugyan befolyásolhatják a tagállamok közötti kereskedelmet, viszont a Szerződés 81. cikke (1) bekezdésének értelmében nem korlátozzák a versenyt, vagy amelyek megfelelnek a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésében foglalt feltételeknek, illetve amelyek valamelyik, a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének alkalmazásáról szóló rendelet hatálya alá tartoznak. E rendelet alapján a tagállamok nem akadályozhatók meg abban, hogy a saját területükön szigorúbb nemzeti jogszabályokat alkalmazzanak a vállalkozások által folytatott egyoldalú magatartás tilalmára vagy szankcionálására.

(3) A közösségi jog általános alapelveinek és egyéb rendelkezéseinek csorbítása [helyesen: sérelme] nélkül az (1) és (2) bekezdés nem alkalmazható azokban az esetekben, amikor a versenyhatóságok és a tagállamok nemzeti bíróságai a vállalkozások összefonódásának ellenőrzésére vonatkozó nemzeti jogszabályokat alkalmazzák, illetve nem akadályozhatja meg a

[3] Amit a Bíróság korábban már megtett, a legrészletesebben talán a 2012. február 14-i Toshiba Corporation és társai ítéletben (C-17/10, EU:C:2012:72).

[4] A Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i tanácsi rendelet (HL 2003. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.).

nemzeti jog azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek alapvetően a Szerződés 81. és 82. cikkében előirányzott céltól eltérő célkitűzést szolgálnak.”

7. Az 5. cikk „A tagállamok versenyhatóságainak jogköre” címet viseli, és a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok versenyhatóságai egyedi ügyekben alkalmazhatják a Szerződés 81. és 82. cikkét. E célból saját kezdeményezésükre vagy panasz alapján a következő határozatokat hozhatják:

– előírhatják a jogsértő magatartás befejezését,

– ideiglenes intézkedéseket rendelhetnek el,

– kötelezettségvállalásokat fogadhatnak el,

– pénzbírságot, kényszerítő bírságot vagy a nemzeti joguk által biztosított egyéb szankciót szabhatnak ki.

Amennyiben a birtokukban lévő információk alapján a tilalom feltételei nem teljesülnek, olyan határozatot is hozhatnak, hogy részükről semmilyen intézkedés nem indokolt.”

8. A 13. cikk „Az eljárás felfüggesztés[ére] vagy lezárás[ára]” vonatkozik:

„(1) Ha két vagy több tagállam versenyhatósága elé ugyanazon megállapodás, társulás döntése vagy magatartás ellen érkezett panasz, vagy ezzel kapcsolatban saját kezdeményezésre [helyesen: hivatalból] indított eljárásban jár el a Szerződés 81. vagy 82. cikke alapján, úgy az a tény, hogy az egyik hatóság foglalkozik az üggyel, elegendő indokot szolgáltat arra, hogy a többi hatóság az előttük [helyesen: előtte] folyó eljárást felfüggessze, vagy a panaszt elutasítsa. Hasonlóképpen a Bizottság is elutasíthatja a panaszt azzal az indokkal, hogy az üggyel valamely tagállam versenyhatósága foglalkozik.

(2) A tagállam versenyhatósága vagy a Bizottság elutasíthatja a megállapodás, a társulás döntése vagy a magatartás ellen hozzá érkezett olyan panaszt, amellyel más versenyhatóság már foglalkozott.”

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

9. Mind a Nordzucker, mind a Südzucker német cukorgyártó. Az Agrana a Südzucker irányítása alatt áll. Az Agrana Ausztriában és Kelet-Európában cukorgyárakat üzemeltet.

10. Történeti okokból, valamint a termék homogenitása és a magas szállítási költségek miatt a német cukorpiacot a nagy német termelők fő értékesítési területeire osztották fel. A külföldi cukortermelők piacralépési törekvéseire tekintettel Németországban legkésőbb 2004-től több találkozóra került sor a Nordzucker és a Südzucker értékesítési igazgatói között. E találkozók során különösen annak fontosságát hangsúlyozták, hogy az újonnan kialakult versenynyomást elkerüljék azáltal, hogy a német vállalkozások egymással nem versenyeznek oly módon, hogy belépnének a korábbi fő értékesítési területeikre.

11. 2005 és 2006 fordulóján az Agrana megállapította, hogy bizonyos osztrák ügyfelei a Nordzucker szlovák leányvállalatától szereznek be cukrot. Agrana ügyvezetője egy 2006. február 22-én folytatott telefonbeszélgetés során a Südzucker értékesítési igazgatóját ezen szállításokról is tájékoztatta, és megkérdezte, hogy ismer-e valakit a Nordzuckernél, akivel beszélni tudna erről. A Südzucker értékesítési igazgatója ezt követően felhívta a Nordzucker értékesítési igazgatóját. Kifogásolta az Ausztriába történő szállításokat, és arra utalt, hogy ez hatással lehet a német piacra. A Nordzucker értékesítési igazgatóját arra utasították, hogy kifejezetten ne reagáljon erre a kérésre. Azonban világossá tette a Nordzucker szlovák leányvállalatának értékesítési vezetője számára, hogy nem kívánja az osztrák exportot kiterjeszteni.

12. 2014. február 18-i határozatával a Bundeskartellamt (szövetségi kartellhatóság, Németország, a továbbiakban: BKA), a német nemzeti versenyhatóság 195 500 000 euró összegű bírságot szabott ki a Südzuckerrel szemben lényegében amiatt, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaságban megsértette az egymással versenyben álló vállalkozások közötti olyan megállapodás tilalmát, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása. A BKA megállapította, hogy a Nordzucker, a Südzucker és egy harmadik német vállalkozás mind a továbbfeldolgozásra szánt cukor, mind a háztartási cukor tekintetében megállapodtak arról, hogy a vonatkozó fő értékesítési területeiket tiszteletben tartják. A BKA határozatában az Ausztriára vonatkozó, fentiekben bemutatott 2006. február 22-i telefonbeszélgetés tartalmát is kifejezetten leírják.

13. Az alapeljárás azt követően indult meg, hogy a Nordzucker Ausztriában engedékenység iránti kérelmet nyújtott be. Az osztrák nemzeti versenyhatóság, a Bundeswettbewerbsbehörde (szövetségi versenyhatóság, Ausztria, a továbbiakban: BWB) a Nordzuckerrel szemben annak megállapítását kérte az illetékes osztrák bíróságoktól, hogy az megsértette az EUMSZ 101. cikket és a nemzeti versenyjog rendelkezéseit. A Südzuckerrel szemben a BWB a 2005. január 1. és 2006. szeptember 21. közötti időszak tekintetében 12 460 000 euró összegű pénzbírság kiszabását kérte. A BWB 2006. szeptember 22. és 2008. október 31. közötti időszak tekintetében az Agranával egyetemlegesen további 15 390 000 euró összegű pénzbírság is kiszabását kérte.

14. Az elsőfokú nemzeti bíróság elutasította e kereseti kérelmet. Úgy ítélte meg, hogy a BWB-nek nem fűződik jogos érdeke a Nordzuckerrel szembeni megállapításhoz. Ennek oka, hogy a Nordzucker olyan engedékenységi programban érintett vállalkozás, amelynek esetében a BWB eltekintett pénzbírság kiszabásának kérelmezésétől. A 2006. február 22-ig tartó időszak tekintetében semmi nem utal arra – még hallgatólagosan sem –, hogy Ausztriára kiterjedt volna a német értékesítési területek tiszteletben tartásával kapcsolatos alapvető megállapodás.

15. Mindazonáltal az elsőfokú bíróság azt is megállapította, hogy a 2006. február 22-i telefonhívásban elhangzott kérés legalábbis mérséklő befolyást gyakorolhatott a Nordzucker szlovák leányvállalata általi, Ausztriába történő szállításokra. Az e kérés ezt követő teljesítésével így a Nordzucker és a Südzucker között az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését sértő megállapodás jött lére. Mindazonáltal e bíróság úgy ítélte meg, hogy amennyiben a magatartások bizonyos vetületére egy másik nemzeti versenyhatóság által már kiszabott szankció kiterjed, úgy az ismételt szankcionálás ellentétes *ne bis in idem* elvével. E bíróság szerint pontosan ez volt a helyzet a 2006. február 22-i megállapodás esetében.

16. A BWB fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, az Oberster Gerichtshofhoz (legfelsőbb bíróság). A BWB azt kéri, hogy az eljáró bíróság a 2006. február 22-i telefonbeszélgetés során kialakított megállapodás alapján a Nordzuckerrel szemben állapítsa meg, hogy az megsértette az EUMSZ 101. cikket és a nemzeti jog vonatkozó rendelkezéseit. A BWB a

Südzuckerrel szemben is azt kéri, hogy ugyanezen jogsértések miatt szabjanak ki bírságot. A BWB vitatja a *ne bis in idem* elvének az elsőfokú bíróság általi alkalmazását. Álláspontja szerint ez az értékelés nem vette figyelembe azokat a területeket, amelyek tekintetében a bírságokat az ott elért forgalom alapján állapították meg. A BWB szerint az elsőfokú határozat ellentétes az uniós versenyjognak az 1/2003 rendelet által szabályozott decentralizált alkalmazásával is, amely engedélyezi több nemzeti versenyhatóság párhuzamos fellépését.

17. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a BKA a Südzuckert az előtte folyamatban lévő ügyben az egyedüli releváns jogsértést jelentő 2006. február 22-i telefonbeszélgetést is magában foglaló cselekményekért bírságolta meg. E bíróság továbbá hivatkozik a Bíróság ítélkezési gyakorlatára, amely szerint a *ne bis in idem* elvének alkalmazása az elkövető, a releváns tényállás és a védett jogi tárgy azonosságának hármas feltételétől függ. Felhívja a figyelmet arra is, ami szerinte bizonyos feszültséget okoz a védett jogi tárgy kritériuma és az uniós jog más területein elfogadott azon megközelítés között, amely a *ne bis in idem* elvének alkalmazását csak az elkövető és a tényállás azonosságától teszi függővé.

18. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata semmilyen iránymutatást nem ad a *ne bis in idem* elvének olyan körülmények között történő alkalmazását illetően, ahol két olyan nemzeti versenyhatóság van, amely az uniós és a nemzeti versenyjogot ugyanazon tényállásra és elkövetőre vonatkozó két eljárásban alkalmazza. A kérdést előterjesztő bíróság arra is rámutat, hogy az 1/2003 rendeletből semmilyen következtetés nem vonható le. Ezenfelül e bíróság arra keresi a választ, hogy az a tény, hogy valamely nemzeti versenyhatóság figyelembe vette az adott jogsértés másik államban kifejtett hatásait, szerepet játszik-e a *ne bis in idem* elvének alkalmazásában, és hogy e tekintetben releváns-e az a tény, hogy az alapeljárás keretében a Nordzucker engedékenység iránti kérelmet terjesztett elő.

19. E körülmények között az Oberster Gerichtshof (legfelsőbb bíróság) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Akkor is alkalmazni kell-e a Bíróság versenyjogi ítélkezési gyakorlatában a *ne bis in idem* elvének alkalmazhatóságára vonatkozóan kialakított harmadik feltételt, nevezetesen azt, hogy ugyanannak a védett jogi tárgynak kell érintettnek lennie, ha két tagállam versenyhatóságának ugyanazon tényállásra és ugyanazon személyek vonatkozásában a nemzeti jogi normák mellett ugyanazokat az uniós jogi normákat (itt: az EUMSZ 101. cikket) is kell alkalmaznia?

Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

2) Az uniós és a nemzeti versenyjog párhuzamos alkalmazására vonatkozó ilyen esetben ugyanarról a védett jogi tárgyról van-e szó?

3) Ezen túlmenően jelentőséggel bír-e a *ne bis in idem* elvének alkalmazása szempontjából az, hogy valamely tagállam versenyhatóságának pénzbírságot kiszabó, időben első határozata ténybeli szempontból figyelembe vette-e a versenyjogi jogsértés azon másik tagállamra gyakorolt hatásait, amelynek versenyhatósága csak ezt követően hozott határozatot az általa folyatatott versenyjogi eljárásban?

4) Olyan eljárás esetén is a *ne bis in idem* elvének hatálya alá tartozó eljárásról van-e szó, amelyben az egyik érintettnek a nemzeti engedékenységi programban való részvétele miatt csak a versenyjogi szabályok ezen érintett általi megsértése állapítható meg, vagy a versenyjogi szabályok megsértésének ilyen puszta megállapítására a bírság kiszabására irányuló (másik tagállamban lefolytatott) korábbi eljárás eredményétől függetlenül sor kerülhet?"

20. Írásbeli észrevételeket a Südzucker, az Agrana a BWB, a belga, a német és az olasz kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be. A 2021. március 22-én tartott tárgyaláson a Bíróság meghallgatta a Südzuckert, az Agranat, a BWB-t, a belga, a német és a lengyel kormányt, valamint a Bizottságot. E tárgyalást együttesen tartották a jelen, valamint a C-117/20. sz. bpost ügyben.

IV. Értékelés

21. A jelen indítvány felépítése a következő. Elemzésemet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdés relevanciájával kezdem (A). Ezt követően rátérek arra a kritériumra, amelynek álláspontom szerint irányadónak kell lennie a *ne bis in idem* elvének versenyügyekben és minden más, a Charta 50. cikkének hatálya alá tartozó ügyben való alkalmazhatósága tekintetében (B). Különösen az uniós versenyjogban védett jogi tárgy (B.1.) kérdésével foglalkozom, mielőtt a releváns tényállásnak adott területen és adott időpontban (B.2.) való azonosságára térnék rá. Végül zárásként azon nemzeti eljárás keretében kért megállapítás *ne bis in idem* elvének ezen eljárásban való alkalmazhatósága tekintetében fennálló relevanciájára összpontosítok, amelyben nem került sor bírság kiszabására, mivel ezen eljárásban engedékenységi programot alkalmaztak (C).

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdés relevanciája

22. A kérdést előterjesztő bíróság első és második kérdésével azt kéri a Bíróságtól, hogy vizsgálja meg, hogy a védett jogi tárgy kritériuma alkalmazandó-e az ugyanazon elkövetőkre, ugyanazon tényálláshoz kapcsolódó két olyan nemzeti eljárás keretében, amelyekben az illetékes nemzeti versenyhatóságok az EUMSZ 101. cikket és a nemzeti versenyjogot alkalmazzák (első kérdés). Abban az esetben, ha a jogi tárgy kritériuma relevánsnak tekinthető, a kérdést előterjesztő bíróság azt is kérdezi, hogy az uniós és a nemzeti versenyjog ugyanazt a jogi érdeket védi-e (második kérdés).

23. Nem terjesztettek elő ugyan formálisan elfogadhatatlansági kifogást, a BWB, a német kormány és a Bizottság úgy véli, hogy az első kérdésre (és bizonyos mértékben a második kérdésre) adandó válasz nem döntő a jelen jogvita megoldása szempontjából. Lényegében úgy vélik, hogy az alapügyben a tényállás nem azonos, mivel a BKA és a BWB az adott versenyellenes magatartást csak a saját nemzeti területükön vizsgálta. A védett jogi tárgy értékelését tehát nem kell elvégezni.

24. Nem javaslom az első és a második kérdés megválaszolásának mellőzését.

25. Mindenekelőtt nem egyértelmű, hogy a BKA a német területre korlátozta a tevékenységét. Úgy tűnik ugyanis, hogy bizonyos zavar áll fenn azzal kapcsolatban, hogy ezen nemzeti versenyhatóság pontosan mit vett figyelembe, és abból milyen következmények erednek.

Tisztában vagyok vele, hogy ezt a zavart az okozza, hogy a BKA határozata megemlíti a 2006. február 22-i telefonbeszélgetést, amelynek során az osztrák piacról is szót ejtettek. Az alapügyben a BWB is hivatkozik erre a beszélgetésre.

26. Ugyanakkor nem áll rendelkezésre olyan információ, amely egyértelművé teszi, hogy az e beszélgetésből eredő megállapodás tükröződött-e (és ha igen, hogyan) a BKA előtti eljárás területi hatályának meghatározásában és a végleges határozatában. A kérdést előterjesztő bíróság kétségeit fejezi ki a BKA határozatának területi hatályát illetően. Hozzáteszi, hogy e határozat nem tartalmaz a Südzuckerrel szemben kiszabott bírság számításának alapjául szolgáló forgalommal kapcsolatos információkat.

27. E kételyeket tovább növeli, hogy az első kérdés megfogalmazása kifejezetten hivatkozik *ugyanarra a tényállásra*. A harmadik kérdés ezt követően a szóban forgó versenyjogi jogsértés *ugyanazon hatásaira* kérdez rá. Ha e kérdések az előzetes döntéshozatalra utaló végzéssel összefüggésben merülnek fel, úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint területi átfedés állhat fenn egyrészt a BKA által lefolytatott eljárás, másrészt pedig az előtte folyamatban lévő eljárás között.

28. Másrészt a kérdést előterjesztő bíróság egyértelműen arra kéri a Bíróságot, hogy adjon iránymutatást a védett jogi tárgy kérdésében. Noha kétségtelen, hogy ezt a tényezőt valószínűsíthetően figyelembe kell venni az elkövető és a releváns tényállás azonosságának ellenőrzését követően, az ügy sajátosságai és a pergazdaságossághoz fűződő érdek megkövetelheti, hogy az értékelési sorrend eltérő legyen. E sorrendet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megállapítania.

29. Harmadszor, inkább mellékes, de még mindig fontos megjegyzésként, a kérdést előterjesztő bíróság a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem útján különösen a versenyjogi eljárásokban és általában a Charta 50. cikke alapján alkalmazandó *ne bis in idem* tesztre kérdez rá. Ebben az összefüggésben álláspontom szerint meglehetősen elgondolkodtató, és kétségtelenül nem áll összhangban az igazságügyi együttműködés szellemével, ha a Bíróságnak egyszerűen azon feltételek egyikére kellene összpontosítania, amelyek nem teljesülhetnek (amely azonban valójában a kérdést előterjesztő bíróság által megvizsgálandó ténykérdés), annak megállapítása nélkül, hogy melyek ugyanezen vizsgálat egyéb kritériumai.

30. Összefoglalva, mivel nem zárható ki, hogy a két eljárás valamilyen módon ténylegesen átfedi egymást, vagy, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a tényállások azonosságának kérdését megelőzően meg kívánja vizsgálni a jogi tárgy kérdését, az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek relevanciájának vélelme [5] nem tekinthető megdöntöttnek. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság válaszoljon az első és a második kérdésre.

B. Ne bis in idem az uniós (verseny)jogban: teszt és annak alkotóelemei

31. Az előterjesztett első és második kérdés azon teszt meghatározásához kapcsolódik, amelynek a *ne bis in idem* elvének a versenyügyekben való alkalmazhatóságára, pontosabban ebben az összefüggésben az *idem* meghatározására kell vonatkoznia.

[5] Legutóbb például: 2021. április 29-i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny z siedzibą ítélet (C-383/19, EU:C:2021:337, 29–30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32. Először röviden felidézem azokat az okokat, amelyek e tekintetben kérdéseket vetnek fel. Az *első* kérdésre általam javasolt válasz a bpost ügyre vonatkozó párhuzamos indítványomban már elvégzett elemzésen alapul. A Charta 50. cikke szerinti *ne bis in idem* hármas azonosságon (az elkövető, a releváns tényállás és a védett jogi tárgy azonosságán) alapuló egységes tesztjét javaslom (1).

33. Ezt követően a *második* kérdésre válaszolva a védett jogi tárgy kifejezetten versenyjogban felmerülő problémájával fogok foglalkozni. E tekintetben megállapítom, hogy amennyiben két nemzeti versenyhatóság alkalmazza az EUMSZ 101. cikket és az azzal egyenértékű nemzeti jogi rendelkezéseket, ugyanazt a jogi tárgyat védik (2).

34. Végül arra a kérdésre térek rá, hogy mindkét, jelen ügyben szóban forgó eljárás ugyanarra a tényállásra vonatkozik-e, és hogy jogilag erre egyáltalán alkalmasak-e. Ebből arra a következtetésre jutok, hogy az a kérdés, hogy a BKA figyelembe vette-e az adott versenyjogi jogsértés Ausztriában kifejtett hatásait, valóban releváns a *ne bis in idem* elvének alapeljárásban való alkalmazhatósága tekintetében, azonban ténybeli szempontból távolról sem egyértelmű (3).

1. A teszt: hármas azonosság

35. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdés vitathatatlanul annak Bíróság általi többszöri megerősítésén alapul, hogy a versenyjogban az *idem* feltételének teljesülése nemcsak az elkövető és a tényállás azonosságát követeli meg, hanem a védett jogi tárgy azonosságát is.[6]

36. A *ne bis in idem* elvével kapcsolatos ítélkezési gyakorlat az uniós versenyjog terén a Bíróság Wilhelm és társai ügyben hozott ítéletével közel 50 évvel ezelőtt kezdett kialakulni.[7] Ez az ügy egy versenyellenes magatartás párhuzamos nemzeti és szupranacionális vizsgálatára vonatkozott. A Bíróság azon állítása, amely szerint „a közösségi és a nemzeti kartelljog a kartelleket más szempontból vizsgálja”,[8] később kiegészült azzal a pontosítással, amely szerint a *ne bis in idem* elve által a versenyjogban biztosított védelem csak akkor lép működésbe, ha a második eljárás nem csupán ugyanazon elkövetőre és tényállásra vonatkozik, hanem ugyanazon védett jogi tárgyra is.[9] Az elv ezen értelmezését különösen a Toshiba ítélet erősítette meg.[10] Annak ellenére, hogy a védett jogi tárggyal kapcsolatos, az uniós jog más területén hiányzó feltétel alkalmazásával kapcsolatos kritika fokozódik,[11] ugyanezen értelmezést erősítette meg legutóbb a Slovak Telecom ítélet.[12]

6 Lásd különösen: 2004. január 7-i Aalborg Portland és társai kontra Bizottság ítélet (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P és C-219/00 P, EU:C:2004:6, 338. pont); 2012. február 14-i Toshiba Corporation és társai ítélet (C-17/10, EU:C:2012:72, 97. pont); 2021. február 25-i Slovak Telekom ítélet (C-857/19, EU:C:2021:139, 43. pont).

7 1969. február 13-i Wilhelm és társai ítélet (14/68, EU:C:1969:4).

8 Uo., 3. pont.

9 2004. január 7-i Aalborg Portland és társai kontra Bizottság ítélet (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C--217/00 P és C-219/00 P, EU:C:2004:6, 338. pont); 2012. február 14-i Toshiba Corporation és társai ítélet (C-17/10, EU:C:2012:72, 97 pont). Lásd még: a Törvényszék 2017. október 26-i Marine Harvest kontra Bizottság ítélete (T-704/14, EU:T:2017:753, 308. pont).

10 2012. február 14-i Toshiba Corporation és társai ítélet (C-17/10, EU:C:2012:72, 97. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

11 Lásd: Kokott főtanácsnok Toshiba Corporation és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-17/10, EU:C:2011:552, 114–122. pont); Wahl főtanácsnok Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie ügyre vonatkozó indítványa (C-617/17, EU:C:2018:976, 45. pont); Tanchev főtanácsnok Marine Harvest ügyre vonatkozó indítványa (C-10/18 P, EU:C:2019:795, 95. pont, 34. lábjegyzet).

12 2021. február 25-i Slovak Telekom ítélet (C-857/19, EU:C:2021:139, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37. A Bíróság az *idem* vizsgálatát a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (a továbbiakban: SMVE)[13] 54. cikkével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatban kifejezetten az elkövető és a tényállás kizárólagos azonosságára korlátozta. Ebben az összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy az *idem* feltétel értékelésének egyedüli jelentőséggel bíró szempontja „a történeti tényállásnak, azaz az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények együttesének az azonossága”.[14] Hasonlóképpen, a büntetőjogi és közigazgatási eljárások vegyítésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában a Bíróság megállapította, hogy a „Charta 50. cikke nem zárja ki, hogy valamely tagállam a héával összefüggő bevallási kötelezettségek teljesítésének elmulasztásában megnyilvánuló ugyanazon tényállásra adójogi és büntetőjogi szankciók kombinációját alkalmazza”[15]. A későbbiekben a Bíróság tisztázta, hogy „a Charta 50. cikke […] tiltja, hogy *ugyanazon tényállás* alapján különböző eljárásokban több büntető jellegű szankciót szabjanak ki”[16]. Azzal, hogy az elemzés egyre inkább a *bis* fogalmára irányul, a Bíróság a jogok korlátozására vonatkozó, Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt kitétel feltételeinek teljesülése esetén lehetővé tette ugyanazon tárgy tekintetében a második eljárás lefolytatását.[17]

38. Jelenleg úgy tűnik, a Menci teszt általánosan alkalmazandó, ezért azt a Charta 50. cikkének hatálya alá tartozó valamennyi helyzetre alkalmazni kell. Ez teret enged az SMVE 54. cikkéhez vagy az európai elfogatóparancsról szóló 2002/584/IB kerethatározat 3. cikkének (2) bekezdéséhez hasonló különös szabályok párhuzamos alkalmazásának is.[18] Jelenleg azonban úgy tűnik, hogy az alapértelmezett teszt a Charta 50. cikkének hatályát illetően az *idem factum* rendkívül tágan meghatározott fogalmának és a jogok Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerint korlátozásának lehetősége formájában megjelenő igen nagylelkű menekülőútvonal kombinációja.

39. Nem ismétlem meg azokat az érveket, amelyek miatt úgy vélem, hogy e megközelítés problémás. Ennek érdekében kénytelen vagyok a bpost ügyben elvégzett elemzésemre hivatkozni.[19] Azt javaslom tehát, hogy az *idem* Charta 50. cikke értelmében vett (egységes) tesztje hármas azonosságon alapuljon: az elkövető, a releváns tényállás és a védett jogi tárgy azonosságán.[20]

[13] HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.

[14] 2006. március 9-i van Esbroeck ítélet (C-436/04, EU:C:2006:165, 36. pont); 2006. szeptember 28-i Gasparini és társai ítélet (C-467/04, EU:C:2006:610, 54. pont); 2006. szeptember 28-i van Straaten ítélet (C-150/05, EU:C:2006:614, 48. pont); 2007. július 18-i Kraaijenbrink ítélet (C-367/05, EU:C:2007:444, 26. pont); 2010. november 16-i Mantello ítélet (C-261/09, EU:C:2010:683, 39. pont); 2021. április 29-i X (Európai elfogatóparancs – *ne bis in idem*) ítélet (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), az utolsó ügyben harmadik állam által kiszabott korábbi büntetésről volt szó.

[15] 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 34. pont). Kiemelés tőlem.

[16] 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197, 35. pont). Kiemelés tőlem. Lásd azonban a 2018. március 20-i Garlsson Real Estate és társai ítélet (C-537/16, EU:C:2018:193) 27. pontját is, ahol ismét ugyanazon *tényekre* hivatkoznak.

[17] Hozzátehető, hogy a (releváns) tényállás és a (releváns) cselekmény felcserélhető használata szintén részben hozzájárulhatott az azzal kapcsolatos zavarhoz, hogy milyen típusú és terjedelmű azonosságra van szükség. A szigorú értelmezés szerint és meghatározott körülmények között ugyanis a „cselekmény” megfeleltethető a „tényállásnak”. Bizonyos nyelveken azonban – és természetesen elvontan vizsgálva – a (bűn)cselekmény fogalma tágabb, mint annak puszta ténybeli elemei. Nem csupán azt öleli fel, hogy „mi történt”, hanem a múlt jogi értékelését és minősítését is, amit pedig – legalábbis közvetetten – valószínűleg figyelembe kell venni a védett jogi tárgy tekintetében azáltal, hogy meghatározásra kerülnek a szóban forgó magatartás negatív társadalmi hatásai.

[18] Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat (HL 2002. L 190., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 34. o.).

[19] A bpost ügyre vonatkozó indítványom (C-117/20, 101–117. pont).

[20] A bpost ügyre vonatkozó indítványom 119–122. pontjában is kifejtett elveken alapul.

40. E kiindulópont tisztázása arra ösztönöz, hogy részletesebben vizsgáljam meg e teszt két azon elemét, amelyek a jelen ügy középpontjában állnak, nevezetesen a védett jogi tárgy azonosságát (2) és a tényállás azonosságát (3).

2. A védett jogi tárgy azonossága

41. Tudomásom szerint, bár versenyügyekben a védett jogi tárggyal kapcsolatos feltételt több ízben megerősítették, e feltételt valójában soha nem fejtették ki,[21] kivéve azt az állítást, miszerint „az egyes nemzeti jogszabályok a rájuk jellemző sajátos megfontolások alapján kizárólag ebben a keretben veszik figyelembe a korlátozó magatartásokat”[22].

42. Azt a konkrét kérdést, hogy az uniós és a nemzeti versenyjog ugyanazt a jogi tárgyat védi-e, nemrégiben terjesztették a Bíróság elé a Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie ítéletben.[23] A Bíróság nem tartotta szükségesnek, hogy e kérdéssel foglalkozzon. Az alapügyben, noha az a nemzeti és uniós versenyszabályok egyidejű alkalmazására vonatkozott, csak egyetlen, nemzeti versenyhatóság előtti eljárásról volt szó. Így a Bíróság annak megállapítására szorítkozott, hogy első lépésként nem áll fenn a *bis* elem, ha nem foglalkoznak az *idem* elemmel.

43. Ezzel szemben a jelen ügyben egyértelműen két eljárásról van szó, amelyek – ami a jelen ügyben lényeges – ugyanazokra az elkövetőkre vonatkoznak.[24] Így, hacsak a kérdést előterjesztő bíróság e kérdésnek a védett jogi tárgy kérdését megelőző vizsgálata részeként nem jut arra a következtetésre, hogy a két eljárás különböző tényállásra vonatkozik, a védett jogi tárgy kérdése egyértelműen releváns.

44. Ugyanazon jogi tárgyat védi-e az uniós és nemzeti versenyjog? Az inkább általános megközelítés szerint a tisztességes és zavartalan belső piaci verseny szükségességét szem előtt tartva nyilvánvalóan ugyanazon jogi tárgyat védik. Nem gondolom azonban, hogy az elemzés itt ténylegesen megállhat. A védett jogi tárgy kérdését valamely különös rendelkezésre tekintettel kell értékelni. Ezen elemzésnek arra a konkrét érdekre vagy célra kell összpontosítania, amelyet az alkalmazott rendelkezés követ, valamint arra, hogy e rendelkezés mit és miért szankcionál.[25]

45. Egyrészt, elvontan vizsgálva, semmi kétség nem fér ahhoz, hogy az uniós és nemzeti versenyszabályok jelenleg nagymértékben egységessé váltak. A Wilhelm és társai ítéletben a közösségi és nemzeti versenyjog eltérésére vonatkozóan tett megállapítás alapjául szolgáló

[21] A Bíróság (közvetlenül vagy közvetve) hivatkozott a Wilhem és társai ítéletben tett, a nemzeti és közösségi versenyjog közötti különbséggel kapcsolatos állításra, például az 1980. július 10-i Giry és Guerlain és társai ítéletben (253/78 és 1/79–3/79, EU:C:1980:188, 15. pont); az 1992. július 16-i Asociación Española de Banca Privada és társai ítéletben (C-67/91, EU:C:1992:330, 11. pont); az 1998. november 26-i Bronner ítéletben (C-7/97, EU:C:1998:569, 19. pont); a 2003. szeptember 9-i Milk Marque és National Farmers' Union ítéletben (C-137/00, EU:C:2003:429, 61. pont); a 2006. július 13-i Manfredi és társai ítéletben (C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, 38. pont) vagy a 2009. október 1-jei Compañía Española de Comercialización de Aceite ítéletben (C-505/07, EU:C:2009:591, 50. pont).

[22] Lásd például: 1980. július 10-i Giry és Guerlain és társai ítélet (253/78 és 1/79–3/79, EU:C:1980:188, 15. pont); 2003. szeptember 9-i Milk Marque és National Farmers' Union ítélet (C-137/00, EU:C:2003:429, 61. pont) vagy 2009. október 1-jei Compañía Española de Comercialización de Aceite ítélet (C-505/07, EU:C:2009:591, 50. pont).

[23] 2019. április 3-i ítélet (C-617/17, EU:C:2019:283).

[24] Jóllehet a két nemzeti eljárásban nem *mindegyik* fél azonos, különösen a Nordzucker és a Südzucker esetében nyilvánvaló az elkövető(k) azonossága.

[25] Részletesen lásd a bpost ügyre vonatkozó indítványom 136–141. pontját a 142–151. pontjával együtt, amely pontok részletesebb szemléltetést adnak.

történelmi okok sérelme nélkül [26] egyértelmű, hogy az 1/2003 rendelet közelítette egymáshoz az uniós és nemzeti versenyjogot. A konvergencia és az együttműködés szükségessége tükröződik mind az érintett szabályozás lényegi tartalmában, mind az azt alkalmazó intézményekben.

46. A lényeges rendelkezéseket illetően az 1/2003 rendelet egyértelműen felhatalmazza a nemzeti versenyhatóságokat arra, hogy az EUMSZ 101. cikket és az EUMSZ 102. cikket alkalmazzák. [27] E rendelet megállapítja azokat a szabályokat is, amelyek célja azok alkalmazása során a koherencia biztosítása. Ezt követően talán az 1/2003 rendeletnek az intézményekre és eljárásokra vonatkozó rendelkezései hozzák létre az „Európai Versenyhatóságok Hálózatának" kellően kidolgozott rendszerét, amely maga után vonja Bizottság és nemzeti versenyhatóságok részvételét az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk egységes alkalmazásának megvalósítására törekedve. Ezenkívül az (EU) 2019/1 irányelv [28] uniós jogalkotó általi elfogadása a jelenlegi rendszer hiányosságainak orvoslására irányul. Ezen irányelv felhatalmazza a nemzeti versenyhatóságokat arra, hogy az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk hatékonyabb végrehajtóivá váljanak az e jogi aktus egyes fejezeteinek hatálya alá tartozó területeken. [29]

47. E rendszerszintű változásra tekintettel nehéz úgy tekinteni, hogy az uniós és nemzeti versenyjog nem közelített egymáshoz azóta, hogy a Bíróság azok kapcsolatával a Wilhelm és társai ítéletben foglalkozott. Ez a megállapítás nemcsak akkor tűnik helytállónak, ha figyelembe vesszük a Bíróság által ezen ítéletben használt, „*kartellekre* vonatkozó közösségi és nemzeti jogra" [30] hivatkozó pontos szöveget, hanem a későbbi ítélkezési gyakorlatban a „versenykorlátozó magatartásokra" [31] való általánosabb hivatkozás figyelembevétele során is.

48. Másrészt, ha a hangsúly a különös rendelkezésekre kerül, nem jelenthető ki teljes bizonyossággal, hogy a versenyszabályok egyes területein nem áll fenn több (vagy már nem állhat fenn) eltérés. [32] Az 1/2003 rendelet 3. cikke e rendelet elődjével, a 17. rendelettel szemben nemcsak az uniós és nemzeti versenyszabályok viszonyát szabályozza, hanem kifejezetten tudomásul veszi, hogy vannak olyan esetek, amelyekben a nemzeti versenyszabályok lényegüket tekintve eltérhetnek az uniós versenyszabályoktól.

49. Az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk nemzeti alkalmazását illetően az 1/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdéséből az következik, hogy a tagállamok a megállapodásokra, a vállalkozások társulásainak döntéseire vagy az összehangolt magatartásokra nem alkalmazhatnak az uniós szinten fennálló szabályoknál szigorúbb szabályokat. A tagállamok azonban ezt megtehetik a

[26] A Bíróság pontosabban a „közösségi és nemzeti kartelljog" kifejezést használta. 1969. február 13-i Wilhelm és társai ítélet (14/68, EU:C:1969:4, 3. pont).

[27] Az EK-Szerződés 85. és 86. cikkét illetően a 17. rendelet keretében már részben ez volt a helyzet – 17. EGK tanácsi rendelet: A Szerződés 85. és 86. cikkének végrehajtásáról szóló első rendelet (HL 1962. 13., 204. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 3. o.).

[28] A tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogalkalmazás és a belső piac megfelelő működésének biztosítása céljából történő megerősítéséről szóló, 2018. december 11-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 11., 3. o.).

[29] Amint azt a 2019/1 irányelv fejezeteinek címe jelzi, e területek a következők: a nemzeti versenyhatóságok függetlensége és erőforrásai, a feladataik ellátására vonatkozó hatáskörök, a bírságok meghatározása, az engedékenységi programok, a kölcsönös segítségnyújtás és az elévülési idők.

[30] 1969. február 13-i Wilhelm és társai ítélet (14/68, EU:C:1969:4, 3. pont). Kiemelés tőlem.

[31] Lásd még például: 1980. július 10-i Giry és Guerlain és társai ítélet (253/78 és 1/79–3/79, EU:C:1980:188, 15. pont).

[32] Az 1/2003 rendelet elfogadását megelőző jogalkotási munka során a Bizottság megállapította, hogy (az akkor 15 közül) számos tagállam olyan nemzeti versenytörvényeket fogadott el, amelyek tükrözik az EK 81. cikk és az EK 82. cikk tartalmát. Ugyanakkor elismerte, hogy nem volt formális harmonizáció, és különbségek maradtak mind a törvények tekintetében, mind a gyakorlatban. Lásd: a Szerződés 81. és 82. cikkében szereplő versenyszabályok végrehajtására vonatkozó és az 1017/68/EGK rendelet, a 2988/74/EGK rendelet, a 4056/86/EGK rendelet és a 3975/87/EGK rendelet módosításáról szóló tanácsirendelet-javaslat („A Szerződés 81. és 82. cikkének végrehajtási rendelete") (COM/2000/0582 végleges, HL 2000. C 365 E., 284. o.) indoklása, „Kontextus" című 1. A) pont, harmadik bekezdés és 2. C) (2)a) második bekezdés.

vállalkozások *egyoldalú magatartását* illetően. A különös nemzeti szabályozások tekintetében tehát eltérés áll fenn a megengedhető mozgásteret illetően aszerint, hogy a szóban forgó magatartás az EUMSZ 101. cikk vagy az EUMSZ 102. cikk hatálya alá tartozik-e.

50. Ezenkívül az 1/2003 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése még nagyobb teret hasít ki a differenciálásnak, amikor összefonódásokra vonatkozó nemzeti jogszabályokról van szó, és fenntartja a nemzeti jog azon szabályai folyamatos alkalmazásának lehetőségét, amelyek túlnyomórészt az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk által követett céltól eltérő célt követnek. Ez utóbbi lehetőséget megerősíti az 1/2003 rendelet (9) preambulumbekezdése is, amely többek között kimondja, hogy „a tagállamok területükön e rendelet értelmében végrehajthatnak olyan nemzeti jogszabályokat, amelyek tiltják vagy szankcióval fenyegetik a tisztességtelen – akár egyoldalú, akár szerződéses – kereskedelmi gyakorlatokat”.

51. Strukturális szempontból az uniós és nemzeti szabályok 1/2003 rendelet 3. cikkének hatálya alá tartozó normatív kölcsönhatása tehát legalább négy különböző forgatókönyvet vázol fel. Az *első*, hogy az EUMSZ 101. cikk hatálya alá tartozó helyzetek tekintetében fennáll a teljes tartalmi átfedés. A tagállamok ugyanis nem fogadhatnak el szigorúbb szabályokat. A *második*, hogy viszonylag nagy, de nem teljes tartalmi átfedés áll fenn az EUMSZ 102. cikk hatálya alá tartozó azon helyzetek tekintetében, amelyekben a tagállamok szigorúbb intézkedéseket fogadhatnak el.[33] A *harmadik*, hogy az összefonódások ellenőrzése részleges harmonizáció tárgyát képezi. A *negyedik*, és talán a legfontosabb, hogy a tagállamok számára külön normatív terület áll fenn az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk céljától eltérő célokat követő nemzeti szabályozásaikat illetően, amire példaként a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó nemzeti szabályozást említik.

52. Így az 1/2003 rendelet 3. cikke elismeri azt a tényt, hogy az uniós és nemzeti versenyjog nem azonos, legalábbis nem minden szempontból.[34] Mindazonáltal e lehetséges különbség az elérni kívánt (vagy objektív) érdek normatív minőségére vonatkozó eltérés. A különbség esetében nem lehet szó egyszerűen az eltérő földrajzi hatályról.

53. Másként fogalmazva, nem hiszem, hogy az ugyanazon jogsértés, és így az adott szabály területi hatálya közötti puszta (mennyiségi) eltérés önmagában a jogi tárgy (minőségi) eltérésére utalna.[35] Míg az uniós versenyjog azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben a tagállamok közötti kereskedelem érintett, addig a nemzeti versenyjog belső helyzetekre alkalmazandó. Véleményem szerint ez az eltérés a jogsértés területi kiterjedéséhez kapcsolódik, amelyhez esetlegesen a védett jogi érdekbe való beavatkozás súlyossága kapcsolódik, de nem szükségszerűen e védett jogi tárgy eltérő minősége.[36]

[33] Az 1/2003 rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő „szigorúbb nemzeti jogszabályok” kifejezést illetően lásd például: Feteira, LT., „*The Interplay Between European and National Competition Law after Regulation 1/2003: United (Should) We Stand*?”, Wolters Kluwer Law International, 2015., 62–67. o.

[34] Ez vitathatatlanul az oka annak, hogy Kokott főtanácsnok a Toshiba Corporation és társai ügyre vonatkozó indítványában megjegyezte, hogy lényegében a Walt Wilhem ítéletben tett első megállapítás továbbra is érvényes (C-17/10, EU:C:2011:552, 81. pont).

[35] Lásd még: Nazzini, R., „Parallel Proceedings in EU Competition Law: *Ne Bis In Idem as a Limiting Principle*” in: van Bockel, B. (ed.), Ne Bis in Idem in EU Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2016., 159. o.

[36] Lásd Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok megállapítását, amely szerint „a jogszerűtlen magatartás területi kiterjedésének kritériuma nem lényeges, hanem mellékes, mivel nem a jogsértés jellegét, hanem intenzitását érinti”. Nem értett egyet a Wilhelm és társai ítéletben követett megközelítéssel, amikor megállapította, hogy „az Európai Unión belüli szabad versenyt biztosító szabályok alapján nem lehet oly módon különbséget tenni a különálló területek, a Közösségi terület és a nemzeti területek között, mintha azok hermetikusan elkülönülnének egymástól. Mindkét terület a szabad és nyílt közös piaci verseny felügyeletére irányul, az egyik annak egészét, a másik pedig egyes részeit érinti, a lényeg azonban azonos.” Lásd: Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok Buzzi Unicem kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-217/00 P, EU:C:2003:83, 176., 173. pont és 121. lábjegyzet) és Italcementi kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-213/00 P, EU:C:2003:84, 94., 91. pont és 71. lábjegyzet).

54. Egyszerűen fogalmazva, a Cseh Köztársaságban létrehozott és megvalósított árkartell valószínűleg minőségi szempontból ugyanazt a védett jogi tárgyat érinti, függetlenül attól, hogy végül és az érintett, tagállamok közötti kereskedelem vonatkozásában e tekintetben kizárólag az EUMSZ 101. cikket tükröző nemzeti rendelkezés,[37] vagy az EUMSZ 101. cikk és e nemzeti rendelkezés együttesen, vagy esetleg csak az EUMSZ 101. cikk kerül alkalmazásra.

55. Ezt az összetett képet ugyanis az az általános szabály uralja, amely szerint a nemzeti versenyjogi szabályok csak akkor alkalmazandók, ha az uniós jog nem ír elő különös szabályt.[38] Amennyiben azonban a két szabályrendszer ténylegesen átfedi egymást, vagy mindenesetre azt követően, hogy ugyanazon ténybeli helyzetet kezdik el szankcionálni, azt, hogy a védett jogi tárgy mind uniós, mind nemzeti szinten azonos-e, *in concreto* kell meghatározni az ugyanazon ügy mindkét szintjén alkalmazott különös rendelkezésekre tekintettel.

56. E megközelítést a jelen ügyre alkalmazva az 1/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy ha valamely nemzeti versenyhatóság (vagy nemzeti bíróság) a nemzeti jogát az EUMSZ 101. cikk értelmében vett olyan magatartásra alkalmazza, amely érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, akkor az EUMSZ 101. cikket is alkalmaznia kell. Más szóval, ha az adott magatartás az EUMSZ 101. cikk hatálya alá *is* tartozik, a nemzeti versenyhatóságoknak vagy a bíróságoknak e rendelkezést *is* alkalmazniuk kell.[39]

57. Továbbá, amint az 1/2003 rendelet 3. cikkének (1) és (2) bekezdéséből kitűnik, a nemzeti jognak az EUMSZ 101. cikk hatálya alá tartozó helyzetre való alkalmazásának eredménye *nem térhet el* az abban az esetben kapott eredménytől, ha az EUMSZ 101. cikket egyedül alkalmaznák. Függetlenül attól a kérdéstől, hogy ilyen helyzetben a nemzeti versenyjog párhuzamos alkalmazása milyen hozzáadott értéket képvisel,[40] mindenesetre nehéz elképzelni, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás, illetve az EUMSZ 101. cikk céljai miben térhetnek el egymástól. Ezenfelül, amennyiben két nemzeti versenyhatóság ezt követően ugyanazon az uniós jogi rendelkezést, vagyis az EUMSZ 101. cikket alkalmazza, amely tekintetében tilos számukra nemzeti szinten eltérni, a két nemzeti versenyhatóság által biztosított sajátos védett jogi tárgynak biztosan azonosnak is kell lennie.

58. Összefoglalva, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy azt, hogy az uniós és a nemzeti versenyjog ugyanazon jogi tárgyat védi-e, az alkalmazott különös szabályok vizsgálata útján kell megállapítani. Ez magában foglalja annak értékelését, hogy a szóban forgó nemzeti szabályok eltérnek-e az uniós szabályoktól. Amennyiben két tagállam versenyhatóságai az EUMSZ 101. cikket és az annak megfelelő nemzeti versenyjogi rendelkezést alkalmazzák, ugyanazt a jogi tárgyat védik.

[37] Jelenleg a módosított zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (a verseny megóvásáról szóló törvény) 3. §-a.

[38] Lásd ebben az értelemben: 2011. május 3-i Tele2 Polska ítélet (C-375/09, EU:C:2011:270, 33. pont). Lásd még: 2014. június 5-i Kone és társai ítélet (C-557/12, EU:C:2014:1317, 32. pont) és 2010. december 7-i VEBIC-ítélet (C-439/08, EU:C:2010:739, 56. és 57. pont), amelyek szerint a nemzeti jognak biztosítania kell „az uniós versenyjog teljes érvényesülését”, és az nem sértheti e jognak a nemzeti versenyhatóságok általi hatékony alkalmazását, ami az 1/2003 rendelet célja.

[39] E tekintetben a 2019/1 irányelv (3) preambulumbekezdése megállapítja, hogy „[a] gyakorlatban a legtöbb nemzeti versenyhatóság az EUMSZ 101. és 102. cikkel párhuzamosan alkalmazza a nemzeti versenyjogot”.

[40] Be kell vallanom, e kérdés megválaszolása egyelőre még számomra is nehézséget jelent. Az 1/2003 rendeletre vonatkozó eredeti bizottsági javaslat a 3. cikk tervezetét illetően némileg logikusabb szabályt tartalmazott, amely szerint: „A Szerződés 81. cikke szerinti megállapodásokra, vállalkozások társulásainak döntéseire és összehangolt magatartásokra, valamint a Szerződés 83. cikke szerinti erőfölénnyel való visszaélésre, amelyek hatással lehetnek a tagállamok közötti kereskedelemre, *kizárólag a közösségi versenyjog alkalmazandó, a nemzeti versenyjog kizárása mellett*.” Kiemelés tőlem. Lásd: a Szerződés 81. és 82. cikkében szereplő versenyszabályok végrehajtására vonatkozó és az 1017/68/EGK rendelet, a 2988/74/EGK rendelet, a 4056/86/EGK rendelet és a 3975/87/EGK rendelet módosításáról szóló tanácsi rendelet javaslat („A Szerződés 81. és 82. cikkének végrehajtási rendelete”) (COM(2000) 582 végleges, HL 2000. C 365. E., 284. o.).

3. A releváns tényállás azonossága: idő és hely

59. Most rátérek a harmadik kérdésre. A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy releváns-e az, hogy a BKA figyelembe vette a szóban forgó kartellnek a másik tagállamban – értelmezésem szerint az osztrák piacra – kifejtett hatásait.

60. E kérdésre igenlő választ kell adni.

61. Amint Kokott főtanácsnok a Toshiba ügyre vonatkozó indítványában megállapította, a „kartelleket éppen azért tiltják és üldözik, mert káros hatással vannak a versenyre, vagy legalábbis alkalmasak a verseny hátrányos befolyásolására”[41]. A főtanácsnok azt is megjegyezte, „[n]em lehet elvontan megítélni, hogy valamely esetben a cél vagy a hatás a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása volt-e, ezt minden esetben egy meghatározott időszak és egy meghatározott terület tekintetében kell vizsgálni”[42].

62. Másként fogalmazva, annak meghatározásához, hogy megakadályozza-e a második eljárást a *ne bis in idem* elve, a szóban forgó korlátozás által érintett idő és hely meghatározása számít. A Toshiba ítéletben a Bíróság e tekintetben egyetértett a főtanácsnokkal és hangsúlyozta, hogy a vállalkozások olyan magatartást tanúsítottak, „amelynek célja vagy hatása a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása volt, ezért azt azon […] *területre*, illetve azon *időszakra* tekintettel kell vizsgálni, amelyen a vizsgált magatartás ilyen célt szolgált vagy hatást váltott ki”[43]. A Bíróság szerint mind a terület, mind az idő releváns tényező, amelyek azonos *tényállás* részét képezik.[44]

63. A jelen indítvány ezt követő részeiben ezen az alapon röviden foglalkozom az idő és a hely alapügyben fennálló azonosságával. Először is, figyelemmel az ügyiratokban foglalt információkra, csak feltételezni tudom, hogy a BKA a tiltott magatartás osztrák piacra gyakorolt hatásait is figyelembe vette (a). Másodszor arra a kérdésre térek ki, amellyel a Bíróság leginkább tud foglalkozni, vagyis, hogy a látszólag más tagállamban tanúsított bizonyos magatartások hatásainak ilyen területen kívüli szankcionálása jogilag valóban lehetséges lett volna-e (b).

a) A BKA által a tényállás elemeként figyelembe vett terület

64. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés megállapítja, hogy a BKA határozata kifejezetten leírja az Ausztriára vonatkozó, 2006. február 22-i telefonbeszélgetés tartalmát. A kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő fellebbezés keretében ugyanakkor a BWB is ugyanezen telefonbeszélgetésre hivatkozik.

65. Teljes mértékben lehetséges, hogy egy telefonbeszélgetés több földrajzi piacot érinthet. E tekintetben azonban nem egyértelmű, hogy a BKA ténykérdésként figyelembe vette-e a szóban forgó piacfelosztó kartell osztrák piacra gyakorolt hatásait, és hogy a „hatások figyelembevétele” a jelen ügyben valójában mit jelent.

41 Kokott főtanácsnok Toshiba Corporation és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-17/10, EU:C:2011:552, 128. pont).

42 Uo., 129. pont.

43 2012. február 14-i Toshiba Corporation és társai ítélet (C-17/10, EU:C:2012:72, 99. pont). Kiemelés tőlem.

44 Uo., 99. pont. Lásd még: Kokott főtanácsnok Toshiba Corporation és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-17/10, EU:C:2011:552, 130. pont).

66. A *ne bis in idem* elve által előírt védelem megvalósulásához nem elegendő az, hogy bizonyos magatartást vagy ténybeli helyzetet említsenek és leírjanak valahol a határozatban. Az azonos ténybeli elemet jogilag relevánsnak kell tekinteni, annak önmagában minősített és értékelt hatásaival együtt. Ami a jelen ügyet illeti, figyelembe vették-e ezeket a szóban forgó telefonbeszélgetéssel kapcsolatos ténybeli elemeket a versenyjogi jogsértés BKA általi megállapításában? Az következik-e a BKA határozatából, hogy ez a nemzeti versenyhatóság az osztrák piac vonatkozásában is eljárás alá vonta és szankcionálta az érintett vállalkozásokat? Vagy a BKA ezt a beszélgetést a német piacot érintő jogsértés bizonyítékaként vette figyelembe? [45]

67. Feltételezem, hogy a nemzeti versenyhatóság határozata ilyen típusú információkat tartalmaz, amelyek vonatkozhattak eredetileg a figyelembe vett érintett piac meghatározására, vagy mindenekelőtt azon megállapításra, hogy álláspontja szerint a versenyjogi szabályok megsértésére hol és mikor került sor.

68. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy – ha szükséges a BKA-val együttműködve – megvizsgálja és meghatározza az e kérdésekre adott választ annak érdekében, hogy megállapítsa ezen nemzeti versenyhatóság intézkedésének tényleges hatályát. Ez az együttműködés megvalósulhat közvetve, a BWB közreműködésével [46] vagy közvetlenül. [47]

69. Végül, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság a végzésében megemlítette, és egyes érdekelt felek is kiemelték, a BKA a bírság teljes összegének kiszámításakor csak a német terület tekintetében vette figyelembe az érintett vállalkozások forgalmát. A Toshiba ítéletben ugyanis a Bíróság a bírságok Bizottság általi kiszámításával azonos összefüggésben megállapította, hogy e tényező releváns lehet. [48]

70. Mindazonáltal, bár egy ilyen tényező ténylegesen hasznos közvetett mutató lehet, önmagában aligha tekinthető meghatározónak. Egyrészt ez bizonyos fordított érvelést követel meg. A fordított okozati összefüggés ugyanakkor nem mindig működhet: az a tény, hogy valamely hatóság a bírságot bizonyos módon számította ki, ahelyett, hogy egy másik módot választott volna, a határozat tervezett hatályához nem kapcsolódó indokokkal magyarázható. Másrészt, a nemzeti versenyhatóságok bírság összegének kiszámításával kapcsolatos gyakorlata mostanra bizonyos mértékben közeledett egymáshoz. [49] E gyakorlat azonban nem teljes mértékben harmonizált, és azt részben óhatatlanul eltérő nemzeti jogok és gyakorlatok határozzák meg.

71. Összefoglalva, a BKA határozata földrajzi (és potenciálisan időbeli) hatályának tisztázása ténykérdés, amely a nemzeti bíróság feladata. Márpedig a korábbi stádiumban eldöntendő kérdés, amely alkalmasabb arra, hogy azt a Bíróság értékelje, az, hogy egy nemzeti versenyhatóság rendelkezik-e hatáskörrel egy adott jogsértés területen kívüli hatásainak szankcionálására.

[45] A jelen ügynek a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett tényállása (lásd a fenti 11. pontot) alapján éppúgy elképzelhető, hogy az osztrák piacra vonatkozó telefonbeszélgetést a német piacon folyó verseny releváns időszak alatti jogellenes korlátozásának közvetett bizonyítékaként is „figyelembe lehetett volna venni”.

[46] Az 1/2003 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése értelmében kétségtelen, hogy valamely nemzeti versenyhatóság kérheti egy másik nemzeti versenyhatóság jogerős határozatának átküldését is, beleértve azokat a részeket is, amelyeket bizalmas jellegűnek tekintenek.

[47] Az 1/2003 rendelet ugyanis nem tartalmaz olyan konkrét rendelkezést, amely felhatalmazná a nemzeti bíróságot arra, hogy másik tagállamtól valamely nemzeti versenyhatóságának jogerős határozatáról másolatot kérjen. Mindazonáltal teljesen indokoltnak tartom, hogy valamely nemzeti bíróság jogosult legyen akár az 1/2003 rendelet analógia útján alkalmazott 12. cikkének (1) bekezdése vagy 15. cikkének (1) bekezdése alapján, akár közvetlenül az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére hivatkozva ilyen jogerős határozat átküldését kérni.

[48] 2012. február 14-i Toshiba Corporation és társai ítélet (C-17/10, EU:C:2012:72, 101. pont).

[49] Számos nemzeti versenyhatóság ugyanis ezzel kapcsolatban már a múltban is követte a Bizottság iránymutatásait. Ezenkívül az új 2019/1 irányelv, amely ugyan időbeli hatálya miatt nem alkalmazandó az alapeljárásban, az V. fejezetében tovább harmonizálja a bírságokkiszabásának bizonyos aspektusait.

b) A nemzeti versenyhatóság által jogi szempontból figyelembe vehető terület

72. Függetlenül attól, hogy a BKA a tényállás megállapítása során hogyan járt el, jogi szempontból megállapíthatta-e és szankcionálhatta-e a versenyszabályok osztrák piacon való megsértését? E tekintetben a jelen eljárásban eltér a felek és az érdekelt felek álláspontja.

73. Az Agrana azt állítja, hogy az EUMSZ 101. cikket alkalmazó nemzeti versenyhatóság határozatai nem korlátozódhatnak a nemzeti területre gyakorolt hatásokra. Amikor a nemzeti versenyhatóságok az EUMSZ 101. cikket alkalmazzák, elemezniük kell a szóban forgó verseny belső piacon való korlátozásának valamennyi szempontját.

74. Ezzel szemben a BWB azt állítja, hogy a területiség elve a nemzeti területre korlátozza a nemzeti versenyhatóság szankcionálási jogkörét. A BWB is ezt tette, amikor a Südzuckerrel szemben kiszabandó bírságot az osztrák piacon elért forgalom alapján számította ki. A területiség elve tehát kizárja a *ne bis in idem* elve megsértésének lehetőségét, mivel a szankcionált magatartás földrajzi kiterjedése mindig eltérő. A német kormány a maga részéről hasonló álláspontot képvisel. Valamely nemzeti versenyhatóság csak a saját területe tekintetében szankcionálhat versenyjogi jogsértést, amit a bírságnak a vállalkozás adott tagállamban elért forgalma alapján történő kiszámítása tükröz.

75. A belga kormány úgy véli, hogy ha valamely nemzeti versenyhatóság az EUMSZ 101. cikket alkalmazza, akkor úgy kell eljárnia, ahogyan azt a Bizottság teszi, vagyis figyelembe veszi a szóban forgó korlátozás által a belső piaci versenyre gyakorolt hatások összességét. Ennek azonban két korlátja van. Egyrészt a tagállam alkotmányjoga és a hagyományai megtilthatják valamely nemzeti versenyhatóság számára, hogy területen kívüli hatásokat szankcionáljon. Másrészt a területen kívüli hatások szankcionálása mindenesetre csak azon nemzeti versenyhatósággal egyetértésben lehetséges, amelynek területe érintett.

76. Kiindulópontként emlékeztetek arra, hogy az eljárás alá vonást és a büntetést hagyományosan a területiség elve szabályozta. Természetesen lehetséges, hogy valamely állam megpróbál „túlterjeszkedni határain", és a máshol elkövetett magatartásokat kíván szankcionálni. Ez előfordulhat különös joghatóság által szabályozott helyzetekben, akár a személyek bizonyos típusai (vagyis saját állampolgárok), akár bizonyos típusú bűncselekmények (vagyis azon bűncselekmények, amelyek ezen állam érdekeit sértik, függetlenül attól, hogy azokat hol követték el, vagy az egyetemes joghatóság alá tartozó kegyetlen bűncselekmények bizonyos típusai és így tovább) tekintetében.

77. Mindazonáltal a tényleges területen kívüli hatály valamennyi ilyen esetében az a minimumkövetelmény, hogy *kifejezett jogalap* szükséges, amely lehet nemzeti, nemzetközi vagy uniós jog. Az uniós jog területén kívüli felhatalmazás egyik figyelemre méltó és közelmúltbeli példája a fő felügyeleti hatóság (EU) 2016/679 rendelet (általános adatvédelmi rendelet) egységességi mechanizmusa szerinti azon hatásköre, hogy megvizsgálja, és szükség esetén szankcionálja az adatkezelő vagy az adatfeldolgozó által az Európai Unión belül végzett határokon átnyúló adatkezelést.[50] Túlzás lenne ugyan azt állítani, hogy a rendszeren belüli hatáskör pontos korlátai nem képezik vita tárgyát,[51] azonban továbbra sem kétséges, hogy mind

[50] A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet) (HL 2016. L 119., 1 o.; helyesbítések: HL 2016. L 314., 72. o.; HL 2018. L 127., 2. o.; HL 2021. L 74., 35. o.) 56. cikkének (1) bekezdése.

[51] Amint az legutóbb a 2021. június 15-i Facebook Ireland és társai ítéletben (C-645/19, EU:C:2021:483) bizonyításra került.

az adatkezelés jogszerűsége szerinti anyagi jogi előírások, mind az adott felügyelő hatóságot arra vonatkozó hatáskörrel felruházó hatásköri rendelkezés fennállnak, hogy ezen anyagi jogi szabályokat alkalmazva illetékességi területén kívül járjon el.

78. Milyen elméleti álláspontot képvisel az 1/2003 rendelet e tekintetben? Be kell vallanom, hogy ennek megállapítása nem könnyű.

79. Egyrészt ugyanis egyértelmű jelek mutatnak arra, hogy határokon átnyúló hatókört vettek fontolóra. Először is a nemzeti hatóságok azon kötelezettségét, hogy az EUMSZ 101. cikket és az EUMSZ 102. cikket alkalmazzák, az váltja ki, hogy *érintett lehet a tagállamok közötti kereskedelem*. Úgy tűnik továbbá, hogy ez aktiválhatja a nemzeti versenyhatóság azon jellegéből fakadó képességét, hogy adott jogsértés területen kívüli hatásait eljárás alá vonja és szankcionálja.

80. Másodszor, úgy tűnik, hogy az 1/2003 rendelet 13. cikke ugyanezt erősíti meg. E rendelkezés első bekezdése előírja, hogy a nemzeti versenyhatóság felfüggesztheti az eljárást, vagy elutasíthatja a panaszt, ha *ugyanazon* megállapodással, társulás döntésével vagy magatartással egy másik hatóság *foglalkozik*.[52] Hasonlóképpen, e rendelkezés második bekezdése előírja, hogy a nemzeti versenyhatóság elutasíthatja a panaszt, ha a megállapodás, a társulás döntése vagy a magatartás ellen hozzá olyan panasz érkezett, amellyel más versenyhatóság már *foglalkozott*.[53]

81. Harmadszor, úgy tűnik, hogy azt az értelmezést, amely szerint a nemzeti versenyhatóság intézkedése területen kívüli hatállyal is rendelkezhet, az együttműködésről szóló bizottsági közlemény is megerősíti. E közlemény a 13. cikk tekintetében megállapítja, hogy az e rendelkezésben foglalt, „*foglalkozik az üggyel*” kifejezés „nem pusztán azt jelenti, hogy más hatósághoz is nyújtottak be panaszt, hanem azt, hogy a másik hatóság a saját nevében vizsgálja vagy vizsgálta az ügyet”[54]. E közlemény szerint továbbá a 13. cikkhez „akkor lehet folyamodni, ha a megállapodás vagy magatartás ugyanarra a jogsértésre (jogsértésekre), és ugyanarra az érintett földrajzi és termékpiacra vonatkozik”[55].

82. Ezenfelül ugyanezen közlemény az adott versenyjogi jogsértés tekintetében részletesen kifejti a „megfelelő hatóság” együttműködésről szóló közleményben szereplő fogalmát.[56] Ha valamely nemzeti versenyhatóság hatásköre valamennyi helyzetben az ország területére korlátozódik, a megfelelő hatóság fogalmának nincs sok értelme, kivéve, ha elfogadjuk, hogy a jogsértés bizonyos részei az adott „megfelelő hatóság” hatáskörének területi korlátai miatt büntetlenül maradhatnak. Ezzel szemben, ha elfogadjuk, hogy a belső piacon belüli verseny hatékony védelme szükségessé teheti, hogy a versenyellenes magatartást kizárólag egy megfelelő nemzeti versenyhatóság vizsgálja, akkor az ilyen nemzeti versenyhatóságnak bizony arra is lehetősége kell, hogy legyen, hogy e magatartás egészét vizsgálja annak érdekében, hogy annak egyetlen része se maradjon büntetlenül.

[52] Kiemelés tőlem. Bár e rendelkezés kimondja, hogy „az a tény, hogy az egyik hatóság foglalkozik az üggyel, elegendő indokot szolgáltat arra, hogy a többi hatóság az előttük folyó eljárást felfüggessze, vagy a panaszt elutasítsa”, az együttműködésről szóló közlemény megállapítja, hogy a nemzeti versenyhatóság nem köteles az eljárást felfüggeszteni vagy a panaszt elutasítani. Ennek az az oka, hogy az 1/2003 rendelet szerinti együttműködésre a rugalmasság az irányadó. A versenyhatóságok hálózatán belüli együttműködésről szóló bizottsági közlemény (HL 2004. C 101., 43. o., 22. pont; a továbbiakban: együttműködésről szóló közlemény).

[53] Kiemelés tőlem.

[54] Uo., 20. pont.

[55] Uo., 21. pont.

[56] Valamely nemzeti versenyhatóság akkor tekinthető megfelelő hatóságnak, ha először is a megállapodás vagy a gyakorlat a területén jelentős, tényleges vagy előre látható hatást gyakorol a versenyre, vagy a megállapodást vagy a gyakorlatot a területén hajtják végre vagy a megállapodás vagy gyakorlat onnan ered; másodszor, a hatóságnak módjában áll a teljes jogsértést ténylegesen megszüntetni; harmadszor pedig – adott esetben más hatóságok közreműködésével – beszerezheti a jogsértés bizonyításához szükséges bizonyítékokat. Uo., 8. pont.

83. Akárhogy is legyen, az együttműködésről szóló közlemény aligha minősül az uniós jog jogilag kötelező aktusának, az [eljárás] „felfüggesztésének vagy [a panasz] elutasításának” az 1/2003 rendelet 13. cikkének (1) bekezdése szerinti lehetősége pedig vitathatatlanul nem teljesen egyértelmű. Mindazonáltal a 13. cikk egészében véve arra utal, hogy fennállhatnak területi átfedések. Ha minden egyes nemzeti versenyhatóság hatásköre szigorúan az ország területére korlátozódna, milyen haszna lenne az eljárás felfüggesztésének vagy a panasz elutasításának, ha az ugyanazon magatartással kapcsolatban egy másik nemzeti versenyhatóság előtt folyamatban lévő eljárásra derül fény? Természetesen számos eltérő, de kapcsolódó kérdés merül fel, amelyekkel összefüggésben észszerű lehet a felfüggesztés, de úgy tűnik, hogy az „elutasításnak” csak akkor van értelme, ha mindkét nemzeti versenyhatóság ugyanazzal az üggyel szembesül, ideértve ugyanazt a földrajzi kiterjedést is.

84. Másrészt el kell ismerni, hogy mindezek csak arra vonatkozó „közvetett utalások”, hogy az 1/2003 rendelet kidolgozása során vizsgálták a területen kívüliséget. Ugyanakkor ezen túlmenően egyetértek a német kormánnyal abban, hogy az 1/2003 rendelet nem tartalmaz olyan kulcsfontosságú rendelkezést, amely egyértelműen hatáskört biztosít a nemzeti versenyhatóság területen kívüli eljárására. Amint azt e kormány helytállóan megjegyezte, az 1/2003 rendeletnek „A tagállamok versenyhatóságainak jogköre” című 5. cikke, amelyben alapvetően elvárhatnánk hasonló felhatalmazási kikötés meglétét, egyáltalán nem rendelkezik erről a kérdésről. Nem képez tehát elegendő jogalapot valamely nemzeti versenyhatóság számára ahhoz, hogy extraterritoriális határozatot fogadjon el, ha a nemzeti jog ilyen jogalapot nem ír elő. A belga kormány is ugyanezt álltja.

85. Egyetértek e kormányokkal abban, hogy ahhoz, hogy valamely nemzeti versenyhatóság hatásköreit területen kívül gyakorolja, olyan megfelelő jogalap szükséges, amely az uniós jog jelenlegi állapotában csak a nemzeti jogrendből származhat. Még röviden hozzátehetjük, hogy a német kormány a tárgyaláson jelezte, hogy a német jogban sem található ilyen jogalap.

86. Hangsúlyozni szeretném, hogy e javaslatot az EUMSZ 101. cikk szövegének teljes körű tiszteletben tartásával tették, amely rendelkezés alkalmazási feltételei egyikeként valóban kimondja, hogy a tagállamok közötti kereskedelem érintett lehet. Mindazonáltal úgy vélem, hogy nem lehetséges az EUMSZ 101. cikket, amely alapvetően anyagi jogi rendelkezés, olyan felhatalmazó kikötéssel egyenértékűként értelmezni, amely valamennyi nemzeti versenyhatóság számára hatáskört biztosít arra, hogy bármely versenyellenes magatartást az Európai Unión belül bárhol eljárás alá vonjon és szankcionáljon.[57]

87. Így a harmadik kérdésre azt a választ javaslom, hogy az a tény, hogy valamely nemzeti versenyhatóság egy korábbi határozatban figyelembe vette adott versenyellenes magatartás területen kívüli hatásait, feltéve, hogy arra a nemzeti jog alapján jogosult volt, releváns a *ne bis in idem* elve alkalmazhatóságának a későbbi eljárás keretében történő vizsgálata szempontjából. A Charta 50. cikke megakadályozza a nemzeti versenyhatóságot vagy bíróságot abban, hogy szankcionálja az olyan versenyellenes magatartást, amely már egy másik nemzeti versenyhatóság által elfogadott jogerős határozattal lezárt korábbi eljárás tárgyát képezte. E tilalom mindazonáltal csak annyiban alkalmazandó, amennyiben mindkét eljárás tárgyának időbeli és földrajzi terjedelme azonos.

[57] E megfontolásokra tekintettel visszamenőleg nem győzzük csodálni a Bizottság eredeti tervezetének ezzel kapcsolatos egyértelműségét (lásd a 40. lábjegyzetet), és sajnálni, hogy azt nem tartották fenn.

C. A ne bis in idem elve olyan eljárásokban, amelyek keretében engedékenységi programot alkalmaznak

88. Negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a *ne bis in idem* elve érvényesül-e olyan eljárásokban, amelyek keretében engedékenységi programot alkalmaznak, és amelyekben ezen okból nem szabnak ki bírságot.

89. Meglátásom szerint erre a kérdésre igenlő választ kell adni.

90. Egyrészt fogalmi szinten – amint arra az olasz kormány helyesen emlékeztet – a *ne bis in idem* elve nemcsak az ugyanazon ügyben kiszabott második bírsággal, hanem a második eljárással szemben is védelmet biztosít.[58] Önmagában a második eljárásnak ugyanezen ügyben való megindítása véleményem szerint a Charta 50. cikkében foglalt garancia megsértésének minősül. A bpost ügyre vonatkozó indítványomban részletesen kifejtett okokból[59] én sem értek egyet e kérdésben a Bíróság által a Menci ítéletben e tekintetben elfogadott állásponttal.[60]

91. Másrészt a negyedik kérdés olyan helyzetre vonatkozik, amelyben a nemzeti versenyhatóság olyan bírósági eljárást kezdeményez, amelyben valamely vállalkozás engedékenységi programban kíván részt venni. Az ilyen program lehetővé teszi, hogy kedvező bánásmódban részesítsék azokat a vállalkozásokat, amelyek úgy döntöttek, hogy együttműködnek a versenyhatósággal az EUMSZ 101. cikkel kapcsolatos jogsértések vizsgálatában.[61]

92. Márpedig a bírság alóli mentességet vagy a bírság csökkentését egyáltalán nem biztosítják automatikusan. A mentesség vagy a csökkentés számos olyan feltételtől függ, amelyek közös jellemzője a vállalkozás tiltott megállapodás felfedésében és szankcionálásában való együttműködésének „hozzáadott értéke”.[62] A körülményektől függően az engedékenységet kérelmező teljes vagy részleges mentességben részesülhet (vagy nem), miközben a versenyjogi jogsértés megállapításra kerül.[63] Így, bár a nemzeti eljárások lefolyását vagy kimenetelét valószínűleg az engedékenység iránti kérelem módosítja, a legfontosabb, hogy azok továbbra is önálló eljárásnak minősülnek, amelyben valamennyi érintett vállalkozásnak – köztük az engedékenységet kérelmezőnek – részt kell vennie.

93. Harmadszor, még ha minden rendben is megy az engedékenységi program által érintett vállalkozás számára, és ha végül teljes mentességet biztosítanak a bírság alól, az eljárás továbbra is annak megállapításához vezet, hogy az engedékenységet kérelmező versenyjogi jogsértést követett

[58] Lásd például: 2019. április 3-i Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie ítélet (C-617/17, EU:C:2019:283, 29. és 30. pont).

[59] bpost ítélet (C-117/20, 107–110. pont).

[60] A kérdést előterjesztő bíróság által feltett negyedik kérdés ugyanis jól illusztrálja a Menci egyik fogalmi problémáját. Feltételezem, hogy a jogellenesség bármiféle szankció kiszabása nélküli puszta megállapítása meghatározásánál fogva alkalmas arra, hogy megfeleljen a Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerinti korlátozás arányosságának elemének. *A fortiori*, két, ugyanazon vállalkozással szemben két engedékenységi eljárás eredményeként folytatott párhuzamos eljárás tehát soha nem sértheti a *ne bis in idem* elvét, mivel semmilyen bírságot nem szabtak ki. Ugyanakkor megismétlem, a *ne bis in idem* elve nem szűkíthető le az összesített szankciók arányosságának utólagos felülvizsgálatára.

[61] Lásd például a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló, 2014. november 26-i 2014/104/EU parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 349., 1. o.) 2. cikkének 15. pontját. Lásd még a 2019/1 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 16. pontját.

[62] Lásd továbbá a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről szóló bizottsági közlemény (HL 2006. C 298., 17. o.) 8. pontját.

[63] A konkrét módozatok a nemzeti jogtól függnek. A BWB kifejti, hogy az engedékenységi kérelem alapján indult eljárás a 2005 Kartellgesetz (2005. évi kartelltörvény) 38. cikkének hatálya alá eső nem kontradiktórius polgári jogi peres eljárás. A Bizottság előtti eljárással ellentétben a nemzeti eljárás nem képezi az összes többi felet érintő átfogó eljárás részét, hanem önálló eljárás. Nem eredményezi bírság kiszabását vagy e bírság nullára való csökkentését. E bíróság inkább azt állapítja meg, hogy a BWB által biztosított mentességet követően jogsértést követtek el.

el. Ahogy látom tehát, a nemzeti jog alapján továbbra is sor kerül – metaforával élve – a „bűnösség megállapítására”. Egy ilyen megállapítás a jövőre nézve meglehetősen fontos lehet az érintett vállalkozás(ok) számára. Ha e vállalkozást a jövőben ismételten elmarasztalják a versenyjog megsértése miatt, korábbi elmarasztalása és „visszaesése” valószínűleg a bírság automatikus növelését eredményezi. Ugyanakkor nem zárható ki az a tény, hogy az e vállalkozás által elkövetett jogsértésnek az illetékes hatóság vagy valamely bíróság általi hivatalos megállapítása [64], amely a nyilvánosság részére jó eséllyel hozzáférhető, [65] hivatkozási alapul szolgálhat az adott versenyellenes magatartással okozott kár megtérítését kérő magánszemélyek számára.

94. Összefoglalva, nem látom elvi okát annak, hogy a *ne bis in idem* elvének alkalmazhatóságát és hatályát miért kellene eltérően értékelni attól függően, hogy a szóban forgó versenyjogi eljárásokban alkalmaznak-e engedékenységi programot, még ha e kérelem ténylegesen bírság alóli teljes mentességet eredményez is. Ennek fényében ezért nem értek egyet a Bizottság azon eléggé közvetett érvelésével, amely szerint a *ne bis in idem* elve alkalmazásának attól kell függenie, hogy továbbra is fennáll-e annak lehetősége, hogy a Nordzucker elveszíti engedékenységi kérelmezői jogállását, és hogy ily módon még bírság szabható ki.

95. Azt javaslom tehát, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre azt a választ adja, hogy a Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elve olyan nemzeti eljárás keretében is érvényesül, amelynek keretében engedékenységi programot alkalmaztak, és amely nem jár bírság kiszabásával.

V. Végkövetkeztetés

96. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Oberster Gerichtshof (legfelsőbb bíróság, Ausztria) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő válaszokat adja:

1. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elvének alkalmazhatósága az elkövető, a releváns tényállás és a védett jogi tárgy hármas azonossága által meghatározott *idem* vizsgálatán alapul.

2. Azt, hogy az uniós és a nemzeti versenyjog ugyanazon jogi tárgyat védi-e, az alkalmazott különös szabályok vizsgálata útján kell megállapítani. Ez magában foglalja annak értékelését, hogy a szóban forgó nemzeti szabályok eltérnek-e az uniós szabályoktól. Amennyiben két tagállam versenyhatóságai az EUMSZ 101. cikket és az annak megfelelő nemzeti versenyjogi rendelkezést alkalmazzák, ugyanazt a jogi tárgyat védik.

3. Az a tény, hogy valamely nemzeti versenyhatóság egy korábbi határozatban figyelembe vette adott versenyellenes magatartás területen kívüli hatásait, feltéve, hogy arra a nemzeti jog alapján jogosult volt, releváns a *ne bis in idem* elve alkalmazhatóságának a későbbi eljárás keretében történő vizsgálata szempontjából. A Charta 50. cikke megakadályozza a nemzeti versenyhatóságot vagy bíróságot abban, hogy szankcionálja az olyan versenyellenes

[64] Amennyiben a versenyjogi szabályok megsértésének megállapítását a bírósági érvelés részét képező valamennyi összegyűjtött bizonyítékkal együtt bírósági határozat tartalmazza, úgy tűnik, hogy a 2014/104 irányelv II. fejezete szerinti védőháló kizárt. Nem valószínű azonban, hogy jelentősen eltérő lenne a helyzet a nemzeti versenyhatóság jogsértést megállapító jogerős határozata esetében (ellentétben az engedékenységi eljárások keretében benyújtott, a 2014/104 irányelv 6. cikkének (6) bekezdésében felsoroltakhoz hasonló egyszerű eljárási iratokkal vagy bizonyítékokkal).

[65] Ekképpen megszüntetve a meglehetősen súlyos bizonyítási terhet, amellyel az olyan magánszemély, aki a versenyjogi szabályok megsértése miatt „önálló” keresetet kíván indítani, valószínűleg szembesül, ha pontosan meg akarja állapítani, hogy mit tartalmaz az ilyen határozat – hogy a versenyjogi szabályok megsértésére sor került. Legújabban lásd még a Stichting Cartel Compensation és Equilib Netherlands ügyre vonatkozó indítványom (C-819/19, EU:C:2021:373, 93–96. pont).

magatartást, amely már egy másik nemzeti versenyhatóság által elfogadott jogerős határozattal lezárt korábbi eljárás tárgyát képezte. E tilalom mindazonáltal csak annyiban alkalmazandó, amennyiben mindkét eljárás tárgyának időbeli és földrajzi terjedelme azonos.

4. A Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elve olyan nemzeti eljárás keretében is érvényesül, amelynek keretében engedékenységi programot alkalmaztak, és amely nem jár bírság kiszabásával.