

C-259/23. sz. ügy**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2023. április 24.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Portugália)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. április 21.

Felperes:

Synlabhealth II, S.A.

Alperes:

Autoridade da Concorrência

ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI KÉRELEM**1. A kérdést előterjesztő bíróság**

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (versenyjogi, szabályozási és felügyeleti bíróság, Portugália) (első tanács)

2. Az alapeljárásban részt vevő felek

A. Alperes: *Autoridade da Concorrência*

B. Felperes: *SYNLABHEALTH II, S.A.*

3. Az alapeljárás tárgya és a vonatkozó tényállás

1. Az Autoridade da Concorrência (versenyhatóság, Portugália) szabálysértési eljárás keretében – amelynek tekintetében a jelen eljárás közbenső jellegűnek minősül – a Lei da Concorrência (verseny törvény) 9. cikke és az EUMSZ 101. cikk által tiltott versenyellenes magatartásokat vizsgál.

2. A versenyhatóság konkrétan a portugál közegészségügyi hatóságokkal a Covid19-tesztek árairól folytatott tárgyalások keretében az érzékeny információk versenytársak közötti cseréjére vonatkozó gyakorlatot, valamint e versenytársak összehangolt magatartását vizsgálja.
3. A vizsgálat során a versenyhatóság szükségesnek tartotta, hogy kutatást, vizsgálatot, bizonyítékgyűjtést és -lefoglalást végezzen.
4. E célból kérte az illetékes igazságügyi hatóságtól – a jelen ügyben az ügyészségtől –, hogy engedélyezze ezen, a folyamatban lévő vizsgálathoz szükségesnek ítélt intézkedéseket, ily módon az említett kérelemnek helyt adtak, és kiadták a vonatkozó végzéseket, amelyekben többek között a következők lefoglalásáról határoztak:

„Nyílt és tárolt vagy nyílt és a szervezeti egységeken belül érvényben lévő iratok és egyéb dokumentumok másolatai vagy kivonatai, különösen a különböző hierarchiai szintek közötti információközlésre és a vállalkozások üzletpolitikájával kapcsolatos döntések előkészítésére vonatkozó elektronikus üzenetek és belső dokumentumok, valamint az irányító vagy ügyviteli szerv üléseinek jegyzőkönyvei, függetlenül attól, hogy azok a nyilvánosság számára fenntartott vagy nem szabadon hozzáférhető helyen találhatók-e, beleértve bármely számítógépes adathordozót vagy számítógépet, valamint az azokon található, közvetlenül vagy közvetve versenykorlátozó magatartásokhoz kapcsolódó információk vizsgálatát és másolását.”

5. E végzés a „bizonyítékok felkutatása és összegyűjtése” szükségességének értékelésén alapult, mivel a szankció kiszabására irányuló, folyamatban lévő szabálysértési eljárás keretében és „a már összegyűjtött bizonyítékok alapján” arra a következtetésre jutottak, hogy „egyértelmű valószínűsítő körülmények utalnak arra, hogy az azonosított vállalkozások egy vagy több megállapodást kötöttek, és/vagy horizontális jellegű titkos összehangolt magatartást alakítottak ki [...], és ezzel megsértették a versenytörvény 9. cikkének 1. bekezdését és az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését”.

„Vannak a munkavállalók alkalmazásának mellőzésére irányuló megállapodásokra utaló valószínűsítő körülmények, amely megállapodásokban a vállalkozások kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem alkalmazzák egymás munkavállalóit, és így tartózkodnak az emberi erőforrásért folytatott versenytől. [...] Az alkalmazás mellőzésére irányuló megállapodások piacfelosztásra irányuló megállapodásokat is tartalmaznak.

Ezenkívül, ami az Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estadoval (ADSE, köztisztviselői egészségbiztosítás) folytatott tárgyalásokkal kapcsolatos magatartásokat illeti, vannak arra utaló valószínűsítő körülmények, hogy jogellenes gyakorlat áll fenn, amelynek keretében a versenytárs vállalkozások megállapodnak az ajánlatuk feltételeiről, valamint közös és összehangolt piaci stratégiát fogadnak el, és e célból – többek között – potenciálisan érzékeny információkat cserélnek egymás között.

[...] Ami a portugál közegészségügyi hatóságokkal a Covid19-tesztek árairól folytatott tárgyalásokat illeti, vannak arra utaló valószínűsítő körülmények is, hogy a versenytársak között érzékeny információk cseréjére és a versenytársak közötti egyeztetésre került sor a Covid19-tesztek minimális árszintjének fenntartása céljából.

Mind az ADSE-vel folytatott tárgyalások, mind a Covid19-tesztek árairól a portugál közegészségügyi hatóságokkal folytatott tárgyalás tekintetében kapcsolatfelvételekre és információcserére került sor az Associação Nacional de Laboratórios Clínicos (ANL, klinikai laboratóriumok nemzeti szövetsége) körében folytatott megbeszélések keretében, konkrétan az ezen vállalkozások társulása által indítandó kezdeményezések előkészítésére irányuló megbeszélések keretében, ami úgy tűnik, arra utal, hogy az ANL esetlegesen részt vett a szóban forgó magatartásokban.

Vannak továbbá arra utaló valószínűsítő körülmények is, hogy az ügyfelekkel szemben általánosságban alkalmazandó árakra vonatkozó érzékeny információkat cseréltek (az ADSE-vel és a Covid19-tesztek áraira vonatkozóan folytatott tárgyalások keretén kívül), valamint hogy egy versenytársnak a piacról való kizárására irányuló egyeztetésre került sor.

E cselekmények, nevezetesen a piac felosztására és az árak rögzítésére irányuló megállapodások, az érzékeny információk cseréje és a versenytárs piacról való kiszorítására irányuló egyeztetés a versenyjog súlyos megsértésének minősülnek, amelyek a versenytörvény 9. cikke 1. bekezdése rendelkezéseinek, illetve – a különböző esetek teljesülése esetén – az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak.

E gyakorlatokat az AFFIDEA UNILABS, JOAQUIM CHAVES SAÚDE, SYNLAB, GERMANO DE SOUSA, REDLAB és BEATRIZ GODINHO SAÚDE vállalkozások folytatták, amelyek diagnosztikai és orvosi laboratóriumi vizsgálati szolgáltatásokat nyújtanak Portugáliában az ANL esetleges részvételével.”

6. Az igazságügyi hatóság által hozott végzésben adott felhatalmazás kizárta a bizonyítékok lefoglalását olyan helyiségekben, ahol

egészségügyi ellátást nyújtanak, vagy ahol orvosi titoktartás körébe tartozó dokumentumokat tárolnak.

[7.] A versenyhatóság 731, a vizsgálat szempontjából relevánsnak tekintett számítógépes fájl foglalt le az érintett vállalkozás munkavállalóinak elektronikus üzeneteiben végzett kutatást követően.

4. A vonatkozó jogi rendelkezések

Lei da Concorrência (versenytörvény) 9. cikke

EUMSZ 101. cikk

5. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolása

A portugál jogrendben a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (novo regime jurídico da Concorrência) (2012. május 8-i 19/2012. sz. törvény [új versenyjogi szabályozás]; a továbbiakban: versenytörvény) felhatalmazza a versenyhatóságot arra, hogy *az igazságügyi hatóság előzetes felhatalmazása alapján dokumentumokat foglaljon le, függetlenül attól, hogy azokat milyen adathordozón tárolják* (a versenytörvény 18. cikke 1. bekezdésének c) pontja és 20. cikkének 1., 6. és 8. bekezdése).

A versenytörvény a vizsgálóbíró közreműködését a dokumentumok bankokban történő lefoglalása, a házkutatás, valamint az ügyvédi irodák és orvosi rendelők átkutatása esetére tartotta fenn; a jelen ügghöz hasonló egyéb helyzetekben a törvény az igazságügyi hatóság, a jelen ügyben az ügyészség közreműködését írja elő.

A jelen ügy a bűncselekménytől eltérő, szabálysértési jellegű.

A versenytörvény szabályozása azonban összhangban van a büntetőjogi rendszert vezérlő kritériummal: amennyiben a bizonyításfelvételi eszközök veszélyeztethetők vagy sérthetők az alapvető jogokat, a vizsgálóbírónak kell beavatkoznia; egyéb esetekben a bizonyításfelvételi eszközök engedélyezéséhez/érvényesítéséhez (kizárólag) az ügyészség – mint a vizsgálat vezetéséért felelős igazságügyi hatóság – közreműködése szükséges.

Felmerül tehát a kérdés, hogy a vállalkozások által tanúsított versenyellenes magatartások vizsgálatával összefüggésben a versenyhatóságra ruházott bizonyítékgyűjtési jogkör gyakorlása sért-e bármilyen alapvető jogot.

A Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (versenyjogi, szabályozási és felügyeleti bíróság) az irányadó jogirodalom és a legfelsőbb bíróság [omissis] alapján úgy ítélte meg, hogy a versenyhatóság által lefoglalt dokumentumok az említett összefüggésben nem minősülnek levélváltásnak, [amelynek sérthetlensége] magasabb szintű védelmet élvező alapjog.

Ennek megfelelően elutasították, hogy pusztán azon körülmény, hogy a lefoglalt dokumentumok az érintett vállalkozások alkalmazottainak funkcionális elektronikus üzeneteiben szereplő közlésekből származnak, lehetővé teszi, hogy e dokumentumokat *levélváltásnak* minősítsék a fokozott védelem biztosítása céljából, amely fokozott védelem szükségszerűen biztosított, ha természetes személyek alapvető jogairól van szó.

Az érintett vállalkozás elutasítja ezt a megközelítést, és azt állítja, hogy a munkavállalóinak elektronikus üzeneteiben lefoglalt dokumentumok *levélváltásnak* minősülnek, és hogy azok lefoglalására nem kerülhet sor szabálysértési eljárás keretében, és **ennélfogva arra nem kerülhet sor az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk által tiltott versenyellenes magatartások vizsgálata során**; hozzáteszi, hogy legfeljebb, ha ilyen lefoglalásra sor is kerülhetne, az mindenképpen a vizsgálóbíró előzetes felhatalmazását igényelné, mivel a *levélváltásba* való beavatkozásról van szó, [amelynek sérthetlensége] olyan alapvető jog, amely megköveteli ezen előzetes felhatalmazást.

Következésképpen:

1. Tekintettel az uniós jog elsőbbségére, függetlenül a nemzeti rendelkezések szintjétől és jellegétől, még akkor is, ha alkotmányos szabályokról van szó.^{1 2}
2. Tekintettel arra, hogy az uniós jog itt vizsgált szabályai az ország gazdasági jólétére és a belső piac megfelelő működésének védelmére irányulnak, amely belső piac i. a polgárok jólétének alapvető mozgatórugója, ii. a vállalkozások közötti tényleges verseny garanciája, amely biztosítja, hogy a vállalkozások valamennyi tagállam között egyenlő feltételek mellett versenyezzenek, valamint iii. a vállalkozások arra irányuló folyamatos

¹ Lásd az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát (1970. december 17-i 11/70 ítélet, EU:C:1970:114, 3. pont), amely hangsúlyozza, hogy az uniós jogi rendelkezések elsőbbséget élveznek a nemzeti rendelkezésekkel szemben, ideértve az alkotmányos szabályokat is:

„[...] az önálló forrásból származó, a Szerződésből eredő joggal szemben, annak jellegéből adódóan bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti jogszabály [...]; [...] ennélfogva a valamely tagállam alkotmányában megfogalmazott alapvető jogoknak vagy a nemzeti alkotmányos rendje alapelveinek megsértésére való hivatkozás nem érintheti a Közösség jogi aktusának az érvényességét vagy a hatályát az adott tagállam területén.”

² A szakirodalomban ebben az értelemben lásd:

Prof. Ana Maria Guerra Martins, in: *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, 34. o.:

„Az Európai Unió elsődleges joga és másodlagos joga elsőbbséget élvez minden nemzeti szabállyal szemben, ideértve az alkotmányos szabályokat is, amelyek nem alkalmazandók.”

Továbbá Prof. Fausto de Quadros, in: *Direito da União Europeia – Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, 4. reprint, 2012, Almedina, 403. o.:

„Elsőbbség csak akkor áll fenn, ha az alkotmányfeletti.”

- erőfeszítéseinek ösztönzője, hogy a lehető legjobb termékeket a lehető legkedvezőbb árakon kínálják a fogyasztók számára.
3. Tekintettel arra, hogy a belső piaccal való összeegyeztethetlenség miatt tilos a vállalkozások közötti minden olyan megállapodás, a vállalkozások társulásai által hozott minden olyan döntés és minden olyan összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása (EUMSZ 101. cikk, korábbi EK 81. cikk).
 4. Tekintettel arra, hogy a társadalmi, gazdasági, geopolitikai és technológiai változások ismételten új kihívásokat támasztanak az uniós versenypolitika számára, különösen az egyre inkább digitalizált gazdasággal összefüggésben, amely ezért hatékony eszközöket követel meg a (2) preambulumbekzdésben említett kívánatos célok hatékony védelme érdekében.
 5. Tekintettel arra, hogy az 1/2003/EK tanácsi rendelet 20. cikke szerint a Bizottság a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásról szóló rendeletben ráruházott feladatok teljesítése érdekében a vállalkozásokkal és a vállalkozások társulásaival kapcsolatos minden szükséges helyszíni vizsgálatot lefolytathat, és *az üzletmenethez kapcsolódó könyveket és más feljegyzéseket megvizsgálhatja, függetlenül attól, hogy milyen eszközön tárolják ezeket.*
 6. Tekintettel arra, hogy az említett rendelet 21. cikke értelmében a Bizottság – a bírósági felhatalmazás előzetes beszerzését követően – egyéb helyiségekben – így az igazgatók, vezetők és egyéb dolgozók otthonában is – végezhet helyszíni vizsgálatot és lefoglalást.
 7. Tekintettel arra, hogy az 1/2003 tanácsi rendelet 22. cikke úgy rendelkezik, hogy *a tagállam versenyhatósága saját területén, saját nemzeti joga alapján bármely helyszíni vizsgálatot vagy ténymegállapító intézkedést elvégezhet.*
 8. Tekintettel arra, hogy a versenytörvény – 2012. május 8-i 19/2012. sz. törvény útján elfogadott változata – 20. cikkének 1. bekezdése a következőket írja elő:³

³ A portugál jogalkotó által a **2018. december 11-i (EU) 2019/1 európai parlamenti és tanácsi irányelv** átültetése során változatlanul fenntartott rendelkezés, amely az ezen irányelv 6. cikkére vonatkozóan a következő ((30) [és] (32)) preambulumbekzdéseket tartalmazza:

– „*A nemzeti közigazgatási versenyhatóságok vizsgálati hatásköreinek alkalmasaknak kell lenniük a digitális környezet jelentette jogérvényesítési kihívások kezelésére, és lehetővé kell tenniük a nemzeti versenyhatóságok számára, hogy a vizsgálati cselekmény hatálya alá tartozó vállalkozásra vagy vállalkozások társulására vonatkozó minden digitális formában lévő információt beszerezhessenek, beleértve a forenzikus módon megszerzett adatokat is, függetlenül attól, hogy azokat milyen adathordozón – például laptopon, mobiltelefonon, egyéb mobil eszközökön vagy felhőalapú tárolás útján tárolják.*”

„1 - A dokumentumok lefoglalását – függetlenül attól, hogy ezek jellegűek, vagy hogy azokat milyen adathordozón tárolják – az igazságügyi hatóság engedélyezi, rendeli el vagy érvényesíti.”

9. Tekintettel arra, hogy a versenytörvény 20. cikkének 6. bekezdése értelmében kizárólag a bankokban vagy más *hitelintézetekben a banktitok*

– „[...] a nemzeti közigazgatási versenyhatóságok vizsgálat [helyesen: helyszíni vizsgálat] végzésére vonatkozó hatáskörének lehetővé kell tennie számukra az olyan információkhoz való hozzáférést, amelyek a vizsgálat hatálya alá vont vállalkozás, vállalkozások társulása vagy személy számára hozzáférhetők, és amelyek a vizsgálat hatálya alá vont vállalkozással vagy vállalkozások társulásával kapcsolatosak. Ez szükségszerűen magában foglalja azt is, hogy az említett hatóságok előre pontosan meg nem határozott eszközön is kereshetnek dokumentumokat, fájlokat vagy adatokat. E hatáskör hiányában lehetetlen lenne megszerezni a vizsgálathoz szükséges információkat olyan esetben, ha a vállalkozás vagy a vállalkozások társulása akadályozó magatartást tanúsít vagy megtagadja az együttműködést. Az üzleti könyvek és feljegyzések ellenőrzésére vonatkozó hatáskör kiterjed a levelezés minden formájára, így az elektronikus úton küldött üzenetekre is, függetlenül attól, hogy azok nem olvasott üzenetnek tűnnek, vagy törölték azokat.”

Ezen irányelv 6. cikke kimondja, hogy:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti közigazgatási versenyhatóságok a vállalkozásoknál és a vállalkozások társulásainál el tudják végezni az EUMSZ 101. és 102. cikkének alkalmazásához szükséges valamennyi előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot.

A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a nemzeti versenyhatóságok által az említett vizsgálatok elvégzésére felhatalmazott vagy kijelölt tisztviselők és más kísérő személyek legalább az alábbi jogosultságokkal rendelkezzenek: a) a vállalkozások és a vállalkozások társulásainak bármely helyiségébe, területére és szállítóeszközére történő belépés; b) az üzleti tevékenységhez kapcsolódó üzleti könyvek és feljegyzések ellenőrzése, függetlenül attól, hogy azokat milyen adathordozón tárolják, valamint bármely olyan információhoz való hozzáférés jogosultsága, amelyhez hozzáférhet a helyszíni vizsgálat hatálya alá vont szervezet; c) másolatok vagy kivonatok készítése vagy megszerzése az említett üzleti könyvekből vagy feljegyzésekből származó bármilyen formában, és amennyiben indokoltnak tűnik, a vizsgálat információk megszerzése érdekében történő folytatása, valamint a másolatok vagy kivonatok kiválasztása a nemzeti versenyhatóságok helyiségeiben vagy bármely más kijelölt helyiségben; d) a helyszíni vizsgálat idejére és az ahhoz szükséges mértékben bármely üzleti helység, üzleti könyv vagy feljegyzés zár alá helyezése; e) a vállalkozásnak vagy a vállalkozások társulásának bármely képviselőjétől vagy személyzetének bármely tagjától a vizsgálat tárgyára és céljára vonatkozó tényekkel és dokumentumokkal kapcsolatos magyarázat kérése, és az adott válasz rögzítése.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a vállalkozások és a vállalkozások társulásai kötelesek legyenek alávetni magukat az (1) bekezdésben említett helyszíni vizsgálatoknak. A tagállamok biztosítják továbbá, hogy amennyiben egy vállalkozás vagy egy vállalkozások társulása akadályozza a nemzeti közigazgatási versenyhatóság által elrendelt és/vagy nemzeti igazságügyi hatóság által engedélyezett helyszíni vizsgálatot, a nemzeti versenyhatóságok a vizsgálat elvégzésének lehetővé tétele érdekében igénybe vehetik a rendőrség vagy azzal egyenértékű büntülődő hatóság szükséges mértékű segítségét. Az említett segítség biztosítási intézkedésként is igénybe vehető.

(3) Ez a cikk nem sérti a nemzeti jogban foglalt azon követelményeket, amelyek a nemzeti igazságügyi hatóságnak az említett vizsgálatok elvégzésére való előzetes felhatalmazására vonatkoznak.”

körébe tartozó dokumentumok említett lefoglalása esetén van szükség a vizsgálóbíró előzetes felhatalmazására, aki az ilyen lefoglalást akkor engedélyezi, ha alapos okkal feltételezi, hogy e dokumentumok jogsértéshez kapcsolódnak, és hogy nagy jelentőséggel bírnak az igazság megállapítása vagy a bizonyítás szempontjából, még akkor is, ha nem az érintett személyhez tartoznak.

10. Tekintettel arra, hogy a versenytörvény 2. cikkének 3. és 5. bekezdése előírja, hogy:

„3 - E törvényt az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatára figyelemmel, az uniós joggal összhangban kell értelmezni, éspedig azon versenykorlátozó magatartásokra esetén is, amelyek nem alkalmasak a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására.”

„5 - Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 101. és 102. cikkével összefüggésben e törvény alkalmazása során tiszteletben kell tartani az uniós jog általános elveit és az Európai Unió Alapjogi Chartáját.”

11. Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben folytatott vizsgálat tárgyát képező dokumentumok az egységes piacon működő vállalkozások üzleti tevékenységéhez kapcsolódnak, és hogy a jelenlegi digitális korban e dokumentumokat elektronikus úton továbbítják.
12. Tekintettel arra, hogy a vállalkozások üzleti tevékenységéhez kapcsolódó dokumentumok továbbításának eszközeként szolgáló elektronikus üzenetek intézményi jellegűek [@vállalkozás], és hogy azok e vállalkozások kizárólagos tulajdonát képezik, amely vállalkozások egyoldalúan előírják munkavállalóik számára e kommunikációs eszköz használatának feltételeit a velük fennálló munkaviszony időtartama alatt.
13. Tekintettel arra, hogy a vállalati belső szabályzatnak megfelelően ezen, a vállalkozások üzleti tevékenységéhez kapcsolódó dokumentumok továbbításának eszközeként szolgáló elektronikus üzenet funkcionális használatra korlátozódik, és hogy tilos a munkavállaló magánéletéhez kapcsolódó, személyes célokra történő használata.
14. Tekintettel az 1/2003 tanácsi rendelet (26) preambulumbekkezdésére, amely a fenti dokumentumokat *üzleti nyilvántartásnak* minősíti.

A fentiek tisztázása érdekében előzetes döntéshozatal céljából a Bírósághoz kell fordulni, az alábbiak szerint.

6. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

Az EUMSZ 267. cikk és az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikkének (3) bekezdése alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztik elő:

- I. A jelen ügyben folytatott vizsgálat tárgyát képező, elektronikus üzenetben továbbított üzleti nyilvántartások az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke értelmében vett „levélváltásnak” minősülnek-e?
- II. Ellentétes-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikkével a vállalkozások vezetői és munkavállalói között elektronikus üzenetben lebonyolított közlésekből származó üzleti nyilvántartások lefoglalása az EUMSZ 101. cikk (korábbi EK 81. cikk) értelmében vett tiltott megállapodások és magatartások vizsgálata során?
- III. Ellentétes-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikkével az ilyen üzleti nyilvántartások központi, regionális és helyi szervektől függetlenül eljáró igazságügyi hatóság – a jelen ügyben az ügyészség – előzetes felhatalmazása alapján történő lefoglalása, amely hatóság feladata az állam képviselete, a törvény által meghatározott érdekek védelme, a büntetőeljárásnak a törvényesség elve alapján történő megindítása, valamint a demokratikus jogrendnek az alkotmányban foglaltakkal összhangban való védelme?

2023. április 21.

Mariana Gomes Machado

bíró

[omissis]