

C-308/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. április 15.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Románia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. február 14.

Felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:

Consiliul Concurenței

Ellenérdekű fél:

Whiteland Import Export SRL

Az alapeljárás tárgya

A Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla, Románia) által hozott, a Whiteland Import Export SRL közigazgatási keresetének helyt adó és a Consiliul Concurenței (versenytanács, Románia) 2014. április 14-i 13. sz. határozatát a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő társaságra vonatkozó részében megsemmisítő polgári ítélet ellen a versenytanács által az Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (legfőbb semmítő- és ítélőszék, közigazgatási és adójogi perekben eljáró tanács, Románia; a továbbiakban: legfőbb semmítő- és ítélőszék) elé terjesztett felülvizsgálati kérelem.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján értelmezni kell az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését és az EUMSZ 101. cikket annak megállapítása céljából, hogy e rendelkezéseknek megfelel-e az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében kizárólag a versenyellenes magatartással kapcsolatos vizsgálat hivatalos megkezdése minősül

az elévülés időt megszakító intézkedésnek, az ilyen eljárás során később megtett intézkedések azonban nem.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését és az EUMSZ 101. cikket, hogy azok értelmében a tagállamok bíróságai kötelesek a versenytanács közigazgatási szankciók kiszabásához való jogának elévülését szabályozó nemzeti szabályokat az 1/2003/EK rendelet 25. cikkének (3) bekezdésében foglalt szabályozással összhangban értelmezni, és hogy azokkal ellentétes valamely nemzeti jogszabály olyan értelmezése, amely szerint kizárólag a versenyellenes magatartással kapcsolatos vizsgálat hivatalos megkezdése minősül elévülési időt megszakító intézkedésnek, anélkül hogy a vizsgálat céljából később végzett eljárási cselekmények ilyen intézkedéseknek minősülhének?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése

A Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet 25. cikke

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A *Monitorul Oficial* 2005. augusztus 16-i 742. számának I. részében újból közzétett *Legea concurenței nr. 21/1996* (a versenyről szóló 21/1996. sz. törvény) 5. cikke (1) bekezdésének, valamint 58. és 59. cikkének a tényállás idején hatályos változata. Ezenfelül e rendelkezéseket tükrözi a megtámadott határozat meghozatalának időpontjában hatályos és az elsőfokú bíróság által figyelembe vett változat; e rendelkezések a versenyről szóló 21/1996. sz. törvény módosítását és a *Monitorul Oficial al României* 2014. április 3-i 240. számának I. részében történő újbóli közzétételét követően az 5. cikk (1) bekezdésében, valamint a 61. és 62. cikkben szerepeltek, míg az elsőfokú bíróság határozatánál későbbi, jelenleg hatályos változatban a törvény módosítását és a *Monitorul Oficial al României* 2016. február 29-i 153. számának I. részében történő újbóli közzétételét követően az 5. cikk (1) bekezdésében, valamint a 63. és 64. cikkben szerepelnek. A hivatkozott 5. cikk – többek között – akként rendelkezik, hogy tilos a vállalkozások közötti olyan megállapodás, amelynek célja vagy hatása a román piacon belüli verseny korlátozása, megakadályozása vagy torzítása, így különösen a beszerzési vagy eladási árak közvetlen vagy közvetett rögzítése. A versenytanács azon joga, hogy az alperes terhére rótt tényállásokhoz hasonló tényállások miatt bírságot szabjon ki, az 58. cikk (később 61. cikk, jelenleg 63. cikk) (1) bekezdésének b) pontja értelmében 5 év alatt évül el; az 58. cikk (2) bekezdése értelmében ez az időszak a szóban forgó utolsó versenyellenes cselekménytől vagy tényről kezdődik meg. Az 59. cikk (később 62. cikk)

lényegében akként rendelkezett, hogy a versenytanács által előzetes vizsgálat vagy konkrét jogsértéssel kapcsolatos vizsgálat megkezdése céljából hozott minden intézkedés megszakítja az elévülési időket; ezen intézkedések különösen az információkéréseket, valamely vizsgálat megkezdésére irányuló utasítást és a bírósági eljárások kezdeményezését foglalják magukban. E cikk – amely a törvény hatályos változatában a 64. cikk – jelenleg azt rögzíti, hogy „a versenytanács által előzetes vizsgálat vagy jogsértés megállapítása céljából hozott minden intézkedés megszakítja az elévülési időket”; ezek az intézkedések főként az információkéréseket, valamely vizsgálat megkezdésére irányuló utasítást, a vizsgálatok elvégzését és a vizsgálati jelentés közlését foglalják magukban.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 2009. szeptember 7-én a versenytanács több vállalkozással, köztük a Whiteland Import Export SRL-lel mint ellenérdekű féllel szemben hivatalból négy vizsgálatot indított az élelmiszerek kiskereskedelmi értékesítésének piacán.
- 2 2014. augusztus 12-én a versenytanács közölte az ellenérdekű féllel a vizsgálati jelentést és 2014. október 23-án a versenytanács teljes ülése kikérdezéseket tartott. 2014. december 9-én a versenytanács a saját határozathozatala keretében jóváhagyta az ítélet eredeti változatát és a 2015. április 14-i 13. sz. határozattal megállapította, hogy az ellenérdekű fél más vállalkozásokkal együtt olyan versenyellenes megállapodásokat kötött, amelyek a piaci verseny torzítására vagy megakadályozására irányulnak, mivel a beszállítók termékeinek eladási/viszonteladási árát a versenyről szóló 21/1996. sz. törvény 5. cikke (1) bekezdésének és az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének megsértésével állapította meg, így a 2013-ban elért árbevétele 0,55%-ának megfelelő, 2 324 484 román lej (RON) összegű bírságot szabott ki vele szemben.
- 3 Az ellenérdekű fél e határozat ellen fellebbezést terjesztett a Curtea de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (bukaresti ítéletábla, közigazgatási és adójogi perekben eljáró VIII. tanács) elé, kérve a határozat rá vonatkozó részének megsemmisítését. A felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél más, jogellenességi jogalapok mellett mindenekelőtt arra hivatkozott, hogy az elsőfokú bíróság nem vizsgálta meg a bírság kiszabásához való jog elévülésével kapcsolatos kifogást.
- 4 A Curtea de Apel București (bukaresti ítéletábla) a 2016. január 19-i ítélettel megállapította, hogy elévült a versenytanács közigazgatási szankció kiszabásához való joga, és rendelkezett a versenytanács 2015. április 14-i 13. sz. határozata felülvizsgálati kérelmet előterjesztő félre vonatkozó részének megsemmisítése iránt, a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felet pedig mentesítette a bírság megfizetése alól.
- 5 Az elsőfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy a versenyről szóló 21/1996. sz. törvény 61. cikke (1) bekezdésének b) pontjában meghatározott, 5 éves elévülési idő 2009. július 15-én, vagyis akkor kezdődött, amikor – a versenytanács által tett

megállapítás szerint – a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél elvégezte az utolsó versenyellenes cselekményt, és hogy az elévülési időt a vizsgálat megkezdésére vonatkozó utasítás 2009. szeptember 7-én megszakította, így az 5 éves időszak újból megkezdődött.

- 6 Az elsőfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy a versenyről szóló 21/1996. sz. 62. cikkének (1) bekezdését – amelynek értelmében „a versenytanács által előzetes vizsgálat vagy konkrét jogsértéssel kapcsolatos vizsgálat megkezdése céljából hozott minden intézkedés” megszakítja az elévülési időt – megszorítóan kell értelmezni, és az e törvényi rendelkezés (2) bekezdésében példálódzó jelleggel felsorolt intézkedések kizárólag az (1) cikket kiegészítő és alátámasztó módon értelmezhetők, mivel azok nem különíthetők el a megszakítás eseteinek a jogalkotó által meghatározott jogi fogalmától. Következésképpen az elsőfokú bíróság az elévülési időt megszakító hatást nem ismerte el a versenytanácsnak a vizsgálat megkezdését követően hozott intézkedéseit illetően.
- 7 Az elsőfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy nem alkalmazandó az 1/2003/EK rendelet 25. cikke, mivel az kizárólag azokra az esetekre vonatkozik, amelyekben a Bizottság indít vizsgálatot.
- 8 A Curtea de Apel (fellebbviteli bíróság) megállapította, hogy az elévülési idő 2014. szeptember 7-én lejárt, így a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő félnek a bíróság kiszabásához való joga elévült a 2014. december 9-i határozat és a 2015. április 14-határozat elfogadásának pillanatában.
- 9 Mivel az elsőfokú bíróság tévesen azt feltételezte, hogy a Whiteland Import Export SRL az utolsó versenyellenes cselekményt 2009. december 31. helyett 2009. július 15-én végezte, és mivel tévesen értelmezte a 21/1996. sz. törvényben szereplő, az elévülési idő megszakadására vonatkozó rendelkezéseket, a versenytanács a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) ítélete ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság elé.

Az alapeljárás feleinek főbb érvei

- 10 A versenytanács álláspontja szerint az elévülési időt megszakító intézkedések bármilyen, a jogsértés megállapítása céljából elfogadott eljárási intézkedést magukban foglalnak, így nem az adott vizsgálat megkezdésére vonatkozó utasítás az utolsó olyan intézkedés, amely megszakítja az elévülési időt. A törvény 62. cikkének (1) bekezdésében szereplő, „vizsgálat megkezdése céljából” kifejezés nem érthető akként, hogy az kizárólag a vizsgálat megkezdésére vonatkozó utasítás megtételére utal, mivel a jogsértésekkel kapcsolatos tényleges vizsgálatról van szó, és a törvény 62. cikkének (2) bekezdésében szereplő, az elévülési időt megszakító intézkedések példálódzó és nem kimerítő jelleggel vannak felsorolva; ezt az értelmezést támasztja alá, hogy a 62. cikk (2) bekezdésében a felsorolást a „különösen” kifejezés előzi meg.

- 11 Következésképpen a releváns nemzeti és uniós rendelkezések nem egységes alkalmazását vonja maga után az az értelmezés, amely szerint a vizsgálat megkezdésére vonatkozó utasítás a jogvesztéssel járó elévülési időt megszakító utolsó intézkedés. Ha maga az Európai Bizottság vizsgálta volna az EUMSZ 101. cikk szóban forgó megsértését, az elévülési idő megszakításának eseteit az 1/2003/EK rendelet 25. cikke szerint alkalmazta volna; e cikk értelmében a jogsértés megállapítása céljából hozott intézkedések minősülnek az elévülési időt megszakító intézkedéseknek.
- 12 A versenytanács ezért azt kérte, hogy a kérdést előterjesztő bíróság terjesszen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé; e kérelem elfogadható, mivel a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében az uniós jogi szabályokat hatékonyan és az Unió teljes területén azonos joghatásokkal kell alkalmazni.
- 13 A versenytanács álláspontja szerint a versenyjogi bíróságok alkalmazásához való jog elévülésével kapcsolatos nemzeti rendelkezéseknek a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) általi értelmezése ellentétes a Szerződésben előírt versenyjogi szabályok hatékony érvényesülésével.
- 14 Ezenfelül valamely előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztése hasznos lenne, mivel a 2015. április 14-i 13. sz. határozatot követően 10 ügyet terjesztettek a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) elé, amelyből 5 ügyben megállapította a bíróság alkalmazásához való jog elévülését, míg a másik 5 ügyben helyben hagyta a megtámadott határozatot.
- 15 A Whiteland Import Export SRL úgy véli, hogy az 1/2003/EK rendelet 25. cikke kizárólag a Bizottság által az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk alapján kiszabott szankciók esetében alkalmazandó, az nem vonatkozik a nemzeti versenyhatóságok által kiszabott szankciók esetére. Következésképpen a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet el kell utasítani, mivel az az uniós jogi rendelkezések értelmezése helyett egyes nemzeti rendelkezések értelmezésére vonatkozik. Ezenfelül e nemzeti rendelkezések nem olyan anyagi jogi szabályok, amelyek uniós szintű harmonizáció tárgyát képezhetik, hanem olyan eljárásjogi szabályokról van szó, amelyek kizárólag a nemzeti jog hatálya alá tartoznak.
- 16 Az ellenérdekű fél szerint az, hogy az 1/2003/EK rendelet nem tartalmaz szankciókat az EUMSZ 101. cikk versenyhatóság általi alkalmazása esetére, a tagállamok eljárási autonómiájának elvét fejezi ki.
- 17 Jelenleg a bíróságok terén nem szükséges a nemzeti jogszabályi rendelkezéseket összhangba hozni az uniós rendelkezésekkel, mivel a nemzeti versenyhatóságok kizárólag a nemzeti szabályozásban szereplő szabályok alapján járnak el.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 18 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy a felülvizsgálati kérelem elbírálása során olyan végleges határozatot kell majd hoznia, amellyel szemben a nemzeti jog szerint nincs jogorvoslat.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a felülvizsgálati kérelem vizsgálata során véglegesen meg kell állapítania, hogy a jelen ügyben a versenyről szóló 21/1996. sz. törvény 61. és 62. cikkének az elsőfokú bíróság által elfogadott értelmezése alkalmazandó-e, vagyis a versenytanács által előzetes vizsgálat vagy konkrét jogsértéssel kapcsolatos vizsgálat megkezdése céljából hozott minden intézkedés megszakítja a 61. cikkben meghatározott elévülési időket, vagy hogy e cikkeket – az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének és az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének értelmezésére is tekintettel – az 1/2003/EK rendelet 25. cikkének (3) bekezdésével összhangban kell-e alkalmazni, amely rendelkezés értelmében az elévülési időt megszakítja a vizsgálat vagy eljárás céljából tett bármilyen intézkedés.
- 20 Az 1/2003/EK rendelet kifejezetten nem szabályozza a bíróságok tagállamok versenyhatóságai által a vizsgálataik keretében történő alkalmazásának elévülési időjét vagy ezen elévülési idő megszakadását; a rendelet 25. cikkének (3) bekezdése kizárólag a Bizottság hatáskörébe tartozó elévülési idő megszakadásával kapcsolatban írja elő, hogy az elévülési időt megszakítja valamely tagállam versenyhatósága által a jogsértés tekintetében vizsgálat vagy eljárás céljából tett bármilyen intézkedés.
- 21 Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy egyrészt azzal lehet érvelni, hogy a tagállamok az eljárási autonómia elve révén szabadon szabályozhatják a szankciók nemzeti versenyhatóságok általi alkalmazására vonatkozó elévülési időhöz kapcsolódó aspektusokat.
- 22 Másrészt, a kérdést előterjesztő bíróság – azt követően, hogy sorban utalt az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére, az 1/2003 rendelet (1), (8) és (11) preambulumbekzdésére, a Bíróság 2009. június 11-i X-ítéletének (C-429/07) 20–22. pontjára, az 1/2003 rendelet 35. cikkének (1) bekezdésére és a Bíróság 2011. június 14-i Pfleiderer ítéletének (C-360/09) 19–24. pontjára – arra a következtetésre jut, hogy a tagállamok által meghatározott eljárási módok nem sérthetik az 1/2003 rendelet célját, vagyis az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk versenyhatóságok általi hatékony alkalmazásának biztosítását, és hogy a Bizottság, a nemzeti versenyhatóságok és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés mechanizmusai a lojális együttműködés alapelveinek hatálya alá tartoznak.
- 23 A legfőbb semmítő- és ítélőszék rámutat arra, hogy a szóban forgó 61. és 62. cikket (korábbi 58. és 59. cikket) az Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003 (121/2003. sz. sürgősségi kormányrendelet) révén a 21/1996. sz. törvénybe – ez utóbbi preambulumban foglaltaknak megfelelően – a közösség

versenyjogi vívmányainak megvalósítása céljából és amiatt iktatták be, hogy ideiglenesen le lehessen zárni a versenypolitikával kapcsolatos fejezetről folytatott tárgyalásokat. Annak ellenére azonban, hogy az uniós jogi szabályok a Bizottság vagy valamely tagállam versenyhatósága által a jogsértés tekintetében vizsgálat vagy eljárás céljából tett bármilyen intézkedésre hivatkoznak, e cikkek azt írták elő, hogy az elévülési időt megszakítja a versenytanács által előzetes vizsgálat vagy konkrét jogsértéssel kapcsolatos vizsgálat megkezdése céljából hozott minden intézkedés.

- 24 Ebben az összefüggésben a legfőbb semmítő- és ítélőszék megjegyzi, hogy a megtámadott határozat meghozatalát követően a szóban forgó 61. és 62. cikket módosította az Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (a 2015. évi 31. sz. törvény), és jelenleg az utóbbi cikk, amely időközben a törvény 64. cikkévé vált, rögzíti, hogy „a versenytanács által előzetes vizsgálat vagy jogsértés megállapítása céljából hozott minden intézkedés megszakítja az elévülési időket”. E sürgősségi kormányrendelet indokolása szerint a módosítások szükségeseek voltak, mivel „nemzeti szinten sürgősen meg kellett határozni egy olyan szabályozási keretet, amely biztosítja a versenytanács Európai Bizottsággal és nemzeti versenyhatóságokkal szemben az 1/2003/EK tanácsi rendelet alapján fennálló kötelezettségeinek teljes körű teljesítését”, míg a 61. és 62. cikk módosításait és kiegészítéseit illetően rögzíti, hogy „azoknak az a szerepe, hogy el lehessen kerülni az eljáráshoz való jog elévülésének és a versenytanács bírság kiszabásához való joga elévülésének összekeveredését”.
- 25 Az elévülési idő megszakadásával kapcsolatos nemzeti jogi rendelkezések 1/2003/EK rendelet rendelkezéseinek megfelelő értelmezésének kérdése a Bizottság hatáskörét illetően annál is inkább felmerül, mivel az 1/2003/EK rendelet 11. cikke (6) bekezdésének értelmében valamely eljárásnak határozat elfogadása céljából a Bizottság által történő megkezdése esetében a tagállamok illetékes versenyhatóságai nem alkalmazhatják a Szerződés 101. és 102. cikkét akkor sem, ha valamely tagállam versenyhatósága már eljárást folytat, és a szóban forgó rendelet 25. cikkének (3) bekezdése értelmében a bírságok vagy kényszerítő bírságok kiszabásának elévülési idejét megszakítja a Bizottság vagy valamely tagállam versenyhatósága által a jogsértés tekintetében vizsgálat vagy eljárás céljából tett bármilyen intézkedés.
- 26 Az elsőfokú bíróság által követett megszorító értelmezés a versenyjogi rendelkezések nem egységes alkalmazását eredményezheti attól függően, hogy a vizsgálatot a Bizottság vagy a nemzeti versenyhatóság indította-e meg.
- 27 A legfőbb semmítő- és ítélőszék – miután emlékeztetett arra, hogy ebben a kérdésben az elsőfokú bíróságok gyakorlata nem egységes, és annak megállapítását követően, hogy fennállnak az EUMSZ 267. cikk és a Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének követelményeivel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata által meghatározott feltételek – rámutat arra, hogy fel kell tenni azt a kérdést, hogy a nemzeti bíróság a nemzeti szabályt értelmezheti-e szó szerint vagy – amennyiben a versenyhatóság az

EUMSZ 101. cikk értelmében vett bíróságot alkalmaz – az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében köteles a nemzeti jogot a jogalkotó által használt kifejezésekből eredő jelentésnél tágabban értelmezni; ennek az értelmezésnek meg kell felelnie az 1/2003/EK rendelet 25. cikke (3) bekezdésének.

MUNKADOKUMENTUM