

C-245/24. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2024. április 5.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Administrativen sad Sofia-oblast (Szófia megyei közigazgatási bíróság, Bulgária)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2024. április 5.

Felperesek:

„LUKOIL Bulgaria” EOOD

„LUKOIL Neftohim Burgas” AD

Alperes:

Komisia za zashtita na konkurencsiata

Az alapeljárás tárgya

A „LUKOIL Bulgaria” EOOD (a továbbiakban: Lukoil Bulgaria) és a „LUKOIL Neftohim Burgas” AD (a továbbiakban: Lukoil Neftohim Burgas) által a Komisia za zashtita na konkurencsiatának (versenyvédelmi bizottság, Bulgária; a továbbiakban: KZK) a Zakon za zashtita na konkurencsiata (a verseny védelméről szóló törvény) 21. cikke 2. és 5. pontjának, valamint az EUMSZ 102. cikk második bekezdése b) pontjának megsértését megállapító és bírságot kiszabó 332/04.04.2023. sz. határozatával szemben indított kereset

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése az EUMSZ 267. cikk alapján

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Ha a nemzeti versenyhatóság különböző magatartásokat állapított meg, amelyek közül egyeseket nélkülözhetetlen eszközökhöz való hozzáférés megtagadásának, másokat pedig kereskedelmi korlátozásnak minősített, de amelyeket a vállalkozás átfogó stratégiájában foglaltak egybe, akkor megállapítható-e az EUMSZ 102. cikk egységes megsértése, vagy külön jogsértéseket kell megállapítani, amelyeket nélkülözhetetlen eszközökhöz való hozzáférés megtagadásának, illetve kereskedelmi korlátozásnak minősítenek?

2) Minden olyan esetben ki kell-e zárnia a versenyhatóságnak a Bronner teszt alkalmazását az EUMSZ 102. cikk szolgáltatás megtagadása (refusal to supply) formájában megvalósult állítólagos megsértése vonatkozásában, amelyben az erőfölényben lévő vállalkozás (privatizációs szerződés/koncessziós szerződés alapján) közpénzben részesült az alapvető infrastruktúra (essential facility) vonatkozásában, vagy értékelni kell a beruházás összegét, a(z) alapvető infrastruktúra megszerzésének alapjául szolgáló privatizációs szerződés/koncessziós szerződés végrehajtását, valamint azt a kérdést, hogy a beruházásra a privatizációs szerződés/koncessziós szerződés végrehajtásával összefüggésben vagy saját kezdeményezésre került-e sor?

2.1) Az előző kérdésre adandó igenlő válasz esetén biztosított-e az arányosság elvének tiszteletben tartása az EUMSZ 102. cikk alkalmazásáról szóló iránymutatás [75. pontjára] ([,IV.][D. A szállítás megtagadása és árrésprés"] szakasz) megfelelően az „abszolút nélkülözhetetlen” elve alapján a verseny fenntartása céljából megállapított korlátozó kritériumok alkalmazása esetén az erőfölényben lévő vállalkozás érdekeinek megfelelő figyelembevétel mellett, ha az erőfölényben lévő vállalkozás beruházott az alapvető infrastruktúrába (essential facility)?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és ítélkezési gyakorlat

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ), különösen a 102. cikk második bekezdésének b) pontja és a 267. cikk

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta), különösen a 41. és 47. cikk

A Szerződés [101.] és [102.] cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet, különösen a 3. és 27. cikk

A Bizottság közleménye – Iránymutatás az [EUMSZ 102. cikknek] az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról [2009/C 45/02], különösen a 13–15., 75. és 82. pont

A közösségi versenyjog alkalmazásában az érintett piac meghatározásáról szóló bizottsági közlemény (97/C 372/03)

A Bizottság 2014. október 15-i AT.39523 Slovak Telekom határozata

1998. november 26-i Bronner ítélet, C-7/97, EU:C:1998:569

A Törvényszék 2020. november 18-i Lietuvos geležinkeliai kontra Bizottság ítélete, T-814/17, EU:T:2020:545

Rantos főtanácsnok Lietuvos geležinkeliai kontra Bizottság ügyre vonatkozó 2022. július 7-i indítványa, C-42/21 P, EU:C:2022:537

2023. január 12-i Lietuvos geležinkeliai kontra Bizottság ítélet, C-42/21 P, EU:C:2023:12

2008. december 18-i Sopropé ítélet, C-349/07, EU:C:2008:746

2009. október 1-jei Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware kontra Tanács ítélet, C-141/08 P, EU:C:2009:598

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Konstitutsia na Republika Bulgaria (a Bolgár Köztársaság alkotmánya), különösen a 17. és 18. cikk

Administrativnoprotsesualen kodeks (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv, a továbbiakban: APK), különösen a 6. és 168. cikk

Zakon za zashtita na konkurentsiata (a verseny védelméről szóló törvény, a továbbiakban: ZZK), különösen a 8. és 20. cikk, valamint a 21. cikk 2. és 5. pontja

Zakon za danak varhu dobavenata stoinost (a hozzáadottérték-adóról szóló törvény, a továbbiakban: ZDDS), különösen a 13. és 16. cikk

Zakon za aktsizite i danachnite skladove (a jövedéki adóról és az adóraktárakról szóló törvény, a továbbiakban: ZADS)

Pravilnik za prilagane na Zakona za aktsizite i danachnite skladove (a jövedéki adóról és az adóraktárakról szóló törvény végrehajtásáról szóló rendelet, a továbbiakban: PPZADS)

Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (a kőolaj és/vagy kőolajtermék készletezéséről szóló törvény, a továbbiakban: ZZNN)

A KZK 393/21.04.2009. sz. határozatával elfogadott Metodika za izvrshvane na prouchvane i opredelyane na pazarnoto polozhenie na predpriatiata na saotvetnia

piazar (a piacvizsgálat elvégzésének és a vállalkozások érintett piacon fennálló piaci helyzete meghatározásának módszertana)

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 268/16.04.2020. sz. határozata alapján a KZK a ZZK 15. és 21. cikke és/vagy az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk tizenegy vállalkozás (köztük a Lukoil Neftohim Burgas és a Lukoil Bulgaria) által az általánosan használt üzemanyagok árának az előállítás/behozatal–tárolás–nagykereskedelem–kiskereskedelem lánc mentén mind az egyes horizontális szinteken, mind vertikálisan történő meghatározása során történt esetleges megsértésének megállapítására irányuló eljárást indított KZK-255/2020. sz. alatt, mégpedig a Varhovna administrativna prokuraturának (legfőbb közigazgatási ügyészség, Bulgária; a továbbiakban: VAP) a nyersolaj világpiaci árának 2020 márciusában bekövetkezett jelentős (47,4%-os) csökkenése és az üzemanyagok kiskereskedelmi árának ugyanebben az időszakban az országban bekövetkezett (mintegy 11%-os) csökkenése közötti eltérésre vonatkozó jelzése alapján. A VAP az adóraktárakból forgalomba hozott üzemanyagok jövedéki adót és hozzáadottérték-adót magukban foglaló átlagos áraitra vonatkozó adatokat, valamint egy állampolgár arra vonatkozó bejelentését is benyújtotta, hogy a nyersolaj világpiaci árának csökkenésére tekintettel az országban vélhetően spekuláció folyik az üzemanyagárrakkal.
- 2 Az Agentsia „Mitnitsi” (vámhatóság, Bulgária) által készített piacelemzés szerint a benzin és a gázolaj napi átlagára átlagosan 0,07 BGN-nel vagy 4,5%-kal csökkent a 2020. március 30. és április 5. közötti időszakban. A kiskereskedelmi értékesítési pontokon (a töltőállomásokon) az üzemanyagárak egy héttel később (2020. március 12. körül) reagáltak a nyersolaj tőzsdei árának változására. Az említett elemzésből az is kiderül, hogy 2020 márciusának utolsó két hetében és áprilisának első hetében, amikor az országban fokozatosan csökkentek az energiatermékek árai, az összes vezető üzemanyag-kereskedelmi lánc reagált.
- 3 A KZK előtti eljárásban a felülvizsgálat tárgyát a Lukoil Neftohim Burgasnak és a Lukoil Bulgariának az adóraktárakhoz és a szállítási infrastruktúrákhoz való hozzáférés korlátozásával kapcsolatos, az üzemanyagok országba történő behozatalának korlátozására alkalmas magatartása képezte.
- 4 2018. december 10. óta a Lukoil Neftohim Burgas társaság tőkéje 99 397 192 részvényre van felosztva, amelyeknek 89,97%-ával a Lukoil Europe Holdings B.V., 9,88%-ával pedig a PAO Lukoil rendelkezik. Az uralkodó vállalkozás az Oroszországi Föderáció[ban székhellyel rendelkező] PAO Neftianaia kompania LUKOIL. A részvények két osztályra vannak felosztva: A osztály – egy részvény, amellyel a Bolgár Köztársaság rendelkezik, és amely különleges jogokat biztosít ez utóbbi számára, és B osztály – a többi részvény. A társaság közgyűlése az államnak mint az A osztályú részvény tulajdonosának előzetes írásbeli hozzájárulása nélkül nem hozhat a kőolaj-feldolgozás vagy az üzemanyag-előállítás beszüntetésére vagy jelentős korlátozására vonatkozó

határozatokat, illetve nem tagadhatja meg a kikötőlétesítményekhez és a termékvezetékhez méltányos díj ellenében való hozzáférést a) az állami hatóságok jogszabályokban meghatározott feladatainak ellátása keretében az általuk előre egyeztetett ütemterv szerint bejelentett mennyiségek tekintetében az állami hatóságok, valamint b) a Bolgár Köztársaság kormányának vagy az általa kifejezetten kijelölt hatóságnak a határozatával meghatározott vállalkozások vagy szervezetek vonatkozásában, ha: • ez a termékvezeték szabad kapacitásának keretén belül van, • ezt lehetővé teszik a termékvezeték műszaki lehetőségei, és • ez nem akadályozza a vállalkozás rendes termelési tevékenységét.

- 5 A Lukoil Neftohim Burgas társaság szinte az összes kőolajtárolóját és az azokhoz tartozó vezetékinfrastruktúrát a Neftohim EAD állami vállalatnak a 20. század végén és a 21. század elején lezajlott privatizációja során szerezte meg. A vállalatcsoport szállítási és logisztikai infrastruktúráját az 1970-es években az állam közpénzből építette ki, és az egyedülálló az országban és a régióban. Ez az infrastruktúra lehetővé teszi az üzemanyagnak a Fekete-tenger partvidékéről a fővárosba történő szállítását, valamint az üzemanyag tárolását és annak a kőolajtárolókból az ország legnagyobb városaiba (Burgasz, Sztara Zagora, Plovdiv, Szófia) történő szállítását. A Neftohim állami vállalat privatizációját követően az infrastruktúra a Lukoil vállalatcsoport (a továbbiakban: Lukoil csoport) tulajdonába került.
- 6 A Lukoil Neftohim Burgas társaság az elsődleges olajfeldolgozásra szolgáló saját finomítójával az ország legfontosabb kőolajtermék-előállítója. A vállalkozás nyersolajat és fűtőolajat importál, kőolajtermékeket dolgoz fel és állít elő, azokat a belföldi piacon értékesíti, és kőolajtermékeket exportál (Közösségen belüli értékesítéseket is magában foglaló nagykereskedelem). A vállalkozás tengeri, vasúti és közúti szállítási terminálokkal rendelkezik. A tartályhajókról kirakodott nyersolajat és a kőolajtermékeket saját tartályokba rakodják át, és a rendeltetési helyre szállítják. A vállalkozás két, csővezetékekkel összekötött telephelyen működik: a Lukoil Neftohim Burgas termelési helyén, amely a vállalkozás tulajdonában van, valamint az állami tulajdonban lévő Rosenets kikötői terminálon, amelyet a Bolgár Köztársaság kormányának 2011. évi határozatával szolgáltatási koncessziós szerződés keretében ítélték oda. A 2016. január 1. és 2020. június 30. közötti időszakban a Lukoil Neftohim Burgas AD A-95H benzint, gázolajat és megfelelő bioüzemanyagokat értékesített exportra különböző szerződéses partnereken keresztül.
- 7 A 2016. január 1. és 2016. december 15. közötti időszakban a hollandiai Lukoil Europe Holdings B.V. volt a Lukoil Bulgaria társaság tőkéjének 100%-os tulajdonosa, ezt követően pedig a Lukoil gazdasági csoport egy másik társasága, a svájci LITASCO SA.
- 8 A Lukoil Bulgaria fő tevékenységei közé tartozik az üzemanyagok és kőolajtermékek nagy- és kiskereskedelme, az ásványi üzemanyagok bio-adalékanyagokkal történő elegyítése a kőolajellátó tárolókban, valamint szállítási és szállítmányozási tevékenységek. A 2016. január 1. és 2020. november

30. közötti időszakban a Lukoil Bulgaria három jövedéki adóraktárral rendelkezett belföldön. A Burgasz–Szófia termékvezeték és az ahhoz tartozó kőolajtárolók adóraktárként vannak engedélyezve.

- 9 Az elvégzett gazdasági és jogi elemzés alapján a KZK a 332/04.04.2023. sz. határozatában megállapította, hogy a Lukoil csoport megsértette a ZZK 21. cikkének 2. és 5. pontját, valamint az EUMSZ 102. cikk második bekezdésének b) pontját, mivel visszaélt erőfölényével az üzemanyagok tárolásának piacán azáltal, hogy [nem] biztosított hozzáférést saját adóraktáraihoz az üzemanyag-importőrök és -előállítók számára, korlátozta a tengeri úton történő behozatalt a Rosenets és a Petrol Varna terminálokhoz kapcsolódó adóraktárak elzárásával, valamint megtagadta a vállalatcsoport kőolajtermék-vezetékeihez a más előállítók és importőrök üzemanyagainak szállítása céljából való hozzáférést, ami az üzemanyagok országba történő behozatalának korlátozása révén megakadályozhatja, korlátozhatja vagy torzíthatja a versenyt, és sértheti a fogyasztók érdekeit.

Az alapeljárás feleinek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdéssel kapcsolatos főbb érvei

- 10 A vizsgálat céljából a KZK meghatározott egy termékpiacot, nevezetesen az üzemanyag-tárolás belső piacát. Ezt követően a szabályozó hatóság két részpiacra osztotta fel ezt a piacot: a ZADS (Zakon za aktsizite i danachnite skladowe, a jövedéki adóról és az adóraktárakról szóló törvény) szerinti üzemanyag-tárolás piacára és a ZZNN (Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti, a kőolaj és/vagy kőolajtermék készletezéséről szóló törvény) szerinti üzemanyag-tárolás piacára. Ezeket megint csak két további részpiacra osztotta fel: a gázolajtárolás és a benzintárolás piacára. A KZK megállapította, hogy a Lukoil csoport átfogó stratégiával rendelkezik az erőfölényével az üzemanyag-tárolás piacán való visszaélésre vonatkozóan, amely alkalmas az üzemanyag-behozatal korlátozására és ezáltal a versenynyomásnak a nagykereskedelmi piacon annak érdekében történő csökkentésére, hogy a vállalatcsoport megőrizze vezető pozícióját a piac vertikálisan összekapcsolódó szintjein.
- 11 A Lukoil csoport magatartásának vizsgálata során két időszakot különböztettek meg. Az első időszakban az adóraktárak engedélyeseit nem kötelezte jogszabály arra, hogy kapacitásuk egy részét független harmadik felek általi használatra bocsássák rendelkezésre. Ez az időszak a vizsgálati időszak kezdetétől (2016. január 1.) 2020. december 22-ig, tehát azon időpontig tartott, amikor lejárt az adóraktár-engedélyesek tevékenységének azon új követelményekhez való hozzáigazítására nyitva álló három hónapos határidő, amelyeket a ZADS és a PPZADS 2020. júliusi és szeptemberi módosításaival vezettek be, és amelyek az adóraktárak szigorúbb ellenőrzésére irányulnak. Az adóraktárak engedélyesei kötelesek a teljes maximális raktárkapacitás legalább 15%-át független harmadik felek általi felhasználásra szánt energiatermékek tárolására rendelkezésre bocsátani. A második időszak 2020. december 23-án kezdődött; ezen időponttól

kezdvé az adóraktár-engedélyesek kötelesek voltak ezt a szabad kapacitást harmadik felek általi használatra rendelkezésre bocsátani.

- 12 A KZK az erőfölénnyel való visszaélés egy közös versenyellenes célt szolgáló több formája révén megvalósult jogsértésre hivatkozik. A szóban forgó infrastruktúra eltérő jellege és az eltérő tulajdoni viszonyok miatt, amelyek összességükben különböző magatartásokhoz vezetnek, amelyekkel az ellenérdekű vállalkozások korlátozzák a versenyt, a KZK ezek közül egyeseket nélkülözhetetlen eszközökhöz való hozzáférés megtagadásának, másokat pedig kereskedelmi korlátozásnak minősített. E magatartásoknak egy átfogó stratégiává történő összevonása indokoltá teszi azoknak egy mind a ZZK 21. cikkének 2. pontját, mind a ZZK 21. cikkének 5. pontját sértő egyetlen jogsértésnek való minősítését. A KZK abból indult ki, hogy a ZZK 21. cikkének 5. pontja a ZZK 21. cikke 2. pontjának egyik a esetét képezi, és azt ezért nem is sorolja fel önálló tényállásként az EUMSZ 102. cikk. Az európai gyakorlat az EUMSZ 102. cikk [második bekezdésének] b) pontja értelmében vett kereskedelmi korlátozásnak tekinti a hozzáférés megtagadását, valamint a versenytársakat – akár „konstruktív” megtagadás (a Bizottság AT.39523, Slovak Telekom határozata), akár valamely alapvető infrastruktúra megsemmisítése (a Törvényszék 2020. november 18-i Lietuvos geležinkeliai kontra Bizottság ítélete, T-814/17) útján – akadályozó egyéb magatartásokat.
- 13 A vállalkozások rámutatnak arra, hogy a gyakorlat szerint az lenne a hozzáférés állítólagos megtagadásának következménye, hogy a tulajdonost köteleznék arra, hogy akarata ellenére tegye lehetővé egy harmadik fél számára tulajdonának (létesítmények, műszaki infrastruktúra-hálózatok, szabadalmak, szellemi tulajdonjogok) használatát. Ez a tulajdonhoz való jog és a vállalkozás szabadságához való jog megsértésének egyik súlyosabb esete. Ezért a bizonyítási követelmények rendkívül szigorúak, és a megfelelő értékelést a legnagyobb körültekintéssel kell elvégezni az EUMSZ 102. cikk megsértésének minden más formájához képest. A jelen esetben az üzemanyagok (a KZK által vizsgált benzin és gázolaj) előállításának és behozatalának érintett piacain a behozatal mennyisége jóval meghaladta az európai átlagot, és a benzin esetében a legnagyobbak közé tartozott. Az érintett piac ilyen jellemzői mellett a jogsértéssel vádolt személyek jogaiba való esetleges beavatkozás rendkívül [és] példátlanul súlyos.
- 14 A tulajdonhoz való jogot és a vállalkozás szabadságához való jogot kifejezetten biztosítja a Bolgár Köztársaság alkotmánya. A tulajdonhoz való jogot az Európai Unió Alapjogi Chartája is védi. A vállalkozások szerint a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek nem elméleti, gyakorlati alkalmazás nélküli rendelkezések, hanem azokat ténylegesen is alkalmazni kell a jelen ügy vizsgálata során.

Az alapeljárás feleinek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdéssel kapcsolatos főbb érvei

- 15 Az a körülmény, hogy a Lukoil csoport szinte minden tárolót és csővezetéket a Neftohim állami vállalat privatizációja során szerzett meg, a KZK véleménye szerint azt jelenti, hogy az üzemanyagpiaci verseny fejlődéséhez fűződő közérdek védelme elsőbbséget élvez az infrastruktúra tulajdonosának érdekeivel szemben, mivel ez utóbbi nem ruházott be annak kiépítésébe.
- 16 A felperesek azzal érvelnek, hogy az infrastruktúrát nagyon rossz állapotban szerezték meg az államtól, és az nem felel meg a biztonsággal és a szállított termék minőségének megőrzésével szemben támasztott jelenlegi követelményeknek. Mindkét vállalkozás hatalmas infrastrukturális beruházásokat hajtott végre. Ezenkívül az infrastruktúra egy részét egyáltalán nem a privatizáció során szerezték meg, hanem megvásárolták.
- 17 A KZK úgy véli, hogy az infrastruktúra nagy részét a privatizáció során szerezték meg, és azt nem az ellenérdekű vállalkozások építették ki. Maga az infrastruktúra – raktárházak és csővezetékek összessége – egyedülálló az országban, és az állami tulajdon megszüntetése után lehetetlen annak megkettőzése. A vállalatcsoport meglévő eszközeinek folyamatos javítása és karbantartása nem szokatlan a valamely létesítményt – akár egy épületet, akár valamely más típusú létesítményt – üzemeltető vállalkozások üzleti tevékenysége körében. Nyilvánvaló, hogy ezek a költségek a logisztikai infrastruktúra és a létesítmények karbantartásának velejárói, és túlnyomórészt nemcsak a privatizációs szerződések szerinti beruházási kötelezettségeket érintik, hanem a Rosenets kikötői terminál koncesszióba adott területével kapcsolatos kezelési és karbantartási kötelezettségeket is. A KZK arra a következtetésre jut, hogy a Bronner teszt alkalmazását kizáró két körülményt nem együttesen kell alkalmazni, hanem minden egyes körülmény elegendő okot képez a teszt kizárására. A KZK megállapítja, hogy a Bronner teszt alkalmazása a jelen esetben a következő okok miatt kizárt:
- közpénzből kiépített infrastruktúra megszerzése – a 2016. január 1. és 2021. március 31. közötti teljes időszak tekintetében bizonyos tárolók, műszaki szivattyútelepek, valamint a vállalatcsoport valamennyi csővezetéke és termékvezetéke vonatkozásában,
 - a hozzáférés biztosítására vonatkozó jogi kötelezettség fennállása – a 2020. december 23. és 2021. január 31. közötti időszak tekintetében a fent említett infrastruktúra vonatkozásában, a Burgasz–Szófia termékvezeték kivételével.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 18 A KZK határozatában szereplő piacelemzés szerint az üzemanyagok terén a Lukoil csoport az ország legnagyobb adóraktár-engedélyese, és egyedülálló szállítási és tárolási infrastruktúrával rendelkezik, amely lehetővé teszi számára,

hogy piacvezetőként lépjen fel az üzemanyagok nagy- és kiskereskedelmének területén. Abból kell kiindulni, hogy a vállalatcsoport a vizsgálati időszak kezdetétől (2016. január 1.) legalább 2021. március 31-ig nem vett át üzemanyagot importőröktől az általa működtetett adóraktárakban. Ez azt jelenti, hogy az importőrök nem kaptak hozzáférést importból/Közösségen belüli beszerzésből származó üzemanyag átvételéhez a ZADS alkalmazásában, és azokban az esetekben, amelyekben vészhelyzeti készletek tárolására irányuló szolgáltatások nyújtására került sor, az üzemanyag-mennyiségeket a Lukoil Bulgaria vásárolta. Ezenkívül a szóban forgó időszakban a Rosenets kikötői terminálon szintén nem rakodtak ki (szállítottak le) árut olyan címmel, amely nem a Lukoil Csoporthoz tartozik. Abból kell kiindulni, hogy az adóraktár tekintetében elegendő szabad kapacitás fennállásának megállapítására került sor, ami az üzemanyagok behozatalának/Közösségen belüli beszerzésének egyik feltétele.

- 19 Határozatában a KZK együtt vizsgálta a két jogsértést, minek körében nem állapította meg a releváns és érintett piacot minden egyes jogsértés tekintetében.
- 20 A Charta 41. cikke szerint a megfelelő ügyintézéshez való jog a jogalanyokat megillető alapvető jog. A támogatásnyújtás az uniós jog közvetlen alkalmazásának minősül, és azt jelenti, hogy a jog alkalmazhatóságáért felelős nemzeti hatóságok kötelesek tiszteletben tartani a Charta 41. cikkét. E rendelkezés az uniós jog egy általános elvének kifejeződése, amelynek tiszteletben tartását a Bíróság következetesen megkövetelte az ítélezési gyakorlatában, mert az a védelemhez való jog egyik eleme (2008. december 18-i Sopropé ítélet, C-349/07, EU:C:2008:746, 37. pont; 2009. október 1-jei Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware kontra Tanács ítélet, C-141/08[P], EU:C:2009:598, 83. pont). A Bíróság az uniós jog általános szabályaként ismerte el a jogi személyeknek a nekik sérelmet okozó jogi aktus elfogadása előtt történő meghallgatáshoz való jogát, függetlenül attól, hogy az Európai Unió vonatkozó jogi aktusa kifejezetten biztosítja-e ezt a jogot a kérdéses jogviszony tekintetében. A Bíróság megállapította, hogy „[e] kötelezettség a tagállamok közigazgatási szerveire hárul, amennyiben azok a közösségi jog hatálya alá tartozó határozatokat fogadnak el, akkor is, ha maga a közösségi jog nem ír elő kifejezetten ilyen alakszerűséget” (2008. december 18-i Sopropé ítélet, C-349/07, EU:C:2008:746, 38. pont; 2009. október 1-jei Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware kontra Tanács ítélet, C-141/08[P], EU:C:2009:598, 83. pont).
- 21 A Charta 47. cikkének első bekezdése értelmében mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Ezzel összefüggésben felmerül a kérdés, hogy nem sérti-e a jogsértőként érintett személyek biztosított védelemhez való jogát, hogy a ZZK 21. cikkének 2. és 5. pontja alapján két jogsértésre hivatkoznak anélkül, hogy minden egyes megfogalmazott jogsértés tekintetében sor került volna az érintett piacok és az adott jogsértés szempontjából releváns valamennyi körülmény vizsgálatára. E kérdés arra tekintettel is jelentőséggel bír, hogy a szolgáltatás megtagadása

formájában megvalósult jogsértés megállapítása kellően széles körben beavatkozik az érintett személynek a Bolgár Köztársaság Alkotmánya és a Charta által biztosított tulajdonhoz való jogába és a vállalkozás szabadságához való jogába.

- 22 Az eljáró bírósági tanácsnak hivatalból meg kell vizsgálnia, hogy a közigazgatási hatóság minden közigazgatási jogi eljárási szabályt betartott-e a pénzügyi korrekciót megállapító vitatott közigazgatási aktus elfogadása során. A jelen jogvita helyes eldöntése érdekében meg kell vizsgálni, hogy a versenyhatóságnak minden egyes jogsértés tekintetében kifejezetten, világosan és egyértelműen meg kellett volna-e határoznia a releváns piacot, az érintett piacot, a verseny torzítására irányuló konkrét jogellenes cselekményeket, a versenyellenes hatásokat és a ZZK 21. cikke első bekezdésének 2. és 5. pontja/az EUMSZ 102. cikk minden egyes megsértésének – nevezetesen: a) a szolgáltatás megtagadása és b) a termelés, az értékesítés és a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára – tényállása szempontjából releváns minden más körülményt. A fent előadott indokokra tekintettel teszi fel a bírósági tanács az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést.
- 23 A második kérdés indokolása érdekében a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy a ZZK 21. cikke 5. pontja megsértése tényállásának az az egyik kulcseleme, hogy a két vállalkozás megtagadta az alapvető infrastruktúrájukhoz való hozzáférést. Az állítólagos jogsértések 2016. január 1. és 2020. december 22. közötti első időszakában a jövedéki adóraktárak engedélyeseit kétségtelenül nem terhelte arra vonatkozó jogi kötelezettség, hogy kapacitásaik egy részét versenytársaik rendelkezésére bocsássák. Ezért a KZK megállapította, hogy az ellenérdekű vállalkozások a hozzáférés harmadik felek számára történő lehetővé tételének úgynevezett „konstruktív megtagadását” valósították meg.
- 24 Határozatában a KZK azt az álláspontot képviseli, hogy a Bronner kritériumok nem alkalmazhatók, ha a szóban forgó infrastruktúrát nem az erőfölényben lévő vállalkozás saját beruházásai révén, hanem (mint a jelen esetben) közpénzből finanszírozzák, és ha a szóban forgó vállalkozás nem a tulajdonosa ezen infrastruktúrának, hanem koncessziós vagy bérleti szerződés keretében használja azt. E kritériumokat az olyan infrastruktúrához való hozzáférés megtagadása esetében kell alkalmazni, amelynek az erőfölényben lévő vállalkozás a tulajdonosa, és amelyet a saját beruházásai révén a saját tevékenységének szükségleteire fejlesztett ki.
- 25 Az Európai Bizottság gyakorlata és az ítélkezési gyakorlat a Bronner tesztre hivatkozik annak értékelése során, hogy megvalósult-e a versenyszabályok megsértése a szolgáltatás erőfölényben lévő vállalkozás általi megtagadása esetén. Ez a teszt a következő konkrét kumulatív elemekből áll: a megtagadás alkalmas a szolgáltatást igénylő személy által az érintett piacon támasztott minden verseny megszüntetésére; a megtagadás nem igazolható objektíve (objectively justified); a szolgáltatás/áru, amelyhez megtagadják a hozzáférést, nélkülözhetetlen (indispensable) a szolgáltatást igénylő személy tevékenységének gyakorlásához,

mivel nem létezik semmilyen valódi vagy lehetséges alternatíva. Ennek megfelelően az első és legfontosabb feltétel az, hogy az alapvető infrastruktúrának (essential facility) fenn kell állnia, és azt monopolhelyzetben lévő vállalkozásnak kell ellenőriznie, valamint hogy az ezen infrastruktúrához való hozzáférésnek nélkülözhetetlennek kell lennie ahhoz, hogy a versenytársak versenyezzenek a monopolhelyzetben lévő vállalkozással.

- 26 A jelen esetben a teljes infrastruktúra Lukoil csoport általi megszerzésének és használatának folyamatával kapcsolatos rendkívüli körülményekre (privatizáció és koncesszió) tekintettel a privatizációs szerződés sajátosságait is figyelembe kell venni, amelyet meghatározott közigazgatási eljárás keretében a közérdeket figyelembe véve kötnek. A privatizációs szerződések ezért gyakran tartalmaznak olyan kötelezettségeket, amelyek eltérnek a polgári és kereskedelmi jogi adásvételi szerződésekre jellemzőktől. Ezek körébe tartoznak azok a kötelezettségek, amelyek a vevőt a vételár megfizetésének kötelezettségén túlmenően kötik, mint például a beruházások végrehajtására, a meglévő munkahelyek megőrzésére és új munkahelyek teremtésére, a környezetvédelmi intézkedések végrehajtására, a tevékenység tárgyának a szerződésben meghatározott ideig történő fenntartására vonatkozó kötelezettség, valamint a vállalkozásnak vagy egyes részeinek az elidegenítésére vonatkozó, időben korlátozott tilalom stb. Ha a privatizációs szerződés beruházási kötelezettséget ír elő, akkor a beruházásokat pontosan meghatározzák jelleg, összeg és időtartam szerint, és azok nem az állami tulajdont megszerző vállalkozás ösztönzésének eredményei. Mivel a jelen esetben a vállalkozás infrastruktúrájának megszerzésére a Neftohim állami vállalat privatizációja során került sor, figyelembe kell venni, hogy a vállalatcsoport szállítási és logisztikai infrastruktúráját az állam közpénzből építette ki. A Neftohim állami vállalat privatizációját követően az infrastruktúra a Lukoil csoport tulajdonába került. A KZK véleménye szerint azonban ez a körülmény nem teszi szükségessé a Bronner teszt alkalmazását, mivel a jelen esetben nem állnak fenn olyan gazdasági beruházásösztönzők, amelyek védelme elsőbbséget élvez a torzulásmentes versenyhez fűződő közérdekkel szemben.
- 27 A KZK megállapította, hogy a Bronner teszt két okból nem alkalmazható: a) az erőfölényben lévő vállalkozás arra vonatkozó jogi kötelezettségének nemteljesítése miatt, hogy hozzáférést biztosítson infrastruktúrájához/szolgáltatásához ([ez a kötelezettség] a jogi monopóliumra jellemző, vagy egy korábbi állami monopóliumból ered); és/vagy b) az erőfölényben lévő vállalkozás nem ruházott be az infrastruktúra kiépítésébe, mivel azt kizárólag közpénzből létesítették és építették ki. Az első ok nem képezi az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát, mivel – a fent kifejtetteknek megfelelően – a 2016. január 1. és 2020. december 22. közötti időszakban nem állt fenn az erőfölényben lévő vállalkozást terhelő jogi kötelezettség.
- 28 A KZK abból indul ki, hogy a Bronner teszt nem alkalmazható, ha az erőfölényben lévő vállalkozás alapvető infrastruktúrát kapott az államtól, és a végrehajtott beruházások nem élveznek elsőbbséget a közérdekkel szemben.

- 29 A jogsértésekkel vádolt társaságok vitatták ezt, és azzal érvelnek, hogy a privatizációs szerződések megkötése óta jelentős beruházásokat hajtottak végre a vállalkozásokban, és a felperesek alapvető infrastruktúrájába történt beruházásokra vonatkozó bizonyítékokat terjesztettek elő.
- 30 Azon következtetés levonhatósága szempontjából, hogy a Bronner teszt nem alkalmazható, ha az erőfölényben lévő vállalkozás alapvető infrastruktúrát szerzett meg az államtól (privatizáció és koncesszió), az a kérdés bír jelentőséggel, hogy egyéb körülményeket – például a privatizációs szerződésből eredő kötelezettségek teljesítését, a beruházás összegét és azt a körülményt, hogy a beruházásra saját kezdeményezésre vagy a beruházási szerződés teljesítésével összefüggésben került-e sor – szintén figyelembe kell-e venni.
- 31 Rantos főtanácsnok Lietuvos geležinkeliai kontra Bizottság ügyre vonatkozó 2022. július 7-i indítványa (C-42/21 P, EU:C:2022:537) nem ad választ a kérdésekre. Ezen indítványban Rantos főtanácsnok áttekintést nyújt a hozzáférés megtagadására és a Bronner teszt alkalmazására vonatkozó ítélkezési gyakorlatról. A 64. pont a Bronner teszt céljait taglalja, amely valamely vállalkozás azon kötelezettsége értékelésének alapvető mércéjét képezi, hogy hozzáférést kell biztosítani „az általa saját szükségleteire kialakított infrastruktúrához” „az ilyen infrastruktúra létrehozására való eredeti ösztönzés[...]” védelme érdekében. A Bronner teszt céljainak elemzése során Rantos főtanácsnok megállapítja, hogy „[a Bronner] ítéletben kialakított kritériumok az erőfölényben lévő vállalkozás tulajdonában lévő, főszabály szerint a saját befektetését tükröző infrastruktúrára alkalmazandók”. A jelen esetben a KZK abból indul ki, hogy Rantos főtanácsnok álláspontjából *a contrario* az következik, hogy a Bronner kritériumok nem alkalmazhatók, mivel az erőfölényben lévő vállalkozás beruházásait nem saját forrásból valósították meg. A KZK határozatát ugyanakkor két tagjának különvéleményével írták alá, akik indoklásukban a 2023. január 12-i Lietuvos geležinkeliai kontra Bizottság ítéletre (C-42/21 P, EU:C:2023:12) is hivatkoznak, amelyben megállapítást nyert, hogy a jogsértés esetében nem a hozzáférés megtagadásáról, hanem egy teljesen más jogsértésről volt szó.
- 32 Ugyanezzel az indokkal zárta ki a KZK a Bronner tesztnek a szóban forgó időszakban koncessziós szerződés révén megszerzett alapvető infrastruktúra tekintetében történő alkalmazását.
- 33 Az APK (Administrativnoprotsesualen kodeks, a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv) 6. cikke szerint az arányosság elvét kell alkalmazni, ha a köz- és a magánérdekek összehasonlíthatóak.
- 34 Gyakorlatában, illetve ítélkezési gyakorlatában az Európai Bizottság és a Bíróság megállapította, hogy a szolgáltatás megtagadása olyan rendkívüli intézkedés, amely a leginkább sérti az érintett személyek jogait. Az értékelés során a legfontosabb körülmény a fogyasztók érdeke. Másfelől az alapvető infrastruktúrák tulajdonosainak érdekeit is értékelni kell a tulajdonhoz való jog tiszteletben tartása és a vállalkozás szabadságának előmozdítása szempontjából, minek során

tiszteletben kell tartani az arányosság elvét. A Bronner ítélet mérföldkő a szolgáltatás megtagadása európai értelmezésének fejlődésében. Az említett ítélet meghatározta azokat a feltételeket, amelyek mellett egy erőfölényben lévő vállalkozás az akarata ellenére szerződéskötésre kötelezhető. A Bíróság azonban végeredményben nem állapította meg szolgáltatás megtagadásának megvalósulását.

- 35 Mivel a KZK nem alkalmazta a Bronner tesztet az EUMSZ 102. cikk szolgáltatás megtagadása (refusal to supply) formájában megvalósult állítólagos megsértése vonatkozásában, mert abból indult ki, hogy annak alkalmazása kizárt, mivel az erőfölényben lévő vállalkozás alapvető infrastruktúráját közpénzből/koncessziós szerződés alapján szerezték meg, a jelen ügyben meg kell vizsgálni, hogy minden olyan esetben kizárt-e a Bronner teszt alkalmazása, amelyben az erőfölényben lévő vállalkozás közpénzben részesült az alapvető infrastruktúra vonatkozásában, vagy koncessziós szerződés alapján szerezte meg azt, vagy értékelni kell a beruházások összegét, a(z) alapvető infrastruktúra megszerzésének alapjául szolgáló) privatizációs szerződés vagy koncessziós szerződés végrehajtását, valamint azt a körülményt, hogy a beruházásokra a privatizációs szerződés/koncessziós szerződés végrehajtásával összefüggésben vagy saját kezdeményezésre került-e sor.
- 36 A harmadik kérdést a kérdést előterjesztő bíróság az [EUMSZ 102. cikknek] az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról szóló iránymutatás 75. pontjának („[IV.] D. A szállítás megtagadása és árrésprés” szakasz) szövegére tekintettel teszi fel: „[...] A tudat, hogy akarata ellenére kötelesek lehetnek szállítani, ahhoz vezethet, hogy az erőfölényben lévő vállalkozások – vagy azok a vállalkozások, amelyek arra számítanak, hogy erőfölénybe kerülhetnek – nem fektetnek be, vagy kevesebbet fektetnek be a szóban forgó tevékenységbe. Ez a versenytársakat arra is csábíthatja, hogy kihasználják az erőfölényben lévő vállalkozás beruházásának előnyeit ahelyett, hogy ők maguk hajtanának végre beruházásokat. Ezen következmények egyike sem szolgálja hosszú távon a fogyasztók érdekeit.”