ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. április 6. [1]

1. Jelen fellebbezés, újszerű kifejezésekkel, azt a kérdést veti fel, hogy mi minősül felülvizsgálható jogi aktusnak az EK 230. cikk értelmében.

2. A fellebbezés a Bizottság határozataira vonatkozik, amelyek szerint egyes dohánygyártó vállalatok ellen kártérítési kereseteket nyújtanak be az Egyesült Államokban.

3. Az Elsőfokú Bíróság – mint elfogadhatatlant – elutasította a fenti határozatok ellen benyújtott fellebbezést, lényegében arra hivatkozással, hogy azok a vállalatokra nézve nem jártak kötelező joghatással. A fellebbezők most ezen joghatások téves megítélésére, a hatékony bírói jogvédelemhez való joguk megsértésére, a nyilvánvalóan jogellenes jogi aktusokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat téves alkalmazására és az EK 292. cikk figyelmen kívül hagyására hivatkoznak.

1 – Eredeti nyelv: angol.

4. A Tanács egy további szempontra is rávilágít: beavatkozásában előadja, hogy míg a per tárgyát képező típusú határozatokat az érintett személyek nem támadhatják meg, az EK 230. cikk alapján a kiemelt felperesek megtámadhatják, amennyiben azok rájuk nézve kötelező joghatással járhatnak.

EK 230. cikk

5. Az EK 230. cikk első négy bekezdése szerint:

„A Bíróság megvizsgálja az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott jogi aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az EKB jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament harmadik személyekre joghatással járó aktusait.

E célból a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, e szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel visszaélés miatt.

A Bíróság azonos feltételek mellett rendelkezik hatáskörrel a Számvevőszék és az EKB által előjogaik megóvása érdekében indított keresetek tekintetében.

Bármely természetes vagy jogi személy azonos feltételek mellett indíthat eljárást a neki címzett határozat vagy az olyan határozat ellen, amelyet ugyan rendeletként vagy egy másik személyhez címzett határozatként hoztak, de őt közvetlenül és személyében érinti."

Tényállás

6. 2000. július 19-én a Közösségbe irányuló cigarettacsempészet elleni harc keretében a Bizottság jóváhagyta az egyes amerikai dohánygyártók ellen, az Egyesült Államokban, polgári jogi igény érvényesítésének elvét. Úgy határozott, hogy tájékoztatja a tagállamokat, és felhatalmazta a Bizottság elnökét és egyik tagját arra, hogy a jogi szolgálatot utasítsák a szükséges lépések megtételére.

7. 2000. november 3-án a Bizottság az Európai Közösség és a tagállamok képviseletében a United States District Court, Eastern District of New York (az Amerikai Egyesült Államok egyik szövetségi bírósága, a továbbiakban: District Court) előtt keresetet nyújtott be a Reynolds Tobacco csoporthoz tartozó vállalatok és a Japan Tobacco Inc. (a továbbiakban együttesen: dohánygyártó vállalatok) ellen.[2] Állította, hogy a dohánygyártó vállalatok részt vettek a Közösségbe irányuló cigarettacsempészetben és -elosztásban, és a vámok és a hozzáadottérték-adó veszteségből eredő károk megtérítését követelte. A District Court elutasította a keresetet.

8. 2001. július 25-én a Bizottság jóváhagyta elvi szinten ugyanazon cigarettagyártó csoportok ellen az Egyesült Államokban újabb polgári jogi igénynek a Közösség és legalább egy tagállam általi érvényesítését, és ismét felhatalmazta a Bizottság elnökét, valamint egyik tagját arra, hogy a jogi szolgálatot utasítsák a szükséges lépések megtételére. Ennek megfelelően a District Court előtt a

2 - Egy másik vállalat, a Philip Morris International Inc., az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás felperese és a jelen eljárásban kezdetben fellebbező fél, ezen eljárásokban alperesként szintén részt vett. A fellebbezését azonban időközben visszavonta.

Bizottság a Közösség és a tagállamok képviseletében, valamint tíz tagállam két további keresetet nyújtott be, egyet 2001 augusztusában és egyet 2002 januárjában. Ezeket a kereseteket a District Court szintén elutasította. [3]

A megtámadott ítélet

9. 2000 végén és 2001-ben a dohánygyártó vállalatok kereseteket nyújtottak be az Elsőfokú Bírósághoz, [4] amelyekben a Bizottság azon határozatainak megsemmisítését kérték, amelyekkel az jóváhagyta az ellenük irányuló keresetek benyújtását az Egyesült Államokban (a továbbiakban: a vitatott határozatok). [5]

10. A Bizottság – a Parlament és kilenc tagállam által támogatva – előadta, hogy valamely bírósági eljárás megindítására irányuló határozat az EK 230. cikk negyedik bekezdésének értelmében nem vizsgálható felül.

11. Az Elsőfokú Bíróság egyetértett. 2003. január 15-én hozott ítéletével a keresetet – mint elfogadhatatlant – elutasította. [6]

12. Az Elsőfokú Bíróság megjegyezte, hogy csak a felperesre kötelező joghatást kiváltó, és annak jogi helyzetét jelentős mértékben módosítani képes intézkedések képezhetik a megsemmisítésre irányuló kereset tárgyát. [7] Megvizsgálta, hogy a vitatott határozatok eleget tesznek-e ennek a fogalom-meghatározásnak.

13. Az Elsőfokú Bíróság általánosságban vizsgálta a bírósághoz fordulás joghatásait. [8] Ezek a joghatások azonban elsősorban az eljáró bíróság előtti eljárást érintik. A kötelező erejű bírósági határozat eléréséhez elengedhetetlen a bírósághoz fordulás, de a felek kötelezettségeit nem határozza meg: ez kizárólag a bíróság ítéletével történhetik. Néhány következmény – mint az elévülési idő megszakadása vagy a követelt összeg utáni kamatfizetési kötelezettség – a bírósághoz fordulás jogi következménye lehet, ezek azonban nem minősülnek joghatásoknak az EK 230. cikk értelmében. Az eljárás megindítását követően az eljáró bíróság az

3 – A Bizottság és tíz tagállam 2002. október 30-án egy negyedik keresetet is indított, a jelen ügyben az Elsőfokú Bíróság előtt tartott tárgyalást követően.

4 – Az öt keresetet később az Elsőfokú Bíróság kibővített második tanácsának elnöke a 2002. január 31-én hozott végzésével egyesítette.

5 – A Reynolds 2003. január 9-én további keresetet nyújtott be „a Bizottság 2002. október 31-én kiadott IP/05/1592 sajtóközleményben tett bejelentése szerinti, a harmadik panasz 2002. október 30-án történő benyújtására vonatkozó Bizottsági határozat" ellen (T-6/03. sz. ügy), amely az Elsőfokú Bíróság előtt még folyamatban van, és amely nem tárgya a jelen fellebbezésnek.

6 – A T-377/00., T-379/00., T-380/00., T-260/01. és T-272/01. sz., Philip Morris International és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 2003., II-1. o.).

7 – Lásd a megtámadott ítélet 77. pontját, amely többek között idézi a Bíróság 60/81. sz., IBM kontra Bizottság ügyben 1981. november 11-én hozott ítéletének (EBHT 1981., 2639. o.) 9. pontját, valamint a C-117/91. sz., Bosman kontra Bizottság ügyben 1991. október 4-én hozott végzésének (EBHT 1991., I-4837. o.) 13. pontját.

8 – Lásd a megtámadott ítélet 79–82. pontját.

alperes jogi helyzetét érintő határozatokat hozhat, ez a hatás azonban nem tulajdonítható az eljárást megindító félnek. Végül, a bírósághoz fordulásra vonatkozó határozat főszabály szerint más hatások kiváltására nem irányul – másként fogalmazva önmagában nem válthatja ki az ítélet joghatásait.

14. Mivel azonban [9] a vitatott határozatok nem a Közösségen belüli, hanem egy külföldi joghatóság (nevezetesen az Egyesült Államok egyik bírósága) előtt kezdeményezett eljárásokra vonatkoztak, azt is szükséges volt megvizsgálni, hogy akár a Közösség jogrendjében, akár az Egyesült Államok joga alapján kiválthatnak-e a dohánygyártó vállalatok jogi helyzetét jelentős mértékben módosító más végleges joghatásokat.

15. Először, [10] a dohánygyártó vállalatok azzal érveltek, hogy a vitatott határozatok sérelmesek az intézményi egyensúlyra nézve, mivel joghatást gyakorolnak a Szerződésben meghatározott hatáskörmegosztás tekintetében.

16. Az Elsőfokú Bíróság ezt elfogadta, a Bizottság határozatait a saját hatásköre tekintetében elfogadott álláspontjának tekintve. Ez azonban az elfogadott határozatoktól független jelentőséggel nem bírt, így kötelező joghatása sem volt. A hatáskört alapító jogi aktustól eltérően ezért ez a hatáskörmegosztást nem befolyásolta. Az ajánlás és a vélemény szintén magában foglalja a hatáskörre vonatkozó állásfoglalást, ezek azonban önmagukban szintén nem váltanak ki joghatást, és ezért nem is támadhatók meg.

17. A vitatott jogi aktusok akkor sem járhatnak kötelező joghatással, ha a Bizottság egyszerűen nem rendelkezett hatáskörrel. Valamely állítólagos jogsértés súlya vagy annak az alapvető jogokra gyakorolt állítólagos hatása nem igazolhatja a Szerződésben meghatározott elfogadhatóságra vonatkozó szabályok alóli kivételt. [11] Ugyanez áll fenn az intézményi egyensúly állítólagos megsértése esetén is.

18. Kivételesen, ahol még a törvényesség látszata is hiányzik, az előkészítő aktusok bírósági felülvizsgálata elképzelhető. A fenti állítás forrása [12] azonban korábban született a Bíróságnak az FNAB-ügyben hozott egyér-

9 – Lásd az ítélet 83. pontját.

10 – Lásd az ítélet 85–91. pontját.

11 – A Bíróság C-345/00. P. sz., FNAB kontra Tanács ügyben 2001. május 10-én hozott végzésének (EBHT 2001., I-3811. o.) 39–42. pontja.

12 – A 7. lábjegyzetben hivatkozott IBM kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 23. pontja; az Elsőfokú Bíróság T-10/92., T-11/92., T-12/92. és T-15/92. sz., Cimenteries CBR és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1992. december 18-án hozott ítéletének (EBHT 1992., II-2667. o.) 49. pontja.

telmű döntésénél, és a joghatás kiváltását mellőző jogi aktusok felülvizsgálatára nem volt hatáskör.[13] A Bíróság a Bizottság alelnökét valamely nemzetközi szerződés aláírására feljogosító határozatot felülvizsgálhatónak talált,[14] az a kérdéses szerződés azonban – kölcsönös kötelezettségek megállapításával – joghatások kiváltására irányult, miközben ebben az esetben a hatáskör csak a District Court előtti keresetindításra vonatkozott.

19. Másodszor,[15] a dohánygyártó vállalatok azzal érveltek, hogy a vitatott határozatok kötelező joghatásokat váltottak ki azáltal, hogy figyelmen kívül hagyták a Közösségnek és a tagállamoknak az adók és vámok behajtására vonatkozó eljárásait és csalásellenes intézkedéseit, amely megfosztotta őket az eljárási biztosítékoktól, és amely által egy más jogrendszer jogszabályainak hatálya alá kerültek.

20. Az Elsőfokú Bíróság megjegyezte, hogy minden bíróságnak a saját eljárási jogát és a kollíziós szabályai alapján meghatározott anyagi jogszabályokat kell alkalmaznia, de úgy ítélte meg, hogy az ebből eredő joghatások nem tudhatók be a bírósághoz forduló félnek. Az eltérő jogszabályokat alkalmazó bírósághoz fordulás önmagában nem módosítja jelentősen a felek jogi helyzetét.

21. Bizonyos eljárási jellegű határozatok anyagi jogokat és kötelezettségeket módosíthatnak. A közösségi jogból vett példák a versenyjog területén a bírság alóli mentességre, illetve az állami támogatások vizsgálatának kezdeményezésére vonatkozó határozatok, amelyek a tagállamok részére addigi magatartásuk módosítását írhatják elő. Az adók és vámok behajtására vonatkozó közösségi eljárás hiánya azonban nem hasonlítható össze valamely kifejezett mentességgel, és miközben a vitatott határozatok a Bizottság részéről a dohánygyártó vállalatok magatartásának ideiglenes jellegű értékelését is magában foglalhatják, ez a kötelezettségeiket nem módosítja, illetve a magatartásuk megváltoztatását nem írja elő.

22. Más eljárásjogi határozatok megtámadhatók, mivel a felek eljárási jogaira gyakorolnak hatást – például a 17. rendelet szerinti igazgatási eljárás felfüggesztésére és a tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás kezdeményezésére irányuló határozat. A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokban azonban a dohánygyártó vállalatok nem rendelkeztek volna eljárási jo-

13 – A dohánygyártó vállalatok a C-170/96. sz., Bizottság kontra Tanács ügyet (EBHT 1998., I-2763. o.) és a C-303/90. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyet (EBHT 1991., I-5315. o.) idézték.

14 – A C-327/91. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 1994., I-3641. o.).

15 – Lásd az ítélet 92–106. pontját.

gokkal. Ebből következően ezen jogaiktól nem is foszthatók meg. Továbbá, a kérdéses adók és vámok behajtására vonatkozó közösségi hatáskör hiányában nincsenek olyan közösségi biztosítékok, amelyeket meg lehetett volna tagadni tőlük.

23. Míg a tagállamoknak az adók és vámok behajtására vonatkozó és csalásellenes eljárásai korlátozhatják a felelősséget, illetve eljárásjogi biztosítékokat állapíthatnak meg, a dohánygyártó vállalatok nem tettek olyan nyilatkozatot, miszerint valamely különös eljárást figyelmen kívül hagytak, vagy megkerültek volna a District Court előtti eljárás során, illetve ellenük bármilyen eljárást egyáltalán kezdeményeztek volna.

24. Kétségtelen, hogy a District Court az EK 234. cikk alapján nem kezdeményezhetett előzetes döntéshozatali eljárást. Ez azonban saját eljárási szabályainak következménye volt, és nem az EK 230. cikk értelmében vett joghatás. Mindenesetre, az EK 234. cikk a tagállamok bíróságainak az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló jogára illetve kötelezettségére vonatkozik. A peres felek számára semmiféle jogot nem biztosít arra, hogy a Bírósághoz forduljanak.

25. Fentiek szerint a vitatott jogi aktusok azáltal, hogy a dohánygyártó vállalatokat más jogrendszer hatálya alá vonták, illetve azáltal, hogy jogi helyzetüket anyagi vagy eljárási szinten megváltoztatták, nem váltottak ki kötelező joghatásokat a Közösségi jogrendben.

26. Az Elsőfokú Bíróság ezután a bírósághoz fordulásnak az Egyesült Államok jogrendjében gyakorolt hatásait tekintette át. [16]

27. Egyetértett azzal, hogy a kereset District Courthoz történő benyújtásának, a dohánygyártó vállalatok állításának megfelelően, mind eljárásjogi, mind anyagi jogi következményei voltak. Ezeket a következményeket az alábbiak szerint érintette.

28. Az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy az eljárásjogi hatások vagy nem térnek el a bármely bírósághoz fordulásból szükségszerűen adódó következményektől, vagy csupán ténybeli jellegűek: így például a dohánygyártó vállalatokat a bíróság előtti védekezésből kifolyólag költség terheli.

16 - Az ítélet 109-118. pontja.

29. A tények vagy iratok felfedésére irányuló végzés kötelező joghatással járna, ezek a hatások azonban a District Court saját hatáskörének független módon való gyakorlásából származnának, és nem magából a vitatott határozatokból. A Közösséget az eljárás nem azáltal kötelezi, hogy a District Court bírságot szabhat ki, ha a kereset visszaélésszerű, komolytalan vagy zaklatásra irányul – a bíróság által szankcionált magatartás nem hasonlítható össze a kötelező joghatással járó jogi aktus elfogadásával.

30. A dohánygyártó vállalatokra egy elmarasztaló ítélet ugyan hatást gyakorolna, a bírósághoz fordulásra vonatkozó határozatok azonban önmagukban nem állapítják meg a felelősség fennállását. Miközben a határozatok arról tájékoztatták a dohánygyártó vállalatokat, hogy az elmarasztaló ítélet lehetősége fennáll, ez nem joghatás, hanem ténybeli kérdés, mint ahogyan a büntetendő magatartásra vonatkozó vád, és az árakban való megállapodás esetleges következményei is.

31. Az eljárás során tett rágalmazó kijelentések miatti eljárás alóli mentesség az Egyesült Államok jogából következik, és nem a Bizottságnak róható fel. A Bizottság panaszainak a District Court saját hatáskörében gyakorolt eljárása szerinti, a világhálón való közzététele szintén nem hasonlítható a Bizottságnak a valamely dokumentum nemzeti eljárásban történő felhasználására irányuló tilalom megszüntetésére vonatkozó határozatához.

32. Az Elsőfokú Bíróság végül [17] megvizsgálta a dohánygyártó vállalatoknak a hatékony bírói jogvédelem szükségességére vonatkozó jogi érveit.

33. A vállalatok azzal érveltek, hogy amennyiben keresetük elfogadhatatlan lenne, ez megfosztaná őket a vitatott határozatok elleni bármilyen jogi út igénybevételének lehetőségétől. Mivel a jogvitát elbíráló bíróság nem tartozik valamely tagállamhoz, és a jogvitát nem követné közösségi intézményi aktus, sem a közösségi, sem a tagállami bíróságok nem dönthetnek a Bizottság magatartásának jogszerűségéről.

34. Az Elsőfokú Bíróság megjegyezte, hogy a bírósághoz fordulás lehetősége egy jogközösség egyik, a jogállamiságon alapuló lényeges alkotóeleme, amelyet a keresetek és eljárások teljes, a közösségi intézkedések jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló rendszere biztosít, [18] és amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain, valamint az

17 – Az ítélet 120–124. pontja.

18 – A Bíróság 294/83. sz., Parti écologiste Les Verts kontra Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítéletének (EBHT 1986., 1339. o.) 23. pontja.

emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményen alapszik,[19] és a hatékony jogvédelemre vonatkozó jogot az Alapjogi Charta is megerősíti.[20]

35. Az a tény azonban, hogy egy nem határozati jellegű magatartás nem támadható meg megsemmisítés iránti keresettel, nem jelenti azt, hogy a jogalanyokat megfosztanák a bírósághoz fordulás lehetőségétől, hiszen a kártérítés iránti kereset[21] továbbra is nyitva áll.

36. Miközben az intézményeknek a magánszemélyek érdekeit sértő, de nem határozati jellegű aktusai elleni kereset kívánatos lehet, ilyet a Szerződés nem ír elő. Márpedig a Bíróságnak nem feladata, hogy a már kialakított jogorvoslati és eljárási rendszer módosításával a Közösség alapítói helyébe lépjen.[22]

A fellebbezés értékelése

37. A dohánygyártó vállalatok a fellebbezés öt jogalapjára hivatkoznak: az EK 230. cikk téves értelmezése a tekintetben, hogy i) a vitatott határozatok és ii) a polgári jogi igényt érvényesítő keresetek benyújtása az Egyesült Államokban nem járt joghatással; iii) a hatékony bírói jogvédelemhez való jog megsértése; iv) a nyilvánvalóan jogellenes intézkedések megtámadhatóságára vonatkozó ítélkezési gyakorlat téves alkalmazása és értelmezése és v) az EK 292. cikk megsértése.

38. A nyolc tagállam[23] által támogatott Bizottság, a Parlament és a Tanács szerint a fellebbezés jogalapjai elfogadhatatlanok és/vagy alaptalanok.

A fellebbezés elfogadhatóságáról

39. A Bizottság és Finnország a fellebbezés első, második és negyedik jogalapját illetően elfogadhatósági kifogást nyújtott be, melyeket a kellő időben vizsgálok.

19 – A Bíróság 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítéletének (EBHT 1986., 1651. o.) 18. pontja; az Egyezmény 6. és 13. cikke.

20 – HL 2000. C 364., 1. o., 47. cikk.

21 – Az EK 235. cikk és az EK 288. cikk második bekezdése szerint.

22 – Az Elsőfokú Bíróság T-172/98. sz. és T-175/98–T-177/98. sz., Salamander kontra Parlament és Tanács egyesített ügyekben 2000. június 27-én hozott ítéletének (EBHT 2000., II-2487. o.) 75. pontja.

23 – Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Németország, Olaszország, Portugália és Spanyolország.

40. A tárgyaláson azonban egy potenciálisan még alapvetőbb kérdés merült fel, amikor a Bíróságnak az Egyesült Államokban folyó eljárás jelenlegi állására irányuló kérdésére a Bizottság meghatalmazott képviselője válaszul a következőket mondta: „Vége. Ők nyertek."

41. Úgy tűnik, hogy a vitatott határozatok értelmében indított eljárások mostanra befejeződtek. [24] A Bizottság kereseteit elutasították, és a United States Supreme Court (az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága) 2006. január 9-i határozatát követően a fellebbezés további lehetősége kizárt.

42. Ebben az esetben a jelen fellebbezéssel milyen eredmény érhető el? A dohánygyártó vállalatok pernyertessége esetén az ügy visszautalásra kerülne az Elsőfokú Bírósághoz. Az elsőfokú keresetekben azonban csupán az eljárás megindítására irányuló határozatok megsemmisítését kérik. A fenti határozatok így minden joghatásukat kimerítették, legyenek azok akár az EK 230. cikk értelmében vett kötelező joghatások vagy sem. Még abban az esetben is, ha az Egyesült Államokban az eljárást befejező határozat a dohánygyártó vállalatok részére a költségek tekintetében nem nyújtott teljes körű megtérítést, az elsőfokú keresetek nem irányulnak a veszteségekből adódó károk megtérítésre, és a vitatott határozatok megsemmisítése az ilyen jellegű jogorvoslat benyújtásának nem lényeges előfeltétele. [25]

43. A Bíróság hivatalból dönthet úgy, hogy valamely félnek nem fűződik érdeke a fellebbezés benyújtásához vagy fenntartásához, kivéve ha a fellebbezés sikeressége esetén alkalmas arra, hogy abból a fellebbezőnek valószínűsíthetően előnye származzék. [26] Jelen esetben első látásra az előny nem létezőnek tűnik.

44. A Bíróság azonban korábban azt is megállapította, hogy valamely határozat megtámadásához fűződő érdek nem tagadható meg azon az alapon, hogy a határozatot a kereset benyújtásakor már végrehajtották; a megsemmisítés önmagában is alkalmas lehet joghatás kiváltására, különösen a kifogásolt gyakorlat megismétlésének megakadályozása által. [27]

45. Következésképpen még abban az esetben is, ha a vitatott határozatok a dohánygyártó vállalatok tekintetében minden lehetséges joghatást kimerítettek, javaslatom szerint a fellebbezést ezen az alapon nem kell elutasítani, mint elfogadhatatlant. Fennállhat a jövőbeli eljárások elkerüléséhez fűződő érdek, és egy másik, a Reynolds által, az Egyesült Államok bíróságai előtt kezdemé-

24 – A tárgyaláson elhangzottakból úgy tűnik, hogy a 2002. október 30-án kezdeményezett eljárás még folyamatban van, az azonban nem egyértelmű, hogy ez valamelyik vitatott határozaton alapulna (lásd a fenti 3. és 5. lábjegyzetet).

25 – Lásd továbbá a 73. és azt követő pontjait.

26 – Lásd például a Bíróság C-19/93. P. sz., Rendo kontra Bizottság ügyben 1995. október 19-én hozott ítéletének (EBHT 1995., I-3319. o.) 13. pontját; a C-174/99. P. sz., Parlament kontra Richard ügyben 2000. július 13-án hozott ítéletének (EBHT 2000., I-6189. o.) 33. pontját; a C-82/04. P. sz., Audi kontra OHIM ügyben 2006. január 19-én hozott végzésének 19. és azt követő pontjait.

27 – Lásd a Bíróság 53/85. sz., AKZO kontra Bizottság ügyben 1986. június 24-én hozott ítéletének (EBHT 1986., 1965. o.) 21. pontját.

nyezett eljárásra vonatkozó határozat megtámadására irányuló kereset elbírálása továbbra is folyamatban van az Elsőfokú Bíróság előtt. [28]

46. A fellebbezés jogalapjait ezért sorra veszem. Általánosságban egyértelművé kell tenni, hogy a dohánygyártó vállalatok nem vitatják azt az ítélkezési gyakorlatban bevett elvet, miszerint megsemmisítésre irányuló keresetet csak a felperesre kötelező joghatást kiváltó, és annak jogi helyzetét jelentős mértékben módosítani képes intézkedések ellen lehet benyújtani. A dohánygyártó vállalatok inkább annak megállapítását kérik, hogy ilyen joghatások fennálltak és/vagy az ügy újonnan felmerült körülményei alapján keresetüket más, kivételes jogalapon elfogadhatónak kell nyilvánítani.

Az első jogalapról: téves az EK 230. cikk olyan értelmezése, miszerint a vitatott határozatok nem jártak joghatással

47. Ez a jogalap öt részre oszlik, amelyek a Bizottság és (négy esetében) Finnország álláspontja szerint elfogadhatatlanok, mivel azok csupán az első fokon felhozott jogi érvek ismétlését tartalmazzák.

28 – Lásd a fenti 5. lábjegyzetet.

48. Miközben a dohánygyártó vállalatok beadványai nagymértékben egybeesnek az első fokon előadott beadványaikkal, ez önmagában a fellebbezést nem teszi elfogadhatatlanná. Ami számít, hogy a megtámadott ítélet egyértelműen azonosított részeiben megjelölnek-e kifejezetten téves jogalkalmazást. [29] A jelen ügyben számomra egyértelműnek tűnik, hogy a jogi érvek eleget tesznek ennek a feltételnek, és javaslom, hogy ezeket érdemben vizsgáljuk.

A keresetindításról szóló határozat felülvizsgálata

49. A dohánygyártó vállalatok előadják, hogy az Elsőfokú Bíróság tévedett, amikor ítélete 79. pontjában kimondta, hogy főszabály szerint valamely keresetindításról szóló határozat nem támadható meg. Állításuk szerint az előzetes jogellenességgel vagy hatáskörrel kapcsolatos kérdések csak akkor vizsgálhatók, amikor az érintett intézkedések egy későbbi, a közösségi jogrendszerben bíróság által felülvizsgálható határozathoz vezető eljárás részét képezik. [30]

29 – Lásd például a C-352/98. P. sz., Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügyben 2000. július 4-én hozott ítéletének (EBHT 2000., I-5291. o.) 34. és 35. pontját; a C-76/01. P. sz., Eurocoton kontra Tanács ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítéletének (EBHT 2003., I-10 091. o.) 46. és 47. pontját.

30 – Lásd a 12. lábjegyzetben hivatkozott IBM-ügyben hozott ítélet 20. pontját; a Bíróság C-191/95. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1998. szeptember 29-én hozott ítéletének (EBHT 1998., 5448. o.) 44. pontját.

50. Álláspontom szerint azonban az Elsőfokú Bíróság következtetését az idézett pontban nem ilyen módon indokolta. Következtetését arra alapozta, hogy az ilyen határozat „önmagában nem módosítja a vitatott jogi helyzetet". Ebben a kérdésben Spanyolországgal és Németországgal értek egyet, amikor azt állítják, hogy az előkészítő aktusok ezen okból kifolyólag nem támadhatók meg, és nem azért, mert egy folyamatban lévő eljárás részét képezik – az elv ugyanaz a megerősítő aktusok, a közlemények, a vélemények, a jelentések, és a belső szervezeti aktusok tekintetében.

51. Egyértelmű továbbá, hogy az Elsőfokú Bíróság részletesen megvizsgálta, hogy a vitatott határozatok gyakoroltak-e releváns joghatásokat.

52. Következésképpen ez a jogi érv alaptalan.

Az ítélkezési gyakorlat egyedi helyzetre vonatkozó téves alkalmazása

53. A dohánygyártó vállalatok érvelése szerint az Elsőfokú Bíróság az ítélkezési gyakorlat alkalmazását nem igazította az ügy előzmények nélküli körülményeihez, amennyiben a vitatott határozatok után keletkezett jogi aktusokat vagy következményeket a közösségi bíróságok nem vizsgálhatják felül, ami azzal a veszéllyel jár, hogy a közösségi intézmények a közösségi jogrenden kívül bármilyen kérdésben, bármilyen körülmények esetén kezdeményezhetnek peres eljárást.

54. Ez a jogi érv azonban ezen fellebbezési jogalap további három része bevezetésének tűnik csupán, így önálló elemzést nem igényel.

Az előzetes döntéshozatali rendszer hiánya

55. A dohánygyártó vállalatok álláspontja szerint az Elsőfokú Bíróság tévesen értelmezte a közösségi ítélkezési gyakorlatot, amikor ítélete 105. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy semmilyen joghatás nem származik az arra vonatkozó előzetes döntéshozatal kezdeményezése lehetőségének hiányából, hogy a Bizottság rendelkezik-e hatáskörrel a vitatott határozatok meghozatalára, ellentétben azzal, ha a Bizottság a tagállamok bíróságai előtt nyújtana be keresetet.

56. Egyetértek az Elsőfokú Bírósággal abban, hogy a tény, miszerint a District Courtnak a saját eljárási és hatásköri szabályai szerint kell működnie, nem tekinthető az előtte történő keresetindításra irányuló határozat

joghatásának. Úgy tűnik számomra, hogy az ezt a jogi érvet megalapozó panasz inkább a harmadik, a hatékony bírósági jogvédelmet érintő jogalap tekintetében bírhat jelentőséggel.

Az eljárás megválasztása

57. A dohánygyártó vállalatok szerint az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta az ítélkezési gyakorlatot – különösen a Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletet [31] – amennyiben úgy ítélte meg, hogy amikor az egyik eljárás helyett (a Közösségben kezdeményezett eljárás) másiknak (ebben az esetben az Egyesült Államokban kezdeményezett eljárás) a választását határozták el, az e választást konkretizáló határozat joghatásokkal rendelkezik.

58. A spanyol kormánnyal egyetértek abban, hogy a Spanyolország kontra Bizottság ügyben nem a konkrét eljárás megválasztásának volt jelentősége, hanem annak a ténynek, hogy az eljárás kezdeményezése a Bizottság olyan értékelését vonta maga után, amely a felperesre nézve joghatással járt. [32] Ugyanez áll fenn a fellebbezésben szintén hivatkozott Cimenteries egyesített ügyek [33] tekintetében.

59. Ez a jogi érv így téves előtételen alapszik.

A hatáskör végleges megállapítása

60. A dohánygyártó vállalatok szerint az Elsőfokú Bíróság nem ismerte fel, hogy a Bizottságnak a hatásköre tekintetében elfogadott álláspontja joghatásokkal rendelkezik. A Bizottság csak akkor járhat el, ha a kérdéses eljárás megindítására másodlagos jogszabályok jogosítják fel. A vitatott határozatok ezáltal valamely másodlagos jogi aktussal azonos joghatásokat gyakoroltak. Az eljárások lefolytatása céljára költségeket is engedélyeztek. [34] Mivel ezek a határozatok a Szerződésben lefektetett hatáskörmegosztást kiegészítő elsődleges és másodlagos jogszabályok helyébe léptek, így, a Franciaország kontra Bizottság ügyhöz hasonló módon, a hatáskörmegosztásra vonatkozó szabályok megváltoztatására irányultak. [35]

61. Leleményesnek találom azt a jogi érvet, hogy bármilyen cselekvésre irányuló határozat joghatásokkal jár abból kifolyólag, hogy a határozat meghozóját felruházza a cselekvések megtételéhez szükséges jogkörrel. A leleményesség azonban körkörös természetű, mivel a Bizottságnak nincs szüksége jogi

31 – C-312/90. sz. ügy (EBHT 1992., I-4117. o.).

32 – Lásd különösen a fenti ítélet 12–17. pontját.

33 – 8/66–11/66. sz., Cimenteries kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1967., 75. o.).

34 – V.ö. a C-239/96. R. sz. és C-240/96. R. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság egyesített ügyekkel (EBHT 1996., I-4475. o.).

35 – C-366/88. sz. ügy (EBHT 1990., I-3571. o.).

felhatalmazásra a joghatással nem járó határozatok meghozatalához. A jelen ügyre utalással pontosabban meghatározva, ha egy intézmény valamely konkrét félre joghatással nem járó határozat meghozatalára rendelkezik jogkörrel, ez a jogkör semmilyen joghatást sem gyakorolhat e fél tekintetében. A kiindulási pont (és ebben az ügyben a buktató) a határozat maga, és nem a meghozatalára irányuló döntés.

62. Ami a költségvetési források felhasználását illeti, egyetértek Németországgal abban, hogy a vitatott határozatokat illetően a pénzügyi szempontok csak másodlagosak. Egyetértek a Parlamenttel, miszerint a közösségi jog alkalmazása biztosításának érdekében a Bizottság az EK 211. cikk értelmében elegendő felhatalmazással rendelkezik az ilyen költségek viselésére és az EK 274. cikk értelmében a költségvetés saját felelősségére történő végrehajtására.

63. A Franciaország kontra Bizottság ügyben a hatáskör állítólagos hiányának kérdése az ítéletnek az érdemi kérdésekkel foglalkozó részében került eldöntésre, és nem az elfogadhatóság előzetes vizsgálata során. [36]

36 – Lásd különösen a Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 7–13. pontját. Az állítólagos hatáskör hiányára vonatkozó más kérdés megítélése tekintetében lásd a lenti 94. és azt követő pontokat.

64. Következésképpen úgy találom, hogy a dohánygyártó vállalatok által a fellebbezés első jogalapjában előadott jogi érvek egyike sem azonosít téves jogalkalmazást a megtámadott ítéletben.

A második jogalapról: téves az EK 230. cikk olyan értelmezése, miszerint a polgári jogi igényt érvényesítő keresetek benyújtása az Egyesült Államokban nem járt kötelező joghatással

65. A dohánygyártó vállalatok szerint az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 105. pontjában tévesen vélekedett úgy, hogy a District Court az előzetes döntéshozatalra utalási rendszer hiányát enyhíthette volna azzal, hogy maga alkalmazza a közösségi jogot; valójában az „Act of State" tana – amely szerint az Egyesült Államok bíróságai valamely külföldi állam hivatalos aktusait nem vizsgálják felül – miatt valószínűtlen, hogy a bíróság a Bizottságnak az Egyesült Államokban kereset indítására irányuló hatáskörét elbírálná.

66. A Bizottság és Finnország előadja, hogy ez a jogi érv teljesen új, ezért elfogadhatatlan. A dohánygyártó vállalatok azonban azt állítják, hogy az „Act of State" tanra,

legalábbis annak lényegére az Elsőfokú Bíróság előtt már korábban is hivatkoztak. Ez az állítást álláspontom szerint megerősíti a megtámadott ítélet 72. pontja,[37] még akkor is, ha a tant ebben nem nevezik meg konkrétan.

67. Fenntartva azonban a fenti megállapítást, a dohánygyártó vállalatok által a fellebbezésben a jogi érveik kifejtése során használt „valószínű" és „valószínűtlen" szavak maguk fosztják meg alapjuktól ezt a jogi érvet. A közbeeső valószínűségi fok létezése azt jelenti, hogy a joghatások realizálódásuk esetén bármilyen kötelező erővel is rendelkezzenek, ezek nem az eredeti határozat, hanem a közbeeső esemény joghatásai lesznek. A fellebbezés jogalapja azonban kifejezetten a polgári jogi igény érvényesítésére irányuló kereset benyújtásának kötelező joghatásaira hivatkozik.

A harmadik jogalapról: a hatékony bírói jogvédelemhez való alapjog megsértése

68. Ez a jogalap a megtámadott ítélet 123. pontjában megfogalmazott állításra hivatkozik, miszerint „az a tény, hogy egy nem határozati jellegű magatartás nem támadható meg megsemmisítés iránti keresettel, nem jelenti azt, hogy a jogalanyokat megfosztanák a bírósághoz fordulás lehetőségétől, hiszen [...], a szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kereset nyitva áll arra az esetre, ha az ilyen magatartás megalapozza a Közösség felelősségét".

69. A dohánygyártó vállalatok szerint az Elsőfokú Bíróság tévedett abban, hogy nem a hatékony jogorvoslat létezését, hanem a bírósághoz fordulás lehetőségét tekintette releváns kritériumnak.[38] Továbbá, a Bíróság a keresetek teljes rendszerének összefoglalásakor nem hivatkozik az EK 288. cikk szerinti kártérítési keresetre.[39] A kártérítési kereset létezése nem minden esetben nyújt hatékony jogvédelmet. A dohánygyártó vállalatok az ellenük kezdeményezett eljárások ellen azon az alapon kérnek jogvédelmet, hogy a Bizottság a megindításukra nem rendelkezik hatáskörrel. A hatáskör hiánya azonban a kártérítési felelősséget önmagában nem alapozza meg. Általában a közvetlen keresetindítás lehetőségének kizártsága magában foglalja az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének lehetőségét. A jelen ügyben azonban nem ez a helyzet. Még abban az esetben is, ha a District Court elbírálná a Bizottság hatáskörét, hatékony jogvédelmet nem nyújthatna, mivel hiányzik a Közösség alkotmányjoga alapvető kérdéseinek eldöntéséhez szükséges szakértelme és tapasztalata.

37 – „A felperesek álláspontja szerint az amerikai bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a Bizottságnak a jelen eljárásban hivatkozott hatásköre kérdésének elbírálására."

38 – A Bíróság C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítéletének (EBHT 2002., I-6677. o.) 39. pontja.

39 – A C-321/95. P. sz., Greenpeace kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 1998., I-1651. o.); a fent hivatkozott Unión de Pequeños Agricultores ügyben hozott ítélet 40. pontja.

70. A Bizottság állítja, hogy a hatékony bírói jogvédelem elve nem terjed ki az olyan, a megtámadott határozathoz hasonló aktusokra, amelyek a közösségi jog által biztosított jogok vagy szabadságok megsértésére, így az érintettek tekintetében joghatás gyakorlására alkalmatlanok. Ami az Egyesült Államok joga szerint a dohánygyártó vállalatokat megillető jogokat és szabadságokat illeti, a District Court előtt minden elérhető biztosítékot élvezhetnek. A Bíróság az Unión de Pequeños Agricultores ügyben hozott ítéletében [40] megállapította, hogy a személyes érintettség követelményének értelmezése a hatékony jogvédelem elvének tükrében nem járhat a követelmény figyelmen kívül hagyásának következményével. Az EK 288. cikket illetően a Bizottság előadta, hogy a dohánygyártó vállalatok természetesen indíthatnak kártérítési keresetet. A nehézség nem az elfogadhatóság megállapításában, hanem annak bizonyításában rejlenék, hogy a Bizottság a polgári jogi igények érvényesítésére irányuló keresetek benyújtása során jogellenesen járt el, és ennek közvetlen következményeként őket kár érte.

71. Spanyolország hozzáteszi, hogy a hatékony jogvédelemhez való jog nem feltétlen olyan mértékben, hogy annak alapján bármilyen jogi aktus megtámadható, vagy bárki keresetet indíthat. Emlékeztet arra, hogy az előzetes döntéshozatal rendszere a Bíróság és a tagállamok bíróságai közötti egyik együttműködési forma a közösségi jog egységes értelmezése és alkalmazása biztosításának érdekében. Használata nem függ össze a megsemmisítés iránti keresetindítás lehetőségével.

72. Álláspontom szerint a fellebbezésben felvetett kérdések közül ezen harmadik jogalap a legfontosabb. A bírósághoz fordulás és a hatékony jogorvoslat lehetősége, az alapvető jogok tiszteletben tartása mellett, a jogállamiság által vezérelt Közösség sarokköve. A Bíróságnak az EK 220. cikk szerinti kötelezettsége a „szerződés [...] alkalmazása során" „a jog tiszteletben tartás[ának]" biztosítása, e kötelezettségeinek egyik alapvető eleme valóban a fenti elvek tiszteletben tartásának biztosítása. [41] A fentieket fenntartva a jelen ügyben a Bizottság és Spanyolország jogi érveivel értek egyet.

73. Ami a dohánygyártó vállalatok azon jogi érvét illeti, miszerint a Bíróság a az EK 288. cikket nem említi a keresetek teljes rendszere létezését hangsúlyozó ítélkezési gyakorlatában, fontosnak tűnik megjegyezni, hogy azokban az ítéletekben a Bíróság túlnyomórészt, ha nem kizárólagosan, a kötelező joghatásokkal járó közösségi aktusok érvényessége felülvizsgálatának teljes rendszerére hivatkozik. Nyilvánvalóan ez

40 – Hivatkozás fent, 44. pont.

41 – Ezen hatáskör igen széles használatára nézve lásd például a Bíróság C-2/88. Imm. sz. Zwartveld-ügyben 1990. július 13-án hozott végzését (EBHT 1990., I-3365. o.). A Bíróság felülvizsgálati hatásköre terjedelmének és természetének összefüggésében lásd például a Bíróság C-376/98. sz. Németország kontra Parlament és Tanács („dohányreklám") ügyben 2000. október 5-én hozott ítéletének (EBHT 2000., I-8419. o.) 84. pontját. Lásd továbbá az EGT Megállapodás tervezetéről adott 1/92. sz. véleményt (EBHT 1992., I-2821. o.).

következik a Les Verts ügyben hozott ítéletétől [42] egészen az újabb keletű Gaston Schul ügyben hozott ítéletéig. [43]

74. A kártérítés nem tartozik bele a bírói felülvizsgálat ezen rendszerébe. Ez inkább „a keresetek rendszerében konkrét betöltendő céllal rendelkező önálló keresettípus, amelynek használata e konkrét cél által megkövetelt feltételektől függ. Míg a megsemmisítésre irányuló kereset [...] annak megállapítását kéri, hogy valamely kötelező intézkedés jogellenes, [...] addig a felelősség megállapítására irányuló kereset kártérítést kér a valamely közösségi intézménynek vagy szervnek tulajdonítható intézkedésből vagy jogellenes magatartásból eredő kár miatt." [44]

75. A keresetek teljes rendszere, vagy másként a jogvédelem akkor áll fenn, ha a fél jogi helyzetét valamely kötelező joghatásokkal járó intézkedés befolyásolja. Egy másik kiegészítő kereset rendelkezésre áll abban az esetben, ha a felet jogellenes magatartás következtében érte kár. Bizonyos körülmények esetén mindkettő benyújtható, azonban ez nem minden esetben áll fenn szükségszerűen.

76. Az Elsőfokú Bíróság az ítélet vitatott pontjában egyértelműen a szélesebb értelemben vett, mind az érvényesség felülvizsgálatát, mind a kártérítési felelősség megállapítását magában foglaló „teljes rendszerre" utalt. Megállapította korábban azt is, hogy kötelező joghatások hiányában az érvényesség felülvizsgálatára nincs hatásköre. Hangsúlyozta azonban, hogy a dohánygyártó vállalatokat a közösségi jog szerinti jogorvoslatok megilletik, ha bizonyítani tudják, hogy a Bizottság jogellenes aktusa következtében veszteség érte őket. Álláspontom szerint ez az érvelés nem bírálható, kivéve ha az előtétel – a kötelező joghatás hiánya – megdöntésre kerül. Úgy ítélem meg, hogy a dohánygyártó vállalatoknak a fellebbezés első két jogalapjában nem sikerült ezt megdönteniük.

77. Valamely kártérítési kereset tényleges eredménye természetesen bizonytalan. A Bíróság előtt jelenleg nincs ilyen kereset, és a tekintetben sem fejthető ki álláspont, hogy benyújtása esetén elfogadható vagy megalapozott lenne-e. Egyértelmű, hogy ha a dohánygyártó vállalatok a Közösség intézményei részéről fennálló jogellenes magatartás, [45] az állítólagos kár, valamint a magatar-

42 – Hivatkozás a 18. lábjegyzetben, 23. pont.

43 – A Bíróság C-461/03. sz., Gaston Schul Douane-expediteur ügyben 2005. december 6-án hozott ítéletének (EBHT 2005., I-10513. o.) 22. pontja.

44 – Legújabban lásd a Bíróság C-234/02. P. sz., Európai Ombudsman kontra Lamberts ügyben 2004. március 23-án hozott ítéletének (EBHT 2004., I-2803. o.) 59. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Ez, valamint a következő pontok szintén megerősítik az állandó ítélkezési gyakorlatot annyiban, hogy valamely kártérítési kereset elfogadhatósága nem függ össze ugyanazon állítólagos jogellenes aktus megsemmisítése iránti keresettel. A kártérítési kereset a felperesre hátrányos anyagi következményekkel járó intézkedés vagy jogellenes magatartás függvénye, míg a megsemmisítésre irányuló kereset attól függ, hogy az intézkedés jogkövetkezményekkel jár-e.

45 – Vagy a Schöppenstedt-ügyben található megfogalmazás szerint: „a magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály kellően egyértelmű megsértése" (a Bíróság 5/71. sz. ügyben 1971. december 2-án hozott ítéletének [EBHT 1971., 975. o.] 11. pontja.).

tás és a kár közötti okozati összefüggés fennállását nem tudnák bizonyítani, pert nem nyerhetnének. Az a tény, hogy ilyen körülmények között kártérítésre nem lennének jogosultak, nem jelenti azt, hogy megfosztanák őket a hatékony jogvédelem lehetőségétől is.

78. Elképzelhetők olyan, kissé különböző körülmények, amelyekben a kártérítési kereset valószínűleg sikeres lehetne. Tételezzük fel például, hogy a Bizottság mindenféle felhatalmazás nélkül támadó jellegű eljárásokat indítana valamely AKCS-ország egy vagy több mezőgazdasági kisvállalkozójával szemben, kitéve őket ezáltal a per befejezése előtt a gazdasági ellehetetlenülésnek. Nemcsak a kártérítési igény alapossága lenne viszonylag egyértelműen megállapítható, hanem ideiglenes intézkedés meghozatalának feltételei [46] is fennállhatnak – esetleg a keresetindításról szóló határozat végrehajtása felfüggesztésének formájában is. [47]

79. Végül, a dohánygyártó vállalatok által a tárgyaláson előadottakat nem fogadom el annyiban, hogy a kártérítési kereset indítására nyitva álló ötéves határidő [48] túl rövid. Ez a határidő valamennyi ügyre vonatkozik, és csak akkortól kezdődik, amikor a keresetindítás mindhárom feltétele bekövetkezett. [49]

80. Következésképpen álláspontom szerint a dohánygyártó vállalatok nem bizonyították a hatékony bírói jogvédelemhez való joguk megsértését.

A negyedik jogalapról: a nyilvánvalóan jogellenes intézkedések megtámadhatóságára vonatkozó ítélkezési gyakorlat téves alkalmazása és értelmezése

81. Ez a jogalap lényegében a megtámadott ítéletnek a fenti 17. és 18. pontban összefoglalt 87. és 88. pontjára vonatkozik. A dohánygyártó vállalatok szerint a Közösségi jog nem hatalmazza fel a Bizottságot a közösségi jogrenden kívüli keresetindításra, vagy a vámok és a HÉA beszedésére vonatkozó végrehajtási intézkedések meghozatalára. A vitatott határozatok ezért nyilvánvalóan jogellenesek, és a kereseteket elfogadhatónak kellett volna nyilvánítani a Bíróság

46 – Az EK 243. cikk és az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 104. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdése szerint.

47 – A kártérítési keresettel összefüggésben elrendelt felfüggesztés lehetősége sosem került kifejezetten megerősítésre, de nyitva áll; lásd a következő ügyekben hozott végzéseket: a Bíróság C-51/90. R. és C-59/90. R. sz., Comos-Tank és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1990. május 23-án hozott végzésének (EBHT 1990., I-2167. o.) 33. pontját, valamint az Elsőfokú Bíróság T-203/95. R. sz., Connolly kontra Bizottság ügyben 1995. december 12-én hozott végzésének (EBHT 1995., II-2919. o.) 23. pontját.

48 – A Bíróság alapokmányának 46. cikke.

49 – Lásd például a Bíróság 256/80., 257/80., 265/80., 267/80. és 5/81. sz., Birra Wührer kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 1982. január 27-én hozott ítéletének (EBHT 1982., 85. o.) 9. és 10. pontját.

IBM kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében tett megállapítása szerint,[50] amely a „még a törvényesség látszatát is nélkülöző" előkészítő aktusok rendkívüli körülmények közötti bírósági felülvizsgálatára vonatkozott. Amikor az FNAB-ügyben[51] a Bíróság „az EK-Szerződésben kifejezetten rögzített elfogadhatósági feltételek"-re utalt, a közvetlen és személyes érintettség kritériumaira gondolt, nem az IBM-ügyben hivatkozott rendkívüli körülményekre.

82. A Bizottság és Finnország szerint ez a jogalap elfogadhatatlan, mivel az csupán az első fokon felhozott jogi érvek ismétlését tartalmazza. Véleményem szerint azonban, ismét, egyértelműen megfelel a Bergaderm és Eurocoton ügyekben hozott ítéletekben lefektetett feltételeknek[52], és ezáltal elfogadható.

83. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a kiemelt felperesek, amelyek előjogait az általa megvalósított bármilyen hatáskörelvonás befolyásolná, támogatták a vitatott határozatok elfogadására vonatkozó jogát. Az EK 282. cikkben meghatározott alapelv szerint a Bizottság a Közösséget bíróságok előtt kizárólagosan képviseli. Mivel ezért a Bizottság legalább *prima facie* hatáskörrel rendelkezik, logikus, hogy a vitatott határozat nem nélkülözheti „még a törvényesség látszatát is". Spanyolország előadja továbbá, hogy az IBM kontra Bizottság ügyben hozott ítélet nem rendelkezik a dohánygyártó vállalatok által neki tulajdonított fontossággal. Abban az ügyben is nyitva maradt a kérdés, hogy az ilyen intézkedések kivételesen felülvizsgálhatók-e.

84. Először is egyetértek Spanyolországgal az IBM-ügyben hozott ítélet értelmezésében. A 23. pont szerint: „Ezen ügy alkalmazásában nem szükséges arról határozni, hogy rendkívüli körülmények között, ha az érintett intézkedés még a törvényesség látszatát is nélkülözi, egy korai szakaszában lévő bírósági felülvizsgálat – aminek ezt az IBM tekinti – a Szerződésben előírt jogorvoslatokkal összeegyeztethető-e, mert a felperes által ebben az esetben említett körülmények semmi esetre sem igazolják a kereset elfogadhatóságát." A dohánygyártó vállalatok által állításuk bizonyítására hivatkozott egyetlen további ügyben, a Cimenteries-ügyben hozott ítélet hasonlóképpen egyszerűen megállapítja, hogy „mindenesetre [...] ebben az ügyben nem állnak fenn [...] kivételes körülmények". Ezért a kérdés mindkét ügyben kifejezetten nyitva maradt.[53] Az Elsőfokú Bíróság nem tévedhetett valamely nem létező jogforrás követésének elmulasztása által.

50 – Hivatkozás a 7. lábjegyzetben, 23. pont; lásd még a 12. lábjegyzetben hivatkozott Cimenteries CBR és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletet.

51 – Hivatkozás a 11. lábjegyzetben, 40. pont.

52 – Lásd a fenti 48. pontot és a 29. lábjegyzetet.

53 – Habár a dohánygyártó vállalatok hivatkoztak a Bizottság kontra Tanács és a Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletre (lásd a 13. lábjegyzetet), azok az ügyek olyan intézkedésekre vonatkoztak, amelyek nyilvánvalóan joghatással jártak.

85. Mindenesetre annak vizsgálata, hogy valamely intézkedés „még a törvényesség látszatát is nélkülözi" nagyon magas mércét állít fel. Ez nem teljesülhet olyan körülmények között, amikor az állítólagos törvénytelenség azon megállapításban rejlik, hogy a Bizottságnak nem volt hatásköre a vitatott intézkedések elfogadására, és amelyek között a többi intézmény és/vagy tagállam, amelyek a Bizottság helyett ezzel a hatáskörrel állítólagosan rendelkeznek, nemcsak hogy nem vitatják a Bizottság hatáskörét, de kifejezetten támogatják is azt.

86. A dohánygyártó vállalatok ezen jogalapra vonatkozó másodlagos jogi érvei is alaptalanok. Először állítják, hogy mivel a fellebbezés jogalapja a kereset érdemét érintheti, az Elsőfokú Bíróságnak az elfogadhatóság kérdését a kereset érdemével együtt kellett volna elbírálni. Az általuk idézett ítélkezési gyakorlat [54] azonban nem olyan helyzetekre vonatkozik, amelyekben a hatáskör vagy a nyilvánvaló jogellenesség kérdése merült fel. Másodszor állítják, hogy mivel az Elsőfokú Bíróság nem egyesítette az elfogadhatóság és a kereset érdemének tárgyalását, az elfogadhatóságot (azaz hogy a vitatott határozatok joghatással jártak-e) a megállapított tények alapján [55] (azaz feltételezve, hogy a Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel) kellett volna elbírálnia. Az Elsőfokú Bíróság azonban ítélete 87. pontjában pontosan ezt tette. Arra a következtetésre jutott, hogy a hatáskör puszta hiánya nem járt joghatással.

87. Következésképpen álláspontom szerint a fellebbezés ezen jogalapja sem áll meg.

Az ötödik jogalapról: az EK 292. cikk megsértése

88. A dohánygyártó vállalatok szerint az Elsőfokú Bíróság azon következtetése, hogy a District Court a Bizottság hatáskörére vonatkozó bármely vitát elbírálhat, ellentétes az EK 292. cikkel és a Szerződések rendszerével. A közösségi jogrendszer önállóságát minden olyan nem közösségi rendszer veszélyezteti, amelynek hatása kötné a Közösséget és intézményeit belső hatásköreik gyakorlása során a közösségi jog szabályainak sajátos értelmezéséhez. [56] Ez lenne a helyzet akkor, ha a District Court elbírálná a Bizottságnak az Egyesült Államokban vámok és HÉA behajtására irányuló kereset indítására vonatkozó hatáskörét.

54 – 358/85. és 51/86. sz., Franciaország kontra Parlament egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1988., 4821. o.); a 35. lábjegyzetben hivatkozott C-366/88. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet; a 13. lábjegyzetben hivatkozott C-303/90. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet és a C-325/91. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 1993. I-3283. o.).

55 – A Bíróság 169/84. sz. Cofaz-ügyben 1986. január 28-án hozott ítéletének (EBHT 1986., 391. o.) 20. pontja.

56 – A Bíróság 1/91. sz. véleményének (EBHT 1991., I-6079. o.) 41–46. pontja; a Bíróság 1/00. sz. véleményének (EBHT 2002., I-3493. o.) 45. pontja.

89. Először is egyetértek a Bizottsággal abban, hogy az EK 292. cikk szövegezése – „A tagállamok vállalják, hogy e szerződés értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag az e szerződésben előírt eljárások útján rendezik." – egyértelműen arra utal, hogy ez a rendelkezés a tagállamok elkötelezettségét, és nem az intézmények cselekvési körének korlátozását jelenti.

90. Másodszor, a per bíróságának a Közösség intézményének hatáskörére vonatkozó határozata [57] nem hasonlítható össze azzal, ha a Közösség olyan nemzetközi szerződést köt, amely az intézményekre belső hatáskörük gyakorlásában kötelező erővel bír, vagy a közösségi jogrendbe nagy joganyagot épít be, mint amilyenre a hivatkozott két vélemény vonatkozik. A District Court hatáskörre vonatkozó határozata csak meghatározott eljárás keretében bír kötelező erővel. Még az ugyanazon bíróság előtt folyó, a Bizottság más határozata alapján kezdeményezett másik eljárásban is kétségbe vonható, még inkább pedig más bíróságok és más joghatóságok előtt is.

91. Egyetértek továbbá a Bizottsággal abban, hogy a District Court, mint annak a joghatóságnak a bírói fóruma, ahol a dohánygyártó vállalatok többsége székhellyel rendelkezik, és ahol a kifogásolt tevékenységek megvalósultak, az elérni kívánt bírósági határozat hatékony végrehajtásának kikényszerítéséhez a legjobb helyzetben van; és egyetértek Németországgal abban, hogy a dohánygyártó vállalatoknak az EK 292. cikkre irányuló megközelítése maga után vonja a veszélyt, hogy valamely nem közösségi bíróság előtt törvényesen benyújtott keresetet csupán ugyanezen kifogás felvetésével bármely alperes megakadályozhatná.

92. Továbbá, Németországhoz hasonlóan nem látom, hogy ha megállapításra kerülne az EK 292. cikk megsértése, önmagában ez hogyan járhat a vitatott határozatok megtámadását eredményező kötelező joghatásokkal.

Következtetés a fellebbezés jogalapjairól

93. A dohánygyártó vállalatok fellebbezése öt jogalapjának vizsgálatát követően álláspontom az, hogy a dohánygyártó vállalatok az Elsőfokú Bíróság ítéletében semmilyen jogban való tévedést nem bizonyítottak, következésképpen a fellebbezést el kell utasítani.

57 – Ahogyan azt Németország hangsúlyozza, ez feltételezi, hogy az Act of State tan *nem alkalmazandó*, míg a fellebbezés második jogalapja feltételezi, hogy *alkalmazandó*.

A Tanács beavatkozása

A kérdésről

94. A Tanács egy másik kérdést is felvet. Ez a kiemelt és nem kiemelt felperesek helyzetére vonatkozik az EK 230. cikk rendszere szerinti kötelező joghatások követelményével kapcsolatban. A Tanács lényegében előadja, hogy az Elsőfokú Bíróság helyesen állapította meg a kereset elfogadhatatlanságát, mivel a vitatott határozatok a dohánygyártó vállalatok felé nem jártak kötelező joghatással. Megállapítja azonban azt is, hogy az EK 230. cikk második bekezdésében megnevezett kiemelt felperesek helyzetét meg kell különböztetni a nem kiemelt felperesek helyzetétől, mint amilyenek a dohánygyártó vállalatok. A Tanács szerint a kiemelt felpereseket elfogadhatóság alapján nem kellene megakadályozni abban, hogy az ugyanilyen típusú határozatokat megtámadják (habár a Tanács hozzáteszi, hogy a jelen ügyben nem volt oka a megtámadásra).

95. A Bizottság és a Parlament egyetért a Tanács álláspontjával. A dohánygyártó vállalatok részben szintén egyetértenek. A Tanács beadványából azonban azt a további érvet származtatják, hogy amennyiben a vitatott határozatokat a kiemelt felperesek megtámadhatják, akkor ezek ebből következően az EK 230. cikk értelmében vett kötelező joghatással járnak. Mivel nem férhet kétség ahhoz, hogy ezek a határozatok a dohánygyártó vállalatokat közvetlenül és személyükben érintik, a kereseteket elfogadhatónak kellett volna nyilvánítani.

Értékelés

96. A Tanács ezen beadványa látszólag a Bizottság azon kérelmét támogatja, miszerint a fellebbezést részben mint elfogadhatatlant, részben mint alaptalant el kell utasítani. A fellebbezésben előadott jogi érveket azonban nem cáfolja. Ezért irrelevánsnak tűnik az eljárás vonatkozásában.

97. Amennyiben a beadvány vitába száll az Elsőfokú Bíróságnak az EK 230. cikk értelmében vett kötelező joghatások fennállására vonatkozó érvelésével, erre megfelelőbb lett volna a Bíróság eljárási szabályzata 56. cikkének (3) bekezdése alapján benyújtott önálló fellebbezés. Meggyőződésem szerint azonban a kérdéses érvelés nem ellentétes a Tanács álláspontjával.

98. Igaz, hogy a megtámadott ítélet 85–91. pontja a kötelező joghatásokat csak általánosságban említi. Ebből arra lehetne gondolni, hogy az Elsőfokú Bíróság általános ismérvet alkalmazott, amelynek nem teljesítése bármely fél megtámadási jogát megaka-

dályozná. Egyértelműnek tűnik azonban, hogy a vizsgálatot a meghatározott felperesre kötelező joghatás ismérvének fényében folytatta le, melyet a 77. pontban általános elvként határozott meg, és hogy az Elsőfokú Bíróság következtetése szerint a dohánygyártó vállalatok tekintetében ilyen kötelező hatás nem állt fenn. Ebből a szemszögből az Elsőfokú Bíróság megközelítésével nem összeegyeztethetetlen a Tanács azon állítása, miszerint a kiemelt felperesek keresetindítási joga vizsgálatának eltérő eredményre kell vezetnie.

99. Következésképpen a beadvány a fellebbezésen kívül esőnek tűnik, így a Bíróságnak szükségtelen megvizsgálnia. Némi figyelmet szentelek azonban a kérdésnek, mivel segíthet a fellebbezés más szempontjainak világossá tételében.

100. Az EK 230. cikk első három bekezdésének[58] elődje az EGK-Szerződés 173. cikk első bekezdése volt, amelynek szövege, a Maastrichti Szerződés által 1992-ben a jelenlegi szövegre történt módosítása előtt a következő volt:

„A Bíróság megvizsgálja a Tanács, illetve a Bizottság jogi aktusainak jogszerűségét, kivéve az ajánlásokat és véleményeket. E célból a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, e szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt."

A következő, a közvetlenül és személyében érintett természetes és jogi személyek eljárás-indítási jogára vonatkozó bekezdés szövege változatlan maradt.

101. A Bíróság ebben az összefüggésben alakította ki a kötelező joghatások (és a közvetlen és személyes érintettség) ismérvére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát.

102. Az első olyan ügyekben, amelyekben a kérdés felmerült, a Bíróság általában kötelező erővel bíró vagy joghatásokkal rendelkező vagy azok kiváltására irányuló intézkedésekre hivatkozott.[59] Majd az IBM ügyben[60] kijelentette (szűkebben ugyan, de az előző megfogalmazásaival nem összeegyeztethetetle-

58 – Lásd a fenti 5. pontot.

59 – A Bíróság 48/65. sz., Lütticke kontra Bizottság ügyben 1966. március 1-jén hozott ítéletének (EBHT 1966., 19. o.) 27. pontja; a 22/70. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1971. március 31-én hozott ítéletének (EBHT 1971., 263. o.) 42. pontja; a 133/79. sz., Sucrimex kontra Bizottság ügyben 1980. március 27-én hozott ítéletének (EBHT 1980., 1299. o.) 17. pontja.

60 – Hivatkozás a 7. lábjegyzetben, 9. pont.

nül), hogy: „A Bíróság töretlen ítélkezési gyakorlata szerint a [...] megsemmisítési keresettel megtámadható intézkedésnek vagy határozatnak minősülnek a kérelmezőre kötelező joghatással járó, érdekeinek jogi helyzetének lényeges megváltoztatásával történő befolyásolására alkalmas intézkedések." Az ítélkezési gyakorlat következetesen követte a kérelmezőre joghatás gyakorlásának ismérvét, legújabban a Bizottság kontra Greencore ügyben hozott ítéletben, [61] ahol az általánosabb megfogalmazással van összhangban. Az Elsőfokú Bíróság is következetesen követte, a Marcopulos kontra Bíróság ügyben hozott ítéletétől [62] kezdve az Infront kontra Bizottság ügyben hozott ítéletéig. [63]

103. Úgy tűnik tehát, hogy az EK 230. cikk értelmében az elfogadhatóság első feltétele a kötelező joghatás létezése *mind* általánosan, *mind* a szóban forgó felperes(ek) tekintetében. Az ilyen joghatás hiánya szükségtelenné teszi a személyes érintettség fennállásának vizsgálatát.

104. Ez a vizsgálat továbbá alkalmazandónak tűnik független attól, hogy a felperes az EK 230. cikk szerinti „kiemelt" felperes-e, vagy sem, ahogyan az két újabb keletű ügy példájából is látszik, amelyben az egyik tagállam, Hollandia, a Bizottság egyik intézkedésének megsemmisítését kérte, de keresetét elfogadhatatlanként azon az alapon utasították el, hogy a *felperesre nézve* nem álltak fenn kötelező joghatások. [64]

105. Ebben a megvilágításban az EK 230. cikk negyedik bekezdésében foglalt közvetlen és személyes érintettség ismérve, kizárólag a nem kiemelt felperesek tekintetében, önálló és logikusan később lefolytatandó vizsgálatot képez. Így valamely általánosan alkalmazandó rendelet az ilyen felperesekre nézve kötelező joghatással járhat, azonban az ítélkezési gyakorlat szerint személyes érintettséget általában nem jelent. Ez a helyzet összehasonlítható a – szintén önálló – „előjogaik megóvása" megállapítására vonatkozó vizsgálattal, amely az EK 230. cikk harmadik bekezdése szerinti „félig kiemelt" felperesekre vonatkozik. Ezen önálló és későbbi vizsgálatok egyike sem alkalmazandó a második bekezdésben meghatározott „teljesen kiemelt" felperesek tekintetében.

61 – A Bíróság C-123/03. P. sz., Bizottság kontra Greencore Group plc. ügyben 2004. december 9-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-11647. o.) 44. pontja.

62 – Az Elsőfokú Bíróság T-32/89. sz. és T-39/89. sz., Georges Marcopoulos kontra Európai Közösségek Bírósága egyesített ügyekben 1990. június 22-én hozott ítéletének (EBHT 1990., II-281. o.) 21. pontja.

63 – Az Elsőfokú Bíróság T-33/01. sz., Infront WM AG kontra Bizottság ügyben 2005. december 15-én hozott ítéletének (EBHT 2005., II-5897. o.) 89. pontja.

64 – A Bíróság C-308/95. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 1999. október 5-én hozott ítélete (EBHT 1999., I-6513. o.), különösen 26. és 29. pontja; C-164/02. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 2004. január 28-án hozott végzése (EBHT 2004., I-1177. o.), különösen a 18. és 22. pontja.

106. Következésképpen ha a Tanács, vagy bármelyik más, az utoljára említett bekezdésben felsorolt felperes meg kívánja támadni a Bizottság valamely, a jelen ügyben vitatottakkal azonos természetű határozatát, bizonyítania kellene a rá nézve kötelező, és érdekeit a jogi helyzetének jelentős módosítása révén érintő joghatások létezését.

107. Másrészről azonban Jacobs főtanácsnok nemrégiben megkérdőjelezte, hogy helyes volt-e a Bíróságnak a két Hollandia ügyben hozott ítéletében követett megközelítése, kifejtve azon álláspontját, hogy a felperesre gyakorolt kötelező joghatás követelményének csak a magánszemély, nem kiemelt felperes tekintetében van értelme.[65] Úgy ítélte meg, hogy a tagállamoknak az EK 230. cikk alapján kezdeményezett eljárás során nem kell semmiféle különös jogi érdeket igazolni.

108. Tekintve azonban, hogy ez a kérdés abban az ügyben nem volt lényeges (és a Bíróság ítéletében csupán a joghatásokra hivatkozott annak meghatározása nélkül, hogy a hatásoknak a tagállamok irányában kell-e fennállniuk), és tekintve, hogy az irreleváns a jelen fellebbezés kimenetelére nézve, a döntést kívánatosabb lehet egy későbbi olyan ügyre hagyni, amelyben az teljes mértékben releváns.

65 – Jacobs főtanácsnoknak a C-301/03. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványának (EBHT 2005., I-10217. o.) 52. és 53. pontja, valamint 15. lábjegyzete.

A költségekről

109. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a pervesztes felet, ha a pernyertes fél ezt kérte, kötelezik a költségek viselésére. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 4. §-a alapján az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik költségeiket

110. Úgy ítélem meg, hogy a fellebbezést a jelen ügyben el kell utasítani. A Bizottság kérte a költségei megtérítését. A Parlament, a Tanács és nyolc tagállam beavatkozóként vett részt.

111. Következésképpen a dohánygyártó vállalatok maguk viselik saját költségeiket, és kötelesek viselni a Bizottság költségeit. A beavatkozók maguk viselik saját költségeiket.

Végkövetkeztetések

112. Következésképpen véleményem szerint a Bíróság

– a keresetet utasítsa el;

– mondja ki, hogy a fellebbezők maguk viselik saját költségeiket, és kötelezze őket a Bizottság költségeinek viselésére;

– mondja ki, hogy a beavatkozók maguk viselik saját költségeiket.