

C-151/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. március 27.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Oberster Gerichtshof (Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. március 12.

Felperes és fellebbező:

Bundewettbewerbsbehörde

Alperesek és ellenérdekű felek a fellebbezési eljárásban:

1. Nordzucker AG
2. Südzucker AG
3. Agrana Zucker GmbH

Az alapeljárás tárgya

Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének megsértése többek között az osztrák cukorpiacot érintő versenyellenes megállapodások révén

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya

A kétszeres büntetés tilalma az ugyanazon jogsértés miatt különböző tagállamok hatóságai által indított eljárások esetén, a védett jogi tárgy jelentése

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

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, amelyek versenyhatósága csak ezt követően hozott határozatot az általa folytatott 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 politikában való részvétele miatt csak a versenyjogi szabályok ezen érintett általi megsértése állapítható meg, vagy a versenyjogi szabályok megsértésének ilyen pusztán megállapítására a bíróság kiszabására irányuló (másik tagállamban lefolytatott) korábbi eljárás eredményétől függetlenül sor kerülhet?

Az uniós jog hivatkozott rendelkezései

Az EUMSZ 101. cikk, az Alapjogi Charta 50. cikke, az emberi jogok európai egyezménye (EJEE) 7. kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikke, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (SMVE) 54. cikke, az 1184/2006/EK rendelet 2. cikke, a 26/1962 rendelet 2. cikke, az 1308/2013/EU rendelet 209. cikkének (1) bekezdése, a 318/2006/EK rendelet (18) és (37) preambulumbekkezdése, valamint 5. cikke, 13. cikkének (1) és (2) bekezdése, továbbá az 1/2003/EK rendelet 23. cikkének (2) bekezdése

A nemzeti jog hivatkozott rendelkezései

A Kartellgesetz 2005 (a 2005. évi kartelltörvény) 1. §-a, 2. §-a (2) bekezdésének 5. pontja, 28. §-ának (1) bekezdése, 29. §-a 1. pontjának a) és d) alpontja, valamint 36. §-ának (1) bekezdése, továbbá a Kartellgesetz 1988 (az 1988. évi kartelltörvény) 9. §-a, 87. §-ának (2) bekezdése és 142. §-a 1. pontjának a) és d) alpontja

A Bíróság hivatkozott ítélezési gyakorlata

2013. június 18-i Schenker & Co ítélet (C-681/11); 2012. február 14-i Toshiba ítélet (C-17/10); 2002. október 15-i Limburgse Vinyl ítélet (C-238/99 P); 2004.

január 7-i Aalborg Portland ítélet (C-204/00 P); 2006. június 29-i Showa Denko ítélet (C-289/04 P); 1968. február 13-i Walt Wilhelm ítélet (14/68); 2006. május 18-i Archer-Midlands ítélet (C-397/03); 2006. március 9-i Esbroeck ítélet (C-436/04); 2018. március 20-i Luca Menci ítélet (C-524/15); 2006. szeptember 28-i Von Straaten ítélet (C-150/05)

A tényállás és az eljárás bemutatása

- 1 Mind az elsőrendű, mind a másodrendű alperes (Nordzucker és Südzucker) vállalatcsoportja a vezető európai cukorgyártók közé tartozik. A Südzucker irányítása alatt álló harmadrendű alperes (Agrana) két ausztriai cukorgyárat üzemeltet, és leányvállalatain keresztül további cukorgyárakkal rendelkezik Kelet-Európában. Németországban a cukorpiacot évtizedek óta három nagy termelő – köztük az elsőrendű és a másodrendű alperes – üzemei uralták. 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 hazai piac elve”). Ez a külföldi piacokra nem terjedt ki, mégpedig azokra a piacokra sem, amelyeken a német cukortermelők leányvállalatai tevékenykedtek, mint például Ausztriában. A harmadrendű alperes az általa ellátott piacokon nagymértékben önállóan tevékenykedik, és a fő osztrák cukortermelőnek tekinthető.
- 2 A külföldi cukortermelők piacralépési törekvéseire tekintettel Németországban legkésőbb 2004-től több találkozóra került sor az elsőrendű alperes és a másodrendű alperes továbbfeldolgozásra szánt cukorért Németország tekintetében felelős akkori értékesítési igazgatói között. Ezek során hangsúlyozták annak fontosságát, hogy az újonnan kialakult versenynyomást elkerüljék azáltal, hogy a német vállalkozások egymással nem versenyeznek oly módon, hogy belépnének a többi gyártó korábbi fő értékesítési területeire. Ausztriáról e megbeszéléseken nem volt szó. A harmadrendű alperes e megbeszéléseken nem is vett részt, és azokról felelős vezetői sem szereztek tudomást.
- 3 Az osztrák értékesítési terület szempontjából az EU keleti határainak megnyitása alapvető jelentőséggel bírt. 2005 és 2006 fordulóján a harmadrendű alperes megállapította, hogy bizonyos ipari ügyfelek, amelyek részére korábban kizárólag ő szállított, Szlovákiából, láthatóan az elsőrendű alperes leányvállalatától szereznek be cukrot. A harmadrendű alperes ügyvezetője egy, a vállalatcsoporttal kapcsolatos más témáról 2006. február 22-én folytatott telefonbeszélgetés során a másodrendű alperes értékesítési igazgatóját ezen Ausztriába történő szállításokról is tájékoztatta, és megkérdezte, hogy ismer-e valakit az elsőrendű alperesnél, akivel beszélni tudna erről. A másodrendű alperes értékesítési igazgatója ezt követően felhívta az elsőrendű alperes értékesítési igazgatóját, és kifogásolta az Ausztriába történő szállításokat. Az elsőrendű alperes értékesítési igazgatója vele szemben nem vállalt semmit, a német piacon fennálló „versenybékét” érintő kockázatot azonban komolyan vette, és kollégájának, valamint 2006. február 23-án az elsőrendű alperes vezérigazgatójának e-mailben beszámolt a

beszélgetésről. Ez utóbbi szóban utasította, hogy ne reagáljon arra. Az elsőrendű alperes értékesítési igazgatója azonban a szlovák leányvállalat értékesítési felelősével szemben azon kívánságának adott hangot, hogy az exportot ne terjesszék ki Ausztriára. E felelős a vállalatközpontban dolgozó, számára fontos személy e kívánságát utasításnak tekintette, és kész volt annak végrehajtására. A harmadrendű alperes számára az elsőrendű alperesnél zajló e belső folyamatok nem voltak felismerhetőek. A 2006. június 22-i telefonbeszélgetés maradt az alperesek közötti egyetlen olyan beszélgetés, amelynek során említést tettek az osztrák piacról.

- 4 A német Bundeskartellamt (szövetségi kartellhatóság, Németország) bíróságot kiszabó, 2014. február 18-i jogerős határozatával 195 500 000 euró pénzbírságot szabott ki a másodrendű alperessel mint egyéb érintettel szemben annak alapján, hogy a legkésőbb 2001 végétől 2009. március 26-ig tartó időszakban több felelősként eljáró személy a Németországi Szövetségi Köztársaságban különböző helyeken szándékosan 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, illetve gondatlanságból elmulasztotta a kartelltilalom ezen – megfelelő felügyelet révén megakadályozható vagy lényegesen megnehezíthető – megsértésének megakadályozásához szükséges felügyeleti intézkedéseket. Ennek alapjául az szolgált, hogy az elsőrendű alperes, a másodrendű alperes és a harmadik német vállalkozás felelősei mind a továbbfeldolgozásra szánt cukor, mind a háztartási cukor tekintetében megállapodtak arról, hogy a versenytársak vonatkozó fő értékesítési területeit tiszteletben tartják („a hazai piac elve”). Ezzel összefüggésben a német szövetségi kartellhatóság megállapításokat tett az elsőrendű és a másodrendű alperes képviselői között 2004 és 2007 között, illetve 2008 nyarán történt rendszeres találkozások vonatkozásában. Ebben a csupán 22 oldalas, bíróságot kiszabó határozatban kifejezetten leírják a másodrendű alperes értékesítési igazgatója és az elsőrendű alperes értékesítési igazgatója közötti, fentiekben bemutatott 2006. február 22-i telefonbeszélgetés tartalmát.
- 5 Az itt szóban forgó **eljárásban** a Bundeswettbewerbsbehörde (szövetségi versenyhatóság, Ausztria) az elsőrendű alperessel szemben annak megállapítását kérte, hogy az megsértette az EUMSZ 101. cikket és a nemzeti kartelltörvény megfelelő rendelkezéseit, a másodrendű alperessel szemben pedig a 2005. január 1. és 2006. szeptember 21. közötti időszak tekintetében 12 460 000 euró összegű pénzbírság kiszabását, valamint a 2006. szeptember 22. és 2008. október 31. közötti időszak tekintetében a harmadrendű alperessel egyetemlegesen további 15 390 000 euró összegű pénzbírság kiszabását kérte.
- 6 Az **elsőfokú bíróság** elutasította a kereseti kérelmeket. E bíróság szerint az elsőrendű alperessel szembeni, megállapítás iránti kérelmet illetően figyelembe kell venni, hogy a szövetségi versenyhatóságnak nem fűződik jogos érdeke egy olyan vállalkozással szembeni megállapításhoz, amelynek esetében e hatóság az engedékenységi eljárás alkalmazására tekintettel eltekintett pénzbírság

kiszabásának kérelmezésétől. A mezőgazdaság területére vonatkozó, az 1308/2013/EU rendelet szerinti kivétel fennállása nem állapítható meg. A 2006. februárig tartó időszak tekintetében semmi nem utal arra, hogy Ausztriára kiterjedt volna a korábbi német értékesítési területek tiszteletben tartásával kapcsolatos alapvető felfogás, akár csak „hallgatólagosan” is. A 2006. február 22-i telefonbeszélgetésben elhangzott értelemszerű, arra irányuló kéréssel, hogy az elsőrendű alperes szlovák leányvállalata általi, 2006-ban Ausztriába történő szállításokra legalábbis mérséklő befolyást gyakoroljanak, valamint az e kérés ezt követő teljesítésével azonban az elsőrendű és a másodrendű alperes között a kartelljogba ütköző, az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése szerinti megállapodás jött lére, amelynek érzékelhetőségét vélelmezni kell. E megállapodásra nem alkalmazható a kis jelentőségű ügyekre vonatkozó kivétel. A kétszeres büntetés tilalma azonban a bíróság kiszabására irányuló kartelljogi eljárásban is irányadó. Amennyiben a magatartások bizonyos vetületére, és így annak jogellenes tartalmára egy másik nemzeti versenyhatóság által már kiszabott szankció kiterjed, úgy az ismételt szankcionálás ellentétes a kétszeres büntetés tilalmával. Erről van szó a 2006. február 22-i megállapodás esetében.

- 7 E határozat ellen irányul a szövetségi versenyhatóság fellebbezése, amelyben e hatóság kéri, hogy az eljáró bíróság az elsőrendű és a másodrendű alperes közötti, 2006. február 22-i telefonbeszélgetés során kialakított megállapodás alapján az elsőrendű alperessel szemben állapítsa meg, hogy az megsértette a [z EUMSZ] 101. cikket és a nemzeti kartelltörvény megfelelő rendelkezéseit, valamint hogy a másodrendű alperessel szemben ugyanezen jogsértések miatt megfelelő mértékű bírságot szabjon ki.

Az alapeljárás feleinek főbb érvei

- 8 A **szövetségi versenyhatóság** szerint a 2006. február 22-i telefonbeszélgetést követően több, az osztrák piaccal kapcsolatos találkozásra került sor, amelyek összhangban álltak a harmadrendű alperes részére biztosított területi monopólium felfogásával. A kartell résztvevői közötti kapcsolatfelvétel egyes alkalmait összességükben és a tágabb összefüggésben kell értékelni. A harmadrendű alperes tevékeny részvétele a 2006. szeptember 22-i első személyes találkozástól kezdve megállapítható. Ezért ettől az időponttól 2008. október 31-ig a harmadrendű alperes a másodrendű alperessel egyetemleges felelősséggel tartozik. Az itt szóban forgó magatartásokra az EUMSZ 101. cikk alkalmazandó. Az 1184/2006 rendelet 2. cikke, illetve a 26/1962 rendelet 2. cikke szerinti kivételekre nem lehet hivatkozni. A kétszeres büntetés tilalmának kérdése nem releváns, mivel a német szövetségi kartellhatóság csak olyan megállapodásokkal foglalkozott, amelyek hatással voltak a német piacra. A közösségi jog alapján megengedett az, hogy több tagállamra kiterjedő jogsértés esetén a nemzeti hatóságok párhuzamosan szabjanak ki szankciókat, amennyiben a pénzbírságok a saját országuk területére gyakorolt hatásokra korlátozódnak (a versenyjog 1/2003 rendelet szerinti decentralizált végrehajtása). Ez volt a helyzet a német szövetségi kartellhatóság határozata esetében. Ezzel szemben itt csak az osztrák piacra gyakorolt hatásokról

van szó. Az elsőfokú bíróság figyelmen kívül hagyta a Bíróság Schenker & Co ítéletét (C-681/11). Nem került sor annak vizsgálatára, hogy mely területek vonatkozásában mely körülmények figyelembevételével szabtak ki bírságot, amit pedig a Bíróság megkövetel.

- 9 Az **elsőrendű alperes** kérte az ellene irányuló megállapítás iránti kérelem jogos érdek hiánya miatti elutasítását. Az elsőrendű alperes szempontjából Ausztria hallgatólagosan mindig is részét képezte az „alapvető felfogásnak”, a kis mértékű értékesítési mennyiség miatt azonban mindig is csak „mellékes színtérként”. Az Ausztriát érintő kifogásolt kapcsolatfelvételek során az elsőrendű alperes ezért elsődlegesen arra törekedett, hogy megakadályozza az osztrák piacon tanúsított magatartásokból a Németországban mint „fő színtéren” következő ellenintézkedéseket és „árháborút”.
- 10 A **másodrendű alperes** kérte a bírság kiszabása iránti kérelem megalapozatlanként történő elutasítását. A fő értékesítési területek tényleges felosztása a cukorgyárak elhelyezkedéséből, illetve a magas szállítási költségekből következik. E helyzetre tekintettel az „alapvető felfogás” gazdasági okokból magától adódik, anélkül hogy azt megállapodásokkal alá kellett volna támasztani. Ezen túlmenően egy adott kifejezett „egyetértés” sem vonatkozott „hallgatólagosan” Ausztriára. Ausztria vonatkozásában nem került sor tényleges megállapodásokra. A harmadrendű alperes a másodrendű alperes vállalatcsoportján belül mindig is önállóan folytatta a cukoripari tevékenységét. A másodrendű alperessel szemben a német szövetségi kartellhatóság 2014. február 18-i határozatával jogerősen pénzbírságot szabott ki. E bírságot kiszabó határozatnak tárgyát képezte többek között a 2006. február 22-i telefonbeszélgetés is. Ezért a kartelljogban is elismert *ne bis in idem* elve alapján a másodrendű alperessel szemben nem lehet ugyanazon tényállás miatt további bírságot kiszabni.
- 11 A **harmadrendű alperes** is kérte a pénzbírság kiszabása iránti kérelem elutasítását. A fő értékesítési területek rendszerének kialakulását gazdasági okok indokolták. A harmadrendű alperes nem vett részt az elsőrendű alperes és a másodrendű alperes közötti, a szövetségi versenyhatóság által állított kapcsolatfelvételekben. Igaz, hogy a harmadrendű alperes ügyvezetője kérte, hogy hozzák kapcsolatba az elsőrendű alperessel, nem kért azonban az elsőrendű alperesnél történő beavatkozást, és arról nem is tájékoztatták. Végül, a szövetségi versenyhatóság által kifogásolt megállapodások nem tartoznak az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének hatálya alóli, az 1308/2013/EU rendelet 209. cikkének (1) bekezdése alapján a mezőgazdaság területére vonatkozóan megállapított kivétel hatálya alá.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának bemutatása

A másodrendű alperest illetően:

- 12 A másodrendű alperessel szemben Németországban bírságot szabtak ki, amelynek tekintetében a tényállás a jelen ügyben egyedül fennmaradó releváns versenyjogi jogsértésre, nevezetesen a 2006. június 22-i telefonbeszélgetésre is kiterjedt.

A ne bis in idem elvével kapcsolatos általános megfontolások

- 13 A versenyjog keretében – különösen a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok általi párhuzamos eljárás vagy szankcionálás keretében – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatában azt a jogfelfogást képviselte, amely szerint a *ne bis in idem* elve kizárólag akkor alkalmazható, ha az *idem* alkotóelemeire vonatkozóan három együttes feltétel („triász”) teljesül, nevezetesen a tényállás azonossága, az elkövetők azonossága és a védett jogi tárgy azonossága. Ebben az értelemben a *ne bis in idem* elvét a bírság kiszabására irányuló versenyjogi eljárásokban is tiszteletben kell tartani (a Bíróság Toshiba ítélete, C-17/10, 94. pont; Limburgse Vinyl ítélete, C-238/99 P, 59. pont; Aalborg Portland ítélete, C-204/00 P, 338–340. pont; Showa Denko ítélete, C-289/04 P, 50. pont), és ezen elv tiltja, hogy egy vállalkozást olyan versenyellenes magatartás miatt marasztaljanak el vagy vonjanak újból eljárás alá, amely miatt vele szemben egy már meg nem támadható korábbi határozatban szankciót szabtak ki, vagy amellyel kapcsolatban egy ilyen határozatban megállapították a felelősségének hiányát (Limburgse Vinyl ítélet, C-238/99 P, 59. pont).
- 14 A Bíróság az Aalborg Portland ítéletben (C-204/00 P, 338. pont) és a Toshiba ítéletben (C-17/10, 94. pont) e feltételekre hivatkozással kifejtette, hogy valamely vállalkozás a *ne bis in idem* elvére nem hivatkozhat, ha a Bizottság az adott vállalkozással szemben ugyanennek a vállalkozásnak felrótt és valamely nemzeti versenyhatóság korábbi határozatának tárgyát képezőtől eltérő magatartás miatt szabott ki bírságot, és ez akkor is igaz, ha a két határozat egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő szerződésekkel és megállapodásokkal kapcsolatos.
- 15 Az ítélkezési gyakorlat ezen irányvonalának alapjául az 1968. február 13-i Walt Wilhelm ítéletre (14/68) visszavezethető, tehát az európai integráció korai évtizedeiben megfogalmazott megfontolások szolgálnak. Azóta a nemzeti jog és az uniós jog egyre szorosabban összekapcsolódott, és bizonyos feszültség figyelhető meg különösen a „triász” harmadik feltételének, a jogi tárgy azonosságának a versenyjog területén történő alkalmazása, és egyes újabb keletű jogi aktusok, például az Alapjogi Charta 50. cikke, az EJEE 7. kiegészítő jegyzőkönyve vagy a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (SMVE) között.
- 16 E tekintetben ugyanis az uniós jog a jogsértés azonosságát csupán két feltétel alapján határozza meg: a tényállás és az elkövető azonossága alapján. Ezzel szemben a jogi minősítés vagy a védett érdek a *ne bis in idem* elvének

alkalmazása szempontjából nem bír döntő jelentőséggel. A Bíróság ezt az – Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) újabb ítélezési gyakorlatához szorosan kapcsolódó – megközelítést követte a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos ügyekben (Esbroeck ítélet, C-436/04, 36. pont; Luca Menci ítélet, C-524/15, 35. pont; Von Straaten ítélet, C-150/05, 53. pont; lásd még: a főtanácsnok Powszechny Zakład ügyre [C-617/17] vonatkozó indítványa, 25. pont, további hivatkozásokkal).

- 17 Az Esbroeck ítélet (C-436/04) 27. és azt követő pontjaiban a Bíróság egy, az SMVE 54. cikkével kapcsolatos eljárásban részletesen foglalkozott azzal a kifogással, amely szerint a cselekmény azonossága a jogi minősítés, illetve a védett jogi érdekek azonosságát is feltételezi. A Bíróság ott kifejtette, hogy a rendelkezés az „ugyanazon cselekmény” kifejezést használja, tehát magára a kérdéses történeti tényállásra vonatkozik, tekintet nélkül annak jogi minősítésére. Ez a rendelkezés ennyiben eltér a *ne bis in idem* elvét rögzítő más nemzetközi jogi okmányokra jellemző megfogalmazástól. Így például az EJEE 7. kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikke a „bűncselekmény” fogalmát használja, ami azt jelenti, hogy a *ne bis in idem* elvének alkalmazási feltételei között jelentőséggel bír a cselekmény jogi minősítése. Az EJEB ugyanakkor a későbbi, 2009. február 10-i Zolotukhin kontra Oroszország ítéletében (14.939/03. sz.) hivatkozott erre a fogalmi különbségtételre. A 7. kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikke esetén is csak az releváns, hogy az eljárás tárgyát képező ténybeli körülmények lényegében azonosak voltak-e, azok jogi minősítése azonban nem.

A *ne bis in idem* területi vonatkozásairól

- 18 Általában véve nincs olyan nemzetközi jogi elv, amely megtiltaná a különböző államokban hatáskörrel rendelkező hatóságok és bíróságok számára, hogy valamely természetes vagy jogi személy ellen ugyanazon tények alapján folytassanak eljárást és marasztalják el e személyt, amelyek alapján egy másik államban már eljárást folytattak (a Bíróság Showa Denko ítélete, C-289/04 P, 58. pont). Ebben az ügyben a Bíróság elutasította azt az érvet, hogy a *ne bis in idem* elve alapul vehető olyan helyzetben, amelyben a Bizottság az uniós jogon alapuló hatásköreit azt követően gyakorolja, hogy valamely harmadik állam hatóságai az adott tagállamban hatályos versenyszabályok alapján vállalkozások nemzetközi jellegű kartellben való részvételét szankcionálják, amennyiben e hatóságok saját illetékességi területükön avatkoztak be (lásd: a főtanácsnok Powszechny Zakład ügyre [C-617/17] vonatkozó indítványa, 35. pont).
- 19 A Bíróság a Bizottság és harmadik állam versenyhatóságai által párhuzamosan indított eljárásra és szankcionálásra vonatkozó ezen ítélezési gyakorlatában rámutatott a kifogásolt magatartás nemzetközi jellegére és az adott jogrendszerek közti különbségekre – ezen belül a releváns anyagi versenyszabályok céljára és célkitűzéseire –, valamint az uniós versenyszabályok által védett konkrét jogi érdekre. A Bíróság arra is konkrétan rámutatott, hogy ezt a helyzetet, amelyben a Bizottság és a harmadik államok hatóságai a saját illetékességi területükön beavatkoznak, attól a helyzettől elkülönítve kell vizsgálni, amely helyzetben a

versenyellenes magatartás kizárólag az Unió (és tagállamai) jogrendszere alkalmazásának területére korlátozódik (Showa Denko ítélet, C-289/04 P, 51. és 53. pont; lásd: a főtanácsnok Powszechny Zakład ügyre [C-617/17] vonatkozó indítványa, 36. pont).

- 20 A Bíróság Archer-Midlands ítéletének (C-397/03) is egyrészt a közösségi hatóságok, és másrészt valamely harmadik állam hatóságainak fellépése szolgált alapjául. Eszerint, amikor egy harmadik államban kiszabott szankció a kartellnek csupán az ezen állam piacán való végrehajtására, illetve e piacra gyakorolt hatásaira vonatkozik, a közösségi szankció pedig a kartellnek csupán a Közösség piacán való végrehajtására, illetve e piacra gyakorolt hatásaira vonatkozik, a tények azonossága nem megállapítható.
- 21 A Bíróság Toshiba ítéletében (C-17/10) arról a kérdéstről volt szó, hogy kiszabhatnak-e szankciót egyrészt a nemzeti (cseh) versenyhatóságok a nemzeti versenyjog alapján, és másrészt az uniós hatóságok az uniós jog alapján. E tekintetben az bírt jelentőséggel, hogy a cseh hatóságok kizárólag egy kartellnek cseh területen a Csehország uniós csatlakozását megelőző időszakban kifejtett hatásait kívánták szankcionálni, míg a közösségi hatóságok időben korábbi határozata nem terjedt ki a kartell cseh területen Csehország uniós csatlakozását megelőző időszakban kifejtett versenyellenes hatásaira (lásd a 99–103. pontot). A Bíróság e tekintetben a Bizottság tényleges eljárását, így a tagállamokra, illetve EGT-államokra gyakorolt, konkrétan figyelembe vett hatásokat és a bírságszámítási módszert tekintette relevánsnak (101. pont), és nem vette át a főtanácsnok indítványában (131. pont) szereplő azon okfejtéseket, amelyek szerint a *ne bis in idem* elve már eleve megakadályozza azt, hogy az EGT területén belül több versenyhatóság vagy bíróság szankcionálja ugyanazon kartell különböző területeken megcélzott vagy előidézett versenykorlátozásait.
- 22 A Bíróság eddigi ítélezési gyakorlatából nem tűnik ki, hogy ezeknek az alapelveknek abban az esetben is érvényesülniük kell-e, ha az Európai Unió két tagállamának versenyjogi eljárásokban azonos tényállás miatt, ugyanazon személlyel szemben, e tagállamok uniós tagságának időtartama alatt bekövetkezett magatartás miatt nemcsak saját nemzeti jogát, hanem az uniós versenyjogot is alkalmaznia kell.

Az Európai Bizottság modernizációs csomagjáról:

- 23 E kérdéseket az Európai Bizottság által a versenyhatóságok hatáskörének kapcsolódó területén elfogadott modernizációs csomag sem tisztázza. Az 1/2003 rendelet (18) preambulumbekzdése szerint a cél, hogy minden egyes ügyet egyetlen hatóság kezeljen. Ezt a Bíróság Toshiba ítéletének (C-17/10) 89. és azt követő pontja szerint mindazonáltal nem lehet úgy értelmezni, hogy ezáltal a nemzeti hatóság elveszíti a nemzeti jog alkalmazására vonatkozó hatáskörét azokban az esetekben, amikor a Bizottság határozatot hozott. E rendelet 13. cikkének (1) bekezdése ennek megfelelően azt rögzíti, hogy amennyiben két vagy több tagállam versenyhatósága ugyanazon megállapodás vagy magatartás

miatt jár el, úgy az a tény, hogy az egyik hatóság foglalkozik az ügygel, ugyan elegendő indokot szolgáltat arra, hogy a többi hatóság az előttük folyó eljárást felfüggeszse, vagy a panaszt elutasítsa, azonban nem eredményezi azt, hogy a többi hatóság a hatáskörét elveszítené. E rendelkezés (2) bekezdése szerint 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.

- 24 A Bizottság ezzel kapcsolatban kibocsátott, a versenyhatóságok hálózatán belüli együttműködésről szóló közleményének 12. pontja kimondja, hogy a több nemzeti versenyhatóság általi párhuzamos eljárás akkor lehet megfelelő, ha egy adott megállapodás vagy magatartás főként a saját területükön gyakorol jelentős hatást a versenyre, és csupán egy nemzeti versenyhatóság eljárása nem lenne elegendő ahhoz, hogy a jogsértés egészének véget vessen, vagy azt megfelelően szankcionálja. Ebben az esetben minden nemzeti versenyhatóság a „saját területe vonatkozásában jár el”.
- 25 Mivel azonban e másodlagos jogi rendelkezések elsősorban – anélkül, hogy szigorú szabályokat állapítanak meg – a versenyhatóságok hálózatán belül a hatáskörök lehetőség szerint hatékony és rugalmas rendszerét kívánják kialakítani, ezekből a *ne bis in idem* elve alkalmazásának kérdését illetően végeredményben nem lehet következtetést levonni. A jelen ügyben fennálló helyzetben, amelyben két nemzeti versenyhatóság ugyanazon magatartás miatt ugyanazokkal a személyekkel szemben jár el, hiányzik a *ne bis in idem* elve alkalmazása kérdésének a Bíróság általi tisztázása, ami az első és a második kérdés feltevéséhez vezet.

A ténybeli szempontú figyelembevétel jelentősége?

- 26 Mind a Bíróság harmadik államokat érintő ítélezési gyakorlatából (különösen a Bíróság Toshiba ítéletéből [C-17/10]), mind pedig az Európai Bizottság utóbb említett közleményéből ugyanakkor kitűnik, hogy az a döntő, hogy a szankciót kiszabó első határozatban ténybeli szempontból figyelembe vették-e a versenyellenes magatartás másik államban kifejtett hatásait. Erre hivatkozik a jelen ügyben a fellebbező is, és azt állítja, hogy a német szövetségi kartellhatóság határozata a kartell Ausztriára gyakorolt hatásai miatt nem szabott ki pénzbírságot.
- 27 Az elsőfokú bíróság ezt azonban másként ítéli meg, és a német szövetségi kartellhatóság bírságot kiszabó határozatában az elsőrendű alperes és a másodrendű alperes között 2006. június 22-én folytatott telefonbeszélgetéssel kapcsolatban tett megállapításokra hivatkozik, amelyeknek a határozat rövidegére (22 oldal, a kereken 400 oldalas kifogásközléshez képest) tekintettel különös jelentőséget kell tulajdonítani, és hangsúlyozza ezeknek az osztrák piac szempontjából fennálló relevanciáját. A Kartellgericht (kartellbíróság) határozatát követően a szövetségi kartellhatóság alelnöke által 2019. június 28-án kibocsátott állásfoglalással ellentétben, amely szerint a német szövetségi kartellhatóság

határozatai e hatóság határozathozatali gyakorlatának megfelelően főszabály szerint csak a versenyellenes magatartás Németországra gyakorolt hatásait szankcionálják, magából a szövetségi kartellhatóság illetékes határozathozatali osztályának határozatából nem derülnek ki a pénzbírság kiszámításával kapcsolatos részletek, így különösen nem derülnek ki az alapul vett bevételek és azok eredete sem.

- 28 Továbbra is kérdéses tehát, hogy a *ne bis in idem* elvének alkalmazása szempontjából releváns-e az, hogy az uniós versenyjog megsértésének egy másik tagállamban kifejtett hatásait ténylegesen figyelembe vették-e, amire a harmadik kérdés vonatkozik.

Az elsőrendű alperest illetően: *ne bis in idem* pusztán megállapítás esetén?

- 29 Az elsőrendű alperes számára az osztrák szövetségi versenyhatóság engedékenységet kérelmező fél jogállást biztosított. A Bíróság a Schenker ítéletében (C-681/11) kimondta, hogy az EUMSZ 101. cikket, valamint az 1/2003 rendelet 5. cikkét és 23. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy abban az esetben, ha a jogsértés fennállása bizonyítást nyer, a nemzeti versenyhatóságok kivételesen szorítkozhatnak e jogsértés bírság kiszabása nélkül történő megállapítására is, amennyiben az érintett vállalkozás nemzeti engedékenységi politikában vett részt. A szövetségi versenyhatóság az elsőrendű alperessel szemben ennek megfelelően kérte az EUMSZ 101. cikk szerinti versenyellenes magatartás megállapítását.
- 30 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban a *ne bis in idem* elvét kizárólag a bírságok kiszabására irányuló versenyjogi eljárásokban kell tiszteletben tartani (a Bíróság Toshiba ítélete, C-17/10, 94. pont; Limburgse Vinyl ítélete, C-238/99 P, 59. pont; Aalborg Portland ítélete, C-204/00 P, 338–340. pont; Showa Denko ítélete, C-289/04 P, 50. pont; lásd még az SMVE 54. cikkéről: [M] ítélet, C-398/12, 41. pont). Végül, a Limburgse Vinyl ítélet (C-238/99 P, 59. pont) és a Toshiba ítélet (C-17/10, 94. pont) szerint a *ne bis in idem* elve nem csak azt tiltja, hogy valamely vállalkozást olyan versenyellenes magatartásért újból szankcionáljanak, amely miatt egy meg nem támadható korábbi határozatban már szankciót szabtak ki vele szemben, vagy amellyel kapcsolatban megállapították felelősségének hiányát, hanem már azt is, hogy e vállalkozást eljárás alá vonják.
- 31 Ezért felmerül a kérdés, hogy pusztán megállapításra irányuló eljárás esetében, amelyben az elkövetőnek a nemzeti engedékenységi politikában való részvétele miatt csak az uniós, illetve nemzeti versenyjog megsértése állapítható meg, lehet-e még pénzbírság kiszabására irányuló eljárásról beszélni, amelyben a *ne bis in idem* elvét alkalmazni kell, és egy ilyen pusztán megállapításra irányuló eljárás tiltott második eljárásnak minősül-e. Erre vonatkozóan volt szükséges feltenni a negyedik kérdést.