

Bírósági felülvizsgálat az Európai Közösség kartelleljárásában

Horváth András

Témavezető: Dr. Patyi András, egyetemi docens

„*Vannak perek, melyeket csak másodfokon lehet megnyerni.*“

André Gide

Bevezető

Az Európai Közösség tagadhatatlanul gazdasági célokra jött létre. Ezen gazdasági célokat közigazgatási jellegű szabályozás útján lehet elérni. Az Európai Közösség joga túlnyomórészt közigazgatási jog. Ezen a területen a Közösség különösen intenzív jogalkotási és igazgatási tevékenységet végez. Ebből adódik az Európai Bíróság (továbbiakban Bíróság) és – amióta a közvetlen keresetekre kiterjedő hatáskörrel bír – az Elsőfokú Bíróság (továbbiakban EFB) jogvédelmi és egyben közigazgatási bírósági szerepe.¹

A gazdasági közigazgatási jog területén a gazdasági szereplők jogbiztonság iránti igénye ütközik azzal a szükségszerűséggel, hogy a komplex gazdasági helyzetek és azok változásának rugalmas kezelése érdekében generálklauzulák útján történjen a szabályozás, mérlegelési jogkörrel felruházva a jogalkalmazó hatóságot. Amikor a közigazgatás ilyen döntési szabadsággal bír, akkor a bíróság nem helyettesítheti saját döntésével a hatóság döntését. Ezért a hatóság döntési játéktéréből adódik a bíróság felülvizsgálatának terjedelme.

A közösségi jogba a francia modell került alkalmazásra, melyben a közigazgatás jelentős döntési játéktérrel bír és a bíróság felülvizsgálata korlátozott.²

A gazdasági szabályozás jellegéből fakadó és az intézményi egyensúly által alátámasztott közigazgatási döntési játéktér és a jogszerűség érdekében lefolytatott bírósági felülvizsgálat egymásnak feszülését az Európai Bizottság (továbbiakban Bizottság) közösségi versenyjog tárgyában hozott határozatainak EFB általi felülvizsgálatán keresztül mutatja be a dolgozat.

A dolgozat a kartelleljárás alatt az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés (továbbiakban Szerződés) 81. cikkének alkalmazását érti. A dolgozat eljárásjogi tárgyából kifolyólag a közösségi versenyjog anyagi jogi kérdéseivel nem foglalkozik. A dolgozat témájánál fogva nem foglalkozik se a Bizottság eljárásával, se a Bíróság EFB határozatai felett gyakorolt jogi felülvizsgálattal (kivéve ahol az arra vonatkozó megállapítások befolyásolják az EFB felülvizsgálatának terjedelmét). Bár az eljárás tekintetében nincs különbség a Szerződés 81. és a 82. cikkének alkalmazása között, a dolgozat az egyedi mentesítési rendszer – melyet a 81. cikk (3) bekezdése szabályoz – felülvizsgálatot befolyásoló hatása miatt a 81. cikk alkalmazására korlátozódik. Természetesen a 82. cikk alkalmazása kapcsán kinyerhető és a 81. cikk alkalmazása során is figyelembe veendő konklúziókra a dolgozat tekintettel van. A dolgozat nem terjed ki a Bizottság összefonódások ellenőrzése (merger control) során hozott határozatainak felülvizsgálatára. A dolgozat a megsemmisítési kereset általános szabályaival a 81. cikk alkalmazása során érvényesülő eltérésekre tekintettel foglalkozik. Ebből következően

¹ Gündisch, Jürgen – Wienhues, Sigrid: *Jogvédelem az Európai Unióban*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 2003. (Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, Oktatási Főosztály), 48. o.

² Schwarze, Jürgen – Schmidt-Abmann, Eberhard: *Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1992. 206. o.

a dolgozat nem terjed ki olyan kérdésekre, mint a megtámadható aktusok köre illetve a kereseti jog, hiszen a kartellejárásban a Bizottság határozatának felülvizsgálható jellege kétségtelen, akárcsak a határozat címzettjeiként szereplő vállalkozások kereseti joga.

A dolgozat hipotézise – amint arra a mottó is utal – hogy a kartellejárás csak másodfokon (jelen esetben a Bíróság előtt zajló eljárás másodfokán) nyerhető meg, azaz a Bizottság határozatait nehéz, ha nem lehetetlen sikeresen megtámadni az EFB előtt. Vajon mindez nem a jogvédelem defektusára vezethető vissza? A dolgozat két témakörre – a felülvizsgálat terjedelme és okai – összpontosítva vizsgálja a hipotézis helyállóságát. A dolgozat a jogvédelemre vonatkozó hipotézis okán kiemelten foglalkozik a felülvizsgálat okainál a védelemhez való joggal. A dolgozat kiindulópontja az ún. Harding-Gibbs vizsgálat, mely rámutat a téma jelentőségére és időszerezésére.

1. Harding-Gibbs-vizsgálat

A versenyjogi határozatok felülvizsgálatának jelentőségét leginkább Christopher Harding és Alun Gibbs 2005-ös vizsgálata³ demonstrálja, ezért annak megállapításaival a dolgozat részletesen foglalkozik ebben a fejezetben. A vizsgálat 1995 és 2004 közötti kartellejárási jogorvoslatokkal foglalkozott.

A kartell ügyekben rendkívül terebélyes pereskedés alakult ki. Ennek egyik oka, hogy bár a Bizottság döntését a kartellre, mint egységre alkotja, a szankciók egyéniék, így a vállalkozások egyenként folyamodnak jogorvoslatához. További ok, hogy az EFB mind a tényekre, mind a jogi érvekre kiterjedő vizsgálatot folytat a Bizottság határozatának felülvizsgálatakor, tehát inkább elsőfokú bíróságként jár el, semmint jogorvoslati fórumként. A kilencvenes évek közepére a szakirodalomban az a vélemény terjedt el, hogy az európai versenyjog krízise alakult ki, mivel az EFB a Bizottság sok határozatát változtatta meg jogorvoslati eljárás következtében. Ezt akkor azzal magyarázták, hogy a vállalkozások jogainak megsértése logikus következménye annak, ahogy a Bizottság a közigazgatási eljárást lefolytatja. Ezt a véleményt azóta cáfolták azon az alapon, hogy a jogorvoslatok sikerét tévesen mérték fel. Legjobb példa erre az első PVC-ügy⁴, melyben az EFB indokolás hiányában nemlétezőnek nyilvánította a Bizottság határozatát, ami sikeresnek mutatta a vállalkozások jogorvoslatát, ugyanakkor miután a Bíróság megváltoztatta az EFB döntését az ügyben, a Bizottság azonos tartalmú határozatot hozott az ügyről ezúttal megfelelő, az EFB és a Bíróság által is később jóváhagyott indokolással.

A Bizottság döntéseit alapvetően két okból támadják meg: vagy a bizonyítás hiányosságai vagy eljárási hiba miatt (utóbbi is inkább olyan kérdésekben gyakori, mint a bizonyíték megengedhetősége vagy a bizonyíték kétségbe vonásának lehetősége). Ez azt jelenti, hogy a vállalkozások nem magatartásuk jogsértő jellegét vagy megtörténtét vonják kétségbe, hanem a bizonyítottság szintjét nem találják megfelelőnek.

Szintén gondot okoz, hogy a Bizottság kettős szereppel bír a versenyjog területén. Egyrészt felelős a versenypolitika formálásáért és az ennek megfelelő jogi környezet kialakításáért, másrészt azonban ezen szabályok végrehajtásáért is felelős. Ez vezetett ahhoz, hogy a közigazgatási eljárásra jellemzően a Bizottság a versenyeljárásban egyszerre nyomozó, vádló és bíró. Mindez hatással volt az EFB szerepfelfogására is. Ahelyett hogy a versenyeljáráson belül választották volna el a különböző szerepeket a Bizottság döntését teljes mértékben felülvizsgálhatóvá nyilvánította az EFB, megtoldva egy jogi felülvizsgálattal a Bíróság által. Ezt

³ Harding, Christopher – Gibbs, Alun: *Why go to court in Europe? An analysis of cartel appeals 1995-2004*, *European Law Review*, 2005. June (3. szám), 349. o.

⁴ Commission v BASF and others, C-137/92P, 15 June 1994, 21. o.

támasztja alá, hogy a Bíróság a Pioneer-ügyben⁵ ragaszkodott a Bizottság eljárásának és hatalmának közigazgatási jellegéhez, ami miatt az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban Egyezmény) 6. cikkének követelményei nem alkalmazhatók (lásd részletesebben a Bizottság eljárásának jellegéről szóló részben).

A kilencvenes évek közepe óta azonban az eljárás megszilárdult, minek következtében az eljárási hibák száma minimálisra csökkent és a jogorvoslatok körében a bizonyítottság kérdése került előtérbe.

1995 és 2004 között kartell ügyekben 217 vállalkozásból 153 folyamodott jogorvoslatához az EFB-hez és 47 később a Bírósághoz is. Az összesen 200 jogorvoslatból 12 volt teljes mértékben sikeres, 122 részben sikeres és 66 sikertelen. Tekintve, hogy a részben sikeres jogorvoslatok a bírság csökkentéséhez vezettek, nem a jogsértés megállapításának visszavonásához, a Bizottság az esetek 94 %-ban (200-ból 188-ban) meg tudta védeni állítását. A részben sikeres jogorvoslatok vagy a kartell tévesen megállapított, hiányosan bizonyított időtartamára vagy a vállalkozás hibásan kiszámolt bevételére épültek. Az EFB ezt szokta a bírság csökkentésével kompenzálni, ugyanakkor tekintettel kell lenni arra, hogy az eddigi legnagyobb csökkentés 37 %-os volt. Utóbbi érték megtévesztő is lehet, hiszen a British Steel-nek a Steel Beams kartellben⁶ való részvételéért így is 20 millió ECU-t kellett fizetnie.

Az EFB annak alátámasztására, hogy mindennek ellenére a fő kifogások a vállalkozások ellen helytállóak, a vállalkozásokat a teljes perköltség viselésére szokta kötelezni. A Bizottság átlagban 3-ből 1 esetben (66 sikertelen jogorvoslat) minden tekintetben meg tudta védeni álláspontját az EFB előtt. A Bíróság előtt ez még jobb arányt mutat, hiszen az esetek 72 %-ban (47-ből 34) a Bíróság igazat adott a Bizottságnak.

Ebből a statisztikából az a következtetés vonható le, hogy ha ma jogorvoslathoz folyamodik egy vállalkozás akkor legfeljebb a bírság csökkentésére számít illetve csak abban reménykedhet. Az ügyvédek szerepe az európai kartell eljárásokban a kárcsökkentésre korlátozódik. A vállalkozások komoly jogi kérdésekben ritkán vették fel a versenyt a Bizottság álláspontjával, ugyanakkor azok az esetek, amikor ez sikerült mára már beépültek a Bizottság gyakorlatába. Amikor egy vállalkozás tehát jogorvoslathoz folyamodik elsősorban a bírság kiszabásának időpontját akarja késleltetni illetve a Bizottság erőforrásait kívánja lekötöni.

A vizsgálatból levonható következtetés az, hogy az EFB szinte minden esetben helyben hagyja a Bizottság kartellhatározatait. Ennek okait firtatja a dolgozat különös tekintettel két dologra. A vizsgálat nemcsak azt mutatta ki, hogy a jogorvoslati kérelem sikerének esélye csekély, de azt is hogy ennek ellenére a vállalkozások nem hagyják kihasználatlanul a jogorvoslati lehetőséget. A felülvizsgálat tehát egy minden vállalkozás számára releváns és aktuális kérdés illetve a kockán forgó pénzüsszegek folytán nagy jelentőségű kérdés is.

2. A felülvizsgálat jellemzői

2.1. Vonatkozó szabályok

A bírósági felülvizsgálat terjedelmére utaló egyetlen normatív szabály a 17/62/EGK tanácsi rendelet (továbbiakban 17. sz. rendelet) 17. cikke, mely szerint a Bizottság bírságot kiszabó döntését a Bíróság korlátlan felülvizsgálatnak vetheti alá. 2004. május 1. óta a 1/03/EK tanácsi rendelet (továbbiakban 1/03. rendelet) vonatkozik a Bizottság versenyjogi eljárásaira, melynek a 31. cikke azonos tartalmú szabályt fogalmaz meg. Ennek alapja Szerződés 229. cikke, mely szerint rendeletben a Bíróság teljes körű mérlegelési jogkört kaphat szankciók tekintetében.

⁵ Musique Diffusion Française v Commission, 100-103/80, 7 June 1983, 7. o.

⁶ British Steel v Commission, T-151/94, 11 March 1999

Míndez azt jelenti, hogy a Bizottság versenypolitikai megfontolásait, melyet a bíróság kiszabása útján fejez ki a Bíróság (a hatásköri szabályoknak megfelelően az EFB)⁷ felülvizsgálhatja és helyettesítheti saját álláspontjával.

Az EFB tevékenységének korlátját képezi ugyanakkor a Szerződés azon előírása, mely a Bíróság alapfunkcióját határozza meg (220. cikk). Eszerint a Bíróság biztosítja a jog tiszteletben tartását. Ebből következően a Bíróság a döntés jogi tartalmával foglalkozhat és nem vehet figyelembe olyan jogon kívüli szempontokat, mint a célszerűség.⁸

2.2. A felülvizsgálat terjedelme

Abból, hogy a Bíróságnak külön felhatalmazása van a korlátlan felülvizsgálatra a Szerződés 229. cikke alapján arra lehet következtetni, hogy az ott meg nem jelölt esetekben a felülvizsgálat korlátozott.

A korlátozott felülvizsgálat azt jelentené, hogy a Bíróság nem vehet figyelembe célszerűségi szempontokat vizsgálata során. Ez megfelelne a hatalommegosztás elvének, mely megköveteli, hogy a Bíróság saját értékelését nem állíthassa a Bizottság értékelése helyébe. Ugyanakkor a célszerűségi vizsgálatra lehetőség van a jogszerűségi vizsgálat keretében is, amennyiben a jogszerűség érdekében a döntés arányossága is a vizsgálat tárgyává válik.

A Bíróság a Granaria-ügyben⁹ hangsúlyozta, hogy a Közösség is a jogállamiság elvén alapul. A jogállamiság elve megalapozza a teljes körű bírósági felülvizsgálatot és indokoláshoz köti a felülvizsgálat korlátozását. A Bíróság a Remia-ügyben¹⁰ adott hangot annak, hogy átfogó vizsgálatnak veti alá a Bizottság döntéseit.

Korábban a Bíróság az alapján különböztette meg a felülvizsgálat terjedelmét, hogy a Szerződés 81. cikk (1) vagy (3) bekezdését alkalmazták-e. Szemben az első esetben a Bíróság szigorú, teljes körű, anyagi vizsgálatával utóbbi alkalmazása esetén a Bíróság nem szokott beavatkozni. A Remia és Metropole-ügyekben¹¹ azonban új álláspont merült fel, miszerint a bírói felülvizsgálatot nem az alapján kell megkülönböztetni, hogy melyik bekezdést alkalmazzák, hanem a vizsgálat speciális természetének és az intézményi egyensúlynak a figyelembevételével.

A Bíróság ennek megfelelően átfogó vizsgálatra jogosult, ugyanakkor két okból korlátozza saját felülvizsgálatát: hatalommegosztás és összetett gazdasági elemzés. Előbbi kérdés a közigazgatási és bírói szervek közti intézményi egyensúly kérdéseként vetődik fel. A Bizottság a versenypolitika alakításáért és a versenyszabályok betartatásáért felelős, míg a Bíróság azért, hogy a Szerződés értelmezése és alkalmazása során a jogot tiszteletben tartsák. Példának okáért a bíróság kiszabására a Bizottság van alkalmas helyzetben. A Bíróság nem kívánja ezen a téren (versenypolitika alakítása) bitorolni a Bizottság hatáskörét.¹²

A hatalommegosztás szigorúságára utal, hogy a Bíróság nem kötelezheti a Bizottságot meghatározott döntés meghozatalára.

⁷ Mind a releváns szabályok, mind a szakirodalom a Bíróságot jelöli meg az érintett témában akkor is ha a konkrét jogkört ma már az EFB gyakorolja, arról nem is beszélve, hogy az 1989 előtti kartellügyek a Bíróság ítélezésébe tartoznak, így kénytelen vagyok ezen kettős szóhasználathoz igazodni (a Bíróság mint közösségi intézmény és a bíróság mint a közösségi judikatúra egyik eleme az EFB mellett).

⁸ Nolte, Norbert: *Beurteilungspiekräume im Kartellrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland*, Peter Land GmbH, Frankfurt am Main, 1997. 25. o.

⁹ Granaria v Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten, 101/78, 13 Feb. 1979, 5. o.

¹⁰ Remia v Commission, 42/84, 11 July 1985, 34. o.

¹¹ Metropole Television v Commission, T-528/93, 11 July 1996, 93. o.

¹² Bailey, David: Scope of judicial review under article 81 EC, *Common Market Law Review*, 2004. 2. szám, 1334. o.

A teljes körű felülvizsgálat mellett szóló érv az is, hogy az általános indokolási kötelezettségnek, melyet a Szerződés 253. cikke deklarál, csak akkor van értelme, ha az nem pusztán formai eljárási követelmény, hanem lehetőség van annak érdemi vizsgálatára is.¹³

Ahol a Bíróság tartalmi felülvizsgálata korlátozott, ott az eljárási szabályok betartását szigorúbban ellenőrzi, ellensúlyozva ezzel az egyének kiszolgáltatottságát a gazdasági közigazgatás mérlegelési jogkörével szemben.¹⁴

Valójában mind a két önkorlátozást kiváltó tényező egy töről fakad, mégpedig a mérlegelési szabadság¹⁵ fennállásából. A jogszabályi mérlegelési szabadságra példa a bíróságok átfogó felülvizsgálata, míg a gyakorlatban kidolgozott a 81. cikk (3) bekezdés alkalmazásakor a Bizottságnak tulajdonított mérlegelési szabadság.

A mérlegelési szabadságot élvező kérdésben korlátlan felülvizsgálatra az Európai Bíróságnak csak kivételes esetben van jogköre. A bírósági ellenőrzés terjedelme ebből következően a mérlegelési szabadság fennállása esetén szerényebb. A közösségi jogban mégis van rá példa, hiszen a jogsértés esetén a tényállás felderítését és az olyan általános jogelvek betartását, mint az arányosság vagy az önkényesség tilalma is ellenőrzés alá vonhatja a Bíróság.¹⁶

A korlátlan felülvizsgálati jogkör a bíróság tekintetében azt jelenti, hogy a Bíróság se a döntés, se annak alapja tekintetében nincs megkötve, így a döntést nem csak megsemmisítheti vagy helyben hagyhatja, de meg is változtathatja, a döntés alapjait illetően pedig nincs kötve a 4 megsemmisítési okhoz.¹⁷ Az EFB tehát a jogsértés kimondását csak megsemmisítheti (azt is csak a négy megsemmisítési ok alapján) vagy helyben hagyhatja, de a bíróságot akármilyen alapon megváltoztathatja (emelheti és csökkentheti is). A korlátlan felülvizsgálat sem korlátlan valójában, hiszen a Szerződés 229. cikke alapján született jogszabály meghatározhatja a felülvizsgálati jogkör részleteit, továbbá azon eljárás természete is befolyásolja a felülvizsgálat tényleges körét, melynek keretében azt gyakorolják (lásd részletesebben a formai korlátozó tényezőkről szóló részben).¹⁸

Amint az látható a közösségi jog ebből a szempontból megfelel annak a német dogmatikai felosztásnak miszerint a bírósági felülvizsgálat a tényállás (összetett gazdasági elemzés) felülvizsgálata kapcsán korlátozott, a jogkövetkezmények felülvizsgálata során azonban teljes felülvizsgálat lehetséges.¹⁹

A felülvizsgálat terjedelmének és a felülvizsgálat okainak kérdését a mérlegelési szabadság köti össze. A felülvizsgálat okai között a hatalommal való visszaéléssel kapcsolatban jelentkezik a Bizottság döntési játékerének kérdése, míg a felülvizsgálat terjedelme esetén az összetett gazdasági elemzés kérdése kapcsán.

¹³ Rausch, Ralf: *Die Kontrolle von Tatsachenbehauptungen und –würdigungen durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, 1994. 175. o.

¹⁴ Schwarze – Schmidt-Aßmann, i.m. 271. o.

¹⁵ Az adott fogalmat számos szakkifejezés takarja: döntési játéktér, mérlegelési jogkör, megítélési határ stb.

¹⁶ Rengeling, Hans-Werner – Middeke, Andreas – Gellermann, Martin: *Handbuch des Rechtsschutzes in der Union*, Verlag C. H. Beck, München, 2003. 137. o.

¹⁷ A bírósági felülvizsgálat négy megjelölt alapját a külföldi szakirodalom számos módon idézi: jogellenességi ok, a jogellenesség alapja, perok, semmisségi ok, megsemmisítési ok.

¹⁸ Lasok, KPE – Millett, Timothy: *Judicial control in the EU: Procedures and principles*, Richmond Law & Tax Ltd, Richmond, 2004. 72. o.

¹⁹ Classen, Claus Dieter: *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1996. 265. o.

2.3. Korlátlan felülvizsgálat, bírságkiszabás – kapcsolat a mérlegelési jogkörrel

A bírság kiszabásának módjáról a Bizottság 1998-ban iránymutatásokat²⁰ bocsátott ki. Ezek alapján a Bizottság számba veszi a jogsértés súlyát és időtartamát az 17. sz. rendelet 15. cikkének megfelelően (1/03. rendelet 23. cikke azonos szabályt tartalmaz). Előbbit az határozza meg, hogy az adott cselekmény mennyiben ellenkezik a közös piac céljával.²¹ Szintén figyelembe szokták venni a szóban forgó áru mennyiségét és értékét, továbbá a jogsértő vállalkozás piaci pozícióját.²² A Pioneer-ügyben a Bíróság rögzítette, hogy a Bizottság nincs kötve a korábban hasonló ügyekben kiszabott bírságok mértékéhez. A Bizottság széles mérlegelési jogkörére utal, hogy bizonyos esetekben a jogsértés megállapítása mellett vagy ellenére nem szab ki bírságot.²³ Utóbbinak akkor van jelentősége, ha a nemzeti bíróságok előtt lehetőség van a vállalkozás ellen kártérítési eljárás megindítására.

Annak ellenére, hogy a Bíróságnak teljes körű felülvizsgálati jogköre van a bírság mértékét illetően, azt csak akkor változtatja meg, ha az nyilvánvalóan aránytalan vagy nyilvánvaló tévedésen alapul. A teljes körű felülvizsgálatból fakad, hogy a Bíróság akár ultra petita növelheti a bírság mértékét. A bírság mértékét illetően figyelembe kell venni, hogy az nem kényszerítő intézkedés és célja tisztán preventív. Ebből következik, hogy a bírság mértékét illetően nem szabad csak a megtörtént aktuális jogsértésre tekintettel lenni.²⁴

A korlátlan felülvizsgálatból adódik, hogy az EFB nincs kötve a Bizottság számításaihoz és saját értékelést végezhet. Az EFB a Volkswagen-ügyben²⁵ a kellő visszatartó erő érdekében hagyott jóvá egy az iránymutatásoktól eltérő mértékű bírságot, míg az Archer Daniels Midland-ügyben²⁶ azért, mert azt az eltérés ellenére is arányosnak vélte.

A bírság mértékének emelésére az EFB eljárása során eddig egyetlen példa volt, mikor a Tokai Carbon-ügyben²⁷ az egyik vállalkozással szemben 2 %-kal növelte a bírságot.

A Seamless Steel Tubes-ügyben²⁸ az EFB rögzítette, hogy a Bizottság ilyen irányú kérelme hiányában nem növeli a bírság mértékét, mivel kérelem híján a vállalkozások nem tudnák kifejteni álláspontjukat a kérdésről.

A Bizottság 2006-ban új iránymutatásokat²⁹ bocsátott ki. A legfontosabb változás a korábbi iránymutatásokhoz képest, hogy átalány kiindulási összeg helyett a vállalkozások releváns piaci bevételei szolgálnak a bírság alapjául. Mindez elősegíti, hogy az EFB gyakorlatában elválaszthassa a puszta számolási hiba következtében téves illetve az aránytalan bírságokat.³⁰

²⁰ Iránymutatás a 17. sz. rendelet 15. cikk (2) bekezdésének illetve az ESZAK Szerződés 65. cikk (5) bekezdése alapján kiszabott bírságok megállapításáról

²¹ Commission decision 75/77/EEC, 8 Jan. 1975

²² IAZ v Commission, 96-102, 104, 105, 108, 110/82, 8 Nov. 1983, 52. o.

²³ BP v Commission, 77/77, 29 June 1978, 3. o.

²⁴ Schermers, Henry G. – Waelbroeck, Denis F.: *Judicial protection in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague – London – New York, Sixth Edition, 2001. 580. o.

²⁵ Volkswagen v Commission, T-62/98, 6 July 2000, 347. o.

²⁶ Archer Daniels Midland and Archer Daniels Midland ingredients v Commission, T-224/00, 377.o.

²⁷ Tokai Carbon v Commission, T-236/01, 29 April 2004, 112. o.

²⁸ JFE Engineering v Commission, T-67/00, 8 July 2003, 577. o.

²⁹ Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról

³⁰ von Alemann, Florian: *Die Abänderung von Bußgeldentscheidungen der Kommission durch die Gemeinschaftsgerichte in Kartellsachen*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2006. 16. szám, 491. o.

2.4. Mire terjed ki a felülvizsgálat

A Bíróság a versenyjog területén messzemenő ellenőrzési jogkört tartott fenn magának, mely kiterjed a tényállításokra és azok értékelésére. Annak ellenére, hogy utóbbi szubszumciós művelet szinte mindenhol a végrehajtó hatalom számára van fenntartva.³¹

A felülvizsgálat kiterjed a szubszumció műveletére is. A Bizottság csak akkor hozhat olyan döntést tényálláslemekről, mely végső döntésnek számít, ha arról teljes körű bírósági felülvizsgálat folytatható le. A Bíróság tehát teljes körűen felülvizsgálja nemcsak a tényálláslemek fennállásával, azok értelmezésével kapcsolatos döntést, hanem az ezek alkalmazásához szükséges tényállításokat is. Ugyanakkor a felülvizsgálat korlátozódik az iratok vizsgálatára és a felek által a keresetben megtámadott tényekre, megállapításokra és értelmezésekre (lásd formai korlátozó tényezőkről szóló részben).³²

2.5. Tények felülvizsgálata – kapcsolat a Szerződés megsértésének megsemmisítési okával

Mivel a Szerződés hatalmazza fel az intézményeket, határozza meg a felhatalmazás célját és szabályozza a felhatalmazás alkalmazásának módját, az intézmények bármely téves cselekvését a Szerződés megsértésének lehet minősíteni. Ezen megsemmisítési ok alkalmazása során nem csak a Szerződés releváns cikkeire kell tekintettel lenni, hanem a kiegészítő és módosító szerződések cikkeire, az Euratom és az ESZAK szerződés cikkeire is (lásd részletesebben a közösségi jog megsértéséről szóló részben).³³

A ténybeli tévedés azért minősülhet a Szerződés megsértésének, mivel a jog helytelen alkalmazásához vezethet, ezáltal pedig a Szerződés megsértéséhez. A ténybeli tévedések esetén a bírósági felülvizsgálat terjedelmét meghatározza, hogy általános gyakorlat szerint az olyan kérdésekben, mikor szakértelemre van szükség a döntéshozatalhoz az intézmények nagyon döntési (mérlegelési) szabadságot élveznek. Amennyiben a Bíróság maga értelmezni tudja a szóban forgó tényállást, a ténybeli tévedések vizsgálata sokkal szigorúbb. Mivel a Bíróság jogot alkalmaz és nem politikai szervezet, ezért nem helyettesítheti saját értékelésével az intézmények értékelését. Ebből következően a Bíróság nem vizsgálhatja a gazdasági tényekből vagy körülményekből adódó helyzet értékelését (összetett gazdasági elemzés). Ezt még az ESZAK szerződés deklarálta 33. cikk (1) bekezdésében. Ilyen esetben a Bíróság nem vizsgálhatja a Bizottság értékelését, amennyiben azok védhetőnek, tarthatónak látszanak. A Szerződésben és az Euratom szerződésben nem szerepel hasonló előírás, ezért azok alkalmazása során a Bíróság maga körvonalazhatta felülvizsgálatának terjedelmét.

A Bíróság ezért nem alkalmazza szigorú (átfogó) felülvizsgálatát, amennyiben a Közösségi jogalkotás vagy közigazgatás politikai felelősségét illetve szabadságát gyakorolja, eltekintve attól az esettől, mikor az adott intézkedés nyilvánvalóan nem megfelelő vagy az alapjául szolgáló értékelés nyilvánvalóan téves.³⁴ A kétségtelen tévedéseken (nyilvánvaló hiba) túl a hatalommal való visszaélés esetére is kiterjesztette a Bíróság a szigorú vizsgálat körét az első Deuka-ügyben³⁵. A Bíróság rögzítette, hogy az összetett gazdasági helyzet esetében az intézményeknek nemcsak a tények értékelése, de az alkalmazandó intézkedés tekintetében is széles mérlegelési jogkörük van.³⁶ Az alkalmazandó intézkedést a Bíróság csak akkor vizsgálja

³¹ Schwarze – Schmidt-Aßmann, i.m. 273. o.

³² Nolte, i.m. 56. o.

³³ Schermers – Waelbroeck, i.m. 395. o.

³⁴ *Matra Hachette v Commission*, T-17/93, 15 July 1994, 104. o.

³⁵ *Deuka v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 78/74, 18 March 1975, 9. o.

³⁶ *Roquette v Council*, 138/79, 29 Oct. 1980, 25. o.

felül ilyen esetben, ha az nyilvánvalóan az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul nagy korlátozást jelent az érintettekre (arányosság).³⁷ Mindez érvényes a Bizottságra is, mikor a Szerződés 81. cikk (3) bekezdését alkalmazza.³⁸

2.6. A felülvizsgálat jellege

2.6.1. A Bíróság eljárásának jellege

A Bíróság már a Van Gend en Loos-ügy³⁹ óta az egyént a közösségi jog őrének tartja, aki a Közösség működése felett hatékony kontrollt gyakorol. Így az egyén jogainak védelme egyben a Közösség és intézményei Szerződésnek megfelelő (jogszerű) működését is szolgálja.⁴⁰

Francia eredetű az elképzelés, miszerint az egyének popularis actio útján a törvényesség őrei. Eszerint az egyén keresettel élhet egy hatósági döntés ellen, amennyiben az jogellenes és jogos érdekeit az ügy érinti.⁴¹

A Bíróság hatásköre a francia objektív jogszerűségi ellenőrzéshez hasonlít, szemben a német közigazgatási bíráskodással, ahol a döntésnek szubjektív közjogi jogosultságot kell sértenie.⁴²

A Bíróság a megsemmisítési kereset keretében bírósági felülvizsgálatot végez, nem (csak) jogorvoslati (jogvédelmi) eljárást folytat le. A keresetben nem kell egyéni jogok megsértését feltüntetni. A természetes és jogi személyek esetében a kereset megalapozásához nem egyéni jog megsértésre van szükség, hanem közvetlen és egyéni érintettségre. Terjedelmi okokból a közvetlen és személyes érintettség kérdéskörével a dolgozat nem foglalkozik.

Mindez nem jelenti, hogy a vizsgálat során az egyéni jogok nem bírnának jelentőséggel. Így az alapjogokat és az általános jogelveket ugyanúgy figyelembe kell venni (lásd részletesebben az általános jogelvekről szóló részben).⁴³

2.6.2. A Bizottság eljárásának jellege

Mivel a felülvizsgálat jellegét az is befolyásolja milyen eljárásnak minősül a Bizottság eljárása, ezért szükséges bemutatni az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban EJEB) vonatkozó esetjogát.

Az EJEB gyakorlatára és az Egyezmény követelményeire ugyanakkor azzal a fenntartással hivatkozik a dolgozat, hogy a Közösség nem tagja az Egyezménynek. A Deweer-ügyben⁴⁴ az EJEB megállapította, hogy az igazgatási hatóság által kiszabott szankció és az ehhez vezető eljárás is az Egyezmény 6. cikke alá tartozik. A 6. cikk a tisztességes eljárás követelményeit tartalmazza.

Az EJEB az Öztürk-ügyben⁴⁵ a 6. cikk „büntetőügy” fogalmát terjesztette ki a büntetési és megelőzési-elrettentési célokat szolgáló szankciók kivetésével járó adminisztratív ügyekre. A Bendenoun-ügyben⁴⁶ az EJEB négy tényezőt sorolt fel, ami büntető jellegűvé tesz egy eljárást illetve szankciót. A szankciót megalapozó előírásnak általános hatállyal kell bírnia, a

³⁷ Schlüter v Hauptzollamt Lörrach, 9/73, 24 Oct. 1973, 23. o.

³⁸ Consten and Grundig v Commission, 56, 58/64, 13 July 1966, 347. o.

³⁹ Van Gend en Loos v Administratie der Belastingen, 26/62, 5 Feb. 1963

⁴⁰ Gündisch – Wienhues, i.m. 49. o.

⁴¹ Schwarze – Schmidt-Aßmann, i.m. 210. o.

⁴² Koenig, Christian – Pechstein, Matthias – Sander, Claude: EU- / EG-Prozessrecht, Mohr Siebeck, Tübingen, 2. Auflage, 2002. 279. o.

⁴³ Rausch, i.m. 156. o.

⁴⁴ Deweer v Belgium, No. 6903/75, Judgment of 27 Feb. 1980

⁴⁵ Öztürk v Germany, No. 8544/79, Judgment of 21 Feb. 1984

⁴⁶ Bendenoun v. France, No. 12547/86, Judgment of 24 Feb. 1994

szankciónak nem kártérítési jellegűnek kell lennie, hanem büntető jellegűnek, a szankció célja a büntetés és visszatartás kell hogy legyen és szankciónak jelentős mértékűnek kell lennie. A Stenuit-ügyben⁴⁷ az EJEB a versenyjoggal kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy az a szabad verseny védelme útján ugyanúgy társadalmi érdeket véd, mint a büntetőjog, így mind az eljárás, mind a szankció büntető jellegűnek minősülhet.⁴⁸

Mivel a Golder-ügy⁴⁹ alapján a 6. cikk nem csak a tisztességes eljárás követelményét foglalja magába, hanem a bírósághoz fordulás jogát is, a követelmények akkor is teljesülnek, ha az közigazgatási eljárás bírósági felülvizsgálata lehetséges.⁵⁰

Az EJEB König-ügyben⁵¹ megállapította, hogy az Egyezmény 6. cikkének tárgyi hatálya nem a nemzeti jogban szereplő fogalmaktól és értelmezésektől függ, így annak követelményeit akkor is biztosítani kell, ha egy közigazgatási aktus jogszerűségi felülvizsgálatáról van szó, feltéve hogy a jogvita közvetlenül hatással van egyéni jogokra. Bár ez feltételezi a tények vizsgálatát, a felülvizsgálat mélységére nem ad iránymutatást.⁵²

A Le Compte-ügyben⁵³ az EJEB a bíróság általi teljes körű felülvizsgálat lehetőségét jelölte meg, mint annak feltételét, hogy egy közigazgatási eljárásban büntető jellegű szankciót szabjanak ki.⁵⁴

A Van Landewyck-ügyben⁵⁵ merült fel, hogy a Bizottság bírságot kiszabó eljárására alkalmazni kellene az Egyezmény 6. cikkét. A Bíróság szerint az Egyezmény követelményei teljesülnek, amennyiben a Bizottság döntéseit az EFB felülvizsgálhatja. Mivel a Bizottság nem minősül az Egyezmény szerinti bíróságnak (tribunal), az EFB nem jogorvoslati szintként jár el. A Hüls-ügyben⁵⁶ a Bíróság megerősítette, hogy a versenyjogi bírságok az Egyezmény szerinti büntető jelleggel bírnak, ezért az azokat megállapító határozatokat nem csak a bírság mértéke, de a tények megállapítása és értékelése tekintetében is bírói felülvizsgálatnak kell alávetni.⁵⁷

2.7. Korlátozó tényezők csoportosítása

2.7.1. Formai korlátozó tényezők

A felülvizsgálat terjedelmét formai és anyagi korlátozó tényezők befolyásolják. A formai tényezők azon eljárási sajátosságokat takarja, melyek korlátozzák a felülvizsgálat terjedelmét. Ide tartozik például, hogy a felülvizsgálat korlátja a felek keresetének terjedelme. A tárgyalat kérdésben figyelembe kell venni, hogy az EFB számára már rendelkezésre áll egy előzetes döntés, melyhez felülvizsgálata során igazodnia kell. A bíró nem az objektív valóság felderítésére koncentrál, hanem a felek által felhozott érvekre.

A másik felülvizsgálatot az eljárás jellegéből fakadóan korlátozó tényező a saját bizonyítás felvételétől való tartózkodás. A Bíróság Eljárási Szabályzatának 45. cikke alapján elrendelhet bizonyítást, ugyanakkor ezen jogával a gyakorlatban igen visszafogottan szokott élni. A Bíróság ezt úgy oldotta meg, hogy a bizonyítékok legkisebb közös többszörösével

⁴⁷ Stenuit v. France, No. 11598/85, Judgment of 27 Feb. 1992

⁴⁸ Riley, Alan: *Saunders and the power to obtain information in Community and United Kingdom competition law*, *European Law Review*, 2000. June (3. szám), 265. o.

⁴⁹ Golder v The United Kingdom, No.4451/70, Judgment of 21 Feb. 1975

⁵⁰ Berke Barna: *Versenyhatósági eljárás és a védelemhez való jog*, Magyar Jog, 1995. 12. szám, 752. o.

⁵¹ König v Germany, No. 6232/73, Judgment of 28 June 1978

⁵² Rausch, i.m. 160. o.

⁵³ Le Compte, Van Leuven and De Meyere v Belgium, No. 6878/75, 7238/75, Judgment of 23 June 1981

⁵⁴ von Alemann, i.m. 487. o.

⁵⁵ Van Landewyck v Commission, 209-215, 218/78, 29 Oct. 1980, 79. o.

⁵⁶ Hüls v Commission, C-199/92P, 8 July 1999, 149-150. o.

⁵⁷ Schermers – Waelbroeck, i.m. 49. o.

megelégedett. Ez annyit jelent, hogy Bíróság inkább megpróbál a már meglevő vitathatatlan bizonyítékokra támaszkodni. Mindennek oka az volt, hogy nem létezett egy bírósági felülvizsgálatot megelőző bírósági fok. A helyzet azonban az EFB létrejöttével sem változott, hiszen többnyire az EFB is átvette a bizonyítási szabályokat (Eljárási Szabályzatának 49. cikke) és szokásokat.⁵⁸

A bizonyítással kapcsolatban a legjobb példa a Hoffmann-La Roche-ügy⁵⁹. A Bíróság nem foglalkozott a felek azon hivatkozásával, hogy nincs lehetőségük ellenbizonyításra, mivel az lehetetlen. Az adott ügyben a vállalkozásnak piaci részesedését illetően kellett volna megcáfolnia a Bizottság erre vonatkozó adatát a vállalkozásnak, ugyanakkor mivel nem férhet hozzá más vállalkozások adataihoz, ilyen bizonyítékot nem tudott felmutatni. A Bíróság tehát kétség esetén a Bizottság által felderített tényekre támaszkodik és amennyiben nem merül fel kétség ezekkel kapcsolatban, akkor még a tényfelderítés jogszerűségét sem vizsgálja. A United Brands-ügyben⁶⁰ ugyanakkor pont az ellenkezője történt. A Bíróság a fél javára értékelte a bizonyítékkal szembeni kétségeket. Ebben az esetben sem volt hajlandó saját bizonyítást lefolytatni, hiszen azt a Bizottság feladatának tartotta.

Amennyiben elfogadjuk azt az elvet, hogy a közigazgatás csak meghatározott tényállás fennforgása esetén hozhat döntést, akkor a jogszerűségi vizsgálat keretében az adott tényállás tényleges fennállását is vizsgálni kell.⁶¹

A Bíróság azért tartózkodik saját bizonyítás felvételétől, mert az intenzív írásbeli eljárás következtében számos ügy már ebben a fázisban eldönthetővé, döntésre éretté válik.

A Bíróság felülvizsgálatát az is korlátozza, hogy szükséges kompromisszumot kötni az eset teljes felderítése iránti érdek és az ésszerű időn belül való döntéshez fűződő érdek között. A közvetlen keresetek esetében az eljárás várható időtartama 23 hónap.⁶²

A Bíróság a bizonyítás során tekintettel van arra, hogy egy bonyolult gazdasági helyzet nem minden eleme felderíthető és bizonyítható. Ettől eltekintve azonban a Bizottságot ugyanúgy érinti a bizonyítási teher és annak ellenére, hogy a Bíróság hajlamos a Bizottság tényállását elfogadni, a nem bizonyított tényállás esetén megsemmisíti a Bizottság határozatát. Az egyetlen könnyítés, hogy amennyiben fizikailag lehetetlen további bizonyítás, akkor nagyobb döntési játéktérrel bír a Bizottság és a Bíróság tartózkodik az alapos felülvizsgálattól.

A Bizottság egyértelmű bizonyítékokra alapozott következtetések alapján hozhat döntést. A Bíróság ezzel kapcsolatban a Rheinzink-ügyben⁶³ megállapította, hogy amennyiben a felek bizonyítják, hogy a Bizottság által felhasznált bizonyítékok másképp is értelmezhetők és más ésszerű következtetésre is lehet belőlük jutni, akkor a Bizottság döntése nem bizonyított.⁶⁴

A bizonyítási kérdések vizsgálatakor nem szabad megfélekedni arról, hogy a bizonyítékok alapvetően a felektől származnak. A Bizottságnak a gazdasági szereplőktől kell beszereznie az információkat, ami jelentősen megnehezíti a tényfeltárást.⁶⁵

A formai és anyagi korlátozó tényezőket az köti össze, hogy összetett gazdasági helyzet elemzésekor megengedhetők a bizonyítás terén az általánosítások, amennyiben következetesen alkalmazzák őket és nem fedezhető fel benne nyilvánvaló hiba (tehát az anyagi korlátozó tényező implikálja a formai korlátozó tényezőt).⁶⁶

⁵⁸ Nolte, i.m. 105. o.

⁵⁹ Hoffmann-La Roche v Commission, 85/76, 13 Feb. 1979

⁶⁰ United Brands v Commission, 27/76, 14 Feb. 1978

⁶¹ Rausch, i.m. 181. o.

⁶² Gündisch – Wienhues, i.m. 144. o.

⁶³ CRAM v Commission, 29-30/83, 28 March 1984, 20. o.

⁶⁴ Schwarze – Schmidt-Aßmann, i.m. 259. o.

⁶⁵ Gündisch – Wienhues, i.m. 143. o.

⁶⁶ Classen, i.m. 267. o.

2.7.2. Anyagi korlátozó tényezők

Az anyagi korlátozó tényezőket illetően a Remia-ügy jelentős, hiszen ebben a Bíróság az átfogó felülvizsgálatot éppen azért állapította meg, hogy az alóli kivételt is azonnal deklarálja. Az anyagi tényező alapvetően a komplex gazdasági tényállás és ezek értékelése, melyben a Bíróság önmagát korlátozza a felülvizsgálatban.⁶⁷

Meg kell különböztetni az egyes tények és az adott helyzet értékelését. A Bíróság az egyes tények értékelését teljes mértékben felülvizsgálhatja, a Bizottság csak a bonyolult gazdasági helyzet egészének értékelése során rendelkezik szabad mérlegeléssel.

A Bizottságnak számos esetben bonyolult gazdasági helyzetet kell diagnosztikus és prognosztikus átfogó szemlélettel értékelnie. Ilyen értékelések során mérlegelési jogkörrel bír, amelyet a Bíróság az intézményi egyensúlyra és hatalommegosztásra tekintettel csak korlátozott felülvizsgálatnak vethet alá. Ez a jogkör egy bonyolult gazdasági helyzet nehéz értékelését előfeltételezi.

Ebben az esetben a Bíróság csak a hatalommal való visszaélés fennállását vizsgálhatja (hivatalból). Amennyiben a vállalkozás a Szerződés megsértésének megsemmisítési okára hivatkozik, a Bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy a Bizottság nem követett-e el nyilvánvaló hibát (erreur manifeste) az értékelés során. Nyilvánvaló hiba akkor áll fenn, ha a Bizottság értékelésével egyértelműen tehát különleges szakértelem nélkül megállapítható módon túllépte mérlegelési jogkörét. Ez nem azonos a hatalommal való visszaélés külön megsemmisítési okával, hanem a Szerződés megsértésének egyik aspektusa.⁶⁸

Az EFB a második PVC-ügyben⁶⁹ úgy nyilatkozott, hogy nyilvánvaló és súlyos hiba esetén az aktus nem semmis, hanem nemlétező.⁷⁰

Az első példa az összetett gazdasági elemzésre a BAT-ügy⁷¹, melyben a Bíróság kimondta, hogy ha a Bizottság nem tudja bizonyítani, hogy a megállapodás versenykorlátozó célú volt, azt kell bizonyítania, hogy versenykorlátozó hatású volt. Az erre vonatkozó bizonyítékok azonban már összetett gazdasági helyzet elemzését igénylik, mikor a Bíróság csak akkor avatkozik be, ha a Remia-ügyben kifejtett kivételek fennállása az iratokból kivehető. A versenykorlátozó hatás mellett szintén összetett gazdasági elemzést igényel a tagállamközi kereskedelem érintettségének tényállási eleme⁷². A tagállamközi kereskedelem érintettsége mindig nehéz gazdasági jellegű, prognózist igénylő kérdéseket vet fel, a gazdasági helyzet komplexitásából fakadóan.

Az Italian Flat Glass-ügyben⁷³ az EFB rögzítette, hogy feladata nem piacelemzés végzése, hanem hogy a Bizottság megállapításainak helyességét vizsgálja. Nem hozhat a Bizottság rossz határozata helyett saját határozatot.

A TUM-ügyben⁷⁴ ugyanakkor Jacobs főtanácsnok felhívta a figyelmet rá, hogy az ügy szakmai természete nem lehet feltétlen ok arra, hogy a Bíróság lemondjon Szerződésben megállapított kötelességéről. Kényes egyensúly van a Bíróság jogszerűségért való felelőssége és a Bizottság hatásköre között.

⁶⁷ Nolte, i.m. 114. o.

⁶⁸ Rausch, i.m. 240. o.

⁶⁹ BASF and others v Commission, T-79/89, 27 Feb. 1992, 68. o.

⁷⁰ Hakenberg, Waltraud – Stix-Hackl, Christine: *Handbuch zum Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof*, Nomos Verlagsgesellschaft, Wien, 2. Auflage, 2000. 62. o.

⁷¹ BAT and Reynolds v Commission, 142/84, 17 Nov. 1987, 45. o.

⁷² A Bizottság közleményt adott ki a kérdésről Iránymutatás a kereskedelemre gyakorolt hatásnak a Szerződés 81. és 82. cikke szerinti fogalmáról címmel.

⁷³ SIV and others v Commission, T-68/89, 10 March 1992, 160. o.

⁷⁴ Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte, C-269/90, 21 Nov. 1991

Az összetett gazdasági elemzés tekintetében figyelembe kell venni, hogy a gazdasági szakértelemmel és a nyomozási hatalommal a Bizottság rendelkezik. Anyagi korlátozó tényező tehát a Bizottság különleges szakértelme is. A gazdasági elemzés, mint korlátozó tényező eleve előfeltételezi, hogy a Bizottság döntése szakmailag megalapozott.⁷⁵

A Bíróság ugyanakkor az ICI-ügyben⁷⁶ szakértők segítségével annak ellenére felülvizsgálta részletesen a Bizottság által megállapított tényállást, hogy általában a bizonyítás enyhítése érdekében a közvetett bizonyítékok egészének értékelését is elegendőnek szokta tartani ilyen esetben.⁷⁷

Mivel az összetett gazdasági elemzés kivétele a 81. cikk (3) bekezdés másféle megítéléséből ered, annak alkalmazása is a vizsgálat tárgyává kell hogy váljon. A Bíróság szerint a Bizottság a 81. cikk (3) bekezdése keretében egyértelműen politikai mérlegelést végez.

A Bizottság azért bír nagyobb döntési játéktérrel a 81. cikk (3) bekezdés kapcsán, mivel az ott mérlegelendő kérdés sokkal komplexebb, mint a jogsértés alapjául szolgáló gazdasági helyzet helyes értékelése. A 81. cikk (3) bekezdés bírósági felülvizsgálata más szempontok alapján alakul. Mivel az egyedi mentesítési döntés során komplex becslésekre, mérlegelésekre, prognózisokra van szükség és politikai célok konkretizálására a Bizottság döntési szabadsággal rendelkezik, a Bíróság csak nyilvánvaló hiba esetén vizsgálja felül ezen döntést.⁷⁸

2.7.3. További korlátozó tényezők

A szabályozás módja és sűrűsége is meghatározza a felülvizsgálat terjedelmét. Amennyiben a szabályozás nem határozza meg részletesen az általa alkalmazott fogalmakat, azokat a hatóság határozza meg. A Szerződés 81. cikke is ilyen fogalmakkal operál.⁷⁹

A 81. cikk fogalmainak értelmezési nehézségeire a Bíróság joggyakorlatában számos példa van. A Bayer-ügyben⁸⁰ a Bizottság tévesen értelmezte a 81. cikk (1) bekezdés alatti megállapodás fogalmát, ezért határozatát az EFB megsemmisítette. Egy megállapodás akkor esik tilalom alá, ha célja a verseny korlátozása. Ilyenkor nem a megállapodás hatását kell bizonyítani, hanem hogy a felek ténylegesen ilyen céllal állapodtak meg. Amennyiben a versenykorlátozó cél bizonyítása az eljárás tárgya az EFB szigorú vizsgálatnak veti alá a megállapított tényállást.

A szakértői vélemények megrendelése is a szigorú felülvizsgálatot segíti elő, amit a második Wood Pulp-ügy⁸¹ példáz legjobban, ahol a Bíróság két szakértői véleményre alapozva annak ellenére utasította el a Bizottság tényállását, hogy az ügy bonyolult ténymegállapítást és gazdasági értékelést tartalmazott.

Ha azonban a felek célja nem a verseny korlátozása volt, akkor a megállapodás ilyen hatását kell bizonyítani, ami összetett gazdasági elemzést igényel és ahol a Bíróság korlátozott felülvizsgálatot végez.

A Remia-ügy tárgya egy szerződési kikötés volt, ami az üzlet eladóját korlátozta a vevővel szembeni versenyzésben. A felek szerint a kikötött 10 év nem eltúlzottan hosszú, míg a Bizottság álláspontja az volt, hogy 4 év elegendő a vevőnek új márkajelzés bevezetésére, a jóhírnevének kialakítására. A kérdést csak gazdasági kontextusba helyezve lehet megválaszolni, amit nehezít, hogy a kikötés csak egy meghatározott ésszerű időtartamon túl válik versenykorlátozóvá. A Bíróság kimondta, hogy mindennek megállapításához összetett

⁷⁵ Bailey, i.m. 1335. o.

⁷⁶ ICI v Commission, C-48/69, 14 July 1972

⁷⁷ Nolte, i.m. 43. o.

⁷⁸ Rausch, i.m. 230. o.

⁷⁹ Schwarze – Schmidt-Aßmann, i.m. 256. o.

⁸⁰ Bayer v Commission, T-41/96, 3 June 1996, 62. o.

⁸¹ Ahlström and others v Commission, C-89, 104, 114, 116, 117, 125-129/85, 31 March 1993

gazdasági elemzésre van szükség, mely a Bizottság (szubjektív) értékítéletén alapul és melynek felülvizsgálatától a Bíróságnak tartózkodnia kell.

A BAT-ügy tárgya az volt, hogy a Philip Morris egyik versenytársában a Rothmansben szerzett kisebbségi részesedést. A kérdés az volt, hogy versenykorlátozó-e a Philip Morris döntő befolyása versenytársa magatartására. A Bíróság kimondta, hogy kényes egyensúly van a cégek befektetési szabadsága és a versenytárs ellenőrzésének korlátozása között.

A Tractors-ügyben a Bizottság arra kötelezte a UK Agricultural Tractors Associationt, hogy az eladási adatokat szerződési területenként 10 traktorra csoportosítsa, nehogy azok átadása sértse a versenyt. A felhalmozás előírására azért volt szükség, hogy ne lehessen azonosítani a gyártót az adatokból, ezáltal akadályozva meg, hogy a UK ATA tagjai koordinálják a gyártást. A Bizottság döntését mind az EFB⁸², mind a Bíróság⁸³ helybenhagyta, főleg arra tekintettel, hogy a felhalmozás mértékének meghatározása a Bizottság értékítéletén alapszik.⁸⁴

A szabályozás másik fontos eleme a versenypolitikai felhatalmazás. A Szerződés felhatalmazását a Bizottságnak a versenyjog alakítására a Bíróság kiterjesztően értelmezte a Camera Care-ügyben.⁸⁵ A Bíróság az ügyben rögzítette, hogy a Bizottság a lefektetett szabályokon túl is cselekedhet, ha azt a felhatalmazás célja megköveteli. Ennek feltétele, hogy a felek érdekeit, így különösen a 17. sz. rendelet 19. cikkében szereplő eljárási garanciákat vegye figyelembe és lehetséges legyen ezek érvényesítése, akár bírósági felülvizsgálat útján is.⁸⁶

2.8. A mérlegelési jogkör kérdése – kapcsolat a hatalommal való visszaéléssel

A gazdasági tények és körülmények értékelésének korlátozása az intézmények közötti hatalommegosztás elvéből ered. Bár a Bíróság korlátozza magát a tények tárgyhoz tartozásának illetve az abból következő jogi következtetések vizsgálatára, nehéz meghúzni a határt a tények hitelességének vizsgálata és a tények értékelése között. A Bíróság gazdasági tényeket és körülményeket is értékelhet, amennyiben hatalommal való visszaélés esete forog fenn vagy a közösségi jog nyilvánvalóan téves értelmezéséről (hibáról) van szó. Utóbbiak vizsgálatához szükségszerűen értékelni kell a döntés alapjául szolgáló gazdasági helyzetet is. A tények vizsgálatának feltétele, hogy a megtámadott tények szoros kapcsolatban legyenek az aktus jogszerűségével, a relevánsak legyenek a vállalkozás érveivel, továbbá kellően jelentősek legyenek. A diszkrimináció vagy az arányosság, mely elvek megsértése a közösségi jog megsértésének minősül, vizsgálata is számos bonyolult problémához vezet, melyek megoldása csak a gazdasági tények és körülmények vizsgálatával lehetséges. Egy diszkrimináló intézkedés ésszerűsége vagy az intézkedés arányossága nyilván nem mérhető fel az adott helyzet értékelése nélkül.⁸⁷

Már a Consten-ügyben elismerte a Bíróság, hogy felülvizsgálata korlátozott, amennyiben az ügy összetett gazdasági elemzést igényel. Ilyen ügyekben a Bizottságnak mérlegelési jogköre van a gazdasági bizonyítékok bonyolult értékelésére.

Az ún. margin of appreciation (megítélési határ) biztosítja, hogy amennyiben a Bizottság határozata kellően indokolt, bizonyítékok által alátámasztott és nyilvánvaló hibáktól mentes az EFB tartózkodik a döntés megkérdőjelezésétől. Ebben az esetben pusztán az eljárási igazságosságot vizsgálja.

⁸² Deere v Commission, T-35/92, 27 Oct. 1994

⁸³ Deere v Commission, C-7/95, 28 May 1998

⁸⁴ Bailey, i.m. 1344. o.

⁸⁵ Camera Care v Commission, C-792/79R, Order of 17 Jan. 1980, 19. o.

⁸⁶ Schwarze – Schmidt-Aßmann, i.m. 257. o.

⁸⁷ Bebr, Gerhard: *Development of judicial control of the European Communities*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague – London – Boston, 1981. 137. o.

A diszkrecionális jogkör (discretion) ugyanakkor más, mint a megítélési határ. Előbbi azt jelenti, hogy valakinek arra van lehetősége, hogy döntése kritériumait, feltételeit anélkül határozhassa meg, hogy etekintetben valamilyen szabálynak kellene megfelelnie. Egyik példa erre, mikor a Verseny Főigazgatóság (DG Competition) főigazgatója kijelöli az ún. hajnali rajtaütést (dawn raid) végrehajtó tisztviselőket. Se abban nincs megkötve a keze, hogy konkrétan kit válasszon, se abban, hogy milyen feltételek alapján döntsön. Másik példa rá, amikor a Bizottság a 81. cikk (3) bekezdésére alapozva gyakran úgy állapít meg egyéni mentességet, hogy az ott lefektetett feltételeken túli (nem versenyjogi) tényezőkre is figyelemmel van. A Bíróság vonakodik ilyen döntések felülvizsgálatára, azzal az indokkal, hogy azokban gyakran összemérhetetlen dolgok között mérlegelnek és azok különben is a versenypolitika alakítása körébe tartoznak. Tehát a diszkrecionális jogkör a felülvizsgálat lehetőségét korlátozza. A megítélési határ eltekintve a Bíróság önmérsékletétől nem érinti a felülvizsgálat terjedelmét.⁸⁸

Tehát ha a Bizottság egy lefektetett feltételt rosszul alkalmaz, helye van az átfogó felülvizsgálatnak (önkorlátozás lehetőségétől eltekintve), mikor egy nem megadott feltételt alkalmaz, akkor azonban a felülvizsgálat eleve korlátozott.

3. A felülvizsgálat okai

3.1. A megsemmisítési okokról általában

A megsemmisítési okok a Szerződés 230. cikkében és az Euratom szerződés 146. cikkében szerepelnek és többféleképpen csoportosíthatók. A megtámadási okok a francia közigazgatási jogból származnak és mind a formai, mind a tartalmi jogellenességet átfogják.⁸⁹

A következő megsemmisítési okokról van szó:

- a hatáskör hiánya,
- a jelentős formai követelménysértés,
- a közösségi jogsértés (Szerződés vagy annak alkalmazásához kötődő jogi szabály megsértése) és
- a hatalommal való visszaélés.

A jogellenesség alapjai közt megkülönböztethetjük a formális jogellenességet (hatáskör hiánya, alapvető eljárási követelmények) és a materiális jogellenességet (közösségi jog megsértése, hatalommal visszaélés). Ez a megkülönböztetés nem pusztán tudományos. Gyakorlati értékét az adja, hogy a jogellenesség okától függ az EFB által gyakorolt felülvizsgálat terjedelme is. Az anyagi jogellenesség esetében a felülvizsgálat szélesebb. Így a közösségi jog megsértése esetén az érdemi megállapítások helyességét is vizsgálni lehet, a hatalommal való visszaélés esetén pedig a gazdasági megállapítások újraértékelésére is sor kerülhet.⁹⁰

A jogellenesség alapjai aszerint is csoportosíthatóak, hogy külső jogellenességről vagy belső jogellenességről van szó. Előbbi a hatáskör hiányában illetve az alapvető eljárási követelmény megsértése esetén, utóbbi a közösségi jog megsértése illetve a hatalommal való visszaélés esetén áll fenn. A kettő közti különbség, hogy a külső jogellenességet a közrend („d'ordre public”) megsértésének tartják és azt a Bíróság hivatalból vizsgálja, míg a belső jogellenességet a feleknek kell indítványozniuk.⁹¹

A megsemmisítési okok megnevezésével kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a gyakran szinonimaként használt perok nem azonos fogalmat takar. A megsemmisítési okok a

⁸⁸ Bailey, i.m. 1338. o.

⁸⁹ Hakenberg – Stix-Hackl, i.m. 58. o.

⁹⁰ Bebr, i.m. 85. o.

⁹¹ Lasok – Millett, i.m. 57. o.

Szerződés által felsorolt okok, melyre a vállalkozásnak hivatkoznia kell és melyek fennállása esetén a döntést meg kell semmisíteni. A perok a vállalkozás kérelmét alátámasztó tényállás, amelyek megalapozzák a megsemmisítési okra hivatkozást. Előbbit a kereset befogadhatóságát, megengedhetőségét illetően vizsgálják, utóbbit pedig az érdemi vizsgálat során. A megengedhetőség vizsgálata során a Bíróság arra ügyel, hogy a perokokból kitűnik-e egy megsemmisítési ok.

A Bíróság a vállalkozás felhozatala (perok) alapján átfogó ellenőrzési jogkörrel bír. Ezért van, hogy a nem érvényesített, de a vállalkozás felhozatala szerinti tényállás által kimerített megsemmisítési ok is szolgálhat a döntés alapjául.⁹²

Nem szükséges konkrét megsemmisítési ok nevesítése, elég ha kellően egyértelműen kivehető a keresetből, hogy mire hivatkozik a vállalkozás. A megsemmisítési okok között nincsenek éles határok, ezért nem érinti a megengedhetőséget, ha a kereset rossz megsemmisítési okra hivatkozik, de a keresetben előadottak megfelelnek egy másik megsemmisítési oknak. A Bíróság széleskörű felülvizsgálatot folytat, mely nincs korlátozva az érvényesíteni kívánt megsemmisítési okra. A ténymegállapítás nyilvánvaló hibáját minden esetben (hivatalból) vizsgálja⁹³ és ugyanígy hivatalból vizsgálja a hatáskör meglétét és az alapvető formai előírások betartását.⁹⁴

Ezen okok egyedi jelentőségüket elvesztették és a Bíróság álláspontja szerint elegendő az eljárás megindításához, ha lényegük kifejezésre jut a keresetben. A legtöbb ügy a Szerződés vagy annak alkalmazásához való jogi szabály megsértésének okából zajlik. Az oknak a döntéshozatal idején kell fennállnia (*tempus regit actum*). A Thyssen Stahl-ügyben⁹⁵ az EFB azt is rögzítette, hogy egy közösségi aktus érvényessége nem függ későbbi aktusoktól.⁹⁶

A megsemmisítési kereset okai közti határ elmosódására jó példa, hogy a bizonyítottság hiánya alapvető eljárási követelmény megsértése (bizonyítékok hiánya, indokolás hiánya), ugyanakkor a Szerződés megsértésének is minősül, mivel a határozat elfogadásának nincs alapja, ha a jogsértő magatartás nem bizonyított (korlátozott egyedi felhatalmazás, szubszidiaritás). A vállalkozások ezért a konkrét megsemmisítési ok megjelölése nélkül a bizonyítottság hiányára szoktak hivatkozni.⁹⁷

A 1/03. rendelet 2. cikke alapján a Bizottságot terheli a bizonyítási teher és a bizonyítási szint magas, bár nem éri el a büntetőjogi ésszerű kételyt kizáró bizonyítottság követelményét. A Bíróság megelégedett azzal, hogy a Bizottság elegendő, pontos és következetes bizonyítékkal szolgál a jogsértés minden részletére, így a résztvevők azonosítására, részvételük mértékének megállapítására, a szóban forgó termékek és szolgáltatások megállapítására, a konkrét versenykorlátozás és annak időtartamának megállapítására. Az EFB rögzítette a Polypropylene-ügyben⁹⁸, hogy szabadon értékelheti a bizonyítékokat és nincs kötve a nemzeti jogrendszerben e téren lefektetett szabályokhoz (az ún. *requisite legal standard* elérése elegendő). A bizonyíték egyetlen fokmérője, hogy lehet-e rá támaszkodni, hiteles-e. A Bizottság által általában használt, a jogsértéssel egyidejűleg, a vállalkozás által készített dokumentumok ilyenek szoktak minősülni, mivel tekintet nélkül arra készültek, hogy esetleg később felhasználható lesz a vállalkozással szemben (*tempore non suspecto*). Az ilyen kartell-ülésekről készült jegyzőkönyvek mellett egyre nagyobb szerepe van az enyhítések (*leniency*) térnyerésével a vállalkozások beismerő vallomásainak is. Egyetlen bizonyíték akkor elegendő a

⁹² Koenig – Pechstein – Sander, i.m. 281. o.

⁹³ *Kernkraftwerke Lippe-Ems v Commission*, T-149, 181/94, 25 Feb. 1997, 90. o.

⁹⁴ Rengeling – Middeke – Gellermann, i.m. 136. o.

⁹⁵ *Thyssen Stahl v Commission*, T-141/94, 11 March 1999, 164. o.

⁹⁶ Schermers – Waelbroeck, i.m. 360. o.

⁹⁷ Kerse, Christopher – Khan, Nicolas: *EC Antitrust Procedure*, Sweet & Maxwell, London, Fifth Edition, 2005. 467. o.

⁹⁸ *Hercules Chemicals v Commission*, T-7/89, 17 Dec. 1991, 298. o.

bizonyításhoz, ha bizonyító ereje kétségtelen és önmagában bizonyítja a jogsértés létezését.⁹⁹ Egyetlen vállalkozás beismerő nyilatkozatát ugyanakkor nem szokták elegendőnek elfogadni. Ha két ilyen beismerő nyilatkozat van, akkor az hitelesnek számít akkor is, ha a kettő között van némi ellentmondás. Az EFB ezt az álláspontot annyival igazította ki később a Seamless Steel Tubes-ügyben, hogy a bizonyíték különösen hiteles és a támogató bizonyítékokkal szemben alacsonyabbak a követelmények, ha az közvetlen forrásból származik, így például olyan személytől, aki jelen volt vagy aki komoly megfontolás és jogi tanácsadás után nyilatkozott.

A német szakirodalom a bizonyítottság hiányát az indokolási kötelezettség megszegésének tekinti.¹⁰⁰

Nem szabad megfélemlíteni olyan szabálytalanságokról sem, melyek az érvényességet nem érintik, de kártérítésre teremtenek jogcímet vagy alkalmazhatatlanná teszik az aktust, így az eljárás túlzott időtartama előbbire, az aktus nem megfelelő nyilvánosságra hozatala utóbbira lehet példa.¹⁰¹

3.2. Hatáskör hiánya

A hatáskör hiányára, mint jogellenességi okra ritkán hivatkoznak a felek, hiszen a közösségi jog megsértése sokkal szélesebb.¹⁰²

A hatáskört azért vizsgálja hivatalból a Bíróság, mivel a hatáskört megállapító szabályok a Szerződés alapvető szabályai.

A hatáskör hiánya esetén három esetkört érdemes megvizsgálni:

- személyi hatáskör hiánya
- tárgyi hatáskör hiánya és
- területi hatáskör hiánya.

A személyi hatáskör hiánya, melyet a szakirodalomban relatív, belső vagy horizontális hatáskörhiánnyként is szoktak jelölni, arra az esetre utal mikor egy közösségi intézmény egy másik intézmény hatáskörébe tartozó kérdésben cselekszik. Ilyenkor a Szerződés felhatalmazó rendelkezéseit kell szem előtt tartani, különös tekintettel az intézményi egyensúlyra.¹⁰³

A hatáskör hiánya akkor állapítható meg, ha az intézmény olyan területen cselekszik, mely kifejezetten más intézménynek lett fenntartva. A hatáskör hiányának kérdését tovább bonyolítja, hogy a Közösségben megengedett a hatalom átruházása (delegáció). Meg kell különböztetni a hatalom és a szignálás átruházását illetve a (magán) ügynökségekhez, tagállamokhoz, nemzetközi intézményekhez, másik intézményhez, intézményen belül történő delegációt.

Versenyjogi szempontból a delegáció legjelentősebb esete, mikor az intézményen belül történik a delegálás, különös tekintettel arra az esetre, mikor a Bizottság egyik tagjára vagy főtisztviselőjére bíznak egy feladatot. A Bíróság etekintetben mindig szigorú felfogást képviselt és a Bizottságtól kifejezett, egyértelmű döntést követelt meg a felhatalmazásról. A Bíróság az első PVC-ügyben teljes mértékben kizárta a döntési hatalom intézményen belül történő delegálását, amennyiben a Szerződésből fakadó feladatról van szó, és annak lehetőségét az adminisztratív feladatokra korlátozta, mint például az olyan előkészítő aktusokra, mint a kifogások közlése (statement of objections, továbbiakban SO) vagy a vizsgálati intézkedések.

⁹⁹ Cimenteries CBR v Commission, T-25-26, 30-32, 34-39, 42-46, 48, 50-65, 68-71, 87-88, 103-104/95, 15 March 2000, 1838. o.

¹⁰⁰ Classen, i.m. 270. o.

¹⁰¹ Schermers – Waelbroeck, i.m. 361. o.

¹⁰² Bebr, i.m. 87. o.

¹⁰³ Rengeling – Middeke – Gellermann, i.m. 141. o.

A Bizottság Eljárási Szabályzatának (Rules of Procedure) 11. cikke is kimondja, hogy csak a kollektív felelősségre tekintettel lehet egyértelműen meghatározott adminisztratív intézkedéseket egyes biztosokra bízni.

A Versenyért felelős biztos ennek megfelelően tovább delegálhat bizonyos feladatokat a DG Competition tisztviselőire. Ezeket a felhatalmazásokat korábban a 17. sz. rendelet, jelenleg az 1/03. rendelet adja meg, minek következtében többek között az adatközlés iránti megkeresésről, a nyomozásnak való alávetésről, a formális eljárás megindításáról, a kifogások közléséről, a szóbeli meghallgatás megtagadásáról és a panaszok elutasításáról szóló döntések kerültek delegálásra.¹⁰⁴

A tárgyi hatáskör hiánya, melyet a szakirodalomban abszolút, külső vagy vertikális hatáskörhiányként is szoktak jelölni, arra az esetre utal, mikor az Európai Közösségnek nincs hatásköre. A tárgyi hatáskörrel kapcsolatban figyelembe kell venni, hogy a Közösségi intézményeknek nincsen olyan általános hatásköre, mint az állami szerveknek, így a közösségi jogban hiányzik a hatáskör, amennyiben az intézmény olyan téren hoz döntést, melyet a Szerződés nem fed le. Itt merül fel az implied powers kérdése, mellyel a Bíróság a Fedechar-ügyben¹⁰⁵ foglalkozott. Eszerint a szabályok, melyeket egy nemzetközi szerződés vagy jogszabály lefektetnek, előfeltételeznek olyan szabályokat, melyek nélkül a szerződés vagy a jogszabály értelmetlen lenne és nem lehetne ésszerűen és hatékonyan alkalmazni. A versenyjog területén a Camera Care-ügyben merült fel a kérdés, hogy joga van-e a Bizottságnak közbenső intézkedés elfogadására annak ellenére, hogy a 17. sz. rendelet ilyen nem említett. A Bíróság álláspontja szerint mivel a 17. sz. rendelet nem zárja ki a közbenső intézkedés lehetőségét, a Bizottság érdemi döntési hatalma magába foglalja (imply) a közbenső intézkedés elfogadásának hatalmát is. A tárgyi hatáskört illetően a dolgozat terjedelmi okokból nem tárgyalja a szubsidiaritás és egyedi korlátozott felhatalmazás kérdéskörét.

A területi hatáskörrel kapcsolatban a Bíróság a Continental Can-ügyben¹⁰⁶ rögzítette, hogy nem a vállalkozások székhelye alapozza meg a Közösségi hatáskört, hanem a Közösség területén kifejtett tevékenység. Az első Wood Pulp-ügyben¹⁰⁷ a Bíróság megerősítette a versenyjog extraterritoriális alkalmazását.¹⁰⁸

Amennyiben a hatáskör hiánya nyilvánvaló és jelentős a Bíróság nemlétező aktussá nyilváníthatja a határozatot. A semmisség kimondására akkor van lehetőség, ha a hatáskör hiánya negatív hatással volt a felek jogaira.¹⁰⁹

3.3. Jelentős formai követelménysértés

Ezen megsemmisítési ok nem csak az eljárási szabályokra vonatkozik, hanem minden eljárással szembeni (írott és íratlan) formai követelményre. A formai előírások közé tartoznak a részvételi és meghallgatási jogokra vonatkozó, a döntéshozatalra vonatkozó, az indoklási kötelezettségre vonatkozó és a nyilvánosságra hozatalra vonatkozó előírások. Ezeket a Bíróság hivatalból vizsgálja. A döntéshozatali előírások megsértésére természetes vagy jogi személyek akkor hivatkozhatnak ha ezen előírások jogot teremtenek számukra.¹¹⁰

A döntéshozatali előírások egyrészt az aktus formájára vonatkoznak, másrészt a döntéshozatali eljárásra. Az előírások származhatnak primer, szekunder jogforrásból vagy akár általános

¹⁰⁴ Schermers – Waelbroeck, i.m. 371. o.

¹⁰⁵ Fédération charbonnière de Belgium v ECSC High Authority, 8/55, 29 Nov. 1956, 299. o.

¹⁰⁶ Europemballage Corporation and Continental Can Company v Commission, 6/72, 21 Feb. 1973, 16. o.

¹⁰⁷ Ahlström and others v Commission, 89, 104, 114, 116, 117, 125-129/85, 27 Sept 1988, 16. o.

¹⁰⁸ Lenz, Carl Otto– Borchardt, Klaus-Dieter: EU- und EG-Vertrag Kommentar, Bundesanzeiger, Köln, 3. Auflage, 2003. 1705. o.

¹⁰⁹ Schermers – Waelbroeck, i.m. 362. o.

¹¹⁰ Lenz – Borchardt, i.m. 1706. o.

jogelvből. A döntéshozatali eljárás szabályai kiterjednek a meghallgatást szabályozó előírásokra, a szűkebb értelemben vett döntéshozatali szabályokra, így a határozatképességet vagy a kollegialitást szabályozó előírásokra illetve a nyilvánosságra hozatalra (habár ez nem tartozik szorosan a döntéshozatalhoz). Nem az előírásnak kell jelentősnek lennie, hanem a szabályszegésnek. Jelentősnek minősül a szabályszegés, ha hatással volt a döntés tartalmára illetve ha az előírás a vállalkozás jogainak védelmét szolgálta.¹¹¹

Az alapvető eljárási követelmények nem feltétlenül igazodnak az adott intézmény által elfogadott eljárási szabályzathoz. Az eljárási követelmény (és ebből következően megsértés is) csak akkor minősül alapvetőnek, ha megsértése befolyással van az aktus tartalmára vagy megfosztja a vállalkozást attól a lehetőségtől, hogy annak jogszerűségét ellenőrizhesse. A döntéshozatal eljárási előírásain túl az indokolás és a nyilvánosságra hozatal minősül még ilyen alapvető eljárási követelménynek.

A nyilvánosságra hozatali kötelezettséget a Szerződés 254. cikke teremti, mely kimondja, hogy a döntéseket közölni kell azokkal, akiknek címezték azokat és a döntések a közléstől hatályosak. A Bíróság ugyanakkor az ICI-ügyben kimondta, hogy a közlés során jelentkező szabálytalanságok nem érintik a döntés érvényességét, csak késleltetik annak hatályát, minek következtében a keresetbenyújtásának határideje nem indul el.¹¹²

3.4. Indokolás

Az indokolás értékelése függ az adott aktus természetétől és formájától, az aktus tárgyának (az ügy) természetétől, az aktus meghozatalának körülményeitől illetve a Bizottság mérlegelési esetleg diszkrecionális jogának terjedelmétől. Utóbbi esetben az indokolásnak elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy az EFB vizsgálhassa, hogy a Bizottság nem lépte-e át ezen jogkörét.¹¹³

Az indokolást formális és materiális szempontból is vizsgálja az EFB. Formálisan az indokolás akkor megfelelő, ha alapos, következetes, meggyőző és nincs benne ellentmondás. Formális szempontból hibás indokolás jelentős formai követelménysértésnek minősül. Materiális szempontból akkor megfelelő az indokolás, ha a benne szereplő tények valóságosak. Materiális szempontból hibás indokolás a közösségi jog megsértésének minősül.¹¹⁴

Az indokolási kötelezettséggel kapcsolatban a Bíróság a *Papiers Peints*-ügyben¹¹⁵ rögzítette, hogy amennyiben a határozat más határozatokhoz igazodik, akkor elegendő összefoglalóan indokolni, többek közt a megelőző döntésekre való utalással. Amennyiben a Bizottság új álláspontot fogad el, a Bíróság részletesebb indokolást követel meg.

Az indokolással szembeni elvárásokat jól mutatja, hogy nem csak az indokolás teljes hiányában kerül megállapításra a jelentős formai követelménysértés, hanem akkor is, ha a döntés alapjául szolgáló okok hibásak vagy nem elegendőek vagy az indokolás téves. Ugyanakkor el kell határolni a rossz indokolást (materiálisan hibás) és annak hiányát (formálisan hibás), mivel előbbi már nem jelentős formai követelménysértés, hanem a Szerződés megsértése. Kellő indokolás létezése, mint formai szempont minősül alapvető eljárási követelménynek.¹¹⁶ Az indokolási kötelezettség okát a Bíróság a következőképp fogalmazta meg a *Brennwein*-ügyben¹¹⁷: az indokolás célja, hogy lehetővé tegye, hogy a felek megvédhessék jogaikat, a

¹¹¹ Rengeling – Middeke – Gellermann, i.m. 143. o.

¹¹² Schwarze, Jürgen: EU-Kommentar, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000. 1974. o.

¹¹³ Bebr, i.m. 104. o.

¹¹⁴ Kerse – Khan, i.m. 487. o.

¹¹⁵ *Papiers Peints v Commission*, 73/74, 26 Nov. 1975, 31. o.

¹¹⁶ *Cipeke v Commission*, T-84/96, 7 Nov. 1997, 47. o.

¹¹⁷ *Germany v Commission*, 24/62, 4 July 1963,

Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálatát, a tagállamok és egyéb érdekeltek megismerhessék annak körülményeit, a Bizottság hogyan alkalmazza a Szerződést.

A Bíróság a Michel-ügyben¹¹⁸ rögzítette, hogy az indokolásnak alapvetően a döntéssel egyidejűleg kell történnie. Az indokolás tartalmával kapcsolatban a Bíróság a második Dalmas-ügyben¹¹⁹ megállapította, hogy indokolás helyett elegendő egy másik aktusra való utalás, amennyiben ez az utalás teljes és egyértelmű. Az első Geitling-ügyben¹²⁰ a Bíróság megfogalmazta, hogy az indokolásnak a ténybeli körülményekre és az aktushoz vezető megfontolásokra kell kiterjednie, ugyanakkor komplex aktusok esetében nem szükséges minden pont független és kimerítő indokolása, amíg az okok kellően kikövetkeztethetők a döntés egészéből. Szintén a Brennwein-ügyben fogalmazta meg a Bíróság, hogy az indokolásnak azon jogi megfontolásokat és tényeket kell magába foglalnia, melyekre a döntés épül továbbá, melyek szükségesek a döntés megértéséhez.

A versenyjog szempontjából jelentős, hogy a bírságot kiszabó határozatok esetében szigorúbban vizsgálják az indokolási kötelezettség teljesítését és az EFB megsemmisíti azon döntést, mely nem jelöli meg pontosan, mely okok igazolják a kiszabott bírságot. A második Dalmas ügyben a Bíróság rámutatott, hogy a bírság összetételéről is részletes információt kell szolgáltatni a döntésben.

A hatóságnak nem kell minden a vállalkozás által felhozott jogi kérdésre vagy tényre kitérnie, ugyanakkor köteles megjelölni, hogy miért tekintett egyes tényeket irrelevánsnak. Az indokolásnak elegendőnek kell lennie, hogy magyarázatot adjon arra, miért nem vették figyelembe a vállalkozás érveit. Ennek ellenére nem szükséges válaszolni olyan érvekre, melyek nyilvánvalóan nem kapcsolódnak az ügghöz, jelentéktelenek vagy másodlagos természetűek.¹²¹ Mivel az indokolási kötelezettség terjedelme függ az aktus elfogadásának körülményeitől, a Bíróság a Food Gifts-ügyben¹²² rögzítette, hogy az indokolásnak nem kell annyira kiterjednie, amennyiben a vállalkozás közvetlenül részt vett az eljárásban és tisztában volt a döntés okaival. Természetesen az indokolásnak nem kell kiterjednie az üzleti titkokra.¹²³

3.5. Védelemhez való jog

A részvételi és meghallgatási jogok a kartelleljáráásban a vállalkozások védelemhez való jogaként nyertek jelentőséget.

Az EJEB immár megszilárdult esetjoga, hogy a versenyügyekben kiszabott bírságok büntető jellegűek (Stenuit-ügy). Mindez azt vonja maga után, hogy az Egyezmény 6. cikke által lefedett egyéb garanciák is érvényesülnek a bírsághoz vezető eljárásban, így a tisztességes és nyilvános meghallgatás ésszerű időn belül, az ártatlanság vélelme, a védekezéshez szükséges kellő felkészülési idő biztosítása. Az olyan nemzeti előírások is alkalmazandók, melyek az egyének érdekeit védik, mint például az önvád tilalma vagy a vállalkozás és az ügyvéd közötti levelezés védett jellege.¹²⁴

A védelemhez való jog a következő elemekből áll: meghallgatáshoz való jog, jogi képviselőhez való jog, üzleti titkokhoz és jogi szakmai kiváltsághoz való jog, önvád tilalma és a hallgatáshoz való jog illetve az ügy ésszerű időn belül történő eldöntéséhez való jog.¹²⁵

¹¹⁸ Michel v Parliament, 195/80, 26 Nov. 1981, 22. o.

¹¹⁹ Macchiorlati Dalmas e Figli v ECSC High Authority, 1/63, 16 Dec. 1963

¹²⁰ Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft and others v ECSC High Authority, 2/56, 20 March 1957, 16. o.

¹²¹ Commission v Sytraval and Brink's France, C-367/95P, 2 April 1998, 64. o.

¹²² Netherlands v Commission, 13/72, 11 Jan. 1973, 11. o.

¹²³ Schermers – Waelbroeck, i.m. 388. o.

¹²⁴ Schermers – Waelbroeck, i.m. 581. o.

¹²⁵ Lasok – Millett, i. m. 323. o.

Tekintettel kell lenni arra, hogy az eljárás a Bizottság előtt két szakaszra osztható: vizsgálati (előzetes) és formális eljárásra. A tisztán vizsgálati eljárásokban, melyek a tények felderítésére korlátozódnak nem szükséges azonos mértékben biztosítani a védelemhez való jogot.¹²⁶ Az olyan közigazgatási eljárásokban, melyek nem bírság kiszabásához vezetnek (előzetes eljárások) a védelemhez való jogokat olyan mértékben kell biztosítani, mely szükséges az orvosolhatatlan károk megelőzéséhez.¹²⁷

A védelemhez való jog ideiglenesen korlátozható, ha annak biztosítása a határozat célját veszélyeztetné. A 17. sz. rendelet 14. cikke (1/03. rendelet 20. és 21. cikke) alapján a Bizottság betekinthes a vállalkozások könyveibe és egyéb üzleti irataiba, azokról készített kivonatokba és másolatokba, szóbeli magyarázatot kérhet helyben illetve beléphet a vállalkozás helyiségeibe, területére és közlekedési eszközeibe. Ilyen esetben a vizsgálatot elrendelő határozat meghozatala a fél meghallgatása nélkül történhet, sőt az elrendelő határozat közlése is várhat a vizsgálat megkezdéséig, ha korábbi időpontban az megghiúsítaná a vizsgálat célját. Az elrendelő a határozat a Bíróság előtt támadható és a Bíróság elrendelheti, hogy az így lefolytatott vizsgálat során szerzett információk ne legyenek felhasználhatók az eljárásban.¹²⁸

A meghallgatáshoz való jognak két eleme van. A vállalkozást először is tájékoztatni kell az ellene emelt kifogásokról, másodsor lehetőséget kell adni számára nézeti ismertetésére. A vállalkozás tájékoztatása egy aktív és egy passzív oldalból áll: a vállalkozással a kifogásokat közölni kell (SO) illetve a vállalkozás hozzáférhet az iratokhoz.

A SO-nak nem szükséges minden tényt részletesen kifejtenie, a Quinine-ügyben¹²⁹ a Bíróság szerint elegendő volt a lényeges tények tisztázása. A vállalkozás azt a következtetést vonhatja le, hogy a nem említett dokumentum nem jelentős, ezért a Bíróság szerint az ilyenek később sem használhatók fel bizonyítékként.¹³⁰ A végső döntés csak olyan kifogásokra épülhet, melyek szerepeltek a SO-ban és melyre a vállalkozásoknak lehetőségük volt saját nézeteiket kifejteni. A kifogások közlésétől indul a formális eljárás, mikortól kezdve a vállalkozások észrevételeket tehetnek és ennek érdekében hozzáférhetnek a Bizottság számára rendelkezésre álló iratokhoz.

Az iratokhoz való hozzáférést a fegyverek egyenlőségének elve alapján minden dokumentumra kiterjesztették függetlenül attól, hogy terhelő vagy mentesítő jellegűek. A hozzáférés nem terjed ki a más vállalkozások üzleti titkait vagy egyébként érzékeny, bizalmas információkat tartalmazó iratokra, melyekről azonban a Bizottság készíthet olyan kivonatot, mely nem tartalmaz bizalmas információt. A hozzáférés nem terjed ki a Bizottság belső dokumentumaira, így a döntéstervezetekre és egyéb munkaanyagokra sem.¹³¹

A Transocean marine paint-ügyben¹³² a Bíróság rögzítette, hogy akinek érdekét a hatósági döntés érzékelhetően befolyásolja, annak lehetőséget kell adni álláspontja kifejtésére. A Hoffmann-La Roche-ügyben a Bíróság kiterjesztette minden olyan eljárásra ezt az elvet, melyben szankció vehető ki. A Hoechst-ügyben¹³³ a Bíróság a versenyhatóság előzetes eljárására is kiterjesztette ezen elv alkalmazást függetlenül attól, hogy abban nem szabnak ki szankciót.¹³⁴

¹²⁶ Neue Maxhuetten Stahlwerke v. Commission, T-129/95, T-2, 97/96, 21 Jan. 1999, 280. o.

¹²⁷ Dow Benelux v. Commission, 85/87, 17 Oct. 1989, 26-27. o.

¹²⁸ Schwarze, Jürgen: *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2. erweiterte Auflage, 2005.1279. o.

¹²⁹ Boehringer Mannheim v Commission, 45/69, 15 July 1970, 9. o.

¹³⁰ AEG v Commission, 107/82, 25 Oct. 1983, 27. o.

¹³¹ Giannakopoulos, Themistoklis K.: *Safeguarding companies rights in competition and anti-dumping/ anti-subsidies proceedings*, Kluwer Law International, The Hague – London – New York, 2004. 123. o.

¹³² Transocean Marine Paint v Commission, 17/74, 23 Oct. 1974, 15. o.

¹³³ Hoechst v Commission, 46/87 és 227/88, 21 Sept. 1989, 52. o.

¹³⁴ Berke, i.m. 748. o.

Az EFB a Lisrestal-ügyben¹³⁵ megállapította, hogy a meghallgatáshoz való jog a közösségi jog olyan alapelve, melyet akkor is figyelembe kell venni, ha csak közigazgatási eljárásról van szó és a jogalkotás hallgat annak alkalmazásáról.¹³⁶

A meghallgatást nem szó szerint kell érteni, így az írásbeli úton való nyilatkozás is ezen jog része. Sőt a meghallgatáshoz való jog elsősorban írásban gyakorolható. A meghallgatás jogi alapja a 17. sz. rendelet 19. cikke (1/03. rendelet 27. cikke), mely felsorolja azon döntéseket, melyek nem hozhatók meg anélkül, hogy a vállalkozások számára nem nyújtottak volna lehetőséget véleményük kifejtésére. Ezek közé tartozik a többek között a jogsértés megállapítása és a bírság kiszabása is. A SO-ra adandó válasznak írásban kell történnie és szóbeli meghallgatásra csak akkor kerülhet sor, ha az szükségesnek mutatkozik.¹³⁷

A jogi képviselőhöz való jog a védelemhez való jog legfontosabb aspektusa ezáltal az előzetes vizsgálati szakaszban is tiszteletben kell tartani természetesen nem ugyanolyan mértékben, mint a formális közigazgatási eljárás során. Mivel a vizsgálat illetve a konkrét kutatás érvényességének nem feltétele jogász jelenléte, ezért a vállalkozások nem hátráltathatják annak végrehajtását jogi képviselőjük megérkezéséig. Az előre be nem jelentett kutatás során lehetőség van arra, hogy az ügyvédet értesítsék és azonnali tanácsot kérjenek tőle, azonban a konzultáció az ügyvéddel nem hátráltathatja túlzottan a kutatást. A Bizottság tisztviselői ilyenkor az ügyvéd megérkezése előtt nem fejezhetik be a kutatást.

A vállalkozásokat segítheti független jogász a szóbeli meghallgatás során is, azonban olyan személy aki nem áll munkaviszonyban az érintett vállalkozással képviselőként nem helyettesítheti a vállalkozást.¹³⁸

A Bizottság jogosult megismerni olyan dokumentumokat is, melyek üzleti titkot tartalmaznak, ugyanakkor a Bizottság számára ilyen dokumentumokkal kapcsolatban felhasználási korlátozás áll fenn.

A versenyjogi eljárásokban különös jelentőségre tett szert az ún. jogi szakmai kiváltság (legal professional privilege), mely a megbízott ügyvéd és a megbízó vállalkozás közötti kommunikáció bizalmasságát védi. A Bíróság az AM & S Europe-ügyben¹³⁹ ismerte el eme kiváltság védelmét és saját esetjoga útján kívánta lefektetni a védettség kritériumait. Ezen kritériumok, hogy a szóban forgó kommunikáció a vállalkozás védelmének érdekében és céljából történt, független jogászoktól származzon, akik a vállalkozáshoz nem munkajogi viszony alapján kötődnek és olyan ügyvéddel történjen, aki jogosult szakmája gyakorlására legalább egy tagállamban függetlenül a vállalkozás tagállamától. A védett kommunikációnak bizalmas vagy titkos természetűnek kell lennie. A védettség nem terjed ki az ún. házi jogászokra (in-house lawyers) akkor sem, ha a függetlenség látszatát keltő jogi osztályként működnek a vállalkozáson belül. A védettség kiterjed azon kommunikációra is, melyet az ügyvéd vagy a vállalkozás felügyelete alatt álló alkalmazottak, megbízottak folytatnak. A védettség nem csak az írott kommunikációra terjed, ki hanem minden rögzített kommunikációra a rögzítés eszközétől függetlenül (telex, mágneses szalag, elektronikus dokumentum).¹⁴⁰

A Bíróság az önvád tilalmával az Orkem-ügyben¹⁴¹ foglalkozott, melyben a vállalkozások arra hivatkoztak, hogy a hallgatáshoz való jog a tagállamok közös elve, minek következtében a közösségi jog része is. A Bíróság rámutatott arra, hogy ezt a jogot a tagállamok csak

¹³⁵ Lisrestal and others v Commission, T-450/93, 6 Dec. 1994, 42 o.

¹³⁶ Schermers – Waelbroeck, i.m. 51. o.

¹³⁷ Giannakopoulos, i.m. 167. o.

¹³⁸ Giannakopoulos, i.m. 180. o.

¹³⁹ AM & S v Commission, 155/79, 18 May 1982, 2. o.

¹⁴⁰ Giannakopoulos, i.m. 80. o.

¹⁴¹ Orkem v Commission, 374/87, 18 Oct. 1989, 28. o.

büntetőeljárás során és csak magánszemélyek számára biztosítják. Az EFB később árnyalta ezt a véleményt miszerint a Bizottság tisztviselői feltehetnek kizárólag tényekre vonatkozó kérdéseket, ugyanakkor olyan kérdéseket nem tehetnek fel, melynek megválaszolása jogsértés beismerését jelentené.¹⁴² A Bizottság kérdéseket tehet fel az elsődleges tényekre, ugyanakkor nem tehet fel olyan kérdéseket, melyek minősített tényekre vonatkoznak és melynek megválaszolásával a vállalkozást saját helyzetének minősítésére kényszerítené. Az általános, széles megfogalmazású kérdések és az hogy a vállalkozást arra kényszerítik, hogy bizonyos tényeket jellemezzen meghiúsítaná, hogy a vállalkozás a későbbi közigazgatási eljárásban védekezhessen és előterjeszthesse álláspontját a tényekről.¹⁴³

Az ésszerű időn belül való ügyintézés követelménye minden közigazgatási eljárásra vonatkozik, így a versenyjogra is. Az EFB ezzel a kérdéssel a SCK-ügyben¹⁴⁴ foglalkozott, melyben rögzítette, hogy az ésszerű időn belüli eljárás a közösségi jog általános elve.¹⁴⁵

3.6. A közösségi jog megsértése

A Szerződés 253. cikke okán az indokolási kötelezettség megsértése, az 5. cikk okán pedig a hatáskör hiánya is a Szerződés megsértésének minősülhetne. Ezentúl a Szerződés megsértése, mint megsemmisítési ok lefedi a tények hiányos vagy hibás értékelését illetve a téves jogértelmezést is.¹⁴⁶

Mivel a másik három megsemmisítési ok is a közösségi jog megsértését jelenti, ezért a közösségi jogsértés megsemmisítési oka alapvetően egy felfogó tényállás (Auffangtatbestand), szubszidiárius, kiegészítő megsemmisítési ok.¹⁴⁷

A többi megsemmisítési okot lehet tekinteni eljárásjogi jogsértésnek, míg a közösségi jog megsértését anyagi jogi jogsértésnek.¹⁴⁸

A jogsértésre való hivatkozás a tényállás átfogó jogi tisztázásához vezet. A megsértett norma lehet íratlan vagy írott, primer vagy szekunder jogforrásból származó. A Bíróság azt is vizsgálja, hogy az intézkedés megfelelő ténymegállapításon és tényállás-értékelésen alapul.¹⁴⁹

A jogsértés esete egyrészt vonatkozik a szerződés szintű normák megsértésére, így a szerződésekre, azok mellékleteire, kiegészítéseire, módosításaira és a tagállamok közös alkotmányos alapelveire. Ezenkívül vonatkozik az összes többi kötelező Közösségi aktusra és kötőerővel rendelkező intézkedésre, továbbá a Közösséget kötelező nemzetközi szerződésekre. Utóbbira természetes vagy jogi személy csak akkor hivatkozhat, ha a nemzetközi szerződés szubjektív jogot teremt számukra vagy ha a Közösségi szerv az érintett terhére helytelenül alkalmazta azt.¹⁵⁰

A közösségi jogsértés vizsgálatakor a Bíróság az általános jogelvekre is tekintettel van. Többek között a következő elvek számítanak olyan általános jogelveknek, melyek megsértése a közösségi jog megsértésének minősül: az arányosság elve, a jogi meghatározottság elve, a szerzett jogok védelme, a jogos várakozások védelme illetve az egyenlőség elve.¹⁵¹

¹⁴² Mannesmannröhren-Werke v Commission, T-112/98, 2 Feb. 2001, 71. o.

¹⁴³ Giannakopoulos, i.m. 101. o.

¹⁴⁴ SCK and FNK v Commission, T-213/95, 22 Oct. 1997, 54-66. o.

¹⁴⁵ Schermers – Waelbroeck, i.m. 49. o.

¹⁴⁶ Kerse – Khan, i.m. 488. o.

¹⁴⁷ Rengeling – Middeke – Gellermann, i.m. 147. o.

¹⁴⁸ Kecskés László – Lomnici Zoltán – Marczonkai Mihály: *Az Európai Közösségek Bírósága*, HVG-ORAC, Budapest, 2001. 96. o.

¹⁴⁹ Schwarze, (2000) 1975. o.

¹⁵⁰ Lenz – Borchardt, i.m. 1709. o.

¹⁵¹ Lasok – Millett, i.m. 60. o.

3.7. Általános jogelvek

Mivel a közösségi jog megsértésének megítélése viszonylag egyszerű, ezért érdemes annak legrugalmasabb részterületére összpontosítani, az általános jogelvek megsértésére.

A közösségi jog általános jogelvének számít az emberi jogok védelme. A Bíróság ezt még az Európai Unióról szóló szerződés (továbbiakban EUSZ) 6. cikkének – mely kimondja, hogy az Unió többek között az emberi jogok tiszteletben tartására épül – kodifikálása előtt, a Stauder-ügyben¹⁵² megállapította. Az alapjogok tartalmát illetően előbb az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben¹⁵³ a közös alkotmányos hagyományokra, majd a Nold-ügyben¹⁵⁴ a nemzetközi emberi jogi egyezményekre utalt.

A közösségi jog általános jogelvét képezik bizonyos igazságszolgáltatáshoz való jogok is (lásd részletesebben a védelemhez való jogról szóló részben).

Szintén a közösségi jog általános azóta kodifikált (EUSZ 5. cikk) elve a szubszidiaritás illetve az arányosság. Mivel a közösségi versenyjog a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozik a szubszidiaritással a dolgot nem foglalja köz. Az arányosság kapcsán általában az egyének számára kötelezettséget megállapító intézkedést tekintetben vizsgálják, hogy megfelelő és szükséges-e a jogszerűen követett cél érdekében. Amennyiben van rá lehetőség, a kevésbé terhelő megoldást kell választani. Ha erre nincs lehetőség, akkor is arányban kell állnia a kötelezettségnek az elérendő céllal. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a Közösség mérlegelési szabadsága egy kérdésben korlátozza az arányosság vizsgálatát (csak nyilvánvalóan helytelen intézkedés aránytalan).¹⁵⁵

A szintén kodifikált jogállamiság elvéből fakad a jogbiztonság elve. A jogbiztonság egyrészt a jogszabályok világos és pontos meghatározottságát, másrészt a visszaható hatály tilalmát támasztja követelményként.

A visszaható hatály a közösségi jogban nem tilalmazott. A visszaható hatályú jogalkotással szembeni követelményeket a Bíróság a Racke-ügyben¹⁵⁶ fogalmazta meg, így az elérni kívánt cél igazolhatja az ilyen jogalkotást, amennyiben nem nyilvánvalóan hibás vagy visszaélészerű illetve a szerzett jogokra és a jogos várakozásokra tekintettel van.

A Bíróság a Toepfer-ügyben¹⁵⁷ rögzítette, hogy a jogos várakozások közösségi jog részét képezik.

A közösségi jog általános elve a non bis idem illetve a nulla poena sine legem elvek. A kétszeres eljárás tilalmának az ad jelentőséget, hogy a vállalkozásokat azonos magatartásért mind a tagállami, mind a Közösségi versenyhatóság megbírságozhatja. A Walt Wilhelm-ügyben¹⁵⁸ a Bíróság megállapította, hogy mivel a két versenyjog más megfogalmazást nyerhet és a két versenyhatóság más célokat követ (a közös piac védelme illetve a verseny védelme) a párhuzamos eljárás nem tilalmazott, ugyanakkor a bírság mértékének megállapításakor tekintettel kell lennie a versenyhatóságoknak a másik által kiszabott szankcióra. Mivel a versenyjogi bírság büntető jelleggel bír a bírságok kiszabására felhatalmazó normáknak a kötelezettséget világosan és egyértelműen meg kell határozni (maximális mérték meghatározása a 1/03. rendelet 23. cikke által illetve a kiszabásra irányadó iránymutatások).

¹⁵² Stauder v Stadt Ulm, 29/69, 12 Nov. 1969, 7. o.

¹⁵³ Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, 17 Dec. 1970, 4. o.

¹⁵⁴ Nold KG v Commission, 4/73, 14 May 1974, 13. o.

¹⁵⁵ Blutman László: *EU-jog – működésben*, Bába Kiadó, Szeged, 2004. 211. o.

¹⁵⁶ Racke v Hauptzollamt Mainz, 98/78, 25 Jan. 1979, 5. o.

¹⁵⁷ Töpfer v Commission, 112/77, 3 May 1978, 19. o.

¹⁵⁸ Walt Wilhelm and others v Bundeskartellamt, 14/68, 13 Feb. 1969, 3. o.

A Szerződés a jogegyenlőség elvének és a diszkrimináció tilalmának csak néhány esetét (például a 12. cikk állampolgárság alapján) nevesíti, azonban a Bíróság a Ruckdeschel-ügyben¹⁵⁹ ezeket egy a közösségi jogban létező általános tilalom elemének tekinti.¹⁶⁰

3.8. Hatalommal való visszaélés

A hatalommal visszaélés nehezen bizonyítható, hiszen a döntéshozó intézmény tényleges szándékát kellene bizonyítani. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy a Bizottság esetében a döntés kollegialitás elve alapján születik. Ezzel magyarázható, hogy a Bíróság szerint az is hatalommal való visszaélésnek minősül, ha a Közösségi intézmény a Közösségi célokat figyelmen kívül hagyja, körültekintés vagy megfontolás hiánya okán. A Bíróság a Chasse-ügyben¹⁶¹ a bizonyítás hangsúlyát a valószínű szándékról a tényleges célokra helyezte át.¹⁶²

A hatalommal visszaélés esetében mind az ún. *detournement de pouvoirs*, mind a *detournement de procédure* francia közigazgatási jogi fogalmakat érteni kell. Előbbi esetében a hatalmat más célra használják, mint amire azt delegálták, utóbbi esetben az intézmény arra használ egy aktust, hogy megkerülje a Szerződés által adott esetre előírt alkalmazandó eljárást.¹⁶³

A hatalommal visszaélés megállapításával szemben a Bíróság szigorú követelményeket támasztott.¹⁶⁴ Csak akkor állapítható meg, ha objektív, releváns és következetes bizonyítékok támasztják alá, hogy az aktust kizárólag vagy főként más cél elérése okán hozták, mint amit az aktus akként megjelöl.¹⁶⁵

Ezeket a szigorú követelményeket némileg enyhíti, hogy a mérlegelési jogkörrel visszaélés is hatalommal visszaélésnek minősül továbbá, hogy a gyakorlatban a bizonyítás más alapokon zajlik.

A német jog különbséget tesz a tényállás megállapítása tekintetében fennálló megítélési szabadság (jogkör) és a jogkövetkezmények megállapítása terén fennálló mérlegelési szabadság között. A Bíróság és a közösségi jog nem különbözteti meg a két esetet, ezért a mérlegelési szabadság fogalma a közösségi jogban minden döntési, megítélési és alakítási jogkört (hatalmat) magába foglal.¹⁶⁶

A mérlegelési visszaélés akkor állapítható meg, ha szubjektív jogellenes célt szolgál. Ebből következően, ha objektív alapokon nyugszik az intézkedés a mérlegelési szabadsággal való visszaélés nem megállapítható. Ebben az esetben a közösségi jogsértés állapítható meg.¹⁶⁷

Mérlegelési visszaélés nem csak egy szubjektív jogellenes cél Közösségi eszközzel történő megvalósítását fedi, de a mérlegelési szabadság túllépését, alulmúlását vagy téves alkalmazását.

A gyakorlatban meglehetősen nehéz téves céltételezést vagy céltévesztést megállapítani, ezért ezekben az esetekben a Bíróság korlátozza vizsgálatát annak ellenőrzésére, hogy az eljárási előírásokat betartották-e, az indokolás megfelelő-e, a tényállást találoan állapították-e meg, a tényállás értékelése nem nyilvánvalóan helytelen és a mérlegeléssel nem éltek-e vissza.¹⁶⁸

¹⁵⁹ Ruckdeschel and others v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, 117/76, 16/77, 19 Oct. 1977, 7. o.

¹⁶⁰ Keckés – Lomnici – Marczonkai, i.m. 122. o.

¹⁶¹ Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse v High Authority, 15/57, 12 July 1958, 230. o.

¹⁶² Bebr, i.m. 123. o.

¹⁶³ Schermers – Waelbroeck, i.m. 402. o.

¹⁶⁴ United Kingdom v Council, C-84/94, 12 Nov. 1996, 69. o.

¹⁶⁵ Kerse – Khan, i.m. 489. o.

¹⁶⁶ Schwarze, (2000) 1976. o.

¹⁶⁷ Lenz – Borchardt, i.m. 1710. o.

¹⁶⁸ Rengeling – Middeke – Gellermann, i.m. 150. o.

4. Zárógondolatok

A dolgozat alapján a jogvédelemről több következtetés is levonható.

A Bíróság joggyakorlatában számtalanszor megerősítette átfogó felülvizsgálatra való hatáskörét, ami pozitívum a jogvédelem szempontjából. Szintén a hatékony jogvédelem egyik jele a felülvizsgálat *popularis actio* jellege illetve hogy az EJEB követelményei szerint a jogorvoslati eljárásnak, melyet az EFB gyakorol a tényállításokra és azok értékelésére is ki kell terjednie. A hatékony jogvédelem irányába tett legfontosabb lépés a felülvizsgálat okainak rugalmas kiterjesztő értelmezése. Azáltal hogy az okok a jogellenesség minden formáját felölelik az objektív jogszerűségi vizsgálat jellegét erősítik. Az EFB a kereset megengedhetőségének vizsgálatakor nem a hivatalosan megjelölt megsemmisítési okra összpontosít, hanem a perokra, a tényállásra melyet a vállalkozás előterjeszt. Ez ad arra lehetőséget, hogy az EFB a jogszerűségi vizsgálat során olyan megsemmisítési okok alapján is cselekedjen, melyekre a vállalkozások nem hivatkoztak, mégis fennállnak. Ezt láthatjuk, amikor az EFB a közösségi jog megsértésének megsemmisítési okán kívül minden más okot hivatalból vizsgál. A leglátványosabb kiterjesztő értelmezés az íratlan eljárási követelmények érvényesítése illetve az íratlan általános jogelvek alapján való megsemmisítés. A védelemhez való jog evolúciója is megmutatta milyen jelentőséggel bír a Bíróság számára, hogy a Bizottság a vállalkozások jogait tiszteletben tartva hozzon határozatot.

Ettől függetlenül számos a hatékony jogvédelem ellen ható tényező is található az EFB és a Bíróság gyakorlatában. Abból adódóan, hogy a Bíróság ragaszkodott a Bizottság eljárásának közigazgatási jellegéhez eleve kevesebb eljárási garancia áll a vállalkozások rendelkezésére. A Bíróság a felülvizsgálat tényállításokra való kiterjesztésével reagált az EJEB azon igényére, hogy az Egyezmény 6. cikkének követelményeit a kartellejárásban is biztosítsák. A közigazgatási jellegből fakad, hogy a határozathozatalhoz szükséges bizonyítási szint is alacsonyabb.

A vállalkozások feladatát eleve nehezíti, hogy az EFB elé már egy szakértelemmel és a Bizottság nyomozati hatalmából kifolyólag hatóságilag lefoglalt dokumentumokkal alátámasztott határozat kerül. Az ezáltal okozott nehézséget hatványozza a Bíróság tartózkodása bizonyítás felvételétől, ami abból ered, hogy a Bíróság önkorlátozása folytán csak a nyilvánvaló hibákat vizsgálja. Mivel az EFB az iratok alapján dönt, a vállalkozások által a keresettel együtt benyújtható iratok száma pedig elhanyagolható mind mennyiségben, mind minőségben a Bizottság határozataához és mellékleteihez képest, a vállalkozások eleve hátrányból indulnak a bírósági felülvizsgálat során.

A túlterheltség – erre utal az EFB illetve legutóbb a Közzolgálati Törvényszék létrehozása és a várható eljárási időtartam – és az ésszerű időtartamon belüli eljárás követelménye azt eredményezik, hogy az eljárás eleve korlátozott lesz mind a bizonyítás, mind a szóbeli rész tekintetében.

A versenypolitikai felhatalmazás a Bizottság oldalán nem csak azt eredményezi, hogy számos esetben mérlegelési jogkörre hivatkozva az EFB tartózkodik a szigorú felülvizsgálattól, hanem azt is hogy kétségbe nem vonható módon értelmezheti a Bizottság a jogszabályok általános fogalmait.

A kartellejárásban szinte minden esetben szükség van összetett gazdasági elemzésre, ami ahhoz vezet, hogy az EFB szinte mindig tartózkodik a szigorú felülvizsgálattól. Mindez különösen annak fényében érthetetlen, hogy amint azt néhány példa mutatta is, az EFB képes a bonyolult gazdasági helyzetek saját értékelésével előállni kirendelt szakértők útján.

A mérlegelési jogkör kiterjedtsége okozza, hogy a vállalkozások szinte kivétel nélkül a tényállítások kétségbevonására építik keresetüket. A Bizottság határozatának megtámadására a legtöbb eséllyel a bizonyítási rendellenességekre hivatkozás kecsegtet. Ezt ugyanakkor azzal a

fenntartással kell kezelnünk, hogy éppen a bizonyítás az, ami a közigazgatási eljárás alacsony bizonyítási szintje és az EFB korlátozott eljárása miatt rendkívül nehéz feladattá vált. Ebből kifolyólag az EFB tényállításokra kiterjedő szigorú felülvizsgálata nem nyújt kellő garanciát.

A kartellejárásban mindezek alapján az a következtetés vonható le, hogy párhuzamos tendenciák vannak egyrészt a Bizottság döntési játékkerének bővítésére és biztosítására, másrészt a jogvédelem kiterjesztésére.

A két tendencia közül mégis az előbbi látszik erősebbnek a dolgozat alapján. A Bizottság alkalmazkodva az eljárási garanciák és védelemhez való jog követelményeihez továbbra is ezeket könnyedén ellensúlyozó döntési szabadsággal bír. A dolgozat alapján a hipotézis miszerint a Bizottság határozata a bírósági felülvizsgálat során nehezen támadható sikeresen helytállónak bizonyult. Ennek oka abban keresendő leginkább, hogy a hatékony jogvédelem csak egy bizonyos mértékig célja a rendszernek. Ezen a szinten túl azonban már a Szerződés céljait végrehajtó Bizottság cselekvéseinek van elsőbbsége.

A Bíróság előtt zajló kartellejárást tehát – a mottónak megfelelően – legfeljebb másodfokon lehet megnyerni, ha egyáltalán (elvégre a Bíróság jogi felülvizsgálata az EFB határozatai felett még korlátozottabb).

5. Felhasznált Irodalom

- von Alemann, Florian: *Die Abänderung von Bußgeldentscheidungen der Kommission durch die Gemeinschaftsgerichte* in *Kartellsachen*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2006. 16. szám
- Bailey, David: *Scope of judicial review under article 81 EC*, Common Market Law Review, 2004. 2. szám
- Bebr, Gerhard: *Development of judicial control of the European Communities*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague – London – Boston, 1981.
- Berke Barna: *Versenyhatósági eljárás és a védelemhez való jog*, Magyar Jog, 1995. 12. szám
- Berke Barna – Boytha György – Dienes-Oehm Egon – Király Miklós – Martonyi János: *Az Európai Közösség kereskedelmi joga*, KJK, Budapest, 2003.
- Blutman László: *EU-jog – működésben*, Bába Kiadó, Szeged, 2004.
- Boytha Györgyné – Hargita Árpád – Sári József – Tóth Tihamér: *Versenyjogi esetek*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- Classen, Claus Dieter: *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1996.
- Daig, Hans-Wolfram: *Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen im Recht der Europäischen Gemeinschaft*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1985.
- Giannakopoulos, Themistoklis K.: *Safeguarding companies rights in competition and anti-dumping/ anti-subsidies proceedings*, Kluwer Law International, The Hague – London – New York, 2004.
- Gündisch, Jürgen – Wienhues, Sigrid: *Jogvédelem az Európai Unióban*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 2003.
(Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, Oktatási Főosztály)
- Hakenberg, Waltraud – Stix-Hackl, Christine: *Handbuch zum Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof*, Nomos Verlagsgesellschaft, Wien, 2. Auflage, 2000.

- Harding, Christopher – Gibbs, Alun: *Why go to court in Europe? An analysis of cartel appeals 1995-2004*, European Law Review, 2005. June (3. szám)
- Kecskés László – Lomnici Zoltán – Marczonkai Mihály: *Az Európai Közösségek Bírósága*, HVG-ORAC, Budapest, 2001.
- Kerse, Christopher – Khan, Nicolas: *EC Antitrust Procedure*, Sweet & Maxwell, London, Fifth Edition, 2005.
- Koenig, Christian – Pechstein, Matthias – Sander, Claude: *EU- / EG-Prozessrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2. Auflage, 2002.
- Lasok, KPE – Millett, Timothy: *Judicial control in the EU: Procedures and principles*, Richmond Law & Tax Ltd, Richmond, 2004.
- Lenz, Carl Otto– Borchardt, Klaus-Dieter: *EU- und EG-Vertrag Kommentar*, Bundesanzeiger, Köln, 3. Auflage, 2003.
- Nolte, Norbert: *Beurteilungsspielräume im Kartellrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland*, Peter Land GmbH, Frankfurt am Main, 1997.
- Rausch, Ralf: *Die Kontrolle von Tatsachenbehauptungen und –würdigungen durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, 1994.
- Rengeling, Hans-Werner – Middeke, Andreas – Gellermann, Martin: *Handbuch des Rechtsschutzes in der Union*, Verlag C. H. Beck, München, 2003.
- Riley, Alan: *Saunders and the power to obtain information in Community and United Kingdom competition law*, European Law Review, 2000. June (3. szám)
- Schermers, Henry G. – Waelbroeck, Denis F.: *Judicial protection in the European Union*, *Kluwer Law International*, The Hague – London – New York, Sixth Edition, 2001.
- Schwarze, Jürgen: *EU-Kommentar*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000.
- Schwarze, Jürgen: *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2. erweiterte Auflage, 2005.
- Schwarze, Jürgen – Schmidt-Abmann, Eberhard: *Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1992.
- Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*, CompLex, Budapest, 2006.