



Pázmány Law Working Papers

2014/27.

Szilágyi Pál

A Deutsche Bahn ítélet

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

A Deutsche Bahn ítélet

Szilágyi Pál¹

I. Bevezetés

Ahogy azt több tanulmányban is hangsúlyoztam a közelmúltban, az utóbbi időben különösen éles vita bontakozik ki a versenyjogi eljárásokban eljárás alá vont vállalkozások, az Európai Bizottság és az uniós bíróságok között a tekintetben, hogy a versenyjogi eljárások összeegyeztethetőek-e az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJEE) 6. cikkével. Ebbe a sorba illik bele a Törvényszék ítélete a Deutsche Bahn és társai ellen indult versenyfelügyeleti eljárás felülvizsgálata során.²-án

Az ügy alapjául az Európai Bizottság egyik eljárása szolgált. A megszokottól eltérően az Európai Bizottság nem kartell ügyben, hanem gazdasági erőfölénnyel való visszaélést gyanúját felvető alapon tartott ún. hajnali rajtaütést, azaz előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatot a Deutsche Bahn és leányvállalatainál. Az Európai Bizottság több helyszíni vizsgálatot folytatott, először 2011. március 29-én, másodszer 2011. március 31-án, majd végül 2011. július 26-án.

A Deutsche Bahn és leányvállalatai (a továbbiakban: Felperes) kérte a Törvényszéktől többek között, hogy a hajnali rajtaütések elrendeléséről szóló határozatokat semmisítse meg a Törvényszék, továbbá az ezek alapján hozott intézkedéseket.

II. Jogalapok

A Törvényszék összefoglalásában a Felperes kérelmének jogalapjai az alábbiak szerint alakultak:

35 Megsemmisítés iránti keresetük alátámasztása érdekében a felperesek lényegében öt jogalapra hivatkoznak.

36 Az első két jogalap egyrészt a felperesek magánlakásuk sérthetlenségéhez fűződő alapvető jogának (az Európai Unió Alapjogi Chartájának [HL 2010. C 83., 389. o.] 7. cikke, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt egyezmény [a továbbiakban: EJEE] 8. cikke) azáltal történő megsértésén alapul, hogy nem került sor bírósági engedély előzetes beszerzésére, másrészt pedig a felperesek bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való alapvető jogának (az Alapjogi Charta 47. cikke és az EJEE 6. cikke) azáltal történő megsértésén, hogy nem került sor bírósági engedély

¹ A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) támogatásával készült.

² T-289/11., T-290/11. és T-521/11. T-289/11, T-290/11 és T-521/11 sz egyesített ügyek, Deutsche Bahn és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2013:404.

előzetes beszerzésére, továbbá sem ténybeli, sem jogi szempontból nem került sor a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozatok teljes körű, ésszerű határidőn belüli bírósági felülvizsgálatára.

37 A válasz szakaszában a felperesek a Törvényszék írásban feltett kérdése alapján, az első jogalap alátámasztása érdekében az 1/2003 rendelet 20. cikkének (4)–(8) bekezdésével kapcsolatos jogellenességi kifogást emeltek arra az esetre, ha a Törvényszék úgy ítélné meg, hogy e rendelet nem követeli meg bírósági engedély előzetes beszerzését.

38 A harmadik jogalap a védelemhez való jog azáltal történő megsértésén alapul, hogy a második és a harmadik helyszíni vizsgálatra az első helyszíni vizsgálat során jogellenesen megszerzett információk alapján került sor. A felperesek szerint a Bizottság az első helyszíni vizsgálat során célirányosan a DUSS-re vonatkozó információkat keresett, miközben e helyszíni vizsgálat csak a vontatási villamos energia (a továbbiakban: VVE) ellátásra terjedt ki.

39 A negyedik jogalap a védelemhez való jog azáltal történő megsértésén alapul, hogy a helyszíni vizsgálatokat elrendelő három határozat mindegyikének 1. cikke aránytalanul tágan határozza meg a helyszíni vizsgálatok tárgyát, különösen ami a kifogásolt magatartások jellegét, a piac földrajzi kiterjedését, valamint a feltételezett jogsértések időtartamát illeti.

40 Az ötödik jogalap – amely a három ügy tekintetében részben azonos – az arányosság elvének megsértésén alapul. A felperesek lényegében azt állítják, hogy a Bizottság túllépte az elérni kíván célnak megfelelő és ahhoz szükséges mértéket.

Tekintettel arra, hogy az elmúlt időszakban az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) többször is foglalkozott hasonló kérdésekkel, így a Felperes nem minden alapot nélkülözően fogalmazta meg kérelmeit.³

III. A Törvényszék ítélete

A felperesek az első jogalapjukban közvetetten kétségbe vonják az 1/2003 rendelet jogszerűségét, amely rendelet alapján a Bizottság a határozatot elfogadta. E tekintetben lényegében a Felperes érvelése arra irányult, hogy az EJEE és az ahhoz kapcsolódó EJEB joggyakorlat megköveteli a hajnali rajtaütések előzetes bírósági jóváhagyását. A Törvényszék azonban elfogadhatatlannak minősítette a Felperes e jogalapját tekintettel arra, hogy a

³ Lásd pl. *Compagnie des gaz de pétrole Primagaz v France*, App no 29613/08, 21 December 2010., vagy *A Menarini Diagnostics Srl v Italy*, September 27, 2011, App no 43509/08.

semmisségi kifogást álláspontja szerint a jelen eljárás keretében az 1/2003. sz. rendelet⁴ 20. cikk (4) bekezdését leszámítva nem lehetett e tekintetben felhívni.

Ami az ügy érdemét illeti, a Felperes az alábbiak szerint érvelt.

59 *Először is, a felperesek az EJEB ítélkezési gyakorlatának fejlődésére, így különösen a 2002. április 16-i Société Colas Est és társai kontra Franciaország ítéletre (Ítéletek és Határozatok Tára 2002-III), a 2010. december 21-i Société Canal Plus és társai kontra Franciaország ítéletre (29408/08. sz. kereset), valamint a 2011. május 5-i Société Métallurgique Liotard Frères kontra Franciaország ítéletre (29598/08. sz. kereset) hivatkoznak, amikor úgy vélik, hogy a helyszíni vizsgálatot elrendelő olyan határozat, amely nem kapcsolódik vagy kötődik előzetes bírósági felhatalmazó végzéshez, sérti az Alapjogi Charta 7. cikke alapján őket megillető jogokat. Szerintük az EJEB azt is kimondta, hogy az előzetes bírósági felhatalmazás nélkül lefolytatott helyszíni vizsgálatok az elérti kívánt célokhoz képest aránytalanok.*

60 *A felperesek szerint előzetes bírósági felhatalmazás a legtöbb tagállamban, köztük Németországban is már szükséges. Ezenkívül hangsúlyozzák, hogy az ilyen felhatalmazás az 1/2003 rendelet 21. cikkének (3) bekezdésével érintett helyiségeket illetően már szükséges. Jelenleg a vállalkozások helyiségeinek helyszíni vizsgálata esetében egyedül a Bizottság bírálja el a saját aktusait.*

61 *Másodszor, a felperesek azt állítják, hogy az előzetes bírósági felhatalmazás bemutatásának szükségessége nem korlátozható arra az esetre, ha a vállalkozás az 1/2003 rendelet 20. cikkének (6) bekezdése értelmében véve akadályozza a helyszíni vizsgálatot. A felperesek ugyanis úgy vélik, hogy egyrészt az alapvető jogokat abban a pillanatban megsértik, amikor a Bizottság tisztviselői belépnek a vállalkozás területére, másrészt a vállalkozásnak a Bizottság tisztviselőinek megérkezésekor sem ideje, sem eszközei nincsenek arra, hogy ellenőrizze a helyszíni vizsgálat arányosságát, harmadrészt a Bizottság jogosult olyan közvetlen kényszerítő intézkedések megtételére, mint a helyiségek lepecsételése vagy a bírsággiszabás, negyedrészt pedig a helyszíni vizsgálat vagy a Bizottság tisztviselői által tanúsított nem megfelelő magatartással szembeni ellenállás lehetősége csupán elméleti, tekintettel az ilyen esetben vállalt azon kockázatra, hogy a Bizottság az 1/2003 rendelet 23. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján bírságot szab ki, amit bizonyít egyfelől az az eljárás, amelyet a Bizottság a felperesek szerint jogellenesen indított a Sanofi Aventis ellen (a Bizottság 2008. június 2-i, MEMO/08/357 számot viselő irata) annak szankcionálása*

⁴ regulation: 1/2003/EK of 2002. december 16. A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [2003] OJ 1/1

érdekében, hogy az érintett vállalkozás akadályozni próbálta a helyszíni vizsgálatot, másfelől pedig az első helyszíni vizsgálat lefolytatása, amelynek során a Bizottság tisztviselői állítólag azzal fenyegetőztek, hogy lezárják a felperesek számítástechnikai rendszerét, amennyiben nem adják át nekik a felperesek bizonyos munkavállalóinak levelezőlistáihoz tartozó jelszavakat.

62 A válasz szakaszában a felperesek úgy vélték, hogy egyrészt az EJEB ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a büntetőjog területén csak a közvetlen veszélyhelyzet igazolhatja az előzetes bírósági felhatalmazás hiányát, másrészt pedig az 1/2003 rendelet jogellenes, amennyiben nem teszi lehetővé a felhatalmazás előzetes beszerzését.

A Törvényszék helyesen érez rá arra a közérdekű jogérvényesítésben jelen lévő feszültségre, hogy vajon a hajnali rajtaütésekhez hasonló vizsgálatok előzetes bírósági jóváhagyás hiányában, illetve az 1/2003. sz. rendelet által kialakított rendszer sértik-e az alapvető jogokat.⁵ Az első kérdés tekintetében a Törvényszék az alábbiak szerint érvel.

65 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az 1/2003 rendelet 20. cikkének (4) bekezdése alapján a Bizottságot megillető helyszíni vizsgálati jogköröknek valamely vállalkozásnál történő gyakorlása a vállalkozás magánélethez, magánlakáshoz és magánlevelezéshez való jogába történő nyilvánvaló beavatkozásnak minősül. Ezt a Bizottság és a jelen eljárásban részt vevő beavatkozók sem vitatják. A jelen ügyben tehát az a kérdés merül fel, hogy az előzetes bírósági felhatalmazás hiánya szükségképpen e közigazgatási beavatkozás jogellenességét eredményezi-e, adott esetben pedig, hogy az 1/2003 rendelettel kialakított rendszer előzetes bírósági felhatalmazás hiányában megfelelő védelmet biztosító garanciákat nyújt-e.

66 Az EJEB a közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatában (lásd az EJEB, 2011. február 15-i Harju kontra Finnország ítéletet, 56716/09. sz. kereset, 40. § és 44. §, valamint az EJEB, 2011. február 15-i Heino kontra Franciaország ítéletet, 56715/09. sz. kereset, 40. § és 44. §) hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a garanciák vizsgálatát még komolyabban kell lefolytatni, ha a helyszíni vizsgálatra előzetes bírósági felhatalmazás nélkül sor kerülhet. Ezt követően az EJEB világosan megfogalmazta azt az elvet, amely szerint az előzetes bírósági felhatalmazás hiányát ellensúlyozhatja a helyszíni vizsgálatot követően gyakorolt teljes körű felülvizsgálat.

67 Ezért az EJEB közelmúltbeli ítélkezési gyakorlatára tekintettel meg kell állapítani, hogy az előzetes bírósági felhatalmazás hiánya önmagában nem eredményezheti a beavatkozásnak az EJEE 8. cikke értelmében vett jogellenességét.

⁵ Lásd ítélet 64 - 65. pontjait.

68 *A felperesek által az EJEB fenti 66. pontban hivatkozott Heino kontra Finnország és Harju kontra Finnország ügyben hozott ítéletei hatályának viszonylagossá tétele érdekében előadott érvek nem vonhatják kétségbe a fenti megállapítást.*

69 *A felperesek szerint ezen ítéletekből következik, hogy csak a közvetlen veszélyhelyzet igazolhatja, hogy a bűncselekmény folytatásának megakadályozása érdekében eltekintsenek az előzetes bírósági felhatalmazástól.*

70 *Márpedig egyrészt – mint azt a Bizottság is teszi – hangsúlyozni kell, hogy az EJEB fenti 66. pontban hivatkozott Harju kontra Finnország ítéletének 31. §-a, amelyre a felperesek a közvetlen veszélyhelyzet fennállása jelentőségének alátámasztása érdekében hivatkoznak, az ítéletnek az alperes érvelését összefoglaló részében, nem pedig az EJEB álláspontját tartalmazó részében található. Másrészt meg kell állapítani, hogy az EJEB álláspontja a felperesek állításával ellentétben semmilyen módon alapul közvetlen veszélyhelyzet fennállásán. A közvetlen veszélyhelyzet fennállása egyébként az EJEB, 2012. január 14-i Mastepan kontra Oroszország ítéletben (3708/03. sz. kereset) és az EJEB, 2008. április 1-jei Varga kontra Románia ítéletben (73957/01. sz. kereset) sem meghatározó elem. Végül, mint azt a Bizottság helyesen hangsúlyozza, az, hogy az EJEB fenti 66. pontban hivatkozott Heino kontra Finnország és Harju kontra Finnország ügyben hozott ítéletei a büntetőjog területére tartoznak, megerősíti a jelen ügyekkel kapcsolatos relevanciájukat.*

71 *Nem lehet helyt adni a felperesek által annak alátámasztása érdekében előadott érveknek sem, hogy az EJEB által a fent hivatkozott Société Colas Est és társai kontra Franciaország ítéletben levezetett megoldás teljes egészében alkalmazandó lenne a jelen ügyben.*

72 *Ebből az ítéletből, különösen annak 49. §-ából ugyanis az következik, hogy az előzetes felhatalmazás hiánya csak egyike azoknak a körülményeknek, amelyeket az EJEB az EJEE 8. cikke megsértésének megállapítása során figyelembe vett. Különösen, az EJEB figyelembe vette a hatáskörrel rendelkező hatóságot megillető jogkörök terjedelmét, a beavatkozás körülményeit, valamint azt, hogy az akkori rendszer csak korlátozott számú biztosítékokról rendelkezett. Ez a helyzet eltér az uniós jogban fennálló helyzettől (lásd az alábbi 74–99. pontot).*

A Törvényszék érvelése azért is meglepő, hiszen a közismert Primagaz ügyben⁶ az EJEB még azt is kifogásolhatónak tartotta, hogy a hajnali rajtaütést elrendelő határozat felülvizsgálata során nem volt lehetőség azonnal teljes körű felülvizsgálatra az elrendelő határozat

⁶ Compagnie des gaz de pétrole Primagaz v France, App no 29613/08, 21 December 2010.

tekintetében, hanem csak az eljárás végén lehetett azt vitatni. Ha az elrendelés részletes felülvizsgálatának lehetősége nem megfelelő ez EJEE alapján, akkor logikus következtetés lenne, hogy a felülvizsgálat teljes hiánya még inkább ilyen.

A Törvényszék azonban tovább megy az ítélet indokolásában a vizsgálat során és azt is megvizsgálta, hogy maga a rendszer a helyszíni vizsgálatok vonatkozásában hogyan ítélandó meg.

73 Még ha az előzetes bírósági felhatalmazás hiánya a felperesek állításával ellentétben önmagában nem is eredményezheti a beavatkozás jogellenességét, meg kell vizsgálni, hogy az 1/2003 rendelet, különösen annak 20. cikke (4) bekezdése által kialakított rendszer, valamint e rendszernek a helyszíni vizsgálatot elrendelő három határozat útján történő alkalmazási módja a Bizottságot megillető jogkörök kellően szigorú keretek közé szorításával összhangban lévő, megfelelő és kielégítő biztosítékokat nyújt-e. Az EJEB ugyanis folyamatosan emlékeztetett arra, hogy az EJEE 8. cikkét veszélyeztető beavatkozások elleni védelem elfogadható szintje jogi keretet és szigorú korlátokat foglal magában (az EJEB fenti 66. pontban hivatkozott Harju kontra Finnország ítéletének 39. §-a; az EJEB fenti 66. pontban hivatkozott Heino kontra Finnország ítéletének 40. §-a; az EJEB fenti 70. pontban hivatkozott Varga kontra Románia ítéletének 70. §-a, valamint az EJEB fenti 59. pontban hivatkozott Société Canal Plus és társai kontra Franciaország ítéletének 54. §-a).

Az idézett pontot követően a Törvényszék hosszasan értekezik arról, hogy az előzetes bejelentés nélküli helyszíni ellenőrzés elrendelésére milyen szabályok vonatkoznak, mint pl. indokolási kötelezettség, tartalmi követelmények⁷, vagy, hogy a lebonyolításra milyen szabályok vonatkoznak, mint pl. a bizonyítékok begyűjtésének korlátai⁸, jogi képviselő⁹, önvád (korlátozott) tilalma¹⁰, stb.¹¹

Ennek során azonban a Törvényszék éppen a leglényegesebb kérdést kerüli meg. Nevezetesen, hogy a Primagaz ügyben az önmagában elegendő volt az EJEE megsértéséhez, hogy a bírói felülvizsgálat csak törvényességi felülvizsgálat volt, nem teljes. Az ügyben azért sérült az EJEE nevezett cikke, mivel nem volt megfelelő a fellebbezési lehetőség a kartellben résztvevőkkel szemben folytatott hajnali rajtaütést engedélyező bírói engedéllyel szemben. A fellebbezést

⁷ T-289/11., T-290/11. és T-521/11. T-289/11, T-290/11 és T-521/11 sz egyesített ügyek, Deutsche Bahn és társai kontra Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2013:404 74 – 78. pontok.

⁸ Ibid 80. pont.

⁹ Ibid 81. pont.

¹⁰ Ibid 82. pont.

¹¹ Lásd bővebben ibid 83 – 94. pontok.

követően a bíróság ugyanis nem vizsgálta annak ténybeli alapját. Ez jó példa arra, hogy a büntetőjogi garanciáknak akkor is érvényesülnie kell versenyügyekben, ha az eljárás még egy bírósági szakaszt még csak megelőző eljárási cselekményeket takar.

Ehhez képest a Törvényszék lényegében a Primagaz ügyet ha analógiának lehet tekinteni, akkor egyszer már elmarasztalt megoldást választja indokolásként amikor az alábbiak szerint fogalmaz:

95 *Ötödször, a helyszíni vizsgálattal járó beavatkozás keretek közé szorításának a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozat jogszerűsége felett az uniós bíróság által gyakorolt utólagos felülvizsgálat is az alapját képezi.*

96 *E tekintetben az 1/2003 rendelet 20. cikkének (8) bekezdése így rendelkezik:*

„A Bizottság határozatának jogszerűségét egyedül a Bíróság vizsgálhatja felül.”

97 *Mint az a fenti 66. pontból is kitűnik, a teljes körű utólagos bírósági felülvizsgálat létezése különösen fontos, mivel ellensúlyozhatja az előzetes bírósági felhatalmazás hiányát. A jelen esetben az uniós bíróság teljes körű, ténybeli és jogi kérdésekre is kiterjedő felülvizsgálatot gyakorol a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozatok felett (e tekintetben lásd az alábbi 112. pontot is).*

112 *Harmadszor, nem lehet komolyan vitatni, hogy a Törvényszék ténybeli alapon is felülvizsgálatot gyakorolhat, és nem csupán „semmitőszékként” működik, mint azt a felperesek állítják. A helyszíni vizsgálatot elrendelő határozat megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikke alapján indított kereset tárgyában eljáró uniós bíróság ugyanis mind jogi, mind pedig ténybeli kérdésekben felülvizsgálatot gyakorol, továbbá hatáskörrel rendelkezik a bizonyítékok mérlegelésére és a megtámadott határozat megsemmisítésére. Az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozatok felülvizsgálata keretében az uniós bíróság meggyőződhet olyan, kellően komoly valószínűsítő körülmények meglétéről, amelyek alapján az érintett vállalkozásokat a versenyszabályok megsértésével gyanúsíthatják (lásd a fenti 80. pontban hivatkozott Roquette Frère ügyben hozott ítélet 54. és 55. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). E megfontolásokból továbbá az következik, hogy el kell utasítani a felperesek második érvét (lásd a fenti 105. pontot), amely szerint a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozatokra vonatkozó, az említett vizsgálatok megkezdése utáni teljes körű bírósági felülvizsgálat állítólagos hiánya sérti az EJEE 6. cikkének (1) bekezdését).*

A Törvényszék éppen csak azt felejté el, hogy az utólagos, az eljárás végén történő felülvizsgálat az EJEE és az EJEB joggyakorlata szerint nem megfelelő. Ezzel foglalkozik később a Törvényszék, de nem tartja elfogadhatónak a köztes eljárási cselekmények esetén a bírói kontroll előírását:

108 *Az előzetes bírósági felhatalmazás beszerzésének szükségességét illetően a felperesek a jelen jogalapban, hasonlóképp az első jogalapban (lásd e tekintetben a fenti 49–51. pontot) azt kérik, hogy a Törvényszék olyan új formai követelményt állapítson meg, amely kihatással lenne a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozatok jogszerűségére. A jelen jogalapot akként kell értelmezni, hogy a helyszíni vizsgálatot elrendelő határozat elfogadási feltételeként kell előírni, hogy a Bizottság az EJEE 6. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, mind ténybeli, mind pedig jogi szempontból lefolytatott teljes körű felülvizsgálatot követően kibocsátott előzetes bírósági felhatalmazást szerezzen be. A második jogalap tehát nem tekinthető hatástalannak, amennyiben az az előzetes bírósági felhatalmazás beszerzésének szükségességére vonatkozik.*

Ugyanakkor érdemben a kérdéssel nem foglalkozik a soron következő pontokban, hanem elsősorban az eljárás végén felmerülő jogorvoslati lehetőségekről és annak terjedelméről értekeznek. Az ítélet második fele pedig a bizonyítékok részletes elemzésével foglalkozik.

IV. Záró gondolatok

Jól látható az elmúlt évek kirajzolódó joggyakorlata alapján, hogy a 2010-es évek elején új időszak kezdődött a versenyjogi jogérvényesítésben. 1980 óta rendszeresen felmerülő kérdés az alapvető jogokkal való összeegyeztethetőség¹², azonban egészen a Menarini ítéletig¹³ az ilyen érvek szinte kötelező elemei voltak a fellebbezéseknek, azonban az uniós bíróságok rendre lesöpörték azokat. A Menarini ítélettel azonban igen jelentős hatást sikerült az EJEB-nek elérnie.¹⁴ Ettől kezdve az Európai Bíróság is jelentős változást vezetett be a retorikájában, amit jól szemléltet két ítélet, amelyek közvetlenül a Menarini ítéletet követően születtek.

¹² Lásd pl. 100-103/80 100-103/80 sz ügy, Musique Diffusion française és mások kontra Európai Közösségek Bizottsága [EBHT 1983, 1825 o]

¹³ A Menarini Diagnostics Srl v Italy, September 27, 2011, App no 43509/08. Lásd még Christopher Bellamy, ECHR and competition law post Menarini: An overview of EU and national case law [2012] e-Competitions., Marco Bronckers and Anne Vallery, EU Competition Law After The Menarini Case (2012) [2012] 3 MLex Magazine 44 ., Marco Bronckers and Anne Vallery, Fair and Effective Competition Policy in the EU: Which Role for Authorities and Which Role for the Courts after Menarini (2012) [2012] 8 European Competition Journal 283 ., Stefano Grassani, 'Jurisdictional vs. 'Juris...Fictional' Review in the Land of Menarini' (19th StGallen International Competition Law Forum ICF, St Gallen, June 7th and 8th 2012).

¹⁴ Lásd pl. a pro- és kontra érvek vonatkozásában: Wouter P. J. Wils, 'The Compatibility with Fundamental Rights of the EU Antitrust Enforcement System in Which the European Commission Acts Both as Investigator and as First-Instance' King's College London Law School Research Paper No 2014-21, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2363440. és International Chamber of Commerce, 'Due Process in EU Antitrust Proceedings - Comments on and Analysis of the European Commission's and EU Courts' Antitrust Proceedings' <http://www.iccindiaonline.org/policy-statement/may2014/DueProcesPaper.pdf>.

A *KME Germany* ügyben¹⁵ az Európai Bíróság a fellebbezők érvére válaszul, miszerint az eljárás nem felelt meg az EEJE 6. cikkének és az Alapjogi Charta 47. cikkének, megvizsgálta a kérdést, de azt az Alapjogi Charta 47. cikkére alapozta. Az érvelésének lényege az alábbi volt. A hatékony bírói jogvédelem elve az uniós jog egyik alapelve, amely jelenleg a Charta 47. cikkében jut kifejeződésre.¹⁶ Az intézmények határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat az alapító szerződések fektették le. A jelenleg az EUMSZ 263. cikkben foglalt jogszerűségi vizsgálaton kívül előirányozták a rendeletekben előírt szankciókra vonatkozó korlátlan felülvizsgálatot is.¹⁷ A jogszerűség vizsgálatát illetően az Európai Bíróság kimondta, hogy noha összetett gazdasági értékeléseket igénylő területeken a Bizottság gazdasági kérdésekben mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, ez nem jelenti azt, hogy az uniós bíróság nem vizsgálhatja felül gazdasági jellegű tényeknek a Bizottság általi értelmezését. Az uniós bíróságnak ugyanis nem csupán a hivatkozott bizonyítékok tárgyi valószínűségét, megbízhatóságát és koherenciáját kell vizsgálnia, hanem azt is ellenőriznie kell, hogy e bizonyítékok tartalmazzák-e az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes releváns adatot, és alátámasztják-e a belőlük levont következtetéseket.¹⁸ Továbbá az uniós bíróság feladata, hogy a hivatkozott jogalapok alátámasztása érdekében a felperes által előterjesztett elemek alapján elvégezze a jogszerűség vizsgálatát. E vizsgálat során a bíróság sem az iránymutatásban említett kritériumok alkalmazásakor figyelembe vett tényezők megválasztását, sem pedig e tényezők értékelését illetően nem hivatkozhat a Bizottság rendelkezésére álló mérlegelési mozgástérre annak érdekében, hogy lemondjon a mind jogi, mind pedig ténybeli szempontból alapos felülvizsgálat elvégzéséről.¹⁹ A jogszerűség vizsgálatát kiegészítette a korlátlan felülvizsgálati jogkör, amelyet a 17. rendelet 17. cikke ruházott az uniós bíróságra, és amelyet az EUMSZ 261. cikknek megfelelően jelenleg az 1/2003 rendelet 31. cikke rögzít. E jogkör felruhazza a bíróságot arra, hogy a szankció jogszerűségének egyszerű felülvizsgálatán túl a Bizottság értékelését a sajátjával helyettesítse, és következésképpen kiszabott bírság vagy kényszerítő bírság összegét törölje, csökkentse vagy növelje.²⁰ Hangsúlyozni kell azonban, hogy a korlátlan felülvizsgálati jogkör gyakorlása nem egyezik meg a hivatalból való felülvizsgálattal, és emlékeztetni kell arra, hogy az uniós bíróságok előtti eljárás kontradiktórius. A közrenden alapuló jogalapok kivételével, amelyeket – úgymint a megtámadott határozat indokolásának hiányát – a bíróságnak hivatalból kell megvizsgálnia, a felperesnek kell felhoznia a megtámadott határozattal szembeni jogalapokat,

¹⁵ C-389/10 C-389/10 sz ügy, *KME Germany AG, KME France SAS és KME Italy SpA kontra Európai Bizottság*, ECLI:EU:C:2011:816

¹⁶ *Ibid* 119. pont.

¹⁷ *Ibid* 120. pont.

¹⁸ *Ibid* 121. pont.

¹⁹ *Ibid* 129. pont.

²⁰ *Ibid* 130. pont.

és neki kell bizonyítékokat előterjesztenie e jogalapok alátámasztása érdekében.²¹ A Szerződésben előírt felülvizsgálat tehát magában foglalja, hogy az uniós bíróság mind jogi, mind pedig ténybeli szempontból felülvizsgálatot gyakorol, és jogosult a bizonyítékokat értékelni, a megtámadott határozatot megsemmisíteni és a bírságok összegét módosítani. Ennélfogva nem tűnik úgy, hogy az EUMSZ 263. cikkben előírt – és az 1/2003 rendelet 31. cikkében foglalt, a bíróság összegére vonatkozó korlátlan felülvizsgálati jogkörrel kiegészített – jogszerűségi vizsgálat sérti az Alapjogi Charta 47. cikkében szereplő hatékony bírói jogvédelem elvére vonatkozó követelményeket.²²

A *Chalkor* ügyben²³ az Európai Bíróság az olasz *Menangini* ügghöz hasonló kérdést vizsgált. Miután a bíróság kitért a KME Germany ügghöz hasonló kérdésekre, a hivatalbóli felülvizsgálat kérdéskörét elemezte. Kiemelte, hogy a korlátlan felülvizsgálati jogkör gyakorlása nem egyezik meg a hivatalból való felülvizsgálattal, és emlékeztetni kell arra, hogy az uniós bíróságok előtti eljárás kontradiktórius. A közrenden alapuló jogalapok kivételével, amelyeket – úgymint a megtámadott határozat indokolásának hiányát – a bíróságnak hivatalból kell megvizsgálnia, a felperesnek kell felhoznia a megtámadott határozattal szembeni jogalapokat, és neki kell bizonyítékokat előterjesztenie e jogalapok alátámasztása érdekében.²⁴ Ezen eljárási követelmény nem mond ellent azon szabálynak, miszerint a versenyszabályok megsértése esetén a Bizottság feladata, hogy az általa megállapított jogsértéseket bizonyítsa, és megállapítsa, mely bizonyítékok alkalmasak arra, hogy jogilag megkövetelt módon bizonyítsák a jogsértést alkotó tényállás fennállását. A felperesnek pedig az a feladata a bírósági jogorvoslat keretében, hogy megjelölje a megtámadott határozat vitatott elemeit, e tekintetben kifogásokat fogalmazzon meg, és olyan bizonyítékokat terjesszen elő, amelyek a kifogásai megalapozottságának bizonyítására alkalmas komoly ténykörülményeknek minősülhetnek.²⁵ Az egész megtámadott határozat hivatalból való felülvizsgálatának hiánya nem sérti a hatékony bírói jogvédelem elvét. Ezen elv tiszteletben tartásához nem nélkülözhetetlen az, hogy a Törvényszék – amely ugyan köteles megválaszolni a felhozott jogalapokat, és mind jogi, mind pedig ténybeli szempontból felülvizsgálatot gyakorolni – köteles legyen hivatalból újból megvizsgálni az ügy összes iratát.²⁶ A Szerződésben előírt felülvizsgálat tehát magában foglalja, hogy az uniós bíróság mind jogi, mind pedig ténybeli szempontból felülvizsgálatot gyakorol, és jogosult a bizonyítékokat értékelni, a megtámadott határozatot megsemmisíteni és a bírságok összegét módosítani. Ennélfogva nem tűnik úgy, hogy az EUMSZ 263. cikkben előírt – és az 1/2003 rendelet 31. cikkében foglalt, a bíróság összegére vonatkozó korlátlan felülvizsgálati jogkörrel kiegészített – jogszerűségi vizsgálat

²¹ Ibid 131. pont.

²² Ibid 133. pont.

²³ C-386/10

²⁴ Ibid 64. pont.

²⁵ Ibid 65. pont.

²⁶ Ibid 66. pont.

sérti a Charta 47. cikkében szereplő hatékony bírói jogvédelem elvére vonatkozó követelményeket.²⁷

Amellett, hogy érthető, hogy az Európai Bíróság nem kíván idő előtt arra a következtetésre jutni, hogy a versenyszabályok esetleg az EEJE szabályaiba ütköző eljárási szabályok útján kerülnek kikényszerítésre, nem lehet nem észrevenni, hogy milyen mértékű különbség van egy klasszikus büntető ügyben folytatott és egy adminisztratív jogszerűségi felülvizsgálat között. Emlékeztetőül, felidézzük az egy éve hozott ítéletet: „*A bírósági felülvizsgálat pedig kizárólag annak vizsgálatára irányul, hogy a Bizottság mérlegelése nyilvánvalóan hibás-e.*”²⁸ Mindkét esetben van felülvizsgálat, de míg az egyik esetben teljes körű, addig a másik esetben lényegesen korlátozottabb, még akkor is, ha a valóságban komplex értékelést folytat a bíróság. Míg az előbbi ítéletet öttagú tanács hozta, addig az *Alrosa* ítéletet héttagú. Azt a tényt, hogy pl. új tényeket nem vizsgálhatnak az uniós bíróságok, azóta is több helyen felidézik az uniós bíróságok.²⁹

²⁷ Ibid 67. pont.

²⁸ C-441/07 P. 42. pont.

²⁹ Ld. pl. C-191/09 P 182. pont. C-191/09 P. és C-200/09 P 102. pont.